

45 Regap

Revista Galega de Administración Pública

Núm. 45 (xaneiro-xuño 2013)

[ESTUDOS E NOTAS] DA SILVA FARIA, M^a José. Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal _5 \GONZÁLEZ GARCÍA, José Manuel. Breve análise da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas _27 \LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura. Os problemas que se formulan na execución das sentenzas urbanísticas _63 \NOVOA JUIZ, Francisco Javier. Novo réxime do silencio administrativo en licencias urbanísticas _103 \RAMOS RODRÍGUEZ, Víctor. O ferrocarril: transformación territorial e urbana en Galicia _111 \RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Marcos. As augas termais en Ourense. Fonte de desenvolvemento urbanístico e renovación urbana _163 \SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Plan Bolonia e estudos de dereito: reflexións xurídicas e metaxurídicas sobre un artificio político _215 **[COMENTARIOS E CRÓNICAS]** MURIAS GIL, Patricia e SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. Actividade do Parlamento de Galicia na IX Lexislatura: docencia e profesionalización nas decisións lexislativas de 2013 _259 \DE COMINGES CÁCERES, Francisco. Xurisprudencia contencioso-administrativa _279

[ESTUDOS Y NOTAS] DA SILVA FARIA, M^a José. Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal _301 \GONZÁLEZ GARCÍA, José Manuel. Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas _323 \LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura. Los problemas que se plantean en la ejecución de las sentencias urbanísticas _361 \NOVOA JUIZ, Francisco Javier. Nuevo régimen del silencio administrativo en licencias urbanísticas _401 \RAMOS RODRÍGUEZ, Víctor. EL ferrocarril: transformación territorial y urbana en Galicia _409 \RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Marcos. Las aguas termales en Ourense. Fuente de desarrollo urbanístico y renovación urbana _461 \SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Plan Bolonia y estudios de derecho: reflexiones jurídicas y metajurídicas sobre un artificio político _515 **[COMENTARIOS Y CRÓNICAS]** MURIAS GIL, Patricia y SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. Actividad del Parlamento de Galicia en la IX Legislatura: docencia y profesionalización en las decisiones legislativas de 2013 _559 \DE COMINGES CÁCERES, Francisco. Jurisprudencia contencioso-Administrativa _579

A REGAP, que iniciou a súa andaina en 1992, estruturárase ao xeito clásico das publicacións deste tipo con estudos doutrinais, xurisprudenciais e normativos. Pero é vontade desta Administración que se dedique a temas de actualidade, que analice e achegue a contribución dos máximos e máis destacados especialistas en temas como o dereito autonómico, as novas tecnoloxías, os retos da Administración no século XXI, o estatuto dos empregados públicos ou a ordenación do territorio e o medio. E en especial, pretende reservar un espazo destacado á administración local, aos seus funcionarios, ao réxime xurídico destas administracións e a problemas que lle afectan directamente como a súa articulación territorial, financiamento, réxime xurídico dos seus bens, urbanismo, etc. Os principais destinatarios desta revista son os empregados públicos e os profesionais do sector privado que desenvolven as súas actividades no eido do dereito.

En suma, pretende converterse na publicación de dereito público de referencia da Comunidade Autónoma de Galicia, e ao tempo alcanzar as máis altas cotas de calidade científica. Actualmente atópase catalogada no Directorio Latindex e está incluída na base de datos DICE (Difusión e Calidade Editorial das Revistas Españolas de Humanidades e Ciencias Sociais e Xurídicas - CSIC), REBUIN (Rede de Bibliotecas Universitarias) e DIALNET.

CONSELLO DE REDACCIÓN

Presidenta: **Sonia Rodríguez-Campos González**, directora da Escola Galega de Administración Pública (Galicia, España); director: **Juan J. Raposo Arceo**, UDC (Galicia, España); secretaria: **Mª Victoria de Dios Viéitez**, UDC (Galicia, España). Vogais: **Roberto Blanco Valdés**, USC (Galicia, España); **Mª José Bravo Bosch**, UVigo (Galicia, España); **Mª Concepción Campos Acuña**, Concello de Vigo (Galicia, España); **Francisco de Cominges Cáceres**, Tribunal Supremo (España); **Antonio Fernández de Buján y Fernández**, UAM (Madrid, España); **Pablo González Mariñas**, UDC (Galicia, España); **Carlos Lema Devesa**, UCM (Madrid, España); **Jesús Martínez Girón**, UDC (Galicia, España); **António Cândido Macedo de Oliveira**, Universidade do Minho (Braga, Portugal); **Luis Míguez Macho**, USC (Galicia, España); **José Manuel Pardellas Rivera**, Deputación da Coruña (Galicia, España); **Manuel Pillado Quintáns**, Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia (Galicia, España); **José Antonio Redondo López**, USC (Galicia, España); **Román Rodríguez González**, USC (Galicia, España); e, **Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**, UDC (Galicia, España).

COMITÉ CIENTÍFICO

Luis J. Béjar Rivero, Universidad Panamericana (México); **Mª Pilar Canedo Arrillaga**, Deustuko Unibertsitatea (País Vasco, España); **Johann Christian Pielow**, RUB (Alemaña); **Iñigo del Guayo Castiella**, Universidad de Almería (Andalucía, España); **Giuseppe Franco Ferrari**, Università Luigi Bocconi (Milán, Italia); **Mª Jesús Gallardo Castillo**, Universidad de Jaén (Andalucía, España); **José L. García-Pita y Lastres**, UDC (Galicia, España); **Vicente González Radio**, UDC (Galicia, España); e, **Miguel A. Pérez Álvarez**, UDC (Galicia, España).

Entidade editora:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rúa de Madrid 2-4 – As Fontiñas

15707 Santiago de Compostela (Galicia, España)

Tel. +34 981 546 040 - Fax +34 981 546 249

Web: <http://egap.xunta.es/publicacions> | correo-e: regap@xunta.es

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN: 1132-8371

Depósito legal: C-1.596-91

Tradución e supervisión lingüística: Diana Quintela Rodríguez

Deseño cuberta: Brinco Soluciones Integrales, S. L.

Deseño gráfico e impresión: Brinco Soluciones Integrales, S. L.

Siglas utilizadas:

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UAM: Universidad Autónoma de Madrid

UCM: Universidad Complutense de Madrid

RUB: Ruhr-Universität Bochum

A EGAP non se identifica necesariamente cos xuízos emitidos polos autores dos artigos que aparezan nesta revista, senón que serán única e exclusivamente responsabilidade do ou dos seus autores.

Ningunha parte desta revista poderá ser reproducida sen o consentimento expreso dos titulares do copyright.

Revista Galega de Administración Pública

ISSN: 1132-8371

Núm. 45, xaneiro-xuño 2013 / Number 45, January-June 2013

Sumario/Summary

1 ESTUDOS E NOTAS STUDIES AND NOTES

DA SILVA FARIA, M^a José

Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal 5
A perspective of the environmental legislation in Portugal

GONZÁLEZ GARCÍA, José Manuel

Breve análise da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación,
 rexeneración e renovación urbanas 27
*Brief review of the Law 8/2013, of the 26th of June, of urban
 rehabilitation, regeneration and renewal*

LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura

Os problemas que se formulan na execución das sentenzas urbanísticas 63
The problems that are formulated in the execution of urbanistic sentences

NOVOA JUIZ, Francisco Javier

Novo réxime do silencio administrativo en licenzas urbanísticas 103
New regime of the administrative silence in urbanistic licenses

RAMOS RODRÍGUEZ, Víctor

O ferrocarril: transformación territorial e urbana en Galicia 111
The railroad: territorial and urban transformation in Galicia

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Marcos

As augas termais en Ourense. Fonte de desenvolvemento
 urbanístico e renovación urbana 163
*The thermal springs of Ourense. Source of urbanistic
 development and urban renewal*

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.

Plan Bolonia e estudos de dereito: reflexións xurídicas e metaxurídicas sobre un artificio político	215
<i>Plan Bologna and studies of law: legal and metalegal reflections on a political artifice</i>	

2 COMENTARIOS E CRÓNICAS
COMMENTS AND CHRONICLES

MURIAS GIL, Patricia e SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón

Actividade do Parlamento de Galicia na IX Lexislatura: docencia e profesionalización nas decisións lexislativas de 2013	259
<i>Activity of the Parliament of Galicia in the IX Legislatura: teaching and professionalization in the legislative decisions of 2013</i>	

DE COMINGES CÁCERES, Francisco

Xurisprudencia contencioso-administrativa	279
<i>Contentious-administrative jurisprudence</i>	

Regap

Estudos e notas

1

Unha perspectiva da lexislación ambiental en Portugal

Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal

A perspective of the environmental legislation in Portugal



M^a JOSÉ DA SILVA FARIA

Profesora no ISMAI

Coordinadora e creadora do CET de Contabilidade e Emprendedurismo Organizacional no ISMAI (Portugal)

info@ismai.pt

Recibido: 12/07/2013 | Aceptado: 05/06/2014

regap



ESTUDOS E NOTAS

Resumo: *en Portugal, a lei ambiental preconízase como unha institucionalización de políticas que como un conxunto de regras propiamente dito. De feito, parecen normas soltas que se articulan como un principio común: a preservación do planeta e da humanidade. Ante esta conxuntura, o obxectivo deste artigo é entender a evolución normativa e destacar algunhas insuficiencias na actual lei sobre ambiente. Este artigo está estruturado en tres seccións. A primeira, está composta por unha perspectiva histórica da evolución da lexislación ambiental en Portugal. A segunda, pola forma que a educación ambiental tomou no noso país. A terceira parte, culmina nas accións que polo mundo se emprenderon para a promoción da discusión arredor destas cuestións ambientais. Conclúese que Portugal non é un exemplo en materia de medio ambiente, xa sexa na creación de leis ou no seu cumprimento, e que a política ambiental se desenvolveu dunha forma máis coercitiva que voluntaria.*

Palabras clave: *ambiente, Portugal, leis, accidentes ambientais, información ambiental.*

Resumo: *Em Portugal a lei ambiental preconiza-se como uma institucionalização de políticas do que propriamente um conjunto de regras. Na realidade parecem normas soltas que se articulam com um princípio comum a preservação do planeta e do homem. Face a esta conjuntura é objectivo deste artigo entender a evolução normativa e destacar algumas insuficiências na lei actual sobre ambiente. Este artigo está estruturado em três secções. A primeira é composta por uma perspectiva histórica da evolução da legislação ambiental em Portugal. A segunda pela forma que a educação ambiental tomou no nosso país. A terceira parte culmina nas acções que pelo mundo se empreenderam para a promoção da discussão em torno das questões ambientais. Conclui-se que Portugal não é um exemplo em matéria ambiental, seja na criação de leis ou no seu cumprimento, e que a política ambiental tem sido desenvolvida de uma forma mais coerciva do que voluntaria.*

Palavras-chave: *ambiente, Portugal, leis, acidentes ambientais, informação ambiental.*

Abstract: *In Portugal the environmental law advocates as an institutionalization of policies than actually a set of rules. In reality seem loose standards that are consistent with a common principle preserving the planet and man. Given*

this situation it is the aim of this article to understand the normative evolution and highlight some weaknesses in the current law on environment. This article is structured in three sections. The first consists of a historical perspective of the evolution of environmental law in Portugal. The second way by which environmental education has taken in our country. The third part culminates in actions that were undertaken worldwide to promote discussion around environmental issues. We conclude that Portugal is not an example in environmental matters, is the creation of laws or their enforcement, and that environmental policy has been developed in a more coercive than a voluntary way.

Keywords: *environment, Portugal, laws, environmental accidents, environmental information.*

Índice: *1. Evolução da legislação ambiental em Portugal. 2. Educação ambiental em Portugal. 3. Acções para a promoção da discussão em torno das questões ambientais. 4. Conclusão. 5. Bibliografia.*

1 Evolução da legislação ambiental em Portugal

No mundo o direito ambiental teve origem no século XIX, particularmente determinadas questões ambientais cuja verdadeira intensificação se verificou nos finais dos anos 60 e início de 70 em virtude do modelo de desenvolvimento económico-industrial (Frade, 1999).

Em Portugal, o Direito Ambiental tem origem ancestral numa envolvente muito diversa da actual. Observando a Constituição da República Portuguesa de 1822 anota-se que os particulares não tinham tantas obrigações face à administração pública. Era da competência das câmaras municipais o dever de plantar árvores nos baldios e terrenos concelhios. Em 1892 o dever puramente público começa a mudar e os cidadãos começaram a despertar para a contaminação das águas o fez emergir o decreto para regulamentar os Serviços Hidráulicos. Após um período de 27 anos surge uma nova Lei de Águas por força da Lei n.º 5787 de 10 de Maio/1919.

Com a entrada no século passado, até aos anos 60, a preocupação ambiental residia numa utilização e gestão não danosa dos recursos naturais, altura em que estes começaram a ser observados como factores de produção e alguns até como bens de consumo. A mera preocupação não foi suficiente para regulamentar ou para permitir a preservação de um ambiente saudável para todos. Anote-se o caso do tratado de Roma de 1957, “que não deu origem a qualquer instrumento que permitisse expressamente às instituições comunitárias qualquer domínio sobre o ambiente” (Antunes, d/e). No entanto possibilitou o incremento voluntário e não voluntário, da legislação ambiental. Com o tempo a regulamentação ambiental começou finalmente a dar frutos em Portugal por consequência da adesão à actual União Europeia. Na altura, em 1986, a Comunidade Económica Europeia (CEE) já dispunha de uma série de acções proteccionistas ao ambiente e aos cidadãos, fruto de uma evolução coerciva que em 1962, iniciou a criação de institutos e leis. O primeiro foi o Comité de peritos europeu para a conservação da natureza e dos recursos naturais, o segundo o Comité sobre a poluição das águas (aquando da publicação da Carta da água em 1968). Em 1967 foi aprovada uma Directiva Europeia relativa à classificação da rotulagem e embalagem de substâncias perigosas; em 1970 são aprovadas as directivas relativas ao nível sonoro e às emissões de veículos a motor. Nesse mesmo ano o Conselho da Europa promoveu uma declaração relativa ao ordenamento do ambiente na Europa que definiu pela primeira vez os grandes princípios de acção em prol da protecção ao ambiente. Portugal, particularmente em matéria de acções ambientais, envolveu-se em 1971 na Conferência de Estocolmo com a comunicação da Comissão Nacional de Ambiente (CNA). Em 1974 criou a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) que de 1979 a 1985 se integrou no Ministério da Qualidade de Vida (Frade, 1999).

Conforme se observa a abertura da UE a novos estados potenciou a adesão a essas acções, especialmente porque crescia por toda a Europa, e até por todo o mundo, o aumento da poluição e da deterioração dos recursos naturais do planeta. Estavam, lançadas as bases para que a humanidade se sentisse ameaçada, perturbada e prognosticasse um futuro insustentável. Esta conjuntura provocou uma consciência entre a vida e a sua qualidade, a saúde, o ambiente e a relação com a riqueza económica fruto do desenvolvimento desenfreado (Antunes, d/e). O pensamento destas questões incitou inquietações em todo o público, desde governantes, empresários e principalmente nos cidadãos comuns. É nesta sequência que a Organização das Nações Unidas (ONU) se junta ao debate e às preocupações do direito ambiental promovendo um quadro para a protecção do ambiente e os direitos do homem. Neste período, pós anos 70 e meados dos anos 80, começa a surgir uma panóplia de leis para protecção dos recursos naturais e do planeta em si, forçando através do direito o combate à poluição privilegiando um carácter sancionatório aos infractores (Pinto, 2000). O direito começa a ter uma dignidade constitucional, um quadro legislativo, e uma política interventiva, focada na sociedade e no seu bem-estar. Anote-se que “o Código Penal de 1995 estabeleceu nos seus artigos 278º, 279º e 280º, respectivamente, sobre os crimes de “danos contra a natureza”, “poluição” e “poluição com perigo comum”. Trata-se de tutelas penais directas do meio ambiente” (Varela, 2010).

Cúmplice do direito, da justiça e da consciência dos cidadãos e governantes em matéria ambiental rezam na história um volume elevado de acidentes com impactos ambientais gravíssimos. Alguns deles ainda hoje se manifestam e acarretam restos de uma triste história que afectará as gerações vindouras (quadro nº 1).

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Quadro 1. Acidentes ambientais mais marcantes desde meados do século XX até à actualidade

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1952	Austrália	Foi detectada radioactividade numa chuva de granizo, numa área com cerca de 3.000 km de distância dos testes nucleares realizados pelo Reino Unido.	Doenças provocadas pelo elevado nível de iodo.
1954	Oceano Pacífico	Teste com uma bomba nuclear de hidrogénio, foi feito pelos EUA no Atol de Biquíni, no Oceano Pacífico. A quantidade de partículas espalhadas foi o dobro da esperada e a mudança dos ventos levou as cinzas radioactivas em direcção às Ilhas Marshall, ao invés de levá-las para o oceano conforme o planeado.	Formou-se uma nuvem radioactiva de aproximadamente 410 km de extensão e 75 km de largura, contaminando uma área estimada em 18.000 km². Vinte e três tripulantes de um navio pesqueiro japonês, o Fukuryu Maru 5, que pescavam na região cerca de duas semanas após o teste chegaram ao porto com doenças relacionadas com a contaminação por radiação. Peixes que chegaram posteriormente ao Japão, pescados na mesma região, também estavam contaminados. Esse episódio gerou uma campanha extensa de repúdio aos testes nucleares com participação de cientistas de renome como Albert Einstein e autoridades religiosas como o Papa Pio XII.
1956	Japão	Indústria química Chisso despeja 460 toneladas de matérias poluentes na baía de Yatsushiro.	Envenenamento de centenas de pessoas por mercúrio na ilha de Minamata. Mais de 1000 pessoas morrem e um número indeterminado sofre mutilações fruto desse envenenamento. A empresa foi obrigada a pagar mais de 600 milhões de dólares em indemnizações e processos judiciais que se arrastam até hoje.
1967	Inglaterra	Naufrágio do petroleiro Torrey Cãion	Centenas de quilómetros da costa da Cornualha foram poluídos.

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1969	EUA	Ocorreram mais de mil derramamentos de petróleo em águas americanas.	Impulsionou a regulamentação ambiental pelos danos causados ao meio ambiente.
1972	Brasil	Explosão na refinaria de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro.	Totalizou 37 mortos e 53 feridos, devido a um erro de operação envolvendo gás liquefeito de petróleo (GLP). A explosão poderia ter tomado maiores proporções, mas conseguiu-se restringir a área da ocorrência.
1974	Reino Unido	Uma das mais graves explosões na história da indústria química do Reino Unido aconteceu na empresa Nypro, em Flixborough.	Este evento teve supra importância para alertar a indústria e o público do perigo potencial das grandes instalações químicas e levou a uma intensificação na prevenção de acidentes e perdas e na procura de maior controlo público destas instalações. Morreram 28 pessoas e 36 ficaram feridas. 1821 casas, 167 lojas e fábricas foram danificadas com o impacto da explosão.
1976	Itália	Na Indústria química ICMESA ocorreu um sobre aquecimento de um dos reactores que provocou a libertação de uma nuvem de produtos altamente tóxicos.	Este acidente estendeu-se por 1700 hectares e atingiu cerca de 40000 pessoas na cidade de Seveso.
1977	EUA	Despejo indevido de hexaclorociclopreno na rede de esgoto de Louisville, pela empresa Chen Dine.	Em causa colocou em risco a saúde de 37 funcionários da estação que esteve interdita por 3 meses para descontaminação e limpeza.
1978	Brasil	O navio Brazilian Marina esvazia 6.000 toneladas de petróleo no canal de São Sebastião (São Paulo). A mancha deslocou-se até ao litoral do Rio de Janeiro. Foi necessária a ajuda da guarda costeira americana nos trabalhos de limpeza, executados pela Petrobras e CETESB.	Destruição da fauna, flora e das espécies marítimas. Ficaram também alertas as principais praias da costa brasileira tão conhecida pelas suas fantásticas praias e areal.
1979	EUA	Acidente nuclear ocorre na empresa Metropolitan Edison em Three Mile Island. Uma série de equívocos levaram à perda da água que refrigerava o reactor nuclear, causando um vazamento de radioactividade. Este foi um dos acidentes mais sérios na indústria nuclear dos EUA.	Doenças provocadas pelo elevado nível de iodo.
1980	Brasil	Pólo petroquímico e siderúrgico de Cubatão.	Detectados os primeiros casos de problemas pulmonares, anomalias congénitas e abortos involuntários em moradores da região do pólo petroquímico e siderúrgico de Cubatão (São Paulo).
1981	México	Descarrilamento de um comboio que resultou no vazamento de cloro liquefeito em Montana.	A vegetação da área foi atingida pela nuvem de fumo causada. Esta foi detectada numa área de 40.000 m ² . Morreram 17 pessoas e cerca de 1.000 ficaram intoxicadas.
1982	Canadá	Chuvas ácidas provocadas por gases tóxicos formados pela queima de combustíveis.	Morte de peixes em 147 lagos. O governo canadiano acusa o governo americano de indiferença face a esta catástrofe ambiental.

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1984	Brasil	Rompimento de um oleoduto da Petrobrás.	Explosões e incêndios acabam com a vida na favela de Vila Soco, matando mais de 150 pessoas e ferindo mais de 200.
		Incêndio em Cubatão. Vazamento de petróleo cru em rios da Grande Curitiba e o Desastre de Cataguases.	O acidente destruiu completamente as instalações da refinaria, lançando gotas de GLP a grandes distâncias, que se inflamavam ao tocar nas superfícies aquecidas pelo incêndio. Numerosas partes metálicas dos tanques foram ejetadas a distâncias de até 1.200 m. Cerca de 500 pessoas morreram e 4.000 ficaram feridas.
	Índia	Despejo de isocianeto de metila de uma fábrica de pesticidas.	Foi um dos piores desastres da história. Aconteceu em Bhopal, com um vazamento de gases tóxicos, na fábrica da Union Carbide. Foi causada a morte a cerca de 8.000 pessoas e a intoxicação de mais de 200.000. Após este acidente a Union Carbide abandonou a área mas uma grande quantidade de produtos perigosos ficou no local. Ainda hoje se sentem esses efeitos. Os reservatórios de água potável da região foram contaminados e as crianças continuam a sofrer pelos efeitos da contaminação da área. Anotar-se no entanto que vários acidentes já haviam ocorrido nas instalações da empresa entre 1981 e 1984. Em 1981, uma pessoa morreu devido a um vazamento de fosgênio e em 1982, 21 funcionários, além de moradores da região, foram contaminados pelo vazamento de metil-isocianeto, ácido clorídrico e clorofórmio.
	México	Despejo de tanques e botijas de gás causando explosões sucessivas.	Causou a morte a mais de 500 pessoas e ferimentos em cerca de 4000.
1986	URSS	Explosão de um dos quatro reatores da central atômica de Chernobyl.	Trinta e uma pessoas perderam a vida e mais de 40.000 ficaram sujeitas ao risco de cancro nos 100 anos subsequentes.
1987	Brasil	Manuseamento de uma cápsula de Césio 137 numa sucata.	Contaminação de dezenas de pessoas com morte de 4 em poucos dias.
1988	Mar do Norte ao largo da Escócia	Explosão na plataforma de petróleo da empresa Piper Alpha no Mar do Norte.	Devido à grande fumaça formada pelo incêndio que se seguiu, muitos trabalhadores não tiveram acesso aos botes de salvamento e acabaram por morrer. Escaparam 62 pessoas que desceram por cordas ou saltaram, 167 morreram.
1989	Alasca	Acidente do petroleiro Exxon Valdez com derrame de 41,5 litros de petróleo	Cerca de 580.000 aves, 5.550 lontras e milhares de outros animais morreram no maior acidente ambiental da história dos EUA.
	URSS	Vazamento de gás liquefeito de petróleo (GLP) em Ufa, nas tubulações paralelas à ferrovia de Trans-Siberiana, que terminou numa explosão e incêndio. Com o vazamento, formou-se uma nuvem de vapor que sofreu ignição com a entrada de ar em turbulência pelo movimento dos comboios na área.	Com a explosão, os comboios descarrilaram e 462 pessoas morreram, 706 feriram-se e a vegetação da área foi toda queimada.
1993	Reino Unido	Acidente do petroleiro Braer com derrame de 80 milhões de galões de petróleo.	Este foi considerado o pior acidente britânico causando a morte a muitas espécies.
2000	Brasil	Despejo de uma saída da Petrobrás que em 4 horas vazou 1,3 milhões de litros de óleo nas águas da baía da Guanabarra	Contaminação de solos muito essenciais à sobrevivência da população da região.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
2002	Oceano Pacífico (Galápagos)	Iguanas das ilhas Galápagos morrem um ano após um acidente com petroleiro. Cientistas apontam que mesmo um derramamento de óleo pequeno pode causar sérios prejuízos a longo prazo. Se o acidente tivesse ocorrido quando os suprimentos de alimentos não são tão abundantes como eram na época, todas as iguanas da ilha poderiam ter desaparecido. A maior parte dos 605.000 litros de óleo que foram derramados dispersaram pelas fortes correntes oceânicas, poupando as criaturas marítimas mais raras do mundo e pássaros que habitam as ilhas.	Ainda não há certezas mas suspeita-se que o óleo possa ter contaminado as iguanas, as algas marinhas que elas comem ou que as iguanas se recusaram a comer porque as algas estavam contaminadas. Outra explicação é a de que o óleo tenha matado microrganismos necessários às iguanas para as ajudar a digerir as algas. Correctas são as baixas nas iguanas da região.
2003	Espanha	O petroleiro Prestige, com 77.000 toneladas de óleo, enfrenta uma tempestade na costa da Espanha. Após o início do despejo do óleo, com o rompimento do casco do navio, as autoridades espanholas decidiram rebocar o navio para águas mais calmas, a fim de retirar o óleo dos tanques com segurança. O petroleiro não resistiu à operação e partiu-se em dois, afundando no oceano Atlântico. Mais de 47.000 toneladas de óleo já foram recolhidas do mar e de terra firme desde o naufrágio, atingindo Espanha, França e Portugal. Mais de 52.000 toneladas de resíduos foram recolhidas do mar, o que corresponde a pelo menos 23.000 toneladas de óleo.	Contaminação de cerca de 77 mil toneladas de óleo nas águas da região da Galiza e arredores, provocando a morte elevadíssima das espécies marinhas especialmente em Espanha.
	Brasil	As empresas Florestal Cataguazes, Indústria Cataguazes de Papel e Iberpar Empreendimentos e Participações, são responsabilizadas pelo acidente ambiental causado pelo despejo de 1,2 bilhões de litros de resíduos tóxicos nos rios Pomba e Paraíba do Sul, em Cataguazes (Minas Gerais).	Os resíduos alcançaram 16 cidades (5 em Minas Gerais, 9 no Rio de Janeiro e 2 no Espírito Santo) e afectaram as actividades de pesca, rega e o abastecimento de água. O solo nas margens dos rios atingidos ficou sem condições sequer para o crescimento da vegetação. As actividades agrícolas na região do acidente ficaram imediatamente comprometidas. No futuro o solo pode tornar-se ainda mais crítico devido à interacção entre os resíduos e o ambiente.
2005	Brasil	CETESB lacra mais de 12 poços artesanais de empresas da zona do sul de São Paulo. Os mesmos estavam contaminados por compostos organoclorados. No total foram fechados 19 poços de 15 empresas instaladas na região. A contaminação da água subterrânea foi descoberta apenas em 2001 mas só 4 anos após esta descoberta acções foram empreendidas para acabar com a contaminação em virtude de uma auto denúncia da Gillette do Brasil face à aquisição desses terrenos pela Duracell.	Foram detectadas presenças de substâncias tóxicas na água e no solo (organoclorados). Estas substâncias são tão nocivas que conseguem no ser humanos provocar danos ao nível dos rins, fígado e sistema nervoso central, além de serem potencialmente cancerígenas.
2010	EUA	Rompimento de uma conduta na Galp.	Causou a morte de 11 trabalhadores e um infundável número de prejuízos na fauna e na flora do Golfo do México.
2011	Japão	Sismo seguido de Tsunami afectou os reactores da central nuclear de Fukushima.	Causou a morte a milhares de pessoas e os dados exactos dos custos associados ao acidente ainda estão por determinar.

Fonte: adaptado de Faria, 2012

Conforme o quadro ilustra são vários os acidentes ambientais, especialmente nos EUA e no Brasil, que apesar de numerosos não se esgotam nestas poucas linhas. Segundo o relatório da ONU, em 2002, “a extensão da degradação ambiental do planeta estava já no

limite. Refere o relatório que metade dos rios estão poluídos, 15% dos solos degradados, 80 países sofrem com a escassez de água, a extinção das espécies ameaça 12% das aves e 25% dos mamíferos. Apenas a América do Norte lança mais de 1.600 toneladas de gás carbónico na atmosfera por ano. O nosso futuro está comprometido de acordo com os estudos realizados e prevê-se que para os próximos 30 anos, metade da população mundial poderá passar a sofrer os efeitos da escassez de água potável, 60% dos 227 maiores rios estarão fragmentados por represas e barragens, com prejuízos para os ecossistemas aquáticos” (www.brasilsustentaveeditora.com.br). Depreende-se com base no relatório realizado há mais uma década pela ONU que a preocupação ecológica parece estar atrasada pois o planeta agita-se devido a actos que prejudicaram a sua pureza. Esta inquietação deverá ser acelerada para suprir lacunas. Não deve ser feita à pressa mas com urgência de proteger o nosso meio e não permitir que actos irreflexivos, alguns puramente economicistas, outros mais ecológicos e extremistas ponham em risco determinadas acções profiláticas.

Observando o planeta, o seu desenvolvimento e o seu actual estado podemos dizer que embora não sendo um desastre ambiental é um problema do foro do meio ambiente: a subida das temperaturas médias. “Esta elevação veio renovar o interesse pela investigação em torno da possibilidade de ser a actividade humana (emissão de gases, especialmente dióxido de carbono e metano) a causadora deste efeito de estufa. No entanto parece mais evidente que as ameaças globais de energias poluentes, que com o rombo na biodiversidade e a delapidação na floresta tropical, a explosão demográfica e outros problemas, fazem salientar uma crescente complexidade e abrangência das suas causas e efeitos, para além, de um evidente efeito bola de neve. Qualquer esforço de combate eficaz contra estes factos não poderá ser assumido por nenhum país isoladamente, tendo antes que implicar uma acção responsável partilhada” (Varela, 2010).

O progresso técnico-científico e industrial como instrumento do actual desenvolvimento e qualidade de vida fez repensar os modelos económicos existentes, o quadro normativo vigente e o modelo civilizacional presente na sociedade. “É certo que uma vez lesado o meio ambiente, dispomos de instrumentos jurisdicionais que garantam a sua efectiva protecção. No entanto, impedir uma acção lesiva contra o meio ambiente, como, por exemplo, uma poluição em medida inadmissível, é muito mais eficaz na protecção e conservação ambiental do que uma punição posterior. A prevenção é particularmente importante em matéria ambiental porque se trata de uma estratégia chave, ao considerarmos que os danos ocasionados, como por exemplo, a contaminação atmosférica mundial, costumam ser irreversíveis ou causadores de graves sequelas durante um elevado espaço de tempo” (Varela 2010).

Em resposta a estas situações danosas ao ambiente os governantes começaram por criar departamentos e organismos encarregues de tutelar os assuntos ambientais. Neste enquadramento surge legislação, nacional, comunitária e mundial para combater a poluição das águas, do ar, a contaminação dos solos, planear o manuseamento de produtos químicos e outras substâncias perigosas, conter o nível de ruído e proporcionar meios de eliminação dos resíduos de toda a natureza. A primeira destas formas legais surge com o tratado de Roma, ainda que com uma perspectiva muito tímida, e por talvez por isso, pouco eficaz para os estados membros. Mais tarde com a aprovação do Acto Único Europeu rompe-se a anterior insuficiência. Como vem referido no Tratado de Maastricht o ambiente passar a assumir uma posição de maior destaque procurando atender aos seguintes princípios:

regap



ESTUDOS E NOTAS

- Preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente;
- Contribuir para a protecção da saúde das pessoas;
- Assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais;
- Promover, a nível internacional, medidas para lidar com os problemas regionais e planetários.

Estes quatro princípios no seu todo sintetizam uma aproximação a um ordenamento jurídico ao nível ambiental mais justo e equilibrado. Passa-se a entender que todo o cidadão, empresa ou outro poluidor pague pelos danos causados. Apesar de constituir um bom avanço ao nível regulamentar este tratado não foi suficiente para travar as agressões ao meio ambiente. Era preciso mais e por isso a UE avolumou a sua forma legal. Toda a forma legal em matéria de ambiente na UE está materializada em directivas que por imposição de um grupo comum se aplicam igualmente entre todos os estados membros. Até hoje já foram criadas mais de 200 directivas ao nível ambiental, que por força das diferenças estaduais se permite alguma flexibilidade na sua implementação e execução. Cumulativamente com os decretos foram criados planos/programas de acção para apoiar as medidas legais. Estes programas de acção têm um carácter estabelecedor dos danos causados ao ambiente e, por terem uma natureza combativa de poluição são específicos e, permitem traduzir esboços de potenciais leis. Actualmente está em curso o 5º Programa Comunitário de Política e Acção em Matéria de Ambiente cujo tema e objectivo assenta na “Direcção à Sustentabilidade”. Depreende-se que em causa residem preocupações ao nível da preservação dos recursos naturais, da qualidade de vida dos cidadãos e da gestão do equilíbrio social e económico de todos os estados membros. Facto que não impede que cada estado membro possa regulamentar de forma crescida situações ambientais. No entanto esta não é uma prática muito verificada entre os países que compõem a União. Além disso a transposição das directivas para a ordem legal de cada estado nem sempre ocorre com normalidade e eficácia. Os principais problemas que se anotam são:

- “Atraso na transposição para a ordem jurídica nacional do direito comunitário;
- Má transposição e aplicação de múltiplas directivas, de que Portugal é um exemplo forte. Podem citar-se muitos exemplos, pese embora o facto de ser, até há bem pouco tempo, o terceiro país com mais directivas transpostas;
- Carácter pouco vinculativo na legislação, desde logo pela ineficaz ou inexistente fiscalização e pela interferência de supostos interesses sociais e económicos superiores;
- Incumprimento de muitas decisões do Tribunal de Justiça da Comunidade, tanto por parte dos Estados Membros como pelas empresas” (Antunes, d/e).

Estes aspectos interrompem o esforço normativo e combativo pela preservação do planeta e da espécie humana. Era importante reeducar cada estado membro para a realidade de uma país dominado por interesses económicos e cuja matéria ambiental é terciarizada na política, na economia e na sociedade civil. O papel da educação pode funcionar em alternativa ao sentido puramente legal, evitando o dispêndio de múltiplas normas com pouca eficácia na sua execução.

2 Educação ambiental em Portugal

Antes do 25 de Abril de 1974, devido ao regime político, havia em Portugal um certo receio de causar danos em qualquer situação. Embora não houvesse uma verdadeira preocupação pelos problemas ambientais as agressões ao meio não eram nem frequentes nem muito visíveis. Razão pela qual a legislação não evoluiu muito não tanto pela obrigação mas pela falta de vontade intrínseca sobre o assunto. Após o 25 de Abril o Estado Novo consagrou maior liberdade que se intensificou, em 1986, com a entrada de Portugal na antiga CEE. As raízes das preocupações ambientais começaram a despontar muito por influência europeia, mas também, pela vontade de evidenciar Portugal como um país, na altura em vias de desenvolvimento, ao nível dos mais desenvolvidos. Assim sob o ponto de vista jurídico e político interno foram promulgadas um conjunto de leis e regulamentos conforme se ilustra no quadro nº 2. A sua criação não residiu tanto na vontade de legislar uma matéria tão importante como o ambiente o seu ramo de direito principal: o direito ambiental mas na obrigatoriedade a que nos encontrávamos sujeitos por pertencermos à UE.

A lei mais importante criada até então foi a Lei de Bases (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), na medida em que abriu portas ao Direito do Ambiente em Portugal e até na Europa. A Lei de Bases instituiu uma sucessão de aspectos como as licenças para a utilização dos recursos naturais, os princípios de poluidor-pagador (ainda hoje sem grande expressão), uma melhoria na ordenação do território, meios de combate ao ruído e poluição e outras medidas de gestão ambiental (Antunes, d/e). Nos escritos da lei de bases ficava implícito que o não cumprimento pelas regras de poluição poderia culminar no encerramento de actividades económicas, o que demonstra a ferocidade na sua implementação mas, a fraqueza da sua actuação, pois estes casos eram extremistas e raramente se materializaram de facto. A partir desta lei propagou-se a produção legislativa em matéria de ambiente, sem que este facto alterasse a eficácia legislativa ou o seu cumprimento por vontade e não por imposição legal, tal como acontecia com os sucessivos governos que transcreviam para a ordem nacional as imposições e pressões europeias nesta matéria.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Quadro 2. Evolução da legislação ambiental em Portugal

Década	Leis/outro instrumento normativo	Designação/acção
80	Decreto-Lei n.º 488/85	Classificação e normas de gestão dos resíduos em geral
	Lei n.º 10/87	Lei das Associações de Defesa do Ambiente
	Lei n.º 11/87	Lei de Bases do Ambiente
	Decreto-Lei n.º 251/87	Aprova o Regulamento Geral sobre o ruído
	Decreto-Lei n.º 176-A/88	Planos Regionais de Ordenamento do Território
	Decreto-Lei n.º 172/88	Protecção do montado de sobro
	Decreto-Lei n.º 174/88	Obrigatoriedade de manifestar o corte de ou arranque de árvores
	Decreto-Lei n.º 175/88	Obrigatoriedade de autorização oficial para plantações de eucaliptos com mais de 50 hectares de contínuo
	Decreto-Lei n.º 139/88 Decreto-Lei 180/89	Rearborização de áreas ardidas
	Decreto-Lei n.º 196/89	Define as áreas de reserva Agrícola Nacional (RAN)

Década	Leis/outro instrumento normativo	Designação/acção
90	Despacho n.º 16/90	Tratamento dos resíduos hospitalares
	Decreto-Lei n.º 68/90	Planos Municipais de Ordenamento de Território (PDM, PGU e PP)
	Decreto-Lei n.º 74/90	Normas da qualidade da água
	Decreto-Lei n.º 93/90	Define as áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN)
	Decreto-Lei n.º 186/90 Decreto Regulamentar n.º 38/90	Obrigatoriedade da elaboração dos estudos de Impacto Ambiental (EIA) para grandes projectos
	Decreto-Lei n.º 302/90	Regime de gestão urbanística do litoral
	Decreto-Lei n.º 327/90	Proibição, pelo prazo de 10 anos, de construções e alterações do coberto original de áreas ardidas
	Decreto-Lei n.º 352/90	Regula a Qualidade do ar
	Decreto-Lei n.º 367/90	Revê Decreto-Lei anterior
	Decreto-Lei n.º 213/92	Aplicação da REN aos PDM
	Decreto-Lei n.º 274/92	Aplicação da RAN aos PDM
	Lei n.º 65/93	Acesso à informação sobre Ambiente
	Decreto-Lei n.º 19/93	Estabelece as normas das áreas protegidas
	Decreto-Lei n.º 309/93	POOC-Planos de Ordenamento da Orla Costeira
	Decreto-Lei n.º 379/93 Decreto-Lei n.º 319/94 Decreto-Lei n.º 25/95	Permitem e regulam o acesso dos privados à captação, tratamento e rejeição de efluentes, bem como o abastecimento de águas de consumo.
	Decreto-Lei n.º 46/94 Decreto-Lei n.º 47/94	Regime de licenciamento (utilização do Domínio público hídrico) Estabelecimento de taxas de utilização
	Decreto-Lei n.º 45/94	Regula o Planeamento dos recursos hídricos
	Portaria n.º 1058/94	Fixa os valores-limite e valores guia para diversos poluentes
	Desp. Conj. n.º 94	Regime de excepção aos PROT para os empreendimentos turísticos estruturantes
	Resol. Cons. Min. n.º 38/95	Plano Nacional da Política de Ambiente
	Portaria n.º 189/95	Aprova o mapa de registo de resíduos industriais
	Decreto-Lei n.º 310/95	Lei dos resíduos - regras a que fica sujeita a gestão dos resíduos
	Decreto-Lei n.º 33/96	Lei de Bases da Política Florestal
	Resol. Cons. Min. n.º 102/96	Integração de políticas sectoriais nas Áreas Protegidas, considerando-as áreas prioritárias de investimento
	Portaria n.º 313/96	Regras de funcionamento para as embalagens reutilizáveis
	Portaria n.º 125/97	Reduz os valores-limite de emissão dos principais poluentes
	Portaria n.º 174/97	Regras para tratar os resíduos perigosos hospitalares
	Portaria n.º 178/97	Mapas obrigatórios de resíduos hospitalares
	Decreto-Lei n.º 140/99	Revê a transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 79/409/CEE (relativa à conservação das aves selvagens) e da Directiva n.º 92/43/CEE (relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens).

Década	Leis/outro instrumento normativo	Designação/acção
Ano 2000 até 2013	Decreto - Lei n.º 69/2000	Aprova o regime jurídico da Avaliação de Impacto Ambiental, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE.
	Portaria n.º 330/2001	Fixa as normas técnicas para a estrutura da proposta de definição do âmbito do EIA (PDA) e normas técnicas para a estrutura do estudo do impacto ambiental (EIA).
	Despacho n.º 11091/2001	Determina procedimentos para projectos de instalações de produção de energia eléctrica a partir de fontes renováveis.
	Despacho n.º 11874/2001, de 5 de Junho (2ª série)	Define o formato das aplicações informáticas dos ficheiros que o proponente fica obrigado a entregar, contendo as peças escritas e desenhadas das diferentes fases da AIA, para divulgação na Internet.
	Despacho n.º 12006/2001	Define procedimentos para o licenciamento de parques eólicos em zonas sensíveis e a sua articulação com os regimes da Reserva Ecológica Nacional e da AIA.
	Portaria n.º 123/2002	Define a composição e o modo de funcionamento e regulamenta a competência do Conselho Consultivo de Avaliação de Impacte Ambiental.
	Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003	Aprova, para ratificação, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de Junho de 1998.
	Decreto-Lei n.º 197/2005	Aprova o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, constituindo um instrumento fundamental da política de desenvolvimento sustentável.
	Portaria n.º 1257/2005	Revê as taxas a cobrar no âmbito do procedimento de avaliação de impacto ambiental (AIA).
	Despacho n.º 14424/2005	Nomeia os membros do Conselho Consultivo de AIA no triénio 2005-2008.
	Declaração de Rectificação n.º 2/2006	Rectificação de alguns aspectos do Decreto-Lei n.º 197/2005.
	Decreto-Lei n.º 232/2007	Estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas 2001/42/CE e 2003/35/CE.
	Decreto-Lei n.º 285/2007	Aprova o regime dos projectos PIN+, estabelecendo regras para a AIA destes projectos e encurtando os prazos dos respectivos procedimentos.
	Decreto-Lei n.º 316/2007	Altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, introduzindo alterações decorrentes da transposição da Directiva 2001/42/CE sobre avaliação ambiental dos planos e programas, estabelecendo, nomeadamente, os procedimentos para a avaliação ambiental dos planos de ordenamento do território (sectoriais, especiais, regionais e municipais).
	Decreto-Lei n.º 173/2008 (Diploma PCIP)	Aprova o regime de contratação de empreitadas de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços que combine a celeridade processual exigida pela concretização dos referidos projectos com a defesa dos interesses do Estado e uma rigorosa transparência dos gastos públicos.
	Despacho n.º 31195/2008	Nomeia os membros do Conselho Consultivo de AIA no triénio 2009-2011.
	Portaria n.º 1067/2009	Actualiza os valores das taxas a cobrar pelas Autoridades de AIA.
	Decreto-Lei n.º 7/2012	Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, institui a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.). O novo organismo exerce funções em matéria de educação ambiental, participação e informação pública e apoio às organizações não-governamentais de ambiente (ONGA), assumindo deste modo um papel activo na divulgação de informação aos cidadãos.
	Decreto-Lei n.º 60/2012	Estabelece o regime jurídico da actividade de armazenamento geológico de CO ₂ , alterando os anexos I e II do Decreto-Lei n.º 69/2000.
	Decreto-Lei n.º 38/2013	Consagra uma nova abordagem, harmonizada a nível da União Europeia, para a atribuição de licenças. Estabelece um regime transitório de atribuição de licenças a título gratuito, baseado em <i>benchmarks</i> . A atribuição gratuita corresponderá inicialmente a 80% da quantidade determinada através da aplicação da metodologia harmonizada e diminuirá anualmente em quantidades iguais, resultando em 30% a atribuição gratuita em 2020, tendo em vista chegar a 0% —e, portanto, nenhuma atribuição gratuita— em 2027. A metodologia de alocação foi estipulada pela Decisão da Comissão n.º 2011/278/UE, de 27 de Abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º A da Directiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003.

Fonte: adaptado de (Antunes, d/e)

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Cumulativamente com os decretos-lei, portarias, despachos e outros elementos legislativos foram criados organismos com a função de implementação, fiscalização e controlo das disposições legais em vigor e para dar informação sobre o estado do ambiente em sede de relatórios, indicadores e outros mapas informativos.

A título de exemplo foi instituído o Ministério da Qualidade de Vida, extinto em 1985 aquando da criação da Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais (SEARN), que ficou integrada no Ministério do Plano e Administração do Território, actualmente Ministério do Ordenamento do Território. A função destes organismos consiste no controlo da poluição e na gestão das áreas protegidas. Com os mesmos foi dado um impulso quantitativo e qualitativo, quer ao nível financeiro, jurídico e até mesmo institucional. Ao nível financeiro devido à canalização de fundos que vinham da CEE para os mais diferentes fins. Apesar das obras realizadas, Portugal continua ainda hoje a ter um longo caminho a percorrer de múltiplos investimentos a serem necessários realizar. Particularmente os investimentos em infra-estruturas básicas, como por exemplo nas áreas de abastecimento e saneamento de águas, que começam agora a chegarem às vilas e aldeias. O tratamento de resíduos sólidos urbanos e industriais, que carece de mais centrais de tratamento de lixo, mas principalmente a educação do cidadão português em separar as embalagens usadas e facilitar o processo de recolha e tratamento dos detritos domésticos e, estender inclusivamente esta instrução aos empresários nacionais. A gestão da natureza, dado que a maioria dos terrenos baldios, pinhais, montes e outros patrimónios rústicos continuam sem cultivo e totalmente ao abandono.

Em 1990, foi criado o Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais-MARN, com o Decreto-Lei nº 187/93, de 24 de Maio que vem colocar mais responsabilidade do lado do consumidor, não tanto ao nível da prossecução da política do ambiente mas mais pela preservação dos recursos naturais. Em causa a tentativa de promover o desenvolvimento sustentável, proteger e valorizar o património natural, controlar e reduzir o nível de poluição, reciclar, fomentar a investigação científica para alcançar novas e melhores formas de educação ambiental, tais como participar em colóquios, conferências e partilhar internacionalmente experiências e saberes para assim contribuir para melhorar o direito dos cidadãos e o direito ambiental.

Ao nível sectorial podemos identificar um conjunto de ramificações de institutos criados para singularizar e melhor funcionar o controlo e regulamento ambiental: “a Secretaria Geral, na prática com funções meramente logísticas/administrativas, a Direcção Geral do Ambiente, que é o serviço central do MARN, assegurando a coordenação, estudo, planeamento e inspecção dos sectores do ambiente e dos recursos naturais. O Instituto de Promoção Ambiental – IPAMB (para além de outras, com responsabilidades na educação ambiental), o Instituto da Meteorologia – IM, actualmente Instituto do Mar e da Terra, o Instituto para a Conservação da Natureza – ICN (entre outras responsabilidades, a da gestão de áreas protegidas), o Instituto do Consumidor – IC, e, o Instituto da Água – INAG, este com grande importância e responsabilidades através de largas competências ao nível dos recursos hídricos”.

Na primeira década do ano 2000 verificou-se a criação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Entretanto várias leis-quadro foram promulgadas incluindo a Lei da Água em 2005, a Lei de Resíduos em 2006, e a Lei da Natureza em 2008 e o Regi-

me de Actividade Industrial também em 2008 (Relatório OCDE, 2011). “O compromisso de Portugal de 36 milhões de euros, efectuado no âmbito do Acordo de Copenhaga para o financiamento de arranque rápido ao longo de 2010-2012, é um passo para a política Europeia sobre a escassez de água, seca, combate às alterações climáticas e a protecção da biodiversidade” (Relatório OCDE, 2011).

A educação dos cidadãos está a ser forçada pelo Estado através de algumas tentativas:

- “Transição para o gás natural e um maior desenvolvimento das energias renováveis;
- Apoio às energias renováveis (especialmente eólica e solar) compatíveis com tarifas semelhantes às de outros países da UE.
- Criação de um programa de produção de 180.000 veículos eléctricos e 25.000 pontos de carregamento até 2020.
- Rentabilizar a zona costeira de Portugal. A Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, aprovada em 2009, define um prazo de 20 anos para o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, abrangendo políticas de ordenamento costeiro em ambas as zonas marinhas e terrestres. As zonas costeiras estão também entre os sectores estratégicos da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas”. (Relatório OCDE, 2011).

Esta educação deverá ser consubstanciada com um conjunto de acções que promovam o ambiente. No entanto, o próprio Estado Nacional impulsor dos esforços falha no cumprimento de algumas das metas supra elencadas. Por exemplo assiste-se a um conjunto de acções empreendidas que destacam o desinvestimento nas energias renováveis, determinadas alterações na legislação de protecção ambiental, o desinvestimento nos Transportes Públicos, a continuação do Plano Nacional de Barragens, a falta de recursos que põe em causa a saúde pública e o Ambiente, o anúncio do fim da Reserva Ecológica Nacional, a aprovação do empreendimento Vila Formosa, o risco de patentes sobre plantas e animais, o atraso na reestruturação dos organismos públicos na área do Ambiente, a recolha de animais mortos o que deixa aves protegidas e ameaçadas sem alimento. De apontar ainda que Portugal não cumpre legislação em vigor sobre ruído ambiental e que está condenado pelo Tribunal Europeu de Justiça pela má qualidade do ar.

Todavia há que elencar algumas boas práticas que são empreendidas pelo Estado Nacional como por exemplo as indicadas pela Quercus a descida das emissões, o regresso das hortas urbanas, a proibição da prática de cortar barbatanas de tubarão e, a identificação de três novas espécies de lampreia. É de notar ainda que Portugal ocupa o 1º lugar na Europa com menores emissões de CO₂ nos veículos novos e que foi inaugurado o novo equipamento de educação ambiental – o EVOA.

3 Acções para a promoção da discussão em torno das questões ambientais

Vários têm sido os encontros e as discussões sobre o problema ambiental ao nível do direito, ao nível social, ao nível sustentável, ao nível financeiro, ao nível informacional, etc. Em

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Portugal, destacam-se nesta matéria múltiplos congressos organizados ao nível financeiro e contabilísticos pelas ligações que têm com o direito e pela participação múltipla de profissionais que se ocupam desta matéria (advogados, juristas, consultores, solicitadores, contabilistas, economistas, gestores, investigadores, etc.). Quer em congressos quer em revistas ou outros periódicos crescem o número de publicações que vão destacando um conjunto vasto de insuficiências para o tratamento das matérias ambientais (Quadro nº 3).

Quadro 3. Número de comunicações e artigos consultados a nível nacional

Descrição	Período	Total de artigos	Principais insuficiências
Congressos de contabilidade	2002 a 2013	40	Relato e informação ambiental dispersas por variadas fontes informativas. Classificação dos itens ambientais sem base uniforme. Mensuração dos impactos e perímetro da sua extensão. Avaliação dos danos com veracidade com recurso a modelos de gestão universais. Aplicação escassa das normas e regulamentos ambientais existentes. Falta de um alinhamento comum para o tratamento financeiro e jurídico das matérias ambientais. Ausência de um quadro legal mundialmente estabelecido, eficaz e de controlo fácil para minimizar subterfúgios.
Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão	2001 a 2010	6	
Revista de Estudos de Gestão	2001 a 2010	3	
Portuguese Journal of Management Studies	2001 a 2010	3	
Revista de Contabilidade e Comércio	2001 a 2010	0	
Revista de Contabilidade e Gestão	2001 a 2012	0	
Revista da Faculdade de Coimbra	2001 a 2012	3	

Fonte: elaboração própria

Os principais problemas anotados pelas publicações citadas no quadro nº 3 resumem-se no desenvolvimento de instrumentos de política ambiental e no mercado dos direitos de emissão de gases com efeito estufa, não apenas para as empresas emissoras de gases como para as que têm valores admitidos à cotação (Ansotegui e Estrada, 2006). O importante é fazer com que as empresas divulguem e desenvolvam mais e melhor informação de natureza ambiental para facilitar o controlo mas também para que aos olhos dos consumidores se notem cumpridoras da lei ambiental para penalizar as incumpridoras fazendo por exemplo boicotes à compra de determinados produtos. Geralmente a informação produzida é de índole financeira e varia conforme o país, a sua tradição, as normas em vigor e outros aspectos conforme se analisa no quadro nº 4.

Quadro 4. Síntese das alterações ambientais a nível mundial

País	Forma de produção e local de informação ambiental
Espanha	Em Espanha introduziu-se a obrigatoriedade de fornecer informação ambiental nas contas anuais desde 1998, com a adaptação sectorial do Plano Geral de Contabilidade das companhias eléctricas. Este exige que a informação contabilística sobre custos, investimentos, provisões e contingências de carácter ambiental seja apresentada de forma autónoma. A Resolução nº 6389 de 25 de Março de 2002 do Instituto de Contabilidade e Auditoria de Contas (ICAC) aprovou as normas para o reconhecimento, avaliação e informação dos aspectos ambientais das contas anuais. Estas normas tratam de desenvolver os aspectos relativos à contabilidade ambiental já incorporados no direito contabilístico espanhol por meio do Real Decreto nº 437/1998, de 20 de Março.

País	Forma de produção e local de informação ambiental
Austrália	A lei das sociedades incorporou, em 1998, uma provisão que obriga a incluir no relatório dos administradores determinadas informações ambientais, nomeadamente se as operações da entidade estão sujeitas a qualquer regulamentação ambiental particular e significativa. Em caso afirmativo esta deve sinalizar os detalhes da empresa relativamente à regulamentação. Existem outras normas contabilísticas australianas com conteúdo ambiental: a norma para as indústrias extractivas (AASB 1022), que versa sobre as provisões ambientais; e a proposta de norma ED 88 que trata do reconhecimento e da medida de provisões e contingências ambientais.
Brasil	O Conselho Federal de Contabilidade, por intermédio da Resolução de nº 1003/04 de 19 de Agosto de 2004, aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica 15 – Informações de Natureza Social e Ambiental. Esta norma entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2006, tendo sido recomendada a sua adopção antecipada. As Normas e Procedimentos de Auditoria 11 – Balanço e Ecologia, foram aprovadas em 1996, tendo como objectivo estabelecer a relação entre a contabilidade e o meio ambiente. Desta forma as empresas eram chamadas a participar nos esforços a favor da defesa e protecção contra a poluição e as agressões à vida humana e à natureza.
Bulgária	Desde 1992, a contabilidade ambiental faz parte da contabilidade oficial das empresas e é parte integrante da política de gestão do meio ambiente do país. Os custos devem ser classificados por actividades, tais como: reflorestamento, prevenção de erosão, melhorias na produção da indústria química, etc. (Ferreira, 2007). As empresas são obrigadas a informar, em relatório separado, os custos com a protecção do meio ambiente, as taxas pagas pelo direito de poluir nos níveis admissíveis, e os custos de contingência pela degradação.
Coreia	A Comissão do Mercado de Valores Coreana ditou em 1996 uma norma que recomenda a inclusão de informação ambiental dentro das notas e das demonstrações financeiras. Esta informação incluía os seguintes aspectos: a) normas e políticas ambientais da empresa; b) questões relacionadas com a segurança e prevenção de acidentes; c) investimentos relacionados ao meio ambiente; d) consumo de recursos e de energia; e) criação e tratamento de resíduos e de subprodutos.
Suécia	As empresas que necessitam de licença ambiental têm que incluir informação ambiental no seu relato anual.
Hungria	As questões ambientais têm causado impacto no processo de privatização. Considera-se que o valor dos activos é afectado por estas questões existindo a necessidade de constituir uma provisão para a reabilitação de danos ambientais passados e presentes (Ferreira, 2007).
Itália	Está a ser introduzido o uso do full-cost ou contabilidade para o desenvolvimento sustentável.
Japão	Não existe nenhuma norma ou lei para a contabilização dos aspectos económicos relativos ao meio ambiente, mas 29,7% das empresas relatavam separadamente os custos e investimentos na área ambiental. Quando os impactos ambientais interferem nos resultados financeiros das empresas, actuais ou futuros, estes são evidenciados nos relatórios (Ferreira, 2007).
França	Tem desenvolvido um balanço patrimonial ecológico relacionando cada empresa com o meio ambiente. As informações são apresentadas em termos monetários sobre a aquisição e o uso de equipamentos para reduzir a poluição; para a reciclagem de produtos; e a redução do consumo de energia e de matéria-prima (Ferreira, 2007). Devem incluir, ainda, custos e benefícios de uma série de itens, a saber: protecção ambiental, <i>royalties</i> , licenças e custos de compensação pela preservação da poluição; custos com a manutenção e a operação de equipamentos especialmente adquiridos para ajudar a preservar o meio ambiente; e empréstimos obtidos com taxas especiais para a aquisição de equipamentos.
Holanda	Embora não existam normas específicas para a contabilidade ambiental, de acordo com Ferreira (2007), é vulgar as empresas reportarem informação sobre riscos ambientais; os impactos ambientais por elas causados e esforços de reparar. As informações são de carácter qualitativo e quantitativo, como emissão de partículas, ruído, consumo de energia e de matéria-prima, criação e tratamento de resíduos.
Noruega	Prevê a inclusão de informação ambiental na contabilidade. A Lei de Sociedades de 1989, obriga a incluir no relatório do conselho de administração, informação sobre as emissões e a contaminação da empresa, assim como as medidas para as reduzir.
Dinamarca	Desde 1996, que as empresas devem divulgar informação ambiental em relatório separado. Em 1999, foi realizada uma avaliação à introdução da informação ambiental, tendo-se concluído que 50% das empresas afirmaram ter obtido benefícios financeiros, derivados da elaboração do relatório verde, que compensavam os custos da sua publicação.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

País	Forma de produção e local de informação ambiental
Portugal	A Directriz Contabilista nº 29 – Matérias ambientais (DC nº 29), foi aprovada em 5 de Junho de 2002 e homologada por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 25 de Junho de 2004. Esta norma é de aplicação aos exercícios que se iniciassem em ou após 1 de Janeiro de 2006. Esta directriz diz respeito aos critérios de reconhecimento, mensuração e divulgação dos dispêndios de carácter ambiental, dos passivos, dos riscos ambientais e aos activos com eles relacionados, resultantes de transacções e acontecimentos que afectem, ou sejam susceptíveis de afectar, a posição financeira e os resultados da entidade relatada. A DC nº 29 aplica-se às informações ambientais a constarem no relatório e contas das empresas, sendo aplicada tanto às contas individuais como às contas consolidadas a todas as entidades abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade. Em 2010 entrou em vigor a NCRF 26 – matérias ambientais, que não é mais do que uma cópia da DC 29, pelo que Portugal continua na mesma situação, com sérias dificuldades de relato das matérias ambientais.

Fonte: adaptado de Eugénio, 2011, pp. 105-106

Apesar das diferenças entre países, para o relato da informação ambiental, onde alguns divulgam em peças contabilísticas, outros em paginas Web, outros em peças financeiras específicas e outros ainda em rótulos de produtos, todos tiveram acesso às mesmas acções que ao longo do tempo foram promovidas. Entre as mais conhecidas destacam-se em 1968 o Clube de Roma que deu inicio aos estudos científicos sobre a preservação do meio ambiente, que acabaram por ser publicados em 1972 com o título “Limites do Crescimento” (The Limits to Growth). Nesse mesmo ano, 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia, com a participação de 113 países. O conceito de Eco-desenvolvimento foi apresentado por Ignacy Sachs, e considerado até hoje como o precursor do Desenvolvimento Sustentável. Em 1975 é elaborado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND-1975/79) que definiu prioridades para o controlo da poluição industrial. Em 1980 surge a noção de Ecologia profunda, que coloca o homem como o componente de um sistema ambiental complexo, holístico e unificado. Em 1983 a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que desenvolveu o paradigma do aperfeiçoamento sustentável, cujo relatório (Our Common Future) propunha a limitação do crescimento populacional, garantia a alimentação, prevenia a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, incitava à diminuição do consumo de energia e ao desenvolvimento de tecnologias de fontes energéticas renováveis, favorecia o aumento da produção industrial à base de tecnologias adaptadas ecologicamente, controlava a urbanização e a integração no campo e nas cidades e garantia a satisfação das necessidades básicas. Em 1987 a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU) realizada na Noruega, elaborou um documento denominado ‘Nosso Futuro Comum’, onde os governos se comprometiam a promover o desenvolvimento económico e social em conformidade com a preservação ambiental. Nesse documento, também conhecido como “Relatório Brundtland”, foi apresentada a definição oficial do conceito de desenvolvimento sustentável e os métodos para enfrentar a crise ambiental pela qual o mundo se conduzia. Em 1991 a Câmara de Comércio Internacional (CCI) aprovou as “Directrizes Ambientais para a Indústria Mundial”, definindo 16 compromissos de gestão ambiental a serem assumidos pelas empresas. Foram conferidos à indústria responsabilidades económicas e sociais nas acções que interferem com o meio ambiente. Em 1992 Realizou-se no Rio de Janeiro a ECO-92 (a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) na qual foram elaboradas a Carta da Terra (Declaração do Rio) e a Agenda 21, que reflectem o consenso global e o compromisso político objectivando o desenvolvimento e o comprometimento ambiental. Os princípios gerais, por dimensões da sustentabilidade, definidos nos encontros da Comissão de Políticas de Desenvolvimento

Sustentável e da Agenda 21 são eles a a) Dimensão geoambiental, b) Dimensão social, c) Dimensão económica, d) Dimensão político-constitucional, e e) Dimensão da informação e conhecimento. Todas as dimensões têm uma tendência para que o desenvolvimento sustentável só será alcançado a partir da articulação da sociedade civil e das organizações, com o suporte de estratégias governamentais orientadas para esta perspectiva de desenvolvimento. Em 1997 foi Discutido e negociado no Japão, o Protocolo de Quioto que propõe um calendário pelo qual os países-membros teriam obrigação de reduzir a emissão de gases com efeito estufa. Em Novembro de 2009, 187 países haviam aderido ao Protocolo. Ainda hoje há países a excederem as suas quotas e a desenvolver-se o mercado de comercialização dos direitos de carbono. Em 1999 John Elkington concebeu o Triple Bottom Line (TBL) por ajudar as empresas a entrelaçarem os componentes do desenvolvimento sustentável: prosperidade económica, justiça social e protecção ao meio ambiente nas suas operações. Em 2002 realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Ocorreu em Johannesburgo, a conferência mundial denominada Rio + dez, onde se instituiu a iniciativa “Business Action For Sustainable Development”. É aprovado o Plano de Implementação de Joanesburgo, que estabelece que todos os Estados devem realizar progressos na formulação e elaboração das Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável, e iniciar a respectiva implementação em 2005. Em 2006 o documentário “Uma verdade inconveniente” de Davis Guggenheim (sobre a militância política de Al Gore a quem rendeu o Nobel da Paz em 2007 e dois Óscar) cuja mensagem principal (“become carbon neutral”) se coloca como um novo paradigma planetário. Em 2009 Realiza-se em Copenhaga a 15^a Conferência do Clima (COP 15) das Nações Unidas, evento que reuniu 25 Chefes de Estado. Em 2010 realizou-se a Cúpula sobre os Objectivos do Milénio, nos EUA. A realização do Encontro de Alto Nível da Assembleia-geral da ONU foi feito em contribuição ao Ano Internacional da Biodiversidade. Em 2011 Realizou-se a Campanha da Fraternidade. O objectivo geral da campanha era contribuir para a consciencialização das comunidades cristãs e pessoas de boa vontade sobre a gravidade do aquecimento global e das mudanças climáticas, e motivá-las a participar nos debates e acções que visam enfrentar o problema e preservar as condições de vida no planeta (Faria, 2012). Estas e outras acções continuam até aos nossos dias a produzir pequenos impactos que se avolumam num compacto de mensagens, encontros e acções cujo objectivo é fazer de nós e do nosso planeta um bem cada vez melhor.

regap



ESTUDOS E NOTAS

4 Conclusão

Devido à difícil elaboração e introdução de normas nos estados membros da União Europeia, da qual Portugal faz parte, a nível nacional denota-se alguma resistência e até fraqueza na sua aplicação e desenvolvimento.

Em matéria de ambiente ou legislação ambiental o assunto é relativamente recente em Portugal, razão pela qual a grandeza das normas não é muito elevada: Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 11/87, de 7 de Abril; Decreto n.º 59/99, de 17 de Dezembro, Decreto - Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, Portaria n.º 330/2001 de 2 de Abril, Despacho n.º 11 874/2001, de 5 de Junho (2^a série), Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, Declaração de Rectificação n.º 2/2006, de 6 de Janeiro, e a Portaria n.º 1067/2009 de 18 de Setembro. As normas criadas têm sido objecto de imposição europeia mas hoje o direito ambiental é visto como um novo ramo do direito, mais cívico e importante para a vivência diária das pessoas que começam a despertar para o real cumprimento das normas emitidas.

Se até aqui tínhamos um Direito Internacional baseado na defesa dos Estados pelos Estados existe uma tendência cada vez maior a ter um Direito Internacional menos antropocêntrico e mais um direito interno da humanidade. Com uma maior preocupação inter-geracional, e não tanto intra-geracional, e, por isso, a fazer acrescer à componente espacial uma preocupação temporal. O Direito do Ambiente deverá, ao longo do tempo, assumir um carácter mais eco cêntrico e não tanto humanista. A visão pura de um mundo antropocêntrico, cai por terra quando se pergunta ao homem se este será o único sujeito do mundo, ou se, pelo contrário, a biosfera também assim poderá ser considerada.

Cada vez mais se verifica que a dispersão em torno das normas e dos entendimentos e perspectivas que o homem tem da natureza cria dificuldades de conhecimento e aplicação legal. Não obstante, um código legal específico para a matéria ambiental poderia, em certa medida, sanar algumas dessas dificuldades. O importante era uniformizar para que as questões ambientais continuassem a ter uma natureza e dimensão crescente globalmente. O problema ambiental não de nós é de todos logo não se encontra localizado numa povoação, região ou país. A poluição não compreende fronteiras e por ela seria benéfica uma concertação premente e planetária.

5 Bibliografia

- AL GORE (1993) *A Terra à Procura de Equilíbrio – Ecologia e Espírito Humano*. 1ª ed., Editorial Presença, Lisboa.
- AMARAL, F. (1994) *Análise preliminar da Lei de Bases do Ambiente - Textos de Direito do Ambiente*. Centro de Estudos Judiciários, Lisboa.
- ANDRÉ, Rae (2011) *Organizational Responsiveness to the Sustainability Paradigm: A Comparison of Government Departments, Government Sponsored Enterprises, and Private Firms*. *Special Issue IJBIT*, Volume 3, Splssue 3, January, pp. 8-17.
- ANSOTEGUI, Ana. e Iñaki ESTRADA, (2006) “Planificación Contable y Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero”. Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, Coimbra, 16, 17 e 18 de novembro (ISCA).
- ANTUNES, Pedro Baila (d/e) *Evolução do direito e da política do ambiente internacional, comunitário e nacional*. www.ipv.pt.
- BENETTI, D. V. N. (2007) *A regulação transnacional de patentes e o acesso à saúde na sociedade global: compatibilidade entre o direito à propriedade intelectual e o direito à saúde*. Tese de doutoramento. Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- BERNARDO, F. (1994) *O Direito Comunitário do Ambiente – Textos de Direito do Ambiente*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa.
- BRANCO, L. (1992) *Legislação e Organizações Internacionais – Conservação da Natureza. O Verde – Revista de Ambiente e Património*, n.º especial 2, Lisboa.
- BRASIL SUSTENTÁVEL (s/d) www.brasilsustentaveleditora.com.br.

- CANELAS, P. J. (1994) Mutações e Constâncias do Direito Internacional do Ambiente. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 2, Coimbra, Dezembro.
- CANOTILHO, G. e MOREIRA, V. (1993) Comentário ao Artigo 66.º da Constituição Portuguesa - Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, Coimbra.
- CARREIRA, Francisco; MATA, Carlos e PEREIRA, Fernanda (2011) O Relato Ambiental das Empresas com Impacto Ambiental Crítico Integrantes do PSI 20. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.
- CARVALHO, João B. C. e MONTEIRO, Sónia M^a S. (2002) O relato ambiental nas empresas portuguesas abrangidas pela ISO 14001. X encontro de professores universitários de contabilidade – Compostela, 2002, El camino de la contabilidad, Santiago de Compostela, 30 de maio a 1 de xuño.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – CMMAD (1988) *Nosso futuro comum*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991) *Nosso futuro comum* 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (1971) Social responsibilities of business corporations. New York: Author.
- CONSELHO ECONÓMICO-SOCIAL (1995) Parecer do Conselho Económico e Social Sobre o Plano Nacional de Política do Ambiente. Lisboa.
- EUGÉNIO, T. (2007) Estudo de caso: implementação de contabilidade ambiental. *Revista del Instituto Internacional de Costos*, ISSN 1646-6896, n.º 1, xan./xuñ., pp. 32-59. Disponível em: http://www.revistaiic.org/articulos/num1/revista_esp.pdf.
- EUGÉNIO, Teresa (2003) “Informação ambiental no balanço e demonstração de resultados”. *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, n.º 44, ano IV, Novembro, pp.29-32.
- EUGÉNIO, Teresa (2004) “Relato ambiental: situação em Portugal”. Comunicação apresentada no X Congresso de Contabilidade – Relato Financeiro e Responsabilidade Social, Lisboa, 24 a 26 de novembro (Centro de Estudos do Estoril).
- EUGÉNIO, Teresa (2006) “Divulgação social e ambiental – evolução e teoria da legitimidade”. Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, Coimbra, 16, 17 e 18 de novembro (ISCA).
- EUGÉNIO, Teresa (2006a), “Directriz Contabilística n.º 29 – Matérias Ambientais – Que implicações na divulgação e apresentação de informação no relatório e contas?”, *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, n.º 74, Maio, pp. 45-50.
- EUGÉNIO, Teresa (2011) *Contabilidade Ambiental*. Editora: Verlag Dashofer.

regap



ESTUDOS E NOTAS

- FARIA, M^a José da S. (2012) Perspectivas de análise da informação financeira no relato de determinados elementos intangíveis. Dissertação de doutoramento apresentada na Universidade de Santiago de Compostela, Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais, Departamento de Economia Financeira e Contabilidade, xuño.
- FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza (2007) Contabilidade Ambiental: uma nova informação para o desenvolvimento sustentável. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- GEOTA (1996) Para uma constituição Ambiental – Projecto de revisão constitucional, Lisboa.
- GUIMARÃES, Solange T. de Lima; Júnior, Salvador Carpi; Berríos Godoy, Manuel B. Rolando; e Tavares, Antonio Carlos (Organizadores) (2012) Gestão de Áreas de Riscos e Desastres Ambientais. 1^a. Edição IGCE/UNESP/RIO CLARO Programa de Pós-Graduação em Geografia – IGCE ALEPH – Engenharia e Consultoria Ambiental KARMELO – Centro de Estudos Integrados.
- ISO 26000 (2011) An Emerging Guidance on Social Responsibility. JANUARY.
- KISS, A. e SHELTON, D. (1990) Manual of European Environmental Law, Cambridge.
- KRAMER, L. (1990) Origins of Community Environment Policy: environment programmes - EEC Treaty and environmental protection, Londres.
- KRAMER, L. (1993) Environmental protection and article 30 EEC Treaty - Common Market Law Review.
- MELO, J. J. e PIMENTA, C. (1993) O que é Ecologia, Difusão Cultural, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, 1994, A Imagem do Ambiente em Portugal, n.º 1, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, 1994, Plano Nacional da Política do Ambiente – Versão Preliminar para Discussão Pública, Lisboa.
- NOGUEIRA, Daniel Ramos; REIS, Luciano Gomes dos e TARIFA, Marcelo Resquetti (2011) Uma Análise Histórica das Publicações Existentes sobre o Tema Contabilidade Ambiental. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.
- PEREIRA, Adalmiro Andrade e SOUSA, Maria La Salete Ferreira (2011) Estratégia na Produção de Energias Renováveis em Ambiente de Crise. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.
- PINTO, Frederico de Lacerda da Costa (2000) Sentido e limites da protecção penal do ambiente. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, Ano 10, Fascículo 3, xullo-setembro, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 371-387.
- PUREZA, J. M. (1993) Globalização e Direito Internacional: da boa vizinhança ao património comum da humanidade. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 36, Fevereiro.

Relatórios de Desempenho Ambiental de Portugal pela OCDE (2011) www.oecd.org/env/countryreviews/portugal.

ROSA, Fabricia Silva da; LUNKES, Rogério João; FELIU, Vicente M. Ripoll e ENSSLIN, Sandra Rolim (2011) Contabilidade Ambiental na Espanha: Análise de Referencial Teórico. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.

SCHMIDT, L. (1997) Qualidade de Vida, Verdes Anos, Revista “EXPRESSO”, Lisboa, maio.

SOROMENHO-MARQUES, V. (1994) Regressar À Terra – Consciência Ecológica e Política de Ambiente, Fim de Século edições, Lisboa.

VARELA, Luciana Krempel (2010) As Tutelas Constitucional e Penal do Meio Ambiente. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review Tékhne, Vol VIII, nº 13, pp. 75-102.

regap



ESTUDOS E NOTAS

Breve análise da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas

Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Brief an approach to the Law 8/2013, of the 26th of June, of urban rehabilitation, regeneration and renewal



JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GARCÍA

Alumno do Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
xosemanuel.gonzalez@gmail.com

Recibido: 10/10/2013 | Aceptado: 05/06/2014

regap



ESTUDOS E NOTAS

Resumo: *A promulgación da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sostible constitúe a primeira tentativa para regular de xeito completo o deber de rehabilitación urbanística e as operacións para a renovación e rexeneración dos tecidos urbanos, aspectos todos eles obxecto dunha regulación fragmentaria ata entón na lexislación estatal e urbanística autonómica. Esta norma, que posteriormente veu completada a súa regulación nesta materia co RDLei 8/2011, do 1 de xullo, non chegou a desplegar efectos prácticos froito, ao meu xuízo, da súa accidentada aprobación e, especialmente, do contexto de crise económica no que se ditou.*

Recentemente, a aprobación da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas supón unha nova tentativa de abordar de xeito máis completo e detallado a regulación do instituto da rehabilitación urbanística e das actuacións de rexeneración e renovación urbanas, tentando superar as eivas e lagoas que tanto a Lei de economía sostible como o RDLei 8/2011, do 1 de xullo presentaban.

O interese no estudo desa norma vén dado, como se dixo, porque pretende regular de modo completo (entendido sempre desde a perspectiva limitada das competencias estatais) a rehabilitación urbanística. Doutro lado, ao perfilar ese deber, estase definindo e poñendo de relevo novos matices e arestas configuradoras do complexo dereito de propiedade inmobiliaria.

Palabras clave: *rehabilitación, renovación urbana, rexeneración urbana, deberes urbanísticos.*

Resumen: *La promulgación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible constituye la primera tentativa para regular de manera completa el deber de rehabilitación urbanística y las operaciones para la renovación y regeneración de los tejidos urbanos, aspectos todos ellos objeto de una regulación fragmentaria hasta entonces en la legislación estatal y urbanística autonómica. Esta norma, que posteriormente vino completada su regulación en esta materia con el RD Ley 8/2011, del 1 de julio, no llegó a desplegar efectos prácticos fruto, a mi juicio, de su accidentada aprobación y, especialmente, del contexto de crisis económica en el que se dictó.*

Recientemente, la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas supone una nueva tentativa de abordar de manera más completa y detallada la regulación del instituto de la rehabilitación urbanística y de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas, intentando superar las taras y lagunas que tanto la Ley de economía sostenible como el RD Ley 8/2011, del 1 de julio presentaban.

El interés en el estudio de esa norma viene dado, como se dijo, porque pretende regular de modo completo (entendido siempre desde la perspectiva limitada de las competencias estatales) la rehabilitación urbanística. De otro lado, al perfilar ese deber, está definiéndose y pone de relevo nuevos matices y aristas configuradoras del complejo derecho de propiedad inmobiliaria.

Palabras clave: *rehabilitación, renovación urbana, rexeneración urbana, deberes urbanísticos.*

Abstract: *The enactment of Law 2/2011, of the 4 of March, of sustainable economy the first attempt for regular of complete way constitutes the duty of urbanistic rehabilitation and the operations for there newal and regeneration of the urban fabrics, aspects all of them object of a fragmentary regulation until then in the autonomous state and urbanistic legislation. This norm, which later came his regulation completed in this matter with the RD Law 8/2011, of the 1 of July, fruit, to my judgment, of his troubled approval and, especially, of the context of economic crisis in which it was dictated did not get to display practical effects.*

Recently, the approval of Law 8/2013, of the 26 of June, of urban rehabilitation, regeneration and renewal it means a new attempt of tackling in a more complete and detailed way the regulation of the institute of the urbanistic rehabilitation and of the performances of urban regeneration and renewal, tempting to surpass the defaults and lagoons that the Law of sustainable economy as well as the RDLaw 8/2011, of the 1 of July presented.

The interest in the study of that norm comes given, as it was said, because it intends to regulate the urbanistic rehabilitation in a complete way (understood always from the limited perspective of the state competences). On the other hand, when out lining that duty, is being defined and newnuances and configurator edges of the right complex of property are made of relay.

Key words: *rehabilitation, urbanregeneration, urbanrenewal, urbanduties.*

Índice: *I. Introducción. II. Delimitación do deber de rehabilitación. III. Orixe e evolución do deber de rehabilitación. IV. A rehabilitación na Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas. 1. Cuestións previas. 2. As actuacións sobre o medio urbano: operacións de rehabilitación e renovación ou rexeneración urbanas. 2.1. Definición das operacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas. 2.2. Suxeitos obrigados a executar as actuacións de rehabilitación e renovación urbana. 2.3. A iniciativa na ordenación das actuacións sobre o medio urbano. 2.4. O procedemento para a execución das actuacións de rehabilitación e rexeneración e renovación urbanas. 2.4.1. Os instrumentos para a execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.4.2. O procedemento de ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.4.3. Os efectos da delimitación dos ámbitos de xestión e execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.4.3.1. Efectos xerais. 2.4.3.2. Efectos específicos. 2.5. A execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.1. Unha reflexión previa: a natureza das actuacións sobre o medio urbano e a “descategorización” do solo urbano. 2.5.2. Sistemas de execución. 2.5.3. Iniciativa e suxeitos intervinientes na execución. 2.5.3.1. Especial referencia ás asociacións administrativas. 2.5.4. Mecanismos de cooperación na execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.4.1. Convenios para o financiamento das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.4.2. Convenios para a xestión das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.4.3. A cooperación interadministrativa. 2.5.5. Os dereitos de realoxo e retorno na execución das actuacións sobre o medio urbano. 2.5.5.1. O dereito de realoxo. a) Suxeitos. b) Obxecto. c) O procedemento. 2.5.5.2. O dereito de retorno. V. A xeito de conclusión. VI. Bibliografía.*

I Introducción

A recente promulgación da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas (LR, en diante), constitúe a primeira e máis importante tentativa de regulación detallada e autónoma (entendido este adxectivo como fóra dunha lei do solo), do réxime xurídico da rehabilitación de vivendas e da renovación do espazo urbano. E ten-

ta, segundo semella, definir unhas bases firmes sobre as que se asente a regulación destas dúas institucións do Dereito Urbanístico.

Pero a transcendencia da LR excede, ao meu xuízo, con moito a que resulte inherente á regulación da rehabilitación e das operacións de rexeneración urbana para, de xeito detallado, definir as contornas do dereito de propiedade inmobiliaria e delimitar o seu contido (fundamentalmente mediante a imposición de deberes e cargas) dun xeito tan completo que poderíamos dicir que o reformula. Non pode esquecerse, a este respecto, que a LR ten o carácter de lexislación básica ou de aplicación xeral, en virtude dos títulos competenciais ao amparo dos que se ditou (Disposición final 19ª).

Como calquera norma, a LR é filla do seu tempo e singularmente do especial contexto de crise económica no que se atopa sumida España desde finais do ano 2007. Así, se a anterior lexislación urbanística (LS 1956, TRLS 1976, TRLS 1992 e LSV 1998) perfilaban un modelo urbanístico expansivo, no que o esencial era a “creación de cidade” a través da transformación de solo e a difusión da cidade do centro ás aforas, a LR parece que pretende invertir os termos favorecendo, non o desenvolvemento de solo, senón a recuperación do xa transformado, buscando que, dalgún xeito, a cidade se repregue sobre si mesma e “volva” ao centro. Todo iso no marco dunhas políticas públicas que, contra as solucións “expansivas”, optan por alternativas máis sostibles (ou non, como veremos) ambiental e economicamente¹.

A LR é o froito serodio de dúas normas novidosas, ao meu modo de ver, un tanto confusas e, tal vez por iso, pouco comprendidas nas que, non obstante, se contiñan as liñas mestras da súa regulación: a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sostible (LES, en diante) e o RD Lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e simplificación administrativa. Así, mentres que a LES se ocupaba fundamentalmente de regular a rehabilitación de vivendas e as operacións de rexeneración urbana o RD Lei 8/2011 poñía o acento nos instrumentos mediante os cales se farían efectivas aquelas actuacións e no seu procedemento de execución.

II Delimitación do deber de rehabilitación

O deber de rehabilitación das edificacións pode caracterizarse como un lóxico desenvolvemento do tradicional, e moi antigo, deber de conservación das edificacións, presente xa, por exemplo, no Código das Sete Partidas de Afonso X “O Sabio”.

A rehabilitación de edificios, en tanto en canto supón un “plus” obrigacional para o propietario, quen xa non ha de limitarse á actuación preventiva de “conservar” senón que, constatada a deterioración do inmovible, ten que desenvolver unha actividade reactiva encamiñada a devolverlle á construción a súa funcionalidade orixinaria, vaise abrindo paso no noso ordenamento a medida que a sociedade acada un maior nivel de desenvolvemento económico. Esta circunstancia fai que, dun lado, os poderes públicos se sintan lexitimados

1 Sobre as ideas- forza que artellan a LR vid. Corchero, Miguel e Sánchez Pérez, Lucía. *La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Revista Práctica Urbanística nº 122. 2013. Páxs. 4 a 9.

para esixirlle aos propietarios o cumprimento dunha obriga moito máis onerosa que a de mera conservación e, doutro lado, se adquira o convencemento da conveniencia para o interese xeral de que os titulares dun dereito tan valioso como o é edificar, deban asumir, de xeito correlativo, unhas maiores cargas que as que viñan soportando.

Porque se os propietarios do solo ostentan o dereito a edificar sobre (ou baixo) a súa superficie (o dereito de propiedade materialízase *usque caelos et ad inferos* —desde o ceo e ata o inferno—), medido na cantidade de aproveitamento que o planeamento urbanístico lles atribúe, resulta lóxico que, de xeito parello, asuman unha serie de obrigas de natureza urbanística estreitamente ligadas á función social da propiedade consagrada constitucionalmente (“*A función social destes dereitos [propiedade privada e herdanza] delimitará o seu contido, de acordo coas leis*” – art. 33.2 CE) como é o deber de conservar/rehabilitar as edificacións².

III Orixe e evolución do deber de rehabilitación

Como xa se apuntou, o deber de rehabilitación urbanística non é máis que unha natural evolución do deber de conservación das edificacións tradicionalmente presente no noso Dereito. Neste senso, xa o Libro das Sete Partidas de Afonso X fai referencia no título XXXII da Terceira Partida, á obriga de conservación das edificacións, evitando a súa demolición, sempre que o seu estado o permita³.

De xeito máis recente, o Dereito privado consagrou a obriga de conservación da edificación a cargo do seu propietario no art. 389 CC, ao esixirle a aquel o cumprimento do deber de manter o inmovible no debido estado de conservación e seguridade⁴.

No referido á lexislación urbanística, xa a Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana do 12 de maio de 1956 (LS 1956, en diante) xa detalla no seu art. 168.1 que “*os propietarios de terreos, urbanizacións particulares, edificacións e carteis, deberán mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato públicos*”, precisando que os custos de cumprimento dese deber serán por conta do propietario cando se manteñan nos límites do deber legal de conservación e de conta da Administración que os ordenase cando o rebasen para obter melloras de interese xeral (art. 169.2 LS 1956). En termos idénticos se pronunciaba o RD 1346/1976, do 9 de abril, texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana.

Coa promulgación da Lei 8/1990, do 25 de xullo, sobre reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo (LRUVS, en diante) fai a súa aparición formal no Dereito urbanístico español o deber de rehabilitación. Así, o seu art. 10.1, ademais de imporlles aos propietarios de construcións e terreos as coñecidas obrigas de mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato, di que “*quedarán suxeitos igualmente ao cumprimento das normas sobre protección do medio ambiente e patrimonio arquitectónico e **rehabilitación ur-***

2 Vid. Fernández Carballal, Almudena. *El decoro urbanístico en Galicia*. EGAP. 2006. Páx. 22.

3 Vid. Robles Reyes, Juan. *De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y las Siete Partidas*. Anales de Derecho nº 19. Universidad de Murcia. 2001. Páx. 191 e ss.

4 Art. 389 CC: “*Se un edificio, pared, columna ou calquera outra construción ameazase ruína, o propietario estará obrigado á súa demolición, ou a executar as obras necesarias para evitar a súa caída. Se non o verificare o propietario da obra ruínosa, a Autoridade poderá facela demoler a custa da mesma*”.

bana". Previsión que, de xeito idéntico, recollerían posteriormente tanto o RD Lexislativo 1/1992, do 26 de xuño aproba o texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana como a Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións. Do mesmo xeito, nas tres normas citadas se reitera a previsión xa comentada do art. 169.2 LS 1956 acerca do alcance para o propietario do deber de conservación.

En Galicia, a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUG, en diante) delimitou e precisou con maior detalle no seu art. 9.1 o deber de conservación a cargo dos propietarios dos inmobles indicando que deberán *"mantelos en condicións de funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade segundo o seu destino, e con arranxo á normas de protección do medio ambiente, do patrimonio histórico e **da rehabilitación**"*. Non obstante, aínda que menciona a rehabilitación urbanística, mantén este concepto ligado ao deber de conservación e sen darlle categoría autónoma entre os deberes que configuran o dereito de propiedade inmobiliaria.

A Lei 8/2007, do 28 de maio, do solo (LS, en diante) implica unha maior definición do contido e alcance do deber de rehabilitación, agora xa claramente diferenciado do de conservación, ao precisar que o dereito de propiedade do solo comprende con carácter xeral (isto é, con independencia da situación de "rural" ou "urbanizado" na que se atope e da súa clasificación) o deber de *"realizar os traballos de mellora e **rehabilitación** ata onde alcance o deber legal de conservación"* (art. 9.1 LS).

O vixente RD Lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, texto refundido da Lei do solo (TRLR, en diante) non proporciona novidades ás previsións da LS sobre o deber de rehabilitación. Non obstante, matiza dalgún xeito o seu carácter absoluto e xeral ao eliminar a referencia do seu carácter independente da clasificación urbanística do solo.

Vai ser coa aprobación da Lei 2/2011, de economía sostible (LES, en diante) cando a delimitación legal do deber de rehabilitación experimente un verdadeiro impulso normativo, sentando as máis amplas bases sobre as que esa institución do Dereito urbanístico se pretende afirmar.

A LES dedicaba o Capítulo IV do seu Título III (arts. 107 a 111) a regular a rehabilitación urbanística, perfilando o seu contido a través da diferenciación entre actuacións de rehabilitación de edificacións *sensu stricto* e actuacións de renovación urbana, definíndoas como aquelas que *"supoñen a reforma da urbanización ou das dotacións e a rehabilitación de edificios, especialmente os de uso residencial, con algunha, varias ou todas as finalidades previstas no artigo 107 en ámbitos urbanos nos que se dean procesos de obsolescencia ou degradación do tecido urbano e do patrimonio arquitectónico ou de un ou outro, especialmente cando unha parte significativa da poboación residente en tales ámbitos se atope en dificultades específicas por razón da idade, a discapacidade, o emprego, a insuficiencia do ingreso medio ou outras causas análogas"*.

Para a efectividade das actuacións que describe a LES arbitra unha batería de medidas, instrumentadas a través dos *"programas, plans e instrumentos ordenadores da rehabilitación"*, destinadas a acadar os fins de rehabilitación e renovación previstos na lei. Así, contéñense previsións novidosas no noso Dereito como a afección real de inmobles ás cargas da rehabilitación, a declaración de utilidade pública ou interese social das obras necesarias



para a instalación de ascensores ou a desafección *ope legis* de solo de titularidade pública con esa mesma finalidade.

A regulación da LES en materia de rehabilitación e renovación urbana, prolixa e un tanto confusa, mereceu un desenvolvemento a través do RD Lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa. Norma esta que se centrou na regulación dos instrumentos a través dos que habían de facerse efectivas as actuacións de rehabilitación e renovación urbana e no modo de execución deses instrumentos.

Tanto as previsións da LES como do RD Lei 8/2011 nesta materia perderon a súa vixencia coa recente aprobación da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas cuxo estudo vai centrar o obxecto deste ensaio.

IV A rehabilitación na Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas

1 Cuestións previas

A LR eríxese como unha peza básica do sistema de rehabilitación urbanística que regula o informe de avaliación dos edificios (IA, en diante), pois será o instrumento que permita coñecer o seu estado de conservación, avaliar aSs súas condicións básicas de accesibilidade universal e non discriminación das persoas con discapacidade para o acceso e utilización do edificio e determinar se este é susceptible ou non de realizar “*axustes razoables*” para satisfacelas e, finalmente, a certificación de eficiencia enerxética do edificio (art. 4.2 LR⁵), así como acreditalas. En consecuencia, o informe de avaliación dos edificios será o elemento que permitirá apreciar a concorrencia ou non dos supostos fácticos que habilitan para o desenvolvemento de actuacións de rehabilitación ou renovación urbana, segundo as define o art. 7 LR.

Segundo establece a DT 1ª LR, a obriga de dispor do informe de avaliación dos edificios, “*sen prexuízo de que as Comunidades Autónomas aproben unha regulación máis esixente e do que dispoñan as ordenanzas municipais*”, alcanza a:

5 Art. 4.2 LR: “O informe de avaliación que determine os extremos sinalados no apartado anterior, identificará o ben inmovible, con expresión da súa referencia catastral e conterá, de maneira detallada:

- a) A avaliación do estado de conservación do edificio.
- b) A avaliación das condicións básicas de accesibilidade universal e non discriminación das persoas con discapacidade para o acceso e utilización do edificio, de acordo coa normativa vixente, establecendo se o edificio, de acordo coa normativa vixente, establecendo se o edificio é susceptible ou non de realizar axustes razoables para satisfacelas.
- c) A certificación da eficiencia enerxética do edificio, co contido e mediante o procedemento establecido para a mesma pola normativa vixente.

Cando, de conformidade coa normativa autonómica ou municipal, exista un informe de inspección técnica que xa permita avaliar os extremos sinalados nas letras a) e b) anteriores, se poderá complementar coa certificación referida na letra c), e producirá os mesmos efectos que o informe regulado por esta lei. Así mesmo, cando conteña todos os elementos requiridos de conformidade con aquela normativa, poderá producir os efectos derivados da mesma, tanto en canto á posible esixencia da subsanación das deficiencias observadas, como en canto á posible esixencia da subsanación das deficiencias observadas, como en canto á posible realización das mesmas en substitución e a custa dos obrigados, con independencia da aplicación das medidas disciplinarias e sancionadoras que procedan, de conformidade co establecido na lexislación urbanística aplicable.”

- a) Edificios de tipoloxía residencial de vivenda colectiva cunha antigüidade superior a 50 anos.
- b) Aos edificios cuxos titulares pretendan acollerse a axudas públicas co obxectivo de acometer obras de conservación, accesibilidade universal ou eficiencia enerxética.
- c) Ao resto de edificios, cando así o establezan as normativas autonómica ou municipal.

Os prazos nos que os edificios han de dispor do devandito informe prevense tamén na DT 1ª:

- a) No caso de edificios de tipoloxía residencial de vivenda colectiva, o prazo máximo será de cinco anos a contar desde a data na que acaden os 50 anos de antigüidade, agás no caso de que dispuxesen de inspección técnica vixente “realizada de conformidade coa súa normativa aplicable” anterior á entrada en vigor da LR, caso no que resultará esixible coa primeira revisión da inspección técnica de edificios (ITE, en diante), sempre que non se superen os 10 anos desde a entrada en vigor da LR, debendo cumprimentarse o IA cos aspectos ausentes na ITE.
- b) Tratándose dos edificios para os que solicitaron axudas públicas para obras de conservación, accesibilidade ou eficiencia enerxética, deberán obter o IA con anterioridade á solicitude.
- c) Nos restantes supostos, cómpre entender que será a normativa autonómica ou local a que estableza os prazos de obtención do IA.

O IA ten uns contidos e fins parcialmente coincidentes cos do ITE, polo que a LR prevé que cando aquel informe ou instrumento semellante xa avalíe os aspectos relativos ao estado de conservación do edificio e as condicións básicas de accesibilidade, o axuste destas á normativa vixente e a posibilidade de realizar axustes razoables que as satisfagan, se poida complementar cunha certificación de eficiencia enerxética. O ITE así conformado producirá os mesmos efectos que o IA (art. 4.2 *in fine* LR). Na mesma liña, o apdo. 2 da DT 1ª prevé que o ITE (ou instrumento análogo que puidese existir nas comunidades autónomas e concellos) se integre no IA. Precisa a lei que, en todo caso, o ITE terase por reproducido cando se realizase conforme ás esixencias da normativa autonómica ou local iguais ou máis esixentes que as contempladas na LR.

En calquera caso e dun xeito, ao meu xuízo, redundante por canto supón inútil reiteración, a LR tamén dispón que o ITE ou análogo, cando conteña todos os elementos requiridos polas normativas autonómicas ou local, poderá surtir os efectos que da mesma deriven, tanto no relativo á subsanación das deficiencias detectadas como no tocante ao seu arranxo en substitución e a custa dos obrigados e sen prexuízo das medidas sancionadoras procedentes conforme á lexislación urbanística.

O IA realizado por encargo da comunidade ou agrupación de comunidades de propietarios dun edificio ou complexo inmobiliario estende os seus efectos non só á totalidade das vivendas (como podería pensarse ao ser a obriga de dispor do IA dos propietarios de edificacións de tipoloxía residencial colectiva) senón tamén a todos os locais do edificio ou complexo inmobiliario (art. 4.3 LR).

regap



ESTUDOS E NOTAS

En canto á vixencia da IA, a LR fíxa a en 10 anos, sen prexuízo de que as comunidades autónomas e os concellos poidan establecer un período menor.

A actividade de intervención da Administración a través do IA artéllase a través de dúas medidas:

- a) Dun lado, na creación polas Comunidades Autónomas dun Rexistro Único ao que os obrigados á realización do IA deberán remitir copia deste. No mesmo rexistro depositaranse tamén os informes que acrediten a realización das obras de subsanación das deficiencias en materia de accesibilidade e eficiencia enerxética nos casos nos que o IA integre o correspondente á ITE ou análogo e deste se derivase a necesidade de tal subsanación.

Neste punto pode formularse se non sería conveniente, unha vez creado o rexistro e delimitado o seu contido que ao mesmo puidesen acceder tamén os informes sobre subsanación das deficiencias a que nos vimos referindo que derivasen dos ITE ou análogos no caso en que neles non se integre o IA, pois como vimos, do teor da lei despréndese que o acceso se limita aos informes de verificación da execución de obras que teñan a súa orixe en ITE nos que se integrase o IA (art. 4.6 LR).

- b) Doutro lado, o incumprimento da obriga de obter en tempo e forma o IA di a lei que terá a consideración de infracción urbanística, co mesmo carácter e consecuencias que as atribuídas ao incumprimento do deber de obter o ITE.

2 As actuacións sobre o medio urbano: operacións de rehabilitación e renovación ou rexeneración urbanas

2.1 Definición das operacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas

As actuacións sobre o medio urbano, comprensivas tanto das operacións de rehabilitación como das de renovación e rexeneración urbanas, defínense no art. 7.1 LR *"de conformidade co disposto nesta lei, na lexislación estatal sobre solo e edificación, e na lexislación de ordenación territorial e urbanística"*.

Así, son operacións de rehabilitación *"aquelas que teñen por obxecto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cando existan situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións"*. Como doadamente apreza, a norma non define en que consisten as *"obras de rehabilitación"*, polo que pode constituír unha boa orientación a definición legal consignada no art. 122.7 do RD Lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, texto refundido da Lei de contratos do sector público (TRLCSP, en diante), segundo o cal *"son obras de rehabilitación aquelas que teñen por obxecto reparar unha construción conservando a súa estética, respectando o seu valor histórico e dotándoa dunha nova funcionalidade que sexa compatible cos elementos e valores orixinais do inmovible"*.

Doutro lado, o art. 7.1 LR define as operacións de rehabilitación e renovación urbanas como as que, comprendendo as actuacións de rehabilitación edificatoria do xeito anterior definidas, afectan ademais a “*tecidos urbanos*”, precisando a norma que poderán incluír obras de nova edificación en substitución de edificios previamente demolidos. Isto é, as operacións de renovación ou rexeneración urbana son as que comprendendo actuacións de rehabilitación *sensu stricto* inciden tamén sobre as dotacións públicas e, no seu caso, cómpre entender, sobre os sistemas xerais existentes no ámbito no que se desenvolven.

O apartado 2 do referido art. 7 LR precisa un novo elemento de diferenciación entre os dous tipos de actuacións descritas: as operacións de rexeneración e renovación urbana poderán comprender medidas de tipo social, ambiental e económico cando teñan por obxecto o desenvolvemento dunha actuación estratéxica global e unitaria no ámbito da actuación. Todo iso en orde á consecución dos fins detallados no art. 3 LR⁶, aos que se han de orientar as políticas públicas para o medio urbano que “*os poderes públicos*” formularán e desenvolverán segundo os principios de “*sostibilidade económica, social e medioambiental, cohesión territorial, eficiencia enerxética e complexidade funcional*”.

2.2 Suxeitos obrigados a executar as actuacións de rehabilitación e renovación urbana

O art. 8 LR detalla de xeito pormenorizado quen teñen a consideración de obrigados a executar as obras mediante as que se desenvolverán as actuacións de rehabilitación e renovación urbana, excedendo tal relación de suxeitos da tradicional correspondente aos obrigados ao cumprimento dos deberes de conservación, seguridade, salubridade e ornato. Así, se neste derradeiro suposto a lexislación urbanística impoñía, con carácter xeral, esta obriga aos propietarios (p.e. art. 9 LOUG⁷), pola contra o art. 8 LR esténdea, “ademais de

- 6 Os fins aos que han de orientarse as políticas públicas sobre o medio urbano, detallados no art. 3 LR, poderían sintetizarse nos seguintes:
- a) Posibilitar o uso residencial en vivendas constitutivas do domicilio habitual en ámbitos urbanos “*seguros, salubres, accesibles universalmente, de calidade adecuada e integrado socialmente*”.
 - b) Favorecer e fomentar a dinamización económica e social e a adaptación, a rehabilitación e a ocupación das vivendas baleiras ou en desuso.
 - c) Mellorar a calidade e funcionalidade das dotacións e servizos públicos e fomentar a súa eficiencia económica e ambiental.
 - d) Favorecer, mediante a implantación das dotacións, equipamentos e servizos públicos a radicación de actividades económicas xeradoras de emprego.
 - e) Garantir a mobilidade e o acceso universal ás dotacións, equipamentos e servizos públicos.
 - f) Integrar nos tecidos urbanos os usos compatibles co uso residencial que sexan precisos para o seu equilibrio, fomentando a diversidade de usos, a proximidade das dotacións e servizos públicos aos residentes e a cohesión e integración social.
 - g) Fomentar a protección da atmosfera e o emprego de materiais, produtos e tecnoloxías que reduzan as emisións contaminantes e de gases xeradores do efecto invernadoiro na construción, así como o uso de materiais reciclados e reutilizados que melloren a eficiencia no uso dos recursos.
 - h) Priorizar o uso das enerxías renovables e favorecer a eficiencia e o aforro enerxéticos.
 - i) Permitir e mellorar os usos turísticos responsables.
 - j) Pór en valor o patrimonio urbanizado e edificado que posúa valor histórico ou cultural.
 - k) Contribuír a un uso racional da auga e fomentar a eficiencia no uso deste recurso a través do aforro e a reutilización.

7 Art. 9 LOUG:

- “1 *Os propietarios de toda clase de terreos, construcións, edificios e instalacións deberán: [...]b) Mantelos en condicións de funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade segundo o seu destino, e con arranxo ás normas de protección do medio ambiente, do patrimonio histórico e da rehabilitación.*
2. *Os propietarios de inmobles e edificacións en solo rústico e en solo de núcleo rural, ademais dos deberes establecidos no número anterior, estarán obrigados a realizar as obras necesarias para a protección do medio rural e ambiental.*
3. *O deber de conservación a cargo dos propietarios alcanza ata o importe dos traballos correspondentes que non rebase o límite do contido normal daquel que, no caso das construcións, estará representado pola metade do custo de reposición do ben ou de nova construción con características similares, excluído o valor do solo.*

regap



ESTUDOS E NOTAS

a aqueles suxeitos aos que a lexislación de ordenación territorial e urbanística atribúa dita obriga”, de xeito concreto a:

- a) Os propietarios e titulares de dereitos de uso, neste derradeiro caso limitada á “*proporción acordada no correspondente contrato ou negocio xurídico que lexitime a ocupación*”. E faltando tal contrato ou non pronunciándose sobre ese extremo a obriga de custear as obras atribuirase ao propietario ou ao usuario atendendo a se as obras teñen ou non natureza de reparacións menores motivadas polo uso diario, atendendo para iso á normativa reguladora da relación contractual (aínda que pode non nacer dun contrato —usufruto legal ou testamentario, p. e.—) e, se é o caso, ás proporcións inscritas no Rexistro da Propiedade relativas ao inmovible e aos seus elementos anexos de uso privativo.
- b) As comunidades de propietarios, agrupacións de comunidades de propietarios, no seu caso, e cooperativas de vivendas. Non obstante, neste suposto, a obriga unicamente se predica dos elementos comúns do edificio ou complexo inmobiliario en réxime de propiedade horizontal e dos condominios.

Segue aclarando o precepto que os gastos nos que se incorra se atribuirán aos propietarios das fincas ou elementos privativos de conformidade co disposto nos seus estatutos.

A lectura da norma suscita a dúbida acerca da virtualidade da obriga imposta ás cooperativas de vivendas, pois semella que unha vez constituído o réxime de propiedade horizontal ou complexo inmobiliario e existindo a correspondente comunidade de propietarios, aquela ha de ser ben limitada.

- c) As Administracións Públicas, unicamente nos supostos (e a eles hai que entender limitada tamén a obriga) de que as actuacións afecten a elementos propios da urbanización e os propietarios de inmovibles non teñan a obriga de asumir o seu custo, cando financien as actuacións con fondos públicos e no caso de execución subsidiaria da actuación a custa dos obrigados.

A obriga a cargo das Administracións Públicas de custear as obras das actuacións de renovación urbana e rehabilitación configúrase así cun carácter maioritariamente residual e subsidiario: nun caso cando afecte a elementos da urbanización e os propietarios do ámbito non deban asumir tal carga, cando faga uso da potestade de execución subsidiaria e cando teña a consideración de entidade financiadora da operación. Cómpre entender que a obriga a cargo das Administracións Públicas non se limita aos supostos descritos, senón que tamén ha de existir cando aquelas teñan a consideración de “propietarios” de inmovibles comprendidos no ámbito da actuación. Entender o contrario implicaría unha atribución desproporcionada de cargas aos suxeitos privados titulares de dereitos de propiedade ou uso nun ámbito no que a Administración tamén fose titular deses dereitos. Seguindo a mesma lóxica, debe entenderse que a obriga a cargo da Administración subsiste cando a propiedade recaia sobre bens que tivesen natureza demanial.

2.3 A iniciativa na ordenación das actuacións sobre o medio urbano

A LR enumera no seu art. 9.1 aos suxeitos aos que lle recoñece a iniciativa para propor (non para establecer ou fixar) a ordenación das actuacións de rehabilitación e renovación urbana,

valéndose dunha clasificación dual: dun lado as Administracións Públicas e as entidades adscritas ou dependentes das mesmas e, doutro lado, os suxeitos privados propietarios ou titulares doutros dereitos reais ou de aproveitamento (cómpre entender que non materializado).

Cunha enleada redacción que identifica aos titulares de dereitos reais ou aproveitamento e ás sociedades ou entidades intervinientes na operación por conta de calquera dos lexitimados, o precepto citado recoñécelle o dereito de iniciativa na ordenación da operación de xeito específico ás comunidades e agrupacións de comunidades de propietarios, ás cooperativas de vivendas “constituídas ao efecto”, aos propietarios de terreos, construcións, edificacións ou fincas e aos xa mencionados titulares de dereitos reais ou aproveitamento e ás sociedades ou entidades intervinientes por conta dos anteriores.

Bótase en falta no precepto referido unha maior claridade na definición do alcance da iniciativa de ordenación pois a súa lectura conduce a concluír que a ordenación se ha de referir ao detalle das regras e normas que han de rexer as actuacións, mais nada se di acerca de quen pode propor ou iniciar o procedemento para levar a cabo aquelas actuacións. Ao respecto, o art. 9.2 LR parece clarexar en parte esta cuestión ao detallar que as Administracións Públicas adoptarán as medidas que aseguren a execución das actuacións de rehabilitación e renovación urbana que sexan precisas e, “no seu caso formularán e executarán os instrumentos que as establezan”. É dicir, semella que se limita ás Administracións Públicas a posibilidade de iniciar o procedemento para a execución das operacións de rehabilitación e renovación urbana, mais iso só poderá ter lugar “cando existan situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións; obsolescencia ou vulnerabilidade de barrios, de ámbitos, ou de conxuntos urbanos homoxéneos; ou situacións graves de pobreza enerxética”. Porén, a amplitude e xeneralidade dos supostos (subsumibles sen moita dificultade no obxecto legal das actuacións de rehabilitación e rexeneración urbana) habilitaría á Administración para facer uso daquela posibilidade en calquera caso, o que nos podería levar a entender que unicamente á Administración lle competería a iniciativa para activar as operacións de rehabilitación e renovación urbanas.

Non obstante, unha interpretación integradora e teleolóxica da norma ha de permitírnos concluír que o recoñecemento aos suxeitos de dereito privado enumerados no art. 9.1 LR do dereito a “*proponer a ordenación das actuacións de rehabilitación edificatoria e as de rexeneración urbana*” ha de comprender tamén a posibilidade de formular os instrumentos precisos para a execución e desenvolvemento das actuacións. E isto sería deste xeito porque o art. 9.2 LR di que as Administracións Públicas formularán tales instrumentos “no seu caso”, é dicir, non sempre, senón cando sexa preciso dentro do marco delimitado pola propia LR.

Doutro lado, negar tal posibilidade tendo considerado que as actuacións de renovación e rexeneración urbanas poden ter a consideración de operacións de transformación urbanística, como máis adiante se detallará, batería frontalmente coa previsión contida no art. 6.5 TRLS⁸ (na redacción dada pola propia LR), que recoñece tanto aos propietarios, nos casos

8 Art. 6.5 TRLS: “5. Tanto os propietarios, nos casos de recoñecemento da iniciativa privada para a transformación urbanística ou a actuación edificatoria do ámbito de que se trate, como os particulares, sexan ou non propietarios, nos casos de iniciativa pública nos que se adxudicase formalmente a participación privada, poderán redactar e presentar a tramitación os instrumentos de ordenación e xestión precisos, segundo a lexislación aplicable. A tal efecto, previa autorización da Administración urbanística competente, terán dereito a que se lle

de recoñecemento da iniciativa privada para a transformación urbanística, como aos particulares, sexan ou non propietarios, nos casos de que se adxudicase a participación privada, o dereito a redactar e presentar para a súa tramitación os instrumentos de ordenación e xestión precisos. Así mesmo, e en apoio do dito, non pode deixar de mencionarse que o derradeiro parágrafo do art. 10.1 LR atribúelle aos suxeitos antes mencionados a proposta de delimitación do ámbito de actuación conxunta ou a identificación da actuación illada de que se trate, sen prexuízo de que a elección recaia no concello. En consecuencia, as dúbidas que se puidesen suscitar acerca da cuestión que se examina deben quedar despxadas tendo en conta esa previsión e máis, como veremos deseguido, que o orzamento para o desenvolvemento das operacións ás que nos vimos referindo precisarán, nuns casos, da modificación puntual dos instrumentos de planeamento (caso no que a iniciativa privada queda fóra de toda dúbida) e, nos restantes a delimitación do ámbito ou a identificación da actuación illada.

O recoñecemento desa posibilidade en ningún caso comprometería a dirección pública do procedemento pois como xa se expuxo, a iniciativa de ordenación non excedería do que constitúe unha proposta.

Noutra orde de cousas, o exame do art. 6.5 TRLS pode levarnos a criticar a ampla habilitación aos suxeitos privados para facer uso da iniciativa da ordenación. Como vimos de expor o TRLS unicamente contempla a iniciativa privada nas operacións de transformación urbanística a favor de persoas distintas aos propietarios nos supostos de iniciativa pública *“nos que se adxudicase formalmente a participación privada”*; pola contra a LR esténdea aos titulares de dereitos reais ou de aproveitamento, ás cooperativas constituídas ao efecto e ás sociedades e entidades que actúen por conta dos anteriores ou dos propietarios. Esta previsión, que contradiría o disposto no TRLS se caracterizamos ás actuacións de renovación e rexeneración urbanas como operacións de transformación urbanística, pode dar lugar na súa aplicación práctica á aparición de friccións ou posibles situacións de indefensión para os propietarios dos inmobles cando a iniciativa sexa exercida por outros suxeitos lexitimados.

A dirección pública do procedemento de execución das operacións, sen prexuízo do que se expuxo, vén reforzada pola consignación explícita da obriga de adoptar as medidas que aseguren, non só a realización das actuacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas, senón tamén a execución das obras de conservación que sexan precisas (art. 9.2 LR).

2.4 O procedemento para a execución das actuacións de rehabilitación e rexeneración e renovación urbanas

2.4.1 Os instrumentos para a execución das actuacións sobre o medio urbano

A LR non regula dun xeito detallado os instrumentos que han de constituír o suposto habilitador para a execución das operacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas. Non obstante, a análise do seu art. 10.1 permite diferenciar dous supostos e, en consecuencia, dous tipos de instrumentos distintos:

faciliten, por parte dos organismos públicos, cantos elementos informativos precisen para levar a cabo a súa redacción, e a efectuar en fincas particulares as ocupacións necesarias para a redacción do instrumento con arranxo á Lei de expropiación forzosa”.

- a) As actuacións sobre o medio urbano que supoñan unha modificación da ordenación urbanística vixente. Neste caso, a LR dispón que se “*observarán os trámites procedimentais requiridos pola lexislación aplicable para realizar a correspondente modificación*”. É dicir, a viabilidade legal das operacións de rehabilitación e rexeneración ou renovación urbanas precisará da tramitación dunha modificación puntual da figura de planeamento correspondente. Modificación que, xunto á delimitación do ámbito afectado, introducirá a ordenación detallada da operación, incluíndo o procedemento e mecanismos para a equidistribución das cargas e beneficios, no seu caso.
- b) Nas actuacións para as que non se requira a modificación da ordenación urbanística o art. 10.1 *in fine* LR sinala que unicamente requirirá a delimitación do ámbito da actuación, teña este o carácter de illada ou non, caso este último no que poderá ser discontinua.

En calquera dos supostos, e con carácter previo á aprobación dos instrumentos ou adopción dos acordos correspondentes, ha de incorporarse unha memoria xustificativa da viabilidade económica da actuación, medida esta consonte aos seguintes parámetros:

- rendibilidade.
- adecuacións aos límites do deber legal de conservación.
- adecuado equilibrio entre os beneficios e as cargas derivadas da actuación para os propietarios incluídos no ámbito da actuación.

A memoria de viabilidade económica, regulada no art. 11 LR, deberá conter os seguintes elementos:

- a) Un estudo comparado entre os parámetros urbanísticos existentes e, no seu caso, os propostos, sinalando o precepto que deberá referirse ás determinacións relativas á edificabilidade, usos e tipoloxías edificatorias e á modificación, se é o caso, das redes públicas. O estudo deberá analizar de xeito específico a repercusión, en aras da consecución dos obxectivos de rendibilidade, equilibrio económico e non superación dos límites do deber legal de conservación, a incidencia das variacións que se operen como resultado dos incrementos de edificabilidade ou densidade, a introdución de usos urbanísticos novos ou a posibilidade de utilización diferenciada do solo, o seu voo e do subsolo.
- b) As determinacións económicas básicas referidas aos valores de repercusión para cada uso urbanístico proposto, a estimación do investimento necesario (que incluírá as axudas públicas á operación, directas e indirectas, e as indemnizacións correspondentes) e a identificación dos suxeitos que deban custear as redes públicas.
- c) A análise dos investimentos que poida atraer a actuación e a xustificación de que serán capaces de xerar ingresos suficientes para financiar a maior parte da transformación física do ámbito, coa garantía do menor impacto posible no patrimonio persoal dos particulares “medido en calquera caso, dentro dos límites do deber legal de conservación”.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Neste documento, di a norma, farase constar tamén a participación, no seu caso, de empresas rehabilitadoras ou de prestación de servizos cando participen no financiamento da actuación, ben directamente ben mediante a consecución de aforros amortizables no tempo.

- d) O detalle do horizonte temporal necesario para garantir a amortización dos investimentos e o financiamento da operación.
- e) A avaliación da capacidade económica das Administracións Públicas para “asegurar” o financiamento e o mantemento das redes públicas, cando lle competa, e o seu impacto nas facendas públicas.

Contidos todos eles que cadran perfectamente cos principios de eficiencia na asignación dos recursos públicos e sostibilidade financeira dos investimentos consagrados para o actual contexto económico pola Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira (LOEOSF, en diante)⁹.

Doutra banda, o exame do art. 11 LR pon de relevo dous aspectos:

1. A necesidade de tentar xustificar, sequera teoricamente, a viabilidade económica da operación, facendo pivotala, dun lado, na incidencia económica que poida supor a modificación dos parámetros urbanísticos do ámbito e, doutro, nos aforros que se poidan acadar na modificación das redes/dotacións públicas existentes e nas súas amortizacións previstas.
2. O imperativo de xustificar que os custos das actuacións non han de superar os correspondentes aos equivalentes ao deber legal de conservación a cargo dos propietarios do ámbito. Este punto merece, pola súa importancia, un breve comentario acerca do alcance dese deber.

O deber de conservación non se configura no noso Dereito como de alcance ilimitado, pois entender o contrario conduciría á solución inícuo de obrigar aos propietarios dos inmobles a asumir custos maiores, en ocasións, que o valor do inmovible de que se trate. Nese sentido, xa a LS 1956 establecía que as obras ordenadas por motivos de interese turístico ou estético *“se executarán á custa dos propietarios se se contivesen no límite do deber de conservación que lles corresponde, e con cargo a fondos da entidade que o ordene cando o rebasasen para obter melloras de interese xeral”* (art. 169.2), previsión recollida de xeito semellante na lexislación urbanística posterior.

A LS cando configura de xeito autónomo ao de conservación o deber de *“realizar os traballos de mellora e rehabilitación”* establece que o límite económico do cumprimento dese deber comprende *“ata onde alcance o deber legal de conservación”* (art. 9.1), previsión consignada de modo semellante no vixente TRLS.

⁹ Art. 7.3 LOEOSF: *“3. As disposicións legais e regulamentarias, na súa fase de elaboración e aprobación, os actos administrativos, os contratos, os convenios de colaboración, así como calquera outra actuación dos suxeitos incluídos no ámbito de aplicación desta Lei que afecten aos gastos ou ingresos públicos presentes ou futuros, deberán valorar as súas repercusións e efectos, e supeditarse de forma estrita ao cumprimento das esixencias dos principios de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira”*.

O límite do deber legal de conservación¹⁰ veuse fixado no suposto legal de ruína económica pois, debendo declararse a ruína por ese motivo carece de sentido impor a realización das obras de reparación ou rehabilitación necesarias¹¹.

Seguindo o criterio exposto, o art. 9.3 LOUG tenta resolver esta cuestión ao dispor que *“o deber de conservación a cargo dos propietarios alcanza ata o importe dos traballos correspondentes que non rebasen o límite do contido normal daquel que, no caso das construcións, está representado pola metade do custo de reposición do ben ou de nova construción con características similares, excluído o valor do solo”*. Dicimos que a LOUG tenta resolver este problema, mais non o fai totalmente, porque unicamente explicita unha solución para o caso das construcións; nos restantes supostos, o límite será o *“do contido normal”* do deber de conservación. A transcendencia verdadeira desta remisión a un concepto xurídico indeterminado como é o de *“contido normal”* révelase cando como na LR o límite do deber legal de conservación se refire a operacións complexas que afectan a construcións, dotacións e servizos. En efecto, o art. 11 LR fai depender a xustificación da viabilidade económica das actuacións sobre o medio urbano, entre outros, *“da súa adecuación aos límites do deber legal de conservación”*. Así mesmo, entre os extremos aos que se ha de referir a memoria de viabilidade económica, o mesmo precepto dispón que o estudo comparado dos parámetros urbanísticos existentes e propostos para acadar *“a non superación dos límites do deber legal de conservación”*.

Do exposto conclúese que ha de xustificarse, a través da memoria de viabilidade económica, que os custos das actuacións sobre o medio urbano non superan o límite do deber legal de conservación. Pois ben, o teor do precepto fai xurdir dúbidas acerca da súa virtualidade real posto que, podendo comprender as actuacións sobre o medio urbano obras de implantación ou reforzo de dotacións urbanas e, no seu caso, de demolición e substitución de edificacións existentes por outras novas, semella difícil xustificar que o seu custo non excede do deber legal de conservación. Ao respecto, cómpre recordar que, tal e como se expuxo, ese límite vén marcado na súa marxe superior polo suposto de ruína económica, determinado no caso de Galicia pola metade do custo de reposición do ben ou nova edificación de características similares, con exclusión do valor do solo.

Sen prexuízo das precisións que ao respecto deberá necesariamente realizar a lexislación urbanística imponse, ao meu xuízo, e a fin de tentar conciliar os extremos expostos, unha interpretación integradora da norma no sentido de entender que a comparación entre os custos da actuación e a valoración dos beneficios da mesma (edificabilidade, intensidade, novos usos, dereitos de superficie, etc...) debe arrojar, como máximo, uns maiores custos iguais ao límite do deber legal de conservación. Este razoamento parte da premisa de considerar que as actuacións de rehabilitación e rexeneración urbanas nacen do cumprimento dun deber integrante do estatuto do dereito de propiedade inmobiliaria cal é o de rehabilitación urbanística. É dicir, as actuacións sobre o medio urbano non son operacións de transformación urbanística *sensu stricto* que teñen por obxecto crear cidade senón, pola

10 Sobre o alcance do deber legal de conservación e o seu tratamento pola xurisprudencia, vid. Sánchez Goyanes, Enrique (dir.). *Derecho urbanístico de Galicia*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2006. Páxs. 961 a 984.

11 Vid. STS do 02/12/1999, na que se deixa sentado que *“[...] se o deber de manter os edificios en condicións de seguridade, salubridade e ornato público integra o contido normal do dereito de propiedade, ese deber ten o seu límite ou momento de cesación na situación de ruína, pois cando resulta procedente a demolición extingúese, por incompatibilidade, o deber de conservación, o cal non é obstáculo para a imposición de obras ou reparacións de recoñecida urxencia e de carácter provisional e excepcional, coa finalidade de atender a seguridade e incluso salubridade do edificio en tanto estea habitado ou en pé”*.

contra, rexenerar ou rehabilitar a cidade xa creada. Todo iso de xeito análogo a como o propietario dun edificio, nacido dunha operación de transformación urbanística e dun proceso de equidistribución, debe asumir os custos necesarios para mantelo en condicións de seguridade, salubridade, habitabilidade e ornato.

Afondando no estudo do procedemento para a ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano, non podemos deixar de referirnos á cando menos curiosa previsión que introduce o art.10.1 LR habilitando á lexislación urbanística aplicable (autonómica) para que, cando sexa precisa unha modificación puntual do planeamento, regule a aprobación de certos programas ou instrumentos de ordenación polo procedemento de aprobación das normas regulamentarias. Literalmente, o precepto dispón que *“non obstante, tal lexislación (a urbanística) poderá prever que determinados programas ou outros instrumentos de ordenación se aproben de forma simultánea a aquela modificación (puntual), ou independente dela, polos procedementos de aprobación das normas regulamentarias, cos mesmos efectos que terían os propios plans de ordenación urbanística”*.

Se ben o precepto unicamente habilita á lexislación urbanística para aplicar o procedemento de aprobación das normas regulamentarias aos plans ou programas que determine, semella que coa intención de axilizar a súa aprobación, non parece o máis correcto que tal procedemento resulte aplicable á aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. E isto por dúas razóns:

1. A primeira é que, estando perfectamente regulada a aprobación das figuras de planeamento, semella unha solución extravagante e que produce unha dispersión de procedementos introducir novos procedementos para a súa aprobación, aplicables, segundo o teor da norma, cando se refiran a actuacións de rehabilitación ou renovación urbana e sexa preciso modificar a ordenación urbanística vixente.
2. En segundo lugar, a pretendida axilidade a acadar posiblemente non sexa tal en tanto en canto, como se vén de expor, esta solución só sería aplicable nos supostos nos que debe tramitarse unha modificación da ordenación urbanística. Neste caso, os resultados, medidos en tempo de tramitación, probablemente sexan similares que aplicando os procedementos actualmente regulados para a aprobación dos correspondentes instrumentos de planeamento toda vez que a aprobación previa ou simultánea daquela é condición previa para a viabilidade da actuación pretendida.

Ao meu xuízo, a regulación contida na LR ao respecto da definición dos instrumentos necesarios para o desenvolvemento das operacións sobre o medio urbano adoece de falta de concreción. A técnica lexislativa debería permitir, sen necesidade de invadir as competencias autonómicas en materia de urbanismo, delimitar sequera xenericamente o tipo de instrumentos (ou plans ou programas) que han de sustentar as actuacións referidas. Noutro caso, esa falta de definición unicamente suporá un atraso na posta en marcha das actuacións sobre o medio urbano, ao tempo que pode introducir un factor de dispersión e complexidade non imprescindible para a súa execución, ao ser abordada esta cuestión polas distintas normativas autonómicas.

2.4.2 O procedemento de ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano

Tendo en conta que cando as actuacións sobre o medio urbano precisan dunha modificación da ordenación urbanística han de tramitarse segundo o procedemento de modificación do instrumento de planeamento de que se trate, a LR límitase a regular o procedemento no suposto que se artella mediante a delimitación do ámbito da actuación ou se autorice a actuación illada.

Neses supostos, o art. 10.2 LR dispón que se deberán garantir as notificacións requiridas “*pola lexislación aplicable*”, sen concretarse, alomenos, se tales notificacións han de alcanzar só aos propietarios existentes no ámbito ou tamén aos titulares doutros dereitos e intereses lexítimos. (A xeito de comparación, nos procedementos de equidistribución, a LOUG restrinxen a notificación aos titulares catastrais). Así mesmo, a lei di que se someterá o acordo ao trámite de información pública “*cando sexa preceptivo*”.

A transcendencia do trámite de notificación vén non só do feito de pór en coñecemento dos interesados (sexan quen sexan) o inicio do procedemento para a execución dunha operación de rehabilitación ou renovación urbana, senón tamén do contido que a mesma ha de incorporar:

- a) O avance da equidistribución de cargas e beneficios derivados da operación “que sexa precisa”, di a norma.
- b) O plan de realoxo, temporal e definitivo, e de retorno.

2.4.3 Os efectos da delimitación dos ámbitos de xestión e execución das actuacións sobre o medio urbano

2.4.3.1. Efectos xerais

A LR describe unha serie de efectos que potencialmente poden despregar as actuacións de rehabilitación e renovación e rexeneración urbanas para a mellor consecución dos fins das políticas públicas destinadas a acadar un medio urbano máis sostible, eficiente e competitivo (véxanse os fins da lei descritos no art. 3 LR), e que poden sintetizarse na habilitación para a ocupación dos espazos libres ou de dominio público ou das superficies comúns de uso privativo dos inmobles en réxime de propiedade horizontal ou complexo inmobiliario, trátase do solo, voo ou subsolo, co fin de instalar ascensores ou elementos destinados a acadar o obxectivo de accesibilidade universal. A ocupación unicamente será posible cando non resulte viable técnica ou economicamente outra solución e sempre que se asegure a funcionalidade dos espazos libres ou de dominio público. (Art. 10.3 LR).

O apdo. 4 do art. 10 LR estende a habilitación para a ocupación ao suposto no que o fin a conseguir sexa a realización de obras que reduzan alomenos un 30%, en cómputo anual, a demanda enerxética de calefacción ou refrixeración do edificio e para as actuacións que o citado apartado describe.

A lei puntualiza no seu art. 10.5 que cando as actuacións descritas recaian sobre inmobles declarados de interese cultural ou afectos a algún réxime de protección, deberán buscarse

Regap



ESTUDOS E NOTAS

solucións innovadoras tendentes á preservación dos valores que o fixeron merecente desa protección.

A lei dispón que os instrumentos de ordenación urbanística, en aras da efectividade desa posibilidade, introducirán previsións do teor do non cómputo a efectos de volume edificable, distancias a lindeiros, edificacións ou vía pública ou aliñacións desas ocupacións, ou ben outras destinadas a favorecer o mesmo fin e que prevexa a lexislación urbanística.

2.4.3.2. Efectos específicos

A aprobación da delimitación do ámbito sobre o que se ha de materializar a actuación de rehabilitación ou rexeneración e renovación urbanas, unha vez firme en vía administrativa, precisa o art. 12.1 LR, dá lugar ao xurdimento dunha serie de consecuencias sumamente transcendentales encamiñadas a facer viable a actuación por canto, dun lado, se desprega un arsenal de potestades administrativas exorbitantes e, doutro lado, produce unha serie de efectos sobre os bens de titularidade municipal que superan os límites establecidos ata o de agora pola lexislación patrimonial e urbanística. Eses efectos, detallados no art. 12 LR, serían os seguintes:

- a) A declaración de utilidade pública ou interese social aos efectos de expropiación, venda ou substitución forzosa dos bens e dereitos dos que sexa preciso dispoñer para a execución da operación.
- b) A suxeición aos dereitos de tanteo e retracto a favor da Administración actuante, sen prexuízo daqueles outros diferentes que lle poida atribuír a lexislación aplicable, dos bens e dereitos necesarios para desenvolver a actuación.
- c) Habilita para ocupar a superficie dos espazos libres ou de dominio público municipal indispensables para a instalación de ascensores ou elementos destinados a garantir a accesibilidade universal.

Para o mesmo fin, opérase por ministerio da lei a cesión do uso do voo sobre tales superficies *“ polo tempo en que se manteña a edificación ”* ou, no seu caso e tamén *ope legis*, a recualificación urbanística, desafectación e alleamento directo á comunidade ou agrupación de comunidades de propietarios correspondente.

Efectos estes que supoñen unha excepción ao réxime xurídico ordinario dos bens das Entidades Locais (contido, ademais de na lexislación básica de réxime local, na Lei 33/2003, do 3 de novembro, de patrimonio das Administracións Públicas e no RD 1372/1986, do 13 de xuño, Regulamento de bens das Entidades Locais) pois, nun caso, habilitase para o uso privativo de bens demaniais ou alléanse dereitos de uso sobre o voo dos mesmos, prescindindo do procedemento ordinario de concorrencia e, noutro caso, opérase unha recualificación urbanística da superficie afectada (o espazo libre ou dotación muda a solo urbano, segundo cómpre entender), prodúcese a alteración da súa cualificación xurídica (pasando de ben demanial a patrimonial) e tal superficie alléase directamente (sen concurso nin poxa, como é ordinario) a favor da comunidade ou agrupación de propietarios correspondente.

Estas medidas supoñen unha excepción clarísima ao ríxido e formalista réxime xurídico dos bens das Administracións Públicas, en xeral, e das Entidades Locais, en particular,

especialmente en tanto afectan a bens de dominio público cuxa xestión ha de adecuarse a uns procedementos legalmente establecidos e taxados (autorizacións e concesións¹²) e que para mudar de natureza (desafectación¹³) requiren da tramitación dun procedemento complexo. Ese carácter excepcional da previsión atenúase, por outra banda, ao limitarse a un suposto de feito moi concreto: a instalación de ascensores ou outros elementos destinados a garantir a accesibilidade universal aos edificios e á necesidade de que concorran dúas circunstancias: a primeira, “sempre que resulte inviable técnica ou economicamente calquera outra solución e quede garantida a funcionalidade do dominio público correspondente” e a segunda, que o solo afectado estea incluído na delimitación aprobada e firme en vía administrativa dun ámbito para a execución dunha actuación de rehabilitación ou renovación urbana.

Cómpre mencionar que o réxime excepcional exposto resulta aplicable unicamente aos bens de titularidade municipal; correspondéndolle a titularidade a outras Administracións Públicas a aprobación firme da delimitación do ámbito unicamente lexítima aos concellos para solicitar a cesión de uso ou a desafectación, a cal se tramitará, se resulta procedente, con arranxo á lexislación patrimonial correspondente. É dicir, ao contrario do que acontece cos bens de titularidade municipal, tratándose dos doutras Administracións a lei, de xeito un tanto incomprensible, non atribúe ningún efecto práctico á aprobación definitiva da delimitación do ámbito das operacións sobre o medio urbano. Ao meu xuízo, coas cautelas debidas atendendo ao tipo de ben de que se tratase e ás súas concretas afectación e destino, non debería existir impedimento ningún para que tales bens recibisen un tratamento semellante aos de titularidade municipal no mesmo suposto de feito e tratándose de acadar os mesmos fins.

d) Habilita para o inicio das actuacións de execución da operación de que se trate.

O acordo administrativo aprobatorio de calquera das actuacións descritas, di o apdo. 2 do art. 12 LR, determina “a afección real directa e inmediata, por determinación legal, das fincas constitutivas de elementos privativos de réximes de propiedade horizontal ou de complexo inmobiliario privado, calquera que sexa o seu propietario, ao cumprimento do deber de custear as obras”.

Aínda que o precepto di que tal afección se produce coa autorización ou conformidade administrativa de calquera das actuacións descritas, o certo é que parece lóxico entender que se refire ao de inicio das actuacións de execución pois no trámite procedemental as restantes actuacións (expropiacións, autorizacións para ocupacións de espazos libres ou de dominio público ou cesión de uso de voo, etc...) necesariamente han de ser posteriores a aquel.

O art. 12.2 LR detalla que a afección real dos elementos privativos dos réximes de propiedade horizontal ou complexo inmobiliario se fará constar mediante nota marxinal no Rexistro da Propiedade, con constancia expresa do seu carácter de garantía real, e co mesmo réxime de preferencia e prioridade establecido para o pagamento de cotas de urbanización¹⁴.

12 Vid. art. 86 Lei 33/2003, do 3 de novembro, do patrimonio das Administracións Públicas (LPAP).

13 Vid. art. 69 LPAP e art. 8 do RD 1372/1986, do 13 de xuño, Regulamento de bens das Entidades Locais.

14 Vid. art. 19 RD 1093/1997, do 4 de xullo, aproba as normas complementarias ao Regulamento para a execución da Lei hipotecaria sobre inscrición no Rexistro da Propiedade de actos de natureza urbanística, no que se indica que “Quedarán afectos ao cumprimento das



A fixación dun réxime de afección real dos elementos privativos dos complexos inmobiliarios e inmobles en réxime de propiedade horizontal ha de vulgarse como un elemento plenamente acertado e que ha de erixirse como fundamental aos efectos de garantir a viabilidade da execución das operacións sobre o medio urbano. Á vez, pon de relevo unha vez máis, a asimilación deste tipo de actuacións ás de transformación urbanística.

2.5 A execución das actuacións sobre o medio urbano

2.5.1 Unha reflexión previa: a natureza das actuacións sobre o medio urbano e a “descategorización” do solo urbano

A promulgación da LR reabre, dalgún xeito, a vella cuestión da chamada “descategorización” do solo urbano. Isto é, da posibilidade de reclasificar como “non consolidado” o solo urbano que ten a consideración de “consolidado” no planeamento con ocasión ou, mellor dito, para facer posible a implantación de novas ou maiores dotacións urbanas (e o conseguinte incremento da edificabilidade como fin último ou disimulado).

A “descategorización” configúrase como un mecanismo mediato que permite, como é doadamente imaxinable, levar a cabo procesos de transformación urbanística en ámbitos, como xa se dixo, clasificados inicialmente como solo urbano consolidado nos que, por estar “rematada” a cidade, tales procesos de transformación están excluídos *per se*.

Pois ben, a LR enceta de novo o debate por canto ten por obxecto regular as actuacións sobre o medio urbano que teñen por obxecto a execución de obras de rehabilitación edificatoria e de rexeneración e renovación urbanas, caracterizadas estas como as que afectan tanto a edificios como ao tecido urbano e incluíndo, no seu caso, a substitución de edificacións previamente demolidas. E estas actuacións poden recaer sobre ámbitos illados ou, no que máis interesa á cuestión que se examina, sobre ámbitos de delimitación conxunta.

Mediante as actuacións sobre o medio urbano en ámbitos de delimitación conxunta artéllanse operacións complexas en tecidos urbanos degradados co fin de acadar os fins definidos no art. 3 LR, fundamentalmente a consecución de vivendas accesibles e enerxeticamente eficientes nun medio urbano seguro, salubre e accesible, así como a implantación, reforzo e mellora da calidade das infraestruturas, dotacións e equipamentos necesarios. A execución desas operacións pode levar consigo non só a demolición de vivendas e a implantación ou mellora de dotacións urbanas senón unha auténtica reurbanización do ámbito.

A xurisprudencia é estrita, no sentido de prohibir a “descategorización” do solo urbano “consolidado” que se levaba a efecto mediante a reclasificación dese solo como “urbano non consolidado”, vía revisión ou modificación puntual do planeamento xeral e, correntemente, mediante a remisión da súa ordenación detallada a un plan especial de reforma interior (PERI). A cuestión non é banal pois, como pode entenderse facilmente, os procesos de transformación urbanística cargan sobre os propietarios do solo os custos do estable-

obrigas de urbanizar, e dos demais deberes dimanantes do proxecto e da lexislación urbanística, todos os titulares do dominio ou outros dereitos reais sobre as fincas de resultado do expediente de equidistribución, incluso aqueles cuxos dereitos constasen inscritos no Rexistro da Propiedade con anterioridade á aprobación do proxecto, con excepción do Estado en canto aos créditos aos que se refire o artigo 73 da Lei xeral tributaria e aos demais deste carácter, vencidos e non satisfeitos, que consten anotados no Rexistro da Propiedade con anterioridade á práctica da afección”.

cemento ou reforzo das dotacións urbanas e implican a reversión na comunidade de parte das plusvalías xeradas durante o proceso, mediante a obtención polo concello do 10 % do aproveitamento. Pola contra, tratándose de solo urbano consolidado, os custos da implantación ou reforzo de dotacións urbanas recaen esencialmente sobre o concello¹⁵ por canto ao estar rematada a cidade non cabe impor aos propietarios do solo as cargas inherentes ao proceso necesario para acadar ese “remate” do urbano.

Como dicimos, a xurisprudencia vén mantendo un criterio unánime e tallante, no sentido de vedar as operacións de transformación urbanística sobre o solo urbano clasificado inicialmente polo planeamento xeral como “consolidado”. Así, por exemplo, a STS do 23/09/2008 (recurso de casación 4731/2004) deixa sentado no seu Fundamento de Dereito 5º que “[...] *que uns terreos que indubidadamente contan, non só cos servizos esixibles para a súa consideración como solo urbano, senón tamén cos de pavimentación de calzada, encintado de beirarrúas e luz pública, e que están plenamente consolidados pola edificación —sobre ningún destes aspectos se suscitou a controversia— haberían de perder a consideración de solo urbano consolidado, pasando a ter a de solo urbano non consolidado, pola soa circunstancia de que o novo planeamento contemple para eles unha determinada transformación urbanística.*

Tal degradación na categorización do terreo pola soa alteración do planeamento, ademais de resultar allea á realidade das cousas, produciría consecuencias dificilmente compatibles co principio de equidistribución de beneficios e cargas derivados do planeamento, principio este que, segundo a normativa básica (artigo 5 da Lei 6/1998), as leis deben garantir. En efecto, de aceptarse a solución que propugnan os recorrentes —que é a plasmada no planeamento anulado na sentenza recorrida— os propietarios dos terreos cuxa consideración como urbanos fora ata entón indubidada segundo o planeamento anterior, o que permite supor que xa no seu día cumpriran cos deberes necesarios para que o solo acadase esa condición, quedarían novamente suxeitos, por virtude do cambio do planeamento, ao réxime de deberes e cesións previsto no artigo 14 da Lei 6/98 para os titulares de solo urbano non consolidado, consecuencia esta que, como dicimos, non resulta respectuosa coa esixencia de que a distribución de dereitos e deberes resulte xusta e equitativa”.

En termos se cabe máis contundentes se pronuncia a STS do 16/02/2012 (recurso de casación 4377/2009) que declara a nulidade da modificación puntual do Plan Xeral de Ordenación Urbana de Santiago de Compostela para a creación da Ordenanza Especial OE-4 (Colexio Manuel Peleteiro) e pola que se categorizan os terreos do citado Colexio Manuel Peleteiro como “solo urbano non consolidado, ao dispor no seu Fundamento de Dereito 3º que “*como explica a sentenza de 14 de xullo de 2011 (casación 1543/08), o anterior significa, no plano da xestión urbanística, a imposibilidade de someter ao réxime de cargas das actuacións sistemáticas, que son propias do solo urbano non consolidado, a terreos que merecían a categorización de urbano consolidado conforme á realidade física preexistente ao planeamento que prevé a nova ordenación, a mellora ou a reurbanización; e iso porque non procede devaluar o estatuto xurídico dos propietarios desta clase de*

15 Art. 166.1 LOUG (“Obtención dos sistemas xerais”): “*Os terreos destinados a sistemas xerais que deban implantarse sobre solo rústico ou urbano consolidado obtense mediante expropiación forzosa, por convenio entre a Administración e o propietario ou por permuta forzosa con terreos do patrimonio municipal do solo.*

Art. 167.1 LOUG (“Obtención de terreos destinados a dotacións locais”) “*Os terreos destinados polo planeamento a dotacións locais en solo urbano consolidado obtense mediante expropiación forzosa, por convenio entre a Administración e o propietario ou por permuta forzosa con terreos do patrimonio municipal do solo.*

solo esixíndolles o cumprimento das cargas e obrigas establecidas para os propietarios do solo non consolidado. Como indica a sentenza antes citada do 23 de setembro de 2008 (casación 4731/04) «... Tal degradación na categorización do terreo pola soa alteración do planeamento, ademais de resultar allea á realidade das cousas, produciría consecuencias dificilmente compatibles co principio de equidistribución de beneficios e cargas derivados do planeamento, principio este que, segundo a normativa básica (artigo 5 da Lei 6/1998), as leis deben garantir».

Estes razoamentos son trasladables integramente ao caso examinado, posto que a modificación do Plan Xeral obxecto de impugnación se refire a unha parcela cuxa condición de soar ninguén discute, como é a situada no número 27 da rúa de San Pedro de Mezonzo, que viña destinada a dotación docente de titularidade privada (Colexio Manuel Peleteiro). A modificación aprobada contempla a substitución do uso docente polo residencial, asignando á parcela a edificabilidade de 23.500 m² e remitindo a ordenación detallada a un ulterior Plan Especial de Reforma Interior. Aínda que segundo a lexislación autonómica os plans especiais de reforma interior teñen por obxecto a execución de operacións de reforma en solo urbano non consolidado (artigo 70 da Lei autonómica 9/2002), esa previsión non pode privar aos terreos da condición de solo urbano consolidado xa acadada, máxime cando fora posible establecer a ordenación detallada da parcela desde o propio Plan Xeral."

Os anteriores razoamentos reitéranse na STS do 10/05/2012 (recurso de casación 4457/2009) que declara a nulidade do Plan Especial de Reforma Interior nº 12 do Plan Xeral de Santiago de Compostela para a ordenación detallada dos terreos ocupados polo Colexio Manuel Peleteiro, no relativo á categorización dese solo como urbano non consolidado e ás obrigas de cesión de aproveitamento derivadas desa categorización, declarando que lle corresponde aos terreos a consideración de solo urbano consolidado.

Pois ben, como dicíamos, a LR parece que abre unha porta ás operacións de transformación urbanística de ámbitos da cidade que terían a consideración de solo urbano consolidado e, en consecuencia, á aplicación de mecanismos de equidistribución de cargas e beneficios, facendo posible a implantación ou reforzo de dotacións urbanas a través de procedementos de execución sistemáticos.

Esta conclusión extraíase considerando os seguintes razoamentos:

- a) A propia definición das "actuacións sobre o medio urbano" contida no art. 7.1 LR, segundo o cal son "aquelas que teñen por obxecto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cando existan situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións, e de rexeneración e renovación urbanas, cando afecten, tanto a edificios, como a tecidos urbanos, podendo chegar a incluír obras de nova edificación en substitución de edificios previamente demolidos".

Tendo en conta que, consonte ao previsto no art. 12.1 LR, as actuacións poden ter carácter illado ou conxunto, habilitando o art. 9.2 LR ás Administracións Públicas para formular e executar os instrumentos que establezan as operacións sobre o medio urbano cando existan "situacións de insuficiencia ou degradación dos requisitos básicos de funcionalidade, seguridade e habitabilidade das edificacións; obsolescencia ou vulnerabilidade de barrios, de ámbitos ou de conxuntos urbanos homoxéneos; ou si-

tuacións graves de pobreza enerxética", semella que, especialmente neste derradeiro suposto, ha de resultar necesario acudir a mecanismos semellantes aos precisos para a execución sistemática do planeamento. Noutro caso, semella imposible levar a cabo a renovación e rexeneración de tecidos urbanos e de edificacións en ámbitos de actuación conxunta mediante procedementos análogos aos de execución asistemática do planeamento.

- b) O acordo de delimitación dos ámbitos de actuación conxunta ou de autorización das actuacións illadas sobre o medio urbano conterá, entre outros extremos, o *"avance da equidistribución que sexa precisa"*, definida como *"a distribución, entre todos os afectados, dos custos derivados da execución da correspondente actuación e dos beneficios imputables á mesma, incluíndo entre eles as axudas públicas e todos os que permitan xerar algún tipo de ingreso vinculado á operación"* [art. 10.2 a) LR]. É dicir, a lei recoñece explicitamente a procedencia das operacións de equidistribución para a efectiva execución dos instrumentos que establezan as actuacións sobre o medio urbano.
- c) A memoria de viabilidade económica que ha de anteceder aos instrumentos de ordenación e execución das actuacións sobre o medio urbano ha de analizar a existencia *"dun adecuado equilibrio entre os beneficios e as cargas derivados da mesma [da actuación]"*, a fin de xustificar a viabilidade económica da operación (art. 11 LR). Así mesmo, a referencia explícita, entre os aspectos que ha de analizar, á modificación ou implantación de redes (dotacións) públicas, á fixación de novas edificabilidades, densidades e usos, á determinación de valores de repercusión para os novos usos ou á transformación física retrotráenos ineludiblemente á terminoloxía asociada cos procesos de transformación urbanística.
- d) O art. 13.1 LR habilita para o recurso na execución das actuacións sobre o medio urbano a todas as modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de ordenación territorial e urbanística. Referencia esta que, implicitamente, nos conduce ás modalidades de execución sistemática do planeamento (compensación, cooperación, etc,...) e, en consecuencia, aos procedementos de transformación urbanística. Noutro caso, carecería de toda lóxica a remisión legal aos procedementos de xestión do planeamento.

Pero se as disposicións da LR permiten deducir a natureza de operacións de transformación urbanística das actuacións sobre o medio urbano, as dúbidas despéxaas completamente o art. 14.1 TRLS, na redacción dada pola LR, segundo o cal aos efectos desa lei, son actuacións de transformación urbanística *"a) As actuacións de urbanización, que inclúen:*

- 1) *As de nova urbanización, que supón o paso dun ámbito de solo de situación de solo rural á de urbanizado para crear, xunto coas correspondentes infraestruturas e dotacións públicas, unha ou máis parcelas aptas para a edificación ou uso independente e conectadas funcionalmente coa rede dos servizos esixidos pola ordenación territorial e urbanística.*
- 2) *As que teñan por obxecto reformar ou renovar a urbanización dun ámbito de solo urbanizado, nos mesmos termos establecidos no parágrafo anterior.*

regap



ESTUDOS E NOTAS

- 3) *As actuacións de dotación, considerando como tales as que teñan por obxecto incrementar as dotacións públicas dun ámbito de solo urbanizado para reaxustar a súa proporción coa maior edificabilidade ou densidade ou cos novos usos asignados na ordenación urbanística a unha ou máis parcelas do ámbito e non requiran a reforma ou renovación da urbanización deste*".

Loxicamente, a transformación urbanística leva consigo procesos de equidistribución e así, o art. 9.5 TRLS *in fine*, tamén na redacción dada pola LR, prevé que *"cando a Administración impón a realización de actuacións de rehabilitación edificatoria e de rexeneración e renovación urbanas, o propietario terá o deber de participar na súa execución no réxime de distribución de beneficios e cargas que corresponda, nos termos establecidos no art. 8.5 c)"*.

Debería quedar fóra de toda dúbida o carácter de operacións de transformación urbanística que poden representar as actuacións de rexeneración e renovación urbana sobre ámbitos conxuntos mais non acontece o mesmo acerca do fundamento conceptual que se puidera considerar presuposto básico desa conclusión: isto é, a clasificación como *"consolidado"* ou *"non consolidado"* do solo urbano sobre o que recaen.

A lei, seguindo a doutrina constitucional sobre reparto de competencias en materia de urbanismo (STC 61/1997, do 20 de marzo¹⁶) e continuando o sistema iniciado pola Lei do solo de 2007, non establece (nin moito menos regula) categorías ou clases de solo, remitindo esa tarefa á lexislación autonómica. Terá que ser, pois, a normativa urbanística autonómica a que resolva esta cuestión, ben amparando a *"descategorización"* do solo urbano, a día de hoxe repudiada pola xurisprudencia, ben desenvolvendo os mecanismos axeitados que amparen as operacións de transformación urbanística sobre solo urbano consolidado.

Na miña opinión sería o derradeiro o xeito mellor de abordar esta cuestión pois aínda que as actuacións de rexeneración ou renovación urbanas poden supor auténticas operacións máis que de urbanización de re-urbanización e de construción da cidade, o certo é que non pode descoñecerse que recaen sobre ámbitos de solo urbano que reúnen as condicións de consolidación do solo, sen prexuízo do grao de degradación maior ou menor que presenten. Ao contrario, a *"descategorización"* dese solo, supón acudir a unha mera ficción (a de que o solo urbano non está consolidado) para acadar un obxectivo que a LR admite claramente, cal é a transformación urbanística dese solo. A maiores, a aplicación de técnicas de equidistribución sobre ámbitos de solo urbano consolidado non ten por que infrinxir a esixencia legal de xusto reparto de cargas e beneficios nin supor a imposición dunha nova carga ilegal aos propietarios de solo urbano consolidado pois, como vimos, o suposto habilitante deste tipo de actuacións é a existencia dunha situación de degradación urbana que se pretende salvar mediante a re-urbanización do ámbito. É dicir, o estado de degradación é demostrativo do esgotamento dos *"beneficios"* obtidos polos propietarios do solo a cambio de ter soportado as cargas inherentes á transformación urbanística e a execución das actuacións de rexeneración ou renovación urbanas, por canto levan consigo a re-urbanización do ámbito e a consecuente obtención de novas plusvalías polos propietarios xustifican a imposición de novas cargas a estes.

16 Vid. tamén a STC 164/2001, do 11 de xullo.

2.5.2 Sistemas de execución

A LR é absolutamente aberta ao prever os modos e procedementos para o desenvolvemento das actuacións sobre o modo urbano. Así, o art. 13.1 LR di que *“as Administracións Públicas poderán utilizar, para o desenvolvemento da actividade de execución das actuacións de rehabilitación edificatoria e as de rexeneración e renovación urbanas, todas as modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de réxime xurídico, de contratación das Administracións Públicas, de réxime local e de ordenación territorial e urbanística”*. A previsión legal semella admitir e, o que é máis importante, equiparar, tanto modos de xestión ou prestación de servizos públicos como os regulados na lexislación urbanística autonómica para o desenvolvemento urbanístico do solo.

A deficiente técnica lexislativa empregada na redacción do precepto e a confusión de conceptos do lexislador lévano a admitir como mecanismos hábiles para a execución das operacións sobre o medio urbano que, como vimos, poden levar aparellada procedementos de equidistribución de beneficios e cargas (singularmente tratándose de actuacións conxuntas) institucións xurídicas deseñadas para un fin concreto e radicalmente diferente como é a prestación de servizos públicos. A este respecto, resultan sumamente reveladoras as referencias da norma ás *“modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de réxime xurídico, de contratación das Administracións Públicas, [e] de réxime local”*, que nos retrotraen directamente a figuras como a encomenda de xestión, o organismo autónomo, a entidade pública empresarial, a axencia, a xestión indiferenciada, o órgano desconcentrado, o consorcio, ou a sociedade pública (modos de xestión directa previstos na lexislación de réxime xurídico das Administracións Públicas e na lexislación de réxime local) ou a concesión, o concerto, a sociedade de economía mixta ou a xestión interesada (modos de xestión indirecta regulados na TRLCSP), e sen prexuízo daqueles outros neste momento non se lembran.

Posiblemente o único modo de dotar de sentido ao precepto sexa o de entender que non estaba a referirse aos modos polos que han de executarse as actuacións de rehabilitación ou renovación e rexeneración urbanas, senón que se pretendía detallar aos suxeitos capacitados para levar a cabo esa execución. É dicir, o enfoque da norma estaría posto non no obxecto (as modalidades de execución) senón nos suxeitos habilitados (ben por si sos ben mediante fórmulas de cooperación interadministrativa) para levar a efecto o desenvolvemento da actuación, ben directamente ben mediante procedementos de execución indirecta, pero en todo caso polos previstos na lexislación urbanística aplicable. E isto sería así porque a complexidade das actuacións de execución, que levan consigo nuns casos operacións de equidistribución e, noutros casos, a expropiación ou a ocupación dos inmobles afectados e, en todo caso, a execución física da operación mediante a realización da obra, non resulta posible a través de figuras como o contrato administrativo de concesión cuxo obxecto non só é máis limitado senón tamén absolutamente diferente.

2.5.3 Iniciativa e suxeitos intervinientes na execución

O teor do art. 13.1 LR comentado, xunto co xa exposto en relación coa iniciativa no procedemento de ordenación das actuacións sobre o medio urbano, así como as referencias explícitas contidas nas letras a) e c) do art. 15.3 LR, permiten deducir que a xestión da

regap



ESTUDOS E NOTAS

execución desas actuacións lle pode corresponder tanto á Administración como a suxeitos de Dereito Privados.

Con maior detalle, o art. 15.1 LR relaciona os suxeitos lexitimados para participar na execución das operacións de rehabilitación ou renovación ou rexeneración urbanas: Administracións Públicas, entidades públicas adscritas ou dependentes das anteriores, as comunidades e agrupacións de comunidades de propietarios, as cooperativas de vivendas, as asociacións administrativas constituídas ao efecto, os propietarios de terreos, construcións, edificacións e parcelas, os titulares de dereitos reais, os titulares de aproveitamento, as empresas e entidades intervinientes por calquera título nas operacións e as asociacións administrativas que estes derradeiros suxeitos poidan constituír, de acordo coa lexislación sobre ordenación do territorio e urbanismo ou coa propia LR.

Aos suxeitos enumerados a LR atribúelles no art. 15.3 unha serie de dereitos e facultades en orde á execución das actuacións sobre o medio urbano, que desenvolverán, ou non, de acordo coa súa natureza xurídica, e que poden sintetizarse nos seguintes:

- a) Actuar no mercado inmobiliario con plena capacidade xurídica. Neste punto, a lei contén unha previsión de maior interese, cal é o recoñecemento da iniciativa dos suxeitos antes citados, pola súa propia iniciativa ou por encargo doutro dos suxeitos que teña a consideración de “*responsable da xestión*”, os plans e proxectos de xestión da actuación.
- b) Constituírse en asociacións administrativas para concorrer aos concursos públicos convocados pola Administración para a execución das obras comprendidas na actuación. Neste punto, a lei recoñécelle a estas asociacións unha facultade de enorme transcendencia, pero necesaria para a execución das obras, como é atribuírlle, na condición de fiduciario, o poder de disposición sobre os elementos comúns dos edificios ou complexos inmobiliarios afectados pola actuación e máis sobre as fincas privativas existentes naquelas. E todo iso sen máis limitacións que as que puidesen vir establecidas nos estatutos das comunidades de propietarios en réxime de división horizontal ou complexo inmobiliario.

Cómpre facer notar que a LR non lle recoñece a ningún outro suxeito interviniente no procedemento de execución a condición de fiduciario con poder de disposición sobre aqueles elementos¹⁷. A ausencia desta previsión lévanos a cuestionar a viabilidade da execución das operacións sobre o medio urbano cando a iniciativa destas lle corresponda a outros suxeitos privados. Neste suposto (pensemos, por exemplo, que o desenvolvemento da actuación lle corresponde aos propietarios das fincas afectadas), a eventual solución podería vir dada pola aplicación dos modos de execución do planeamento establecidos pola lexislación urbanística (no mesmo suposto, pensemos no sistema de compensación).

- c) Asumir, directamente ou asociados con suxeitos públicos ou privados que tamén interveñan no procedemento, a xestión das obras.

17 O art. 158.2 LOUG atribúelle a mesma condición de fiduciarias con poder de disposición sobre as parcelas comprendidas no polígono de que se trate ás xuntas de compensación: “*As xuntas de compensación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre as fincas pertencentes aos propietarios membros daquelas, sen máis limitacións que as establecidas nos estatutos*”.

Velaí unha similitude máis entre a execución das actuacións sobre o medio urbano reguladas na LR e a execución do planeamento xeral.

- d) Constituír un fondo de conservación e rehabilitación, integrado polas achegas dos propietarios e que poderá destinarse a cubrir os non pagamentos das cotas destinadas a custear as obras.

Bótase de menos que, sendo tan numerosos e variados os suxeitos que poden intervir na xestión da execución das actuacións, a lei limite aos propietarios as achegas ao fondo de conservación excluindo, alomenos de entrada, aos restantes suxeitos (por exemplo, titulares de dereitos reais sobre os inmobles).

- e) Adquirir condición de beneficiario directo das medidas de fomento establecidas polas Administracións para este fin, con habilitación para percibir e xestionar as axudas que se poidan outorgar aos propietarios de fincas.
- f) Outorgar escrituras de modificación do réxime de propiedade horizontal (hai que entender, de xeito amplo, que tamén dos complexos inmobiliarios).
- g) Ter a condición de beneficiarios da expropiación da parte de pisos e locais, en edificios destinados predominantemente ao uso de vivenda constituídos en réxime de propiedade horizontal, que sexa indispensable para instalar os servizos comúns que se preveren pola Administración en plans, na delimitación de ámbitos de actuacións sobre o medio urbano ou en ordes de execución, cando non sexa viable *“técnica ou economicamente”* outra solución e sempre que se garanta o respecto á superficie mínima e aos estándares establecidos para locais, vivendas e espazos comúns.

Á vista de previsión, non semellaría excesivo, de modo similar ao que acontece nos supostos de transformación urbanística, que a condición de beneficiario da expropiación neste suposto se recoñecese tamén aos suxeitos lexitimados para intervir na operación cando o plan ou a delimitación do ámbito da actuación fose elaborado ou proposto por suxeitos privados. Pola contra, o teor literal do precepto limita a atribución da facultade ao suposto no que os servizos comúns de que se trate respondesen a unha previsión da Administración.

- h) Solicitar créditos para o financiamento das obras de conservación e das necesarias para a execución da actuación.

Esta derradeira previsión pode considerarse redundante á vista das facultades detalladas no primeiro apartado das que se enumeraron.

2.5.3.1. Especial referencia ás asociacións administrativas

Cómpre deterse na regulación que a LR fai no seu art. 16 das asociacións administrativas que os suxeitos que interveñen no desenvolvemento das operacións sobre o medio urbano poden constituír para executar as obras das referidas operacións.

O art. 16 LR detense regulando o seu réxime xurídico, caracterizado polas seguintes notas:

- a) Son asociacións de natureza administrativa e con personalidade xurídica propia, dependentes da Administración actuante, que será a competente para aprobar os estatutos polos que han de rexerse (xunto coa LR e a lexislación urbanística aplicable), momento no que adquirirán a súa personalidade.

regap



ESTUDOS E NOTAS

- b) Adoptarán os seus acordos por maioría simple das cotas, agás que os estatutos ou a normativa aplicable establezan maiorías especiais en determinados supostos. Os acordos así adoptados serán impugnables mediante recurso de alzada perante a Administración da que dependan.
- c) A súa disolución producirase polo cumprimento dos seus fins e logo do acordo da Administración da que dependan, o que non se producirá ata o cumprimento das súas obrigas.

A regulación deste tipo de asociacións, quizais por pouco ambiciosa, pode conducilas a un camiño sen saída: se ben a LR lle atribúe unha facultade poderosísima cal é a plena disposición sobre os elementos comúns dos edificios ou complexos inmobiliarios e máis sobre as fincas privativas existentes no ámbito das actuacións sobre o medio urbano, o certo é que a LR limita o seu fin a *“participar nos concursos públicos que a Administración convoque aos efectos de adxudicar a execución das obras correspondentes”* [art. 15.3 b) LR]. Que acontecería no caso de que a asociación administrativa constituída non resultase adxudicataria das obras da actuación? Ou doutro xeito, é rendible ou merece a pena investir tempo e recursos na constitución dunha asociación administrativa que só potencialmente vai executar as obras que son a súa razón de ser?

Quizais fose máis factible que a lei lle atribuíse a competencia para xestionar (ou colaborar na xestión) a execución das actuacións de rehabilitación ou renovación ou rexeneración urbanas, de xeito semellante a unha xunta de compensación, ou simplemente a execución das obras que comprenden, sen prexuízo de que polo seu carácter deben respectar os principios de publicidade e concorrência na contratación das obras. Ou quizais sexa preciso agardar a que a lexislación urbanística autonómica complete a súa regulación atribuíndolle máis fins que as doten dun maior contido.

2.5.4 Mecanismos de cooperación na execución das actuacións sobre o medio urbano

2.5.4.1. Convenios para o financiamento das actuacións sobre o medio urbano

O art. 17.1 LR enumera unha serie de negocios xurídicos que os suxeitos lexitimados para intervir nas actuacións sobre o medio urbano poden concluír entre si co fin de *“facilitar a xestión e execución”* das actuacións, e que serían os seguintes:

- a) Contratos de cesión, con facultade de arrendamento ou outorgamento do dereito de explotación a terceiros, das fincas urbanas ou dos seus elementos, por tempo determinado, a cambio do pago aprazado do custo das actuacións que debe sufragar o propietario de tales fincas.
- b) Contrato de permuta ou cesión de terreos ou de parte da edificación suxeita a rehabilitación por determinada edificación futura.
- c) Contrato de arrendamento ou cesión de uso de local, vivenda ou elemento dun edificio por prazo determinado en troques do cambio polo arrendatario ou cesionario do pago de impostos, taxas, cotas, gastos de conservación e das obras comprendidas nas actuacións sobre o medio urbano.

O apartado 2 do artigo citado precisa que, no caso de tratarse de cooperativas de vivendas, os contratos referidos no primeiro e derradeiro apartado unicamente poderán referirse a locais comerciais ou a instalacións e edificacións complementarias.

Como pode apreжаться trátase de negocios xurídicos destinados ao financiamento dos custos asociados á execución material das obras obxecto das actuacións de rehabilitación ou rexeneración e renovación urbana, dispensando, nuns casos (b e c) ao propietario dos inmobles de sufragar todos ou parte dos gastos e, noutro caso (a), permitíndolle aprazar o pagamento de tales gastos, e que poden ser agrupados en dúas grandes categorías: contrato de permuta de cousa futura e contrato de arrendamento inmobiliario con pagamento da renda non diñeiraria.

Cómpre entender que a listaxe de negocios xurídicos que poden concluír os suxeitos lexitimados para intervir nas operacións non se limita aos descritos no art. 17.1 LR, podendo convir todos aqueles que consideren convenientes, de conformidade coa plena capacidade xurídica para intervir no mercado inmobiliario que lle atribúe a lei [art. 15.3 a) LR], sen máis límite que os fixados polas “*leis, a moral e a orde pública*” (art. 1255 do Código Civil) e aqueles que poidan derivar da súa natureza xurídica (diferenciación suxeitos de dereito público - suxeitos de dereito privado, p.e.).

2.5.4.2. Convenios para a xestión das actuacións sobre o medio urbano

O art. 19 LR ten por obxecto regular a conclusión de convenios destinados a cooperar e, en consecuencia, facilitar e favorecer a execución das actuacións sobre o medio urbano configurando, deste modo, unha figura xurídica análoga á dos convenios urbanísticos. Na súa virtude, habílitase ás Administracións Públicas que cooperen na xestión das actuacións sobre o medio urbano para subscribir convenios coa ampla relación de suxeitos, públicos e privados, lexitimados para participar na execución das actuacións e aos que nos referimos nun apartado anterior deste traballo¹⁸ (apartado 2.5.3).

A norma preocúpase, tamén, de definir o obxecto sobre o que poden versar tales convenios:

- a) “*A organización da xestión da execución*”, indicando que poderá revestir as formas de consorcio ou de sociedade mercantil de capital mixto. Di a lei que, incluso, con participación privada minoritaria.

Cabe preguntarse por que prevendo a lei que as Administracións Públicas, para a execución das actuacións sobre o medio urbano, poderán empregar “*todas as modalidades de xestión directa e indirecta admitidas pola lexislación de réxime xurídico, de contratación das Administracións Públicas, de réxime local e de ordenación territorial e urbanística*” (art. 13.1 LR) se restrinxen a colaboración das Administracións Públicas con outros suxeitos ás figuras do consorcio e da sociedade de capital mixto.

Ao meu xuízo, tendo en conta a previsión transcrita e o recoñecemento legal da autonomía da vontade das Administracións Públicas, cómpre entender que a enumeración

¹⁸ Vid. tamén o art. 15.1 LR.



exposta das formas xurídicas a través das que pode artellarse a cooperación non ten carácter pechado e que deben admitirse outras modalidades de colaboración.

- b) *“O procedemento e a competencia para a determinación do xestor directamente responsable da execución”* cando non a asuman a Administración, o consorcio ou a sociedade mixta que se poida constituír.

Non formula maiores dúbidas esta previsión, sen prexuízo de recordar a necesidade de garantir o respecto aos principios de publicidade e concorrência na contratación da execución das obras cando asuman a súa execución os suxeitos privados.

- c) *“Os termos e as condicións concretas, incluídas as axudas e incentivos públicos, da ordenación e a execución da actuación de que se trate”*. Engade a norma que ditos termos e condicións poderán concretarse, á súa vez, mediante acordos entre o xestor responsable da actuación e os suxeitos lexitimados para participar no procedemento de execución.

Esta previsión vén sendo, dalgún xeito, o lóxico corolario da atribuída competencia á Administración para aprobar os instrumentos de ordenación das actuacións sobre o medio urbano e como mecanismo para traspoñer as concretas determinacións daqueles durante o proceso de execución conformador do novo medio urbano.

Débase facer notar que a LR ao describir o obxecto posible destes convenios estaos configurando dun xeito semellante aos “convenios de execución” do planeamento urbanístico. A diferenza do que acontece na lexislación urbanística a LR non contempla para o ámbito que regula unha figura análoga á dos “convenios de planeamento” que, neste suposto e por comparación co previsto na LOUG (art. 235 LOUG¹⁹), puideran ter por obxecto a fixación dos criterios a seguir para a ordenación das actuacións de rehabilitación ou de renovación ou rexeneración urbanas ou o modo no que os intereses públicos deban documentarse neses instrumentos.

A planificación e ordenación de actuacións de tanta complexidade como as de rexeneración e renovación urbanas aconsellaría non prescindir de institucións xurídicas que atesouran tanta potencialidade de cara á resolución desas operacións como ese tipo de convenios. Por este motivo, e sen prexuízo de que poida preverse e desenvolverse a súa regulación pola normativa urbanística autonómica, razóns de seguridade xurídica farían recomendable a previsión deste tipo de convenios “de planeamento” na LR.

2.5.4.3. A cooperación interadministrativa

A LR dedica o artigo 18 a regular a cooperación interadministrativa, se ben cinguíndose á acción de fomento da Administración Xeral do Estado para a execución das actuacións sobre o medio urbano.

19 Art. 235.1 LOUG: “A Administración autonómica e os concellos, así como os organismos adscritos ou dependentes dunha e outros, poderán celebrar entre si e con outras administracións convenios para definir de común acordo e no ámbito das súas respectivas competencias:

a) Os criterios de ordenación a que deba axustarse o planeamento urbanístico e as súas modificacións e revisións.

b) Os termos en que deba preverse no planeamento urbanístico, ou nas súas modificacións ou revisións, a realización dos intereses que xestionen”.

Comezando polo primeiro, o art. 18.1 LR dispón que as actuacións que enumera (as de conservación, rehabilitación e rexeneración urbanas, a elaboración e aprobación dos instrumentos de ordenación e xestión das actuacións sobre o medio urbano, especialmente os que recaian sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos e vulnerables ou que padezan problemáticas análogas con variables económicas, ambientais e sociais e as actuacións que teñan por finalidade eliminar infravivenda, garantir a accesibilidade universal ou mellorar a eficiencia dos edificios, trátase de ámbitos de xestión illados ou conxuntos) poderán beneficiarse da colaboración e cooperación económica da Administración Xeral do Estado, con prioridade para a obtención das axudas estatais vixentes. Non obstante, o precepto marca como condición para a aplicación dese beneficioso réxime que se trate de actuacións con cobertura nos correspondentes plans estatais. Introdúcese, deste xeito unha restrición moi relevante no acceso ás accións de fomento previstas, criticable en tanto en canto non basea a discriminación aplicada na consecución dos obxectivos da lei senón, meramente, na orixe do instrumento superior que prevé tales actuacións.

O apartado 2 do art. 18 contén unha previsión absolutamente xenérica destinada a imporlle ás Administracións Públicas a colaboración para o fomento da *“actividade económica, a sustentabilidade ambiental e a cohesión social e territorial”*, habilitándoas para concluír convenios de colaboración nos que se asignen fondos para a consecución deses fins.

2.5.5 Os dereitos de realoxo e retorno na execución das actuacións sobre o medio urbano

Co fin último de facilitar a execución das actuacións de rehabilitación ou renovación e rexeneración urbanas, a LR regula de xeito prolixo os dereitos de realoxo e retorno dos ocupantes (dereito de realoxo) e dos arrendatarios (dereito de retorno) dos inmobles incluídos no ámbito da actuación e que se vexan directamente afectados pola mesma.

2.5.5.1. O dereito de realoxo

a) Suxeitos

Con carácter xeral, a lei recoñécelle o dereito de realoxo *“aos ocupantes legais de inmobles que constitúan a súa residencia habitual”* (art. 14.1 LR). Entendendo que a mención *“ocupantes legais”* ampara aos ocupantes dotados dun título xurídico que lexitima a ocupación do inmovble, carecerían deste dereito tanto os precaristas como aqueles ocupantes non tolerados, como acontece no caso do precario, e cuxo exemplo máis obvio o constitúen os *“okupas”*. Así mesmo, tamén é condición para a existencia do dereito que o inmovble teña a consideración de residencia habitual. Non podemos deixar de recordar que, para estes efectos, a inscrición no Padrón Municipal constitúe proba da residencia habitual na vivenda de que se trate (art. 53.1 do RD 1960/1986, do 11 de xullo, Regulamento de poboación e demarcación territorial²⁰).

O dereito de realoxo, di o apartado 3 do art. 14 LR, é persoal e intransferible, *“agás no caso de herdeiros forzosos ou cónxuxe supérstite, sempre e cando acrediten que comparten co*

20 Art. 53.1 RD 1960/1986, do 11 de xullo, Regulamento de poboación e demarcación territorial: *“O padrón municipal é o rexistro administrativo onde constan os veciños dun municipio. Os seus datos constitúen proba da residencia no municipio e do domicilio habitual no mesmo. As certificacións que de ditos datos se expidan terán carácter de documento público e fehaciente para todos os efectos administrativos”*.

titular en termos de residencia habitual, a vivenda obxecto do realoxo". Pódese criticar do precepto a limitación da transmisibilidade do dereito unicamente ao "cónxuxe", toda vez que constitúe unha realidade amplamente recoñecida legal e xurisprudencialmente a das parellas de feito.

Correlativamente, os obrigados ao cumprimento do dereito de realoxo a Administración actuante ou o beneficiario da expropiación, cando se actúe mediante o sistema de expropiación, e, nos restantes supostos, o promotor da actuación.

Examinado o aspecto subxectivo do dereito, debemos referirnos ás condicións obxectivas para o nacemento do dereito. Así, a LR restrinxe a existencia do dereito a dous supostos de procedementos para a execución das actuacións sobre o medio urbano:

- a) Xestión da actuación mediante o sistema de expropiación.
- b) Cando se trate doutro tipo de procedementos de xestión, a operación ha de referirse a ámbitos de actuación conxunta.

É dicir, exclúese o dereito de realoxamento nos supostos de actuacións illadas que non se executen mediante o sistema de expropiación. Esta previsión resulta discutible, ao meu xuízo, pois que unha actuación de rehabilitación se limite a un único inmovble, por exemplo, non exclúe o desprazamento da vivenda habitual a un gran número de interesados (en moitos casos a máis que noutros supostos de actuacións de rexeneración ou renovación urbanas, como por exemplo unha actuación de dotación). Sería aconsellable, para evitar eses posibles efectos perniciosos, que a lei estendese tamén a eses supostos o dereito de realoxo, sen prexuízo de introducir as modulacións e factores de corrección precisos atendendo ao alcance da actuación.

b) Obxecto

O dereito de realoxo farase efectivo mediante a entrega dunha vivenda por cada unha das vivendas afectadas pola actuación, de ser posible no mesmo ámbito ou, noutro caso, no máis próximo ao mesmo, e, subsidiariamente, para o caso de que iso non sexa posible a entrega de vivenda, mediante o pagamento dunha cantidade equivalente (art. 14.5 LR). A lei precisa, por outra banda, que este dereito é independente do dereito a percibir as indemnizacións correspondentes pola extinción de dereitos preexistentes (art. 14.6 LR), agás no suposto, detallado máis adiante, no que, en actuacións mediante o sistema de expropiación, o titular do dereito decida non exercitalo optando pola percepción do seu equivalente en diñeiro.

Con carácter xeral, a lei dispón que a vivenda a entregar deberá ter unha superficie "*axeitada ás necesidades do titular do dereito de realoxamento*", engadindo que, no caso de ser discapacitado o titular, a vivenda deberá ser accesible ou acorde coas necesidades do discapacitado. En calquera caso, a vivenda de substitución deberá respectar os límites que establece a lexislación sobre vivenda protexida aplicable.

Dun xeito máis concreto, o apartado 1 do art. 14 LR define o alcance das obrigas sobre características da vivenda a entregar a cargo dos suxeitos obrigados a iso:

- a) No sistema de expropiación, as Administracións Públicas ou beneficiarios da expropiación deberán entregar as vivendas ou ofrecer alugueiros, en función do título que amparase a ocupación da vivenda afectada, nas condicións vixentes para as vivendas sometidas a un réxime de protección pública, vivendas que terán unha superficie axeitada ás necesidades do titular.

Neste suposto, o titular do dereito pode optar pola entrega da vivenda ou acceso ao alugueiro ofrecido, o que equivalerá ao pagamento do prezo xusto expropiatorio, ou polo pagamento en metálico dese prezo xusto, caso no que o dereito de realoxo non chega a nacer.

- b) Nos casos restantes (actuacións mediante ámbitos de xestión conxuntos) por sistemas no expropiatorios, a lei límitase a indicar que o promotor deberá garantir o dereito de realoxo “nas condicións que estableza a lexislación aplicable”.

Non xulgándose desacertada a previsión legal, o certo é que se bota de menos no precepto unha maior contundencia na protección e efectividade do dereito de realoxo neses supostos algo, ao meu entender, perfectamente posible sen invadir as competencias autonómicas en exercicio da competencia estatal exclusiva sobre *“regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais”* (art. 149.1.1ª CE). A referencia legal á mera “garantía” do dereito de realoxo engade un factor de incerteza para os ocupantes das vivendas afectadas e deixa a porta aberta a solucións simplemente monetaristas para facer efectivo o dereito a que nos vimos referindo que poden non ser as máis aconsellables se, como resulta previsible, os titulares do dereito se encadran en grupos sociais vulnerables. Ademais, non se apreza motivo ningún para establecer solucións legais diferentes perante supostos de feito esencialmente idénticos.

c) O procedemento

A efectividade do dereito de realoxamento, por afectar a un dereito da transcendencia que ten o de residencia, require dun procedemento no que se garanta a intervención dos afectados. Neste sentido, o apartado 4 do art. 14 LR fixa as regras mínimas ás que, sen prexuízo do seu desenvolvemento pola lexislación autonómica, ha de atermos o procedemento de realoxo:

- a) A Administración deberá identificar aos ocupantes legais que residan habitualmente nas vivendas afectadas por calquera medio admitido en dereito e notificaralles a inclusión do inmovible no ámbito da actuación, outorgándolle un trámite de audiencia que, de existir un trámite de información pública, coincidirá con este.

A referencia ao trámite de información pública semella que ha de entenderse referida ao que, de ser o caso, pode existir nos procedementos de delimitación dos ámbitos de actuación conxunta ou illada das operacións sobre o medio urbano a que se refire o art. 10.2 LR.

- b) Durante o trámite de audiencia ou información pública os interesados deberán acreditar que reúnen os requisitos legais para ser titulares do dereito e, así mesmo, solicitar

regap



ESTUDOS E NOTAS

o seu recoñecemento ou renunciar ao mesmo. Engade a norma que a falta de contestación non lle impedirá á Administración continuar o procedemento.

A regulación da renuncia ao dereito de realoxo, neste punto, suscita dúbidas acerca dos seus efectos. Así, nun desenvolvemento mediante un sistema de expropiación, cómpre entender que a renuncia ao dereito de realoxo leva consigo o pagamento en metálico do prezo xusto que se determine pola privación da propiedade ou uso da residencia habitual mais, para os restantes supostos (ámbitos de xestión conxunta mediante procedementos non expropiatorios) a norma nada establece. Reiterando o xa dito noutro punto, bótase en falta un maior detalle da norma, especialmente nun aspecto coma o tratado que se refire a dereitos e intereses que deben ser obxecto dunha especial protección e salvagarda.

- c) A Administración, logo de concluír o trámite de audiencia, e se non o tivese feito, aprobará a listaxe definitiva dos titulares do dereito de realoxo e notificarallo aos mesmos.
- d) A modo de cláusula de peche e salvagarda, prevese que a Administración poida, en momentos posteriores á cumprimentación dos trámites descritos, recoñecerlle o dereito de realoxo a quen acrediten reunir os requisitos legais para iso.

2.5.5.2. O dereito de retorno

O dereito de retorno xorde para os arrendatarios de vivendas cando non poidan facer uso destas como consecuencia da execución de actuacións illadas mediante sistemas diferentes do de expropiación, materializándose nos dereitos ao aloxamento provisional e ao retorno á vivenda inicialmente ocupada cando remate a execución da actuación (art. 14.2 LR²¹).

Este dereito complexo en razón do seu obxecto, pois comprende dous dereitos diferentes (aloxamento provisional e retorno propiamente dito), é esixible perante o dono da nova edificación se ben está limitado no tempo polo término do contrato de arrendamento do que xermola.

En canto ao modo no que ha de facerse efectivo o dereito, o apartado 2 do art. 14 LR regula minimamente as condicións nas que ha de facerse efectivo o dereito de retorno. Así, a nova vivenda que deberá facilitarse ao titular do dereito:

- a) Localizarase no mesmo soar ou no entorno do edificio demolido ou rehabilitado.
- b) Será de características análogas á ocupada orixinariamente polo arrendatario.
- c) A súa superficie non será inferior nun 50% á inicialmente ocupada, debendo ter, en todo caso, unha superficie de 90 m² ou igual á que tivera a vivenda afectada.

Pola contra, a lei nada di acerca do dereito de aloxamento provisional, nin mediante remisión ao previsto para o dereito de realoxo (opción, ao meu entender, perfectamente facti-

21 Art.14.2 LR: “Cando se actúe de maneira illada e non corresponda aplicar a expropiación, os arrendatarios que, a consecuencia das obras de rehabilitación ou demolición non poidan facer uso das vivendas arrendadas, terán dereito a un aloxamento provisional, así como a retornar cando sexa posible, sendo ambos dereitos exercitables fronte ao dono da nova edificación, e polo tempo que reste ata a finalización do contrato”.

ble) nin sequera mediante referencias xenéricas a, por exemplo, as condicións e límites das vivendas sometidas a algún réxime de protección pública.

V A xeito de conclusión

A avaliación global que pode facerse da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas non pode ser senón positiva en tanto en canto é unha norma que pretende abordar cunha pretensión de integridade e complitude tanto o tratamento do deber de rehabilitación urbanística como das complexas actuacións de renovación e rexeneración dos ámbitos urbanos degradados. Especialmente ha de gabarse a regulación deste tipo de operacións urbanas, orfas dunha regulación propia e específica que atenda á súa especial natureza e problemática. Xa unicamente por esta pretensión ha de recoñecerse o mérito da norma.

Non obstante, trátase dunha lei que, ao meu xuízo, contén unha serie de eivas e defectos que non poden obviarse e que a lastran, nalgún aspecto de xeito decisivo. Tales defectos virían dados, dunha banda, pola deficiente técnica lexislativa posta de manifesto na redacción dalgúns preceptos e que redundan na aparición de lagoas e dificultades para a súa interpretación e coordinación con outras normas, dificultando potencialmente a súa aplicación práctica. Doutra banda, pode criticarse desta lei certa falta de ambición no seu contido por canto se optou, con frecuencia, por diferir a regulación de determinados aspectos ao que dispoña a lexislación urbanística (autonómica) aplicable. Entendo, como xa se apuntou nalgún momento, que resultaría factible completar o deseño xurídico de determinadas institucións e procedementos sen invadir as competencias das Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, vivenda e ordenación do territorio.

Con todo, reiterando o exposto, a avaliación final da lei ha de ser positiva. Ademais, en última instancia, será a súa aplicación práctica a que determine a medida do seu éxito ou do seu fracaso.

VI Bibliografía

- BERROCAL LANZAROT, Ana Isabel (2001): «Primeras reflexiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Actualidad Civil*, 27/06/2013. Madrid: La Ley.
- CORCHERO PÉREZ, Miguel e SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2013): «Administración local y proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* núm. 9.
- (2013): «La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Práctica Urbanística* núm. 122.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena (2003): *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: Thompson-Civitas.
- (2006): *El decoro urbanístico en Galicia*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

regap



ESTUDIOS E NOTAS

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1998): *La rehabilitación urbanística*. Madrid: Aranzadi.

ROBLES REYES, Juan Ramón (2001): «De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y las Siete Partidas» en *Anales de Derecho* núm. 19, 181-193. Murcia: Universidad de Murcia.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique; RAMOS COVELO, Alfonso; RIOBÓ IBÁÑEZ, Marta (2004): «Derecho urbanístico de Galicia». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*.

Os problemas que se formulan na
execución das sentenzas urbanísticas

Los problemas que se plantentan en la ejecución de sentencias urbanísticas

The problems that are formulated in
the execution of urbanistic sentences



LAURA LÓPEZ DEL CASTILLO

Funcionaria do corpo de xestión de administración
da Xunta de Galicia (España)
laura.lopez.del.castillo@xunta.es

Recibido: 08/11/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Resumo: *A tutela xudicial efectiva comprende o dereito a obter a execución das sentenzas como última fase do proceso. Non obstante, é unha fase moi importante posto que a través dela se vai materializar a protección xudicial. Con este estudo achegámonos aos principais problemas que formula a execución urbanística en sede xudicial, analizando especialmente os casos da inexecución das sentenzas urbanísticas sobre a base da imposibilidade material ou legal a que se refire o artigo 105 da Lei de xurisdición contencioso-administrativa. Tras analizar as principais correntes doutrinarias e xurisprudenciais na materia encontrámonos cunha tendencia á interpretación restritiva das causas da inexecución das sentenzas que entronca cunha práctica xudicial cada vez máis respectuosa co dereito de execución de sentenzas como parte integrante do dereito fundamental do artigo 24.1 CE.*

Palabras clave: *Tutela xudicial efectiva, execución de sentenzas urbanísticas, imposibilidade material e legal.*

Resumen: *La tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener la ejecución de las sentencias como última fase del proceso. Sin embargo, es una fase muy importante puesto que a través de ella se va a materializar la protección judicial. Con este estudio nos acercamos a los principales problemas que plantea la ejecución urbanística en sede judicial, analizando especialmente los casos de inejecución de sentencias urbanísticas en base a la imposibilidad material o legal a que se refiere el artículo 105 de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa. Tras analizar las principales corrientes doctrinales y jurisprudenciales en la materia nos encontramos con una tendencia a la interpretación restrictiva de las causas de inejecución de sentencias que entronca con una práctica judicial cada vez más respetuosa con el derecho de ejecución de sentencias como parte integrante del derecho fundamental del artículo 24.1 CE.*

Palabras clave: *Tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias urbanísticas, imposibilidad material y legal.*

Abstract: *The effective legal protection includes the right to obtain the performance of judgments as the legal process's final stage. However, it is a very important phase, as, through it, the judicial protection is embodied. With this study, we have approached the main problems of urban planning implementation in court, especially analyzing the cases of non-performance of urban planning decisions based on the material or legal impossibility referred to article*

105 of the Law on Administrative Justice. After analyzing the doctrinal and jurisprudential main streams in this area, we find a tendency to a restrictive interpretation of the causes of non-execution of judgments which connects with a judicial practice increasingly respectful of the enforcement of judgments' right as part of the fundamental right provided on article 24.1 of the Spanish Constitution.

Key words: Effective judicial protection, enforcement of urbanistic judgments, legal and material impossibility.

Índice: *Relación de abreviaturas* 1. *O dereito á execución das sentenzas* 1.1. *A potestade xurisdiccional* 1.2. *O dereito á execución de sentenzas como parte do dereito constitucional á tutela xudicial efectiva* 1.3. *A execución de sentenzas no ámbito contencioso -administrativo e os problemas específicos que se formulan no dereito urbanístico* 2. *Execución de sentenzas: os posibles contidos do fallo* 2.1. *O contido da execución en sentenzas contenciosas* 2.2. *Supostos propios de dereito urbanístico* 3. *As distintas clases de execución* 3.1. *Execución voluntaria* 3.2. *Execución forzosa* 3.2.1. *Introdución* 3.2.2. *Aspectos procesuais* 3.3. *Execución fraudulenta* 3.4. *Execución provisional* 4. *Causas de inexecución de sentenzas urbanísticas* 4.1 *Introdución* 4.2. *Imposibilidade material* 4.3. *Imposibilidade legal* 4.3.1. *Casos nos que se dita unha nova licenza que ampara a construción que fora declarada ilegal* 4.3.2. *Cambios normativos que legalizan as construcións ilegais* 4.3.2.a) *Cambio no plan urbanístico cando a licenza declarada ilegal era contraria a este. Requisitos para que se poida apreciar a imposibilidade legal* 4.3.2.b) *Cambio lexislativo cando a licenza era contraria á lei (presa de Itoiz)* 4.3.2.c) *Breves conclusións* 4.3.3. *Terceiros adquirentes* 4.3.4. *Existencia de obras públicas e bens de uso ou servizo público* 4.4. *Outros supostos* 4.5. *Aspectos procesuais* 5. *Nulidade de actos e disposicións contrarios ao pronunciamento da sentenza ditados coa finalidade de eludir o seu cumprimento. Procedemento* 6. *Facultades procesuais de que dispoñen os xuíces e tribunais para levar para efecto as sentenzas* 7. *Conclusións*. 8. *Bibliografía. Relación de sentenzas e autos TC e TS*

Relación de abreviaturas

ATC	Auto Tribunal Constitucional
ATS	Auto Tribunal Supremo
CCAA	Comunidades Autónomas
CC	Código Civil
CP	Código Penal
Fdto. Xco.	Fundamento Xurídico
Xulgados C-A	Xulgados do Contencioso- Administrativo
L.	Lei
LAC	Lei de Axuizamento Civil
LXCA	Lei da Xurisdición contencioso-administrativa
LOPX	Lei Orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do Poder Xudicial
LOUGA	Lei 9/2002 de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural en Galicia
LPAP	Lei de Patrimonio das Administracións Públicas
LRXAP e PAC	Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común (L. 30/1992)
MF	Ministerio Fiscal
páx.	páxina
páxs.	páxinas
PXOU	Plan Xeral de Ordenación Urbana
ss.	seguintes
RSCL	Regulamento de Servizos das Corporacións Locais
STC	Sentenza do Tribunal Constitucional
STS	Sentenza do Tribunal Supremo
STSX	Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza
STSXG	Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia
TS	Tribunal Supremo
TSX	Tribunal Superior de Xustiza
TSXG	Tribunal Superior de Xustiza de Galicia

1. O dereito á execución das sentenzas

1.1 A potestade xurisdiccional

Ata a Constitución de 1978 a execución das sentenzas firmes no ámbito contencioso -administrativo correspondía aos órganos da Administración, isto supoñía deixar en mans da Administración a execución dos fallos xudiciais. Este sistema, herdado do réxime francés do século XIX, deixaba en suspenso o sistema de garantías da vía contencioso -administrativa.

Coa Lei de Xurisdición Contencioso-Administrativa de 1956 avanzouse ao outorgar ao tribunal sentenciador unhas facultades para adoptar, a instancia das partes interesadas, medidas axeitadas para promover e activar a total execución da sentenza. Pero o cambio definitivo prodúcese co artigo 117.3 da Constitución Española de 1978 (en diante CE) o cal establece que *“o exercicio da potestade xurisdiccional en todo tipo de procesos, xulgando e facendo executar o xulgado, corresponde exclusivamente aos Xulgados e Tribunais determinados polas Leis, segundo as normas de competencia e procedemento que estas establezan, ”*. Así, tal como expón o profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *“toda tradición histórica de separación de poderes quedou rota no noso sistema contencioso -administrativo polo artigo 117.3 da CE”*. Este precepto supón unha garantía do dereito fundamental da tutela xudicial efectiva que recolle o artigo 24.1 da CE e que, tal como veremos máis adiante, e segundo a doutrina do Tribunal Constitucional, engloba o dereito á execución das sentenzas. Isto vai producir un choque coas potestades administrativas de autotutela executiva que pode formular problemas nalgúns supostos: pensemos, por exemplo, nunha demolición realizada pola Administración, froito dunha orde de execución, sen esperar a que se dite sentenza polo órgano xudicial no suposto de que non se tivese solicitado a suspensión do acto.

O seguinte paso na evolución lexislativa constitúe a Lei de Xurisdición Contencioso Administrativa (LXCA) de 1998 cuxa exposición de motivos reproduce o mandato constitucional; nela, ponse de manifesto o esforzo realizado no texto legal para incrementar as garantías da execución das sentenzas, ámbito este que cualifica como unha das zonas grises do noso sistema contencioso -administrativo. A propia LXCA engade a continuación que *“como vén sinalando a xurisprudencia, ese dereito (de tutela xudicial efectiva) non se satisfai mediante unha xustiza simplemente teórica, senón que leva consigo o dereito á execución puntual do fallado nos seus propios termos. A negativa, expresa ou implícita, a cumprir unha resolución xudicial constitúe un atentado á Constitución fronte ao que non caben excusas”*.

Polo tanto, actualmente son os xuíces os que teñen que velar pola efectividade dos fallos xudiciais non se entendendo satisfeito o dereito consagrado no artigo 24.1 da Constitución, senón no momento en que a sentenza está completamente executada. Todo o proceso xudicial quedará baleiro se non se cumpre esta última fase xudicial de execución e pouco teremos conseguido se tras anos de loita ante os tribunais conseguimos un fallo xudicial que ordena a demolición e finalmente non se executa.

1 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Dereito Administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 2000 pág. 541 citado en CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio e MERINO MOLINS, Vicente, *Execución de sentenzas no proceso contencioso -administrativo e inembargabilidade de bens públicos*, pág.33.

Malia os esforzos do lexislador veremos que, na práctica, son moitos os supostos nos que non se cumpren os fallos xudiciais. Esta cuestión está especialmente agudizada nos procesos urbanísticos tendo en conta os intereses implicados nesta clase de litixios.

1.2 O dereito á execución de sentenzas como parte do dereito constitucional á tutela xudicial efectiva

O artigo 24.1 CE reconece o dereito á tutela xudicial efectiva e prohibe a indefensión establecendo que: *“Todas as persoas teñen dereito a obter a tutela “efectiva de xuíces e tribunais no exercicio dos seus dereitos lexítimos, sen que en ningún caso, se poida producir indefensión”.*

A concreción de dereitos do artigo 24.1 foi un labor levado a cabo pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional (TC). Segundo esta doutrina englobaría os seguintes dereitos: dereito de acceso á xustiza; dereito á obtención dunha resolución de fondo sempre que se cumpran os requisitos procesuais para iso², que en ningún caso supón dereito a obter unha resolución favorable ás pretensións do litigante; dereito a unha sentenza motivada, isto é unha sentenza fundada en dereito que non sexa arbitraria nin irrazoable e que non incorra en erro patente; dereito a unha sentenza congruente; dereito aos recursos que legalmente se establezan e, como última dimensión do artigo 24.1, o dereito á execución das sentenzas.

Analizaremos brevemente esta última vertente do dereito.

Doutrina e xurisprudencia viñeron entendendo que a tutela xudicial non será efectiva se o mandato que esta contén non se cumpre. Así, a STC 32/1982 do 7 de xuño³ dispuxo que o dereito á tutela xudicial efectiva *“esixe tamén que o fallo xudicial se cumpra e que o recorrente sexa repostado no seu dereito e compensado, se houbese lugar a iso, polo dano sufrido; o contrario sería converter as decisións xudiciais e o recoñecemento dos dereitos que elas comportan en favor dalgunhas das partes en meras declaracións de intencións.”* (Fdto. Jco. Nº 2).

Hai que poñer aquí de manifesto que un dos presupostos do dereito constitucional, que estamos a examinar, é que as resolucións xudiciais a executar sexan firmes, isto é, que non sexan susceptibles de recurso ningún, o que como veremos non significa que as sentenzas non firmes non sexan susceptibles de execución a través da execución provisional de sentenzas, pero esta execución provisional non formará parte do dereito fundamental.

1.3 A execución de sentenzas no ámbito contencioso-administrativo e os problemas específicos que se formulan no dereito urbanístico

A LXCA de 1998 incorpora nos seus artigos 103 a 113 o réxime legal da execución de sentenzas. O artigo 103.1 LXCA apártase definitivamente da atribución ás Administracións Públicas da potestade de facer executar as sentenzas e atribúe esta competencia ao **xuíz ou tribunal que coñeceu do asunto en primeira instancia**.

2 STC 9/1981, do 31 de marzo (RTC 1981/9) Fdto. Xco. Nº 4.

3 STC 32/1982, do 7 de xuño (RTC 1982/32) Fdto. Xco. Nº 2.

Poñendo este artigo en relación coas regras de competencias da propia LXCA, en materia urbanística van ser os Xulgados Contencioso -Administrativos e os Tribunais Superiores de Xustiza (TSX) os que van levar o peso da execución. O artigo 8 LXCA establece a competencia dos Xulgados C-A para coñecer, en única ou primeira instancia, os recursos que se deduzan fronte aos actos de entidades locais con exclusión das impugnacións de calquera clase de instrumentos de plan urbanístico, e, segundo o artigo 10 LXCA, os TSX van ser os competentes para coñecer, en única instancia, dos recursos de actos das entidades locais e das comunidades autónomas cando o seu coñecemento non estea atribuído aos xulgados do contencioso, así como fronte ás disposicións xerais emanadas das entidades locais e das comunidades autónomas. Isto supón que, a grandes trazos, e en materia urbanística, a competencia de execución corresponde a:

1. os Xulgados do Contencioso -Administrativo respecto das sentenzas derivadas dos recursos fronte a licenzas urbanísticas.
2. os TSX en relación ás sentenzas derivadas de impugnacións de plans e instrumentos de plan urbanístico aprobados polas entidades locais.

A pesar da obriga legal e constitucional de execución de sentenzas, o certo é que a práctica urbanística nos mostra numerosos casos en que este deber é incumplido. Este malestar foi posto de manifesto pola xurisprudencia administrativa que, recollendo pronunciamentos do TC, concluíu que *“convén insistir nesta última dimensión do dereito á tutela xudicial, porque é certamente aquí, nos incumprimentos administrativos disimulados ou indirectos, onde se ocultan os maiores riscos tanto para o sistema xurídico xeral coma para os dereitos dos particulares”*⁴.

A base legal para que se produzan estes incumprimentos encóntrase en dous supostos que recolle o artigo 18.2 da LOPX e especificamente o artigo 105 da LXCA: a imposibilidade material ou legal de executar unha sentenza e a expropiación dos dereitos e interese recoñecidos fronte á Administración Pública nunha sentenza firme.

Faremos aquí unha referencia ao **principio de proporcionalidade** e a súa incidencia nesta materia. Con carácter xeral, este principio supón a necesidade dunha adecuación ou harmonía entre o fin de interese público que se persiga e os medios que se empreguen para alcanzalo, polo tanto, se cabe unha medida menos gravosa que satisfai igualmente o fin perseguido o principio de proporcionalidade levaranos a aplicala. Se ben, como puxo de relevo o TS na Sentenza do 2 de outubro de 2002⁵ *“nos casos de actuacións que, como a que se axuiza, contradín o plan urbanístico, a Administración resulta obrigada a restaurar a realidade física alterada ou transformada por medio da acción ilegal. Non ten posibilidade de optar entre dous ou máis medios distintos polo que non resulta de aplicación o principio de proporcionalidade”*. Por iso, o principio de proporcionalidade xoga á hora de elixir a medida a aplicar na sentenza, moderando a aplicación da drástica medida de demolición cando o desaxuste legal sexa mínimo, pero non para modular a execución unha vez establecida nesta a medida de derrubamento.

4 ATS do 16 de novembro de 2002 (XUR 2002/266664) (Fdto.Xco. 2º) recollendo a doutrina constitucional establecida na STC nº167/1989.

5 STS do 2 de outubro de 2002 (RX2002/8858) Fdto. Xco. nº 2.

O problema principal que nos encontramos no dereito urbanístico é o de deslindar cando estamos ante un caso de imposibilidade legal e cando ante supostos de execución fraudulenta. Os casos máis patentes de inexecución de sentenzas urbanísticas prodúcense como consecuencia da existencia dun fallo xudicial que obriga á demolición dun inmovible. Nestes supostos é frecuente que nos encontremos coa aprobación dun plan posterior ou unha ulterior licenza que vai dar cobertura xurídica a esa obra ilegal. O elemento clave para discernir se estamos ante unha imposibilidade ou ante un caso defraudatorio vai vir dado pola existencia ou non de **“finalidade de eludir o cumprimento do fallo xudicial”**.

O artigo 118 do Texto Constitucional prevé que as sentenzas e demais resolucións xudiciais firmes de Xuíces e Tribunais son de obrigado cumprimento e recolle a obriga de prestar a colaboración requirida por eles, tanto no curso do proceso como na execución do resolto. Neste sentido, o TC puxo de manifesto na súa Sentenza 312/2006 do 8 de novembro⁶ que as resolucións xudiciais han de ser cumpridas polo ente público

o cal ha de levalas a cabo coa necesaria dilixencia, sen obstaculizar o cumprimento do acordado, por impoñelo o artigo 118 da Constitución, e cando tal obstáculo se produza, o xuíz adoptará medidas necesarias para a súa execución sen que se produzan dilacións indebidas, pois o atraso inxustificado na adopción das medidas indicadas afecta no tempo á efectividade do dereito fundamental.

Os artigos 103.2 e 3 LXCA e 17.2 LOPX insisten neste deber de colaboración aínda que na práctica esta **colaboración é máis ben escasa**: a realidade demostra que os Concellos, non só non prestan a colaboración requirida no ámbito urbanístico, senón que a través da interposición indiscriminada dos recursos pretenden a máxima dilación posible dos procesos xudiciais, especialmente no caso de condenas de demolición polas consecuencias políticas que pode carrexar levar a termo a execución. En moitas ocasións, as administracións locais baséanse na falta de medios materiais para levar a cabo este deber, por iso, sería interesante que na LXCA se regulase uns mecanismos concretos para facer efectiva esta obriga e previse a necesidade de acudir a instancias superiores como a Comunidade Autónoma en caso de falta de medios das administracións locais.

O que si fai a LXCA en relación con este deber de colaboración, é prever as consecuencias derivadas do incumprimento deste deber, que poderá levar consigo a imposición de multas coercitivas así como a dedución do oportuno testemuño para esixir a responsabilidade penal que puidese corresponder (testemuño por un posible delito de desobediencia) (artigo 112 da LXCA).

2 Execución de sentenzas: os posibles contidos do fallo

2.1 O contido da execución en sentenzas contenciosas.

No ámbito urbanístico, o normal é que o fallo considere dúas actividades a realizar: unha de carácter xurídico destinada a modificar o acto anulado e outra de carácter fáctico ou mate-

6 STC 312/2006 do 8 de novembro (RTC 2006/312).

rial que vai transformar a realidade física e que normalmente levará consigo a demolición do ilegalmente construído.

O **artigo 71 da LXCA** é o que recolle nos seus catro apartados os distintos pronunciamentos que a sentenza pode conter:

1. Sentenza estimatoria con decisión anulatoria: no apartado a) sinálase que a sentenza *“declarará non ser conforme a Dereito e, no seu caso, anulará total ou parcialmente a disposición ou acto recorrido ou dispoñerá que cese ou se modifique a actuación impugnada”*.

En materia urbanística, en moitas ocasións o fallo xudicial refírese á anulación xurisdicional dunha licenza urbanística que deu lugar a unha determinada construción. A esta declaración de nulidade dunha licenza séguelle, como complemento material, a demolición do indebidamente construído con fundamento na licenza anulada.

Formulouse que acontece cando a parte dispositiva da sentenza só anula a licenza pero garda silencio en relación do construído ao abeiro desta. Neste sentido, é moi clarificadora a STS do 7 de xuño de 2005⁷ ao dispoñer que *“... tratándose de obras realizadas ao abeiro dunha licenza que contravén normas urbanísticas, a anulación desta comporta a obriga de demolición daquelas; de sorte que, nin a sentenza que acorda esta, aínda que non tivese sido pedida, é incongruente, nin se supera o sentido do título executivo cando se ordena tal demolición na fase de execución...”*.

2. Sentenza estimatoria de pretensión de recoñecemento de situación xurídica individualizada. No apartado b) do artigo 71 recóllese o suposto dunha pretensión de *“recoñecemento e restablecemento dunha situación xurídica individualizada”*, en cuxo caso o fallo *“recoñecerá a devandita situación xurídica e adoptará cantas medidas sexan necesarias para o pleno restablecemento desta”*; con esta última referencia adiantase ao fallo un pronunciamento propio da execución.

No ámbito urbanístico encontrámonos con sentenzas nas que se recoñece o dereito dun particular a que se lle conceda unha licenza urbanística. Na execución desta clase de sentenzas pode formular problemas un posterior cambio de normativa que faga que a licenza concedida sexa contraria a dereito. Nestes supostos a xurisprudencia optou por acordar a imposibilidade legal cun carácter moi restritivo: só se vai producir a imposibilidade se a execución da sentenza vai supoñer un obstáculo serio para a execución do novo plan⁸.

3. No apartado c) do artigo 71 LXCA refírese ao suposto en que a parte dispositiva consista *“na emisión dun acto ou na práctica dunha actuación xuridicamente obrigatoria”*, como pode ser o outorgamento dunha licenza indebidamente denegada, e se considera a posibilidade de que a sentenza estableza un prazo para que se cumpra

7 STS do 7 de xuño 2005 (RX 2005/5244) Fdto. Xco. 7º.

8 STS do 4 de maio de 1994 (RX 1994/4146) relativa a unha licenza para ampliar unhas naves industriais, formulada a imposibilidade de execución como consecuencia dunha nova ordenación urbanística que transformara en vial e zona verde parte do terreo en que se debía realizar a ampliación da industria, o TS revogou a sentenza apelada que si determinara a imposibilidade baseándose en que o Concello de Camprodón non xustificou cal era a incidencia da ampliación no novo plan e se os intereses públicos aos que respondía se verían afectados ou non.

o fallo, recolléndose así unha posibilidade de excepcionar o prazo de 2 meses que se prevé para a execución voluntaria da sentenza.

4. Sentenza estimatoria de pretensión de indemnización de danos e prexuízos, que recolle o último apartado do artigo 71.1 no seu apartado d) LXCA.

2.2 Supostos propios de dereito urbanístico

Sen ánimo de exhaustividade, imos analizar algúns dos supostos de sentenzas urbanísticas e os problemas que se formulan na súa execución:

- Sentenzas que acordan a demolición de obras executadas sen licenza ou supostos de obras que superan a licenza outorgada.
- Sentenzas que acordan a anulación de licenzas outorgadas.
- Sentenzas que anulan un Plan Urbanístico.
- Sentenzas anulatorias de instrumentos de execución urbanística (proxectos de compensación, reparcelacións...)
- Outras sentenzas relativas á disciplina urbanística (sancións, ordes de execución, declaración de ruína...)

Vexamos agora, superficialmente, que adoita suceder para que as sentenzas rematen inexecutadas.

1. Sentenzas que acordan a demolición de obras executadas sen licenza ou supostos de obras que superan a licenza outorgada

Ao igual que sucede respecto ao suposto xa mencionado de anulación da licenza, neste caso, tamén se recolleu a necesaria obriga de derrubamento do construído sen a preceptiva licenza.⁹

En canto a se existe diferente tratamento entre os supostos de obras finalizadas ou en curso de execución Geis i Carreras¹⁰ conclúe dicindo, tras unha exhaustiva análise xurisprudencial, que o feito de que as obras non estean finalizadas non condiciona o seu derrubamento, o que moitas veces acontece é que o feito de que as obras estean xa rematadas encarece o custo, o que provoca un trasfondo económico que provoca que xurdan máis tácticas evasivas do cumprimento da sentenza.

Neste punto convén facer unha sucinta referencia ao suposto do artigo 319 do Código Penal (CP) que se refire ao suposto de obras ilegais en solo non urbanizable en cuxo apartado 3º dispón que os xuíces poderán ordenar a demolición. A reforma operada pola L.O. 5/2010 non modificou este punto que segue atribuíndo aos xuíces a posibilidade e non a obriga de ordenar a demolición do construído cometendo este tipo legal, o certo é que a reforma

9 SSTS do1 de marzo de 2005 (RX 2005/2367) e do 23 de xuño de 2008 (RX 008/3263).

10 GEIS I CARRERAS, Gemma, *A execución de sentenzas urbanísticas*, Barcelona, Atelier, 2009, páx. 88.

se podía ter aproveitado para impoñer como consecuencia necesaria da comisión do tipo delituoso a demolición o que sería consonante coa xurisprudencia do TS que vimos citando.

En canto aos supostos de obras que superan a licenza outorgada o mecanismo ou subterfuxio que se utiliza habitualmente para eludir a execución da sentenza é ou ben acudir á imposibilidade material da súa execución ou ben o outorgamento dunha licenza nova que ampare toda a construción (suposto no que se acudirá á imposibilidade legal).

2. Sentenzas que acordan a anulación de licenzas outorgadas

O motivo de fondo da anulación pode ser:

- Ben a vulneración dun plan urbanístico: nestes casos a Administración intentará modificar o Plan para legalizar a construción ilegal. Poden citarse os seguintes exemplos xurisprudenciais.
- Caso de Deià (Mallorca) no que se acordou a demolición de catro edificios por ilegalidade de licenzas; o Concello aproba un plan especial polo que resultan legalizadas. O TS en Sentenza do 1 de marzo de 2005¹¹ entende que non cabe alegar imposibilidade legal neste suposto por se considerar un subterfuxio para impedir o cumprimento dunha decisión xudicial.
- Caso do Fortín da Raíña (Tarragona), no cal se acordou inicialmente a ilegalidade da licenza ao estar concedida en zona verde con vulneración do plan urbanístico. Neste suposto o que fixo o concello foi, paralelamente ao proceso xudicial no que se impugnaba a licenza, revisar e adaptar o PXOU convertendo ese espazo nunha zona de equipamento privado para o uso de bares e restaurantes. No proceso de execución alegouse imposibilidade legal que non foi admitida nin polo TSX nin polo TS (STS do 1 de marzo de 2001¹²). As modificacións introducidas no PXOU de Tarragona foron declaradas nulas polo TSX e en casación o TS que entendeu que nos encontrabamos ante un caso de desviación de poder (STS do 5 de abril de 2001¹³).
- Ben a vulneración da lei ou regulamento: nestes casos adoitan entrar en xogo as validacións lexislativas da que é prototipo o suposto da presa de Itoiz.

3. Sentenzas que anulan un Plan Urbanístico

Aquí englobaríamos os supostos de:

- Anulación do PXOU, que formula a posible ilegalidade dos plans derivados.
- Anulación dos plans derivados, en cuxo caso a Administración o que adoita facer é aprobar, revisar, modificar o plan xeral que legaliza o plan derivado se se trata dunha anulación parcial ou ben, se a anulación do plan derivado é total, aprobará un novo plan que substitúe o ilegal.

¹¹ STS do 1 de marzo de 2005 (RX 2005/2367).

¹² STS do 1 de marzo 2001 (RX 2001/2367).

¹³ STS do 5 de abril 2001, (ver tamén STS do 18 de febreiro de 2004 (RX 2004/3160), que desestima recurso de casación.

Neste sentido hai que destacar que o TS entendeu que a anulación dos instrumentos de planificación urbanística deixan a salvo as licenzas firmes por razóns de seguridade xurídica.

4. Sentenzas anulatorias de instrumentos de execución urbanística

Os xuíces e tribunais tamén poden estimar a anulación dos instrumentos de xestión. Dende esta óptica, hai que ter en conta que a anulación dun plan traerá como consecuencia, na maior parte das ocasións, a anulación dos instrumentos de xestión xurdidos sobre a base deste.

Podemos citar como exemplos destas anulacións as seguintes:

- Anulación do proxecto de reparcelación, aquí vanse ver afectados moitos propietarios e terceiros adquirentes e, por iso, os tribunais adoitan ser remisos a levar a cabo a demolición; a execución nestes supostos pasa pola redacción dun novo proxecto de reparcelación, e así entendérono diversas Sentenzas do TS¹⁴. Non obstante, noutros casos optouse por acordar unha imposibilidade material sobre a base de que non se podía devolver os terreos en cuestión por estar situadas nelas dotacións, espazos públicos e solares de substitución doutros terreos que o impedían, entendendo que o procedente era unha indemnización de danos e prexuízos (STS do 30 de decembro de 2009¹⁵).
- Anulación do proxecto da Xunta de Compensación, nestes supostos sería importante adoptar medidas preventivas que paralicen o proxecto dende o momento da súa impugnación ante a xurisdición contenciosa.
- Anulación da expropiación urbanística, que levará consigo a reversión da expropiación urbanística, por exemplo por unha desafectación por alteración da causa expropiatoria que implicará necesariamente a reversión ao anterior propietario na execución do fallo da sentenza.
- Anulación dun convenio urbanístico de execución, nestes casos a xurisprudencia entendeu que procedería a demolición do construído, así a STS do 22 de decembro de 2008¹⁶.

5. Sentenzas relativas á disciplina urbanística

Son moitos os supostos que se poden englobar aquí: sancións, ordes de demolición, declaración de ruína, etc. En ocasións, estas sentenzas non se executan porque non hai un terceiro que inste a execución destas; pensemos por exemplo no caso das sancións, á Administración non lle interesará executar a sentenza polos custos políticos que pode levar consigo e se os xuíces non exercitan as facultades que lles outorga o ordenamento (e que trataremos máis adiante), a realidade práctica demostra que moitas delas rematan inexecutadas.

14 STS do 24 de maio 1993 (RX 1993/3503) e STS do 27 de xullo de 2005 (RX 2005/6732).

15 STS do 30 de decembro 2001 (RX 2010/3024).

16 STS do 22 decembro 2008 (RX 2009/365).

3 As distintas clases de execución

Segundo a LXCA podemos diferenciar as clases de execución de sentenzas que analizaremos de forma superficial para poder analizar máis detidamente as principais causas de inexecución.

3.1 Execución voluntaria

Segundo o artigo 104 do texto legal

“1. Logo que sexa firme unha sentenza, o Secretario xudicial comunicarao no prazo de dez días ao órgano que tivese realizado a actividade obxecto do recurso, co fin de que, recibida a comunicación, a leve a puro e debido efecto e practique o que esixa o cumprimento das declaracións contidas no fallo, e no mesmo prazo indique o órgano responsable do cumprimento daquel.

2. Transcorridos dous meses a partir da comunicación da sentenza ou o prazo fixado nesta para o cumprimento do fallo conforme ao artigo 71.1.c), calquera das partes e persoas afectadas poderá instar a súa execución forzosa.

3. Atendendo á natureza do reclamado e á efectividade da sentenza, esta poderá fixar un prazo inferior para o cumprimento, cando o disposto no apartado anterior o faga ineficaz ou cause grave prexuízo.”¹⁷

Enténdese que esta forma de execución sería a canle normal de cumprimento de sentenzas, se ben na práctica son moi poucas as sentenzas urbanísticas que se cumpren no período voluntario.

3.2 Execución forzosa

3.2.1 Introducción

Presuposto para iniciar a execución forzosa das sentenzas é o cumprimento de todos e cada un dos trámites para a execución voluntaria. Por iso, unha vez cumpridos aqueles e transcorridos os prazos sinalados no artigo 104 LXCA, é cando se pode proceder ao inicio da execución forzosa das sentenzas.

17 Este artigo foi reformado pola L.37/2011, do 10 de outubro, de medidas de axilización procesual. Os requisitos que se derivan da regulación da LXCA son:

- A sentenza debe ser firme.
- O artigo 104 esixe que se comunique a sentenza *“no prazo de dez días ao órgano que tivese realizado a actividade obxecto do recurso”*. A comunicación ao órgano que tivese realizado a actividade obxecto do recurso, e, polo tanto, non a que se puidese facer ao representante procesual da Administración, é a que vai determinar o inicio do cómputo de prazo de 2 meses de execución voluntaria que se establece como regra xeral na LXCA. O prazo para realizala é de dez días.
- Con anterioridade á reforma do ano 2011 dábase outro prazo de 10 días a continuación para remitir ao órgano xudicial notificación de recibo da mencionada comunicación. E só a partir desa notificación de recibo comezaba o días a quo do cómputo do prazo da execución voluntaria. Con bo criterio suprimíase ese segundo prazo co fin de axilizar a tramitación. A continuación a Administración receptora debe indicar ao Xulgado ou Tribunal executor da sentenza o *“órgano responsable do cumprimento daquel”*.
- O prazo de execución voluntaria é o de *“dous meses a partir da comunicación da sentenza”*, se ben hai que ter en conta que:
 - O suposto previsto no artigo 71.1.c) LXCA permite que a mesma sentenza poida *“establecer prazo para que se cumpra o fallo”* nos casos nos que a Administración fose condenada á emisión dun acto ou á práctica dunha actuación xuridicamente obrigatoria.
 - O artigo 104.3 LXCA contempla a posibilidade de establecer un prazo inferior.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

No artigo 108 LXCA establécense os distintos modos de execución das sentenzas que serán analizados no último epígrafe do traballo relativo ás facultades procesuais de que dispoñen os xuíces e tribunais para levar a efecto as sentenzas.

3.2.2 Aspectos procesuais

A vía arbitrada pola LXCA é a da cuestión incidental a que se refire o artigo 109 LXCA¹⁸. Sobre a base deste precepto podemos dicir:

- Que este sería a canle procedementa axeitada para tramitar, non só a solicitude de execución forzosa, senón tamén cuestións tales como:
 - os supostos de nulidade de pleno dereito dos actos e disposicións contrarios aos pronunciamentos das sentenzas do artigo 103.4 LXCA para determinar se se dítan para eludir os pronunciamentos das sentenzas;
 - os supostos de actuacións administrativas de carácter material posteriores á sentenza que contraveñen os pronunciamentos do fallo;
 - ou os casos de imposibilidade material ou legal da execución, a que logo nos referiremos.
- Prazo de tempo para instar este incidente, o artigo 109 límitase a dicir *“mentres non conste en autos a total execución da sentenza”*. Formulouse aquí se existe un prazo de caducidade desta acción. A doutrina veu discutindo sobre a posibilidade de aplicar a esta orde xurisdicional o prazo de 5 anos de caducidade que prevé a LAC no seu artigo 518 ou se o prazo sería o previsto con carácter xeral no artigo 1964 CC de 15 anos. Este último é o que o TS entende aplicable debido ao peculiar sistema de execución das sentenzas contencioso-administrativas (así veuno a recoller na Sentenza do 7 de xuño de 2005¹⁹, fundamento xurídico número décimo cuarto).

Ademais, como puxo de manifesto a doutrina *“pode renovarse tantas veces sexa mester”*²⁰ mentres non conste en autos a total execución non existindo límite ao número de veces da súa utilización.

18 Segundo artigo 109 da LXCA:

“1. A Administración pública, as demais partes procesuais e as persoas afectadas polo fallo, mentres non conste en autos a total execución da sentenza, poderán promover incidente para decidir, sen contrariar o contido do fallo, tantas cuestións se formulen na execución e especialmente as seguintes:

- 1. Órgano administrativo que se ha de responsabilizar de realizar as actuacións.*
- 2. Prazo máximo para o seu cumprimento, en atención ás circunstancias que concorran.*
- 3. Medios con que se ha de levar para efecto e procedemento a seguir.*
- 2. Do escrito formulando a cuestión incidental o Secretario xudicial dará traslado ás partes para que, en prazo común que non excederá de vinte días, aleguen o que consideren procedente.*
- 3. Evacuado o traslado ou transcurrido o prazo a que se refire o apartado anterior, o Xuíz ou Tribunal ditará auto, no prazo de dez días, decidindo a cuestión formulada”.*

19 STS do 7 de xuño 2005 (RX 2005/5244).

20 BELTRÁN DE FELIPE, M.: “Comentario ao artigo 109, en Comentarios á Lei da Xurisdición Contencioso-Administrativa de 1998”, Edición especial da Revista Española de Dereito Administrativo, Madrid, 1999, pág. 775 citado en GARCÍA SANZ e OUTROS op. cit, pág. 25.

Esta amplitude obxectiva unida á amplitude temporal coa que está configurado leva consigo riscos para a propia execución de sentenzas porque en moitas ocasións ese incidente é utilizado con vontade dilatoria.

- Órgano xurisdiccional competente: o artigo 103.1 da LXCA atribúe a competencia para a execución das sentenzas ao Xulgado ou Tribunal que coñece do asunto en primeira ou única instancia.
- Lexitimación: o precepto atribúe lexitimación á Administración pública, as demais partes procesuais e as persoas afectadas polo fallo, con esta última expresión inclúense persoas interesadas na execución do fallo aínda que non comparecesen no proceso principal. O concepto “*persoas afectadas*” tamén foi analizado pola xurisprudencia e así a STS do 7 de xuño de 2005²¹ determinou que, por tales, había que entender aquelas que poidan ver menoscabados ou prexudicados os seus dereitos ou os seus intereses lexítimos por efecto da execución ou inexecución da sentenza e iso con independencia de que interviñesen ou tivesen podido facelo no proceso principal, despois de renunciar a iso. Esta ampliación da lexitimación ás “persoas afectadas” ten unha grande importancia porque permite solicitar a execución aos inquilinos de vivendas que non foron partes no proceso, pero que como tales van ser os primeiros afectados pola sentenza.

A doutrina formulouse se malia a dicción literal do artigo 109 tamén estaría lexitimado o propio órgano xurisdiccional para instar a execución forzosa. FERNÁNDEZ VALVERDE²² considera que si estaría lexitimado posto que sería un contrasentido ampliar a lexitimación para a execución da sentenzas a persoas afectadas pola mesma que non foron parte no litixio e impedir ao mesmo tempo que o Tribunal que resolveu o litixio non o poida realizar de oficio no exercicio da súa potestade xurisdiccional.

En materia urbanística fórmulanse dúas cuestións diferenciadas da doutrina xeral en materia de lexitimación:

- En primeiro lugar a lexitimación do **Ministerio Fiscal** (MF) para instar a execución da sentenza no ámbito urbanístico e ambiental. Nesta materia están implicados uns fortes intereses xerais que fixeron que se lle recoñeza legalmente lexitimación ao MF pola Lei de Responsabilidade Ambiental Lei 26/2007 do 23 de outubro (disposición adicional oitava).
- En segundo lugar fórmulase se en materia urbanística se pode invocar tamén en fase de execución o exercicio da **acción pública**: neste sentido hai que destacar a STS do 7 de xuño 2005 (RX 2005/5244), ditada no asunto de Pazo de Quiñones, neste caso o auto recorrido en casación xa outorgaba lexitimación á Asociación, invocando o artigo 104.2 LXCA, por consideralas persoas afectadas, xa que se trataba de veciños do ámbito físico próximo ao punto de situación dun edificio que constituía unha pantalla disonante coa contorna paisaxística e coas características das casas da contorna, pero o TS engade que, ademais, as devanditas persoas estarían tamén lexitimadas como

21 STS do 7 de xuño 2005 (RX 2005/5244).

22 FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael “A execución das sentenzas no ámbito urbanístico” *Revista de urbanismo e Edificación*, Aranzadi, núm.20/2009, pág.26.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

consecuencia do carácter público que o noso ordenamento xurídico atribúe á acción para esixir a observancia da lexislación urbanística.

En sentenza do 23 de abril de 2010²³ o TS ratifica este criterio ao resolver un recurso de casación fronte a un auto ditado polo TSX de Madrid que non admitía a comparecencia en autos de varias asociacións de veciños e ecoloxistas por entender que o concepto de “persoas afectadas” a que se refire o artigo 109 da LXCA non pode facerse extensivo a todo o conxunto da sociedade, aos habitantes dunha Comunidade Autónoma ou dunha cidade nin tampouco ás entidades que teñan como obxectivos a defensa de intereses difusos relacionados coa legalidade urbanística ou co medio cando ese fin societario sexa o único título en que se basee a lexitimación. Tampouco se estendería sen máis á pluralidade indeterminada de destinatarios da norma que era o PXOU de Madrid. Pois ben, neste caso o TS estima o recurso de casación interposto fronte ao auto manifestando que a transcendencia da protección da legalidade urbanística que levou ao lexislador a ampliar a lexitimación en canto ao acceso aos órganos xurisdiccionais debe ter algunha consecuencia no recurso contencioso administrativo tanto na fase declarativa coma na fase de execución, entendendo o Alto tribunal que neste suposto a asociación recorrente “Ecoloxistas en Acción -Coda” pode comparecer na execución para exercer as accións tendentes unicamente ao exacto cumprimento da sentenza²⁴.

3.3 Execución fraudulenta

Brevemente, posto que será obxecto de análise máis detidamente no epígrafe 5 do presente traballo, diremos que con esta denominación nos referimos a aqueles supostos nos que malia que a Administración procede formalmente á execución da sentenza ditada, mediante os pronunciamentos, actos ou actuacións para iso necesarios pero, con todo, o resultado obtido non conduce xustamente á finalidade establecida pola propia lei; isto é, en realidade non se alcanza a cumprir a sentenza na forma e termos que nesta se consignan para conseguir levala a puro e debido efecto²⁵.

En realidade englobaríanse aquí dous supostos concretos:

- O recollido no artigo 103 nos seus números 4 e 5 que dispón que: “4. *Serán nulos de pleno dereito os actos e disposicións contrarios aos pronunciamentos das sentenzas, que se diten coa finalidade de eludir o seu cumprimento*”. A través deste artigo pódese proceder á anulación da modificación do plan ou posterior licenza ditada coa finalidade de eludir o cumprimento do fallo xudicial, supostos que o TS cualificou como de desviación de poder.
- En segundo lugar, a execución fraudulenta da sentenza pode vir determinada como consecuencia dunha actividade material da propia Administración que contraviñer os pronunciamentos do fallo contemplado no artigo 108.2 que determina que nestes casos “o Xuíz ou Tribunal, a instancia dos interesados, procederá a repoñer a situa-

23 STS do 23 abril 2010 (RX 2010/4711).

24 “Execución de sentenza. Personación en execución de sentenza. A acción pública en materia de urbanismo, na fase de execución” *Revista Práctica Urbanística*, número 95, xullo 2010, páx. 62-64.

25 FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael “A execución de sentenzas no ámbito urbanístico” *Revista de urbanismo e Edificación*, Aranzadi núm. 20/2009.

ción ao Estado esixido polo fallo e determinará os danos e prexuízos que ocasionar o incumprimento”.

3.4 Execución provisional

Como destaca Martínez de Pisón²⁶ a execución provisional pode converterse nunha alternativa para vencer unha específica modalidade de resistencia administrativa ao cumprimento das sentenzas: a do seu recurso indiscriminado para evitar a súa firmeza.

A regra xeral en canto á execución de sentenzas é que serán executables cando adquiran firmeza. Así e todo, admítese a execución provisional cando se encontre pendente de recurso, se ben esta execución quedará condicionada, no que se refire á súa efectividade, a que a propia sentenza recorrida e executada non sexa revogada pola sentenza que dite o tribunal que coñeceu do recurso.

A LXCA configura con carácter xeral os recursos xudiciais con efecto suspensivo aínda que considera a posibilidade da execución provisional nos artigos 84 e 91 sempre que se adopten determinadas cautelas para evitar o uso de recursos cunha finalidade dilatoria da satisfacción da pretensión obxecto do recurso.

Da regulación legal o que nos interesa aquí poñer de manifesto son os límites á execución provisional que contempla a LXCA e que vai supoñer a práctica inaplicabilidade deste tipo de execución en materia urbanística.

- En primeiro lugar un **límite de carácter xurídico** que contempla a propia LXCA e que esixe ao xuíz que faga un xuízo de previsibilidade, avaliando as consecuencias que se poidan producir coa execución provisional da sentenza co fin de ver se as consecuencias que a execución provisional pode producir poderán ser paliadas no suposto de revogación da resolución recorrida. Hai que destacar o diferente matiz que se contén nos 2 artigos, así o 84 fala de “*situacións irreversibles ou prexuízos de **imposible** reparación*” fronte ao disposto no artigo 91 que se refire a “*situacións irreversibles ou causar prexuízos de **difícil** reparación*”. Que o lexislador utilizase diferentes termos nun e outro supón que a execución provisional no recurso de casación estea máis limitada posto que abonda aquí con que se poida producir un prexuízo de difícil reparación (e non de imposible reparación) para que o órgano xudicial non poida acordar a execución provisional.
- En segundo lugar, se o auto é estimatorio da execución provisional o xuíz deberá establecer as medidas necesarias para evitar ou paliar os prexuízos que se puidesen producir nos casos de revogación do fallo executado. Se se acordan **medidas preventivas** só se procederá a despachar a execución cando se constituísen estas. Ademais, hai que prestar **caución abondo** para responder dos posibles prexuízos aínda que co matiz de que se é a Administración a que insta a execución provisional quedará exenta de prestar a devandita caución tratándose de recurso de apelación (artigo 84.5).

26 MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, IÑIGO “A execución provisional de sentenzas no contencioso-administrativo”. Cuadernos Cívitas primeira edición 1999, páx. 55.

A necesidade de prestar caución é un límite práctico á posibilidade de executar provisionalmente a sentenza ao igual que con carácter xeral o é a caución en materia de medidas preventivas; pero o certo, é que no ámbito urbanístico supón un freo aínda maior, posto que as consecuencias económicas que se poden derivar da execución provisional son moitas veces de enorme importancia e obrigaría a fixar unhas caucións demasiado elevadas que as partes favorecidas polo fallo non poderían soportar. Ademais, en moitas ocasións ocasionaríanse situacións irreversibles polo que os órganos xudiciais procederán a denegar a execución provisional.

Dende o punto de vista teórico, é unha boa medida para evitar a dilación dos procesos xudiciais a través dos recursos e a súa consecuente eternización, pero as dificultades prácticas polas razóns expostas fan que sexa unha figura practicamente inviable en materia urbanística. Hai poucos casos nos que se acordase unha execución provisional, destacamos o suposto que deu lugar á STS do 27 Xullo 2005²⁷, nela estímase un recurso de casación fronte a un auto do TSX de Andalucía que acordaba a execución provisional dunha sentenza anulatoria dun proxecto de reparcelación, a execución provisional consistía na elaboración dun novo proxecto e fíxárase unha caución de 60.000 euros. O TS entende que os prexuízos que se derivarían da nova reparcelación tendo en conta as dimensións do polígono a concesión de licenzas para 245 vivendas, a posible falta de coincidencia entre as parcelas resultantes de ambas as dúas parcelacións, entre outros aspectos, non quedaban cubertas con esa caución, revogando o auto de execución provisional.

4 Causas de inexecución de sentenzas urbanísticas

4.1 Introducción

Debemos partir do principio xeral que rexe en materia de execución: toda sentenza debe ser cumprida nos seus propios termos, non obstante, este principio xeral vese fortemente excepciónado en dous supostos que recollen os artigos 105 LXCA e 18.2 LOPX: a imposibilidade material ou legal de executar unha sentenza e a expropiación de dereitos e intereses lexítimos recoñecidos fronte á administración pública nunha sentenza firme.²⁸

27 STS do 27 xullo 2005 (RX 2005/6732).

28 Artigo 105 LXCA: “1. Non poderá suspenderse o cumprimento nin declararse a inexecución total ou parcial do fallo. 2. Se concorresen causas de imposibilidade material ou legal de executar unha sentenza, o órgano obrigado ao seu cumprimento manifestarao á autoridade xudicial a través do representante procesual da Administración, dentro do prazo previsto no apartado segundo do [artigo anterior](#); co fin de que, con audiencia das partes e dos que considere interesados, o Xuíz ou Tribunal aprecie a concorrencia ou non das devanditas causas e adopte as medidas necesarias que aseguren a maior efectividade da executoria, fixando no seu caso a indemnización que proceda pola parte en que non poida ser obxecto de cumprimento pleno. 3. Son causas de utilidade pública ou de interese social para expropiar os dereitos ou intereses lexítimos recoñecidos fronte á Administración nunha sentenza firme o perigo certo de alteración grave do libre exercicio dos dereitos e liberdades dos cidadáns, o temor fundado de guerra ou o quebranto da integridade do territorio nacional. A declaración da concorrencia dalgunha das causas citadas farase polo Goberno da Nación; poderá tamén efectuarse polo Consello de Goberno da Comunidade Autónoma cando se trate de perigo certo de alteración grave do libre exercicio dos dereitos e liberdades dos cidadáns e o acto, actividade ou disposición impugnados proviñese dos órganos da Administración da devandita Comunidade ou das Entidades locais do seu territorio, así como das Entidades de Dereito público e Corporacións dependentes dunha e outras. A declaración de concorrencia dalgunha das causas mencionadas no parágrafo anterior haberá de efectuarse dentro dos dous meses seguintes á comunicación da sentenza. O Xuíz ou Tribunal a quen competa a execución sinalará, polo trámite dos incidentes, a correspondente indemnización e, se a causa alegada fose a de perigo certo de alteración grave do libre exercicio dos dereitos e liberdades dos cidadáns, apreciará, ademais, a concorrencia do devandito motivo.

Así, a imposibilidade de execución configúrase na lexislación como unha excepción ao principio xeral de que unha sentenza se debe executar nos seus propios termos por motivos de legalidade (imposibilidade legal) ou por motivos de tipo fáctico (imposibilidade material), pero non por motivos de interese público, tal e como conclúe o profesor GÓMEZ-FERRER CANTO²⁹.

No ámbito urbanístico, gran parte das sentenzas firmes vanse encontrar no momento da súa execución ou ben cunha imposibilidade material pola forza dos feitos ou ben ante unha decisión administrativa ou normativa que legalizou o que foi declarado ilegal na sentenza. As razóns son varias, unha delas é a longa duración do proceso contencioso, de modo que cando a sentenza adquire firmeza pasou un lapso de tempo demasiado longo no que a situación de feito cambiou tanto que é moi difícil poder volver repoñer as cousas ao estado anterior á anulación xudicial.

4.2 Imposibilidade material

Podemos dicir que hai imposibilidade material cando nos encontramos cun obstáculo de carácter físico que non permite executar a sentenza porque o obxecto desapareceu ou porque se destruíu,³⁰ se ben, a mera existencia de dificultades prácticas non supón *per se* que esteamos en presenza de imposibilidade material.

En materia urbanística é habitual alegar a imposibilidade material cando se ordena o derribamento parcial como acontece cando só unha parte da construción supera a licenza outorgada e por iso só unha parte é ilegal.

Esta causa, que debe ser interpretada restritivamente³¹, foi aplicada en diversas ocasións pola xurisprudencia, así cabe destacar entre outras:

- Auto do TS do 11 abril de 1990 (RX 1990/3639) que acepta a imposibilidade material de execución dunha sentenza que ordenara a demolición parcial dun edificio ao considerar que quedara probado tecnicamente que a demolición era imposible e só cabería unha demolición total do edificio. A demolición total foi considerada como un atentado ao principio de proporcionalidade entre o estritamente lícito e a medida que o sancionara.
- STS do 13 de decembro de 1990 (RX 1990/9963) que tamén acepta a imposibilidade material na demolición parcial dun edificio porque iso supoñería un grave risco para a estabilidade de todo o edificio.

Artigo 18 LOPX: “1. As resolucións xudiciais só poderán deixarse sen efecto en virtude dos recursos previstos nas Leis. 2. As sentenzas executaranse nos seus propios termos. Se a execución resultar imposible, o Xulz ou Tribunal adoptará as medidas necesarias que aseguren a maior efectividade da executoria, e fixará en todo caso a indemnización que sexa procedente na parte en que aquela non poida ser obxecto de cumprimento pleno. Só por causa de utilidade pública ou interese social, declarada polo Goberno, poderán expropiarse os dereitos recoñecidos fronte á Administración Pública nunha sentenza firme, antes da súa execución. Neste caso, o Xulz ou Tribunal a quen corresponda a execución será o único competente para sinalar por vía incidental a correspondente indemnización”.

29 GÓMEZ FERRER RINCÓN, Rafael *A imposibilidade de execución das sentenzas no proceso contencioso-administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, páx. 264.

30 M. C. ESCUDERO HERRERA *Os obstáculos á efectividade das sentenzas no contencioso -administrativo e as súas solucións* citado por GEIS I CARRERAS op. cit. páx. 205-206.

31 STS do 26 de xaneiro de 1999 (RX 1999/357) que desestimou a presenza da devandita causa na reconstrución ilegal do teatro romano de Sagunto STS do 2 de febreiro de 2000.

- STS do 27 de xullo de 2001 (RX 2001/8327) que confirma o auto do 20 de abril de 1998 do TSX de Galicia en canto a apreciar unha causa de imposibilidade material na execución dunha sentenza que obrigaba á demolición de dúas plantas dun edificio de Ourense en canto se extralimitaba do que permitía o plan urbanístico. O TS parte de que a única solución técnica viable sería a demolición total do edificio posto que a demolición parcial deixaría afectado ao edificio de tal maneira que non se podería garantir no sucesivo a seguridade das persoas.

A inviabilidade técnica é, efectivamente, a causa que vai determinar unha imposibilidade material de execución das sentenzas, que se poida determinar se concorre ou non esta causa de inexecución dependerá sempre, polo tanto, dos **ditames periciais de carácter técnico**.

Non obstante o anterior, hai que poñer de manifesto as seguintes cuestións:

- Hoxe en día o estado da técnica permite facer fronte a moitos supostos que antes se configuraron como de imposibilidade material: STS do 7 de decembro de 2002 (RX 2002/10840) no que o Concello das Pontes de García Rodríguez formula a excepción de imposibilidade material na execución dunha sentenza de condena ao derrubamento da terceira planta dunha casa cuartel da Garda Civil sobre a base de que afectaría á totalidade do edificio. O TS entendeu que a proba practicada no incidente demostrou que non se causarían prexuízos irreparables no edificio. Hoxe en día a técnica ofrece solucións abondo como para que as sentenzas urbanísticas poidan executarse, limitándose a excepción de imposibilidade material a casos moi excepcionais.
- Hai que diferenciar a inviabilidade técnica, que si pode dar lugar a unha causa de imposibilidade material, da mera dificultade ou complexidade técnica que non se pode configurar como tal³².
- Principio de proporcionalidade: normalmente este principio é invocado polas partes obrigadas a executar a sentenza para que se permita manter intacta parte da superficie dun edificio que se entendeu ilegal, así, a xurisprudencia considerou que a aplicación do principio de proporcionalidade está en boa medida ligada ao grao de ilegalidade da construción: canto máis ilegal sexa a construción menos aplicabilidade pode ter este principio, é dicir, o principio de proporcionalidade xoga no proceso xudicial previo cando a ilegalidade é mínima, pero non é invocable en fase de execución para minimizar as consecuencias do fallo.

Por último, hai que poñer de manifesto que acordada a imposibilidade material se se modifica o estado da técnica ou as condicións se pode reiniciar execución, a partir do artigo 109 LXCA, ata que non conste en autos a total execución da sentenza.

4.3 Imposibilidade legal

A imposibilidade legal de execución de sentenzas trae a súa causa do cambio sobrevido da norma que fundamentaba o acto e a conseguinte modificación dos efectos na situación xurídica. Isto prodúcese con frecuencia no ámbito urbanístico cando a posterior alteración

32 STS do 22 de novembro de 2005 (RX 2006/4140) citada por GÓMEZ FERRER RINCÓN *op.cit.* páxs. 190-191.

do plan urbanístico fai legal o contido do acto anulado. Trátase dun límite á execución de sentenzas, unha excepción ao principio xeral de execución das sentenzas nos seus propios termos por motivos de legalidade³³.

Constitúe unha excepción que, a pesar de ser aplicable á xeneralidade do ordenamento administrativo, incide de xeito especial no ámbito urbanístico, así cabe aquí recoller as palabras o propio TS na Sentenza do 6 de xuño de 2001 (RX 2001/3813) que pon de manifesto que: *“a natureza normativa do plan, que serve de cobertura ás licenzas e, a súa modificabilidade no tempo, fan moito máis elásticas as execucións de sentenza neste ámbito do que o son noutros campos do proceso contencioso, pois o cambio de lexislación aplicable é susceptible de xerar inexecucións de sentenza que, dificilmente, teñen cabida noutros ámbitos administrativos. “(Fdto. Xco. 1º).*

Unha das causas que subxace na execución de sentenzas é precisamente o longo lapso de tempo que transcorre ata que efectivamente é executada, como sostén GEIS I CARRERAS, a execución do fallo dunha sentenza eternízase e chega a prazos de dez ou quince anos e no peor dos casos, queda paralizada a execución pola concorrencia da excepción de imposibilidade legal, establecéndose unha relación directa entre o longo período transcorrido e a notoriedade da imposibilidade legal no ámbito urbanístico na medida en que resulta insostible que durante o prazo de 15 anos non se dite unha nova normativa que afecte ao fallo³⁴. Polo tanto, é necesario axilizar a xustiza e a fase de execución para reducir os supostos de imposibilidade legal e dar unha maior efectividade aos fallos xudiciais:

Imos analizar os distintos supostos en que foi alegada a imposibilidade legal como causa de inexecución de sentenzas no ámbito urbanístico sistematizándoos nos seguintes:

4.3.1 Casos nos que se dita unha nova licenza que ampara a construción que fora declarada ilegal

O suposto de feito sería o de sentenzas que obrigan á demolición dunha obra por ter sido construída sen licenza ou superar a licenza outorgada. No momento en que remata o proceso xudicial e temos unha sentenza firme, a realidade xurídica é a da existencia dunha nova licenza que lexitima o construído, sen necesidade de ter modificado o plan, posto que o outorgamento desta segunda licenza está dentro dos límites permitidos polo plan vixente. Pensemos que se pode chegar á vía contenciosa porque o expediente de reposición de legalidade en vía administrativa non se inicie (alegando inactividade administrativa e resolvendo o xulgado do contencioso a demolición) ou fracase (derivando finalmente nunha orde de derrubamento do Concello que se recorre e que con posterioridade se quere evitar a través deste mecanismo). A sentenza determina a obriga de demoler, pero, nese momento, hai xa unha licenza que legaliza a obra e no incidente de execución fórmulase imposibilidade legal.

O TS en sentenza do 26 de xaneiro de 2005 estima a excepción de imposibilidade na execución dunha sentenza ante a concesión sobrevida dunha licenza dicindo expresamente

33 LIZARRAGA, José Antonio “Tutela xudicial efectiva e imposibilidade legal de execución de sentenzas en materia urbanística. *“Revista Aranzadi Doutrinal* núm. 3/2009, Editorial Aranzadi S. A., Pamplona. 2009 citando a Gimeno Sendra, Moreno Catena, P. Sala Sánchez, López Gil e Gómez Ferrer Rincón. Páxina 3 do documento electrónico.

34 GEIS I CARRERAS, GEMMA *A execución das sentenzas urbanísticas*, Editorial Atelier, 2009, páxina 235.

“...el referente non é xa a licenza de 1993, á que non se adecuaban as obras inicialmente executadas, senón unha posterior de 1994, que autoriza unha maior altura, pero dentro do límite permitido polas Normas Urbanísticas. A acomodación da construción a aquela licenza inicial, ou o que é igual, a execución da sentenza nos seus propios termos, vese obstaculizada por unha nova sentenza que, en canto acomodada ás Normas, se erixe como causa de imposibilidade legal daquela execución.”³⁵

4.3.2 Cambios normativos que legalizan as construcións ilegais; isto pode deberse a:

4.3.2.a) Cambio no plan urbanístico cando a licenza declarada ilegal era contraria a este. Requisitos para que se poida apreciar a imposibilidade legal

En primeiro lugar hai que se formular se unha vez que se produciu a modificación na normativa urbanística que ampara a edificación realizada, se entende automaticamente que a execución da sentenza é imposible ou é necesario o **acto administrativo de legalización**, isto é, que se dite unha nova licenza que ampare a construción de conformidade coa nova norma urbanística.

Inicialmente a xurisprudencia entendera que o outorgamento posterior do acto administrativo de legalización non era necesario. Este foi o criterio mantido por moitas sentenzas do TS, entre elas podemos a STS do 21 de xaneiro de 1999 que expresamente dispón que *“... el acto anulado pola sentenza resulta conforme a dereito como consecuencia do cambio de plan, polo que a sentenza é inexecutable por imposibilidade legal...”* (Fdto. Xco. 3º)³⁶.

Non obstante, houbo un cambio xurisprudencial a partir do 2006, o TS en sentenza do 13 de xuño de 2006 (RX 2006/4606) confirma a sentenza do TSX de Galicia que entendía necesaria a existencia do acordo da Administración en relación coa legalización, así o TS considera que *“... só o ditado de novas resolucións administrativas que xustifiquen a plena litude e amparen por iso a actividade e as obras (e non o mero cambio da clasificación urbanística do solo que de non urbanizable común pasou a solo urbano) permitirá descubrir que xa desapareceron, se iso é posible, todos os obstáculos que se opoñían á legalidade e a instalación en cuestión”* e a partir de aquí mantívose o mesmo criterio en sentenzas como a do 26 de setembro de 2006 (RX 2006/6665), tamén en relación coa execución dunha sentenza do TSX de Galicia pola que se condenaba ao concello de Moaña á demolición de 3 plantas dun edificio na que expresamente se argumenta que *“non abonda, para ter por legalizada a obra, con que se aprobe un novo plan senón que se debe instar do órgano competente a oportuna legalización*, cuxa resolución ao respecto, xa sexa expresa ou tácita, será susceptible de control xurisdiccional en fase de execución de sentenza...” (Fdto. Xco. nº 7).

En segundo lugar a xurisprudencia limita esta excepción de imposibilidade legal introducindo un requisito subxectivo: **o cambio de plan non determinará a imposibilidade de execución cando a devandita modificación se realizase precisamente coa finalidade de impedir a devandita execución e non por un motivo de interese xeral**. Esta doutrina aparece por primeira vez de forma clara coa sentenza do TS do 23 de xullo de

35 STS do 26 de xaneiro 2005 (RX 2005/1521) Citada en GEIS I CARRERAS, Gemma *A execución das sentenzas urbanísticas*. Editorial Atelier 2009 páxina 242.

36 GÓMEZ FERRER RINCÓN *op. cit.* páxs. 48-56 (RX 1999/351).

1998 (RX 1998/5883) pola que se anulou unha licenza para a construción dunha vivenda e ordena a demolición das obras ilegalmente realizadas. O concello de Cercs alega no recurso de casación unha legalización posterior polas Normas Subsidiarias de Plan dunha parte das obras sobre as que pesaba a orde de demolición. O TS desestima este motivo e expresa-mente di: *“non é exacto que a legalización do plan produza unha automática legalización ex post facto de todas as edificacións que resultan conformes no novo aínda que non o fosen no anterior (...) tendo ben presente que esta Sala declarou reiteradamente que o Tribunal sentenciador pode impoñer as consecuencias da anulación da licenza, malia que formalmente resulta amparada por unha nova ordenación, se estimar esta ilegal por produ-irse coa finalidade de eludir a execución dunha sentenza e as responsabilidades que diso derivaren para a Administración”*.

Este criterio doutrinal seguiu-se en numerosas sentenzas do TS con posterioridade³⁷, entre eles no caso do Fortín da Raíña. Este suposto parte da anulación dunha licenza de obras concedida polo Concello de Tarragona para a restauración do Fortín da Raíña co obxecto de ser destinado a un restaurante, e no que, as modificacións introducidas no PXOU de Tarragona foron declaradas nulas polo TSX entendendo o TS en casación que nos encontra-bamos ante un caso de desviación de poder (STS do 5 de abril de 2001). O TSX considerou que non estabamos ante unha legalidade sobrevida senón ante unha legalidade traída a propósito para impedir a execución da sentenza, o cal se debe considerar como un uso desviado das potestades de plan que corresponden ao municipio. O TS confirma a sentenza recorrida rexeitando o motivo de casación aducido polo recorrente.

Igualmente podemos destacar o caso da estación de servizo de Cances³⁸. Tanto o TSX como con posterioridade o TS negaron a existencia desa imposibilidade afirmando este último que a Administración, se ben segue dispoñendo das súas facultades de ordenación urba-nística, e polo tanto de modificación das determinacións aplicables, debe, non obstante, se incide sobre as actuacións declaradas ilegais en sentenza, demostrar que a modificación non ten unha finalidade de converter o ilegal en legal, se non a de atender racionalmente ao interese público urbanístico.

Polo tanto, e segundo extraemos das sentenzas mencionadas o TS esixe que a parte que alega a imposibilidade cargue coa proba de que a modificación realizada no plan non ten unha finalidade ilícita de converter o ilegal en legal senón que a modificación operada aten-de en realidade a un interese público urbanístico. Este criterio vai ser o que o TC mantivo tamén en relación coa validación lexislativa da presa de Itoiz.

Por último, convén facer referencia a unha tendencia xurisprudencial na que se acode ao principio de proporcionalidade para fundamentar a imposibilidade, así a STS do 25 de xuño de 1998 (RX 1998/4561) admite a causa de imposibilidade legal formulada no recurso de casación pero matizando que *“non é que a revisión do Plan Xeral impida a demolición de-cretada na sentenza, senón que ao ter variado a normativa aplicable, o edificio se converteu en legalizable, de forma que iría en contra das máis elementais normas da lóxica e do res-pecto á riqueza creada o levar a cabo a demolición dun edificio que podería ser reedificado a liña seguida.”* (Fdto. Xco. Nº4). Segundo esta tese o fundamento da imposibilidade radica

37 Véxase STS do 30 de xaneiro de 2001, STS do 5 de abril de 2001 (caso do Fortín da Raíña), STS do 24 de febreiro de 2003, do 10 de decem-bro de 2003 (relativa á estación de servizo de Cances) STS do 10 de maio de 2007, entre outras.

38 STS do 10 de decembro de 2003 (RX 2004/107).

no feito de que unha vez adoptada a nova normativa proceder á execución sería absurdo e iría contra as regras da lóxica producindo unha destrución gratuíta da riqueza³⁹.

Fronte a esta última teoría o certo é que actualmente o TS se segue unha **tese restritiva** á hora de apreciar a concorrencia da imposibilidade de execución configurándoa segundo a súa verdadeira natureza de excepción e así a STS do 10 de marzo de 2008⁴⁰ desestima a imposibilidade legal de execución de sentenza, ao non admitir o pragmatismo de que é absurdo eliminar unha construción realizada con ausencia dalgún requisito cando xustamente unha vez destruída a construción pode novamente executarse por obterse tal requisito, pois -di a sentenza- este pragmatismo está sometido aos límites do obrigado respecto ás resolucións xudiciais e o dereito do litigante que obtivo unha sentenza favorable a que o resolto nela se cumpra, sendo nulas as actuacións posteriores á firmeza da sentenza que pretendían habilitar unha vía excepcional de dispensa en contra do fallado.

Polo tanto, podemos concluír que a doutrina maioritaria avoga por unha concepción restrinxida do uso da imposibilidade legal que é unha excepción ao principio xeral de execución de sentenzas nos seus propios termos e que se basea na legalización da obra declarada ilegal froito dun cambio normativo no plan urbanístico unha vez acreditado que este está suficiente motivado nunha razón de interese xeral e non a unha mera legalización traída -en palabras o propio TS- ao caso para legalizar puntualmente as obras e eludir con iso o pronunciamento xudicial.

Este é o criterio recollido tamén pola **LOUGA** que tras a reforma operada pola Lei 2/2010 prevé no **artigo 94.1** que “*calquera modificación do plan urbanístico deberá fundarse en razóns de interese público debidamente xustificadas*”, a nosa lei engloba baixo a denominación “*alteracións do plan*” dous supostos: o de revisión do plan xeral⁴¹ e o de modificación que se configura cun carácter residual para todos aqueles supostos que non se configuren como revisión. Ese apartado primeiro do artigo 94 LOUGA é aplicable a ambas as dúas clases de alteración, por iso, só resultarán admisibles se teñen causa en razóns de interese público e resultan motivadas sen que a nosa Lei, de conformidade coa doutrina xurisprudencial exposta, de cabida a modificacións *ad casum*.

A xurisprudencia tamén ten en conta para apreciar a imposibilidade legal o **momento en que se produciu esa modificación do plan**, especialmente analizaremos isto ao tratar a nulidade dos actos ou disposicións de actos contrarios ao pronunciamento da sentenza ditados coa finalidade de eludir o seu cumprimento, pero si que é importante apuntar aquí o cambio xurisprudencial operado por STC 22/2009 do 26 de xaneiro que resolve un recurso de amparo formulado fronte á suspensión da execución dunha sentenza que anulara unha licenza de construción e ordenado a demolición⁴². O TC entende que non concorre o supos-

39 GÓMEZ FERRER RINCÓN *op.cit.* páxs. 71 e seguintes.

40 STS de 10 de marzo de 2008 (RX 2008/1612).

41 A revisión segundo o apartado 2 do artigo 93 LOUGA vaise producir cando se adopten novos criterios respecto á estrutura xeral e orgánica do territorio ou á clasificación do solo, motivada pola adopción dun modelo territorial distinto ou pola aparición de circunstancias sobrevidas, de carácter demográfico ou económico, que incidan substancialmente sobre a ordenación ou polo esgotamento da súa capacidade.

42 Os antecedentes de feito a que se refire esta sentenza pódense resumir no seguinte: que se presenta un recurso contencioso -administrativo solicitando a ilegalidade da construción dunha vivenda e da licenza correspondente, pedindo a demolición, se estima o recurso e devén firme a sentenza. Solicítase a execución polo recorrente e o concello insta a inexecución parcial e subsidiariamente a suspensión de demolición das obras declaradas ilegais ata a aprobación da revisión do PXOU que estaba en tramitación e que podía dar lugar á legalización das obras construídas ilegalmente. Acórdase en sede contenciosa a suspensión parcial do cumprimento da sentenza por

to de imposibilidade legal porque *“...non se pode admitir que supoña un suposto de imposibilidade legal ou material a mera expectativa dun futuro cambio normativo,”* (fundamento xurídico n.º 3).

Polo tanto, podemos dicir que para poder apreciar a imposibilidade legal sobrevida por un cambio de plan a xurisprudencia esixe que haxa un acto administrativo de legalización, que o cambio de plan non se realizase precisamente coa finalidade de impedir a devandita execución senón por un motivo de interese xeral, e que a modificación do plan se realizase de xeito efectivo.

4.3.2.b) Cambio lexislativo cando a licenza era contraria á lei, validacións lexislativas (Presa de Itoiz)

A legalidade das obras tamén se pode deber á aprobación ou modificación dunha norma con rango de lei, un problema que se formula con estas validacións lexislativas é que poden interferir no principio de separación de poderes porque hai unha intromisión do poder lexislativo no poder xudicial.

O asunto quizais máis destacado de validación lexislativa ao que deu lugar a presa de Itoiz e á que se refire a Sentenza do TC 73/2000, do 14 de marzo. Os antecedentes de feito que agora nos interesa serían os seguintes:

- A Audiencia Nacional ditou sentenza pola que se anulou a resolución do Ministerio de Obras Públicas e Urbanismo pola que se aprobara o Proxecto da presa de Itoiz. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se había aprobado el Proyecto do embalse de Itoiz.
- Interpúxose recurso de casación contra a devandita sentenza que foi parcialmente estimatoria limitando a nulidade a unha soa parte posto que afectaba a 500 metros dunha zona de protección de Reservas Naturais, sobre a base da infracción da Lei Foral 6/1987 do 10 de abril, sobre normas urbanísticas rexionais para a protección e uso o solo non urbanizable. A razón da anulación era que a zona inundada polo vaso do encoro suporía a desaparición de parte das bandas de protección das Reservas Naturais afectadas.
- O certo é que con esas limitacións a presa resultaba inviable. Un mes antes de que se ditase a sentenza do TS modificase a Lei Foral 6/1987 a través da Lei 9/1996, do 17 de xuño, de Espazos Naturais Protexidos da Comunidade Foral de Navarra. Con esta Lei as Reservas Naturais xa non debían de contar necesariamente con bandas de protección e no caso de que as tivesen se podería realizar nelas actividades construtivas de interese xeral. En consecuencia legalizábase o proxecto da presa de Itoiz.

entender que, se ben non se produciu ningunha transformación da situación coa proposta de cambio normativo que formula o Concello, *“non se pode obviar no xuízo ponderado e equitativo que debe presidir toda solución, as graves consecuencias que para o titular das obras levaría consigo o cumprimento inmediato da executoria sen esperar durante un prazo prudencial que concilie os intereses enfrontados, a discernir, con todos os datos sobre a súa acomodación ás determinacións urbanísticas que se propoñen revisar para os efectos da súa posible legalización”*.

Interponse fronte a ese auto recurso de amparo co obxecto de determinar se se produciu unha vulneración do dereito á tutela xudicial efectiva ao ter acordado o órgano xudicial a suspensión parcial da execución da sentenza sobre a base dunha proposta normativa que podería afectar á legalización da construción.

regap



ESTUDOS E NOTAS

- Formúlase a continuación ante a Audiencia Nacional a imposibilidade legal de execución da sentenza do TS do 14 de xullo de 1997 e ante esa situación a Audiencia formula cuestión de inconstitucionalidade sobre a Lei 9/1996.
- O TC desestima a cuestión na súa Sentenza 73/2000, do 14 de marzo, entendendo que a aparición dunha circunstancia sobrevida non é en si mesma lesiva do dereito á execución das Sentenzas firmes que consagra o art.º 24.1 CE. Agora ben, tal imposibilidade de execución, para non infrinxir o art.º 24.1 CE, debe axustarse, tendo en conta a xurisprudencia do TC sobre o dereito fundamental a obter a execución de sentenzas firmes e a doutrina ao respecto do TEDH, a determinadas condicións ou límites: ha de concorrer unha finalidade lexítima ou obxectivo de interese xeral que xustifique a substitución da execución do fallo nos seus propios termos e a devandita substitución ha de cumprir o principio de proporcionalidade, de sorte que se ha de asegurar a proporcionalidade entre o interese encarnada no novo réxime fixado pola lexislación sobrevida e o concreto interese tutelado polo fallo a executar. Entende o TC que isto se produce no caso concreto e desestima o recurso de amparo.
- Fronte a esta Sentenza do TC preséntase unha demanda ante o Tribunal Europeo de dereitos Humanos que é desestimada por Sentenza do 27 de abril de 2004. Na **normativa galega** encontrámonos con diversos exemplos de validacións lexislativas que se poderían alegar como causa de imposibilidade legal, como as disposicións transitorias décimo primeira, duodécima e décimo terceira da Lei 9/2002.

Estas previsións da LOUGA poden servir, en procesos xudiciais abertos, para xustificar a existencia de imposibilidade legal na execución da sentenza que se dite e, por outro lado, teñen un carácter preventivo de futuras accións que se puidesen exercitar nestes casos de edificacións e actividades que ata ese momento eran ilegais.

4.3.2.c) Breves conclusións

Conforme ao exposto nos dous últimos apartados podemos concluír que a execución de sentenzas vese afectada pola cláusula *rebus sic stantibus* e que, na medida que se produza un cambio normativo que modifique a situación inicial, a execución da sentenza, e con iso os dereitos e intereses das partes, van verse afectados por esa nova circunstancia xurdida *a posteriori*.

Non obstante, como analizamos a doutrina xurisprudencial é cada vez máis estrita á hora de apreciar a imposibilidade esixindo que a modificación se producise por unha razón atendible de interese xeral e que non se aprecie unha finalidade de eludir o cumprimento da sentenza.

4.3.3 Existencia de terceiros adquirentes de boa fe do artigo 34 da Lei Hipotecaria

A inactividade da Administración condenada pode dar lugar á aparición de danos que sufrirán terceiros alleos á contenda xudicial, como aconteceu en numerosas ocasións cos terceiros adquirentes de vivendas condenadas á demolición uns anos antes da formalización das transmisións dos inmobles. Nesta materia o certo é que houbo tamén discrepancia

na doutrina xurisdiccional, así fronte a determinados xudiciais (STS do 28 de xuño de 2006⁴³) que admitiron a existencia de terceiros de boa fe como unha causa de imposibilidade legal de execución, a doutrina maioritaria rexeita este argumento.

Hai que partir do Auto TS do 25 de marzo de 1987 (RX 1987/3808) no que se abordaba a execución da demolición dun edificio de Collado-Villalba, o TS pon de manifesto que os terceiros adquirentes poden exercer a acción fronte ao transmitente para que os indemnice por danos e prexuízos e esta é a idea que vai fundamentar o razoamento do Tribunal en posteriores pronunciamentos para soste que a existencia de terceiros adquirentes de boa fe non é causa para determinar a imposibilidade de execución.

Así, no ATS do 23 de Xullo de 1999 (RX 1999/5895) o TS refírese ao artigo da Lei de Solo de 1976 afirmando que o terceiro adquirente ten o deber de coñecer a situación urbanística da edificación que adquire, indicando que *“concibir as cousas doutro xeito comportaría que os procesos urbanísticos estivesen en permanente revisión como consecuencia da mobilidade das titularidades das edificacións que constitúen o obxecto procesual do litixio” (Fdto. Xco. Nº 4)*. Esta obriga de coñecer a situación urbanística da edificación vese reforzada polo disposto no **artigo 51 TRLS** que prevé que *“serán inscribibles no Rexistro da Propiedade: 6. A interposición do recurso contencioso-administrativo que pretenda a anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de execución, ou de actos administrativos de intervención. 7. As sentenzas firmes nas que se declare a anulación a que se refire o apartado anterior, cando se concreten a terreos determinados e participase o seu titular no procedemento.* “A pesar do avance que supón, nesta materia de protección aos terceiros, a posible inscrición dos recursos e as sentenzas, o certo é que existen dificultades prácticas derivadas da necesidade de que a sentenza que declara a anulación dun plan urbanístico sexa firme. Isto vai levar consigo un longo período de tempo no que pode haber sucesivas transmisións da propiedade e no que non haxa constancia rexistral da nulidade do instrumento urbanístico, e, por outra parte, é necesario que o titular participase no procedemento co que a aplicabilidade práctica deste precepto se ve limitada.

Ímonos aquí a referir tamén ao suposto, xa comentado, no que o TSX de Galicia condenaba a executar un acordo do propio concello de Moaña que ordenaba a demolición de tres plantas dun edificio, formulándose tamén ademais do cambio de plan se era unha causa de imposibilidade de execución a existencia de terceiros adquirentes de boa fe. Entendeu tamén aquí o Tribunal Supremo que non concorría esta causa de imposibilidade pois *«...la fe pública rexistral e o acceso das súas titularidades dominicais ao Rexistro da Propiedade non emenda o incumprimento do ordenamento urbanístico, xa que os sucesivos adquirentes do inmovible se subrogan nos deberes urbanísticos do construtor ou do propietario inicial de maneira que calquera proba tendente a demostrar a condición de terceiros adquirentes de boa fe co seu dereito inscrito no Rexistro da Propiedade carece de relevancia no incidente tramitado.* “(Fundamento Xurídico 2º STS do 26 de setembro de 2006).

Por último, cabe destacar a STS do 18 de marzo de 2008 (RX 2008/1756) que recordando doutrina anterior do tribunal, considera que *“...a posterior inscrición rexistral, alteradora da situación existente no momento da decisión administrativa, e a protección de tal situación*

43 SSTS do 28 de xuño de 2006 (RX 2006/8477).

derivada do artigo 34 da Lei Hipotecaria, non pode ser un obstáculo xurídico para a execución dunha sentenza firme” (Fdto. Xco. Nº8).

Como vimos, o TS na súa doutrina maioritaria nega que a existencia de terceiros adquirentes se poida entender como un suposto de imposibilidade de execución da sentenza que se dite, debendo procederse á demolición das construcións e entendendo que os terceiros só terían dereito á indemnización que deberán facer efectiva fronte ao transmitente dos bens.

4.3.4 Existencia de obras públicas e bens de uso ou servizo público

Por último, dentro da imposibilidade, preguntámonos se a existencia dunha obra pública ou de bens de uso ou servizo público (pensemos en supostos de construción dunha autovía, un centro penitenciario ou un polideportivo) pode considerarse causa abonda para inexecutar unha sentenza que ordene a súa demolición.

O TS debateuse entre considerar que nos encontramos ante supostos de imposibilidade de execución e entender que, máis que unha imposibilidade, estes casos levarían consigo unha modificación das consecuencias da nulidade (SSTS do 11 de novembro 1993- RX 1993/8202-ou do 27 de novembro 1999 -RX 2000/1378-). As consecuencias prácticas van ser as mesmas: non se vai demoler a construción e en lugar de repoñer a situación ao seu estado primitivo vaise acordar unha indemnización de danos e prexuízos.

Así e todo, hai que subliñar un posible cambio de tendencia na STS do 22 de decembro de 2008⁴⁴ relativa á demolición dun polideportivo e dunha praza pública, segundo a cal, esta demolición “non pode constituir en absoluto un suposto de imposibilidade de execución dunha sentenza, nin material (pois, obviamente, a demolición como operación técnica é sen dúbida posible, do mesmo xeito que o é a demolición de parte dun hotel) nin legal (pois o carácter duns bens municipais como bens de uso ou servizo público ou xeral non impide a súa demolición cando, como aquí, se erixiron ilegalmente e así o declarou unha sentenza firme; en absoluto pode aceptarse que os bens municipais de propios, comunais ou de dominio público, sexan inmunes ás decisións xudiciais; se a orixe deses bens é ilegal, imponse a súa desaparición) “afirmando que outra cousa “significaría abrir unha brecha de incalculables consecuencias no sistema de execución das sentenzas, que carecería de calquera apoio legal,”. Unha sentenza que entendemos máis respectuosa co dereito fundamental á execución dos fallos xudiciais.

4.4 Outros supostos

Para rematar coas causas de inexecución das sentenzas, temos que falar da **expropiación de dereitos**, que aparece regulada nos artigos 18.2 LOPX e 105.3 LXCA, a expropiación de dereitos recoñecidos na sentenza pódese deber basicamente a tres causas: alteración grave do libre exercicio de dereitos e liberdades dos cidadáns, temor fundado de guerra ou quebranto da integridade do territorio nacional.

44 STS do 22 decembro de 2008 (RX 2009/365).

Só hai un motivo que tivo reflexo xurisprudencial, a o que referiu un Auto do TS⁴⁵ relativo á execución dunha sentenza que anulaba un expediente expropiatorio duns terreos nos que había un manancial necesario para o abastecemento de auga dunha poboación, nel cítase o artigo 18.2 LOPX aínda que finalmente non se configurou polo Tribunal como un caso de expropiación de dereitos, senón como un suposto de imposibilidade.

Supostos semellantes ao citado, nos que a execución dunha sentenza pode determinar a falta de continuidade dun servizo público, son os que a doutrina entende que poderían incluír nestes casos o 105.3 LXCA. Como analizamos no apartado anterior, entrarían en íntima conexión cos supostos de construción de obras públicas e nos que como vimos o TS cualifica, en ocasións, como casos de imposibilidade.

4.5 Aspectos procesuais

Como xa analizamos ao falar da execución forzosa, o procedemento para tratar todas estas causas de inexecución vai ser a cuestión incidental do artigo 109 LXCA.

Polo que respecta á imposibilidade material ou legal, o artigo 105.2 prevé que *“se concorresen causas de imposibilidade material ou legal de executar unha sentenza, o órgano obrigado ao seu cumprimento o manifestará á autoridade xudicial a través do representante procesual da Administración, dentro do prazo previsto no apartado segundo do artigo anterior, co fin de que, con audiencia das partes e dos que considere interesados, o Xuíz ou Tribunal aprecie a concorrencia ou non das devanditas causas e adopte as medidas necesarias que aseguren a maior efectividade da executoria, fixando no seu caso a indemnización que proceda pola parte en que non poida ser obxecto de cumprimento pleno”*.

En canto á **lexitimación** para alegar a imposibilidade, en principio e sobre a base do art.º 105.2 LXCA, a lexitimación corresponde ao órgano administrativo que ha de cumprir a sentenza, os problemas fórmulanse cando a administración permanece inactiva e non formula a inexecución da sentenza se hai causa para iso, ou ben se procede a executar a sentenza e hai partes no proceso que consideran que cabe acudir á imposibilidade. Sobre a base do mencionado precepto deberíamos negar a lexitimación e así o fixo o TS nalgúns ocasións⁴⁶.

Non obstante, noutros pronunciamentos, o TS indicou que os interesados, se ben non podían interpoñer directamente o incidente de inexecución, podían iniciar un expediente administrativo solicitando a declaración de imposibilidade e, mesmo indo máis alá, admitiu, noutras ocasións, que todas as partes comparecidas poidan iniciar este incidente sobre a base do principio de tutela xudicial efectiva do art.º 24.1 CE⁴⁷.

Como sostivo un sector doutrinal esta interpretación ten difícil acollida coa literalidade do artigo 105.2 LXCA, pero si sería conveniente, para solucionar os problemas que se formulan

45 ATS do 19 de xaneiro de 1994 (RX 1994/50).

46 STS do 8 de outubro de 1999 (RX 1999/7206), en base ao artigo 107 da anterior Lei de Xurisdición de 1956, que se pronunciaba en semellantes termos ao actual artigo 105.2 LXCA, no que se denegou a lexitimación aos titulares dun chalé cuxa licenza fora anulada para alegar a imposibilidade de execución sobre a base da presentación dun proxecto de legalización do ático da vivenda ou STS do 10 de decembro de 2003 (RX 2004/317).

47 ATS do 10 de xuño de 1997 (RX 1997/5438).



nestes supostos, como reflexión de *lege ferenda*, que se introduciuse a posibilidade de que os interesados puidesen solicitar a inexecución por imposibilidade ante a administración e ante a resolución do expediente administrativo acudir á vía xudicial solicitando esa medida⁴⁸.

Pois ben, recentemente o TS acolleu esta concepción e en Sentenza do 9 de abril de 2008 (RX 2008/2035) puxo de manifesto que: *“En canto á lexitimación para formular ante o tribunal ao que compete facer executar a sentenza a imposibilidade material ou legal de facelo(...), é o órgano administrativo encargado do seu cumprimento quen o debe pedir, se ben os afectados pola sentenza están facultados para reclamar dese órgano obrigado ao cumprimento que suscite tal cuestión ante o xuíz ou tribunal competente para executala, de modo que, se non o fixese ou se lle negase, cabe que os interesados ou afectados se dirixan a estes solicitando que se pronuncien acerca da imposibilidade material ou legal de executar a sentenza.*

No relativo á **canle procesual** a seguir, o artigo 105.2 dispón que logo de audiencia das partes e dos que considere interesados, o Xuíz ou Tribunal apreciará a concorrencia ou non das devanditas causas e adopte as medidas necesarias que aseguren a maior efectividade da executoria, fixando, se é o caso, a indemnización que proceda pola parte en que non poida ser obxecto de cumprimento pleno. En principio, o procedemento considérase como único, pero o TS manifestou que non hai inconveniente en que simplemente se fixen aquí as bases para a determinación da contía da indemnización e sexa na execución da resolución na que se realice a definitiva concreción desta. Na práctica, en moitos supostos, encontrámonos con dúas fases diferenciadas, unha para determinar se existe ou non a causa de imposibilidade e outra, abrindo unha peza separada, para fixar a indemnización que corresponda. Sería conveniente, para axilizar esta cuestión e non demorar máis o proceso que a estas alturas se terá volto eterno para as partes, resolver nun só trámite ambas as dúas cuestións en consonancia co que xa recolle a LAC no seu artigo 393 respecto ás cuestións incidentais.

Por último, referirémonos ao **prazo de 2 meses** ao que se refire o artigo 105.3 LXCA para poñer en coñecemento do Tribunal a imposibilidade de cumprir a sentenza. Malia a literalidade do precepto, o certo é que o TS inicialmente matizou e flexibilizou este prazo, así no seu Auto do 28 de 1990 (RX 1990/2264) estableceu que o cómputo entenderase dende que xurda a causa de imposibilidade material ou legal. Indicando tamén que o prazo de dous meses se non pode cualificar como de caducidade en termos absolutos e se verdadeiramente concorre unha causa de imposibilidade ha de formularse e resolverse o incidente. (ATS do 6 de abril de 1992 (RX 1992/2623)).

Non obstante, en pronunciamentos máis recentes, STS do 9 de abril de 2008 (RX 2008/2035) ou STS do 17 de novembro de 2008 (2008/5964) entende que **non se pode flexibilizar en exceso o termo que establece o art.º 105.2 LXCA** considerando que *“se non se fixase un prazo legal para promover o incidente de inexecución dunha sentenza por imposibilidade legal ou material, cabería a posibilidade de que, en calquera momento ulterior, se tome un acordo ou se promulgue unha disposición que traten de facer imposible a execución da sentenza, de modo que, en virtude do principio de seguridade xurídica no cumprimento das sentenzas, a lei determinou o prazo de dous meses, que, como se indica na sentenza desta*

48 ALBAR GARCÍA e outros, op. cit pág. 160-161.

Sala de data 22 de decembro de 2003, se interpretou pola xurisprudencia de forma estrita e que, aínda admitindo precisións ou matizacións nalgúns pronunciamentos, se ha de respectar sempre para salvagarda do aludido principio que garante a execución das sentenzas nos seus propios termos... ”.

5 Nulidade de actos e disposicións contrarios ao pronunciamento da sentenza ditados coa finalidade de eludir o seu cumprimento. Procedemento

Como xa avanzamos ao falar da execución fraudulenta un dos principais problemas na execución de procesos urbanísticos é o deslindar cando estamos ante verdadeiros supostos de imposibilidade e cando ante casos de execución fraudulenta nos que se ditan actos e disposicións que han de ser anulados porque a súa única finalidade é eludir o cumprimento dos pronunciamentos xudiciais.

O artigo 103 nos seus números 4 e 5 dispón que: *“4. Serán nulos de pleno dereito os actos e disposicións contrarios aos pronunciamentos das sentenzas, que se diten coa finalidade de eludir o seu cumprimento. 5. O órgano xurisdiccional a quen corresponda a execución da sentenza declarará, a instancia de parte, a nulidade dos actos e disposicións a que se refire o apartado anterior, polos trámites previstos nos apartados 2 e 3 do artigo 109, salvo que carecese” de competencia para iso “conforme ao disposto nesta Lei”.*

No ámbito urbanístico, estaríamos en presenza dun suposto cualificable como de *“desviación de poder”*⁴⁹ que se concreta nun plan aprobado posteriormente ou unha licenza posterior ditada coa finalidade de eludir o cumprimento dunha sentenza, que, precisamente, tería acordado a nulidade do anterior plan ou da previa licenza.

Ámbito de aplicación: actos administrativos (especialmente licenzas urbanísticas e instrumentos de xestión urbanística) e disposicións regulamentarias (plans urbanísticos), quedarían fóra os casos de validacións lexislativas, cuxa ilegalidade deberá determinarse ante o TC a través do recurso ou da cuestión de inconstitucionalidade.

Requisitos para acordar la nulidade:

- **Requisito obxectivo:** é necesario que o acto ou a disposición sexa contrario ao pronunciamento da sentenza. Formulouse aquí se esta referencia ha de circunscribirse ao pronunciamento do fallo ou debe de estenderse tamén aos fundamentos xurídicos da sentenza. A doutrina⁵⁰ é partidaria de entender unha concepción ampla incluíndo a parte dispositiva e os fundamentos xurídicos. Na práctica a cuestión é pouco relevante

49 Neste sentido STS do 21 de xuño 2005 (RX 2005/8968) «o artigo 103 da Lei da Xurisdición, nos seus apartados 4 e 5, permite que no procedemento de execución, resolvendo un mero incidente nel formulado, se declare a nulidade de actos ou disposicións administrativas distintas, claro é, das que xa foron auzadas na sentenza en execución. Pero para iso esixe, non só que o acto ou disposición sexa contrario aos pronunciamentos da devandita sentenza, senón, ademais, que se ditase coa finalidade de eludir o seu cumprimento. O precepto contempla, pois, un singular suposto de desviación de poder, no que o fin perseguido polo acto ou disposición non é aquel para o que se outorgou a potestade de ditalo, senón o de eludir o cumprimento da sentenza».

50 GEIS I CARRERAS op.cit. páx. 154 e MARTÍN DELGADO *Función xurisdiccional e execución de sentenzas no contencioso -administrativo* páxs. 146-148.

porque resulta difícil pensar en supostos que non sexan contrarios ao fallo e si aos fundamentos xurídicos.

- **Requisito subxectivo:** finalidade de eludir o cumprimento dos pronunciamentos da sentenza.

Dende o punto de vista xurisprudencial hai que distinguir 2 supostos:

- modificacións do réxime xurídico urbanístico producidas antes ou paralelamente ao proceso xudicial: neste caso a xurisprudencia é máis remisa a acordar a nulidade. Así podemos citar a STS do 28 de marzo de 2006 (RX 2006/3138) na que se parte dunha Orde da consellaría de Medio, Urbanismo e Turismo da Xunta de Extremadura que aprobaba definitivamente a revisión dun PXOU e respecto á cal o TSX acorda a nulidade apreciando a finalidade elusiva, na medida que a revisión ía dirixida a legalizar un edificio construído contravindo as previsións do plan urbanístico vixente, pois ben o TS en sentenza do 28 de marzo de 2006 determinou que non eran nulas baseándose en tres argumentos (fundamento xurídico 6º):
 - o órgano que ditou o acto foi un distinto ao que fixo a modificación,
 - a tramitación da revisión do PXOU iniciárase con anterioridade á data de concesión da licenza logo anulada,
 - e, por último, fai unha mención especial ao elemento temporal posto que a sentenza foi ditada máis de dous meses despois á data da mencionada orde da consellaría.
- modificacións realizadas unha vez recaída a sentenza: hai algúns supostos en que o TS apreciou a vontade elusiva sobre a base do feito de que se instaurase a modificación con posterioridade ao fallo e non estea suficientemente motivada esa modificación ou revisión do plan⁵¹. Con todo, tamén nos encontramos con sentenzas en sentido contrario, nas que se conclúe que o elemento temporal non pode ser un factor determinante para poder apreciar a concorrencia do ánimo elusivo nunha revisión do plan urbanístico aprobada a posteriori da sentenza anulatoria dunha licenza (así, STS do 10 de xullo de 2008 -RX 2008/5733- en relación a unha licenza de obras dunha estación de servizo).

GEIS I CARRERAS⁵², tras realizar unha importante análise xurisprudencial na materia, pretende obxectivizar o elemento subxectivo sobre a base do momento temporal no que se realiza a modificación do plan ou se dita esa nova licenza legalizadora; nós, non obstante, entendemos que **se ben o elemento temporal pode ser un indicio desa finalidade elusiva, para ver se estamos ante un verdadeiro suposto de imposibilidade ou ante unha técnica defraudatoria o determinante vai ser se ese acto ou disposición posterior que vén a legalizar o acto declarado nulo pola sentenza responde a unha**

51 Neste sentido STS do 1 de marzo de 2005 (RX 2005/2367) referente á nulidade dunha licenza de obras e de actividade a favor da Confederación Hidrográfica de Aranda do Douro por incumprimento da distancia mínima a núcleo de poboación. Outórgase a continuación unha nova licenza que vai xustificar a estación depuradora. Pois ben, no fundamento xurídico 4º estableceuse que *todas estas actuacións son posteriores á firmeza da sentenza e o que con elas se pretendía era precisamente habilitar unha vía excepcional de dispensa que xa non ten cabida, precisamente por ser contraria ao decidido na sentenza.*

52 GEIS I CARRERAS op. cit. páx. 153-174.

causa de interese xeral ou é unha mera legalización traída ao caso concreto, tal e como expuxemos ao falar da imposibilidade legal. O fundamental é que o acto ou disposición posterior estea suficientemente motivado e non constitúa unha mera dispensa particular prohibida polo ordenamento xurídico.

No que se refire ao *PROCEDIMENTO* para declarar a nulidade do acto ou disposición, será a vía incidental do artigo 109 LXCA. Imos mencionar algunhas peculiaridades en materia de lexitimación e competencia.

Lexitimación: requírese que a actuación do expresado órgano se produza “*instancia de parte*”. En canto á lexitimación das persoas afectadas: o artigo 103.5 refírese, exclusivamente, á parte para solicitar a nulidade dos actos ditados con posterioridade á sentenza que sexan contrarios aos pronunciamentos desta. Isto impediría que tal solicitude puidese ser formulada polos meramente afectados a que se refire o artigo 109.1 LXCA, malia el, a STS do 1 de marzo de 2006 (RX 2006/2070) permite tamén interpoñer ás persoas afectadas este incidente de nulidade. Por outra parte, á luz da sentenza do 22 de abril de 2010⁵³ tamén cabería aquí unha aplicación da acción pública urbanística co obxecto de dar unha maior protección á legalidade.

Polo que respecta á **competencia**, o artigo 103.5 LXCA prevé que “*órgano xurisdiccional a quen corresponda a execución da sentenza declarará, a instancia de parte, a nulidade dos actos e disposicións a que se refire o apartado anterior, polos trámites previstos nos apartados 2 e 3 artigo 109, salvo que carecese de competencia para iso conforme ao disposto nesta Lei*”.

Na práctica isto vai supoñer que os Xulgados do contencioso -administrativo non terán competencia para anular un plan urbanístico porque os competentes son os TSX. A consecuencia é que vai ser necesario un novo recurso contencioso -administrativo ante o TSX para proceder a declarar a nulidade da disposición defraudatoria. Esta limitación vai levar consigo que nos supostos de modificacións de plans que veñen a legalizar de forma fraudulenta licenzas anuladas en vía xudicial, sexa necesario abrir un novo recurso para declarar a súa nulidade cos conseguintes custos económicos e a dilación temporal que vai supoñer para os interesados.

6 Facultades procesuais de que dispoñen os xuíces e tribunais para levar a efecto as sentenzas

Podemos clasificalas en:

Declarativas, aquí incluíríamos:

- A anulación de disposicións ou de actos administrativos contrarios ao fallo (artigo 103.4 e 5) a que xa nos referimos.
- A responsabilidade patrimonial da Administración (artigo 108.2 LXCA) e que se poderá esixir sen prexuízo das multas coercitivas que se impoñan (art. 112.a. LXCA). Esta

⁵³ Vid *supra* páxina 16 do presente traballo.

responsabilidade regularase polo disposto no título X da L.30/92 e polo establecido no Regulamento 429/1993 polo que regula os procedementos das Administracións Públicas en materia de responsabilidade patrimonial.

Dispositivas: encontrámonos con distintas posibilidades de execución por substitución a que se refiriere o artigo 108.1 LXCA. Serán de aplicación cando a sentenza condene á Administración a realizar unha determinada actividade ou a ditar un acto e este mandato sexa incumprido:

- **Execución directa polo xuíz ou tribunal:** trátase de executar a sentenza a través dos seus propios medios, como di o artigo 108.1 a) LXCA. O que supón que o Xuíz ou Tribunal proceda á execución da sentenza cos propios elementos persoais situados no ámbito do Poder Xudicial e sen a colaboración persoal das autoridades, funcionarios ou axentes da propia Administración. Esta posibilidade existirá cando se poida substituír o fallo ditando un auto consistente por exemplo na denegación ou concesión dunha licenza urbanística.
- **Execución substitutoria directa a través dun comisario:** O artigo 108.1 a) LXCA prevé a posibilidade de requirir a colaboración das autoridades e axentes da Administración condenada ou, no seu defecto, doutras Administracións públicas, con observancia dos procedementos establecidos para o efecto. Sería o suposto do “*comisario xudicial*”, que actuaría coa concreta habilitación xurisdiccional e sen necesidade de decisión ou acordo algún dos órganos de goberno municipais ou autonómicos. Parece coherente acudir, neste suposto, primeiro á administración condenada (normalmente os concellos, en casos urbanísticos) e despois a unha terceira administración (como pode ser a administración autonómica). É unha posibilidade da que se utilizou moi pouco e que ofrecería solucións interesantes na práctica.
- **Execución subsidiaria:** a ela refírese o artigo 108.1 b) ao considerar a posibilidade de que o Xuíz ou Tribunal proceda a adoptar as medidas necesarias para que o fallo adquiera a eficacia que, no seu caso, sería inherente ao acto omitido. Menciónase, a continuación, de forma expresa a indicada execución subsidiaria con cargo á Administración condenada. Na práctica isto suporía instar, por exemplo, unha empresa construtora a realizar a demolición con cargo á administración condenada, o cal requirirá que se trate de condenas de facer materiais.

Non obstante, o poder de substitución na execución de sentenzas urbanísticas ten uns límites, por unha parte, restrínxese a condenas de facer tal como di o precepto “*realizar unha determinada actividade ou a ditar un acto*” e, por outra, fórmulanse problemas especialmente cando entramos no terreo das **potestades discrecionais** (como sería a potestade planificadora⁵⁴ e a xestión urbanística). Neste último ámbito a xurisprudencia nega que o xuíz executante poida substituír a decisión administrativa cando deba ser resultado dunha potestade discrecional salvo que, na propia sentenza se eliminasen os elementos de discrecionalidade da actuación administrativa, así a sentenza do TSX de Galicia (TSXG) do 11 de maio de 2004, sobre o PXOM-9 da Coruña afirmou que:“(…) Noutro sentido, é preciso subliñar o carácter amplamente

54 STS do 14 de febreiro 2007 (RX 2007/1803) “É doutrina absolutamente consolidada desta Sala que o exercicio do “*ius variandi*” que compete á Administración urbanística na ordenación do solo, é materia na que actúa discrecionalmente -que non arbitrariamente-”.

discrecional do plan, con independencia de que existan aspectos rigorosamente regulados. É certo que o “xenio expansivo do Estado de Dereito” foi iluminando técnicas que permiten un control xurisdiccional dos contidos discrecionais do plan, pero aínda así resulta claro que hai un núcleo último de oportunidade, alí onde son posibles varias solucións igualmente xustas, no que non cabe substituír a decisión administrativa por unha decisión xudicial”.

En relación tamén coas facultades discrecionais da Administración, hai que ter en conta o límite do **artigo 71.2 LXCA** segundo o cal os órganos xurisdiccionais non poderán determinar a forma en que han de quedar redactados os preceptos dunha disposición xeral en substitución dos que anulen nin poderán determinar o contido discrecional dos actos anulados. Por iso, anulado un plan urbanístico o xuíz poderá acordar a demolición por substitución executoria pero o que non poderá facer será ditar un novo Plan en substitución do anulado, o único que caberá aquí será utilizar as facultades do artigo 112 LXCA que agora analizaremos.

- **Medidas de carácter conminatorio do artigo 112 LXCA**, este precepto prevé que transcorridos os prazos sinalados para o total cumprimento do fallo, o Xuíz ou Tribunal adoptará, previa audiencia das partes, as medidas necesarias para lograr a efectividade do mandado. Non se trata dun *numerus clausus*, senón que se deixa aberta ao xuíz ou tribunal a posibilidade de adoptar as medidas que estime necesarias, especialmente podemos pensar aquí na adopción de medidas coercitivas que estimulen o cumprimento como serían os requirimentos.

Non obstante, o precepto especifica que, acreditada a súa responsabilidade, e logo de apercibimento do Secretario xudicial notificado persoalmente para formulación de alegacións, o Xuíz ou a Sala **poderán**:

- Impoñer **multas coercitivas** de cento cincuenta a mil cincocentos euros ás autoridades, funcionarios ou axentes que incumpran os requirimentos do Xulgado ou da Sala, así como reiterar estas multas ata a completa execución do fallo xudicial, sen prexuízo doutras responsabilidades patrimoniais a que houber lugar.

Para a aplicación destas multas, o lexislador remítese ao novo réxime previsto no artigo 48 da mesma LXCA referente ás multas por falta de remisión do expediente, neste último precepto faise responsable do non pagamento da multa á propia Administración -sen prexuízo da posterior repercusión sobre o responsable- no suposto de imposibilidade de determinación individualizada da autoridade ou empregado responsable (apartado 7.2 º), e no que o sancionado conta co recurso de súplica nos termos previstos no artigo 79. A efectividade da multa alcanzase pola vía xudicial de prema, en caso de non se abonar voluntariamente.

- **Deducir o oportuno testemuño de particulares para esixir a responsabilidade penal** que puidese corresponder -por delito de desobediencia do artigo 410 Código Penal (CP)-(artigo 112 b) LXCA). Formulouse pola doutrina se o carácter facultativo co que se expresa o artigo 112 fai que esta medida sexa só unha posibilidade ou se, pola contra, é unha manifestación do deber xeral de denuncia dos ilícitos penais, que se vería reforzado por obriga de executar a sentenza que ten o propio tribunal. Neste sentido a STC 298/1994 do 14 de novembro avoga por considerar unha obriga do

Regap



ESTUDOS E NOTAS

tribunal adoptar as medidas previstas na LXCA para vencer a resistencia da Administración executada.

Así mesmo, á vista da redacción do artigo 112 LXCA, non parece aplicable a necesidade de imposición de tres multas coercitivas a que fai referencia o artigo 48.10 LXCA antes de poñer os feitos en coñecemento do Ministerio Fiscal.

7 Conclusións

O TC reiteradamente afirmou que o dereito de tutela xudicial efectiva comprende o dereito a obter a súa execución. A execución de sentenzas é a última fase procesual pero é a que vai materializar a efectividade da protección xurisdicional e que vai garantir a tutela xudicial do artigo 24.1 da CE. O artigo 103.1 LXCA atribúe esta competencia de facer executar as sentenzas ao xuíz ou tribunal que coñeceu do asunto en primeira instancia, apartándose da atribución ás Administracións Públicas desa potestade.

En materia urbanística, a práctica indícanos que son moitas as sentenzas que rematan inexecutadas. A regra xeral é que toda sentenza debe ser cumprida nos seus propios termos, se ben este principio vese excepcionado en dous supostos que recollen os artigos 105 LXCA e 18.2 LOPX: a imposibilidade material ou legal de executar unha sentenza e a expropiación de dereitos e intereses lexítimos recoñecidos fronte á administración pública nunha sentenza firme.

En relación coa **imposibilidade material** a xurisprudencia é moi restritiva na súa aplicación, posto que na actualidade o estado da técnica permite facer fronte a moitos supostos que antes se configuraron como tales, xa que a técnica permite agora derrubamentos parciais de vivendas e construcións. A concorrencia desta causa deberá ser apreciada polo xuíz ou tribunal atendendo aos informes técnicos e periciais que se emiten.

O tema da **imposibilidade legal** é unha cuestión complexa que dá lugar a moitos supostos na práctica xurisdicional urbanística como consecuencia de modificacións do réxime xurídico aplicable á execución da sentenza. Así, a Administración poderá, sobre a base do exercicio do ius variandi, realizar unha modificación ou revisión do plan ou ditar unha nova licenza que ampare a construción ilegal, e isto suporá que a execución da sentenza ditada (que en moitos casos consistirá na demolición do construído) sexa contraria á nova regulación.

Fronte a unha doutrina minoritaria que entendía aplicable a esta materia o principio de proporcionalidade ao entender que a execución nestes casos *“iría en contra das máis elementais normas da lóxica e do respecto á riqueza creada o levar a cabo a demolición dun edificio que podería ser reedificado a liña seguida”*, a doutrina xurisprudencial maioritaria recente avoga por unha concepción restrinxida da imposibilidade legal.

Así, non toda modificación posterior vai supoñer unha legalización ex post facto, senón que vai ser necesario que responda a unha necesidade de interese xeral, de modo que non fose ditada coa mera finalidade de eludir a execución da sentenza. O máis importante é que o cambio normativo ou a posterior licenza legalizadora estean suficiente motivados e non constitúan unha mera dispensa particular prohibida polo ordenamento xurídico (art.º 52.2 L. 30/92 e art.º 101.2 LOUGA que recolle o principio de inderogabilidade singular).

A liña entre esta causa de imposibilidade legal e a execución fraudulenta é moi fina e doadamente conculcable, por iso, será a Administración a que ten que xustificar a oportunidade da modificación para afastar as sospeitas dun uso defraudatorio das súas potestades urbanísticas. Prodúcese, así, un investimento da carga da proba: o acto xa non quedaría amparado pola lexitimidade que o ordenamento lle outorga senón que a Administración terá que acreditar que non se ditou coa finalidade elusiva.

Seguindo coa tendencia restritiva, a partir do 2006 encontrámonos tamén cunha serie de sentenzas que esixen, para apreciar esta causa de inexecución, non só o mero cambio da clasificación urbanística, senón a necesidade de que dite se unha nova resolución administrativa que xustifique a plena licitude e ampare a actividade e as obras que debían ser obxecto de demolición.

Dende o punto de vista práctico, a consecuencia de apreciar esta imposibilidade é a transformación do fallo, ordinariamente, nunha indemnización de danos e prexuízos. Isto vai xerar unha grande insatisfacción entre os recurrentes que tras un longo e custoso proceso van obter no ámbito urbanístico unha sentenza meramente declarativa e non van ver satisfeita a pretensión exercitada de demolición do construído ou peche do establecemento que os perturba. Isto vai supoñer unha consolidación das edificacións ou a perpetración dos usos co mero transcurso do tempo, posto que a longa duración dos procesos contenciosos favorece estes cambios normativos: dificilmente non haberá en quince anos unha modificación do plan.

O anterior, unido a que o normal é que ante a execución dunha sentenza a Administración busque calquera solución -incluída a modificación do plan -antes de se enfrontar ao pagamento das posibles indemnizacións millonarias que tería que aboar en supostos de demolicións de edificios que contaban por exemplo cunha licenza ilegal, fai que no ámbito urbanístico proliferasen este tipo de “solucións” ante unha sentenza condenatoria.

A iso tamén habería que engadir as consecuencias políticas que se poden derivar do cumprimento das sentenzas, posto que unha demolición pode supoñer un importante lastre político de cara a futuras eleccións, por iso, en moitos casos farase todo o que se poida para evitar a execución.

Aínda que, podemos concluír que a xurisprudencia se mostra cada vez máis remisa a apreciar as causas de imposibilidade intentando facer prevalecer o dereito fundamental á execución das sentenzas como parte inescindible e indispensable do dereito á tutela xudicial efectiva.

Para diferenciar un suposto fraudulento dun verdadeiro caso de imposibilidade legal tense en conta o **momento temporal** en que se produciu a modificación do réxime xurídico, sendo, en boa lóxica, máis sospeitosos os casos en que a modificación é posterior ao pronunciamiento xudicial. Pero isto é só un indicio máis na determinación do fin defraudatorio: nin pode significar per se que as modificacións anteriores a ese momento sexan lexítimas, nin que as posteriores van ser fraudulentas en todos os casos. O importante é determinar se esa modificación se motivou no interese xeral ou se se trata dunha mera legalización traída ao caso concreto.

regap



ESTUDOS E NOTAS

Con este estudo intentamos achegarnos aos principais problemas que se formulan na práctica urbanística en sede xudicial, centrándonos especialmente no problema de inexecución de sentenzas urbanísticas, pola relevancia práctica que ten, e facendo unha análise das principais correntes xurisprudenciais na materia co obxecto de analizar como está a ser tratado este tema ante os tribunais. Do exposto podemos soste unha certa tendencia a interpretar restritivamente as causas de inexecución e avogar por unha práctica xudicial cada vez máis respectuosa co dereito á execución das sentenzas como parte integrante do dereito fundamental do artigo 24.1 CE. Ademais, o dereito á execución de sentenza se non pode concibir unicamente como un dereito do particular senón que é tamén un interese público o que está implicado niso, como fundamento do Estado do Dereito, que demanda que se cumpran as sentenzas dos Tribunais e que se cumpran nos seus propios termos.

8 Bibliografía

- ALBAR GARCÍA, Javier; OLIVAN DEL CACHO, Javier; ZAPATA HÍJAR, Juan Carlos Execución de sentenzas, procedementos e garantías Vol. I.-. Bolsa de Investigación Consello Xeral do Poder Xudicial/Fundación Wellinton. Madrid, 2006.
- BOCOS REDONDO, Pedro. «Acerca da imposibilidade de executar sentenzas por cambios sobrevidos de plan». *Revista de Práctica Urbanística*. Número 90- febreiro 2010, páxs.102-103.
- COMINGES CÁCERES, Francisco de, «Os plans urbanísticos xerais na xurisprudencia do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia», documento electrónico.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. «A execución das sentenzas no ámbito urbanístico» .*Revista de Urbanismo e edificación*. Aranzadi núm. 20/2009. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009, páxs. 15-35.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. «A execución das sentenzas no ámbito urbanístico, parte segunda». *Revista de Urbanismo e edificación*. Aranzadi núm. 21/2010. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009, páxs. 15-47.
- GEIS I CARRERRAS, Gemma. *Execución de sentenzas urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael. *A imposibilidade de execución de sentenzas no proceso contencioso*. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008
- LIZARRAGA, José Antonio, «Tutela xudicial efectiva e imposibilidade legal de execución de sentenzas en materia urbanística» *Revista Aranzadi Doctrinal* núm.3/2009. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009.
- MARTINEZ DE PISÓN APARICIO, Íñigo. *Execución Provisional de Sentenzas*, Civitas, Madrid 1999.
- MOLINA CRESPO, Francisco de Asís. «Mitos e realidades no dereito penal medio ambiental: ben xurídico protexido, intervención mínima, tipos en branco, cuestións prexudiciais». Encontro de Maxistrados e Fiscais do Foro Medioambiental Granada, 23 e 24 Abril 2009. Documento Electrónico.

SESSANO GOENAGA, Javier Camilo, «A protección penal do medio ambiente peculiaridades do seu tratamento xurídico» Revista electrónica de ciencia penal e criminoloxía RECPC 04-11 (2002)

TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel. *O control do Plan urbanístico*. Civitas, Madrid, 1996.

TORRES LÓPEZ, María Asunción. *Extensión e límites da xurisdición contenciosa no urbanismo*. Comares, Granada, 2001.

Relación de sentenzas e autos

Sentenzas do TC

STC 9/1981 do 31 de marzo

STC 32/1982 do 7 de xuño

STC 61/1997 do 20 de marzo

STC 148/1989 do 21 de setembro

STC 212/91 do 11 de novembro

STC 298/1994 do 14 de novembro

STC 61/1997 do 20 de marzo

STC 120/1998 do 15 de xuño

STC 73/2000, do 14 de marzo

STC 2/2003 do 16 de xaneiro

STC 187/2005 do 4 de xullo

STC 312/2006 do 8 de novembro

STC 22/2009 do 26 de xaneiro

Sentenzas e Autos do TS

STS do 21 de marzo de 1988 (RX 1988/2183)

ATS do 11 abril de 1990 (RX 1990/3639)

ATS do 28 de 1990 (RX 1990/2264)

STS do 13 de decembro de 1990 (RX 1990/9963)

ATS do 6 de abril de 1992 (RX 1992/2623)

regap



ESTUDOS E NOTAS

STS do 24 de maio 1993 (RX 1993/3503)

STS do 11 de novembro 1993 (RX 1993/8202)

STS do 4 de maio de 1994 (RX 1994/4146)

STS Sala 1ª do 4 de decembro de 1996 (RX 1996/8810)

STS do 25 de xuño de 1998 (RX 1998/4561)

STS do 23 de xullo de 1998 (RX 1998/5883)

STS do 21 de xaneiro de 1999 (RX 1999/351)

STS do 26 de xaneiro de 1999 (RX 1999/357)

ATS do 23 de xullo de 1999 (RX 1999/5895)

STS do 8 de outubro de 1999 (RX 1999/7206)

STS do 27 de novembro 1999 (RX 2000/1378)

STS do 4 de marzo de 2000 (RX 2000/2456)

STS do 18 de abril 2000 (RX 2000/4943)

STS do 1 de marzo 2001 (RX 2001/2367)

STS do 5 de abril 2001 (RX 2004/317)

STS do 6 de xuño de 2001 (RX 2001/3813)

STS do 27 de xullo de 2001 (RX 2001/8327)

STS do 30 de decembro 2001 (RX 2010/3024)

ATS do 16 de novembro 2002 (XUR 2002/266664)

STS do 2 outubro 2002 (RX 2002/8858)

STS do 7 de decembro de 2002 (RX 2002/10840)

STS Sala 2ª do 16 de xaneiro 2003 (RX 1991/9448)

STS do 10 de decembro de 2003 (RX 2004/107)

STS do 10 de decembro de 2003 (RX 2004/317)

STS do 18 de febreiro de 2004 (RX 2004/3160)

STS do 7 de xuño 2005 (RX 2005/5244)

STS do 1 de marzo de 2005 (RX 2005/2367)

STS do 22 de novembro de 2005 (RX 2006/4140)

STS do 7 de xuño 2005 (RX 2005/5244)
STS do 27 de xullo de 2005(RX 2005/6732)
STS do 13 de xuño 2006 (RX 2006/4606)
STS do 21 de xuño 2005 (RX 2005/8968)
STS do 1 de marzo de 2006 (RX 2006/2070)
STS do 28 de marzo de 2006 (RX 2006/3138)
STS do 26 de setembro de 2006 (RX 2006/6665)
STS do 14 de febreiro 2007 (RX 2007/1803)
STS do 19 de febreiro de 2008 (RX 2008/601)
STS do 10 de marzo de 2008 (RX 2008/1612)
STS do 18 de marzo de 2008 (RX 2008/1756)
STS do 9 de abril de 2008 (RX 2008/2035)
STS do 23 de xuño de 2008 (RX 2008/3263)
STS do 10 de xullo de 2008 (RX 2008/5733)
STS do 17 de novembro de 2008 (2008/5964)
STS do 22 decembro 2008 (Rx 2009/365)
STS do 23 abril 2010 (RX 2010/4711)

regap



ESTUDOS E NOTAS

Novo réxime do silencio administrativo en licenzas urbanísticas

Nuevo régimen del silencio administrativo en licencias urbanísticas

New regime of the administrative silence in urbanistic licenses



FRANCISCO JAVIER NOVOA JUIZ

Funcionario con Habilitación de Carácter Estatal, Técnico Urbanista e Secretario do Concello do Grove (España)
secretario@concellodogrove.com

Recibido: 22/09/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Resumo: *A través deste artigo preténdese lembrar o establecido como doutrina legal tras moitos vaivéns mediante entre outras a STS do 28 de xaneiro de 2009 en relación co sentido do silencio nas solicitudes de licenza de obra, e a culminación desta doutrina no art. 23.2 do Real Decreto Lei 8/2011 do 1 de xullo xa derogado pola Disposición Derrogatoria Única da Lei 8/2013 do 26 de xuño de rehabilitación, renovación e rexeneración urbanas, e que dicía así: “o vencemento do prazo máximo sen notificarse a resolución expresa lexitimará o interesado que deducise a solicitude para entendela desestimada por silencio administrativo”.*

Palabras clave: *licenza de obra, silencio administrativo, competencia autonómica en materia de urbanismo.*

Resumen: *A través de este artículo se pretende recordar lo establecido como doctrina legal tras muchos vaivenes mediante entre otras la STS de 28 de enero de 2009 en relación con el sentido del silencio en las solicitudes de licencia de obra, y la culminación de esta doctrina en el art. 23.2 del Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio ya derogado por la Disposición Derrogatoria Única de la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, y que decía así: “el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo”.*

Palabras clave: *licencia de obra, silencio administrativo, competencia autonómica en materia de urbanismo.*

Abstract: *Through this article we try to remember it as legal doctrine established after many ups and downs through the STS including January 28, 2009 in relation to the meaning of silence in building permit applications, and the culmination of this doctrine in the art. 23.2 of Royal Decree Law 8/2011 of July 1 and repealed by Unica Repeal Provision of Law 8/2013 of June 26 rehabilitation, urban renewal and regeneration, and that said so: “The deadline has not been given maximum resolution expresses the person concerned to legitimize has withheld the request to understand”.*

Key words: *building license, administrative silence regional competition in urban planning.*

Índice: *1. Achegamento aos antecedentes normativos e evolución. 1.1. Aspecto urbanístico do silencio. 1.1.1. Normativa recente. 2. Breve referencia á normativa autonómica. 3. Conclusións. 4. Epitafio.*

1 Achegamento aos antecedentes normativos e evolución

- O silencio administrativo é unha institución garantista que permite ao cidadán actuar no caso de falta de resposta da administración correspondente no prazo establecido para o procedemento en cuestión.
- É práctica habitual nas administracións esquecer o requisito legal establecido no art.42.4 da LRJPAC segundo o cal *“En todo caso, as Administracións públicas informarán aos interesados do prazo máximo normativamente establecido para a resolución e notificación dos procedementos, **así como dos efectos que poida producir o silencio administrativo, incluíndo a devandita** mención na notificación ou publicación do acordo de iniciación de oficio, ou na comunicación que se lles dirixirá ao efecto dentro dos dez días seguintes á recepción da solicitude no rexistro do órgano competente para a súa tramitación. Neste último caso, a comunicación indicará ademais a data na que a solicitude foi recibida polo órgano competente.”*

Coa LRJPAC, estableceuse o sentido dos silencios administrativos en función de quen incoase o proceso así como do contido da pretensión solicitada a diferenza da normativa do 58 que se refería aos actos presuntos anoándose ao sentido desestimatorio de toda petición formulada ante a administración.

Así, o silencio positivo ten o efecto de acto administrativo finalizador vinculando polo tanto ao órgano actuante na súa resolución posterior se a houber que non poderá ir en contra do sentido positivo dese silencio, porén, no caso do silencio negativo, atopámonos ante unha ficción que habilita ao solicitante para interpoñer os recursos pertinentes en defensa dos seus intereses sen prexuízo da posibilidade da administración de apartarse do sentido do silencio nun momento posterior.

1.1 Aspecto urbanístico do silencio

Centrándonos no aspecto urbanístico do silencio, debemos remontarnos ao **Regulamento de Servizos das Corporacións Locais de 17 de xuño de 1955** (derogado tacitamente nalgúns artigos incumprindo o regulado na Disposición Final 1ª da Lei 7/85 de 2 de abril o que deriva nunha grande inseguridade xurídica) que contemplaba no seu artigo 9 con carácter xeral, o silencio positivo no caso de non resultar rematado o proceso nin suspendido, cando transcorrese **un mes** desde a incoación no suposto das licenzas menores e **dous meses** para o caso das maiores, desestimándose a petición por silencio ao uso do contemplado no actual art.43.1 da LRJPAC que establece que *o silencio terá efecto desestimatorio nos procedementos relativos ao exercicio do dereito de petición, a que se refire o [artigo 29 da Constitución](#), aqueles cuxa estimación tivese como consecuencia que se transferisen ao solicitante ou a terceiros facultades relativas ao dominio público ou ao servizo público, así como os procedementos de impugnación de actos e disposicións.*

O Real Decreto 1346/76 de 9 de abril polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana di no seu artigo 178.3 o que será o novo réxime desde ese momento, precepto estatal básico ao que aínda agora se refiren múltiples sentenzas e doutrinas, así di: *“o procedemento de outorgamento das licenzas axustarase*

ao previsto na Lexislación de Réxime Local. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra das prescricións desta lei,...”.

É palmario que esta nova redacción rompía co réxime anterior e se “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, parece claro que non daba lugar a interpretacións a devandita lectura pero iso non foi así a raíz da entrada en vigor da Lei 4/99 de 13 de xaneiro de modificación da LRXPAC.

Xa nestes momentos comezaron a aparecer, anticipándose a doutrina máis recente, pronunciamentos xurisprudenciais como o da Sala 3ª do Tribunal Supremo de 28 de maio de 1986 que, reproducindo o espírito da lei, establece no seu fundamento de dereito oitavo que “*a maior abundamento, habrá que lembrar, unha vez máis, que a imposibilidade de conseguir por silencio, o que non poida obterse por acto expreso, non é ningunha novidade do precepto do art. 178.3 da vixente Lei do Solo EDL1992/15748, xa que o mesmo o que fai é recoller unha doutrina xurisprudencial que ía formándose de tempo atrás, cada vez con maior determinación*”.

Cronoloxicamente apróbase o Real Decreto Lexislativo 1/92 de 26 de xuño que segue a liña marcada polo lexislador urbanístico e establece no seu artigo 242.6 que *en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licenzas en contra da lexislación ou do planeamento urbanístico*.

O devir deste artigo a todas luces elocuente na súa redacción analízase no fundamento de dereito Sexto da Sentenza en Casación da Sala 3ª do TS de data 28 de abril de 2009 (cuxa pretensión era recorrer unha denegación de autorización autonómica para vivenda en solo non urbanizable entendendo que o silencio tiña efectos positivos e rematadores do procedemento, sendo en todo caso un acto administrativo nulo do art.62.1.f) da LRXPAC revisable de oficio; casaba sobre a infracción dos artigos 43.2, 43.3 e 62.1.f) da LRXPAC en relación co art.116.4 da Lei 2/2001 de 25 de xuño de Ordenación Territorial e Réxime Urbanístico de Cantabria incumprindo neste último punto o disposto polo art.86.4 da Lei de Xurisdición Contencioso-Administrativa que non admite como motivo de impugnación en casación a vulneración de normativa autonómica) que precisa o seguinte que reproduce de maneira resumida:

- No art. 242.6 do Real Decreto Lexislativo 1/92 de 26 de xuño dispúxose que *en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licenzas en contra da lexislación ou do planeamento urbanístico*.
- O devandito precepto foi declarado lexislación básica do Estado no propio texto refundido, o que confirmou o TC na súa sentenza 61/97 de 24 de marzo, atendendo á súa vinculación co título competencial recoñecido en favor do Estado no art.149.1.18 da Constitución.
- Tras a entrada en vigor da Lei 4/99 de 13 de xaneiro que modificou o réxime xeral do silencio administrativo regulado na LRXPAC, certo sector da doutrina e algúns Tribunais, consideraron que o amentado artigo 242.6 resultara desprazado pola devandita reforma legal e que, en consecuencia, as licenzas ou autorizacións urbanísticas debían considerarse outorgadas por silencio en todo caso polo mero transcurso de prazo, aínda que resultaren incompatibles coa normativa urbanística aplicable. Suposto, no cal

Regap



ESTUDOS E NOTAS

a administración estaría obrigada a revisar de oficio a licenza ou autorización “contra legem” mediante o procedemento regulado nos arts. 102 e 103 da LRPAC co recoñecemento dunha indemnización...

- Estas dúbidas despexáronse nas sentenzas ditadas por esta Sala do TS o 17 de outubro de 2007 nos recursos de casación núm. 9397/2003 e 9828/2003... pois o artigo 43.2 da LRPAC, na redacción dada pola Lei 4/99 **cóidase de advertir que a estimación por silencio o será, ou poderá así ser entendida agás que unha norma con rango de lei ou norma de Dereito Comunitario Europea estableza o contrario sendo esa norma o citado art.242.6 do TRLS de 1992** que non foi derogado, senón mantido en vigor pola Disposición derogatoria única da Lei 6/98...
- Doutrina ratificada en recente sentenza de 28 de xaneiro de 2009, ... onde se declara que tanto o art. 242.6 da Lei de Solo de 1992 e o art.8.1.b), último parágrafo do Texto Refundido da Lei de solo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de xuño, son normas con rango de leis básicas estatais, en cuxa virtude e conforme ao disposto no precepto estatal tamén básico 43.2 da LRPAC modificado pola Lei 4/99 de 13 de xaneiro, non poden entenderse adquiridas por silencio administrativo licenzas en contra da ordenación territorial ou urbanística.

1.1.1 Normativa recente

Polo tanto, o art. 242.6 do Real Decreto Legislativo 1/92 tivo un longo camiño existencial ata reproducirse no actual art. 8.1.b) do TRLS de 2008, xa que nin a Disposición Derrogatoria única da Lei 6/98 de 13 de abril nin a posterior da Lei 8/2007 o declararon non vixente.

Xa máis recentemente a STS de 7/11/2011 en recurso 227/2009 contra sentenza da Sección Segunda da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Galicia de 23 de outubro de 2008, segue a doutrina legal marcada facéndose eco do **Real Decreto Lei 8/2011 de 1 de xullo** de adopción de diversas medidas relativas entre outras ao incremento da seguridade xurídica no sector inmobiliario cuxo **artigo 23** se alía decididamente entre outras coa STS de 27 de xaneiro de 2009 como reconece expresamente o apartado VI do Preámbulo da devandita disposición, no que se resalta así mesmo que **a regra da imposible adquisición por silencio administrativo de facultades ou dereitos que contraveñan a Ordenación Territorial ou Urbanística xa estaba contido no art.8.1.b) do Texto Refundido de 2008, ao que atribúe carácter básico e que a nova disposición legal non vén senón a confirmar.**

2 Breve referencia á normativa autonómica

As diferentes normativas autonómicas reproducen o establecido no art. 242.6 do TRLS 92 por ser lexislación básica como expuxen anteriormente e así entre outras:

- Disposición Adicional Cuarta da Lei das Cortes Valencianas 6/94 de 15 de novembro: *En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra das prescricións desta lei, dos Plans, Proxectos, Programas ou Ordenanzas ou en xeral, en termos contrarios, opostos ou desconformes coas previsións da ordenación urbanística. A solicitude de licenza urbanística que non sexa resolta polo concello*

dentro dos prazos legais, sen prexuízo das prórrogas que sexan procedentes, entenderase estimada, agás que o seu contido sexa constitutivo de contravención grave e manifesta da ordenación urbanística, en cuxo caso se entenderá desestimada”.

- Art.5.2 da Lei Catalá 2/2002 de 14 de marzo: *En ningún caso poden considerarse adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas que contraveñan esta lei ou o planeamento urbanístico.*
- Art.176 da Lei Aragonesa 5/99 de 25 de marzo: *Transcorrido o prazo de resolución sen notificarse esta, o interesado poderá entender estimada a súa petición por silencio administrativo, nos termos establecidos na lexislación do procedemento administrativo común. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licenzas en contra da lexislación ou do planeamento urbanístico...*
- Art. 195 da Lei 9/2002 de 30 de decembro de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia: *En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licenzas en contra da lexislación ou planeamento urbanístico.*

3 Conclusións

Vemos que a normativa urbanística autonómica reproduce a doutrina legalmente establecida e a literalidade da normativa básica que por ese carácter de básica, amparado no art.149.1.18 e 149.1.1 da CE, non se pode contravir.

Pero o Real Decreto Lei 8/2011 de 1 de xullo no seu art.23 vai máis alá e reitera nunha disposición xeral multisectorial e na que **non se aprecia a extraordinaria e urgente necesidade**, polo menos neste aspecto, xa que como se expuxo neste traballo, tanto a xurisprudencia como a doutrina e en fin, o lexislador no recente que non último texto refundido da Lei de Solo xa contemplaba a imposibilidade de adquirir por silencio administrativo licenzas urbanísticas cando estas fosen *contra legem*, establece en primeiro lugar os actos que están suxeitos a AUTORIZACIÓN OU APROBACIÓN ADMINISTRATIVA, obviando o termo “licenza” co fin de adecuarse á nova nomenclatura derivada da normativa comunitaria e non ferir sensibilidades autonómicas, e a continuación modifica o réxime de silencios administrativos existentes en materia urbanística ata o momento ao contemplar como regra xeral o SILENCIO NEGATIVO para as solicitudes que afecten a actos de transformación, construción, edificación e uso do solo e o subsolo (...) así:

Artigo 23. Silencio negativo en procedementos de conformidade, aprobación ou autorización administrativa.

1. *Os actos de transformación, construción, edificación e uso do solo e o subsolo que se indican a continuación requirirán do acto expreso de conformidade, aprobación ou autorización administrativa que sexa preceptivo segundo a lexislación de ordenación territorial e urbanística:*
 - a) *Movimentos de terras, explanacións, parcelacións, segregacións ou outros actos de división de fincas en calquera clase de solo, cando non formen parte dun proxecto de reparcación.*

regap



ESTUDOS E NOTAS

- b) *As obras de edificación, construción e implantación de instalacións de nova planta.*
- c) *A ubicación de casas prefabricadas e instalacións similares, xa sexan provisionais ou permanentes.*
- d) *A corta de masas arbóreas ou de vexetación arbustiva que, polas súas características, poidan afectar á paisaxe.*
- e) *A primeira ocupación das edificacións de nova planta e das casas a que se refire a letra c) anterior.*

2. O vencemento do prazo máximo sen notificarse a resolución expresa lexitimarará ao interesado que tiver deducido a solicitude para entendela desestimada por silencio administrativo.

Á vista da redacción da disposición non cabe máis que interpretar que a intención, o espírito, é o de garantir a seguridade xurídica neste caso en prexuízo do cidadán contravindo en certa medida o establecido polo lexislador anterior, tanto no texto refundido da Lei de Solo de 2008 e a Lei 4/99 de 13 de xaneiro de modificación da LRPAC.

Por último, quero facer unha reflexión en relación co **silencio nas licenzas de primeira ocupación** pois se ben, parece que queda meridianamente claro á vista do artigo enunciado o carácter negativo do mesmo, da lectura da sentenza do TSX de Andalucía na súa Sala do Contencioso-administrativo de 28 de xuño de 2011, cabe inferir o contrario xa que de maneira moi elocuente establece en Fundamento de Dereito 5º que *o que se pretende por medio deste proceso, é que se entenda outorgada, aínda por silencio positivo, unha licenza de primeira ocupación, e aínda que a conformidade da licenza co planeamento se fai xeral para todas elas (...) o certo é que a través da licenza de primeira ocupación parece incerto que poida contrastarse a anterior conformidade cando non é ese o seu obxecto, senón das obras, pois a de primeira ocupación ten por obxecto a comprobación de se o realizado se axustou ao proxectado.*

É por iso que se está no caso de considerar que a doutrina legal antes recollida nestes fundamentos (refírese á doutrina establecida do silencio negativo contra *legem*, STS 28/01/2009, entre outras) **non debe ser de aplicación naquelas licenzas urbanísticas que non teñen como obxecto determinar a conformidade da obra proxectada co Plan, senón do construído co autorizado, de forma que a súa denegación haxa de ser sempre expresa, so pena que o silencio teña efectos positivos, e non convertindo este proceso de cualificación nunha revisión dunha licenza de obras anteriormente outorgada que chegou a ser inatacable ante a xurisdición contencioso-administrativa e contra a que só pode actuarse a través da revisión administrativa de oficio.**

Aí deixo esta controversia para que se poida dirimir ou ben pola xurisprudencia ou ben pola tan de moda e manida forma de regular a través de reais decretos leis, sen prexuízo de que cada aplicador do dereito, xa sexa habilitado ou técnico informe o que estime conveniente sometendo o seu parecer a outro mellor fundado en dereito.

4 Epitafio

En todo caso, valla este artigo para refrescar e reflexionar sobre o sentido do silencio nas licenzas urbanísticas, mais, como manifestei ao longo do mesmo, é vasta a profusión lexislativa administrativa actual e así, o vértice sobre o que xiraba este traballo, o art.23.2 do Real Decreto Lei 8/2011 de 1 de xullo foi derogado recentemente pola Disposición Derrogatoria Única 6ª da Lei 8/2013 de 26 de xuño de rehabilitación, renovación e rexeneración urbana polo que entendo volvemos ao réxime anterior máis axustado á normativa autonómica que establece o silencio administrativo negativo nas licenzas *contra legem*.

Pero o lexislador non podía limitarse a rectificar e derogar o citado artigo sen máis, polo que dá unha última volta de rosca e modifica, a través da Disposición Final 12ª.5 da Lei 8/2013 de 26 de xuño, o art.9 do Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de xuño polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Solo regulando unhas excepcións ao silencio positivo agás *contra legem* que son *numerus clausus* e que ampara nos títulos competenciais do art.149.1.;13;18 e 23 da CE como lexislación básica:

7. *Todo acto de edificación requirirá do acto de conformidade, aprobación ou autorización administrativa que sexa preceptivo, segundo a lexislación de ordenación territorial e urbanística, debendo ser motivada a súa denegación. En ningún caso poderán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades ou dereitos que contrañan a ordenación territorial ou urbanística.*
8. ***Con independencia do establecido no apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, os actos que autoricen:***
 - a) ***Movrmentos de terras, explanacións, parcelacións, segregacións ou outros actos de división de terreos en calquera clase de solo, cando non formen parte dun proxecto de reparcelación.***
 - b) ***As obras de edificación, construción e implantación de instalacións de nova planta.***
 - c) ***A ubicación de casas prefabricadas e instalacións similares, xa sexan provisionais ou permanentes.***
 - d) ***A corta de masas arbóreas ou de vexetación arbustiva en terreos incorporados a procesos de transformación urbanística e, en todo caso, cando a devandita corta se derive da lexislación de protección do dominio público.***

Entendo que este ciro copernicano non será o último nun pequeno lapso de tempo ca que bate frontalmente coas competencias autonómicas en materia urbanística e é de difícil aplicación en confrontación coas normativas rexionais.

Remato lembrando o principio de seguridade xurídica ao que deben someterse os poderes públicos conforme o art. 9.3 da CE e que desgraciadamente oscila perigosamente.

regap



ESTUDOS E NOTAS

O ferrocarril: transformación territorial e urbana en Galicia

El ferrocarril: transformación territorial y urbana en Galicia

The railroad: territorial and urban transformation in Galicia



VÍCTOR RAMOS RODRÍGUEZ

Alumno do Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
victor.ramos.rodriguez@gmail.com

Recibido: 30/10/03/2013 | Aceptado: 05/06/2014

regap



ESTUDIOS E NOTAS

Resumo: *O estudo da infraestrutura ferroviaria en Galicia e os seus efectos sobre a ordenación territorial e urbana, permitiu valorar a repercusión que significou desda súa aparición, en 1873, ata a actualidade.*

A investigación centrouse nas cidades de Santiago de Compostela, A Coruña e Vigo, dadea a claridade coa que se puideron identificar tanto iniciativas socioeconómicas coma o marco intelectual que as avalaba en cada caso e, para iso, remontouse aos anos previos á revolución industrial, finalizando nas distintas propostas de renovación e rexeneración urbana para os barrios das distintas estacións, achegándose un coñecemento da realidade territorial e urbana galega a través da historia do ferrocarril.

Palabras clave: *urbanismo, ordenación do territorio, ferrocarril, infraestrutura, Galicia.*

Resumen: *El estudio de la infraestructura ferroviaria en Galicia y sus efectos sobre la ordenación territorial y urbana, ha permitido valorar la repercusión que ha significado desde su aparición, en 1873, hasta la actualidad.*

La investigación se ha centrado en las ciudades de Santiago de Compostela, A Coruña y Vigo, dada la claridad con la que se han podido identificar tanto iniciativas socioeconómicas como el marco intelectual que las respaldaba en cada caso y, para ello, se ha remontado a los años previos a la revolución industrial, finalizando en las distintas propuestas de renovación y regeneración urbana para los barrios de las distintas estaciones, aportándose un conocimiento de la realidad territorial y urbana gallega a través de la historia del ferrocarril.

Palabras clave: *urbanismo, ordenación del territorio, ferrocarril, infraestructura, Galicia.*

Abstract: *The study of railroad infrastructure in Galicia and its effects on territorial and urban planning, has allowed to value the repercussion that it has meant from its appearance, in 1873, until present.*

The research has centred on the cities of Santiago de Compostela, A Corunna and Vigo, because of the clarity with which we have identified the socioeconomic initiatives as the intellectual frame that was endorsing them in each case

and, for it, we have returned back to the years before the Industrial Revolution, finishing in the different proposals of renovation and urban regeneration, because of railroad high velocity, in the neighborhoods of the different stations, being contributed a knowledge of Galician territorial and urban reality across history of railroad.

Key words: urban planning, territorial planning, railroad, infrastructure, Galicia.

Índice: 1. *Introdución* 1.1. *O contexto galego ante a chegada do primeiro ferrocarril* 2. *Os primeiros trazados ferroviarios (1861-1939). Polaridades e transformacións* 2.1. *Factores socio-económicos* 2.2. *O ferrocarril: novos horizontes, novas oportunidades* 2.3. *A primeira liña ferroviaria en Galicia: Cornes-Carril* 2.4. *O ferrocarril nas cidades da Coruña e Vigo: o salón urbano* 2.4.1. *A cidade da Coruña* 2.4.2. *A cidade de Vigo* 3. *As estacións de segunda xeración (1939-1987). A infraestrutura: motor urbano* 3.1. *A mellora dos trazados e das capacidades. O administrador único* 3.2. *O Plan Nacional de estabilización Económica e os Plans de Desenvolvemento* 3.3. *A reestruturación das estacións. Renovación funcional e reestruturación urbana* 3.3.1. *Santiago de Compostela* 3.3.2. *A Coruña* 3.3.3. *Vigo* 4. *Conclusións primeiras. As estacións de terceira xeración* 4.1. *Os elos soltos: potenciais nodos de actividade?* 4.2. *Redees capilares: eficacia e racionalidade* 4.3. *Interconexión do sistema: a estación como condensador urbano* 5. *Bibliografía*

1 Introducción

As infraestruturas e os medios de transporte foron considerados ao longo da historia como elementos clave no proceso de desenvolvemento de cidades e países. A natureza dos distintos asentamentos, as súas oportunidades e as súas demandas, inspiraron ao ser humano, desde Hipódamo de Mileto ata as formulacións actuais de cidades de nova planta, para evidenciar as súas deficiencias e tratar de evolucionar as estratexias coa intención de proveer á súa estrutura, local e territorial, dunha maior eficacia á hora de resolver problemas cada vez máis complexos.

A mobilidade, sen lugar a dúbidas, é un dos temas capitais en todos estes procesos de construción, reestruturación e renovación.

Se consideramos que o territorio desempeña un papel fundamental á hora dalbergar un asentamento e, polo tanto, na medida na que facilita os transportes e as comunicacións dentro dun marco xeográfico, Galicia atopouse sucesivamente nunha situación deficitaria debido á súa ubicación e a súa xeomorfoloxía, non resultando sinxelo para a man do home a construción de novas vías de comunicación que favorecesen o desenvolvemento económico e social.

A análise de determinados períodos históricos non moi lonxanos evidencia como a cabotaxe e as rutas atlánticas salvaron a este territorio dun maior illamento, se ben algúns destes obstáculos se superaron de maneira progresiva coa chegada do ferrocarril e a mellora da rede de estradas a mediados do século XIX.

A tradición relativa á construción do medio produciu ao longo do tempo unha considerable cantidade de acercamentos á ordenación do territorio e o planeamento urbano, tan diversos como o son as orixes dos seus autores, podendo establecer algunhas relacións que aínda na actualidade teñen un importante impacto tanto nos plans como nas políticas que os sustentan. Produto diso é a realidade coa que actualmente traballamos.

Os debates xerados arredor das diversas teorías, económicas, urbanísticas, políticas, etc. derivaron na aplicación práctica destas, determinando en gran medida a forma na que as nosas cidades crecen e interaccionan co medio e coas súas poboacións vinculadas, sexa cal for o modo no que se produce esta relación: económico, social, cultural...

Neste sentido considérase relevante reflexionar sobre a repercusión que tiveron os trazados infraestruturais terrestres e, en especial, os ferroviarios, principalmente á hora de estruturar o territorio e establecer unha serie de relacións que, desde unha perspectiva xeralista, determinaron e condicionan as decisións presentes en materia de planificación a calquera escala.

Ao longo deste traballo reflexionábase sobre os procesos asociados á “revolución dos transportes” e, de forma máis acoutada, a tres exemplos do noso ámbito xeográfico inmediato, atendendo ao modo no que a nova infraestrutura condiciona a súa morfoloxía e dinamiza a renovación e reestruturación dos seus espazos.

O horizonte desta investigación non é outro que o contraste dos efectos do ferrocarril en Galicia ao longo da súa historia, centrándose en tres casos concretos: Santiago de Compostela, A Coruña e Vigo. No primeiro dos casos analizarase a repercusión da construción da primeira liña de ferrocarril, entre Cornes e Carril, e os efectos das estacións destino, mentres que, nos outros dous casos, o estudo centrarase na propia implantación das estacións na trama urbana. Formúlanse estes tres casos dadea a claridade coa que se perciben tanto as políticas como as formulacións desenvolvidas, con diversa fortuna, e o seu marco intelectual, preciso e determinado en canto aos seus obxectivos.

1.1 O contexto galego ante a chegada do primeiro ferrocarril. Transportes terrestres

Os transportes terrestres en Galicia fundamentábanse na rede de camiños reais debido á realidade física do seu territorio, o que ocasionaba que desde principios do século XVIII esta rexión se deixase á marxe, pois hai que ter en conta que desde Madrid se chegaba ata Astorga, continuando desde esta poboación cara Galicia por vías de orde inferior.

É importante mencionar que, ata a data na que nos atopamos, o acceso a Galicia producíase polo camiño medieval de Santiago. Esta situación preocupou ao marqués da Ensenada, baixo cuxo ministerio se proxectou a estrada de Madrid cara A Coruña, convertíndose o tramo entre esta cidade e Benavente no eixe neuráxico das comunicacións galegas.

No caso desta infraestrutura viaria resulta necesario expoñer cales eran os intereses da corte en comunicar Madrid, non a maior cantidade de poboación de Galicia, que neste caso se concentraba no sur da rexión, senón co porto da Coruña, sede dos Correos Marítimos desde 1764, habilitado para o comercio colonial desde 1765 e no que estaban situados a Capitanía Xeral, a Real Audiencia e, con posterioridade, o Real Consulado que, engadindo a proximidade do arsenal de Ferrol, reforzaban esta decisión estratéxica.

A execución deste camiño real realízase entre os anos 1763-1785 e comunica A Coruña, Betanzos, Lugo, As Nogais, Noceda, Pedrafita, Ruitelán, Villafranca del Bierzo, Bembibre, Manzanal de la Sierra, Combarros e Astorga que, co seu remate, permitiu a comunicación con Madrid nun prazo de 8 a 9 días no verán, e de 16 a 20 nas épocas de mal tempo. Ademais do camiño real a Madrid, nesa época promovéronse dúas estradas provinciais, unha entre A Coruña e Santiago de Compostela, e outra entre Santiago e Tui.

Nos inicios do século XIX, tal e como se pode constatar, Galicia só dispoñía de dúas rutas para o tráfico rodado, a ruta A Coruña-Betanzos-Lugo-Madrid e A Coruña-Santiago-Pon-

Regap



ESTUDOS E NOTAS

tevedra-Tui que, aínda sen amosar unhas condicións óptimas para a súa utilización, resultaban bastante aptas para os distintos medios de transporte.

A conexión rodada desde Madrid co sur da rexión non se producirá ata principios do século XIX, comunicándose Vigo con Madrid pasando por Puebla de Sanabria e Monterrei. Nestes mesmos anos construírase un camiño real entre Ferrol e Castela realizando un desvío do camiño real xeral a Madrid en Rábade, e cuxo trazado atravesaba Vilalba, As Pontes de García Rodríguez, Neda e Ferrol.

Esta estrutura primaria de camiños, xunto cunha serie de trazados transversais cuxa execución se dilatará no tempo, será a que vertebre as comunicacións terrestres de Galicia ata a aparición do ferrocarril a finais do século XIX.

Neste sentido é interesante ter coñecemento do estado da cuestión en materia de infraestruturas de comunicación terrestre coa aprobación da Lei de Ferrocarrís de 1855:

Cadro 1. Estado das estradas galegas en decembro de 1855

Estradas xerais	km	Comentarios
Madrid - A Coruña	549,51	Rematada
Ferrol - Rábade	84,68	13,93 km construídos e 30,64 en construción
Ourense - Pontevedra	91,37	27,86 construídos e 63,51 en construción
Madrid - Vigo	591,72	173,83 construídos (95 entre Ourense e Pontevedra) e 213,95 en execución
Estradas transversais	km	Comentarios
Santiago - Lugo	90,26	44,57 construídos e 45,69 km en construción
Betanzos - Ferrol	39,00	16,72 construídos e 22,28 en construción
Santiago - Ourense	101,41	45,69 construídos e 55,72 en construción
Roupar - Viveiro	42,90	15,04 en execución
Lugo - Quiroga	81,90	27,86 construídos e 5,57 en construción
A Coruña - Vigo	151,56	Rematada

Fonte: Memoria sobre o estado das Obras Públicas en España en 1856, presentada ao Excmo. Sr. Ministro de Fomento pola Dirección Xeral de Obras Públicas, Madrid, Imprenta Nacional, 1856

As transformacións da rede viaria galega completáranse, tras a aprobación da Lei de Ferrocarrís, coas estradas provinciais e locais, grazas á nova categorización da Lei de Estradas de 1857, que establecía unha clasificación das vías en estradas de primeira, segunda e terceira orde, á súa vez tamén supuxo a consideración da importancia dos enlaces entre as vías ferroviarias e as estradas principais.

As estradas de primeira orde dirixíanse desde Madrid ás capitais de provincia, departamentos de mariña e puntos onde estaban establecidas as alfándegas marítimas, habilitadas para o comercio de importación e exportación, ficando incluídos neste grupo os ramaís que partían das estradas de primeira orde ou dunha liña de ferrocarril cara os puntos mencionados no anterior parágrafo ou os que enlazaban dous ou máis ferrocarrís sempre que transcorra o seu trazado por poboacións de máis de 15.000 habitantes.



Fig. 1. Mapa de itinerarios recoñecidos polo Exército. 1847

As estradas de segunda orde considerábanse aquelas que unían dúas capitais de provincia ou enlazaban o ferrocarril cunha estrada de primeira orde. Ao resto de vías englobábaselles na categoría de terceira orde.

Cadro 2. Rede viaria galega 1847-1865

Estradas	km	Número
Estradas de primeira orde	880,90	12
Estradas de segunda orde	500,50	16
Estradas de terceira orde	363,40	15
Camiños carreteiros	274,10	38
Camiños de ferradura	5.406,70	153
Sendas	121,10	17
Total	7.546,70	251
Pontes	km	Número
Pedra	—	220
Cachotaría	—	52
Madeira	—	92
Pasaderas	—	22
S/D	—	199
Pizarra	—	2
Total	—	587

Fuente: Memoria sobre el estado das Obras Públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento pola Dirección Xeral de Obras Públicas, Madrid, Imprenta Nacional, 1856

2 Os primeiros trazados ferroviarios (1861-1939). Polaridades e transformacións

2.1 Factores socio-económicos

Neste período Galicia caracterízase por ser unha das comunidades con maior dispersión e menor taxa de urbanización, ocupando un dos últimos postos a nivel nacional en termos de renda per cápita e volume dactivos industriais. As feiras e os mercados constituían os principais núcleos de intercambio, aínda que na maioría o volume das transaccións e a variedade dos produtos intercambiados resultaban moi reducidos. A economía galega da época caracterizábase por ser unha economía tradicional de pequena escala, cunha poboación con baixa capacidade de consumo e que vivía ao límite da subsistencia, e á que os malos camiños contribuíran pouco ao desenvolvemento destes tráficós de mercadorías.

O predeominio de pequenas explotacións familiares agrícolas, pesqueiras e gandeiras, combinadas con actividades relacionadas coa manufactura doméstica plasmábase nun elevado autoconsumo, escasos excedentes e baixa actividade mercantil. O gando vacún constituía un dos produtos galegos máis atractivos para os negociantes procedentes de Portugal e o sur de España, ao igual que as salgaduras de peixe, que se convertiron noutro dos produtos galegos máis atractivos para os comerciantes foráneos, constituíndose en principio como un produto con suficiente valor engadido como para compensar os retornos da distribución de viños e augardentes cataláns en Galicia. Dentro deste contexto, os tráficós rexionais de mercadorías fluíron arredor dos portos e os principais centros de consumo da rexión, principalmente os núcleos máis poboados.

O modesto comercio inicial de salgaduras converteuse máis tarde nun frutífero negocio, o que favoreceu que unha alta porcentaxe de cataláns se asentase nos principais portos e vilas mariñeiras galegas, establecendo as súas fábricas e métodos de salgadura, o que fomentou o establecemento de fluxos regulares de salgaduras cara o interior da península.

Cadro 3. Sardiña (millares anuais, máximo) nos portos galegos a principios do século XIX

Ares	80.000	Porto do Son	17.000
A Coruña	80.000	Pobra do Deán	16.000
Fisterra, Corcubión, Cee y Pindo	70.000	Cillero	15.000
Cangas	70.000	Baiona	15.000
Marín	47.000	Noia	12.000
Sada e Fontán	40.000	Pobra do Caramiñal	12.000
Muros	40.000	Rianxo	12.000
Mugardos	30.000	Vigo	10.500
Pontedeume	30.000	Carril	8.000
Camariñas y Muxía	30.000	Vilagarcía	8.000
Santa Uxía	25.000	Cela	8.000
Viveiro	24.000	Corrubedo	6.000
Corme e Laxe	24.000	Bueu	3.000
Betanzos	20.000	Foz	1.400
Palmeira	20.000	Ribadeo	1.200
Pontevedra	20.000	San Cibrao	1.000
A Guarda	18.000	Burela	900
Total			815.000

Fonte: Labrada (1804)

Os camiños transversais e veciñais desempeñaban un papel fundamental no tráfico de mercadorías interior, por este motivo o Conde de Floridablanca encargalle ao ilustrado José Cornide, Deputado Nacional de camiños, a elaboración dun informe sobre o estado das pontes e os camiños secundarios do Reino de Galicia a finais do século XVIII. No seu traballo concluiu que da capital do Reino de Galicia entraban e saían varios camiños públicos que veñen non só de Castela senón doutras provincias e pasan ás costas, facilitando o mutuo comercio das producións destas e daquelas, dando paso ás tropas e aos viaxeiros.



Fig. 2. Mapa xeográfico do Reino de Galicia. Floridablanca. 1784. Fonte: IGN

A análise máis pormenorizada dunha área concreta, como por exemplo a provincia de Santiago, pon de manifesto unha estrutura radial de camiños e brazos que alcanzaban as vilas costeiras e interiores máis próximas, sendo a principal función destes trazados a comunicación das feiras menores co mercado central, neste caso o de Santiago.

No caso compostelán, e grazas a esta estrutura viaria, producíanse considerables exportacións de todo tipo de produtos, rexionais e nacionais, ao estranxeiro e, principalmente, ás colonias americanas desde o porto de Carril, onde se posuían almacéns. Este porto tamén daba entrada aos liños, bacallau e outros efectos comerciais foráneos, así como aos produtos coloniais procedentes dos portos habilitados da Coruña e Vigo.

regap



ESTUDOS E NOTAS



Fig. 3. Detalle do mapa xeográfico do Reino de Galicia. Floridablanca. 1773. Fonte: IGN

A maioría dos campesiños galegos acudían persoalmente a vender as súas escasas mercadorías ás feiras máis próximas. Moitos dos produtos importados chegaban á rexión a través de dúas vías: os emigrantes temporais e os arrieiros, en ambos os dous casos usuarios frecuentes dos camiños galegos durante este período. Ao longo de séculos, os arrieiros resultaron imprescindibles para o transporte de mercadorías nas rexións montañosas como Galicia, á que chegaban mercadorías por arriería a través do camiño dos Maragatos ou camiño galego e empregando inicialmente gando mular, moi apreciado pola súa gran resistencia física en traxectos longos. As mulas agrupábanse en longas fileiras denominadas recuas.

As recuas dos Maragatos que circulaban polo camiño da Coruña ocupaban un lugar preferente na vía por ser a alma do comercio nun país onde as mulas e os burros constitúen os trens de mercadorías. A partir do século XIX os arrieiros comezaron a empregar o carromato que incrementou a capacidade de carga.



Fig. 4. Arrieiros no traxecto cara Astorga / Fig. 5. Transporte en carromato

O arrieiro resultou imprescindible ata que os carros e as carretas puideron circular pola maioría dos camiños, coincidindo o seu fin en primeiro lugar coa posta en marcha do ser-

vizo de dilixencias en 1816 e, en segundo, co trazado da rede ferroviaria no último terzo do século XIX.



Fig. 6. Servizo de correos da época / Fig. 7. Dilixencia en Porta Faxeira

A Galicia litoral estaba constituída por pequenas vilas mariñeiras con limitadas infraestruturas portuarias e escasas posibilidades de comercio. As excepcións estaban constituídas polos portos da Coruña, Carril e Vigo.

Ante a precariedade dos camiños e os amplos kilómetros de costa, os portos, pequenos e grandes, convertéronse na fiestra ao exterior do Reino de Galicia ao facilitar as comunicacións co resto da península e co estranxeiro, mentres que para a introdución interior dos produtos se utilizaba a arriería, tal e como se expuxo con anterioridade.

En xeral, Galicia absorbeu preto da metade da actividade comercial despregada na costa cantábrica, excluindo ás provincias exentas, ata mediados do século XVIII. Tras a entrada en vigor do Decreto de 1765, que establecía o servizo de Correos Marítimos no porto da Coruña, a devandita participación incrementouse nunha proporción que variaba en función do estreitamento de lazos entre América e Galicia a través do citado porto.

Segundo o catastro de 1752, existían uns 61 barcos, o 4,3% das embarcacións totais, dedicados ao transporte marítimo de pasaxeiros e mercadorías. En 1802, dispoñía de 89 barcos mercantes, é dicir, un 9,5% das existentes en España, aínda que englobaban diversos tipos de embarcacións.

A segunda metade do século XVIII foi testemuña, non só de cambios nas vías terrestres, senón tamén no tráfico marítimo, que se traduciron nun incremento dos intercambios comerciais, unha alteración da xerarquía portuaria e dun proceso de centralización a favor do porto herculino no norte e, grazas ao camiño Real que comunicaba A Coruña con Vigo, a potenciación do porto olívico. En particular, o porto da Coruña viuse favorecido de maneira especial a raíz do establecemento dos Correos Marítimos na cidade e, máis tarde, coa habilitación como porto colonial, adxudicouse a Galicia un importante papel na reexportación de mercadorías cara as colonias americanas. O auxe da mariña mercante e dos tráficoos americanos impulsou á súa vez o crecemento da poboación, o que favoreceu a construción e mellora dos camiños dirixidos ao porto herculino.

regap



ESTUDOS E NOTAS

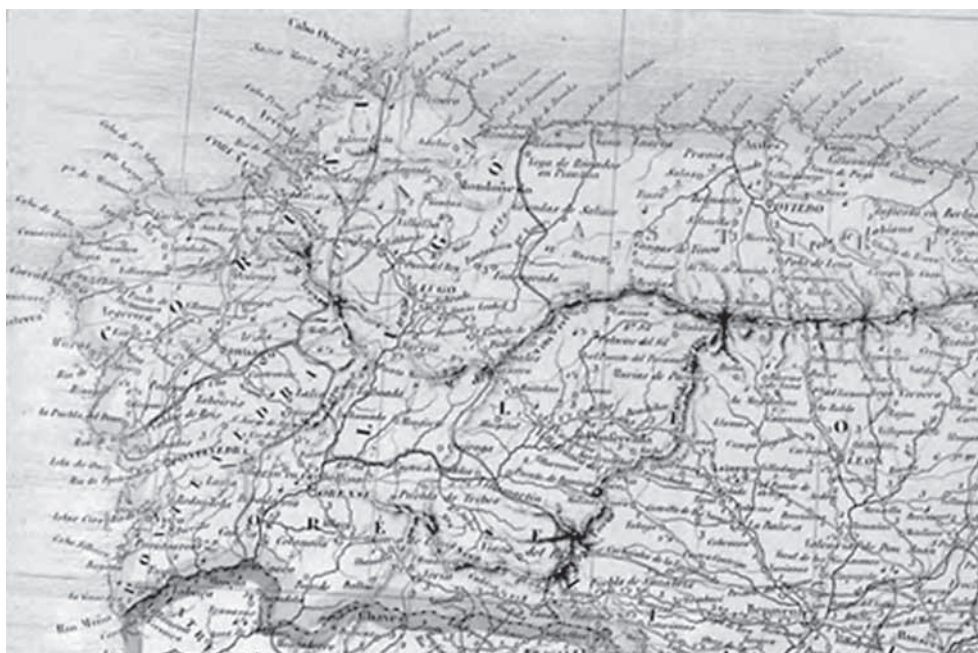


Fig. 8. Detalle do mapa xeral de camiños de España e Portugal. 1856. Dufour. Fonte: IGN

Os portos da Coruña e Vigo alternarían na cabeza da xerarquía portuaria galega entre os anos 1750 e 1855, seguindoos a distancia os portos de Carril, principal porto mercantil de Santiago de Compostela, Marín e unha puxante Vilagarcía. A Real Orde de 17 dabril de 1793 habilitou tamén ao porto de Carril para recibir liño ruso de tal maneira que ata 1838 chegou a recibir entre cinco e seis cargamentos anuais, que se viron afectados polos conflitos bélicos de principios do XIX, aínda que a partir de 1840, grazas ás relacións de varias casas comerciais compostelanas con América do Sur, incrementáronse os fluxos comerciais debido á importación de coiros para a importante industria de curtidos compostelá, ademais de cacao e outros efectos.

A importancia desta localidade quedou patente coa construción do primeiro ferrocarril galego, o Ferrocarril Compostelano, que veu a comunicar por vía férrea Carril con Santiago de Compostela en 1873.

2.2 O ferrocarril: novos horizontes, novas oportunidades

Galicia non experimentou cambios revolucionarios no transporte antes da construción do ferrocarril, tal e como se expuxo con anterioridade. Neste sentido, se tomamos como exemplo a Inglaterra, pódese observar como os canais e as estradas prepararon o terreo para a chegada da nova infraestrutura, formando parte da revolución dos transportes que acompañou en paralelo á Revolución Industrial, mentres que en Galicia, a construción dos primeiros resultou pouco eficaz e lenta.

Este novidoso transporte, peza clave da revolución industrial, atopou serias dificultades nos seus primeiros anos de existencia en España. O descoñecemento técnico, a difícil orografía peninsular, a falta de capital, e o atraso económico en xeral, foron as primeiras causas deste atraso.

Os primeiros ferrocarrís en Europa comezan a aparecer a comezos do século XIX, concretamente no ano 1825, entre Stockton e Darlington, en Gran Bretaña. A primeira solicitude para a construción dunha liña ferroviaria en España presentárase catro anos despois da aparición da primeira liña a nivel mundial pero non chegará a construírse. O primeiro ferrocarril español non entrou en funcionamento ata 1837 e faríao fóra da Península, en territorio de ultramar, o 10 de novembro dese ano, e uniría as poboacións da Habana, Bejucal e Güines, en Cuba, co obxectivo principal de axilizar as exportacións de cana de azucre.



Fig. 9. Trazados ferroviarios cubanos. Fonte Ferropedia / Fig. 10. Estación da Habana. Fonte Ferropedia



Fig. 11. Carta sobre o estado dos camiños de ferro en España. Xaneiro de 1867. Fonte: IGN

regap



ESTUDOS E NOTAS

En 1844 os enxeñeiros Subercase e Santa Cruz proponen o ancho de vía español cunha anchura innovadora de seis pés casteláns (1.668 mm), ou o que é o mesmo, un ancho diferente ao que se empregaba no resto do mundo, que era de 1.435 mm. Os técnicos xustificaron esta dimensión en base ás peculiaridades orográficas do noso país, que requirirían máquinas de maior potencia. Non foi ata 1848 cando se inaugurou o primeiro ferrocarril peninsular unindo Barcelona con Mataró de 28 km e tres anos máis tarde, a segunda liña, entre Madrid e Aranjuez.

Na década dos 50 o ferrocarril foi estendéndose polo resto do país grazas ao esforzo de pequenas compañías independentes grazas á promulgación das leis de Banca e Ferrocarrís, que daban grandes facilidades e subvencións para que o capital estranxeiro comezase a investir en España, establecendo o punto no que se inicia o desenvolvemento do que é a rede ferroviaria actual.

2.3 A primeira liña ferroviaria en Galicia: Cornes-Carril

A necesidade de actualizar as infraestruturas e non ficar atrás na carreira por acadar as dinámicas económicas asociadas á revolución industrial favorecen a aparición dunha serie de movementos sociais e empresariais que desencadearán a introdución do ferrocarril en Galicia. En atención aos antecedentes normativos como a Orde de 1852 do Ministerio de Fomento para promover o ferrocarril en Galicia e a Lei Xeral de Ferrocarrís, aprobada o 3 de xuño de 1855, créabase en Santiago de Compostela a chamada Xunta Ferroviaria, presidida por Joaquín Caballero Piñeiro e constituída por representantes do Concello de Santiago de Compostela e da Sociedade Económica de Amigos do País co obxectivo de fundar unha compañía ferroviaria que construíse unha liña férrea entre Santiago e a Ría de Arousa.

Tras a presentación e o debate no Congreso dos Deputados sobre a viabilidade desta infraestrutura, o 4 de febreiro de 1861 aprobábase por unanimidade a concesión dunha liña férrea entre Santiago e Pontecesures, e o 7 de abril de 1861 outorgábase por Decreto Lei a concesión aos señores Domingo Fontán, Inocencio Vilardebó e Joaquín Caballero, dos que se destacará a figura do primeiro, reputado matemático e xeógrafo, e autor da Carta Xeométrica de Galicia que servirá de base planimétrica para a execución do proxecto da liña, e da que Domingo Fontán realiza a base cartográfica.

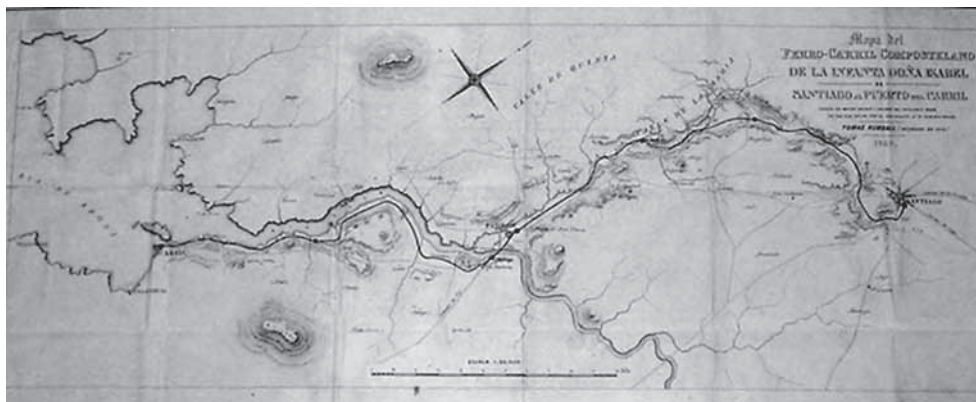


Fig. 12. Mapa do trazado da liña de ferrocarril Cornes-Carril. Fonte: Fundación Domingo Fontán

O proxecto técnico foi desenvolvido polo enxeñeiro inglés Thomas Rumball, cuxo traballo se iniciaba coa introdución dalgunhas modificacións no trazado orixinariamente proposto, fundamentalmente pola prolongación do trazado ata Carril.

As Obras do trazado ferroviario comezaran once anos antes, e estiveron a cargo do inglés Mr. John Stephenson Mould, máis tarde arrendador da explotación, e do seu socio o italiano D. Camilo Bertorini. Impulsado polo Concello Constitucional de Carril e pola Sociedade de Amigos do País, cuxa concesión foi outorgada o 7 de abril de 1861, foi transferida á Compañía que había de explotala desde o 8 de agosto de 1863, a Sociedade do Ferrocarril Compostelán da Infanta Dona Isabel, de Santiago de Compostela ao porto de Carril.

O trazado da infraestrutura contaba con 42 km de percorrido, partindo da estación de Cornes, nas portas de Santiago, e rematando fronte á praia de Compostela. O desenvolvemento das obras implicou ter que facer fronte a diversos accidentes xeográficos, debendo ser executados dous túneles, en Conxo e O Faramello, e dúas pontes metálicas, unha en Cornes e outra entre Pontecesures e Padrón. Ao longo do seu percorrido contábase con seis Estacións intermedias, que na actualidade forman parte da liña A Coruña-Vigo.



Figuras 13 e 14. Ponte sobre o río Sar. Fonte: Ferropedia

O día 15 de setembro de 1873 foi inaugurada a liña de ferrocarril, celebrándose actos simultáneos nas súas estacións extremas, Cornes ao Norte e Carril ao Sur. A concepción de ambas as dúas estacións en relación ás poboacións responde a unha implantación periférica en relación ao núcleo principal e paralela ao trazado viario, se ben as circunstancias funcionais da disposición da terminal responden aos condicionantes de cada caso e á prolongación posterior das redes. No caso da estación de Cornes, pertencente ao Municipio de Conxo ata a aneición deste ao de Santiago de Compostela en 1923, considérase oportuno indicar que inicialmente se previra que a súa situación fose temporal e, por este motivo, constrúese con carácter provisional unha primeira edificación de madeira cunha única planta con forma rectangular destinada a servir de refuxio aos pasaxeiros.



Figuras 15 e 16. Fotografías da estación provisional de Cornes.

Fonte: Asociación Amigos do Ferrocarril de Santiago

A gran distancia existente naquel momento entre a estación e o centro compostelán foi un dos problemas achacados á nova estación mentres que, no resto de modelos, dotados con estacións de carácter terminal, se ofrecían preferentemente, aínda que con carácter periférico, inmediatas á trama urbana.



Fig. 17. Foto aérea coa situación da estación de ferrocarril de Cornes. 1956. Fonte: IET

As críticas que se realizan respecto á edificación provisional evidencian as carencias tanto de espazos habilitados para a súa función como respecto á incomodidade que supón o desprazamento a Santiago, polo que se insta á empresa a cumprir co seu compromiso inicial de establecer a estación nunha situación máis próxima.

O emprazamento definitivo da estación queda establecido en Cornes e, en 1920, desaparece a estación “provisional” de madeira que é substituída polo novo edificio de cachotería, ladrillo e formigón.

Pódese apreciar como a estrutura funcional da nova terminal se asemella en certa medida ás formulacións da época en canto a este tipo de estacións aínda que, neste caso, axustado ás dimensións das necesidades iniciais do servizo a prestar e ao carácter periférico da súa implantación. O edificio resólvese nun único volume paralelepípedo con dúas plantas e un funcionamento transversal en canto ás circulacións.

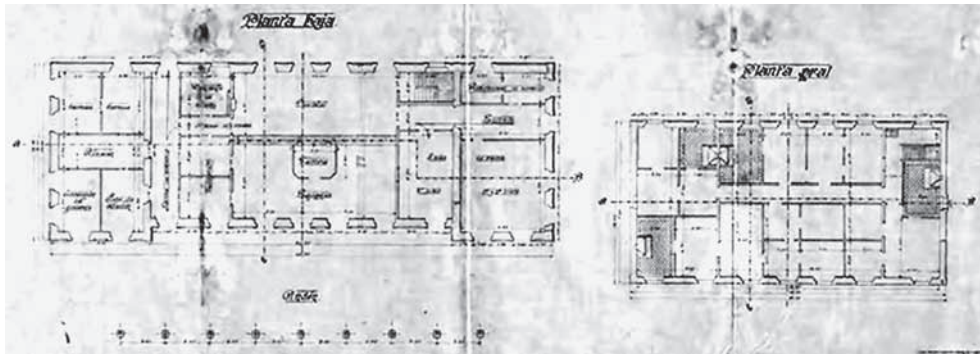


Fig. 18. Plantas da estación de Cornes. Arquivo Municipal

O planteamento funcional da estación, se ben se entende con claridade na planta, queda reforzado coas seccións e alzados da mesma. Maniféstase a relación transversal á vía e a independencia da terminal de calquera outro uso diferente ao do correspondente á pasaxe.



Fig. 19. Alzados e seccións da estación Cornes. Arquivo Municipal

A situación da estación en Carril realízase aplicando criterios prácticos, principalmente en canto á topografía e á funcionalidade. Neste sentido, e debido á presenza do monte do Castro e os contrafortes do Xiabre, con máis de 50 metros de cota, decídese situar a estación entre Carril e Vilagarcía, concretamente fronte á praia de Compostela.

No que ás obras se refire, o seu remate prodúcese en 1872 cunha variante que consistía en prolongar a liña 2 kilómetros cara Vilagarcía, situándose a estación no lugar denominado A Alameda.

O edificio da estación tipoloxicamente correspondíase co resto de edificacións existentes ao longo da liña, concentrando os usos públicos, recepcións, salas de espera e consignas en planta baixa, reservando a planta alta para uso interno.



Figuras 20 e 21. Fotografías da época da estación de Carril. Asociación Amigos do Ferrocarril de Santiago

A decisión de situar a Estación na Alameda desencadeou que as dinámicas da zona se focalizasen cara Vilagarcía, exemplo diso é o traxecto entre a Estación e a vila, que comezou rapidamente a poboarse de casas.

Unha serie de factores, como a emigración de milleiros de galegos, a construción do ferrocarril, así como a implantación definitiva de firmas consignatarias na zona a finais do século XIX, favorecerán e impulsarán o crecemento do porto de Carril e, con posterioridade, determinen o seu relevo polo porto de Vilagarcía, por este motivo a referencia a esta vila resulta necesaria debido ao protagonismo que co tempo veu adquirindo, xa non só por unha mellor situación que Carril, pois serve de punto de paso cara Pontevedra, senón pola capacidade de atraer motores económicos e sociais importantes.

A aplicación das formulacións iniciais respecto á interrelación desexada entre as distintas infraestruturas, sistemas de comunicación, sectores económicos e sociais, determina o fin do protagonismo de Carril en favor do de Vilagarcía.

As circunstancias deste relevo víñanse xestando xa con anterioridade pois, sirva como exemplo, en 1862 atopábase próximo o remate do peirao de pedra, declarado “modelo” pola súa solidez, constrúese a estrada de Caldas, que establece a comunicación cara o interior polo sur, e iníciáanse os traballos do Ferrocarril Compostelán que finalmente chegará á vila.

É evidente que a prosperidade que nesa época se vive na zona implica a necesidade dunhas mellores instalacións portuarias, por este motivo construírase no ano 1893 un peirao

embarcadero de 400 metros de lonxitude en base ao proxecto redactado polo enxeñeiro D. Vicente Ruiz no ano 1878.



Fig. 22. Peirao embarcadero en 1902. Fonte: Concello de Vilagarcía de Arousa

A aparición deste novo peirao fomentará o incremento da relevancia portuaria de Vilagarcía, xa que paulatinamente atraerá maior cantidade de tráfico marítimo e sobre todo incentivará a implantación de novas empresas na zona, o que repercutirá negativamente sobre o porto de Carril.

O Porto da vila declárase de interese xeral de modo oficial no ano 1888, e recoñécese de facto a operatividade do porto como fondeadoiro, para a carga e descarga de buques industriais e de comercio marítimo, así como a necesidade de estar comunicado cos principais centros de produción de España, sendo moi importante a existencia da liña ferroviaria que puidese dar servizo a estas necesidades.

O novo horizonte que se presenta para o porto a finais do século XIX amplíase coa realización do Peirao do Ramal en 1903, que grazas á repercusión que terá sobre a vila debido ao incremento dos movementos comerciais e de pasaxeiros, se producirá unha demanda de man de obra, o que incentiva o crecemento da poboación e a aparición de novos servizos. O movemento de persoas e mercadorías favorecerá a potenciación de Vilagarcía como polo comercial, atraendo deste modo novos habitantes e polo tanto, estimularase a construción de novas vivendas.

O período comprendido entre os anos 1880 e 1903 será con toda probabilidade a etapa de maior crecemento urbano e portuario desenvolvido en paralelo que coñeza Vilagarcía ao longo da súa historia, como consecuencia da concentración de actividades produtivas e residenciais, que asociado a unha vocación urbana compacta, establecerán os inicios do que será a Vilagarcía actual.

Finalmente, en 1913, Carril integrouse a Vilagarcía de Arousa, polo que se proxectou o ensanche pola zona da Alameda, comprendida entre a Veiga de Lamas e o límite ou demarcación de Vilagarcía.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

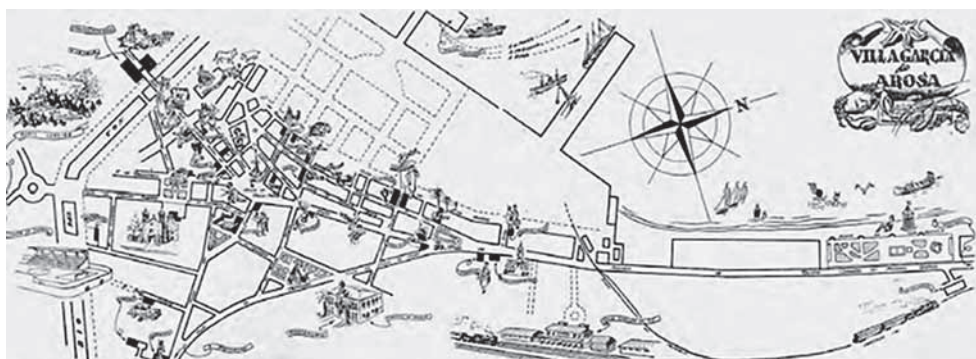


Fig. 23. Plano de Vilagarcía de Arousa. 1950. Fonte: Concello de Vilagarcía de Arousa

A comunicación con Santiago de Compostela, separado 42 km por ferrocarril, realizábase en 1 hora e 40 minutos, distancia e tempo que fortaleceron a relación inicial, xerme do primeiro ferrocarril galego e motor económico.

2.4. O ferrocarril nas cidades da Coruña e Vigo: o salón urbano

As poboacións máis favorecidas pola modernización das infraestruturas de transporte terrestre foron, sen lugar a dúbidas, as cidades portuarias, no noso caso A Coruña e Vigo, tal e como se pode intuír da análise anterior da dualidade entre Compostela-Carril, posteriormente substituída por Vilagarcía.

Estas cidades funcionaron como nodos intermodais nos que tiña lugar o intercambio de carga e pasaxeiros. Neste sentido, resulta lóxico que a maior parte das solicitudes e concesións de construción de camiños de ferro tiveron o obxectivo de comunicar os portos cos centros produtivos e asentamentos principais para, exportar materias primas e produtos transformados, tal e como se podía observar no caso cubano.

As cidades que tiveran una longa e acreditada dedicación a actividades mercantís ligadas ao transporte marítimo permitían unha lectura clara destas formulacións, ao igual que aquelas outras cuxos portos, novos ou renovados, quedaron integrados no desenvolvemento de novas estruturas produtivas, concretamente as industriais e comerciais.

En palabras de Ildefonso Cerdá⁵⁵: "...nas comarcas marítimas o zume da vida urbana que arrinca do mercantilismo, aviva e empurra aos elementos agrícola e industrial, manténdoo, porén, sempre subordinados ao que en tales localidades lles deu o ser e a vida".

A través da análise que se está a realizar preténdese facer fincapé nos aspectos estritamente morfolóxicos, desde o punto de vista territorial e urbanístico, derivados da relación espacial das infraestruturas ferroviarias, viais e terminais, con outras infraestruturas de transporte, as instalacións portuarias, ás que os ferrocarrís estiveron decididamente vinculados desde as súas orixes.

55 Cerdá, I. Teoría general de la urbanización. "De las comarcas urbanas adyacentes al mar". Madrid, 1867.



Fig. 24. Cidades portuarias españolas comunicadas por ferrocarril. 1900. Fonte: Biblioteca Nacional

O estudo do primeiro ferrocarril galego e os seus documentos cartográficos permitiu establecer unha hipótese de partida de cara á continuación do traballo: a transformación, en maior ou menor medida, da morfoloxía das cidades obxecto do presente estudo. Os elementos que permiten este principio fundaméntanse nunhas respostas estratéxicas con certos paralelismos entre os elementos urbanísticos e arquitectónicos empregados, alamedas e paseos marítimos, barrios mariñeiros e pesqueiros, novos peiraos, alfándegas, embarcadiros, etc., presentando significativas diferenzas en relación coas características da localización, das infraestruturas de transporte e das esixencias espaciais impostas pola ubicación.

Os casos de estudo coinciden de forma clara nunha formulación que repercutirá en canto ao desenvolvemento de cada unha das poboacións: as estacións establecéronse en áreas urbanas fisicamente distanciadas do porto aínda que, polo xeral, relativamente próximas entre si, Carril-Vilagarcía, A Coruña e Vigo, aínda que tamén se pode falar dun exemplo dual, o de Santiago de Compostela e Carril no que a relación coas instalacións portuarias desta última poboación e, posteriormente, de Vilagarcía, permitiu que se experimentase un crecemento dual de ambos os dous espazos urbanos.

Nos casos das cidades da Coruña e Vigo, a implantación das súas primeiras estacións realízase en ámbitos próximos, aínda que periféricos, tanto á trama urbana como ás instalacións portuarias aínda que, quizais no caso da cidade olívica, as dificultades para a súa conexión coas instalacións portuarias sexan produto dunha complicada topografía e de aspectos técnicos, tal e como se verá máis adiante.

2.4.1 A cidade da Coruña

A cidade da Coruña fora obxecto dunha serie de actuacións urbanas no século XVIII derivadas da apertura do seu porto ao comercio con América, como por exemplo, o proxecto de Paseo Marítimo trazado polo enxeñeiro J. Martín Cermeño na fronte da Peixería, sobre o que levou a cabo a expansión da cidade moderna.

Ao longo do século XIX a cidade viviu unha situación de inestabilidade produto da que se produciu unha demora no desenvolvemento industrial e comercial o que, inevitablemente, se viu traducido nunha lenta expansión urbana.

Unha vez superada esta etapa, e convertida a cidade nunha base de referencia no transporte de carbón, producíronse numerosas intervencións sobre o porto e a cidade, como a construción do dique ata a Mariña, o peirao de ferro fronte á praza da Alfándega, a apertura do paseo de Méndez Núñez, a Praza de Galicia e o Paseo de Linares, sobre os que se consolidou a fronte portuaria do ensanche cuxo proxecto, de 1904, se estendía cara o suroeste a partir do istmo.



Fig. 25. Ensanche da cidade cara as novas infraestruturas. 1880. Fonte: Biblioteca Nacional

A cidade herculina verá como un feito a chegada do ferrocarril o 10 de outubro de 1875 grazas á apertura do tramo A Coruña-Lugo, despois de grandes atrasos, integrante da liña férrea que aspiraba a unir Palencia coa Coruña.

A Coruña, en vista dos acontecementos, dispoñía de situación prevista para a construción da súa primeira estación e sumarse ás comunicacións ferroviarias aínda que, principalmen-

te, cunha función máis expedidora que receptora de mercadorías que, a causa das deficitarias instalacións, quedaban longo tempo detidas na cidade.

A estación prevista estaba situada nas inmediacións do porto, pero tanxencial a el, nunha área industrial algo distante tanto da zona histórica como do arranque do ensanche no istmo o que, probablemente, fose unha das razóns da escasa influencia directa que tivo na configuración do tecido urbano.

En calquera caso, o serodio crecemento espacial da cidade nas primeiras décadas do século XX orientouse cara o sur e sureste da zona histórica en dúas direccións, unha das cales seguía a liña de base dos peiraos do porto ampliado e as novas dársenas, establecendo como horizonte a área de Castiñeiras, Catro Camiños, Gaiteira e Monelos.



Fig. 26. Vista xeral da periferia da cidade da Coruña na época. Fonte: Biblioteca Nacional

O avance das obras no trazado cara Madrid favoreceu que a compañía Norte decidise construír na cidade a súa primeira estación visto que as infraestruturas iniciais, como se puido ver no caso compostelán, eran provisionais.

Levantouse así un rotundo edificio de planta rectangular, dúas alturas e disposición lateral ás vías, dotado dunha pequena marquesiña que protexía parcialmente a plataforma lateral. Ao igual que as estacións de Cornes e Carril, o volume dispoñíase aliñado nun lateral da praia de vías, dispoñendo de marquesiña de cubrición para a plataforma principal.



Figuras 27 e 28. Fotografías da estación ferroviaria da compañía Norte. Fonte: Ferropedia

A principios do século XX, o monopolio ferroviario de Norte viuse ameazado pola aprobación do Plan Preferente de Ferrocarrís de Urxente Construción de 1926, coñecido como o plan Guadalhorce, impulsado polo Xeneral Primo de Rivera, e que pretendía completar a rede ferroviaria existente, esencialmente radial, con novos trazados.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

As formulacións do citado Plan incluían o trazado dunha liña que entraba en Galicia polo sur, desde Zamora a Ourense para continuar desde Santiago de Compostela cara A Coruña.



Fig. 29. Detalle do mapa Militar dos ferrocarrís de España. 1898. Fonte: IGN

A estación do Norte mantivo a súa exclusividade ata mediados da década de 1920, época na que a cidade verá a chegada dunha nova conexión ferroviaria, procedente de Santiago de Compostela, o que obrigaba á construción dunha nova estación cunhas perspectivas moito máis ambiciosas que as amosadas na primeira.

O proxecto da nova estación, redactado por Antonio Gascue Echevarría en 1927, cobrou forma no ano 1935 pero, debido ao complexo da construción desta liña ferroviaria e aos atrasos continuos, non se puideron rematar as obras no prazo, ao que hai que engadir o inicio da guerra civil, que paralizou esta infraestrutura.

Os atrasos deron tempo de vida á estación de Norte que conviviu coa “nova” ata a súa desaparición, tal e como se verá máis adiante. Proba da necesaria convivencia de ambas as dúas terminais é o plano da cidade do ano 1936, imaxe da Coruña antes do inicio da guerra civil.

A análise da estrutura da cidade permite apreciar como se foron integrando as infraestruturas, portuarias e ferroviarias, na súa trama, servindo como polos de captación e concentración de poboación, actividades e recursos.

A estación nova da Coruña ten unhas características formais e funcionais que a converten nun dos exemplos máis singulares do panorama ferroviario español, tal e como se recoñece por persoal do Administrador de Infraestruturas Ferroviarias, principalmente pola súa singularidade arquitectónica.

Os propios materiais empregados na súa construción, granito, aceiro e vidro, así como a linguaxe, achegan rotundidade e sobriedade ao conxunto. Neste sentido cómpre reflexionar sobre as formulacións funcionais tanto do edificio como da súa relación co ámbito inmediato.



Fig. 30. Plano da cidade da Coruña. 1936. Fonte: Estudo Monteoliva



Fig. 31. Fotografía exterior da estación de San Cristóbal. Fonte: Ferropedia

A formalización da estación desde a súa configuración responde ás formulacións das estacións terminais ao uso, a planta do conxunto en forma "U" co corpo principal en orien-

regap



ESTUDOS E NOTAS

tación este. O espazo central presenta as plataformas pechando o conxunto de vías arrincando dun espazo de recepción cuberto. Preséntasenos un modelo claro de “salón” con paseos lonxitudinais paralelos ás vías. A entrada principal está no lateral este do edificio, zona na que se dispón o bloque principal, tal e como se dixo, dando á rúa Joaquín Planells. Este lateral sería, desde un punto de vista estrito, o único edificio propiamente dito, xa que o lado oeste está orientado ao servizo interno da infraestrutura e non como unha fachada urbana ao uso.

Na composición do edificio cobra especial importancia a torre do reloxo, elemento que rompe a simetría e que se converte no elemento icónico do conxunto. Este recinto ferroviario manterá as súas funcións ata os nosos días ocupando preto de 7 Ha en planta, o que suporá unha oportunidade fundamental para a cidade.

2.4.2 A cidade de Vigo

A outra importante cidade portuaria de Galicia, Vigo, tamén se consolidou como tal con moito atraso, probablemente como consecuencia de ter sido un dos últimos portos españoles en dispoñer de conexión ferroviaria. No ano 1821 foi declarado de primeira clase e, a partir de entón, iniciáronse as primeiras obras de acondicionamento e modernización consistentes na construción dun pequeno peirao que verá atrasadas as obras fundamentais ata 1853, data na que é rematado o peirao de pedra de Áxe e o comezo dos traballos do ensanche de García Olloqui denominado de “Nova Poboación”, obra do enxeñeiro Julio Valdés. Varias décadas de parálise precederon ao verdadeiro inicio da configuración do porto vigués, a partir de finais do século XIX, coa construción do peirao de ferro, núcleo xerminal do porto actual.



Figuras 32 e 33. Fotografía do peirao de pedra de Áxe e recheos para a construción do ensanche
Fonte, ambas as dúas: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica

A vitalidade de Vigo no periodo comprendido entre 1880-1925 vese plasmada na arquitectura realizada no momento, expresión do modernismo, cuxa cantidade e calidade contribuíron a definir a morfoloxía urbana da cidade, grazas á promoción da burguesía industrial local.

Un dos estímulos fundamentais para o desenvolvemento da cidade foi a chegada do ferrocarril a finais de 1878, data na que se inaugurou a liña con destino a Ourense e que, a través dun ramal, conectaba coa da Coruña cara Madrid.



Fig. 34. Ensanche de Vigo de 1880. Julio Valdés. Fonte: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica

Fig. 35. Anuncio ferroviario: pasaxe a Madrid. Fonte: Biblioteca Nacional

O edificio da estación situábase nas aforas da poboación, cunha localización a media aba, preto da estrada de Vigo a Ourense, actualmente rúas do Príncipe e Urzáiz, e a un kilómetro da Porta do Sol o que, asociado ás demoras tanto da construción da liña como da estación, favoreceu a súa “natural” integración na cidade debido aos procesos de expansión da mesma.

A estación, de carácter terminal de primeira clase, e cunha vocación de salón, ao igual que a da Coruña, tiña planta en forma de “U” e do corpo principal, destinado a edificio de viaxeiros, partían as dúas ás laterais entre as que se situaban as plataformas para uso de viaxeiros e mercadorías, peiraos de embarque para gandos, alpendres para almacéns e talleres entre outras dependencias, como servizos públicos e administrativos, ademais de vivenda para o xefe de estación. A fachada principal era de dúas plantas “e equilibrada arquitectura académica, moi propia do século XIX” e as ás laterais, de planta baixa.



Figuras 36 e 37. Fotografías da estación de Vigo
Fonte, ambas as dúas: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica

O enlace co Porto, tan necesario para os intereses da cidade, non contaba cun proxecto definitivo que permitise salvar a difícil orografía existente ata que, no ano 1893, se redactou

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

a documentación técnica para o enlace entre a liña principal Vigo-Ourense coas instalacións portuarias.

O trazado consistiría nunha bifurcación moi próxima á estación de pasaxeiros, descendendo mediante un túnel que salvaría o desnivel da rúa García Barbón. A obra, de considerable complexidade para a época, demorouse ata 1897, iniciándose un ano despois o tramo portuario co trazado dunha vía que conducía directamente ao peirao de ferro, na prolongación da rúa Concepción Arenal, mentres que outro ramal discorría sobre a avenida de Elduayen para conectar o peirao de ferro co da compañía ferroviaria concesionaria, en Áxe.



Fig. 38. Plano de Vigo de 1908. Manual de viaxe. Karl Baedeker. Fonte: www.todocoleccion.net

O enlace ferroviario coñecido como a “baixada ao porto”, presentaba fortes desniveis para a capacidade das locomotoras, motivo polo cal a súa vida operativa durou ata a inauguración posterior da estación de Guixar nunha localización moito máis axeitada para as mercadorías.

As transformacións da cidade, tal e como veu expoñendo, eran o resultado da necesidade de dar resposta ás necesidades tanto dunha importante burguesía de carácter industrial, como da chegada de poboación atraída polo potencial portuario vigués. O ensanche de poboación, principal lugar de residencia das clases máis favorecidas, será o que aglutine a maior parte das obras modernistas que servirán de imaxe do que representaba a cidade.

Para concluir este bloque preséntase o seguinte cadro resumo:

Ano	Descrición
1769	James Watt presenta a primeira máquina de vapor
1803	Richard Trevithick constrúe a primeira locomotora de vapor sobre raís como atracción de feira en Londres
1825	Primeiro ferrocarril do mundo entre Stockton e Darlington, Gran Bretaña

Ano	Descrición
1837	Primeiro ferrocarril español , na liña La Habana-Guines (Cuba)
1844	Os enxeñeiros Subercase e Santa Cruz propoñen o ancho de vía español, seis pés casteláns
1848	Primeiro ferrocarril peninsular: Barcelona-Mataró (28 km), promovido por Miguel Biada
1851	Madrid-Aranjuez. Primeiro tramo dunha das liñas radiais
1873	Inauguración da liña ferroviaria Cornes-Carril
1875	Chegada do ferrocarril á cidade da Coruña
1878	Chegada do primeiro ferrocarril a Vigo
1907	O estado constrúe a liña de Betanzos a Ferrol
1926	Plan Guadalhorce . Complétanse os tramos ferroviarios
1935	Finalización da estación de San Cristóbal
1939	Efectos devastadores da Guerra Civil Española

Fonte: Elaboración propia

3 As estacións de segunda xeración (1941-1987). A infraestrutura: motor urbano

3.1 A mellora dos trazados e das capacidades. O administrador único

O final da guerra civil española amosou con toda a crueza un panorama de destrución e desolación. A necesidade de recuperarse dos efectos do conflito repercutiu claramente en todo o relacionado coas infraestruturas, concretamente as ferroviarias, por resultar claves e eficaces ao longo das campañas militares. Esta situación de caos, non só polo lamentable estado de gran parte das liñas, xa viña de lonxe, para ser exactos desde o inicio do ferrocarril en España. A decisión que toma o estado franquista, unha vez rematada a guerra en 1939, é a de xestionar todas aquelas compañías que sexan incapaces de exercer o seu labor. Póñense de manifesto as intencións do novo goberno, claramente orientado cara a xestión única da rede.

O tempo confirmará este panorama de concentración de xestoras ferroviarias e, o 24 de xaneiro de 1941, aprobábase a Lei de Bases de Ordenación Ferroviaria e dos Transportes por Estrada. Esta Lei resulta básica, e non só por definición, senón porque significa a concentración nunha única entidade xestora estatal de todas aquelas compañías que operaban con ancho ibérico. Ponse punto de partida á empresa estatal RENFE, a Rede Nacional dos Ferrocarrís Españoles, que será, durante aproximadamente 64 anos, o actor dominante das infraestruturas ferroviarias nacionais.

A creación de RENFE implicou que o estado tivese que asumir unha infraestrutura ferroviaria constituída por máis de 12.500 km de vía de ancho ibérico e un parque de máquinas totalmente obsoleto. Esta situación puxo en evidencia que todo investimento era pouco, polo que houbo que acometer obras necesarias con escaso orzamento, o que sen lugar a dúbidas foi o principal motivo de graves accidentes ferroviarios.

regap



ESTUDOS E NOTAS

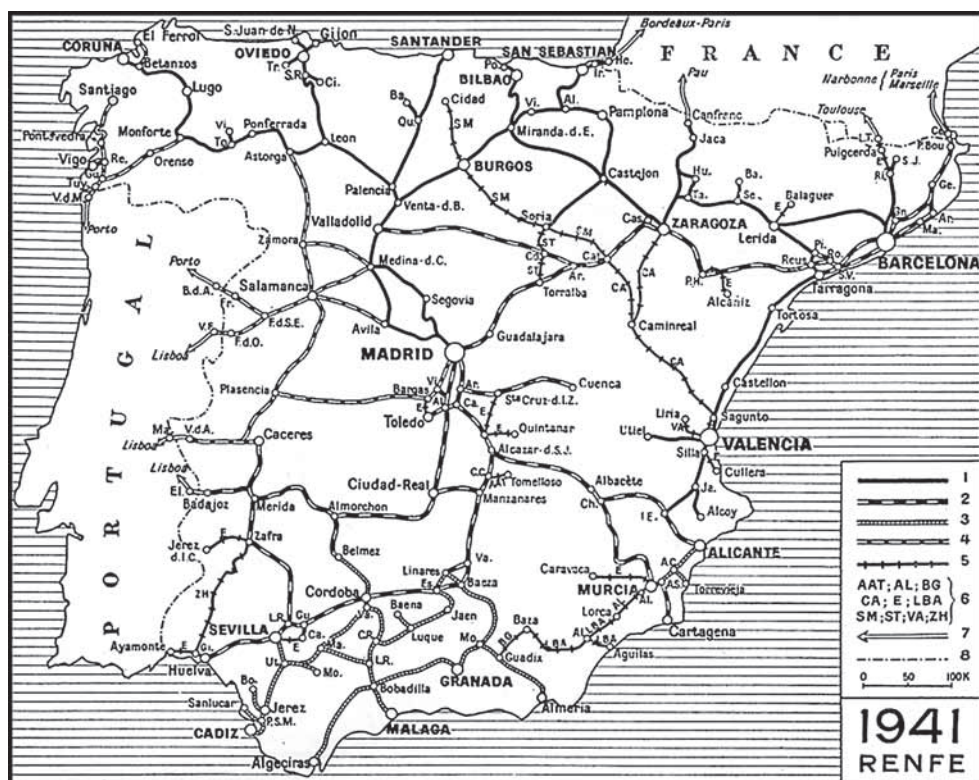


Fig. 39. Plano das infraestruturas ferroviarias en 1941. RENFE

A partir dos anos 50 comézanse a ver os froitos do esforzo por recuperar as infraestruturas pero, aínda con estes avances, as melloras e esforzos por acadar a modernización son custosos.

Malia todo, danse algúns pasos que serán o tímido símbolo das reformas pensadas. Os principais avances neste período prodúcense en materia de máquinas tractoras, unha gran necesidade que sentará as bases das comunicacións futuras pero, iso si, necesariamente da man duns mellorados trazados que permitirían grandes melloras no que a tránsitos de longa distancia se refire.

Neste momento teñen lugar dous acontecementos que terán unhas repercusións importantes sobre os casos de estudo tratados neste traballo, a entrada en servizo do ferrocarril Zamora-Ourense, cuxa construción, iniciada en 1927, foi rematada a finais de 1958 e a posta en servizo das primeiras locomotoras "Suizas", que suporán un salto cualitativo en materia de transporte de cercanías. A partir desta data RENFE é a que máis sofre as políticas autárquicas franquistas, polo que verá freadas as súas aspiracións ata a chegada de tempos mellores.

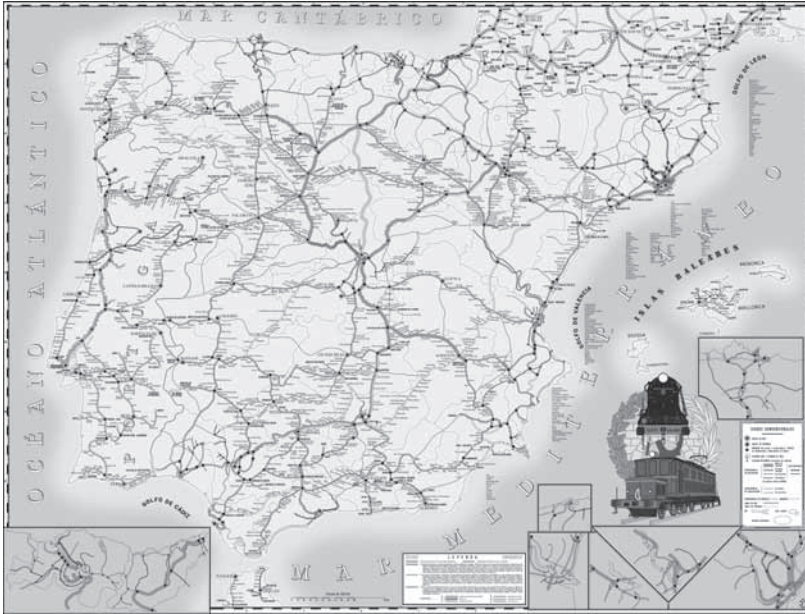


Fig. 40. Plano das infraestruturas ferroviarias. Alfredo Forcano.1948. Fonte: IGN



Figuras 41 e 42. Inauguración do tramo Zamora-Ourense (1943) e Automotores serie 600 de RENFE “as Suizas”. Fonte: ambas as dúas Ferropedia

3.2 O Plan Nacional de estabilización Económica e os Plans de Desenvolvemento

O cambio de década supuxo un cambio de óptica por parte do réxime e a posta en práctica das ferramentas para sentar as bases do crecemento experimentado grazas ao Plan Nacional de estabilización económica de 1959. O Plan marcaba unha serie de obxectivos a acadar tales como o equilibrio na balanza de pagamentos e o fortalecemento da moeda, garantindo o fin último, a estabilidade económica, pero mantendo intacta a liña de austeridade do réxime.

A tradución directa das medidas adoptadas resumírase no fomento do investimento estranxeiro, permitindo a participación no capital de empresas nacionais, a consecución de

regap



ESTUDOS E NOTAS

crédito internacional, principalmente norteamericano, e a transformación de España nun polo de atracción turística. Estas decisións de carácter estratéxico van moito máis alá do que no seu día puido parecer pois, sen volta atrás, pasouse dun modelo extremadamente hermético a outro que, de forma tímida pero decidida, pouco a pouco foi abrindo España cara o mundo. En contra do agardado, nos anos 1959 e principios de 1960, os primeiros síntomas da aplicación do Plan de estabilización foron o freo da produción debido ao descenso do consumo, os recortes no investimento e, en consecuencia, recortes salariais. A resposta da sociedade española a este reaxuste económico foi o desprazamento de gran cantidade de man de obra principalmente cara Europa. Prodúcese un fluxo migratorio importante.

Os recursos enerxéticos tamén se ven afectados e, neste sentido, prodúcese un cambio importante en canto á dependencia do carbón, que será substituído paulatinamente por enerxías modernas como a electricidade ou produtos derivados do petróleo que, á súa vez, repercutirá sobre o sector industrial, incrementándose os avances tecnolóxicos en materia química, os transformados metálicos e a maquinaria.

A mediados da década dos 60, grazas ás bases establecidas no Plan de 1959, logrouse acadar certo equilibrio en materia económica. Neste período, produto dos intereses estratéxicos en materia económica que tiña o réxime, optouse por desenvolver unha planificación indicativa no que a sectores estratéxicos se refire e, con principal protagonismo, todo o relacionado cos motores económicos.

A planificación estratéxica que se vai realizar nestes anos tiña carácter vinculante para a propia administración e voluntario para o sector privado, mediante convenios de colaboración en materia laboral, produtiva e de exportación, así como a oferta de solo en polígonos localizados en sectores suburbanos.

A notable transformación socioeconómica que vai experimentar España neste período motivará unha paulatina concentración de poboación nas cidades, á que o Gobierno intenta responder co primeiro Plan de Vivenda (1956-1960), posto en marcha coa publicación dun Decreto-Lei do Ministerio de Traballo, de 1 de xullo de 1955, mediante o que se porá en marcha o primeiro Plan Nacional de Vivenda, co obxectivo de construír 550.000 vivendas entre 1956 e 1960, distribuídas xeograficamente atendendo ás áreas de maior dinámica urbana.

A confirmación do compromiso do Estado coas decisións adoptadas verase feita realidade coa publicación dun novo Decreto, de outubro de 1956, no que se establece a liña de acordos entre o Instituto Nacional da Vivenda e a Dirección Xeral de Arquitectura e Urbanismo para a preparación de solo urbanizado para o desenvolvemento dos programas de construción de vivendas.

É neste momento cando se enlaza o tema principal do presente estudo grazas a que as cidades da Coruña e Vigo formaron parte das poboacións integrantes dos citados Plans de Desenvolvemento, postos en práctica entre os anos 1964 e 1973.

As dúas cidades estaban clasificadas como polos de desenvolvemento e, tal e como se contemplaba no Plan no que estaban incluídas, estaba previsto un incremento do investimento privado en zonas industrialmente deficitarias a través de infraestruturas a cargo do Estado, con todo tipo de beneficios fiscais e axudas directas.



Figuras 43 e 44. Colocación da primeira pedra en Balaidos (1958) e inauguración da refinería de Bens (1964)
Fontes: PSA Peugeot-Citröen Vigo e Axencia EFE respectivamente

A partir deste momento produciranse unha serie de procesos de renovación e reestruturación que deixarán sentadas as bases do crecemento e expansión das cidades obxecto deste traballo. Neste período, se ben as infraestruturas ferroviarias non van ter un especial protagonismo, si van polarizar, en maior ou menor medida, determinadas dinámicas de reforzo ou límite na estrutura de cada unha das cidades obxecto do presente traballo.

En definitiva, se no capítulo anterior o ferrocarril víase como o aliciente para a incorporación ao progreso, nesta etapa será un reforzo máis, principalmente para as políticas de actuación que se van realizar en materia industrial e de vivenda, como para as novas infraestruturas portuarias e, en moita menor medida, aeroportuarias.

3.3 Renovación e reestruturación urbana. Infraestrutura e cidade

No apartado anterior poñíanse sobre a mesa as decisións de carácter estratéxico que van condicionar as políticas de estruturación tanto a nivel territorial como urbano que neste caso se centrarán no marco obxecto de análise.

A continuación realizarase unha análise dos casos de estudo desde dúas perspectivas, sendo a primeira delas o crecemento periférico da cidade, tomando como exemplo a cidade de Santiago de Compostela, e no que se analizará a súa transformación en relación á formulación da época, e a segunda perspectiva, a transformación interior da cidade, produto da apertura de novos espazos para adaptarse ás novas necesidades, sendo neste caso analizadas A Coruña e Vigo.

3.3.1 Santiago de Compostela

A saída da guerra deixa á totalidade do estado nunha situación difícil, en termos sociais, culturais e económicos, o que dificultará a posta en marcha dos proxectos comezados con anterioridade, ou mesmo a súa cancelación. Malia a lentitude na recuperación de novos impulsos urbanos, na década dos anos 1940, declárase Conxunto Histórico Artístico á cidade monumental de Santiago de Compostela (1944), remátase a construción no sur de Compostela da nova estación do ferrocarril, iniciada a finais dos anos 20, e inaugúrase a liña Santiago-A Coruña.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

A situación da nova estación condicionará, tal e como se verá, os novos crecementos cara o sur da cidade e non só polos trazados das liñas, senón tamén pola variación de cota existente entre a súa localización e a trama urbana. É importante indicar que entre a estación e a cidade discorre a nova circunvalación anteriormente citada.



Figuras 45 e 46. Ubicación da escalinata de acceso (1943) e Vista aérea do conxunto (2010)
Fonte, ambas as dúas: Asoc. Amigos do Ferrocarril de Santiago

A disposición da estación comparte os mesmos principios que o edificio definitivo da estación de Cornes, disposición paralela ao trazado viario e relacións funcionais transversais ao sentido de circulación, se ben se trata dun edificio cunhas aspiracións máis acordes tanto coa cidade, como coa función que vai desempeñar ao longo da súa historia.

Neste sentido resulta interesante a forma na que o bloque da terminal se distancia do acceso desde a cidade, liberando un espazo de recepción exterior que, se ben resulta eficaz desde un punto de vista funcional, presenta serias dúbidas respecto a cal é o seu carácter inicial.



Fig. 47. Vista aérea do conxunto. 2012. RENFE. Fonte: Asociación Amigos do Ferrocarril de Santiago

A implantación da nova estación e a persistencia dun carácter periférico, aínda que inmediato, obriga a realizar a análise das estratexias de ordenación da futura estrutura urbana.

Neste sentido, obsérvase como en base ao plan de 1947 se comeza a desenvolver o ensanche da cidade e conclúese a construción da cidade xardín de “A Rosaleda”, aínda que cunha vocación diferente á inicial formulada por Jenaro de la Fuente, que asoma practicamente á nova terminal.



Fig. 48. Foto aérea das infraestruturas ferroviarias en relación á cidade. 1956. Fonte: IET

O sector da construción foise recuperando pouco a pouco, tanto desde a iniciativa pública como desde a privada, o que favorecerá o crecemento e a aparición de novas iniciativas urbanísticas. As actuacións de iniciativa estatal con especial transcendencia no crecemento urbano, a universidade para rematar a primeira fase do Campus Sur (verde), as actuacións na cidade histórica, como a urbanización do recinto monumental, ademais da definición das trazas da circunvalación da estrada N-550 (vermello) e o acceso norte desde San Caetano cara San Francisco, levados a bo termo por parte do Ministerio de Obras Públicas.

Constátase mediante a práctica a política de actuación estatal en materia de planificación e ordenación, sen obviar a relación directa entre infraestruturas e desenvolvemento urbano. A consideración de que tanto o trazado do novo acceso á cidade, como o trazado da circunvalación, iluminan unha nova perspectiva que xera unhas expectativas de comunicación e crecemento baseado nas infraestruturas non están equivocadas, pero é necesario compatibilizar esa mobilidade urbana coa lóxica do crecemento urbano. Neste sentido cabe destacar que o crecemento da cidade se producirá principalmente cara o norte pois, coa construción da nova estación ferroviaria, tal e como se explicou, se formaliza unha barreira que condicionará os crecementos a partir dos trazados ferroviarios.

regap



ESTUDOS E NOTAS



Fig. 49. Foto aérea da cidade coas actuacións citadas. Fonte: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

A fase de planificación urbanística ábrese no ano 1959 mediante a formulación do primeiro plan de zonificación e o plan de ordenación do polígono de Vite, formulado na súa primeira fase (1960) cunha intención de ocupar os bordos da vía de Xoan XXIII, mentres que o Ensanche, iniciado no ano 1947, pecha a súa expansión sobre os últimos tramos da vía de circunvalación N-550 constituíndo os principais crecementos da cidade neste período. Esta última actuación dará fachada ás instalacións ferroviarias formalizando a incorporación da estación á fachada urbana.

Na década dos anos 1960 ten lugar unha etapa desenvolvida e de forte carácter especulativo na que se executaron os ensanches rompendo coas directrices da formulación, o que en bastantes cidades repercutiu na desaparición dunha parte importante do patrimonio construído. No caso de Santiago, o primeiro Plan Xeral Municipal é redactado no ano 1965

por parte do arquitecto Julián Peña Peña, no que se incorporan os principais crecementos que están tendo lugar, ademais do trazado da avenida para dar acceso ao centro histórico e a circunvalación sur, desde o encontro da ronda do Ensanche coa estrada de Ourense, ata o arranque da estrada de Noia, o que enfatiza a visión radio-concéntrica que se ten da cidade.



Fig. 50. Plan de Julián Peña. 1965. Arquivo Municipal

A idea de limitar os crecementos polo noreste e noroeste convértese nunha das directrices fundamentais, xa que se limita a expansión debido a que se valora positivamente o medio e trátase de controlar os posibles crecementos que poidan perturbar a vocación monumental da cidade, adóptase unha actitude de protección, tratando de organizar o tecido urbano non só desde a súa relación co medio rural circundante, senón tamén desde o punto de vista da planificación da infraestrutura e a aplicación de criterios ambientais.

A actitude do plan de 1965 é contraditoria en canto ás decisións que se toman con respecto á cidade histórica e a súa posta en valor fronte á formulación de novos crecementos sobre as súas tramas periféricas, como por exemplo os desenvolvidos mediante Plans Parciais na Almciga, Belvís, Sar ou Vite, levados a termo entre os anos 1968 e 1972.

As formulacións iniciais, expostas na memoria do Plan de Julián Peña, aspiran a conter á cidade protexendo a estrutura existente, é dicir, preservando os espazos pero sen renunciar aos trazados infraestruturais novos.

regap



ESTUDOS E NOTAS

O Plan parcial de Vite, cunha superficie de 50,42 Ha, e desenvolvido por Julio Cano Laso, é un bo exemplo da posta en práctica de estratexias de contención, pero participando do proceso de construción da cidade mediante a disposición de grandes espazos abertos, moi coidados desde o punto de vista ambiental, así como desde as perspectivas visuais.

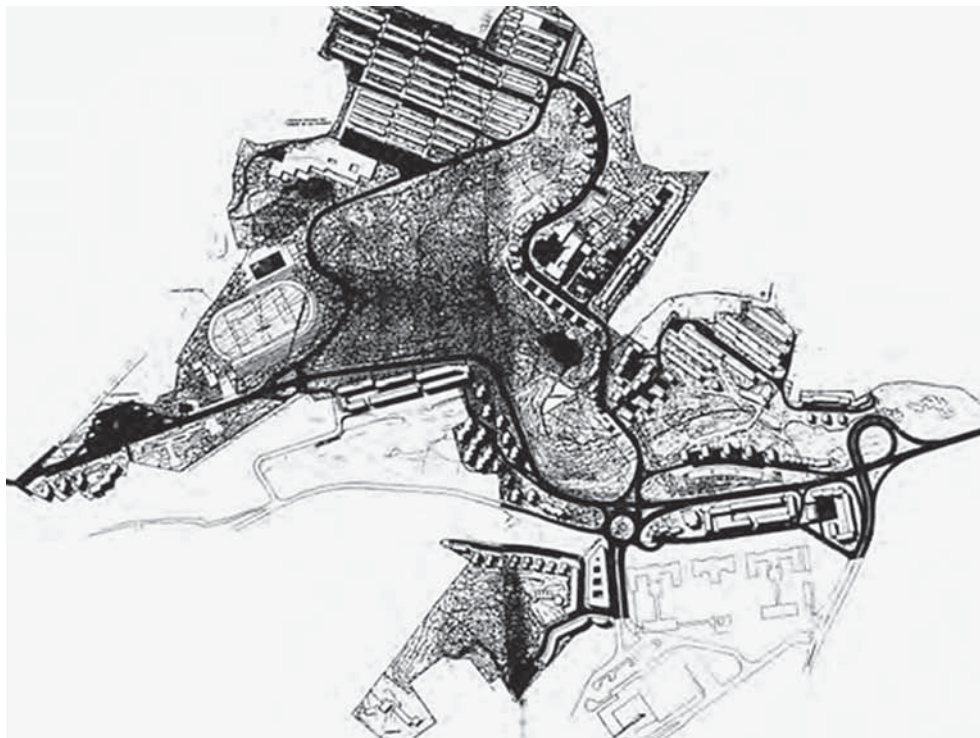


Fig. 51. Plan de Vite. Julio Cano Lasso (1968). Fonte: Arquivo Municipal

Ponse de manifesto o carácter preponderante das infraestruturas á hora de estruturar e definir a forma da cidade.

A carga derivada da aplicación do Plan de 1965 enténdese como un pesado lastre sobre a trama urbana, en tanto que se executou dun modo pouco axeitado, debido á pouca cualificación das pezas de bordo, o que repercutirá sobre o Plan de 1974 redactado polo arquitecto Francisco Fernández Longoria.

Este documento representa o modelo do pensamento de desenvolvemento económico da época, baseado nun enfoque claramente desenvolvista, que trata de estruturar o seu crecemento en base á Lei do solo de 1956, mantendo os criterios herdados da anterior formulación e as instrucións de Belas Artes. A incapacidade do Plan derivou na realización da súa revisión, mediante a que se permitiu a continuidade dos procesos especulativos xerados ao longo da década de 1960, ocasionando a concentración de tecidos extremadamente densos, con grandes carencias de infraestruturas, equipamentos e sen un mínimo de calidade ambiental.



Fig. 52: Plan de Francisco Fernández Longoria.1974. Fuente: Archivo Municipal

A estación de Santiago de Compostela a partir deste momento, e durante os próximos anos, ademais de ser un dos factores que dinamicen as súas capacidades, será o elemento urbano que poña “límite” ao crecemento da cidade cara o sureste.

Para rematar o apartado deste capítulo faise alusión ao aeroporto de Lavacolla que, aínda que moi distanciada da cidade, xa desde a súa creación, en 1935, foi denominado “aeropuerto central de Galicia”. Ao principio da década dos 60 terá un volume de pasaxeiros bastante discreto, que irá incrementando progresivamente, grazas ao Plan de desenvolvemento aeroportuario correspondente ao trienio 1964-67 e as melloras nas instalacións que se levan a cabo: dotación de torre de control, unha terminal “axeitada aos tempos” e a pista de aterraxe máis longa do norte de España, con 2,5 km de lonxitude, que terá un papel importante tanto nos procesos de emigración como de transporte de tripulacións de pesqueiros.

3.3.2 A Coruña

A cidade da Coruña será testemuña duns importantes procesos de renovación e reestruturación urbana perfectamente identificables: a demolición de áreas con usos obsoletos, a transformación das infraestruturas e a implantación de novas industrias. En 1950 ve a luz o Plan de Modernización das Estradas Españolas, consistente nunha serie de medidas que

regap



ESTUDIOS E NOTAS

asegurarán o bo funcionamento das mesmas, como a construción de variantes, a eliminación de tramos perigosos e reasfaltado de firmes.

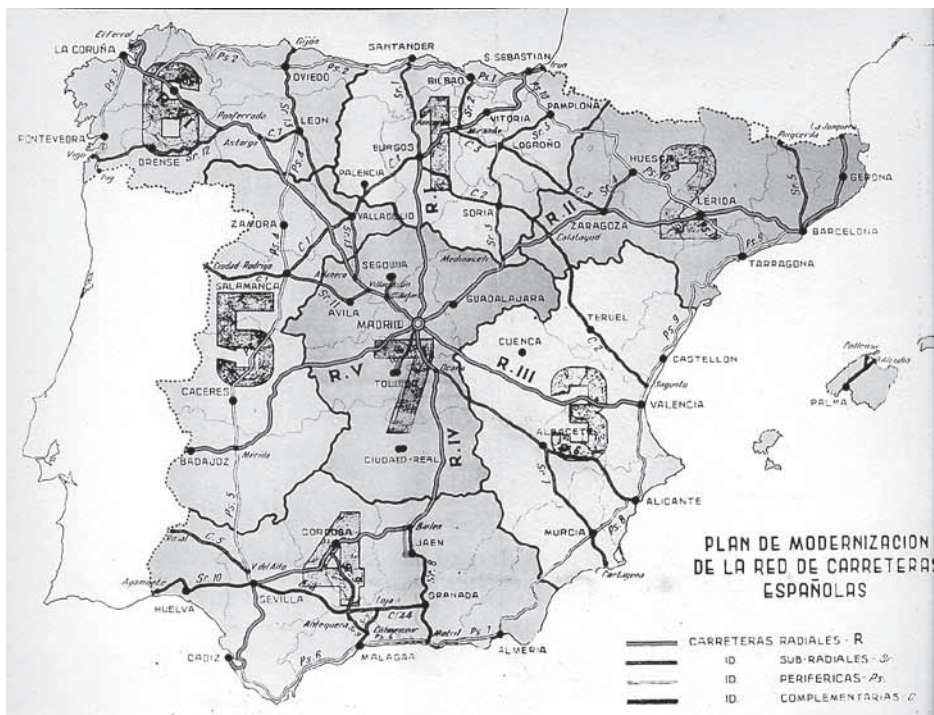


Fig. 53. Plan de Modernización da Rede de Estradas Españolas. 1951. Fonte: MOPU

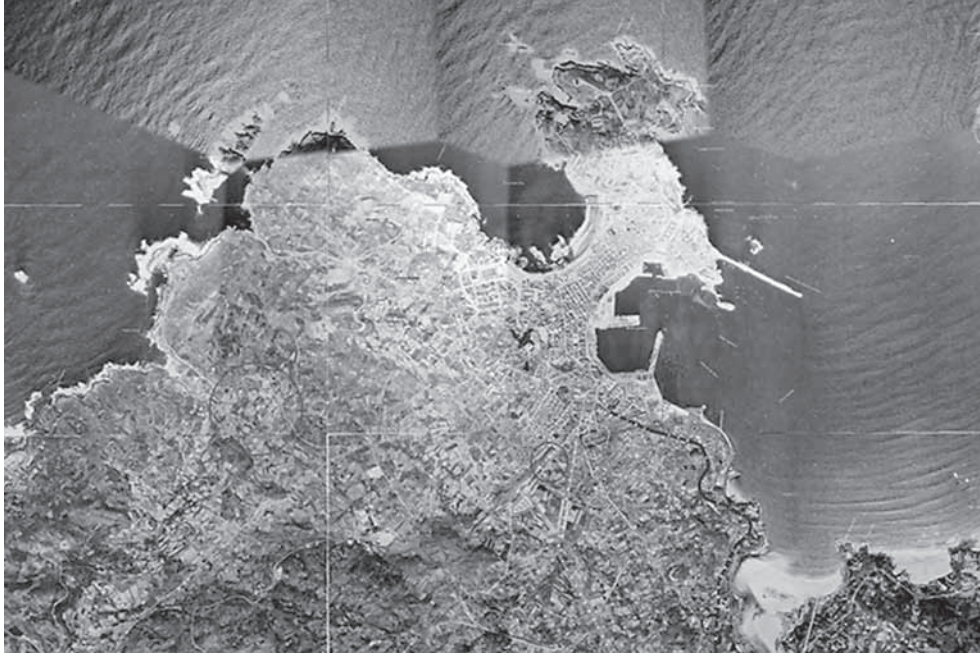
Este plan constitúe o precursor dos proxectos de novos accesos ás cidades do Estado, onde Madrid resulta o punto central de saída de todas as estradas elaborando novos camiños de accesos. Na Coruña o reflexo desta nova política de renovación materializárase nas mellores dos accesos pola costa da N-VI e na construción da variante da estrada de Santiago, a Avenida de Lavedra.



Figuras 54 e 55. Avenida da Paisaxe e avenida de Lavedra. Fonte: arquivo La Voz de Galicia

Os novos eixes de acceso á cidade constituirán os eixes principais de expansión da mesma nas próximas décadas, ben pola localización de importantes equipamentos ou ben polo

desenvolvemento de polígonos de vivenda ou áreas industriais. Os trazados de acceso conflúen practicamente no mesmo punto da cidade, as proximidades das zonas portuarias e das estacións de ferrocarril do Norte (marrón claro), aínda en uso, cunha vinculación máis directa ao transporte de mercadorías, mentres que a estación de San Cristóbal (marrón escuro), unha vez inaugurado o novo trazado a Santiago en 1943, terá unha vocación máis orientada cara o transporte de pasaxeiros. A localización da refinería será periférica (verde).



Figuras 56 e 57. Avenida da Pasaxe e avenida de Lavedra.1957

Fonte: Elaboración propia. Ortofoto 56 IET

As formulacións recollidas nas novas estratexias do Estado respecto á captación de investimento exterior dan os seus froitos no que se refire á cidade a través da implantación dunha refinería, que será inaugurada en 1964, e que suporá a incorporación dunha nova fonte de enerxía e de riqueza, circunstancia que reforzará a posición do porto, que continuará co seu crecemento, e que xa nesas datas estaba consolidado entre os primeiros en movemento de carbón.



Figuras 58 e 59. Avenida da Paisaxe e avenida de Lavedra. Fonte: arquivo La Voz de Galicia

Regap



ESTUDOS E NOTAS

A situación da refinería cumpre coas formulacións expostas con anterioridade respecto aos tipos de solo, zonas “vacantes” en áreas rurais, e que neste caso van da man de cuestións de carácter sanitario. A disposición da refinería na zona de Bens polarizará paulatinamente cara esa área os futuros desenvolvementos de carácter industrial, ocasionando unha demanda de man de obra e polo tanto a captación de poboación. A cidade experimenta un considerable crecemento en todos os aspectos, incrementando progresivamente a poboación ata acadar máis de 130.000 habitantes.



Fig. 60. Crecementos desde 1755 ata 1947. Fonte: Precado Ledo

A demanda de vivenda é unha evidencia e é por ese motivo polo que xorden novos barrios na cidade como o dos Maios, a Agra do Orzán, Labañou ou o polígono do Barrio das Flores, no que nos centraremos brevemente. A Obra Sindical do Fogar encarga a José Antonio Corrais que pense un novo asentamento para unha poboación que incrementaba o seu número grazas á presenza de industrias como a refinería. Arquitectos de recoñecido prestixio como Andrés Fernández-Albalat, Ignacio Bescansa, Jacobo Losada ou José Luque Sobrini deron forma a un proxecto que levantou 2.000 vivendas sobre unha superficie de 17 hectáreas na entrada da cidade da Coruña.



Figuras 61 e 62. Avenida de Lavedra e Barrio das Flores. Fonte: arquivo La Voz de Galicia

A disposición do Plan Parcial sector B (marrón), coñecido como o Barrio das Flores, en relación á cidade respondía ás mesmas formulacións que os desenvolvidos en materia de ubicación de industrias, é dicir, a implantación estratéxica de polos “especializados” cara os que focalizar o crecemento urbano, pero sobre unhas novas infraestruturas capaces de darlles soporte.



Fig. 63. Avenida da Pasaxe e avenida de Lavedra.1957 co Barrio das Flores.

Fonte: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

No que a crecemento se refire, a cidade realizará un proceso importante de reestruturación de espazos vacantes interiores, como por exemplo o baleiro deixado pola desaparición da primeira estación de ferrocarril da compañía Norte, produto dun incendio.



Figuras 64 e 65. O incendio da estación de Norte (1964) e demolición dos restos da estación

Fonte: arquivo La Voz de Galicia

regap



ESTUDOS E NOTAS

Estes espazos vacantes converteranse en espazos de oportunidade e reestruturación da cidade, ben permitindo a apertura de novos viais que desconxestionen as zonas centrais, ou ben mediante a formalización de espazos cualificados por equipamentos, zonas de uso público ou a implantación de actividades capaces de dinamizar economicamente o ámbito en cuestión. A oportunidade xurdida das cinzas da antiga estación de norte permitiu a apertura da comunicación rodada, mediante un túnel que pasa baixo a avenida de Alfonso Molina, constituíndo a avenida de Salgado Torres, a saída en dirección suroeste da cidade.



Fig. 66. Desmantelamento de vías da estación de Norte e túneles da avda. Salgado Torres.
Fonte: arquivo La Voz de Galicia

Nesta zona, anos despois, será onde se implanten a estación de autobuses, o centro comercial de Catro Camiños e O Corte Inglés. O porto verá resoltas as súas necesidades de dar saída por ferrocarril ás súas mercadorías grazas á derivación da liña que finalizaba na estación de Norte ata unha nova estación, a de San Diego, que a finais da década se convertirá na terminal de carga portuaria.



Fig. 67. Estación de San Diego. Fonte: arquivo La Voz de Galicia

O aeroporto de Coruña, Alvedro, abriuse ao tráfico aéreo en 1963 cun voo de Aviaco a Madrid. Cunha pista de tan só 1.700 metros, considérase un aeroporto menor dentro da rede de aeroportos españois, centrándose a práctica totalidade dos voos en Santiago.

3.3.3 Vigo

O desenvolvemento de Vigo produciuse principalmente a partir dos impulsos da industria, en primeiro lugar, a industrialización dos produtos do mar e o comercio marítimo, tal e como se expuxo no punto 2 do traballo, e o segundo, na década de 1960, coa chegada da factoría da Citroën e unha nova etapa da industria naval.

Nos anos posteriores á guerra civil, a cidade experimentará un reforzo da súa situación. Os principais motivos desta circunstancia serán a modernización da industria pesqueira e a existencia dun potente sector conserveiro que, progresivamente, fomentaría que a cidade se fose convertindo nun polo industrial portuario cada vez máis importante. Os avances en materia conserveira esixiron a renovación da frota, o que impulsou tanto a actividade naval, como o desenvolvemento dos estaleiros, o que axudou á consolidación do porto como centro de comercio marítimo e motor urbano ata 1940, data na que se vería a chegada do ocaso da industria conserveira.

En materia de reestruturación da cidade centrarémonos no trazado e execución da rúa Gran Vía, inaugurada por Franco en agosto de 1945, sendo o su trazado orixinario de 1910, data na que se iniciou a planificación da mesma. Nas imaxes pódese observar como era a sección da vía, de 36 metros de ancho, e cun desenvolvemento lineal de aproximadamente 3600 metros.



Figuras 68 e 69. Fotografías da Gran Vía. 1945. Fonte: arquivo Faro de Vigo

Os obxectivos deste trazado serían a reestruturación dun primeiro tramo, bordeando a cidade cara As Travesas, e apertura de Vigo cara “as belísimas zonas rurais” periféricas que, con posterioridade, se verá como sucesivamente se irían transformado para dar resposta ás dinámicas necesidades urbanas. Neste sentido, a cidade viu mudar a súa sorte coa creación, en 1947, do Consorcio da Zona Franca de Vigo o que revitalizou de novo a actividade industrial e acto seguido a ofrecer solos industriais amparados en beneficios fiscais que farían da cidade unha localización atractiva para iniciativas industriais de certo calado.

É neste momento cando se entende con máis claridade a asociación de solos rurais e novas infraestruturas.

regap



ESTUDOS E NOTAS

Tal e como se indicaba, o trazado da Gran Vía, ademais de reestruturar os crecementos a media aba, serviría para dar saída a Vigo cara novas zonas susceptibles de ser desenvolvidas como áreas industriais ou residenciais en dirección sur-suroeste.

No primeiro dos casos pódese apreciar a inmediatez á situación da estación de ferrocarril, mentres que no segundo, a grande oportunidade para a implantación de novas industrias expresada en forma de hectáreas de solo rústico.



Fig. 70. Plano de Otero Pedraio con trazo de Gran vía e Estación FF. CC. 1945.

Fonte: elaboración propia e Librería MIMO

Na década de 1950 Vigo contaba cos índices de poboación máis dinámicos de Galicia, e mesmo que moitas das principais cidades do país e, para demostralo, abonda contrastar os datos de poboación de mediados do século XIX, con 35.210 habitantes, cos de 1950, data na que se superarían amplamente os 130.000 efectivos. Neste contexto fixo a súa aparición a industria automobilística da man de Citroën coa intención de abrir unha gran planta en Balaídos cuxo proxecto esixía a ocupación da maior parte dos terreos situados na zona sur. A Zona Franca adquiriu o seu verdadeiro papel como dinamizador industrial de Vigo e Citroën Hispania non só ocupou fisicamente boa parte dos terreos, senón que pasou a ser en moi pouco tempo o principal centro de creación de emprego e facturación de Galicia.

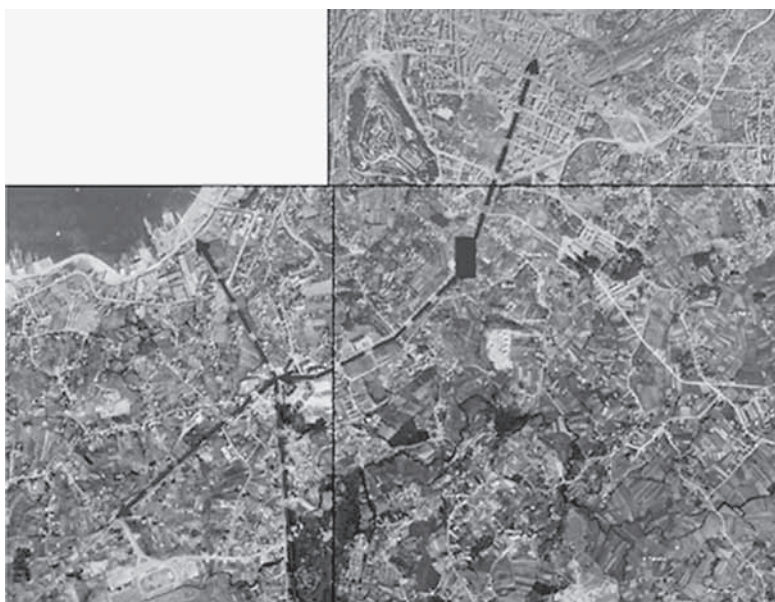


Fig. 71. Ortofoto cos eixes de crecemento. 1956. Fonte: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

Regap



ESTUDOS E NOTAS

A posta en práctica dos principios contidos na reforma administrativa do Estado estimulou, tal e como se pode comprobar, a chegada de investimentos externos que permiten o inicio de novas actividades produtivas auxiliares, o que supuxo un forte impulso demográfico e, en consecuencia, cambios importantes na armazón urbanística e nas dotacións infraestruturais. A medida que se desenvolvía o proxecto de implantación da factoría, íanse xerando fortes expectativas de emprego entre a poboación rural. Unha vez iniciada a actividade, a planta converteuse definitivamente nun elemento dinamizador de primeira orde para a cidade e toda a súa periferia.



Fig. 72. Ortofoto da Zona Franca. 1956. Fonte: Ortofoto 56 IET

O inicio da década de 1960 é cando se producirá o auténtico despegue demográfico, se ben este período tan optimista desde o punto de vista poboacional e económico coincide cos anos máis negativos para o planeamento urbano e a construción de Vigo. Os Plans de desenvolvemento, nos que non só se formulaba a implantación de industrias, tamén prevían a oferta de parque inmobiliario promovido polo Ministerio da Vivenda que, no caso de Vigo, se verán formalizados no polígono de Coia, xurdido a partir do previsto no polo de desenvolvemento Vigo-Porriño, un dos sete que se puxeron en marcha, e en base ao establecido no Plan Parcial redactado por J. Gallego Fernández, aprobado o 23 de xuño de 1963, cunha extensión aproximada de 75,03 Ha e unha previsión de 8883 vivendas.



Fig. 73. Plan Parcial do Polígono de Coia. 1963. Fonte: ADPSXU, Exp. 420-0

En todos estes procesos de expansión da trama urbana e as súas estruturas pouco tivo que ver a estación do ferrocarril de Urzáiz, cuxo edificio e implantación continúan sendo os mesmos nestas datas. Neste sentido, unicamente se realizan cambios susceptibles en materia de trazados, construíndose na década de 1960 a terminal de carga de Guixar, no porto, o que ocasionou o cesamento da actividade da precaria conexión ferroviaria entre a estación de Urzáiz e os puntos de carga de peixe con destino Madrid.



Figuras 74-75. O incendio da estación de Norte (1964) e demolición dos restos da estación
Fonte: arquivo La Voz de Galicia

No caso de Vigo é relevante indicar que a estación de Urzáiz será desmontada e almacenada en dependencias de Redeondela a finais dos 90. No ano 1987 constrúese un novo edificio que substitúe á estación orixinal e que, na actualidade, tamén foi derrubado para dar paso á estación de alta velocidade.

Ao igual que nos casos anteriores rematarase cunha reflexión sobre as instalacións aeroportuarias indicando que o aeroporto de Vigo entrou en servizo en 1954 coa finalidade de comunicar o principal polo industrial de Galicia con Madrid e non verá incrementadas as súas capacidades ata a década dos 80 grazas á ampliación da súa pista.

4 Conclusións primeiras. As estacións de terceira xeración

Ao longo de todo o traballo tratouse de facer unha reflexión coordinada daquelas circunstancias que se consideran relevantes á hora de configurar o panorama territorial e urbano. Unha vez alcanzado este punto chega o momento de incorporar no discurso o trazado da autoestrada do Atlántico que como ben é sabido foi a dinamizadora da concentración de masa operativa urbana ao longo do seu trazado entre as cidades de Vigo e A Coruña. Os efectos desta vía de comunicación terrestre son os que son debido á interacción, necesaria, naqueles puntos habilitados a tal efecto coas vías de orde xerárquica menor e así sucesivamente, sendo a gran virtude desta malla a “permeabilidade” ofrecida aos usuarios.

A alta velocidade ferroviaria está pensada de forma similar ás autoestradas, no sentido de que se trata de vías cunhas especificidades concretas, pero no caso ferroviario cuns condicionantes exclusivos como son as paradas acoutadas, pola contra contraviríase o principio da alta velocidade: lograr o maior desprazamento no menor tempo (posible).

Outro dos aspectos importantes a tratar desde a óptica do ferrocarril é o relacionado cos transportes de mercadorías, claramente distanciados en termos porcentuais dos movementos que se realizan en países cunha rede ferroviaria comparable á española.

Na actualidade preséntasenos unha situación cun excedente de infraestrutura, ben sexa porque non é operativa nos novos termos, ou porque non interesa. O que se quere expoñer é que, con pouco, pódense acadar os obxectivos e anhelos que desde o principio se formulaban: a racionalidade aplicada á mobilidade. A continuación, e a modo de sentar un punto de partida para unha análise futura, formularanse unha serie de cuestións.

4.1 Os elos soltos ou a unión fai a forza: potenciais nodos de actividade?

A pregunta que se debe formular ao respecto dos excedentes da infraestrutura (apeadeiros ou trazados) é se xa deixaron de resultar operativos ou eficaces. Neste sentido enténdese que poderían integrarse gran parte deles nunha rede de proximidades complementaria á rede primaria, de modo que reforzase a comunicación entre as poboacións menores e se coordinase co resto de transportes públicos, configurando intercambiadores de carácter menor.

regap



ESTUDOS E NOTAS

4.2 Redes capilares: eficacia e racionalidade

Ao longo da historia veuse constatando a efectividade das redes menores cando non funcionan as primarias. A posibilidade de levar a cabo unha planificación integral do que xa se ten, simplemente coa coordinación dos distintos modos de mobilidade, é unha oportunidade que, cando menos, non se debería desbotar á primeira de cambio. A transversalidade ás vías de altas prestacións, ou de carácter primario, só se pode achegar desde as de rango menor, no caso contrario, saturaríase o sistema por falta de permeabilidade.

A racionalidade e eficacia das formulacións parte dunha reflexión respecto á orde xerárquica en termos de conectividade e distribución.

4.3 Interconexión do sistema: a estación como condensador urbano

Os resultados máis claros no que á interconexión dos sistemas de mobilidade se refire pódense atopar nas formulacións das estacións con carácter terminal ou principal.

Nas principais poboacións o éxito deste tipo de actuacións depende en gran medida do grao no que se estimula á cidade para a súa reconversión, é dicir, un espazo destas características, lembremos que a gran maioría se producen no corazón da cidade ou nunha localización practicamente inmediata, ha de ser capaz de dinamizar, en primeiro lugar ao seu ámbito inmediato e, en segundo, converterse nun polo que atraia actividade.

A reordenación dos espazos primarios pertencentes ás estacións han de ser lidos en clave de cidade e en clave de cidade han de ser resoltos. Neste sentido, se atendemos aos proxectos gañadores en cada un dos exemplos que se foron estudando ao longo do traballo, pódese comprobar a vocación de cada proposta de converterse, desde distintos enfoques, nun condensador urbano que achegue centralidade e reestruture os espazos adxacentes, ben desde a propia presenza do novo, ou directamente con actuacións sobre o preexistente.

Nalgúns dos tres casos existen incertezas respecto á formalización definitiva.

Estación intermodal de Vigo. Thom Mayne



Fig. 76. Vista panorámica da nova estación de Vigo. Fonte: arquivo Faro de Vigo

A renovación das cidades hase de facer desde dentro e, para iso, a reordenación dos espazos e os fluxos ha de ir da man. A desocupación hase de realizar cunha finalidade, facer as cousas mellor do que estaban, resolver problemas e non crealos, dar novas oportunidades ou potenciar as existentes.

No caso de Vigo, cunha localización complexa, requírese dunhas accións técnicas importantes. Ao igual que nas estacións anteriores, o problema a resolver será a relación transversal e a permeabilidade dos espazos periféricos.

Estación intermodal da Coruña. César Portela-IDOM/ACXT

Pódese confirmar tamén que se pode facer con menos máis, aplicando o sentido común e a coherencia de formulacións, entendendo a escala de actuación e as aspiracións da proposta, a corto e a longo prazo, sen deixar de lado a consideración das lóxicas dos distintos tipos de mobilidade. A sobriedade non está reñida co formal, e o formal non contravén ao funcional.



Fig. 77. Vista panorámica da nova estación da Coruña. Fonte: César Portela + IDOM / ACXT

O entendemento do lugar, é fundamental, a súa memoria, a súa realidade, os seus condicionantes.

A forma na que se sitúa cada proposta evidencia unha actitude. A resposta aos espazos intersticiais, a forma na que se resolve a sección e se remata a fronte denota criterios urbanos.

Estación intermodal de Santiago. Rubio & Álvarez Sala e Juan Herreros arquitectos.

A escala nesta proposta é un aspecto importante. Pódese entender como o reflexo dunha postura arquitectónica decidida e sintética. A rotundidade xeométrica do conxunto significa máis do que simplemente aparenta ser, manifestando unha gran determinación por resolver

un dos problemas pendentes da implantación da estación: a sección e o seu “salto cara o outro lado”.



Fig. 78. Vista panorámica da nova estación da Coruña. Fonte: Herreros arquitectos + RAS

As novas estacións terán a obriga de asumir a condición inherente á súa función: ofrecer a oportunidade de conectar á cidade nun punto no que a existencia do ferrocarril deixou un territorio ocupado de maneira desigual e inconexa, deberán exercer o seu papel de porta, salón e imaxe primeira e última da cidade para unha cantidade notable de visitantes que accederán e saíran por ferrocarril, e por último, deberán ter capacidade de adaptación unha vez que a alta velocidade e a intermodalidade rematen a súa posta en servizo.

Estas cuestións só o tempo determinará en que medida foron resoltas e de que modo se terán integrado os novos espazos que as infraestruturas terán ocupado no día a día da cidade e se se terán podido compatibilizar estes nodos con portos e aeroportos.

Bibliografía

- BARREIRO, X. (2001): “O atraso económico e o sistema de transporte terrestre na Galicia do século XIX”. Revista Galega de Economía, X, nº 1, pp. 63-82.
- BELLET, C. (2002): “El impacto espacial de la implantación del tren de alta velocidad en el medio urbano”. Revista de Geografía, vol. 1, pp. 57-77.
- BERTOLINI, L. e SPIT, T. (1998): **Cities on rails: the redevelopment of railway station areas**. E & FN Spon, London.
- BURCKHART, K. (2007): **Análisis comparativo y evaluación cuantitativa de la intermodalidad del tren de alta velocidad. Una perspectiva europea de la interconexión e integración en estaciones ferroviarias de ciudades intermedias**. Tese Doutoral. Dep. de Xeografía e Socioloxía. Universitat de Lleida.
- CALVO, J. L. (1998): “Las llegadas del ferrocarril y ferrocarril de alta velocidad a las ciudades”. OP, nº 45, pp. 14-21.

- DALDA ESCUDERO, J.L. (1994): "As estradas e a urbanización do territorio de Galicia", U.I.M.P.
- DOPICO, F., BARREIRO, X. (1978): "Os camiños da provincia de Santiago. Introducción ao estudo do transporte na Galicia do Antigo Réxime". Revista do Museo de Pontevedra, XXXII, pp. 1-19.
- EIRAS ROEL, A. (2008): "O comercio de Galicia e con Galicia na economía mundial do século XVIII. Para un estado da cuestión. Obradoiro de historia moderna, nº 17, pp. 155-178.
- FARIÑA, J., LAMIQUIZ, F. e POZUETA, J. (2000): "Efectos territoriales de la implantación de infraestructuras de accesos controlados". Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 29, Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- GALEGO JORRETO, M. (1986): "O Burgo das Nacións. Santiago de Compostela", A Coruña.
- GARCÍA-FUENTES, M. (1995): **A rede viaria interior de Galicia no século XIX (1840-1865)**. Universidade da Coruña, A Coruña.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1982): **Ferrocarriles y cambio económico en España (1855-1913). Un enfoque de nueva historia económica**. Alianza, Madrid.
- GONZÁLEZ-CEBRIÁN, J. (1982): **A cidade a través do seu plano: A Coruña**. Tese Doutoral. Universitat Politècnica de Catalunya. Publicada polo Excmo. Concello da Coruña.
- (1994): "Transformación viaria en las ciudades gallegas", UIMP.
- HERCE, M. e MAGRINYA, F. (2002): **La ingeniería en la evolución de la urbanística**. Ed. UPC, Barcelona.
- HERCE, M. e MIRÓ, J. (2002): **El soporte infraestructural de la ciudad**. Ed. UPC, Barcelona.
- HERRERO, A. e LEIRA, E. (1985): "El ferrocarril en la ciudad: ¿problema u oportunidad?" Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 18, pp. 83-108.
- LABRADA, J. L. (1804): **Descrición económica do Reyno de Galicia pola Xunta de Goberno do Real Consulado da Coruña**.
- LUENGO, L. A. (1980): **Los maragatos. Su origen, su estirpe, sus modos**. Nebrija, León.
- MADRAZO, S. (1984): **El sistema de transportes en España, 1750-1850**. Turner, 2 vols. Madrid.
- NÁRDIZ, C. (1992): **O territorio e os camiños en Galicia. Planos históricos da rede viaria**. Xunta de Galicia, A Coruña.
- RIBALAYGUA, C. (2003): **Evolución de las estrategias de incorporación de la alta velocidad ferroviaria y sus efectos urbanísticos en ciudades medias francesas. Aplicación a los casos españoles**. Tese doutoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

regap



ESTUDIOS E NOTAS

— (2008): **“La nueva llegada del ferrocarril a la periferia urbana...”**. Ciudades, Valladolid, nº 11, pp. 81-104.

SANTOS Y GANGES, L. (2006): **“Áreas de nueva centralidad urbana y estaciones de ferrocarril de gran velocidad en España”**. Incluido na publicación González, J. e Castrillo, M. (coord.): Planificación territorial y urbana. Investigaciones recientes en México y España. Universidad de Valladolid, pp. 165-186.

VV.AA., Catálogo Exposición (1992): **Colección de postais da Coruña 1900-1940**. Arquivo do Reino de Galicia, Xunta de Galicia, A Coruña.

As augas termais en Ourense.
Fonte de desenvolvemento
urbanístico e renovación urbana

**Las augas termales en Ourense.
Fuente de desarrollo urbanístico
y renovación urbana**

The thermal waters in Ourense.
Source of urbanistic development
and urban renewal



MARCOS RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Alumno do Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
urbanismo.mrodriguez@ourense.es

Recibido: 30/10/03/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Resumo: *As augas termais de Ourense son un recurso natural de incalculable valor xa utilizado en tempos prerromanos. Ourense é a segunda cidade de Europa con maior número de emanacións e maior caudal.*

Neste traballo analizamos a transformación urbanística da cidade nos últimos anos, centrándonos principalmente nas zonas das Burgas e das Caldas, estudando o plan vixente en cada momento, as medidas de protección adoptadas, e as actuacións de renovación urbana que se levaron a cabo nestes ámbitos estreitamente relacionados coas augas termais. Así mesmo, analízase a estratexia a seguir tanto no desenvolvemento urbanístico da cidade ligado ás augas termais como na conservación e promoción destas.

Palabras clave: *auga, termalismo, desenvolvemento, posta en valor, protección, recurso, urbanismo.*

Resumen: *Las aguas termales de Ourense son un recurso natural de incalculable valor ya utilizado en tiempos prerromanos. Ourense es la segunda ciudad de Europa con mayor número de surgencias y mayor caudal.*

En este trabajo analizamos la transformación urbanística de la ciudad en los últimos años, centrándonos principalmente en las zonas de As Burgas y As Caldas, estudiando el planeamiento vigente en cada momento, las medidas de protección adoptadas, y las actuaciones de renovación urbana que se han llevado a cabo en estos ámbitos estrechamente relacionados con las aguas termales. Asimismo, se analiza la estrategia a seguir tanto en el desarrollo urbanístico de la ciudad ligado a las aguas termales como en la conservación y promoción de éstas.

Palabras clave: *agua, termalismo, desarrollo, puesta en valor, protección, recurso, urbanismo.*

Abstract: *Thermal springs of Ourense are a very valuable natural resource. They were yet enjoyed in pre-roman times. Ourense is the second city in Europe in number of springs and flow.*

This piece of work analyzes the urban transformation in the city during the last years. It focuses mainly in As Burgas and As Caldas areas, the planning applied in each time and the activities to protect and update these places closely

related to thermal springs. Another matter to deal it is the most adequate strategy for urban development connected with thermal springs and its preservation and promotion.

Key words: *water, Hydrotherapy, development, valorization, protection, resource, town planning.*

Índice: *Relación de abreviaturas. 1. Introducción 2. A importancia das augas termais nas orixes da cidade de Ourense e a súa evolución histórica. 2.1. Aproveitamento dos mananciais. Ámbito das Burgas. 2.2. Outros mananciais de importancia na zona norte. As Caldas. 3. Planeamento urbanístico e renovación urbana. 3.1. As Burgas e o seu ámbito de influencia. 3.2. As Caldas e o seu ámbito de influencia. 3.3. Outras emanacións e proxectos de interese relacionados coas augas termais. 4. Ourense termal. Lugar que ocupa. 5. Conclusións. 6. Bibliografía. 7. Anexos.*

Relación de abreviaturas

API	Área de Planeamento Incorporado
APR	Área de Planeamento Remitido
AR	Área de Reparto
BIC	Ben de Interese Cultural
CMATI	Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas
CPTOPV	Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOT	Directrices de Ordenación do Territorio
EHTTA	Asociación Europea de Cidades Históricas Termais («European Historic Thermal Towns Association»)
IDASA	Ingeniería del Atlántico, S.A.
IGVS	Instituto Galego da Vivenda e Solo
LOTG	Lei de Ordenación do Territorio de Galicia
LOUG	Lei de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PETOU	Plan Estratéxico de Termalismo do Concello de Ourense
PXOM	Plan Xeral de Ordenación Municipal
PXOU	Plan Xeral de Ordenación Urbana
SU	Sector Urbano
TS	Tribunal Supremo
UE	Unidade de Execución

1 Introducción

Ourense non só está relacionado coas augas termais, senón que a súa orixe e un dos motivos fundamentais da súa exacta ubicación, é a existencia das devanditas emanacións. As últimas descubertas arqueolóxicas dan fe da importancia que tiñan estas augas xa en épocas prerromanas, como lugar de culto e devoción. Ao longo dos séculos estas mesmas augas fóronse empregando e aproveitando con outros fins como os curativos e hixiénicos, tendo o seu máximo auxe a finais do século XIX, principios do século XX. Todo iso axudou a crear un patrimonio físico e cultural relacionado coas augas termais que se transmitiu ata os nosos días.

Na primeira parte deste traballo trataremos de describir dunha forma resumida este dilatado patrimonio relacionado coas augas termais e co seu aproveitamento, centrándonos en dous ámbitos moi concretos e significativos da cidade, que son “As Burgas” e “As Caldas”. Estes dous ámbitos, de vital importancia, non só polo carácter histórico e identificativo que trasmiten, senón porque son unha fonte para o crecemento dun novo modelo de cidade, unha cidade que a través dos recursos termais pode mellorar a calidade de vida dos cidadáns, poñendo en valor estes recursos e por que non, xerando novas oportunidades.

Estudaremos o planeamento vixente en cada momento ou a falta do mesmo e as actuacións de renovación urbana que se viñeron levando a cabo nos devanditos ámbitos. Indagaremos e examinaremos as medidas proteccionistas ou conservacionistas que se levaron a cabo sobre este patrimonio termal e se estas medidas foron eficientes, ou pola contra, permitiron nalgúns casos a destrución ou degradación do mesmo. Así mesmo, resumiremos as actuacións máis recentes para poñer en valor estes recursos termais como factor de atracción e activo básico da cidade.

Finalmente describiremos a importancia de potenciar e valorizar estes recursos termais, impulsando proxectos que melloren a calidade urbana e a capacidade competitiva da cidade, seguindo as recomendacións e instrucións que marcan as Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia. Todo iso relacionado coa declaración do Parlamento Galego da cidade de Ourense como Capital Termal, e estar formando parte da Asociación Europea de Cidades Históricas Termais (EHTTA), recoñecida polo Consello da Unión Europea.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

2 A importancia das augas termais nas orixes da cidade de Ourense e a súa evolución histórica

“A auga e a terra son elementos de vida clave en calquera espazo e en calquera época. O medio natural, as formas do relevo, a hidrografía ou o clima inflúen decisivamente e caracterizan o desenvolvemento de calquera cidade. No caso de Ourense a súa topografía, as terrazas fluviais, conxuntamente co val do Miño, a confluencia do río Lonia e Barbaña, proporcionaría un axeitado marco para un bo aproveitamento agrícola. Isto abundaría para xustificar un asentamento pero non para asegurar a súa continuidade. O feito diferenciador de Ourense xustifícase por dous factores que lle confiren a este lugar unha maior atracción respecto a outros similares”¹.

Primeiramente debemos dicir que Ourense é un nó crucial para a rede de comunicacións, sobre todo a partir da romanización, e o outro factor non menos importante é a existencia dunha gran cantidade de surxencias termais na zona, entre a que destaca sobre o resto “As Burgas”. No referente ás vías romanas hai que destacar que estas eran empregadas polo imperio para facilitar a ocupación e explotación do territorio, así como para garantir a mobilidade de tropas, persoas e mercadorías, moitas veces aproveitando e reutilizando camiños xa existentes na época prerromana. Ademais das principais calzadas romanas que atravesaban o territorio de Galicia² existían outras vías secundarias de grande importancia como a vía que pasaba por Ourense e que servía de comunicación directa entre a cidade

1 SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2010). Historia de Ourense.

2 A vía XVIII de Braga a Astorga (vía nova), a vía XIX de Braga a Lugo e a vía XX de Braga a Astorga pola costa (“per loca marítima”).

de Braga e Lugo polo interior, convertíndose nun nó crucial para a rede de comunicacións entre a Galicia interior e a costeira e tamén entre a meridional e a setentrional.

Cada vez son máis abundantes os restos arqueolóxicos coñecidos na cidade que indican que Ourense debería ser, xa na época prerromana, un importante centro viario e económico que posuía terras moi fértils e auga para o desenvolvemento agrícola. Ao mesmo tempo moitas destas surxencias de augas fixeron deste lugar un espazo simbólico e de culto a esta auga desempeñando un papel moi relevante, xa antes da chegada romana.

Nos dous estudos históricos máis representativos e emblemáticos sobre a orixe de Ourense, realizados por Florentino Cuevillas³ en 1934 e por Xesús Ferro Couselo⁴ en 1955ponse de manifesto a importancia das vías de comunicación na orixe da cidade. Non obstante López Cuevillas defende a importancia do establecemento dun asentamento nas proximidades das Burgas para argumentar unha orixe indíxena relacionada coas fontes termais, e non romana, mentres que Ferro Couselo cre que o paso dunha importante vía militar faría necesario desde o principio a construción dunha ponte sobre o río Miño, de cuxa vixilancia se faría cargo unha pequena gornición asentada nun pequeno campamento situado onde actualmente se atopa o Museo Arqueolóxico Provincial. Ferro Couselo non nega a teoría de Cuevillas e sostén que nas proximidades deste campamento se atoparía un pequeno poboado formado por campesiños, mercadores, agricultores, pousadeiros e artesáns que atendían as necesidades das persoas que peregrinaban ás Burgas, pero que tamén habería persoas refinadas e cultas relacionadas coa existencia dun núcleo militar e político. As dúas teorías non son contrapostas senón que se complementan. Cuevillas concede toda a importancia á raíz indíxena na fundación do asentamento, aos mananciais das Burgas como lugar máxico de peregrinación dos habitantes dos castros próximos, pero non nega a relevancia da vía romana. Para el, o núcleo nace arredor da Burga e crece grazas ao impulso urbanizador que lle confire a vía secundaria da infraestrutura romana. Ferro Couselo confirma a existencia dun pequeno poboado indíxena pero xustifica que a existencia da vía imperial atraería persoas cultas e refinadas de orixe latina, que sería quen proporciona un carácter urbano ao asentamento.

Outros autores tamén fixeron novas achegas neste terreo, tal é o caso de Pérez Losada (2002)⁵, que sinala que Ourense constitúe un bo exemplo de aglomerado poboacional secundario de categoría media (probablemente un vicus ou unha civitas). Tamén formula a súa orixe romana na minaría do ouro, sinalando a posibilidade de que funcionase ben como centro de control administrativo e fiscal das minas, ben como canalizador do oro extraído, nas súas exportacións vía terrestre dirección Astorga. Entendemos con maior lóxica que Ourense funcionase a través da ponte como punto de saída do mineral extraído das diferentes minas do contorno, inmediacións do Castro de Oira, San Miguel de Melias ou O Carballiño, onde se atoparía o xacemento de maior importancia. Para este autor a poboación do antigo núcleo auriense débese especialmente ao trazado do sistema viario e ao aproveitamento dos nacentes termais con funcións hixiénicas, curativas e socioculturais. Tamén sinala que os recursos termais foron explotados en épocas prerromanas, funcionando como un centro

3 LOPEZ CUEVILLAS, FLORENTINO (1934). Como nasceu a cidade de Ourense.

4 FERRO COUSELO, XESUS (1955). Visión urbanística do Ourense antigo. A cidade nas súas orixes e o seu desenvolvemento ata o século XIX.

5 PEREZ LOSADA (2002) Entre a cidade e a aldea. Estudo arqueolóxico dos "aglomerados secundarios" romanos en Galicia, en Brigantium, vol. nº 13.

de peregrinación, hipótese avalada polas aras aparecidas nas Burgas dedicadas a Ninfas e a Reve. Os últimos achados das aras⁶ e da piscina romana⁷ poñen de manifesto a existencia deste centro relixioso, onde se manifestaba o poder curativo de Revve Anabaraeco, na época do alto imperio romano.

Independentemente do autor de que se trate, unha das bases fundamentais do nacemento de Ourense, ficando fóra a vía romana e o seu paso polo río Miño, é a importancia e significado máxico-relixioso-hixiénico-saudable dos distintos afloramentos termais existentes na zona e de forma moi especial as surxencias arredor da Burga. Arredor das Burgas xorde o núcleo da civitas Auriensis e a cidade romana vaise consolidando, cuxos límites extremos localizámoslos nas propias Burgas, o ámbito da Praza da Madalena-Museo Arqueolóxico Provincial e o xardín do Posío, compartindo todos eles a mesma antigüidade, segundo os datos das escavacións arqueolóxicas máis recentes⁸.

2.1 Aproveitamento dos mananciais. Ámbito das Burgas

A primeira referencia documental que localizamos sobre o aproveitamento dos mananciais data do ano 1208 (López Carreira 1998)⁹ momento no que se constata a existencia de dous edificios de baños nas inmediacións das Burgas aproximadamente no lugar que posteriormente ocuparon os “Baños de Outeiro” e a “Moderna Casa de Baños”, identificándoas pola súa localización, polos mananciais que as abastecen e pola pervivencia do topónimo dunha das rúas “Rúa do Baño”.

Durante a Idade Media e gran parte da Baixa practicamente non existen rexistros sobre a utilización destes mananciais e é a partir do século XIV cando aparecen referencias que documentan os distintos aproveitamentos.

No ano 1401, menciónase a existencia doutro baño preto do “camiño que vai da Burga para o Outeiro dos Porcos”, zona baixa da actual Alameda de Ourense¹⁰.

Referencias destacadas sobre as fontes das Burgas son as que fan no ano 1520, Fernando de Colón:

“No medio da praza hai un río que se chama As Burgas do que sempre sae auga fervendo”

Outra referencia destacada sobre estas fontes é a que fai Licenciado Molina, no ano 1551, nas súas descrições do Reino de Galicia:

6 Ata a data atopáronse seis aras na zona da Casa dos Fornos-Burgas, cinco delas recentemente, constituíndo polo momento o exemplo máis numeroso de dedicacións feitas a unha divindade, atopado nun contexto urbano en todo o noroeste peninsular. Trátase de votos realizados a unha divindade hidronímica (REVE, de orixe indíxena), vinculada ao manancial mineiro-medicinal das Burgas. A estas hai que engadir unha ara dedicada ás ninfas nun soar contiguo.

7 A piscina romana, do século I d. C., de planta posiblemente rectangular e que estaría cuberta cunha bóveda de canón, atópase parcialmente escavada sobre a coñecida Casa dos Fornos. De pavimento interior granítico e con catro chanzos no lado menor, ocuparía un espazo central a través do cal, se accedería a outras dependencias onde se depositarían os exvotos epigráficos exhumados neste complexo.

8 EGUILLETA, JOSE MARIA (2012) Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas en As Burgas (Ourense). As Burgas na cidade galaicorromana.

9 LOPEZ CARREIRA, ANSELMO (1998). O Reino de Galiza.

10 (ACO, Escr. XVIII, 3).

“Falar das augas cálidas coma dalgúns baños que hai non é cousa tanto de admirar coma estas fontes que están no medio da cidade, que é tanta a súa forza e fervor natural que hai no mesmo nacemento da auga que saen dando fervores, saltando para arriba e con aquel son, coma se artificialmente estiveses sobre un lume, e así non pode sufrir ou dedo un só momento dentro da auga, a cal é tal que nesta cocése peixe e outras cousas que sofren en breve espazo, e nestas fontes fan as mulleresas as súas coladas e tódolos outros servizos que nas súas casas con augas ferventes soen facer, teñen un cheiro sulfúrico, polo cal se ten por certo que pasa por onde hai gran cantidade de pedra de xofre que lle causa aquel lume e furia”.

O lavadoiro da “Burga de Abaixo”, segundo figura na documentación de mediados do século XVI, era “algo que convíña moito para a limpeza da cidade”. A súa construción non rematou ata o ano 1584, despois de que en 1579 o procurador xeral da cidade obrigase ao mestre de cantería, Pedro da Vega, a rematar o lavadoiro da Burga. Este lavadoiro xunto co matadoiro municipal, levantado tamén nesta zona no século XVI e do cal aproveitaba a augas termais para distintas tarefas, mantivéronse ata mediados do século XX, aínda que con algunhas reformas, desaparecendo ambos os dous posteriormente.

En 1697 publícase a grande obra do médico Alfonso Limón Montero¹¹ na que hai unha alusión especial ás Burgas. Esta obra ha de considerarse como unha das grandes obras da medicina no barroco español. Trátase dun tratado sobre as augas medicinais da Península Ibérica que foi publicado a finais do século XVII. O seu autor empregou unha metodoloxía baseada na observación e a experimentación, seguindo as correntes racionalistas europeas. O resultado foi unha obra que se considera inaugurou a literatura hidrolóxica en España. Isto vainos permitir fixar nestas datas do século XVII o impulso na utilización dos balnearios, aínda que temos que agardar a anos posteriores, principalmente despois da Revolución Industrial, para percibir o verdadeiro crecemento destas instalacións.

No ano 1764 publícase a obra do médico Pedro Gómez de Bedoya “Historia Universal de las Fuentes Minerales de España” na que se fai unha referencia ás augas termais da cidade de Ourense.

Ao longo do século XVIII hai infinidade de citas bibliográficas, viaxeiros, cronistas e escritores que eloxian os mananciais máis representativos de Ourense e en especial o das fontes das Burgas.

Nos últimos anos do século XVIII xorde toda unha xeración de arquitectos vinculados na súa maioría á corte de Carlos III, grande impulsora da arquitectura balnearia, que realizarán diversos proxectos¹². Para Ourense, e enmarcados nunha segunda xeración de arquitectos con proxectos de balnearios, no século XIX e primeiras décadas do XX, temos a Daniel Vázquez-Gulías (o Gran Balneario de La Toja, de 1907, é a súa obra máis coñecida e prestixiosa) e Manuel Conde Fidalgo (Balneario de Baños de Molgas de 1873). Das obras de Vázquez-Gulías en Ourense debemos destacar a denominada Casa de “Baños de Outeiro”

11 LIMON MONTERO, ALFONSO (1697). Espejo Cristalino de las Aguas de España.

12 Entre eles Ventura Rodríguez co Balneario de las Caldas de Oviedo (1773) ou o Balneario de Carlos III en Trillo (1775) e Antonio López Aguado autor dos Baños de la Reina en Solán de Cabras en (1817) e Real Sitio Balneario de la Isabela en Guadalajara, o primeiro proxecto coñecido de ordenación urbana dun territorio para o uso exclusivo como balneario.

Os “Baños do Outeiro” é outra das pezas urbanísticas referente neste sector, situada na rúa Baixa do Outeiro nº 6. A edificación e a zona dos mananciais mineiro-medicinais que existían e eran aproveitados, posiblemente desde época romana, quedaron unificadas baixo a denominación de Baños do Outeiro. Anteriormente á construción deste balneario de fins do século XIX, existe documentación do aproveitamento destes mananciais en forma de piscina ao aire libre asociados a unha pequena construción, como se pode observar no plano de 1841 realizado por A. Andrade Yáñez.

Da Casa de Baños de Outeiro dispoñemos de diversa documentación que nos vai indicando as reformas e modificacións que se foron realizando. De todos os expedientes destacamos o do ano 1857: “Expediente de remate a favor de Joaquín Pérez dunha casa e máis obras nos Baños do Outeiro”. Este documento contén o proxecto de reforma dos Baños do Outeiro, proposto ao Ilmo. Concello polo facultativo titular D. Juan José Cañizo. Incorpóranse planos do estado actual e a reforma que se pretende facer, orzamento e condicións para estas obras dos Baños do Outeiro, aprobadas polo Concello con data 31 de xaneiro de 1857.

Unha descrición completa destes Baños do Outeiro dánola Nicolás Taboada Leal, na súa obra Hidroloxía Médica de Galicia de 1877:

“Na rúa do Progreso, núm. 19 da cidade de Ourense, preto do cárcere público, están as augas e baños do Outeiro, que aínda que parecen ser da mesma clase que os das Burgas que deixamos descritas na primeira parte, non deixaran de ter, porén, aplicacións medicinais, así en forma de bebida como de baño. Este edificio, dunha regular capacidade, consta de dous pisos, en cuxo baixo existen dous departamentos pequenos ao aire libre, coa conveniente separación para ambos os dous sexos: unidas a estas habitacións atópanse catro pías de 24°, 25° e 27° R., nas cales poden bañarse quendas de seis persoas: hai dous píos ademais, un para un só individuo e outro máis angosto, no cal está a auga á temperatura de 35°, e serve para os baños locais das extremidades. Este manancial brota dentro do mesmo establecemento por entre penas firmes.

Polo uso destes baños, que son os xerais, satisfai cada enfermo 10 reais por toda a tempada. No resto do edificio e cara ao medio, están os particulares perfectamente independentes e con regulares comodidades, podendo cada bañista graduar ao seu pracer a temperatura da auga, desde 16° ata 40° R. Por cada un destes págase 4 reais. O número de concorrentes non excede de 250 cada ano. Ao pé das escaleiras do mencionado patio hai unha fonte, cuxa auga é igual á anterior, ten a temperatura de 28° R., e é a que xeralmente se usa como bebida medicinal.

Propiedades fisicoquímicas

As augas, tanto do interior do establecemento como da fonte que acabamos de citar, son incoloras, claras, transparentes e inodoras. Segundo un lixeiro exame que se practicou, resulta que os gases que desprenden son ácido carbónico e nitróxeno e que o seu principio predominante é o carbonato sódico, como nas das Burgas, e é indubidable que ademais conteñen outras sales de igual natureza que deixamos expresada ao falar destas. Por conseguinte, considerámolas indicadas nos mesmos casos en que o están as alcalinas termais. Ignórase a época da descuberta das augas do Outeiro, pero inferimos que é tan antiga como a das Burgas, e aínda ata hai poucos anos

regap



ESTUDOS E NOTAS

permaneceron no maior abandono tendo, os que acudían a usalas, que gornecerse da intemperie baixo un mal emparrado, ata que o seu actual dono fixo construír o edificio que someramente describimos”.

No ano 1898, vaise construír unha vivenda unifamiliar proxectada polo arquitecto Daniel Vázquez-Gulías por encargo de D^a Carmen Mileo Vázquez. A casa, que aínda se conserva, é contigua aos *Baños do Outeiro*. Prima na súa construción, seguindo a Fonseca Moretón (1999), a verticalidade responde con claridade ao gusto da época para este tipo de construcións como denotan o beirado apuntado no corpo da fachada e o remate da cuberta.

Esta casa, co transcurso dos anos, vai ter diferentes modificacións, como se pode apreciar pola lectura dos expedientes que albergan os arquivos municipais e provinciais da cidade. Así, temos que en 1940, sendo aínda dona da casa D^a Carmen Mileo Vázquez, realizáronse obras de reforma e ampliación do segundo piso. O proxecto, neste caso, é do arquitecto Mariano Rodríguez Sanz. O arquitecto municipal sería D. M. Conde Fidalgo.

Cara o poñente do edificio, entre o matadoiro e o río Barbaña, estaban situados uns lava-doiros e a Moderna Casa de Baños.

Outra das pezas referentes neste sector é “A Moderna Casa de Baños”, que se localiza xunto ao río Barbaña, na rúa Ferradoiro, ao sur da Praza de Abastos. A súa construción é de finais do século XIX e nela se explotaban os mananciais termais en forma de baños e bebida. Tamén dispoñía dun lavadoiro exterior para a roupa. O edificio contaba cun terreo de 2.100 m², no que se sitúan dous edificios, hotel e casa de baños. Por enriba da Moderna Casa de Baños e na esquina coa rúa do Rastro situárase o edificio, tamén propiedade de Rosendo Varela, como complemento do anterior.

Como se explicará máis detidamente no apartado 4 deste traballo, a Modificación Puntual da zona 6 do SU-6 do PXOU de 1986, aprobada no ano 2000, para levar a cabo a implantación dun complexo termal-hotel balneario privado neste ámbito, conxuntamente coa posterior aprobación dun proxecto de parcelación e dun proxecto de urbanización, posibilitaron a demolición dos restos deste antigo balneario.

2.2 Outros mananciais de importancia na zona norte. As Caldas e Mende

Na zona norte da cidade, na marxe dereita do río Miño atópanse distintas afloracións, entre as que destacan a denominada fonte do Tinteiro, cuxas orixes se remontan tamén á época romana. Estas fontes teñen dúas surxencias, unha pegada ao río que foi habilitada recentemente e outra pegada á N-120, antiga vía férrea Ourense-Vigo, moi danada polas obras desta estrada e onde se atopaba o antigo balneario de “Baños de Santiago das Caldas”, hoxe desaparecido.

O balneario de “Baños de Santiago das Caldas” foi un dos principais establecementos termais do entón Concello de Canedo e que froito das inapropiadas obras públicas da contorna aparece consumido baixo o viaduto de saída da autovía á altura da estación de autobuses. En 1877, D. Pablo Fábrega, un enxeñeiro catalán que vén a Ourense a realizar as obras do ferrocarril da liña Zamora-Ourense-Vigo, adquire os mananciais e constrúe os

primeiros edificios e piscinas, sobre a base de anteriores edificacións¹³. A familia Fábrega, vende os restos do balneario a D. Francisco Fernández del Prado no ano 1984, emigrante ourensán que coñeceu a balneoterapia nas cidades de Baden Baden e Friburgo, e que pretendía levar a cabo unha nova instalación balnearia¹⁴. O seu proxecto foi levado a cabo coa modificación do planeamento no ano 2000, pero as sucesivas obras de estradas, paseos e as obras de saneamento do río Miño, afectaron gravemente á parcela cada vez máis mermada, motivando a paralización do proxecto.

“Este balneario construído cara o ano 1878 era un edificio de tres plantas, rodeado de terreo dedicado a servidume e xardín. Na planta baixa hai tres depósitos de granito, colectores dos cinco mananciais de augas termais, cuartos de baño, oito pías de mármore e tres de granito, cun cuarto central de pulverizacións e outro cuarto de duchas. Na planta media estaban instalados a cociña, comedor, sala de espera, almacéns e despachos varios e na planta superior as habitacións dedicadas á hospedaxe”¹⁵.

“Dista 2 km da cidade, nas proximidades da estación de ferrocarril, na beira dereita do Miño. O edificio é de moderna construción, elegante e cómodo; ten 15 pías de baños, salas para duchas e pulverizacións, habitacións amobladas para alugar, fondas, xardíns, etc. Durante a tempada hai carruaxes para conducir aos bañistas desde a cidade ao establecemento”¹⁶.

Este balneario, aínda en mans da familia Fábrega e xa cando deixou de ser rendible, foi caendo no abandono e cos anos foi deteriorándose, ata que no ano 1971, un ano despois de pechar as súas portas para sempre, un grande incendio rematou por destruír totalmente o mesmo.

Destacamos aquí tamén o denominado “Balneario e mananciais de Mende”, cuxa situación como indica o seu nome está preto do núcleo de Mende, moi próximo ao curso do río Lonia. Aínda que os seus mananciais datan de máis antigüidade, o edificio construíuse a finais do século XIX e foi explotado durante anos ata que a mala xestión dos propietarios, conxuntamente cunhas instalacións deficientes, provocaron o seu peche a mediados do século XX.

3 Planeamento urbanístico e renovación urbana

Na primeira parte deste traballo describimos dunha forma resumida pero á vez detallada o rico patrimonio histórico termal que herdou a cidade de Ourense. Trataremos agora de centrarnos e analizar dous ámbitos moi concretos e significativos da cidade, que malia ter estado moito tempo de costas á mesma, son de vital importancia, non só polo carácter histórico e identificativo que trasmiten, senón porque son unha fonte para o crecemento dun novo modelo de cidade, unha cidade que a través dos recursos termais pode mellorar a calidade de vida dos cidadáns, poñendo en valor estes recursos e por que non, xerando novas oportunidades. Estas dúas zonas de vital importancia, como xa dixemos na intro-

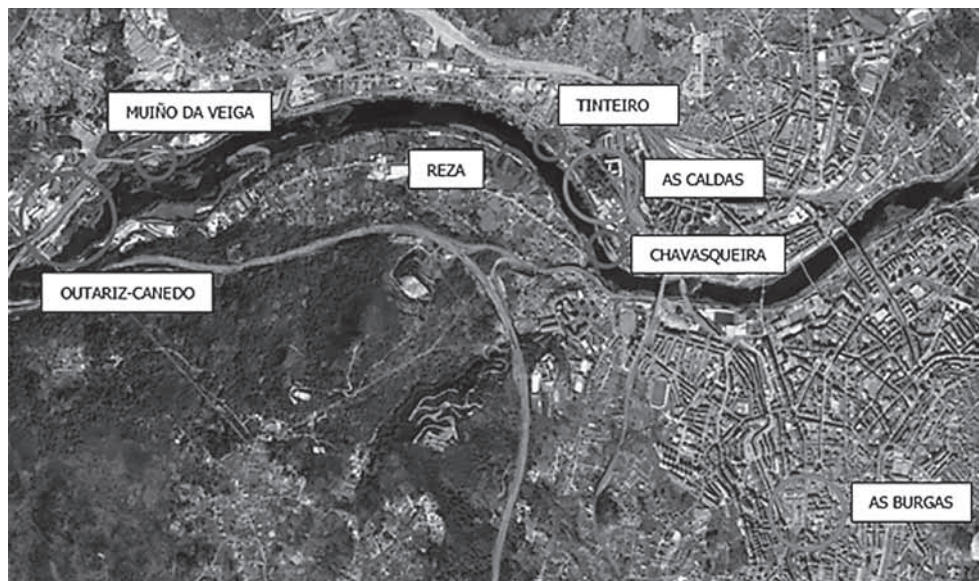
13 O doutor Antonio Casares xa alertou sobre a presenza de piscinas romanas anteriores.

14 RODRÍGUEZ MÍGUEZ. Ourense Termal. Secretaría Xeral de Turismo. Xunta de Galicia.

15 Segundo datos extraídos da documentación que se reflicte na modificación puntual da zona 5 do SU46 do PXOM de 1986, aprobada definitivamente o 4 de febreiro de 2000.

16 VICENTE RISCO (1922). Geografía General del Reino de Galicia.

dución deste traballo, son por un lado as Burgas, englobando parte da zona histórica no seu ámbito máis inmediato e os distintos edificios e soares existentes ata o encontro co río Barbaña, e por outro lado o sector situado na marxe dereita do río Miño a partir da ponte que atravesa a N-525 e, máis concretamente, a zona das Caldas.



Vista aérea do ámbito das Caldas



Vista aérea do ámbito das Burgas

Para iso analizaremos o planeamento vixente en cada momento, as medidas proteccionistas que se levaron a cabo sobre os recursos termais existentes e as actuacións de renovación urbana que se realizaron nos devanditos ámbitos.

O desenvolvemento urbanístico de Ourense a partir da finalización da guerra civil foi moi caótico, algo xeneralizado en todo o territorio español. Unha das principais causas foi o crecemento demográfico, sobre todo a partir dos anos cincuenta, debido ao éxodo rural cara a cidade e o gran desenvolvemento das actividades emerxentes, con grande incidencia

no sector terciario e no transporte. As máis importantes transformacións xurdiron a raíz da terminación da liña de ferrocarril Ourense-Zamora no ano 1952, coa que se inaugura a actual estación de Ourense que substituíu á estación da Ponte, a apertura da estación de San Francisco no ano 1957, o despegue industrial e a política da Caixa de Aforros Provincial que actuou como impulsora na construción de vivendas en distintos barrios. O desenvolvemento trouxo consigo a necesidade dun plan de ordenación que non vería os seus primeiros pasos ata o ano 1944¹⁷ cando o concello encargaría o devandito traballo que remataría coa súa aprobación definitiva en abril de 1955. O longo período entre o encargo e a aprobación final, provocou a existencia de numerosas licenzas contra as directrices do Plan, e ademais a publicación da Lei do Solo en 1956, que obrigaba a revisar os plans realizados ata a data, impediron a súa execución. O crecemento demográfico da cidade a partir dos anos cincuenta triplicouse e provocou unha desorde urbanística de gran magnitude, en parte debida á accidentada topografía do terreo e en parte debida ao desequilibrio no mercado de soares, o cal motivou que distintas zonas apenas se desenvolveran, mentres que outras se desenvolveron extraordinariamente¹⁸, desbordando os límites da ordenación. No ano 1959¹⁹ iniciáronse os trámites para a redacción dun novo plan, o cal aprobe o 27 de xullo de 1961 pola Comisión Central de Urbanismo do Ministerio da Vivenda. Polo tanto, nos anos anteriores á aprobación do devandito plan, concedéronse licenzas, construíronse edificacións e marcáronse alineacións que afectarían en moitos casos ao axeitado crecemento da cidade, á protección do patrimonio e a correcta execución de novos viais; transgresións todas elas que baterían de cheo contra as propias directrices que marcaba este novo plan. Todo iso producíase pola existencia dunhas ordenanzas incompletas e mal orientadas, que non serviron de freo a un crecemento cun ritmo moi elevado, por circunstancias que xa se comentaron, tales como a existencia do ferrocarril, o auxe do comercio nese momento e o investimento de capitais foráneos procedentes da emigración.

Este mesmo efecto, pero en menor medida, tamén se viu reflectido na zona antiga da cidade. Hai que ter en conta que gran parte dos edificios que conforman a parte urbana son de finais do século XIX, principios do século XX pero gran número de edificacións foron construídas a partir de 1940 e outras moitas sufriron modificacións, reformas e adaptacións a partir desa época²⁰. Estas construcións e modificacións en moitos casos non gardan unha alineación, teñen distinto fondo de edificación e a altura en moitos casos, ao non estar perfectamente definida, queda a criterios tan arbitrarios como “o dominante” na zona de actuación.

Como se explicou máis arriba, ata a segunda metade do século XX Ourense non contaba cun planeamento axeitado ás necesidadees xurdidas naqueles momentos e podemos establecer o Plan Xeral de 1961 como o inicio da análise do noso traballo, aínda que as actuacións máis importantes e máis relevantes relacionadas cos recursos termiais se desenvolveron nos últimos 15 anos.

17 Foron formalmente encargados en sesión extraordinaria o 11 de marzo de 1944.

18 Sobre todo na periferia, onde había máis disposición de terreos e cun custo moito menor.

19 En 1957 inicianse os trámites para a redacción do novo Plan e en febreiro de 1961 o Pleno aproba o proxecto de ampliación e revisión do PXOU, presentado polos técnicos enviados pola Dirección Xeral de Urbanismo: Miguel Durán Loriga, Francisco Pérez Arbués e Francisco Navarro Roncal.

20 CONCELLO DE OURENSE (2004). Ourense un Proxecto común. Rehabilitación restauración e protección do patrimonio cultural e medio ambiental da cidade histórica.

3.1 As Burgas e o seu ámbito de influencia

As augas termais recóllense por primeira vez neste Plan de 1961. Na memoria de información faise referencia ás mesmas no apartado de hidrografía, destacando soamente tres puntos de surxencias: *"As Burgas: 3 mananciais dando entre os 3 máis de 300 l/minuto a unha temperatura de 67° C; As Caldas: similar ao anterior con máis caudal; Mende"*. Así mesmo, tamén aparecen As Burgas e as termas das Caldas como edificios singulares de carácter histórico-artístico, non obstante non se propón ordenanza de protección específica para as devanditas edificacións. Tamén se recollen As Burgas na devandita memoria informativa como formando parte da trama de Parques Públicos e Zonas Verdes.

Neste plan propoñíase unha zonificación do espazo urbano, diferenciando o solo residencial en cinco categorías: zona antiga, incorporación á zona, residencial en bloque, vivenda en cadea e vivenda unifamiliar illada. Na categoría da zona antiga, que é o que nos interesa describir, dise *"é a zona de edificación máis densa con aproveitamento máximo do solo, e en moitos casos de salubridade escasa. Cabe considerar unha remodelación das zonas máis afectadas e a posible valorización do solo. Esta remodelación que, apuntamos, cremos moi difícil a prazo curto pola imposibilidade do municipio de espallar esforzos, xa que ten problemas máis urxentes, por exemplo os relativos á rede viaria"*. Así mesmo *"na reordenación, a través de obras illadas de renovación de edificios ou conxunto deles, débese buscar a harmonía e a escala existente"*. Como se pode deducir claramente, a zona antiga da cidade xa tiña graves deficiencias estéticas, carencias urbanísticas e, sobre todo, problemas de infraestruturas pero, neses momentos, os propios redactores do Plan e a administración local consideraban prioritario a concentración de esforzos en temas tan importantes como unha axeitada rede viaria de comunicación da cidade²¹ e o control do crecemento urbanístico noutros ámbitos. A renovación urbana na zona antiga da cidade ocupa un lugar secundario na escala de valores a potenciar. Así mesmo, nas ordenanzas da zona antiga, non existen unhas normas específicas de aplicación, remítese ás delimitacións indicadas nos planos.

O Plan Xeral de 1961 foi desenvolvido polo Plan Parcial do ano 1964. Ao igual que o Plan que desenvolve, o Plan Parcial describe distintos edificios singulares de carácter histórico-artístico, entre os que aparecen As Burgas e as Termas das Caldas. Non obstante, non se propón unha ordenanza de protección específica para este tipo de edificacións. Malia iso, debemos ver no artigo 11 das ordenanzas deste Plan uns inicios proteccionistas, ao obrigar aos propietarios a *"conservar as fachadas dos edificios, tanto públicos como privados, en bo estado de limpeza, efectuado nelas labores de recebo, pintura e branqueo sempre que así se requira por parte da administración. Así mesmo, os propietarios de edificios de valor artístico-arquitectónico ou simplemente histórico, están obrigados ao coidado e conservación dos mesmos, por constituir estes edificios un verdadeiro patrimonio nacional ao coidado dos seus donos"*.

Este plan considera a zona antiga como espazo consolidado sen determinacións concretas de volumes, rematando as zonas de bordo con edificacións en bloque pechado e permitindo prolongacións de baixo no interior destes. A propia Ordenanza da Zona Antiga *"parte da cidade onde as edificacións definiron xa por completo a estrutura urbana, non quedan bloques libres, tan só algúns soares"* non sinala fondos nin alineacións e as alturas das

21 Necesaria a desviación da estrada de Villacastín a Vigo mediante unha vía de circunvalación, novo trazado do acceso da estrada de Ourense a Ponferrada, estreitezas da estrada de Portugal e outros problemas viarios.

edificacións serán fixadas para cada caso particular, ao arbitrio dos técnicos municipais de urbanismo, en función da altura dominante da zona.

Estas ordenanzas pouco definidas non eran propias da zona antiga senón que eran comúns no resto da cidade, o que obrigaba a unha interpretación gráfica e directa das determinacións do propio planeamento como única forma de intentar facer operativo o planeamento, polo que podemos falar dun plan moi flexible na súa execución. Este plan tampouco contemplaba unha previsión razoable de dotacións e equipamentos, fronte unha proposta de densidades excesiva, o cal agravábase con infraccións urbanísticas que mesmo achegaban na realidade máis habitantes que as previsións do propio planeamento.

Estamos falando dun plan moi flexible na súa execución e no que só se reflicten “As Burgas” no apartado de hidrografía da memoria de información e dentro dos edificios singulares de carácter histórico-artístico, pero sen ordenanza de protección específica para as devanditas edificacións. Como conclusión fundamental para o estudo que estamos realizando, podemos afirmar que existe unha protección global das Burgas ao estar incluídas dentro dos edificios singulares de carácter histórico-artístico, pero non se reflicte ningún tipo de protección para as augas termais e o aproveitamento das mesmas.

En 1972 ponse en marcha a elaboración dun novo plan que se lle encarga á empresa Eyser e que foi aprobado pola Dirección Xeral de Urbanismo o 22 de xaneiro de 1976. Non obstante, a primeira corporación democrática de 1979 tomou a decisión de revisar o devandito plan e adxudicoullo á empresa IDASA, aprobándose este plan o 18 de xaneiro de 1984. Este plan estivo en vigor pouco tempo, despois da presentación dalgúns recursos de reposición que prosperaron e fixeron retrotraer o expediente ao momento da súa aprobación inicial²².

Malia o seu curto período de vixencia, debemos destacar este Plan Xeral, xa que permitiu que se iniciasen os trámites para a obra de remodelación do ámbito das Burgas, un proxecto que se iniciou no ano 1984 coa declaración de interese social, por motivos histórico-turísticos, do ámbito das Burgas. En 1985 realízase un concurso de ideas a nivel nacional para realizar a devandita remodelación, debido ao abandono da zona. Na exposición de motivos das bases do concurso sinalábase o abandono da zona e a necesidade de atopar os medios que devolvan a plenitude a este espazo:

“As Burgas constitúen un dos elementos máis significativos da cidade de Ourense. Ubicadas nas marxes da Zona Histórica sufriron unha progresiva deterioración. A trituration do espazo entre a Burga de Arriba e a de Abaixo, a progresiva degradación do medio e unha certa marxinación física respecto á cidade, son algunhas das características actuais do lugar. A Consellería de Educación e Cultura, en cumprimento da súa misión de protección do patrimonio histórico-artístico e a Corporación Municipal, ambas as dúas conscientes do significado das Burgas para a cidade, propuxéronse a recuperación e dignificación do espazo en que se atopaban situadas. Para iso convócase o seguinte concurso de ideas coa intención de dar unha solución arquitectónica a este problema urbano”.

22 Ademais, e durante gran parte do seu período de vixencia, houbo unha suspensión preventiva de moitos dos seus ámbitos.

O xurado, despois de distintas deliberacións, acordou por unanimidade adxudicar os traballos de remodelación ao arquitecto Xosé Manuel Casabella²³, ao que se lle encarga un proxecto que posteriormente se materializou. O devandito proxecto, tal e como o describe o autor, pretende poñer en valor a “Burga do Medio” que ata agora permanecera descoñecida para a maioría da poboación da cidade de Ourense.

“O ámbito divídese en tres partes, cuxa compartimentación faise coincidir coas zonas de influencia de cada unha das tres Burgas, localizadas espacialmente na parte baixa, media ou alta do soar. Conceptualmente as tres zonas do soar estarán unificadas pola tapia proxectada no bordo do mesmo, que o separa do xardín do colexio de relixiosas e que o percorre en toda a súa lonxitude. Esta tapia foise convertendo, a medida que avanzaba o traballo, no soporte físico e conceptual do proxecto, pois a súa presenza serviu non só para equilibrar e regularizar xeometricamente a área de intervención, senón que se converteu no elemento que pecha e organiza o espazo conferíndolle unha orde e consistencia da que carecía.

Na parte central do terreo é onde se efectuará unha maior transformación xa que cómpre realizar unha importante escavación para deixar accesible o manancial existente e convertelo na nova Burga do Medio de características e formas actuais.

A imaxe que se pretende dar a esta Burga debe de estar en consonancia coa estética actual e cos gustos e modas dos nosos días, por cuxo motivo non debe estrañar o feito de que para afianzar os seus aspectos representativos e simbólicos non se recorre a un elemento arquitectónico procedente da linguaxe clásica e que, no seu lugar, se pensase en adoptar elementos escultóricos e literarios que amosan máis directamente a súa mensaxe”.

Tras a anulación do Plan de 1984, tal e como comentamos anteriormente tívose que retrotraer o expediente ao momento da súa aprobación inicial e, tras os distintos trámites, aprobouse o Plan Xeral de Ordenación Urbana o 16 de setembro de 1986²⁴.

Dentro dos obxectivos xerais do devandito Plan establécese: “a detención do proceso desordenado de crecemento en base a unha remodelación interior da zona, co fin de evitar a deterioración do patrimonio cultural e histórico-artístico; manter e sanear edificacións e espazos non só co criterio de protección e defensa do patrimonio senón tamén baixo un planeamento económico; creación de áreas peonís”.

A zona antiga de Ourense á declarada conxunto histórico-artístico por decreto de 12 de setembro de 1975²⁵ e é o que alberga gran parte do patrimonio cultural que se herdou. Neste punto témonos que deter e analizar a situación do Centro Histórico no devandito momento. Durante eses últimos anos a elevada edificabilidade doutras zonas, como o ensanche, fai que o solo sexa máis apetecible para os promotores, que ao centrar nel as súas actuacións, desprazan as actividades dos sectores de rendas máis elevadas. O fraccionamento do parcelario, o gran custo da execución e a gran tutela que se exerce nesta zona,

23 O primeiro xurado estimou que ningún dos traballos era merecedor do premio e tivo que reunirse un novo xurado, o 22 de abril de 1986, para adxudicar por unanimidade os traballos de remodelación das Burgas ao arquitecto Xosé Manuel Casabella.

24 Aprobouse inicialmente o 26 de abril de 1986 e a Consellería aprobouno definitivamente o 16 de setembro de 1986.

25 BOE de 23 de outubro de 1975.

dificultan tamén o investimento. A estrutura da zona vella deixa de ser unha estrutura de mesturas sociais e comezan a aparecer actividades marxinais, procesos de segregación e de inseguridade cidadá. Isto leva consigo unha incapacidade para a conservación dos inmobles, convertendo moitos deles en estado semirruinoso e favorecendo un estado de degradación progresivo. A patoloxía edificatoria é moi complexa e de difícil e custosa solución, con infraestruturas deficientes, falta de dotacións, envellecemento e baixa densidade de poboación, destrución de actividade comercial, espazos urbanos degradados, con falta de accesibilidade e mobilidade.

Un dos piares fundamentais que deixaba entrever a memoria do Plan de 1986 é a necesidade da intervención da Administración como elemento corrector do sistema de mercado, ampliando o concepto dos elementos ou zonas a conservar e protexer e, primordialmente, potenciando a devandita conservación mediante a implantación de medidas económicas (subvencións, exencións fiscais) e outras medidas (mestura de usos e actividades) para revitalizar e potenciar os devanditos ámbitos.

O propio Plan, dentro do Catálogo do Patrimonio Cultural, Tradicional e Histórico do Municipio de Ourense e para garantir a conservación, mellora e protección deste patrimonio, xa clasificaba dentro do grupo de Zonas e Monumentos Histórico-Artísticos Nacionais A *Zona Antiga de Ourense* “Declarada oficialmente ben cultural de 1ª categoría a nivel estatal; polo tanto, a súa vixilancia, protección total e conservación, está a cargo do organismo competente creado a tal efecto, sen cuxa expresa autorización non se poderá actuar xa non só sobre estes bens, senón mesmo sobre os seus arredores” e dentro dos mananciais mineiro-termais e fontes tradicionais os seguintes: *Complexo hidrotermal das Burgas; Balneario e mananciais de Mende; Balneario e mananciais das Caldas; Manancial do “Campo de Reza”; Manancial e pías do “Tinteiro”; Mananciais do “Pozo Maimón”; Mananciais das Burgas, (Chavasqueira de abaixo) co seu edificio; Mananciais do Porto*. “Neste caso, prohibese toda actuación ou edificación, nun radio de 150 m arredor dos mananciais, sen a autorización expresa da Comisión Municipal previo informe favorable da de Patrimonio Provincial”.

Non obstante, e malia estas medidas proteccionistas sobre a zona histórica, o propio plan establece a necesidade de elaborar un Plan Especial, como figura de planeamento axeitada, para resolver a problemática urbanística e arquitectónica deste conxunto e a fin de garantir a preservación, conservación e posta en valor do mesmo²⁶. Así, o 13 de setembro de 1996 apróbase definitivamente o Plan Especial de Reforma Interior da Zona Histórica de Ourense. A protección establecida na declaración de conxunto histórico-artístico de 1975 céntrase na preservación e conservación do patrimonio, en canto ás características físicas e tipolóxicas dos edificios, pero non entra no establecemento de disposicións necesarias para resolver a problemática urbanística existente no devandito contorno delimitado.

Os principais obxectivos deste Plan son: garantir a protección do patrimonio urbano, delimitando as obrigas dos propietarios e establecendo axudas para frear a súa deterioración, establecer as normas para establecer o proceso de renovación urbana e garantir que esta renovación se efectúe de maneira coherente co carácter da Zona Histórica, regular as activi-

26 No apartado 4.3 da normativa sinálase que “O PXOU non é capaz, en función das limitacións que a propia entidade legal lle impón, das devanditas disposicións, suficientemente precisas e detalladas, como para completar a totalidade dos problemas creados nestes conxuntos de valor. Por iso faise necesaria a redacción dun Plan Especial, que é a figura de planeamento máis apropiada para a preservación e fomento de moitos elementos edificados, urbanos e naturais xustamente apreciados”.

dades que se desenvolven na área protexida, en orde a corrixir posibles desaxustes de usos predominantes que poidan influir ou alterar as súas características medioambientais, evitar o desarraigamento da poboación residente.

Na análise urbanística deste PERI, detállase como elemento visual a corrixir, para potenciar o ámbito das Burgas, o pano que conforman as fachadas traseiras da rúa Cervantes, ao estar estas moi deterioradas e transmitir unha imaxe pouco acorde cun dos conxuntos históricos máis representativos e máis visitados da cidade.

Este documento, que segue estando en vigor a día de hoxe, establece unhas condicións xerais para todo o ámbito, pero tamén establece unhas condicións particulares e un grao de protección para cada un dos edificios mediante fichas individualizadas. Polo tanto, para cada un dos edificios que engloban o ámbito das Burgas, tamén se establecen unhas condicións particulares. Así mesmo, este PERI establece no ámbito máis próximo ás Burgas, unha unidade de execución, denominada UE-2, formada pola prolongación de terreos dos edificios que conforman as rúas Cervantes, Villar, Burga e Baño, e delimitados polo oeste polo muro do colexio das Josefinas. Nesta unidade de actuación, que se executará mediante expropiación, prográmase unha zona verde de uso público, mediante a urbanización e axardinamento deste espazo, conectando de forma peonil a rúa do Baño coa rúa da Burga²⁷.

Como xa comentamos na páxina anterior, a administración debe ser o motor fundamental para renovar e potenciar estes ámbitos a través de distintos instrumentos ao alcance da súa man. No caso da zona antiga, e moi particular no contorno das Burgas, debemos sinalar distintos proxectos levados a cabo polo Concello de Ourense e distintas administracións públicas, que amparados neste Plan Especial, serviron para acometer actuacións de renovación urbana, mellorando o espazo urbano neste ámbito tan degradado:

- Convenio de colaboración asinado entre o Concello de Ourense e a Xunta de Galicia para a rehabilitación e recuperación das infraestruturas e mellora medioambiental dos espazos da Zona Histórica (anos 1997-1999).
- Convenio para a rehabilitación das infraestruturas e construción de vivendas para mozos (ano 1998).
- Convenio entre o Concello e o Colexio de Arquitectos, para a rehabilitación de vivendas para fixar poboación na Zona Histórica (ano 2002).
- Programa AGORA para a rehabilitación da zona histórica de Ourense, dentro da iniciativa URBAN da Comunidade Económica Europea (2001-2006).
- Compra e rehabilitación de distintos edificios da zona histórica para albergar dependencias municipais (distintos anos).
- Convenio entre o Concello de Ourense e o IGVS para a recuperación do contorno da zona das Burgas (ano 2002).
- Anteprojecto bulevar, musealización e axardinamento das Burgas de César Portela (ano 2004).

27 Este ámbito delimita perfectamente o que logo se traducirá na obra de urbanización, musealización e axardinamento das Burgas.

De entre eles debemos destacar os dous últimos por estar moi relacionados co ámbito máis próximo ás Burgas e por estar recollidos dentro dos obxectivos do PERI.

O convenio asinado entre o Concello e o IGVS, o 18 de novembro de 2002, permitiu rehabilitar distintos edificios na rúa Villar, cuxo fin último é a obtención de vivendas para mozos, pero que serviu tamén, conxuntamente con outras obras de promoción privada na mesma banda edificatoria, para a mellora visual da fachada que conforma o pano de fondo das fontes das Burgas. Así mesmo, a través deste mesmo convenio, o Concello adquiriu distintos baixos onde se situou o Centro de Interpretación das Burgas, que conxuntamente coa obra de urbanización, musealización e axardinamento do ámbito existente nas traseiras dos edificios das rúas Cervantes e Villar, e a execución da piscina termal na Burga do Medio, conformaron un espazo que potencia e dinamiza todo o contorno das Burgas.

A estas actuacións débese engadir o impulso que se realizou desde a administración local para rexenerar o espazo urbano, a través da rehabilitación de distintas prazas e edificacións nun radio moi próximo, mesmo dentro da área de protección das Burgas, para crear novos espazos e zonas verdes e albergar distintas dependencias municipais (edificio de Urbanismo, Centro de Iniciativas Empresariais, Facenda, Centro Cívico, Centro de Novas Tecnoloxías, Casa da Maxia...)²⁸, creando, desta maneira, un tecido comercial e social que permita atraer novos investimentos, tanto públicos como privados, para seguir avanzando na rexeneración urbana deste ámbito tan simbólico.

A delimitación do PERI, marcada no Plan Xeral de 1986, deixou fóra un ámbito, que malia a segregación física que sufriu coa execución da antiga estrada Vigo-Villacastín (hoxe rúa Progreso), está intimamente ligado ás Burgas, tal e como se detallou na memoria histórica inicial deste traballo. Trátase do espazo comprendido entre a Ponte Murallón e o leito do río Barbaña, dentro da área protexida do Catálogo de Patrimonio Cultural do PXOU de 1986, onde se situaba a antiga “Casa de Baños La Moderna” e os edificios ligados a esta explotación, así como os xa descritos “Baños do Outeiro”. A Modificación Puntual do PXOU de Ourense para posibilitar a implantación dun complexo termal-hotel balneario privado neste espazo, foi aprobada definitivamente o 28 de xullo de 2000, derivada dun convenio urbanístico entre o Concello de Ourense e a empresa Xardín das Burgas, S. A.²⁹. Esta modificación puntual, conxuntamente co desenvolvemento e actuacións posteriores realizadas, influíron negativamente neste ámbito e xeraron un grave conflito urbanístico.

O PXOU de 1986 propoñía para esta zona un solo urbano consolidado de execución directa, axustándose a edificación ao deseño gráfico existente (nos planos indicábase un inmoible de cinco plantas e outro inmoible cunha zona de tres plantas e outra dunha planta, este último correspondíase coa antiga Casa de Baños). A edificación reflectida nos planos non ocupaba a totalidade da parcela e a edificabilidade era bastante baixa. Na modificación puntual aprobada ocupábase a totalidade da parcela con dúas alturas e unha gran parte da mesma con sete alturas máis, co que se obtiña unha edificabilidade moi elevada³⁰.

28 Algúns deles incluídos dentro do Programa AGORA para a rehabilitación da zona histórica de Ourense, dentro da iniciativa URBAN da Comunidade Económica Europea (2001-2006).

29 Convenio ratificado polo Pleno Municipal o 4 de febreiro de 2000.

30 Pasouse dunha edificabilidade recoñecida inicialmente no PXOU de 1986 de 2.330,56 m² c. (0,56 m²/m²), a unha edificabilidade na modificación puntual de 19.274 m² c. (4,65 m²/m²).

Posteriormente este documento posibilitou a autorización dun proxecto de reparcelación³¹, dun proxecto de urbanización³². Posteriormente presentouse un anteproxecto básico dun edificio para hotel, apartahotel e complexo termal e un proxecto para a impermeabilización lateral e tapón de fondo para a construción deste edificio.

O proxecto de urbanización anteriormente citado contemplaba a demolición da antiga Casa de Baños³³ e polo tanto esta demolición levouse a cabo, non obstante, a Dirección Xeral de Patrimonio Cultural incoou un expediente por considerar que esta demolición debería ter contado cun informe favorable da mesma, xa que as devanditas actuacións se realizaban dentro do contorno de protección dun ben protexido³⁴. Ademais da demolición da antiga Casa de Baños, que consideramos que nunca se debería ter producido, o caudal das Burgas e outras surxencias termais próximas como a Casa de Baños e Outeiro, víronse gravemente afectados³⁵ polas sondaxes non autorizados que se levaron a cabo no mes de xaneiro de 2005 pola empresa Xardín das Burgas, S.A. O Concello actuou paralizándo os traballos e procedeu ao selado dos devanditos pozos, realizados ilegalmente, para recuperar novamente o caudal.

Se podemos sacar algo positivo de toda esta “sucesión de despropósitos”, é que a polémica xurdida, non só desde un punto de vista urbanístico, senón desde un punto de vista social e popular, ao tratarse de actuacións que danaban a un ben que forma parte do patrimonio de todos os ourensáns, fixo que o devir desta actuación se retardase. O 3 de maio de 2006 a Dirección Xeral de Patrimonio Cultural da Xunta de Galicia incoou un expediente para a declaración de BIC da zona. Isto implicou a suspensión de licenzas³⁶. A declaración concrétese no Decreto 17/2007, de 8 de febreiro, polo que se declara Ben de Interese Cultural, con categoría de Sitio Histórico, ao conxunto das fontes termais de “As Burgas” e ao seu contorno delimitado. Deste Decreto 17/2007, debemos reproducir os seguintes parágrafos:

“Sendo as fontes termais das Burgas un elemento diferenciador da cidade xa desde a súa orixe, cun valor testemuñado desde fai séculos, era conveniente adoptar as medidas necesarias para a recuperación deste ámbito profundamente ligado á historia e á identidade propia dos ourensáns, como símbolo da cidade de Ourense e referente singular dos viaxeiros que a visitan”.

“... a delimitación proposta ten unha clara significación por canto supón un mínimo control das actuacións próximas que poidan afectar a un ben tan sensible como o conxunto das fontes termais das Burgas, precisamente porque xa sufriu numerosas intervencións, xustificadas en beneficio dun pretendido e mal entendido progreso ou ben por intereses económicos ou falsamente culturais”.

31 En data 8 de novembro de 2001, a Comisión Municipal de Goberno adoptou o acordo de aprobación definitiva do Proxecto de Reparcelación de terreos na zona 6 do SU 6.

32 En data 26 de febreiro de 2004 a Xunta de Goberno Local adoptou o acordo de aprobar definitivamente o Proxecto de Urbanización do complexo termal “As Burgas”.

33 Como xa explicamos na primeira parte deste traballo, a súa construción levouse a cabo a finais do século XIX e nela explotábanse os mananciais termais en forma de baños e bebida.

34 Prohibese toda actuación ou edificación nun radio de 150 m. arredor dos mananciais, sen a autorización expresa da Comisión Municipal previo informe favorable da de Patrimonio Provincial.

35 Un descenso grave do caudal das Burgas só se produciu no terremoto de Lisboa de 1755.

36 Artigo 35 da Lei 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia.

“Debe apuntarse que a extensión da área afectada pola declaración sobre o territorio que ocupa a depresión situada ao poñente do núcleo antigo da cidade, busca a unificación dun espazo secularmente vinculado á vida da cidade, ás termas e ao río, así como a adaptación á verdadeira área territorial de influencia das propias Burgas”.

“Todo este conglomerado ten unha identidade que irá cambiando pero que dalgún xeito debe ser precavida polos organismos legalmente implicados na conservación e mantemento do noso legado cultural, co fin de transmitilo ás xeracións futuras”.

“Os límites mínimos para que esa supervisión sexa efectiva veñen dados por unha simple lóxica visual e espacial, como é o caso da antiga Prisión Provincial (máxime cando o que se proxecta é a instalación dun establecemento vencellado ao aproveitamento da auga), ou ben pola adaptación a sectores urbanos que xa están recollidos no propio Plan Xeral de Ordenación Municipal de Ourense e que resultaría difícil de seccionar nunha liña abstracta e que, así mesmo, non prevé aproveitamentos urbanísticos, como sucede coa zona unitaria e de espazos libres incluídos dentro dos sistemas xerais do PXOM, marxes esquerda e dereita do río Barbaña ata o camiño de Portocarreiro”.

“Por último, coa delimitación proposta, trátase de poñer en valor un espazo degradado, especialmente a zona existente entre o límite do núcleo histórico e o río Barbaña, evidentemente mal protexida, e que precisa dun tratamento conxunto e homoxéneo, procurando mellorar a imaxe das Burgas”.

A declaración de BIC, con categoría de Sitio Histórico, ao conxunto das fontes termais de “As Burgas” e ao seu contorno delimitado, obriga, en aplicación do artigo 48 da Lei 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia, á redacción do correspondente Plan Especial de Protección.

O PXOM de 2003, aprobado definitivamente pola CPTOPV con data de 29 de abril de 2003, clasificaba o ámbito como unha Área de Planeamento Incorporado API-04-O, o que significaba que incorporaba a “Modificación puntual do PXOU 86”. Este plan contemplaba dentro do Inventario de Bens do Patrimonio Cultural do Termo Municipal de Ourense, un apartado destinado a “Balnearios e Mananciais” onde se catalogan entre outros: os Baños de Outeiro, As Burgas e o Balneario e Mananciais das Caldas. Chama a atención a non inclusión neste Inventario da ficha correspondente á “Casa de Baños”, que estaba reflectida na aprobación provisional do Plan Xeral e que permitiu que non se tomasen as medidas de protección axeitadas para impedir a súa desaparición. O Plan do 2003 contempla unha ficha característica para As Burgas, catalogadas con protección integral.

Tras a anulación do PXOM de 2003, tras a sentenza do TSX de Galicia de data 17 de abril de 2008 confirmada pola TS en data 9 de marzo de 2011, entra en vigor novamente o PXOU do 1986. Nese momento existen distintos ámbitos de vital importancia para o desenvolvemento da cidade, que se reflectían no plan do 2003 e que estaban en tramitación. Por iso, mediante Decreto 187/2011, de 29 de setembro, a CMATl da Xunta de Galicia, suspéndese parcialmente a vixencia do Plan Xeral de Ordenación Urbana do Concello de Ourense e apróbase a ordenación urbanística provisional ata a entrada en vigor do novo planeamento

Regap



ESTUDOS E NOTAS

en distintos ámbitos³⁷. Un deses ámbitos de vital importancia, relacionado co tema que estamos a tratar, é o ámbito nº 30 “As Burgas”, onde a ordenación se difire ao que establece o Plan Especial de Protección do BIC. Este Plan Especial, despois de distintos trámites, foi aprobado definitivamente polo Pleno do Concello de Ourense o 20 de xaneiro de 2012.

O Plan Especial ordena o ámbito delimitado, no que hai tres zonas de grande interese, que co mandato do BIC precisan acadar un tratamento conxunto e homoxéneo: a continuación da zona histórica no contorno dos mananciais das Burgas, o conxunto dotacional do mercado de abastos e o de Rianxo, e o que deberá de ser a implantación balneario-hoteleira-termal ao lado do río.

O Plan Especial, propón actuacións concretas para cada unha das áreas definidas:

- Na Zona Histórica, rúa Cervantes, rúa Villar e contorno da Praza da Ferrería propónse preservar o valor ambiental da zona e revitalizala no seu uso urbano. Para o cal se elaboraran as fichas de valoración e catalogación de cada unha das edificacións existentes así como do espazo público e fórmulanse as ordenanzas que regulen as edificacións.
- Para a Praza das Burgas e o seu contorno propónse crear un espazo continuo desde a rúa Cervantes ata a ponte Fervedoira, integrando e resolvendo os diversos episodios urbanos que van aparecendo. No espazo das hortas traseiras das rúas Cervantes e Villar incorpórase a proposta de confección dun espazo libre e unha construción para protección dos achados arqueolóxicos e primando a protección dos achados arqueolóxicos nas escavacións. Propónse a demolición dos elementos necesarios para proseguir coas escavacións: local de panadería e fornos. Para poñer en valor a riqueza arqueolóxica e termal do conxunto propónse a redacción futura dun Proxecto Director para o conxunto da Praza das Burgas, a zona das traseiras das rúas Cervantes e Villar e a área libre da parcela do colexio San José. Nesta revisión de conxunto ten especial interese a posibilidade de conectar o plano da Burga de Arriba co dos achados recentes da piscina termal, dada a coincidencia de cotas, e ao mesmo tempo estudar a posible recuperación da posición exenta da devandita fonte. Ao mesmo tempo, reformular o muro do colexio das Josefinas que delimita este espazo e que resulta unha liña pouco sensible coa realidade do espazo.
- Para a Praza de Abastos e o seu contorno contéplase o tratamento do conxunto como unha soa peza. Revitalizar-ordenar o uso de mercado-comercio como equipamento da cidade. Converter o mercado en elemento de conexión da cidade decimonónica apoiada na rúa do Progreso co plano inferior das Burgas e mercados. Dotar de aparcadoiro ao conxunto e eliminar o tráfico rodado do contorno do mercado. Propónse a substitución da pasarela peonil existente sobre o río Barbaña por outra de novo trazado, que conecte desde o parque do Barbaña ata a zona de mercado.
- Para o cárcere, Casa de Baños, soar “Xardín das Burgas” contéplase converter unha zona degradada, nun equipamento urbano de “cidade”, co termalismo como motor do mesmo. Recuperar para a vida urbana as pezas e couzas históricas que aparecen nesta zona: cárcere, Casa de Baños, Canella do Rastro, Ponte Pelamios, e aproveitar a

37 DOG de 3 de outubro de 2011.

riqueza da auga termal que se prevé atopar neste conxunto. Propóñense como usos principais os relacionados co termalismo e os que axuden a potenciar e xestionar esta riqueza natural. En concreto: usos termal, hoteleiro, lúdico, comercial e oficinas.

- Tamén se contempla a recuperación da ría Barbaña como elemento natural e convertelo, no seu tramo urbano, en eixe vertebrador de áreas libres e equipamentos.

Polo tanto, e como resumo que se pode extraer deste Plan Especial, futuro inmediato deste ámbito, o que se propón é redefinir e recualificar os espazos existentes, recuperar outros que se perderon en actuacións anteriores e xerar outros novos, creando un sistema conectado, fluído e accesible. Así mesmo, propónse a protección e a posta en valor da riqueza arqueolóxica e termal de todo o conxunto e a creación do novo e estratéxico equipamento urbano, co termalismo como motor fundamental. Este equipamento urbano, está contemplado no Plan Especial, como un proxecto conxunto, que engloba os terreos da antiga Casa de Baños La Moderna e os Baños de Outeiro.

3.2 As Caldas e o seu ámbito de influencia

Outro ámbito que estamos analizando con detalle neste traballo, é o ámbito situado na zona norte da cidade, na marxe dereita do río Miño a partir do ponte que atravesa a N-525, e máis concretamente na zona das Caldas, “Campo da Feira” e “Campo de Santiago”, así como o seu ámbito de influencia máis próximo, onde existen distintas emanacións de augas termais³⁸. Esta zona, cuxo uso principal desde mediados dos anos sesenta está relacionado co uso industrial e terciario, como lugar de celebración da feira de gandos, pasou posteriormente a albergar distintos equipamentos municipais tras a desaparición dos tránsitos comerciais de gando e, nos últimos anos, pretende ser un espazo de ocio onde se implanten distintos equipamentos vinculados co uso e desfrute das augas termais. A vinculación termal a este ámbito outórgalla a existencia de distintas emanacións termais con moita tradición e moi arraigadas nun radio moi próximo, como son as termas de “A Chavasqueira”, “Baños de Santiago das Caldas” e “O Tinteiro”. Para iso, como xa fixemos nas Burgas e o seu contorno máis inmediato, debemos analizar a transformación urbanística que sufriron nos últimos anos, estudando a planeamento vixente en cada momento, ou falta do mesmo, e as actuacións de renovación urbana que se levaron a cabo. Así mesmo, haberá que indagar e examinar sobre as medidas proteccionistas ou conservacionistas que se levaron a cabo sobre este patrimonio termal e se estas medidas foron eficientes, ou pola contra, permitiron nalgúns casos a destrución ou degradación do mesmo.

Se analizamos este ámbito atopámonos que ata os anos sesenta esta zona á beira do Miño, estaba totalmente erma e diáfana. Abonda con observar os planos de información do Plan Xeral do ano 1961 para apreciar a non existencia de edificación ou construción nesta zona, agás a desaparecida Casa de Baños de Santiago das Caldas na parte noroeste do devandito ámbito³⁹ e algunha pequena edificación. Cabe destacar que segundo se desprende dos mesmos planos de información, a feira de gandos non se desenvolvía nesta zona do río senón que estaba situada nunha explanada artificial entre a confluencia do río Barbaña e do río Miño, o que hoxe coñecemos como Campo dos Remedios. O Plan Xeral de 1961

38 Baños de Santiago das Caldas, A Chavasqueira e O Tinteiro.

39 Xa descrita e estudada no apartado 2.2 deste traballo.

clasificaba este espazo como unha zona industrial, concretamente a denominada “Zona Industrial de Ribeira”.

Amparados neste Plan Xeral e coa necesidade de trasladar a feira de gando desde o campo dos Remedios⁴⁰ a esta zona, lévase a cabo, arredor do ano 1966, a construción do edificio onde se ubica o matadoiro municipal, que aínda se mantén a día de hoxe con algunhas ampliacións, e os pavillóns de forma rectangular distribuídos en ringleira, para a celebración desta feira de gando, dos cales parte tamén se conservan a día de hoxe, para albergar distintos servizos municipais⁴¹. Tamén amparada neste Plan Xeral ou por falta de control do mesmo levouse a cabo a execución de distintas naves industriais e vivendas unifamiliares⁴² no que hoxe delimita o ámbito nº 6 da ordenación provisional “Área de Reparto 36-N Campo de Santiago”.

Como xa comentamos anteriormente, as augas termais recóllense por primeira vez en memoria de información deste Plan de 1961 e faise referencia ás mesmas no apartado de hidrografía, destacando soamente tres puntos de surxencias, estando As Caldas dentro destes tres puntos, conxuntamente coas Burgas e Mende: “As Caldas: similar ao anterior con máis caudal”. Tamén aparecen as Termas das Caldas como edificio singular de carácter histórico-artístico, non obstante non se propón ordenanza de protección específica para as devanditas edificacións.

O Plan parcial do ano 1964 só describe distintos edificios singulares de carácter histórico-artístico, entre os que aparecen as Termas das Caldas pero sen protección específica. Vemos aquí como este Plan, ao cualificar esta zona como industrial, e permitir levar a cabo a construción de distintas naves, non contempla de ningún modo a protección das augas termais así como do aproveitamento das mesmas, polo que podemos afirmar que se trata dun Plan pouco proteccionista ao respecto.

O Plan Xeral de 1984, que se aprobou o 18 de xaneiro deste mesmo ano, e que como lembramos estivo en vixencia moi pouco tempo, clasificaba este espazo como SU-23. Este sector urbano á súa vez dividíase en 8 bloques, dentro dos cales os que nos interesan estudar para este traballo, serían o bloque nº 2, que se correspondería co actual APR 02-N, os bloques nº 1, 7 e 8 que se corresponderían co actual AR 36-N, e o bloque nº 6 que se correspondería coa actual zona 5 do SU-46.

No referente ao bloque nº 2 xa se especificaba que se trata dun bloque totalmente consolidado por un equipamento (Campo da Feira).

No bloque nº 1 sería necesaria a realización dun estudo de detalle para a ordenación do mesmo e dentro das condicións do devandito estudo marcábanse entre outras: edificación de bloque aberto, alturas PB+3P e soamente uso residencial. No bloque nº 7, tamén sería necesaria a realización dun estudo de detalle e as condicións máis destacables eran: a altura PB+2P, edificación mixta (vivenda e industria). E no bloque nº 8 indicábase unha banda de edificación segundo deseño gráfico de 14 metros de fondo e PB+2P, sendo o resto de terreo para zona verde de uso público. No referente ao bloque nº 6, especificábase que está total-

40 Co fin de implantar neste espazo novos equipamentos deportivos que posteriormente se chegan a materializar.

41 Algúns destes pavillóns foron demolidos na década dos anos oitenta para a implantación do edificio destinado ao parque de bombeiros.

42 Cando falamos de falta de control, é que se levou a cabo a execución de distintas vivendas unifamiliares cualificado como industrial.

mente ocupado por un equipamento “Balneario das Caldas” e ocupando unha superficie mínima de 10.000 m² e un volume edificable de 3.000 m³⁴³.

Cómpre aclarar que durante a curta vixencia deste Plan Xeral, moitos ámbitos foron suspendidos debido a distintos recursos contencioso-administrativos que prosperaron⁴⁴. Na zona que estamos estudando soamente se salvaron desta suspensión preventiva o bloque nº 2 que era un solo urbano totalmente consolidado por un equipamento e o nº 7, o cal non se chegou a desenvolver. É de destacar o cambio radical de uso que se produce respecto ao Plan de 1961, xa que se pasa dun uso meramente industrial a un uso residencial e de equipamentos. A curta vixencia deste Plan, unida á suspensión preventiva de distintos ámbitos nesta zona, logrou protexer a mesma dun desenvolvemento urbanístico residencial en bloque, que tería comprometido esta de cara ás propostas presentes relacionadas co termalismo como eixe principal.

No PXOU de 1986, aprobado o 16 de setembro, o ámbito que estamos a analizar está englobado dentro do “Plan Especial de Protección das Ribeiras do Río Miño”. Este Plan recolle por primeira vez a importancia que ten para a cidade a recuperación da marxe dereita do río Miño, ordenando este espazo de cara a obter un enorme lugar de recreo e entretemento e á súa vez potenciando e garantindo a conservación do seu enorme valor paisaxístico e natural.

Nas directrices do devandito Plan Especial e dentro do apartado de Parques e xardíns está a de programar unha zona verde de protección das fontes termais e tamén se establece un equipamento comercial no actual Campo da Feira e nas súas inmediacións. Observamos claramente que estamos ante un cambio de visión completa respecto a planeamentos anteriores, con medidas de conservación e potenciación do ámbito do río e das fontes termais, así como un cambio ou introdución de novos usos nos terreos do Campo da Feira, de cara a mellorar e valorizar este espazo.

Así mesmo, o propio Plan de 1986, dentro do Catálogo do Patrimonio Cultural, Tradicional e Histórico do Municipio de Ourense e para garantir a conservación, mellora e protección deste patrimonio xa clasificaba dentro dos mananciais mineiro termais e fontes tradicionais os seguintes, que se engloban dentro deste ámbito: “Balneario e mananciais das Caldas e Manancial e pías do Tinteiro”; Mananciais do Porto. “Neste caso prohibese toda actuación ou edificación nun radio de 150 m arredor dos mananciais, sen a autorización expresa da Comisión Municipal previo informe favorable da de Patrimonio Provincial”.

No ámbito da parcela onde se situaba o antigo Balneario de Santiago das Caldas, cunha superficie de 10.000 m², identificado como Zona 5 do SU-46 o Plan Xeral de 1986 fixaba unhas condicións urbanísticas para a reconstrución do mesmo, como uso exclusivo de balneario, precisando a aprobación dun estudo de detalle para ordenar os volumes e a distribución das zonas. Non obstante, realízase unha modificación puntual do Plan Xeral

43 Extraído das páxinas 300-302 da memoria de ordenación do Plan Xeral de 1984.

44 No Plano de Ordenación deste Plan Xeral de 1984 que se acompaña no anexo destácanse en cor amarela algúns destes ámbitos suspendidos.

no ano 2000⁴⁵, a solicitude do propietario da finca⁴⁶, xustificada por unha maior cabida da mesma e polo tanto unha maior edificabilidade do devandito balneario e polo traslado do balneario a una cota máis próxima ao río debido á execución da bifurcación da estrada N-120 que afectaba á ubicación primitiva do balneario⁴⁷. O promotor amparado na devandita modificación puntual, presentou un proxecto para a realización dun novo balneario, pero as sucesivas obras de estradas, paseos e as obras do saneamento do río Miño, afectaron gravemente á parcela, cada vez máis minguada, motivando a paralización do proxecto.

No Plan Xeral do ano 2003, a zona que estamos a estudar distribúese en tres ámbitos diferenciados, API 01-N (Área de Planeamento Incorporado, denominada “Balneario das Caldas”), AR 36-N (Área de Reparto, denominada “Campo de Santiago”) e APR 02-N (Área de Planeamento Remitido, denominada “As Caldas”) todas elas clasificadas como solo urbano non consolidado.

No referente ao API 01-N soamente comentar que este ámbito recolle a modificación puntual da Zona 5 do SU-46 do PXOU do 86 comentada anteriormente e polo tanto, mantense o uso para poder implantar nos devanditos terreos un Balneario Termal, recuperando a esencia do xa desaparecido “Balneario de Santiago das Caldas”, pero do que aproveitaría as súas surxencias termais.

O AR-36 N “Campo de Santiago”, ámbito que se debe desenvolver mediante un sistema de equidistribución de iniciativa privada ou mixta, establece unha ordenación na que prima sobre todo a obtención de solo para crear un gran parque público recuperando as beiras do Miño e a implantación dun grande equipamento de catro alturas, con carácter asistencial, terciario e hoteleiro, cunha gran superficie deste equipamento dedicada a balneario termal. A problemática para poder desenvolver este ámbito radica na existencia de distintas vivendas unifamiliares e naves industriais, o que supón un grande aumento das cargas dentro do sistema de equidistribución. Non obstante, o Concello adquiriu no ano 2009 unha nave industrial de aproximadamente 1.000 m² de superficie e procedeu á súa demolición para albergar dentro da parte clasificada dentro deste ámbito como ZV-SG, unha construción tamén vinculada coas augas termais. Trátase dun pavillón termal ao aire libre, dentro do Parque Termal do Campo de Santiago, seguindo a tipoloxía das “Bouvettes” e salvando a cota entre o Paseo do Río e do Paseo do Tinteiro. Este pavillón alberga unha fonte de auga mineiro-medicinal semicuberta, para o seu uso como auga en bebida, espazos estanciais e instalacións para o funcionamento e control sanitario e hidroxeolóxico⁴⁸.

En canto ao APR 02-N “As Caldas”, denominado coloquialmente Campo da Feira, está delimitando un espazo onde se desenvolvía o mercado de gando de Ourense, constituído por distintos pavillóns e polo matadoiro municipal, que sufriu unha ampliación na década dos oitenta. Posteriormente e ao desaparecer a feira de gando o lugar deixou paso a outro tipo de instalacións municipais albergando o parque de bombeiros e un polideportivo multiusos. Polo tanto, trátase dun ámbito cun uso dotacional de carácter industrial e terciario. Cabe

45 Aprobada en Pleno Municipal o 4 de febreiro do ano 2000.

46 Don Francisco Fernández del Prado e D^a María del Carmen Fernández Reigada que adquiriron o terreo en 1984 a José Luis Fernández Fábrega e outros.

47 Froito das inapropiadas obras públicas do contorno aparece consumido baixo o viaduto de saída da autovía á altura da estación de autobuses.

48 A data de hoxe o Concello está pendente da recepción definitiva da obra.

destacar que recentemente se levou a cabo unha renovación do espazo destinado a festas e feiras para dotalo de maior versatilidade e maior comodidade para o desenvolvemento destes eventos⁴⁹.

O PXOM de 2003 delimitaba este ámbito como APR 02-N (As Caldas), clasificado como un solo urbano non consolidado a desenvolver mediante un sistema de compensación. A ordenación detallada do devandito ámbito remítese a un PERI, que se aproba definitivamente en sesión plenaria o 4 de febreiro de 2011 e que mantén a súa vixencia, tras a anulación do PXOM de 2003, xa que está incluído dentro dos ámbitos que recolle a Ordenación Urbanística Provisional. No devandito PERI contéplase a inclusión dentro deste ámbito de novos usos, como son distintos equipamentos dotacionais e asistenciais relacionados co termalismo e previstos no PETOU. Mantendo un uso fundamental e moi arraigado neste ámbito, que é o de celebración de festas e feiras, propónse trasladar o matadoiro municipal e ubicar no devandito espazo un equipamento dotacional-asistencial e hoteleiro vinculado ao termalismo⁵⁰. Así mesmo, a nova ordenación elimina distintas edificacións municipais, estéticas e funcionalmente deficientes, para poder obter novas zonas de aparcamento e un vial interior principal.

A propia ficha do APR que contempla o Plan Xeral de 2003 para a elaboración do PERI, indica: “a vocación pública da zona por medio do seu destino para festas e feiras potenciarase coa dos balnearios e fontes termais”. He aquí a importancia que o propio Plan lle outorga ás augas termais para potenciar e recuperar un espazo residual cun uso principalmente industrial, que a día de hoxe lle outorga a existencia do matadoiro e distintas naves-taller, e obter novos espazos e equipamentos vinculados a actividades lúdicas.

A premisa principal para poder levar a cabo este Plan especial é poder trasladar o matadoiro municipal, xa non só porque o seu uso é totalmente incompatible cos equipamentos termais que se pretenden localizar neste ámbito, senón porque, esteticamente e funcionalmente, é un edificio obsoleto⁵¹ xa que na súa orixe se elixiu esta situación por ser unha zona ben comunicada e periférica pero a día de hoxe trátase dun ámbito próximo ao centro, en auxe e a potenciar. Para poder levar a cabo esta operación, propónse a obtención de solo industrial na zona de Santa Cruz de Arrabaldo, próximo aos terreos onde está ubicado o matadoiro de Coren, elaborando un Plan de Sectorización do devandito ámbito, que se aprobou inicialmente.

No que se refire á protección e catalogación do patrimonio existente, o Plan Xeral de 2003 contemplaba dentro do Inventario de Bens do Patrimonio Cultural do Termo Municipal de Ourense, que se mantén vixente a día de hoxe por estar incluído dentro da Ordenación Provisional, un apartado destinado a “Balnearios e Mananciais” onde se catalogan entre outros: Balneario e Mananciais das Caldas, Burga da Chavasqueira e Manancial do Tinteiro. Todos incluídos no ámbito a estudar ou no seu contorno máis próximo. No caso do Balneario das Caldas está recollido na ficha 23.03 cun grao de protección ambiental.

Dos dous ámbitos de vital importancia, relacionado co tema que estamos a tratar e recollidos dentro da ordenación provisional, tras a anulación do PXOM de 2003, son os xa

49 Esta obra rematouse no mes de maio do ano 2010.

50 Hotel de Congresos (previsto no PETOU), ocupando o soar do matadoiro municipal e Hotel Ryokan vinculado á zona da Chavasqueira.

51 O edificio orixinal do matadoiro data do ano 1966, posteriormente nos anos oitenta ampliouse.



descritos anteriormente, “ámbito nº 6 AR 36-N. Campo de Santiago” e ámbito nº 7 “APR 02-N. As Caldas”, onde se establece como ordenación provisional a do PXOM de 2003, con todas as determinacións incluídas no Planeamento de desenvolvemento, neste caso o Plan Especial de Reforma Interior do APR 02-N aprobado definitivamente en data 4 de febreiro de 2011 (DOG nº 48, de 10 de marzo). Así mesmo, no ámbito do Balneario das Caldas segue vixente a día de hoxe a Modificación Puntual da Zona 5 do SU-46 do PXOU do 86, aprobada en data 4 de febreiro de 2000.

Como puidemos comprobar nos parágrafos anteriores é a partir do Plan Xeral de 1986 cando se empeza a ter conciencia da importancia da protección das fontes termas e do cambio de usos que se debe levar a cabo para substituír o uso industrial, predominante na zona, por outros usos máis acordes e que protexan e dean valor ás augas termas. Non obstante, é o Plan Xeral de 2003 o que percibe a potencialidade desta zona, vinculada coa existencia de distintos mananciais dentro dun marco incomparable como é a beira do Miño, para tratar de implantar aquí distintos equipamentos enfocados a usos dotacionais, asistenciais e hoteleiros vinculados ao termalismo, así como obter grandes espazos de ocio e desfrute para mellorar a calidade de vida dos cidadáns de Ourense. O concepto é ordenar axeitadamente desde o propio planeamento, para obter novos espazos e equipamentos que potencien un recurso “inesgotable” e realizar aquelas operacións de renovación e adecuación de usos, para acondicionar os espazos existentes aos novos espazos a implantar.

3.3 Outras emanacións e proxectos de interese relacionados coas augas termas

Neste traballo centrámonos en dous ámbitos determinados, que como xa comentamos, consideramos que son os epicentros do futuro desenvolvemento termal sobre os que pivotará o desenvolvemento da cidade de Ourense, como son As Burgas e As Caldas. Non obstante, existen outros puntos de interese relacionados coas augas termas, que non tendo a consideración do que podemos denominar establecementos balnearios⁵² están formados por outro tipo de instalacións situadas principalmente en espazos abertos, nas cales o uso principal da auga é con fins lúdicos e de ocio e que non cumprirían estritamente a lexislación sanitaria actualmente aplicable nesta materia. No caso de Ourense estaríamos falando das denominadas Pozas de Outariz, Burgas de Canedo, Muíño da Veiga e A Chavasqueira (tamén poderíamos incluír neste apartado a Piscina Termal das Burgas).

Estes espazos lúdicos contribuíron a crear un circuito termal ao longo da marxe dereita do río Miño, desde o extremo oeste da cidade de Ourense ata Outariz, que conxuga dous factores, por un lado un aproveitamento axeitado e confortable destas augas que en moitos casos vertían directamente ao río e por outro lado a recuperación das marxes do río, gravemente deterioradas, ata que se realizaron estas actuacións.

A realización das distintas obras de adecuación destes puntos de afloramento, co fin de obter estes espazos, marcou o punto de inflexión no que se refire á posta en valor das augas termas na cidade de Ourense.

52 Sendo de aplicación o establecido na Lei 5/1995 de 7 de xuño de regulación das augas minerais, termas, de manancial e dos establecementos balnearios da Comunidade Autónoma de Galicia.

A primeira actuación realizouse no ano 2001, na “Chavasqueira”, cunha construción de inspiración xaponesa para albergar vestiarios, cafetería e distintas piscinas termais de pedra ao aire libre. Ademais deste centro termal existen unhas termas exteriores moi próximas ao leito do río. A través do paseo peonil do río atopámonos co denominado “Muíño da Veiga” cunha gran piscina termal ao aire libre e unha grande área recreativa aberta ao público desde o 2006. No ámbito de Outariz, destacamos as “Pozas de Outariz”, abertas desde abril de 2006, compostas por tres áreas diferenciadas, cada unha cunha terma de pedra natural, a diferente temperatura. Próximas a estas e abertas desde o ano 2007 atópanse as “Burgas de Canedo”, tamén compostas por tres pozas diferenciadas. Ambas as dúas pozas están situadas dentro dunha grande área recreativa.

A maiores, aínda que non entrarían dentro do grupo que denominamos instalacións de ocio e con fins lúdicos, debemos salientar a Estación Termal Balneario de “A Chavasqueira”, aberta desde o ano 2008 e tamén inspirada na arquitectura xaponesa.

Outro futuro proxecto a destacar, que entendemos que complementaría o desenvolvemento formulado na zona das Caldas ligado cos distintos ámbitos do río que acabamos de comentar, é a denominada “Ronda Termal”. A devandita ronda, unirá a cidade co futuro Centro de Interpretación dos Parques Naturais, actualmente paralizado, pasando por todas as áreas termais da marxe dereita do río Miño. Crearase unha vía-parque cun tráfico limitado e a velocidade moi restrinxida e vías peonís, para mellorar o fluxo cara as termas, hoxe cortado pola barreira da N-120.

Esta ronda termal será posible tamén grazas á elaboración, por parte do Ministerio de Fomento, dos estudos necesarios para a remodelación do ramal norte da estrada N-120 e a súa reconversión nunha travesía urbana (ao seu paso polo barrio do Pino), contemplando mesmo a posibilidade de retomar o dobre sentido de circulación por este tramo. Todo iso pasa por transferir ás competencias municipais o tramo urbano da N-120.

O compromiso para a execución da ronda termal asinárono en novembro de 2011 o Concello de Ourense e o ministro de Fomento. O Concello xa aprobou o anteproxecto e encargou a redacción do proxecto.

4 Ourense termal. Lugar que ocupa

Como xa se veu explicando ao longo deste traballo, Ourense non só está relacionado coas augas termais, senón que a súa orixe e un dos motivos fundamentais da súa exacta ubicación, é a existencia das devanditas emanacións. Os últimos descubrimentos arqueolóxicos dan fe da importancia que tiñan estas augas xa en épocas prerromanas, como lugar de culto e devoción. Ao longo dos séculos, estas mesmas augas fóronse utilizando e aproveitando con outros fins, como os curativos e hixiénicos, tendo o seu máximo auxe a finais do século XIX, principios do século XX. Todo iso axudou a crear un patrimonio físico e cultural relacionado coas augas termais que se transmitiu ata os nosos días.

Se ben é certo que todo ese patrimonio sufriu un estado de abandono e desprotección ata hai relativamente poucos anos. É a partir dos anos oitenta cando se empeza a ter conciencia do verdadeiro potencial que teñen estas augas, xa non só desde un punto de vista histórico e patrimonial, senón como fonte xeradora de riqueza en todos os aspectos.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Nos últimos anos, a conciencia de que as augas termais son unha oportunidade de desenvolvemento ambiental e económico deu lugar a varias iniciativas neste sentido na cidade de Ourense. Este traballo viuse recoñecido polo Parlamento Galego, que o 14 de maio de 2008 declarou Ourense Capital Termal.

O Plan Estratéxico de Termalismo do Concello de Ourense, PET.OU, aprobado polo Pleno do Concello de Ourense no ano 2007, ten como obxectivo o deseño dun novo modelo de cidade, a partir dos recursos termais, para conseguir unha mellor calidade de vida dos seus cidadáns e un desenvolvemento sostible e viable. Propón a conservación deses recursos, a súa posta en valor con outros recursos asociados, naturais e culturais, articulando todo isto cos servizos e equipamentos axeitados para crear unha marca diferenciadora. Así mesmo, o devandito Plan non só se centra en Ourense senón que contempla unha vista territorial máis ampla, con relacións con outros puntos estratéxicos que gardan relación con este ben endógeno.

O Plan Estratéxico Termal indica na memoria a grande importancia dos mananciais existentes e a súa potencialidade, enumera os mananciais por áreas e sinala: Área de Outariz, de Alongos-Reza, do Tinteiro-A Chavasqueira, das Burgas, de Mende, e a área Sur. Dentro da área das Burgas: As Burgas Alta e Baixa, Casa de Baños, Outeiro Balnario, Cárcere, Colexio HH Josefinas, Rúa Villar e Pombeiro.

Este gran potencial acuífero e de mananciais ofrece unha oportunidade de transformación arredor da área central das Burgas, como motor do cambio que como figura nunha das conclusións do Plan Estratéxico será a “renovación urbana, cidadá, social e económica, con rehabilitación e reciclaxe territorial como estratexia prioritaria..., coa aptitude de buscar unha identidade”.

Desde o ano 2003 vense celebrando en Ourense o encontro de Cidades Termais, co obxecto de crear unha rede de urbes que poidan traballar conxuntamente a prol dunha visión do Patrimonio Balneario Europeo como instrumento de cohesión e desenvolvemento sostible.

Ourense forma parte da Asociación Europea de Cidades Históricas Termais (EHTTA), recoñecida polo Consello da Unión Europea e integrada nunhe orixe polas cidades de Vichy, Spa, Bath, Acquiterme, Salsomaggiore e Ourense (sendo esta a única cidade española dentro desta asociación). Ao mesmo tempo tamén está formando parte do Itinerario Cultural Europeo das Cidades Históricas Termais desde o ano 2010. A ruta cultural europea das cidades termais está composta por Techirghiol (Rumanía), Karlovy Vary (República Checa), Bath (Reino Unido), Spa (Bélgica), Chaves, Vichy e as italianas Acqui Thermi, Salsomaggiore e Bagni di Lucca. O termalismo continental, partindo dos recursos naturais e culturais, crea espazos arquitectónicos e urbanos de gran valor cultural, que hoxe se converteron no Patrimonio Balneario Europeo.

Destacar tamén o futuro proxecto entre a Xunta de Galicia e a Deputación de Ourense, que suporá a posta en marcha dun Plan Estratéxico de Promoción do Turismo Termal. Nunha primeira fase, a iniciativa consistirá no inventariado dos recursos e axentes termais existentes en toda a provincia. En base a eses datos redactarase un plan director que, detallará propostas concretas en materia de instalacións, equipamentos e actividades e finalmente, ese documento presentarase aos distintos operadores públicos e privados en prol de involucrar aos distintos axentes no impulso do termalismo.

As propias DOT, instrumento de carácter global, creado e regulado pola Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia (LOTG), establecen dentro dos seus obxectivos principais os de *“consolidar a identidade e singularidade das cidades e vilas de Galicia, apoiando os seus compoñentes de excelencia e impulsando proxectos que melloren a súa calidade urbana e a súa capacidade competitiva”* así como *“activar procesos de renovación e dinamización de espazos deteriorados ou en declive e de ámbitos singulares como os centros históricos”*. Cando se describe Ourense nas DOT destácase a importancia desta cidade como centro termal, un dos elementos con maior potencial de atracción da cidade, podendo incrementar este potencial creando unha oferta máis unificada que incorpore outros espazos balnearios da súa área de influencia. Polo tanto, son as propias Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia, as que establecen o desenvolvemento termal como un dos eixes principais sobre o que pivotar o desenvolvemento da cidade de Ourense.

Todo o que comentamos ata agora, a estratexia a seguir no desenvolvemento urbanístico da cidade, ligado ás augas termais como novo modelo de cidade, a conservación e posta en valor destes recursos termais, relacionándoos con outros bens patrimoniais de carácter histórico e cultural, a renovación das áreas de influencia dos devanditos recursos e estar formando parte dun itinerario ligado a un Patrimonio Balneario Europeo, colocan á cidade de Ourense nun camiño acertado, ao noso entender, e que pode dar os seus froitos nun período curto de tempo.

regap



ESTUDIOS E NOTAS

5 Conclusións

As augas termais de Ourense son un recurso natural dun valor incalculable que xa se explotaban en tempos prerromanos e que ao longo da súa historia crearon un patrimonio histórico e cultural que se transmitiu ata os nosos días. A explotación destas augas tivo o seu esplendor a finais do século XIX, principios do século XX, pero posteriormente sufriron un estado de aletargo e de abandono que non se corresponde coa potencialidade que delas emanan. Centrémonos en dous ámbitos moi concretos por considerar que son os máis importantes, As Burgas e o seu contorno máis inmediato, no que destacamos principalmente As Burgas, a Casa de Baños do Outeiro e a Moderna Casa de Baños, e a zona das Caldas e o seu contorno máis inmediato, onde destacamos a Fonte do Tinteiro e a Casa de Baños de Santiago das Caldas xa desaparecida.

Durante este traballo quixemos ter unha visión de como se recolleu e que tratamento se lle deu a este rico patrimonio termal ao longo dos distintos planeamentos que estiveron vixentes, tanto no que respecta ás propias emanacións de auga como ás edificacións que foron xurdindo ao longo dos anos para o aproveitamento destas. Así mesmo, detivémonos en analizar as actuacións que se levaron a cabo nestes dous ámbitos tan significativos respecto a este patrimonio termal e ás distintas edificacións que conforman a súa área de influencia, e sacamos as seguintes conclusións:

- Tanto no Plan Xeral de 1961 como o Plan Parcial que o desenvolveu, o de 1964, só recollía as augas termais na memoria de información no apartado de hidrografía como puntos de surxencia e aparecen as Burgas e as Termas das Caldas como edificios singulares de carácter histórico-artístico, pero sen unha ordenanza específica para estas edificacións e sen ningún tipo de protección para as augas en si e para o

aproveitamento das mesmas. Ademais, ao clasificar o ámbito das Caldas como unha zona industrial, permitiuse levar a cabo a construción de distintas naves industriais e equipamentos sen ter en conta en ningún momento a protección ou conservación das augas termaltes e o seu aproveitamento, polo que podemos afirmar que estamos ante un Plan moi pouco proteccionista e moi flexible ao respecto.

- O Plan Xeral de 1984 tivo moi pouca influencia nestes dous ámbitos, debido principalmente á curta vixencia deste Plan unida á suspensión preventiva de distintos sectores, durante parte da súa vixencia. Isto permitiu a protección do ámbito das Caldas dun desenvolvemento urbanístico residencial, que de terse producido, o tería comprometido de cara a propostas presentes relacionadas co termalismo como eixe principal. Non obstante, e amparado neste Plan Xeral, destacamos o proxecto de remodelación do ámbito das Burgas, que permitiu revalorizar este espazo tan degradado nese momento.
- É a partir do Plan Xeral de 1986 cando se empeza a ter conciencia da importancia da protección e da posta en valor dos recursos termaltes e das súas áreas de influencia. O propio Plan xa recolle dentro do Catálogo de Patrimonio Cultural, As Burgas e As Caldas como mananciais mineiro-termaltes e dótaas dun grao de protección ao prohibir toda actuación ou edificación nun radio de 150 m. arredor dos mananciais, sen a autorización expresa da Comisión Municipal previo informe favorable da de Patrimonio Provincial.
- Así mesmo e por estar As Burgas dentro da delimitación da zona antiga de Ourense, o propio Catálogo clasifícaa como Zonas e Monumentos Histórico-Artísticos Nacionais coa protección que iso leva consigo. Non obstante, e malia estas medidas proteccionistas sobre a zona histórica, onde se atopan situadas As Burgas, é o propio Plan o que establece a necesidade de elaborar un Plan especial como figura de Planeamento axeitada para resolver a problemática urbanística e arquitectónica deste conxunto a fin de garantir a preservación, conservación e posta en valor do mesmo.
- Este Plan de 1986 tamén recolle a zona das Caldas dentro do “Plan Especial de Protección das Beiras do Río Miño”, dándolle a importancia que ten para a cidade a recuperación da marxe dereita do río Miño, ordenando este espazo de cara a obter un enorme lugar de recreo, potenciando e garantindo a conservación do seu enorme valor paisaxístico e natural. Así mesmo, programa unha zona verde de protección das fontes termaltes e tamén se establece un equipamento comercial no actual Campo da Feira e nas súas inmediacións. Observamos claramente que estamos ante un cambio de visión completa respecto a planeamentos anteriores e empézase a ter conciencia da importancia da protección das fontes termaltes e do cambio de usos que se debe levar a cabo, para substituír o uso industrial, predominante na zona, por outros usos máis acordes e que protexan e dean valor ás augas termaltes.
- A aprobación e entrada en vigor do PERI de 1986 supuxo a protección do patrimonio urbano, establecendo normas e fórmulas para os procesos de renovación urbana e evitar a degradación da zona antiga. Concretamente na zona de influencia das Burgas, estes procesos de renovación víronse amparados por distintos proxectos levados a cabo mediante convenios entre Administracións, que permitiron a mellora do espazo urbano deste ámbito, dando así cumprimento á necesidade da intervención da

Administración como motor fundamental para renovar e potenciar estes ámbitos, a través de distintos instrumentos ao alcance da súa man.

- A modificación puntual do PXOU de 1986 para posibilitar a implantación dun complexo termal-hotel balneario privado no ámbito comprendido entre a Ponte Murallón e o leito do río Barbaña, onde se localizaba a antiga “Casa de Baños La Moderna” e os edificios ligados a esta explotación, conxuntamente co desenvolvemento e actuacións posteriores realizadas, consideramos que supuxo un grave dano a este ámbito, sobre todo porque posibilitou a demolición dos restos deste balneario tan emblemático.
- O Plan Xeral de 2003 non supuxo un cambio no ámbito de influencia das Burgas xa que incorporaba a ordenación desta modificación puntual, mediante un API, pero si supuxo un cambio no aproveitamento das augas termais na zona das Caldas xa que este Plan percibe a potencialidade desta zona, vinculada coa existencia de distintos mananciais dentro dun marco incomparable como é a beira do Miño, para tratar de implantar distintos equipamentos enfocados a usos dotacionais, asistenciais e hoteleiros vinculados ao termalismo, así como obter grandes espazos de ocio e desfrute para mellorar a calidade de vida dos cidadáns de Ourense. Este enfoque mantense neste ámbito malia a anulación do PXOM DE 2003, debido a que se establece como ordenación provisional a do mesmo PXOM de 2003, con todas as determinacións incluídas no Planeamento de desenvolvemento.
- A declaración de Ben de Interese Cultural, con categoría de Sitio Histórico, ao conxunto das fontes termais de “As Burgas” e ao seu contorno delimitado mediante o Decreto 17/2007, de 8 de febreiro, marca un punto de inflexión en todo este ámbito tan estreitamente relacionado coas augas termais. O Plan Especial de Protección deste BIC, aprobado no ano 2012, é o instrumento que ordena e establece a protección e a posta en valor da riqueza arqueolóxica e termal de todo este conxunto e que propón a creación de novo e estratéxico equipamento urbano como proxecto conxunto da Antiga Casa de Baños la Moderna e os Baños de Outeiro, co termalismo como motor fundamental.

Como conclusión de todo o anteriormente exposto, podemos dicir que os primeiros plans foron moi flexibles e moi pouco proteccionistas no referente ás augas termais e ao aproveitamento das mesmas e que é a partir do Plan de 1986 cando se empeza a captar a verdadeira potencialidade que teñen os recursos naturais e culturais relacionados coas augas termais e que cómpre protexelos e poñelos en valor como fonte xeradora de riqueza. Non obstante, observamos como tamén houbo lagoas, que permitiron levar a cabo actuacións que danaron unha pequena parte deste patrimonio termal.

Tamén podemos extraer como conclusión que unha política proteccionista e conservacionista do patrimonio e dos recursos naturais relacionados coas augas termais, dentro dos ámbitos expostos neste traballo, así como unha restrición dos usos que deles se poden facer, permitiría salvagardar e manter estes recursos no tempo, pero a non valorización destes ámbitos, íntima e inseparablemente ligados coas augas termais, impediría ordenar e xestionar os mesmos en prol de obter un novo modelo de cidade, que cree novas oportunidades e maior capacidade competitiva respecto a outros centros de interese.

regap



ESTUDOS E NOTAS

Debemos saber cara onde queremos ir e ordenar a cidade e o territorio, recoñecendo a identidade do lugar, protexendo os seus valores intrínsecos. Por iso entendemos que é imprescindible poñer todos os medios dispoñibles na elaboración dunha axeitada ordenación da cidade e do territorio, establecendo as prioridades para levar a cabo as correctas actuacións, protexendo e potenciando os recursos, co fin de obter espazos que sexan atractivos e vitais e melloren a calidade de vida dos cidadáns e da cidade. É imprescindible o desenvolvemento mediante propostas que recuperen e revaloricen o patrimonio natural e cultural relacionado coas augas termais, como factor de atracción global do territorio e activo básico da cidade.

Na actualidade a estrutura socio-económica está moi danada e polo tanto os impulsos e actuacións que se están levando a cabo na cidade de Ourense para ordenar o espazo, protexendo e potenciando o patrimonio natural e histórico relacionado coas augas termais co fin de obter os máximos beneficios, tanto desde un punto de vista urbanístico como social, é un camiño acertado. Agora ben, debemos facer unha reflexión e analizar se estas actuacións, que contribúen a mellorar a vida dos cidadáns e a potenciar a cidade, pero que á vez son altamente custosas tanto desde o punto de vista da administración como das empresas privadas, son co tempo actuacións sostibles. Non só se debe ordenar a cidade para obter estes espazos, senón que hai que saber como se xestionarán e contar cos recursos necesarios para que sexan sostibles no tempo. Harmonizar a conservación e o desenvolvemento destes ámbitos é un obxectivo fundamental para acadar un crecemento axeitado e sostible, xestionando axeitadamente os recursos naturais e valorizando a riqueza natural de Ourense.

As administracións comezaron a descubrir o verdadeiro valor dos recursos mineiro-medicinais, ligados ao patrimonio termal, como instrumento para a creación de riqueza. A estratexia a seguir no desenvolvemento urbanístico da cidade, ligado ás augas termais como novo modelo de cidade, a conservación e posta en valor destes recursos termais, relacionándoos con outros bens patrimoniais de carácter histórico e cultural, a renovación das áreas de influencia dos devanditos recursos e estar formando parte dun itinerario ligado a un Patrimonio Balneario Europeo, colocan á cidade de Ourense nun camiño acertado, ao noso entender, e que pode dar os seus froitos nun período curto de tempo.

6 Bibliografía

CONCELLO DE OURENSE (1999). Ourense, Casco Histórico. Onte e hoxe 1996-1999.

CONCELLO DE OURENSE (2003). Ourense, o Casco Histórico. Un Proxecto común 1996-2003.

CONCELLO DE OURENSE (2004). Ourense un Proxecto común. Rehabilitación restauración e protección do patrimonio cultural e medio ambiental da cidade histórica.

CONCELLO DE OURENSE (2011). As Burgas, Ourense, Ben de Interese Cultural.

EGUILETA, JOSE MARÍA (2012). Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas nas Burgas (Ourense). As Burgas na cidade galaicorromana.

FERRO COUSELO, XESÚS (1955). Visión urbanística do Ourense antigo. A cidade nas súas orixes e o seu desenvolvemento ata o século XIX.

GÓMEZ DE BEDOYA, PEDRO (1764). Historia Universal de las Fuentes Minerales de España.

LIMÓN MONTERO, ALFONSO (1697). Espejo Cristalino de las Aguas de España.

LÓPEZ CARREIRA, ANSELMO (1998). O Reino de Galiza.

LÓPEZ CUEVILLAS, FLORENTINO (1934). Como nasceu a cidade de Ourense.

MARTÍNEZ RISCO, VICENTE (1922). Geografía General del Reino de Galicia.

MINISTERIO DE HACIENDA (2001). Programa iniciativa comunitaria URBAN, Ourense 2001-2006.

PEREZ LOSADA (2002) Entre a cidade e a aldea. Estudo arqueohistórico dos “aglomerados secundarios” romanos en Galicia, en Brigantium, vol. nº 13.

PRECEDO LEDO, ANDRÉS (1991). Orense, Centro de Equilibrio.

RODRÍGUEZ CAO, CELSO (2012). Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas nas Burgas (Ourense). As Burgas de Ourense, Contexto Histórico-Arqueolóxico.

RODRÍGUEZ MÍGUEZ. Ourense Termal. Secretaría Xeral de Turismo. Xunta de Galicia.

SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2002). Ourense, a cidade no tempo e no espazo.

SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2010). Historia de Ourense.

regap



ESTUDOS E NOTAS

7 Anexos

Anexo ao apartado 2.0



A piscina romana, do século I d. C., de planta posiblemente rectangular e que estaría cuberta cunha bóveda de canón, satópase parcialmente escavada sobre a coñecida Casa dos Fornos. De pavimento interior granítico e con catro chanzos no lado menor, ocuparía un espazo central a través do cal, se accedería a outras dependencias onde se depositarían os exvotos epigráficos exhumados neste complexo.



Alguns dos epígrafes dedicados a Revve Anabaraego

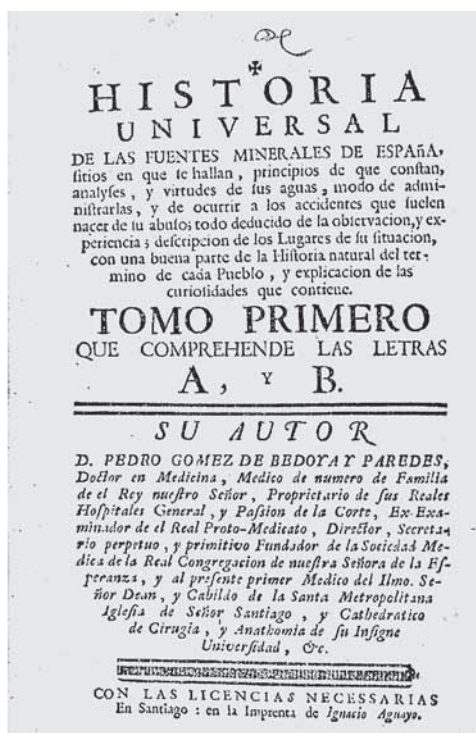


Fotografía xeral das Burgas e das fachadas da rúa Villar e Cervantes

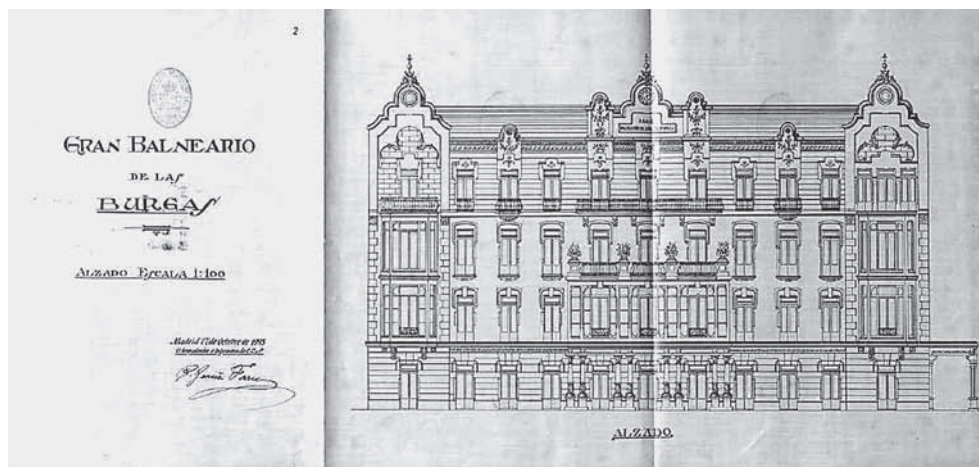
regap



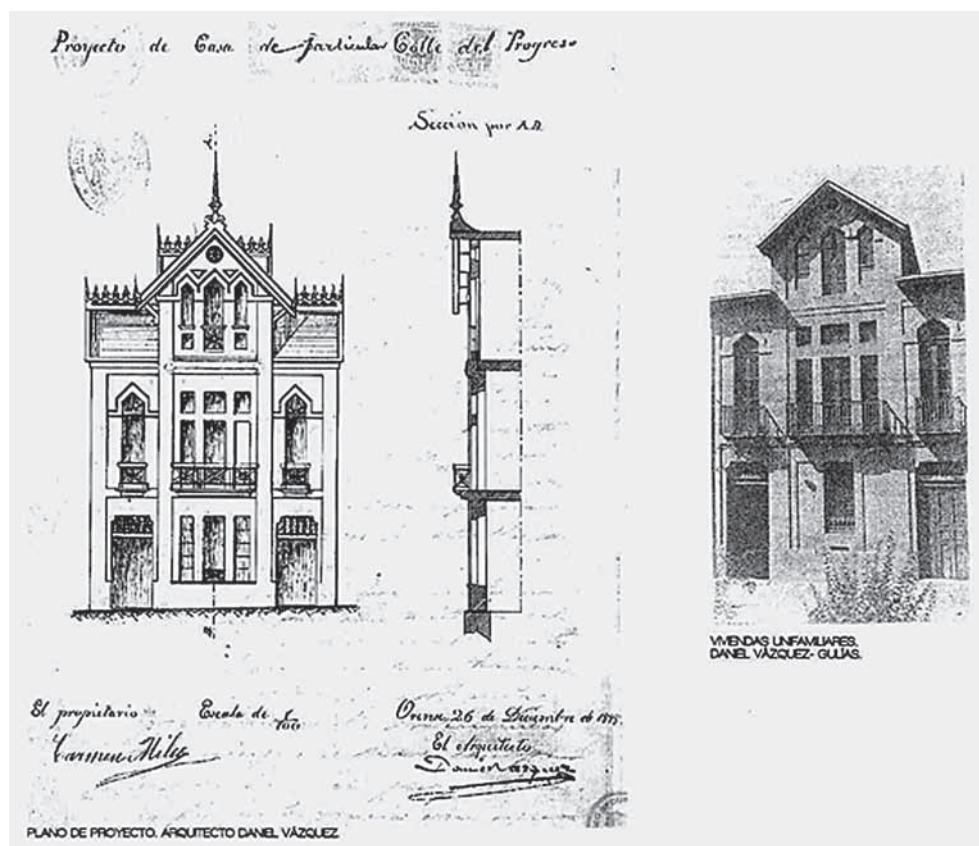
ESTUDOS E NOTAS



En 1697 publícase a grande obra do médico Alfonso Limón Montero “Espejo Cristalino de las augas de España” na que hai unha alusión especial ás Burgas e en 1764 publícase a obra do médico Pedro Gómez de Bedoya “Historia Universal de las Fuentes Minerales de España” na que se fai unha referencia ás augas termaleis da cidade de Ourense



Proxecto do “Gran Balneario das Burgas “. Pedro García Faria (Obras Municipais 1925. AMOu).



Plano do Proxecto do arquitecto Daniel Vázquez Gulías da Casa de Baños de Outeiro

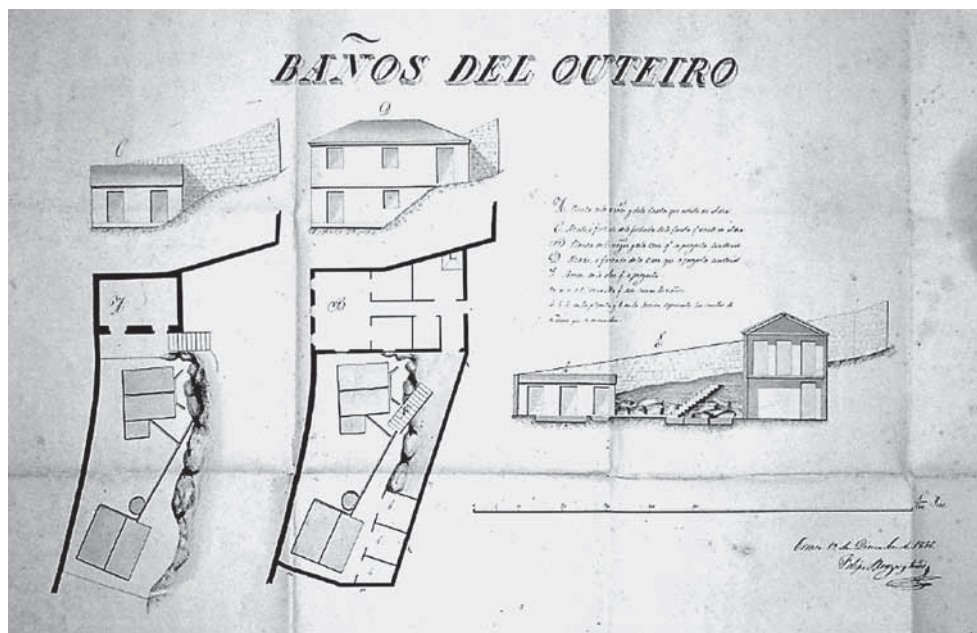


Fotografía da Casa de Baños do Outeiro

regap



ESTUDOS E NOTAS



Baños do Outeiro (AHPOu. Municipal)

Casa de Baños El Outeiro

ORENSE, Calle del Progreso, núm. 29; Teléfono núm. 343

Propietario: Patricio Martín Sánchez

Estas aguas medicinales gozan de un crédito limitado, siendo recomendadas por toda la clase médica por sus maravillosos efectos en la curación del REUMA ARTICULAR, CRÓNICO Y AGUDO, ARTRITISMO EN TODAS SUS FORMAS y múltiples ENFERMEDADES DE LA PIEL.

Las habitaciones de los baños, chorros y duchas, además de ser amplias y ventiladas, están completamente cerradas, estando el baño aislado de toda mirada indiscreta.

El edificio de estas TERMAS cuenta con jardines, bosque y amplios salones de descanso y lectura para el servicio de los señores bañistas.

Los baños de aseo de EL OUTEIRO producen verdadero deleite, porque solamente se emplean las aguas minerales de sus manantiales, haciendo esto bien probado debido a que en este edificio NO EXISTEN MOTORES NI TUBERÍA PARA EXTRAER AGUA DE LA BUEGA, siendo ello una garantía para el público, y debido a esto lo más selecto de la sociedad ourensana, concurre a curarse con las célebres aguas de sus manantiales y disfrutar de las comodidades que ofrece la

CASA DE BAÑOS DE EL OUTEIRO

Situada en ORENSE, calle del Progreso número 29.

Publicidade de Baños do Outeiro (La Región 1926-1927)



En primeiro termo, ao lado da ponte Murallón, antigo edificio do matadoiro, lavadoiro e Casa de Baños.
Fotografía da fachada da Casa de Baños La Moderna

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Casa de Baños "La Moderna,"
TEMPERATURA DE 25 A 30 GRADOS
Calle del Progreso, Puente de las Burgas
Teléfono número 355 - ORENSE
Propietario: **ROSENDO VARELA**

Estas aguas medicinales gozan de crédito muy antiguo y son recomendables por toda la clase médica y pacientes por sus maravillosos efectos en la curación del Reuma, articular, crónico y agudo, Artrismo en todas sus formas y múltiples enfermedades de la piel. Este Establecimiento, construido para este especial objeto, ha sido dotado de todos los adelantos modernos que la ciencia médica aconseja.
Contando además con jardines, bosques y amplios salones para recreo de los señores.
Baños; los cuartos de las Casas y Duchas son amplios y muy ventilados.
Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de aseo no tienen rival siendo de las que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se hallan a la vista del público.

VISITE ESTA CASA Y SALDRA ALTAMENTE SATISFECHO

Casa de Baños "La Moderna,"
TEMPERATURA DE 25 A 30 GRADOS
Calle del Progreso, Puente de las Burgas
Teléfono número 355 - ORENSE
Propietario: **ROSENDO VARELA**

Estas aguas medicinales gozan de crédito muy antiguo y son recomendables por toda la clase médica y pacientes por sus maravillosos efectos en la curación del Reuma, articular, crónico y agudo, Artrismo en todas sus formas y múltiples enfermedades de la piel. Este Establecimiento, construido para este especial objeto, ha sido dotado de todos los adelantos modernos que la ciencia médica aconseja.
Contando además con jardines, bosques y amplios salones para recreo de los señores.
Baños; los cuartos de las Casas y Duchas, son amplios y muy ventilados.
Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de aseo no tienen rival siendo de las que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se hallan a la vista del público.

VISITE ESTA CASA Y SALDRA ALTAMENTE SATISFECHO

Anuncio da Casa de Baños La Moderna na Región de 1926



Distintas fotografías do lavadoiro das Burgas, situado preto da Moderna Casa de Baños



Gravado na Ilustración Española y Americana, 1878



Imaxe do Balneario das Caldas

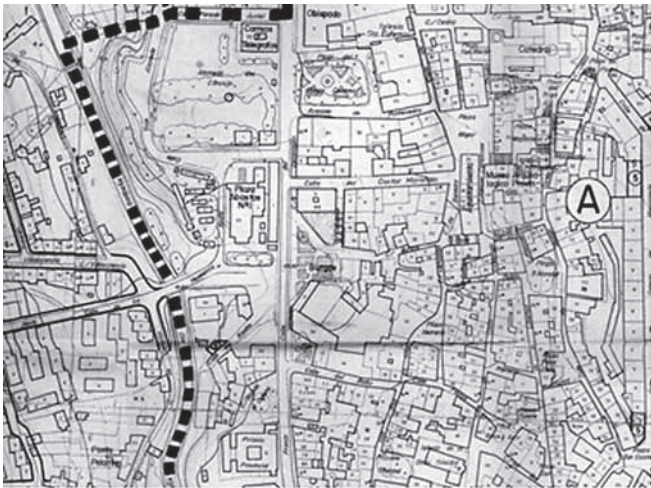
regap



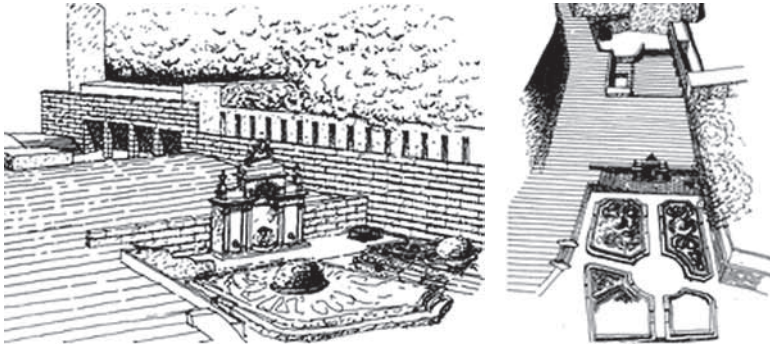
ESTUDOS E NOTAS



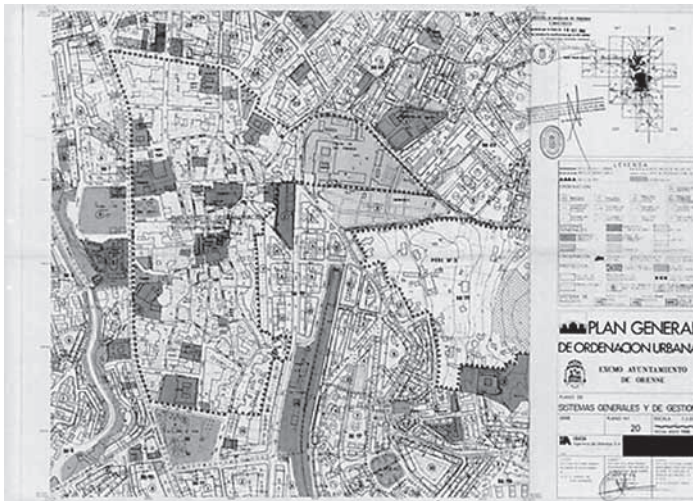
Plano de Información nº VI. Plan parcial de 1964



Plano de ordenación. Pan Xeral de 1984



Proxecto de remodelación do ámbito das Burgas do ano 1986 do arquitecto Xosé Manuel Casabella



Plan xeral de 1986 onde se delimita o PERI do Casco Antigo de Ourense

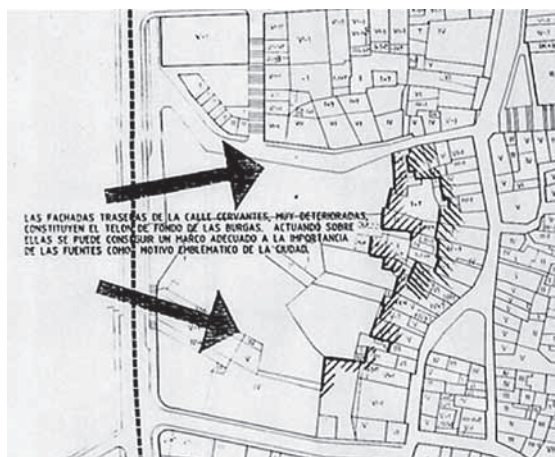


Área protexida do Catálogo do Patrimonio Cultural do PXOU de 1986. Neste caso prohibese toda actuación ou edificación nun radio de 150 m. arredor dos mananciais, sen a autorización expresa da Comisión Municipal previo informe favorable da de Patrimonio Provincial

regap



ESTUDIOS E NOTAS



Na análise urbanística deste PERI de 1986, detállase como elemento visual a corrixir, para potenciar o ámbito das Burgas, o pano que conforman as fachadas traseiras da rúa Cervantes



Así mesmo, este PERI establece no ámbito máis próximo ás Burgas, unha unidade de execución, denominada UE-2, formada pola prolongación de terreos dos edificios que conforman as rúas Cervantes, Villar, Burga e Baño, e delimitados polo oeste polo muro do colexio das Josefinas



regap



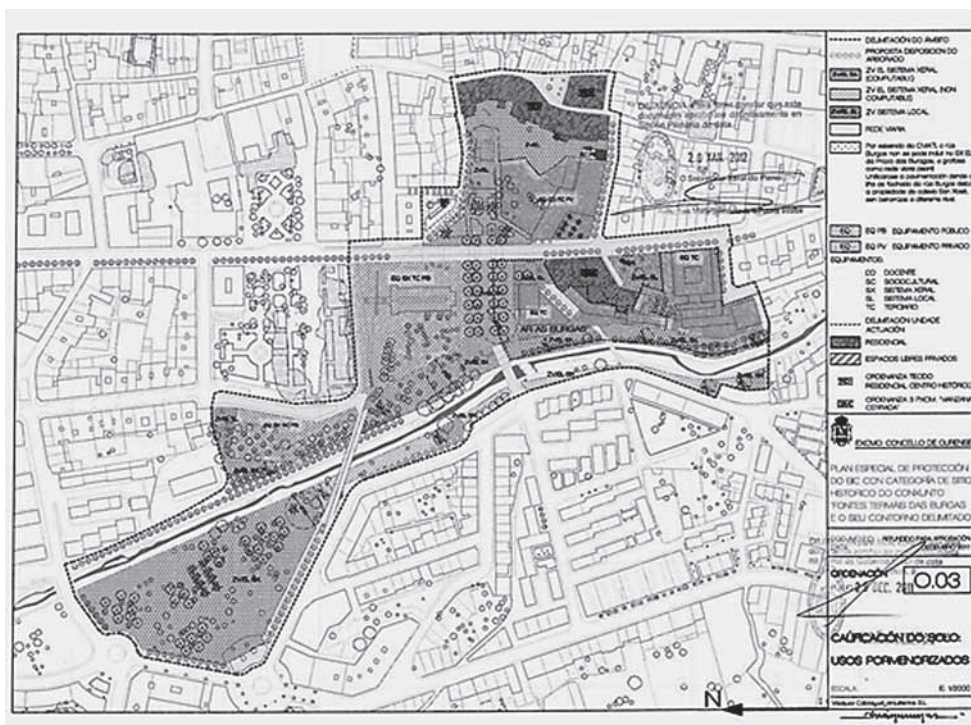
ESTUDOS E NOTAS



Centro de Interpretación das Burgas, urbanización, musealización e axardinamento do ámbito existente nas traseiras da rúa Villar



Piscina Termal na Burga do Medio



Regap



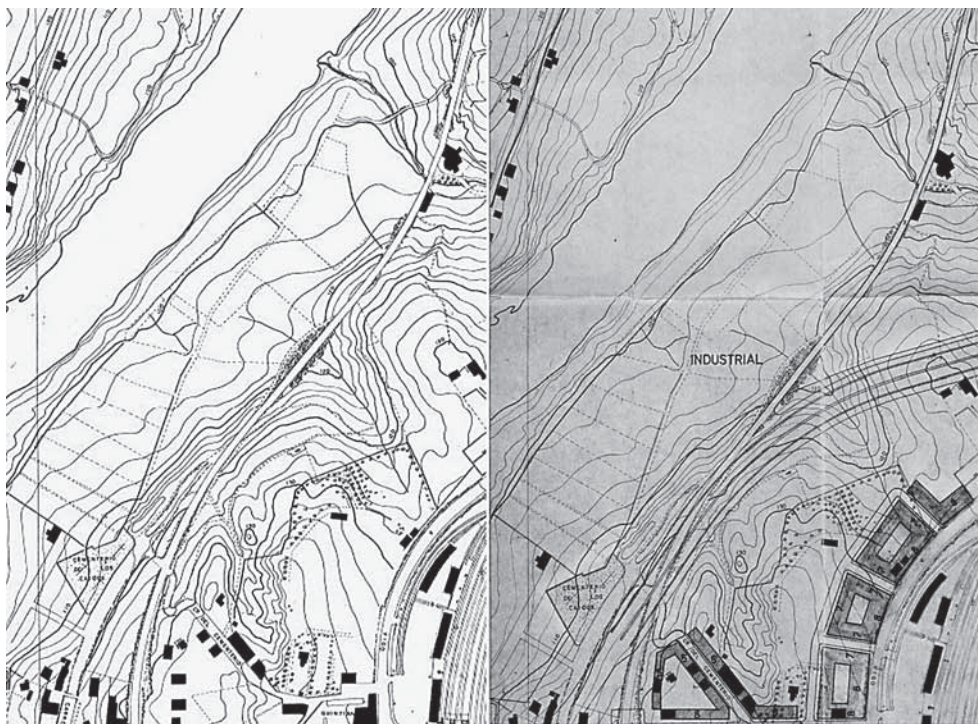
ESTUDOS E NOTAS

Plano de Ordenación do Plan Especial de Protección do BIC con categoría de sitio histórico do conxunto “Fontes Termas das Burgas e o seu contorno delimitado”



Vista aérea de ámbito do Plan Especial de Protección do BIC

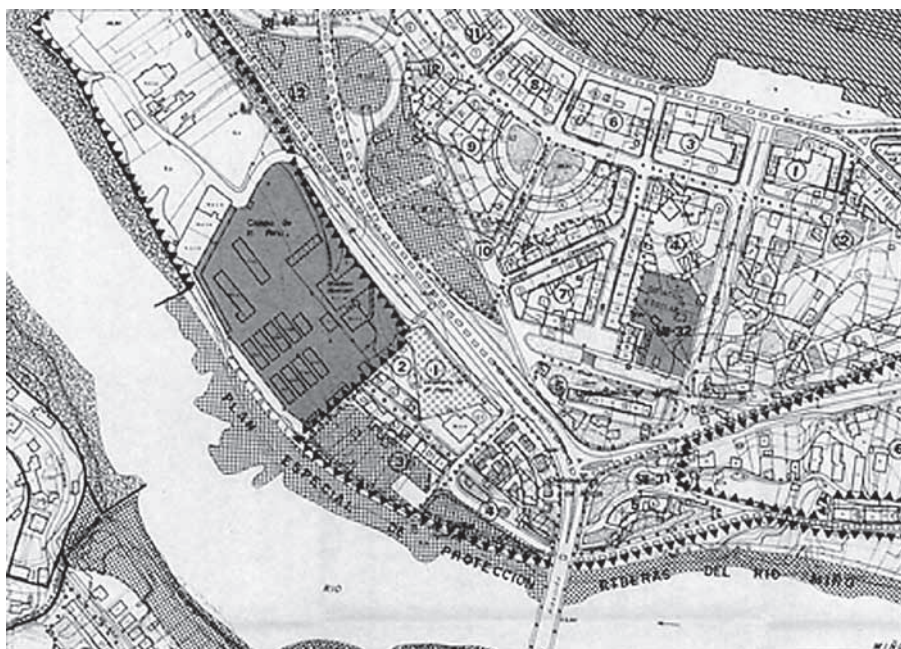
Anexo ao apartado 3.2



Planos de información e de ordenación do Plan Parcial de 1964. Obsérvase a zona das Caldas, clasificada como zona industrial



Plan Xeral de 1984, que clasificaba este espazo como SU-23 dividido en 8 bloques, dentro dos cales os que nos interesan estudar para este traballo, serían o bloque nº 2, que se correspondería co actual APR 02-N, os bloques nº 1, 7 e 8 que se corresponderían co actual AR 36-N, e o bloque nº 6 que se correspondería coa actual zona 5 do SU-46

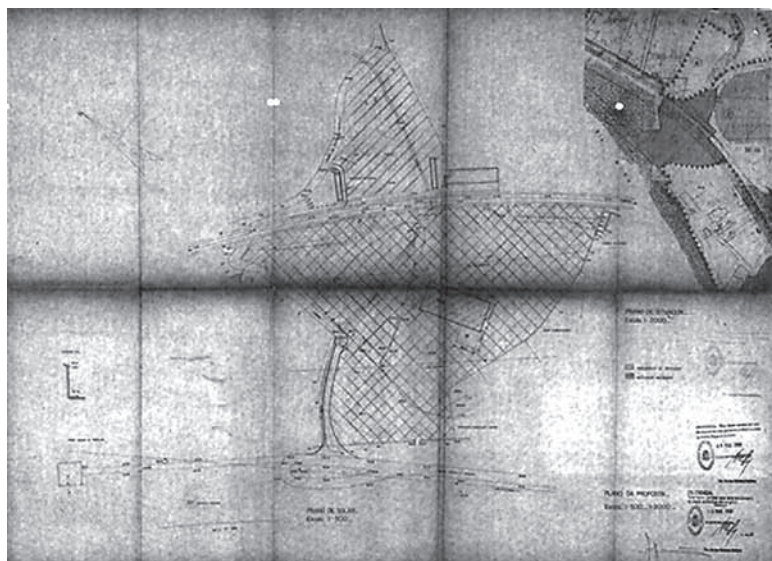


regap



ESTUDIOS E NOTAS

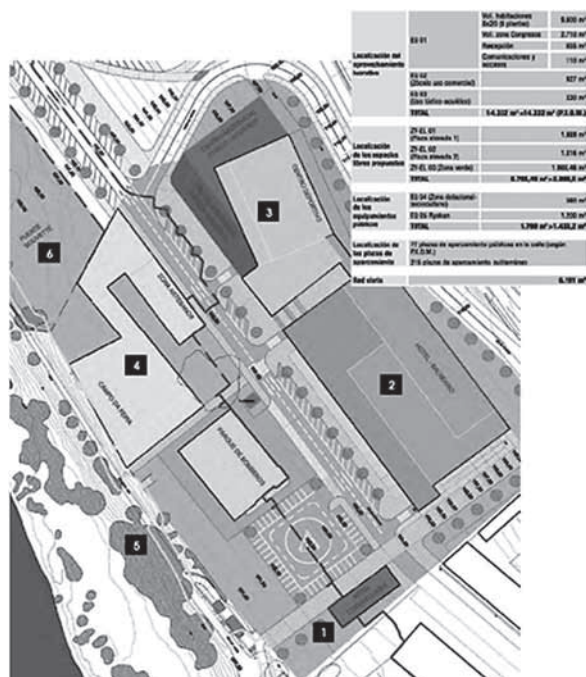
Plano de Ordenación de P.X.O.U de 1986, onde se engloba a zona das Caldas dentro “Plan Especial de Protección das Beiras do Río Miño”. Este Plan recolle por primeira vez a importancia que ten para a cidade a recuperación da marxe dereita do río Miño, ordenando este espazo de cara a obter un enorme lugar de recreo e pasatempo e á súa vez potenciando e garantindo a conservación do seu enorme valor paisaxístico e natural. Así mesmo programárase unha zona verde de protección das fontes termiais



Modificación Puntual da Zona 5 do SU-46 do Plan Xeral de 1986, realizada no ano 2000. Ámbito onde se situaba o antigo balneario de Santiago das Caldas



Plano de Ordenación do Plan Xeral do ano 2003. API 01-N (Área de Planeamento Incorporado, denominada “Balneario das Caldas”), AR 36-N (Área de Reparto, denominada “Campo de Santiago”) e APR 02-N (Área de Planeamento Remitido, denominada “As Caldas”) todas elas clasificadas como solo urbano non consolidado



Ordenación do PERI do A.P.R. 02-N. Clasificado como un solo urbano non consolidado a desenvolver mediante un sistema de compensación. No devandito PERI contémlase a inclusión dentro deste ámbito de novos usos, como son distintos equipamentos dotacionais e asistenciais relacionados co termalismo e previstos no PETOU



regap

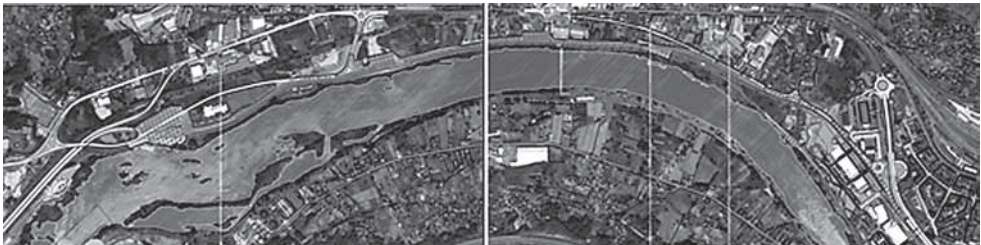


ESTUDOS E NOTAS

Fotografías de distintas pozas existentes ao longo do circuito termal na marxe dereita do río Miño: Chavasqueira, Muíño da Veiga, Burgas de Canedo



Balneario de Outariz



Vista do Proxecto da futura Ronda Termal

Plan Boloña e estudos de dereito:
reflexións xurídicas e metaxurídicas
sobre un artificio político

Plan Bolonia y estudios de derecho: reflexiones jurídicas y metajurídicas sobre un artificio político

Plan Bologna and studies
of law: legal and metalegal
reflections on a political artifice



MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor titular da Universidade de
Dereito Administrativo da ULPGC (España)
msarmiento@ddp.ulpgc.es

Recibido: 07/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

regap



ESTUDOS E NOTAS

Resumo: O chamado Proceso de Boloña supón unha modificación moi importante para o ensino universitario. Tanto a metodoloxía docente coma os contidos das materias víronse modificados. Tamén se incrementou a burocracia. No caso da carreira de Dereito, a súa aplicación práctica xera serios problemas que o lexislador non resolveu coa eficacia necesaria. Estes problemas, ademais, agraváronse con ocasión da forte crise económica que azouta o país.

Palabras clave: Universidade pública, Proceso de Boloña, Grao en Dereito, Crise económica.

Resumen: El llamado Proceso de Bolonia supone una modificación muy importante para la enseñanza universitaria. Tanto la metodología docente como los contenidos de las asignaturas se han visto modificados. También se ha incrementado la burocracia. En el caso de la carrera de Derecho, su aplicación práctica genera serios problemas que el legislador no ha resuelto con la eficacia necesaria. Estos problemas, además, se han agravado con ocasión de la fuerte crisis económica que azota al país.

Palabras clave: Universidad pública, Proceso de Bolonia, Grado en Derecho, Crisis económica.

Abstract: The called Bologna of Process represents a very significant change to university education. Both the teaching methodology as the contents of the subjects has been modified. It has also increased the bureaucracy. In the case of the career of Law, its practical application generates serious problems that the legislator has not resolved with the necessary effectiveness. These problems, in addition, these have been compounded by the severe economic crisis that is hitting the country.

Key words: Public University, Bologna Process, Bachelor of Laws, Economic crisis.

Índice: I. O proceso de Boloña e as normas ditadas en España II. A nova estrutura das ensinanzas universitarias: grao, máster e doutoramento III. Proceso de Boloña e realidade académica: o papel do alumno IV. Algunhas conclusións provisionais. Anexos: I. “Boloña: un camiño torcido para o estudo do Dereito” II. “O escuro horizonte do profesorado universitario” a) Unha desacreditación do profesorado, en xeral, e do universitario, en particular b) Un inadecuado e,

en ocasións, arbitrario procedemento para acceder e promover na condición de profesor c) Un sistema de retribucións deficiente -por excesivamente discrecional- e insuficiente, pois non se corresponde co seu nivel de cualificación nin coa importante función que exerce d)Un desequilibrio pernicioso entre o seu labor de investigación e a súa actividade docente, derivado da implantación do chamado “Plan Boloña” e da importante crise económica que estamos a sufrir os últimos anos III. “A universidade como problema de Estado” IV. “Tres informes, varios camiños e un destino” —Creación dunha nova Comisión de Expertos en abril de 2012—.

“Estudo é concello de mestres e escolares, que é feito nalgún lugar con vontade e con entendemento de aprender os saberes, e hai dúas maneiras del: a unha é a que din estudo xeral, na que hai mestres das artes, así como de gramática e de lóxica e de retórica e de aritmética e de xeometría e de música e de astronomía, e outrosí en que hai mestres de decretos e señores de leis; e este estudo debe ser establecido por mandato do papa ou do emperador ou do rei. O segundo xeito é a que din estudo particular, que quere tanto dicir como cando algún mestre amosa nalgunha vila apartadamente a poucos escolares (...)”

(AFONSO X O SABIO, 1221-1284¹, *As Sete Partidas*, Partida Segunda, Tít. 31, “Dos estudos en que se aprenden os saberes e dos mestres e dos escolares”)

I O proceso de Boloña e as normas ditadas en España

É moi probable que dende hai bastantes décadas non existise unha transformación da Universidade co alcance que supuxo o coñecido como “Plan Boloña». Ata hai pouco a estruturación das ensinanzas universitarias estaba asentada sobre diplomaturas, licenciaturas e doutoramentos, que serviron para que varias xeracións, con maior ou menor éxito ou eficacia, se formasen. É verdade que cunha crítica permanente, en casos certamente xustificada, pero noutros inxusta e caricaturizada co propósito de conseguir outros obxectivos, alleos por completo ao ensino universitario de calidade. Todo isto saltou polos aires de forma silenciosa a raíz da Declaración de Boloña.

O novo escenario xurdiu a partir da Declaración da Sorbona do 25 de maio de 1998², e impulsouse resoltamente coa *Declaración de Boloña do 19 de xuño de 1999*, na que participaron decenas Estados europeos, incluídos o Reino de España, e que deu lugar ao coñecido dende entón como Proceso de Boloña. Ademais, engadíronse outros Estados, como Rusia e outros desmembrados da URSS e de Iugoslavia. Os obxectivos deste importante Documento son conseguir unha maior compatibilidade dos sistemas nacionais de educación superior e incrementar a competitividade do sistema educativo superior europeo, potenciando a súa

1 Pártese da base de que son atribuídas a Afonso X, O Sabio; cuestión que tamén foi cuestionada por autores como A. GARCÍA GALO (Cfr. “Novas observacións sobre a obra lexislativa de Afonso X”, *Anuario de Historia do Dereito Español*, 6, 1976, páx.609-670). Non obstante, a historiografía máis aceptada asegura a versión tradicional.

2 Esta Declaración foi asinada polos Ministros de Educación de Francia, Alemaña, Italia e Reino Unido, con ocasión do 800 aniversario da Universidade da Sorbona, e con ela asumíuse o compromiso institucional para a promoción dun marco común de referencia, destinado a mellorar o recoñecemento externo e facilitar tanto a mobilidade estudantil coma as oportunidades de obtención de traballo. Non obstante, tamén se debe recordar a “Carta Magna das Universidades Europeas”, adoptada en Boloña o 18 de setembro de 1988 (e que é recordada pola propia Declaración de 1999), con motivo do noventa centenario da que é a máis antiga das Universidades europeas. Vide. L. MARTÍN RETORTILLO, “Carta Magna das Universidades Europeas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1988, páx. 469-474.

capacidade de actuación cara ao exterior³. Sen dúbida isto ten como consecuencia inmediata un cambio de gran calado, o cal se explicita nos plans de estudo, o papel da Universidade e o dos mesmos profesores e a súa forma de ensinar⁴. A clave encóntrase agora en *ensinar a aprender*, cun realce do protagonismo do estudante⁵. É un sistema de ensino -aprendizaxe que se basea na definición de competencias⁶, entendidas como corpo de coñecementos, capacidades, habilidades e destrezas que expresen o que o estudante sabe, entende e é capaz de facer despois de completar un proceso de aprendizaxe. O que implica uns cambios substanciais en múltiples aspectos, como a metodoloxía e organización das materias, a planificación da actividade docente, a utilización de novos materiais e ferramentas que fomenten a autoaprendizaxe, unha nova concepción -e, por ende, revalorización- das titorías, unha diversificación dos sistemas de avaliación, etc.

Prima facie detéctase a ambición propia de todo artificio político, cun uso de nova terminoloxía para designar, en esencia, o de sempre: fálase agora de competencias, ferramentas, habilidades, destrezas⁷, etc., para concluír en algo tan vello ou sinxelo como é que, en últi-

- 3 A Declaración de Boloña di sobre este extremo o seguinte:

"Promoción da mobilidade, eliminando os obstáculos para o exercicio efectivo de libre intercambio, prestando unha atención particular a:
- *o acceso a oportunidades de estudo e formación e servizos relacionados, para os alumnos.*
- *o recoñecemento e valoración dos períodos de estanza en institucións de investigación, ensino e formación Europeas (sic), sen prexuízo dos seus dereitos estatutarios, para os profesores, investigadores e persoal de administración.*

Promoción da cooperación Europea en aseguramento da calidade co obxecto de desenvolver criterios e metodoloxías comparables.

Promoción das dimensións Europeas necesarias en educación superior, particularmente dirixidas cara ao desenvolvemento curricular, cooperación entre institucións, esquemas de mobilidade e programas de estudo, integración da formación e investigación."

En consecuencia, preténdese adoptar un novo modelo coa implantación dun sistema de títulos doadamente comparables, e dun sistema de créditos como medio adecuado para promover a mobilidade. A Declaración de Boloña, aínda que non fixe deberes xuridicamente esixibles (así, por exemplo, destácanse dous estudosos das regulacións xurídicas sobre a Universidade, J. M^o SOLVIRÓN MORENILLA e F. PALENCIA HERREJÓN, *A nova regulación das Universidades. Comentarios e análise sistemática da Lei Orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de Universidades*, Ed. Comares, Granada, páx. 587: *"A Declaración de Boloña, máis que un corpo normativo, constitúe un "programa de acción" definido por un fin común (a creación dun espazo europeo de educación superior como medio para fomentar a mobilidade e o emprego en Europa, e a competitividade internacional das súas institucións de educación superior), a concretar no horizonte do ano 2010"*), fixa o ano 2010 como límite, con fases bianuais de realización seguidas da correspondente conferencia ministerial, onde se fai un seguimento e unha revisión dos logros alcanzados nese período de tempo. Así se fixeron as Declaracións gubernamentais de: 1998, La Sorbona, 1999, Bolonia, 2001, Praga, 2003, Berlín, 2005, Bergen, 2007, Londres, 2009, Benelux, 2010, Viena, onde se previron obxectivos que van dende os créditos ECTS, á aprendizaxe ao longo da vida (Praga, 2001), pasando por criterios comúns de calidade das titulacións (Bergen, 2005).

- 4 Así, L. MARTÍN REBOLLO, "Sobre o ensino do Dereito Administrativo tras a Declaración de Boloña (Texto, contexto e pretexto)" "Congreso da Asociación Española de Profesores de Dereito Administrativo, Toledo, 10-11 de febreiro de 2006, páx. 1. Publicado en *A autorización administrativa. O ensino do Dereito Administrativo hoxe: Actas do 1 Congreso da Asociación Española de Profesores de Dereito Administrativo*, Ed. Thomson -Aranzadi, Pamplona, 2007, páxs. 195-239.
- 5 Así, no mesmo "Comunicado de Londres. Cara ao Espazo Europeo de Educación Superior: respondendo aos retos dun mundo globalizado", do 18 de maio de 2007, dos Ministros responsables da educación superior que participan no proceso de Boloña, afirmase: *"Existe unha conciencia crecente respecto a que un resultado significativo do proceso consistirá nunha transición cara a unha educación superior centrada nos estudantes, e non nunha educación centrada no profesor. Continuaremos avalando este importante cambio de enfoque (...)"*.
- 6 Distínguense as competencias xenéricas das específicas; as xenéricas son aquelas que calquera profesional precisa para se desenvolver no contexto social actual, como o dominio de tecnoloxías, o acceso á información, a localización de datos, etc., etc. As competencias específicas están afectadas a unha determinada materia. A terminoloxía parece nova, por unha clara influencia das denominacións e conceptos que se impuxeron, pero, en realidade, aluden ao mesmo. Por iso, por exemplo, Sergio LLEBARÍA ("Plan Boloña. Os proles e as contras do novo grao en Dereito", 2009, páx.2), destaca que *"hai moitas competencias cognitivas que non nos son novas, como saber argumentar xuridicamente, saber comprender a abstracción do dereito, a súa instrumentalidade..."*.
- 7 Ben é verdade que esta nova terminoloxía tampouco é inocua, e non só queda no afán de establecer o novo polo novo -que tamén-, senón que persegue uns propósitos claros, e que foron denunciados. Así, por exemplo, E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ, "O capitalismo académico e o plan Boloña", *Eikaisa. Revista de Filosofía*, ano IV, 23 (marzo 2009), páxs. 362 e 363, afirmou: *"Ao falar de "competencias, destrezas, habilidades," estase a aplicar a filosofía da xestión de competencias e de coñecementos das escolas de negocios a carreiras como Medicina, Pedagogía, Enfermería, Antropoloxía, Historia da Arte ou Filosofía"; nas que non teñen cabida. As devanditas filosofías están destinadas a seleccionar os mellores profesionais, laboralmente falando, para sacar adiante un modelo determinado e a identificar por que unhas persoas triunfaron nun proxecto empresarial concreto para reclamar as súas calidades a futuros empregados (competencias). Gímeno Sacristán (2005) considera que esta proposta encerra, baixo unha nova -vella linguaxe, presupostos dunha concepción técnico -racionalista do ensino no que priman unha obsesión planificadora en termos condutuais da aprendizaxe (a medición de competencias observables),*

Regap



ESTUDOS E NOTAS

mo extremo, ou se sabe ou non se sabe unha disciplina. Esta é a clave e a proba definitiva. Se despois de tanta Conferencia e de tanta terminoloxía rimbombante, que pretende facer crer que estamos ante algo novo e moito mellor, logo o alumno, convertido en graduado ou doutor, non é competente, todo se cae como un castelo de naipes. É isto e só isto o que lle interesa á Sociedade: ter profesionais competentes, a estudosos e científicos de calidade. Se, ademais, teñen mobilidade, moito mellor. Pero esta non engade nada substancial, senón que é algo puramente accesorio. O demais é máis do mesmo. Polo tanto, hai moita follaxe retórica, sen dúbida por ese pracer de descubrir novos Mediterráneos cando dende hai séculos xa está descuberto⁸. Un novo intento de vender soños, que se non se saben articular rematan ou poden rematar en auténticos pesadelos.

O lexislador español adoptou medidas para as plasmación destes cambios (aínda que tecnicamente non estaba obrigado a iso). Así, a Lei Orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de Universidades, modificada pola Lei Orgánica 4/2007, do 12 de abril⁹, establece un título dedicado exclusivamente ao “Espazo Europeo de Ensino Superior” (EEES), artigos 87, 88, 89 e 89 bis¹⁰, e o Goberno da nación aprobou distintos Reais Decretos que se enmarcan no Proceso de Boloña: Real Decreto 1125/2003, do 5 de setembro, polo cal se establece o sistema europeo de créditos e a nova forma das cualificacións nas titulacións universitarias de carácter oficial; Real Decreto 1044/ 2003, do 1 de agosto, polo que se establece o procedemento para a expedición polas Universidades do Suplemento Europeo ao título (regulación de carácter transitorio mentres non sexan implantadas as novas titulacións oficiais conforme ao proceso de Boloña); os Reais Decretos 55/2005, do 21 de xaneiro, polo que se establece a estrutura das ensinanzas universitarias e se regulan os estudos universitarios de grao, e 56/ 2005, do 21 de xaneiro, polo que se regulan os estudos universitarios de posgrao; ambos os dous derogados polo máis recente Real Decreto 1393/ 2007, do 29 de outubro, polo que se establece a ordenación das ensinanzas universitarias oficiais, modificado posteriormente polo Real Decreto 861/ 2010, do 2 de xullo, e o Real Decreto 99/ 2011, do 28 de xaneiro, polo que se regulan as ensinanzas oficiais de doutoramento, ou, en fin, o Real Decreto 49/2004, do 19 de xaneiro, sobre a homologación de plans de estudo e títulos de carácter oficial e validez en todo o territorio nacional.

Por conseguinte, trátase dunha reforma de gran calado e repercusión práctica, que supón un cambio importante nos estudos universitarios, tanto polo que afecta á metodoloxía como aos mesmos contidos. De feito, o Informe titulado “Diagnóstico, Informe Técnico -xurídico e propostas de actuación en relación coas estruturas organizativas internas das

o desexo de establecer a priori a distribución dos tempos de duración de cada actividade académica (canto tempo a lección maxistral, a seminarios, a avaliación, a exposicións, etc.), e a intencionalidade de burocratizar e cuadrar a potencial actividade docente”.

8 S. LLEBARÍA (cit., pág. 2): “Ao final resulta que no grao, e sobre todo nos primeiros cursos, imos quedar co que os expertos chaman competencias cognitivas, e ao mellor estamos a redescubrir o que xa tiñamos e o que posiblemente algúns profesores facían”.

9 O Real Decreto -lei 14/2012, do 20 de abril, de medidas urxentes de racionalización do gasto público no ámbito educativo, modificou algúns preceptos que non teñen o carácter de orgánicos -é dicir, que para a súa alteración non necesitan Lei Orgánica (art.º 81 da Constitución)-; en concreto, os artigos 7.2; 8.2, 68; 81. Este Real Decreto -lei tivo unha contestación case inmediata polos reitores, tanto pola forma que se seguiu- sen ningunha audiencia ou solicitude de parecer da comunidade universitaria -como polo fondo, xa que incrementa substancialmente as taxas e establece un réxime de dedicación do profesorado que carece de xustificación. Así, nun comunicado de prensa do 25 de abril de 2012, a CRUE (Conferencia de Reitores de Universidades Españolas) declarou que se debe garantir un ensino superior público accesible, e que o profesorado “*ve como se lle reduce as condicións laborais e se lle modifica unilateralmente o réxime de dedicación*”. Pola súa banda, os reitores das Universidades públicas catalás descualifican a este Real Decreto -lei ao que lle imputan inxustiza (Cfr. “Universidade, xustiza, sociedade,” *La Vanguardia* do 24 de abril de 2012). Máis adiante afondarase un pouco máis neste extremo. Vide nota 53.

10 Debe terse en conta que xa o Título se encontraba na primeira redacción da Lei do ano 2001.

Universidades españolas (Gobernanza universitaria¹¹) “, de setembro de 2011, elaborado por un grupo de expertos nomeados polo Ministerio de Educación, afirma que supón “un cambio no paradigma educativo que debería influir na estruturación do goberno das Universidades en España” (páx. 52).

II A nova estrutura das ensinanzas universitarias: grao, máster e doutoramento

O artigo 37 da Lei Orgánica de Universidades establece que as ensinanzas universitarias se estruturan en tres ciclos: grao, máster e doutoramento, e que a superación de tales ensinanzas dará dereito, nos termos que estableza o Goberno, logo de informe do Consello de Universidades, á obtención dos títulos oficiais correspondentes.

O EEES¹² pretende, como xa se viu, lograr unha serie de obxectivos no ámbito do ensino superior. A Lei Orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de Universidades, na súa primitiva redacción xa acolleu no Título XIII as previsións para este EEES (art.º 87-89), coa implantación de normas sobre a integración do devandito espazo, as ensinanzas e os títulos, o profesorado e a mobilidade dos estudantes. A reforma levada a cabo en 2007, e impulsada por un novo Goberno, por virtude da Lei Orgánica 4/2007, do 12 de abril, segue a mesma dirección cunha regulación da integración (art.º 87), das ensinanzas e títulos e da mobilidade dos estudantes (art.º 88), do profesorado (art.º 89), e engadiu o artigo 89 bis para regular o persoal de administración e servizos. De acordo co establecido nesta Lei Orgánica:

- no ámbito das súas respectivas competencias, o Goberno, as Comunidades Autónomas e as Universidades adoptarán as medidas necesarias para completar a plena integración do sistema español no referido espazo;
- prevese que os títulos expedidos polas Universidades españolas se acompañen do suplemento europeo ao título;
- establécese a regulación polo Goberno das normas necesarias para a unidade de medida do haber académico (o crédito europeo), correspondente á superación de cada unha das materias que integran os plans de estudos das diversas ensinanzas que conduzan á obtención de títulos de carácter oficial e validez en todo o territorio nacional;
- fomento da mobilidade dos estudantes;
- fomento da mobilidade dos profesores;
- impulso da renovación metodolóxica do ensino universitario “para o cumprimento dos obxectivos de calidade” do EEES;
- fomento, así mesmo, da mobilidade do persoal de administración e servizos

11 Documento para análise da Comisión Mixta de Goberno universitario. Na páxina 54 sinala: “non hai dúbida que a nova regulación das ensinanzas universitarias oficiais obriga a realizar unha reconsideración das competencias dos departamentos universitarios, das competencias dos centros e da relación entre ambas as dúas estruturas da organización interna da universidade”.

12 Abreviatura de *Espazo Europeo de Educación Superior*.

Como xa se referiu, aprobáronse polo Goberno da nación, tanto na etapa na que estaba o PP (1996-2004), como na que se encontraba o PSOE (2004-2011) diversos Reais Decretos. Interesa deterse na regulación que establece o Real Decreto 1393/2007, do 29 de outubro, polo que se dispón a ordenación das ensinanzas universitarias oficiais, que ten por obxecto desenvolver a estrutura das ensinanzas desta clase, de acordo coas liñas xerais derivadas do EEES, e que establece as directrices, condicións e procedementos de verificación e acreditación que deberán superar os plans de estudo (art.º 1). De modo que, segundo o artigo 3. 1, as Universidades impartirán ensinanzas de grao, máster e doutoramento conducentes á obtención dos correspondentes títulos oficiais, e as ensinanzas universitarias oficiais concrétnanse nos plans de estudo *“que elaborarán as universidades, con suxeición ás normas e condicións que lles sexan de aplicación en cada caso. Os devanditos plans de estudo haberán de ser verificados polo Consello de Universidades e autorizados na súa implantación pola correspondente Comunidade Autónoma, de acordo co establecido no artigo 35.2”* da Lei Orgánica de Universidades.

Este Real Decreto, en cumprimento co establecido pola Lei Orgánica de Universidades, prevé que o haber académico *“que representa o cumprimento dos obxectivos previstos nos plans de estudos conducentes á obtención de títulos universitarios oficiais se medirá en créditos europeos”* (art.º 5.1), e que o nivel de aprendizaxe conseguido polos estudantes nas ensinanzas oficiais de Grao e Máster, se expresará *“mediante cualificacións numéricas”* (art.º 5.2). Polo tanto, como asevera MARTÍN REBOLLO¹³, a adopción do novo sistema de créditos xunto co suplemento europeo do título e un método de cualificacións homoxéneo, serve para comparar e recoñecer estudos realizados en diversos países e constitúe dende logo unha condición necesaria para establecer as novas titulacións. En relación con este propósito está, como cabe supoñer, a estrutura do ensino universitario, que se divide en grao e posgrao. O Real Decreto 1393/2007, no seu capítulo II, dispón que se estruturarán en tres ciclos, denominados *“respectivamente Grao, Máster e Doutoramento”* (art.º 8). O ensino de grao ten por finalidade a *“obtención por parte do estudante dunha formación xeral, nunha ou varias disciplinas, orientada á preparación para o exercicio de actividades de carácter profesional”* (art.º 9.1). A superación das ensinanzas previstas dará dereito á obtención do título de Graduado ou Graduada (sic), coa denominación específica que, se é o caso, figure no RUCT¹⁴.

Obsérvese que aquí o que prima é a preparación profesional, queda, pois, fóra dos obxectivos a preparación científica ou cultural, o que xa constitúe unha desviación coas tres finalidades clásicas da Universidade, que xa destacou ORTEGA E GASSET no seu coñecido ensaio sobre a *Misión da Universidade*¹⁵: preparación profesional, científica e cultural,

13 “Sobre o ensino do Dereito Administrativo tras a Declaración de Boloña...”, cit., pág. 8

14 Abreviatura de *Registro de Universidades, Centros e Títulos*.

Hai que sinalar que no “BOE” núm. 64, do 16 de marzo de 2011, publicouse a Resolución do 25 de febreiro de 2011, da Secretaría Xeral de Universidades, pola que se publica o Acordo de Consello de Ministros do 11 de febreiro de 2011, polo que se establece o carácter oficial de determinados títulos de Grao e a súa inscrición no Rexistro de Universidades, Centros e Títulos. Para o caso da Universidade das Palmas de Gran Canaria, publicouse a denominación de “Graduado ou Graduada en Dereito”. Así mesmo, no “BOE” núm. 73, do 26 de marzo de 2012 publicouse a Resolución do 5 de marzo de 2012 da Secretaría Xeral de Universidades pola que se publica o Acordo do Consello de Ministros do 24 de febreiro de 2012 polo que se establece o carácter oficial de determinados Másters.

15 Débese ter en conta que este ensaio, xunto co libro de Á. LATORRE, *Universidade e sociedade*, Ariel, Barcelona, 1964, constitúe unha das reflexións máis serias sobre os problemas dos estudos universitarios. De grande interese tamén é o volume de F. GINER DOS RÍOS, *Escritos sobre a Universidade española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, se ben se centra xa nunha época algo afastada: fins do século XIX ata a guerra civil aproximadamente.

aínda que nunha interpretación conxunta coa LOU¹⁶ (art.º 1), norma de superior rango, ademais, é palmario que tamén procede a preparación cultural. Resultaría contraproducente que a Universidade se limitase a “adestrar”, isto é, a procurar unha aprendizaxe pasiva, máis propio do mundo animal que dos elevados cumios aos que pode chegar a intelixencia humana¹⁷. Limitarse a isto, *por un superficial desexo de achegar algo novo*, empaquetado cun europeísmo máis superficial aínda -o Plan Boloña- é un craso erro: *a mera preparación profesional, por digna ou meritória que sexa, é necesaria, pero non suficiente*¹⁸.

Di o Real Decreto 1393/2007, dentro das directrices para o deseño dos títulos de grao, que os plans terán 240 créditos, *“que conterán toda a formación teórica e práctica que o estudante deba adquirir: aspectos básicos da rama de coñecemento, materias obrigatorias ou optativas, seminarios, prácticas externas, traballos dirixidos, traballo de fin de Grao e outras actividades formativas,”* se ben nos casos en que iso *“veña determinado por normas de dereito comunitario, o Goberno, logo de informe do Consello de Universidades, poderá asignar un número maior de créditos”* (art.º 12.2). Opta, en consecuencia, polo modelo 4 +1 (catro anos de Grao e un de Máster), e hai, pois, unha redución significativa de créditos se se compara coas extinguidas Licenciaturas (uns 300). Deses créditos hai un mínimo de formación básica de 60 (art.º 12. 5), e se se programan prácticas externas, estas terán unha extensión máxima de 60 créditos (art.º 12.6), e deberán ofrecerse preferentemente na segunda metade do plan de estudos. Ademais, estas ensinanzas *“concluirán coa elaboración e defensa dun traballo de fin de Grao”* (art.º 12.3). O título adscribese por proposta da Universidade nalgunha das seguintes ramas de coñecemento: a) Artes e Humanidades, b) Ciencias, c) Ciencias da Saúde, d) Ciencias Sociais e Xurídicas, e e) Enxeñaría e Arquitectura (art.º 12.4).

O papel que ten cada Universidade -e son moitas¹⁹ e de moi variado carácter e calidade- ten un evidente calado²⁰, pois cada Universidade determinará discrecionalmente os contidos formativos específicos ao elaborar os plans de estudos²¹. Neles concretaranse para cada ma-

16 Abreviatura de Lei Orgánica de Universidades.

17 Neste punto convén recordar as interesantes reflexións de J. A. SAYES (*Ciencia, ateísmo e fe en Deus*, Euns, Pamplona, 1994, páxs. 235 e 236): *“Pero os animais non chegan á aprendizaxe como tal, pois é un feito espiritual que se realiza mediante a abstracción. Por iso acontece que todo o que o home aprende, non o transmite aos seus fillos na xeración, non vai encerrado materialmente nos seus xenes. En cambio, todo o que o animal coñece por instinto, se comunica na xeración material. Non así o que se aprende por adestramento, é verdade; pero a proba de que o aprendido por adestramento se basea só en asociación de imaxes e sensacións é que non o poderá transmitir consciente e voluntariamente aos seus descendentes. Foi “unha aprendizaxe” pasiva, un adestramento (por asociación de imaxes e sensacións), non unha aprendizaxe polo camiño da intelixencia da que carece,”*

18 Pero é evidente que o propósito é ese. E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ (cit., páx. 362), asevera que é obvio que toda persoa necesita esas aptitudes e competencias para conseguir traballo, e que no *“Proyecto Tuning se fala -con estas palabras-” de “adestramento do alumnado” que han de resultar “dúctiles”,* e de que non é prioritaria a adquisición de coñecementos, non tanto como unha formación non excesivamente profunda, senón máis ben adaptable, centrada nas chamadas capacidades transversais (que en definitiva son as que converten unha persoa nun traballador perfectamente apto para ser inserido nun mercado laboral incerto e moi flexible) “.

19 Segundo o Informe “Universidade, universitarios e produtividade en España”, realizado pola Fundación BBVA e o Instituto Valenciano de Investigacións Económicas (17 de abril de 2012), existen 79 Universidades (50 públicas e 29 privadas), concentrándose máis da metade nas catro Comunidades Autónomas máis poboadas (Madrid, 15; Cataluña, 12; Andalucía, 10; Comunidade Valenciana, 8). Hai, ademais, 236 campus nos que estudan 1.650. 000 estudantes.

20 No mesmo sentido, o informe “Diagnóstico, informe técnico -xurídico e propostas de actuación en relación coas estruturas organizativas internas das Universidades españolas (Goberno universitario”, cit., páx. 87: *“É a universidade -afirma-, quen propón os títulos oficiais e propios, é a universidade quen define os graos e os seus contidos, é a universidade quen decide que másters universitarios e propios teñen que ofertarse, é a universidade quen define as liñas de investigación que darán lugar aos estudos ou ao proceso formativo que supón o Doutoramento”.*

21 Dentro dos cales se insíren as denominadas “materias transversais” (art.º 12. 5, Real Decreto 1393/2007) que no caso, por exemplo, do Dereito gardan escasa vinculación coa Ciencia Xurídica, e sería desexable que non sirvan para iniciar tendencias xeneralistas sen proveito



teria os obxectivos, coñecementos, aptitudes e destrezas que se deben adquirir, descrición de contidos e número de créditos asignados. Ademais, de acordo coas novas tendencias que inciden na aprendizaxe, e, polo tanto, nun cambio de metodoloxía, se prescribe que se poderá valorar nos créditos as prácticas en empresas ou institucións, os traballos profesionais academicamente dirixidos e integrados no plan de estudos, etc.²². O que implica que o relevante agora non é o número de horas lectivas, senón a carga de traballo para o alumno, porque un crédito ECTS²³ supón entre 25 e 30 horas de traballo, nos que se computan tanto as actividades presenciais (clases maxistras, seminarios, clases prácticas, etc.) como as non presenciais (estudo persoal, preparación de casos, lecturas...) ²⁴. Iso supón que, como cada curso debe ter un máximo de 60 créditos, hai un total de 40 horas de traballo á semana.

O traballo de fin de grao terá entre 6 e 30 créditos, deberase realizar na fase final do plan de estudos e estar orientado á avaliación das competencias asociadas ao título (art.º 12.7). Ademais, para facilitar a mobilidade, que é, como se sabe, un dos obxectivos máis resalta-

ningún para a formación técnico -xurídica (xa de por si longa e complexa), e que son máis propias do ensino secundario. Xa temos antecedentes moi elocuentes sobre a ineficacia das xeneralizacións enciclopédicas no pobre desenvolvemento do Dereito Político (vide sobre isto as críticas ben fundadas de A. GALLEGO ANABITARTE, *Formación e ensino do Dereito Público en España (1769-2000). Un ensaio crítico*, Marcial Pons, Madrid -Barcelona, 2002, páxs. 311-312. Tamén E. GARCÍA DE ENTERRÍA, moito máis resumidamente, no "Prólogo" ao seu libro, *A Constitución como norma e o Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2ª ed. 1982, páxs. 19-34. Di na pág. 26: "Esas disciplinas "materiais" e non "normativas" "terán o interese que teñan, que é moito, sen ningunha dúbida; o seu coñecemento terá interese instrumental para o xurista, tamén sen dúbida; pero en ningún caso poden pretender substituír cos seus conceptos, máis ou menos afinados, atinados e gratificantes, aos conceptos propios do Dereito, nin sobre todo, ao inevitable funcionalismo social que a este, e a el só toca cumprir: O dereito como realidade e como técnica non é en modo algún disoluble por esoutras ciencias (...)". Pero o certo é que se observan curiosidades como "Intolerancia e dereitos humanos: unha polémica histórica", cuxa denominación, con todos os respectos, non parece a propia dunha materia universitaria, por moito valor que teñan -que o teñen- os dereitos humanos; "Xeografía dos sistemas xurídicos", Comunicación e recursos para xuristas", "Introdución á contabilidade", "Introdución á economía", etc., etc. (Os exemplos están sacados dos plans de estudos de graduado en Dereito das Universidades das Palmas de Gran Canaria, de La Laguna e de Alicante). É obvio que no resultado final de moitos plans das Universidades españolas influíron as tensións entre áreas de coñecemento e os intereses creados. E é que, como afirma F. DE CARRERAS, que "na carreira de Periodismo haxa materias transversais, paréceme ben, pero noutras ciencias que teñen unha tradición longa, como Dereito, se pos moitas transversais, ao final non tes Dereito. Os alumnos xa estudaron historia no Instituto e non ten sentido que durante un cuadrimestre repitan o que xa estudaron a custa de restar aquilo que non aprenderon en ningún lado. Contando as materias que aparecen neste Decreto, quedan menos da metade que sexan propiamente xurídicas (...) ("Plan Boloña. Os proles e as contras do novo grao en Dereito", cit., p.5).

- 22 O artigo 12.8 do Real Decreto 1393/ 2007 di algo que é bastante cuestionable: "De acordo co artigo 46.2, i) da Lei Orgánica 6/2001, do 21 de decembro de Universidades, os estudantes poderán obter recoñecemento académico en créditos por participación en actividades universitarias culturais, deportivas, de representación estudantil, solidarias e de cooperación ata un máximo de 6 créditos do total do plan de estudos cursado". Este artigo, por de pronto, non di toda a verdade; pois non é certo que a inicial Lei Orgánica 6/2001, do 21 de decembro, establecese tan pintoresco contido. Foi a reforma da Lei Orgánica 6/2001, levada a cabo pola Lei Orgánica 4/2007, do 12 de abril, a que inseriu o artigo 46. 2 i) "Obter recoñecemento académico pola súa participación en actividades universitarias culturais, deportivas, de representación estudantil, solidarias e de cooperación", e, ademais, neste precepto non se chega a determinar o número concreto de créditos. Sorprende un pouco que cando o mesmo Real Decreto 1393/2007, precise case sempre a modificación operada pola Lei Orgánica 4/2007 (cfr. a súa exposición, así como os art. 1, 3, 7, 8, 14.1, etc.), non o faga neste precepto, que pode servir pura e simplemente para asegurar corruptelas, e que sen dúbida desvirtúa seriamente o rigor que debe ter o estudo universitario. Está moi ben que a Universidade fomenta actividades culturais, pero, que ten que ver a actividade deportiva, de representación estudantil, solidaria e de cooperación con ser un bo médico ou un aceptable arquitecto? É que a Universidade se propón converterse nunha ONG, nun santo laico? Isto é pura ideoloxía, metida de contrabando, que en último termo desnaturaliza a función da Universidade e o servizo público que esta presta. Ser solidario, practicar deporte, cooperar cos demais, e ser simpático e agradable, se se terza, é moi positivo, convén fomentalo, e fainos mellores seres humanos. A mesma Universidade pode incentivalo. Pero ten que ver pouco co rendemento académico do alumno. O rendemento académico, sobre todo se se pretende, como agora a lexislación destaca, formar para "o exercicio de actividades de carácter profesional" (art. 9.1 do Real Decreto 1393/2007), debe estar determinado polos méritos académicos estritamente considerados. Hai quen non practica deporte, nin participa nos mecanismos de representación, e, mesmo, pode que sexa un egoísta integral, e ten uns magníficos resultados académicos. E pode acontecer, tamén, o contrario. Hai quen ten uns valores para o deporte ou a representación estudantil, e é un magnífico ser humano, xeneroso e solidario, pero non logra bos resultados académicos. Mesturar os conceptos desta forma non é correcto. Da mesma forma que unha estrada non serve para que transite un tren, uns raís de tren non son aptos para que poida circular axeitadamente un coche ordinario. Son cousas distintas; importantes as dúas, útiles ambas as dúas, ningunha mellor que a outra, pois facilitan o transporte. Pero desenvólvense partindo de distintos presupostos.

23 Abreviatura de *European Credit Transfer System*.

24 Cfr. J. DÍEZ-HOCHLEITNER, "Boloña como pretexto para a mellora do ensino nos estudos de Dereito", *Actualidade Xurídica* Uría Menéndez / 26-2010).

dos polo EEES, prevese a posibilidade de que as Universidades organicen Plans de estudo conxuntos con outras Universidades españolas e estranxeiras.

Pola súa banda, as ensinanzas de Máster teñen como finalidade a “*adquisición polo estudante dunha formación avanzada, de carácter especializado ou multidisciplinar, orientada á especialización académica ou profesional, ou ben a promover a iniciación en tarefas investigadoras*” (art.º 10.1, Real Decreto 1393/2007). A superación das ensinanzas dará dereito á obtención do título de Máster universitario, coa denominación específica que figure no RUCT (art.º 10.2, Real Decreto 1393/2007). Como no caso anterior, os plans de estudo serán elaborados polas Universidades; agora ben, cando se trate de títulos que habiliten para o exercicio de actividades profesionais reguladas en España, o Goberno establecerá as condicións ás que se deberán adecuar os correspondentes plans de estudo, que ademais se deberán axustar, se é o caso, á normativa europea aplicable. Estes plans de estudo deberán, en todo caso, deseñarse de forma que permitan obter as competencias necesarias para exercer unha profesión. Para tales efectos a Universidade xustificará a adecuación do plan de estudos ás devanditas condicións (art.º 15.4). Terán entre 60 e 120 créditos, que conterán toda a formación teórica e práctica que o estudante debe adquirir: materias obrigatorias, materias optativas, seminarios, prácticas externas, traballos dirixidos, traballo fin de Máster, actividades de avaliación, e outras que resulten necesarias segundo as características propias de cada título. Estas ensinanzas concluirán coa elaboración e defensa pública dun traballo fin de Máster, que terá entre 6 e 30 créditos (art.º 15. 3, Real Decreto 1393/2007). Para acceder ás ensinanzas oficiais de Máster será necesario estar en posesión dun título universitario oficial español ou outro expedido por unha institución de educación superior do Espazo Europeo de Ensino Superior (art.º 16.1, Real Decreto 1393/2007). Hai que advertir que en España ata o momento presente os posgraos de prestixio se cursaron nalgúns escolas de negocio privadas (IESE, ESAGE, IE), que outorgan títulos de máster para diferentes empresas, o cal permite prever, como sinala Francesc DE CARRERAS SERRA, que “*os mellores másters de orientación profesional serán os das universidades privadas*”, e que a Universidade pública quede atrasada. Iso trae consecuencias económicas evidentes, sobre todo para os alumnos de estratos non moi favorecidos economicamente²⁵, e tamén para a propia posición e función da Universidade pública.

25 F. DE CARRERAS SERRA apunta con meridiana claridade: “*(...) os másters profesionais serán de máis calidade nas privadas que nas públicas e, polo tanto, os seus títulos serán moito mellor valorados no mercado laboral. Agora ben, unicamente os alumnos pertencentes a familias con medios abondo para financiar estes custosos estudos poderán acceder a eles e non creo que a porcentaxe de bolsas logre reequilibrar a situación. No campo profesional, as elites futuras, polo tanto, formaranse nos másters das universidades privadas. A función de igualación social, a igualdade de oportunidades que durante os últimos decenios fomentou a universidade pública ao posibilitar os estudos de alumnos procedentes de familias de clase media-baixa e de clase traballadora, terá concluído. Os estudos superiores cursados na universidade volverán ser o filtro mediante o cal as elites sociais e económicas recrutarán entre as súas propias filas os futuros dirixentes da Administración, da empresa e das distintas profesións. O ascensor social baseado na intelixencia e o esforzo terá deixado de funcionar e diso resentiranse non só os excluídos pola súa orixe social e cultural senón a sociedade no seu conxunto ao quedar desprovista das súas máis valiosas cabezas en beneficio daqueles que puideron financiarse un máster de calidade (...), tras un rodeo, teremos voltos ao punto de partida, o cal implica non só unha regresión dende o punto de vista social por diminuír a igualdade de oportunidades senón tamén dende o punto de vista económico por reducir o capital humano intelectualmente máis capacitado.*” (“A propósito de Boloña: Quo vadis a Universidade Española?”, *Revista Xeral de Dereito Constitucional*, núm. 9, 2010, páx. 26, 27 e 28). Outro autor, J. R. CAPELLA (“A crise universitaria e Boloña”, *A vella toupa*, núm. 252, 2009, páx. 13 e ss., despois de sinalar que o “*obxectivo é trasladar aos estudantes unha parte maior dos custos da educación superior*”, e de que se persegue que a educación superior pase de ser dunha actividade promovida polo Estado a “*unha actividade mercantil como outras*”, afirma que as matrículas dos másters pasarán a custar normalmente “*bastante máis que os cursos actuais de licenciatura*” (páx. 14). Este podería ser, en efecto, unha desviación do proceso, pero é posible avogar tamén por un reforzo do papel da Universidade pública, para o cal é necesario a adopción de medidas estratéxicas, lexislativas e administrativas. Vide. Anexo III “A Universidade como problema de Estado”.

No caso de Dereito, é sabido que a *Lei 34/2006, do 30 de outubro, sobre o acceso ás profesións de Avogado e Procurador dos Tribunais*, establece que os estudantes que se licencien ou gradúen despois de outubro de 2011 poden, á parte doutros requisitos, cursar un Máster. Así, o Real Decreto 775/2011, do 3 de xuño, polo que se aproba o Regulamento da Lei 34/2006, dispón no seu artigo 2 que a obtención do título profesional de avogado ou de procurador dos tribunais require o cumprimento dos seguintes requisitos: a) Estar en posesión do título de Licenciado en Dereito, Graduado en Dereito ou doutro título universitario de Grao equivalente (...); b) Acreditar a superación dalgún dos cursos de formación comprensivos dun conxunto de competencias necesarias para o exercicio das devanditas profesións; c) Desenvolver un período formativo de prácticas en institucións, entidades, despachos, relacionados co exercicio desas profesións, e d) Superar a proba de avaliación final acreditativa da respectiva capacitación profesional; e o artigo 4 dese mesmo Real Decreto dispón que a formación a que se refire o apartado b) do artigo 2, para a presentación á proba de avaliación final do título profesional, *“poderá ser adquirida a través das seguintes vías: a) Formación impartida en universidades públicas ou privadas no marco das ensinanzas conducentes á obtención dun título oficial de Máster (...)”*. Co que o Máster adquire, pois, certa transcendencia neste ámbito.

Por último, o terceiro ciclo está integrado polos estudos de doutoramento, que se definen como *“estudos universitarios oficiais, conducente á adquisición das competencias e habilidades relacionadas coa investigación científica de calidade”* (arts. 11.1, Real Decreto 1393/2007, e 2 do Real Decreto 99/2011, do 28 de xaneiro, polo que se regulan as ensinanzas oficiais de doutoramento²⁶). O doutoramento permite adquirir un conxunto de competencias que están previstas no artigo 5 do Real Decreto 99/2011: comprensión sistemática dun campo de estudo e dominio de habilidades e métodos de investigación relacionados co devandito campo, capacidade de concibir, deseñar, crear, poñer en práctica e adoptar un proceso substancial de investigación ou creación, capacidade de contribuír á ampliación das fronteiras do coñecemento a través da investigación orixinal, capacidade de realizar unha análise crítica e de avaliación e síntese de ideas novas e complexas, capacidade de comunicación coa comunidade académica e científica e coa sociedade en xeral acerca dos ámbitos de coñecemento nos modos e idiomas de uso habitual na súa comunidade científica internacional, capacidade de fomentar, en contextos académicos e profesionais,

26 Este Real Decreto 99/2011 participa de todas as formulacións ideolóxicas do EEES. Di de forma enfática que o *“desenvolvemento do terceiro ciclo dentro da construción do Espazo Europeo de Ensino Superior (EEES) debe ter presentes as novas bases da Axenda Revisada de Lisboa, así como a construción do Espazo Europeo de Investigación (EEI) e os obxectivos trazados para este no Libro Verde de 2007. Deste modo, o doutoramento debe xogar un papel fundamental como intersección entre o EEES e o EEI, ambos os dous piares fundamentais da sociedade baseada no coñecemento. A investigación debe ter unha clara importancia como parte integral da educación superior universitaria e a mobilidade debe ser valorada tanto na etapa doutoral como Postdoutora (sic), como peza esencial na formación dos mozos investigadores.*

O proceso do cambio -prosegue-, do modelo produtivo cara a unha economía sostible necesita aos doutores como actores principais da sociedade na xeración, transferencia e adecuación da I+D+I. Os doutores deberán xogar un papel esencial en todas as institucións implicadas na innovación e a investigación, de forma que lideren o transvasamento dende o coñecemento ata o benestar da sociedade.” Recálcase a súa importancia no avance do coñecemento científico a través da “investigación orixinal” (o entrecamiñado figura no texto do Real Decreto 99/2011), o carácter non só de estudantes, senón de investigadores en formación, a natureza de “elemento clave” que ten nestes momentos a formación de investigadores para unha sociedade baseada no coñecemento, a flexibilidade ante a variedade de necesidades e métodos de formación, a creación das chamadas “Escolas de Doutoramento” (art.º 9), a fixación *“por vez primeira dun prazo máximo de duración dos estudos de doutoramento”* (por certo, isto non é exacto, se se repasa, por exemplo, o Real Decreto 185/1985, do 23 de xaneiro, art.º 7.5, compróbase que xa contiña límites temporais para os estudos de doutoramento, cando afirmaba: *“A tese doutoral deberase presentar nun prazo máximo de cinco anos dende a admisión do doutorando nos programas de Doutoramento. Este prazo será ampliable por dous anos, como máximo, pola Comisión de Doutoramento, logo de informe do Departamento correspondente.”* Non se pode facer, pois, unha afirmación así nun texto legal), a previsión de que os tribunais encargados de avaliar as teses doutorais deberán estar conformados na súa maioría por doutores externos á Universidade e ás institucións colaboradoras (art.º 14.2), ou a mención internacional no título de Doutor (art.º 15).

o avance científico, tecnolóxico, social, artístico ou cultural dentro dunha sociedade baseada no coñecemento. Ademais, di o artigo 5.2 que *“a obtención do título do Doutor debe proporcionar unha alta capacitación profesional en ámbitos diversos, especialmente aqueles que requiren creatividade e innovación. Os doutores terán adquirido, polo menos, as seguintes capacidades e destrezas profesionais para: a) Desenvolverse en contextos nos que hai pouca información específica, b) Encontrar as preguntas clave que hai que responder para resolver un problema complexo, c) Diseñar, crear, desenvolver e emprender proxectos novidosos e innovadores no seu ámbito de coñecemento, d) Traballar tanto en equipo coma de xeito autónomo nun contexto internacional ou multidisciplinar, e) Integrar coñecementos, enfrontarse á complexidade e formular xuízos con información limitada, e f) A crítica e defensa intelectual de solucións”*. Por outra parte, para acceder ao Programa de Doutoramento é necesario ter superado un período de formación e un período de investigación organizado, sendo necesario para acceder ao devandito Programa no seu período de investigación estar en posesión dun título oficial de Máster Universitario (arts. 18 e 19.1 do Real Decreto 1393/ 2007, e 6 do Real Decreto 99/2011) e despois presentar unha tese doutoral (art.º 21. Real Decreto 99/2011)²⁷.

27 Por outro lado, sorprende que unha norma que regula o doutoramento, que ten, ademais, simple rango de Real Decreto, nin sequer na súa exposición menciona como se desenvolveu o doutoramento en España a partir, por exemplo, da Lei Orgánica de Reforma Universitaria de 1983. Pero é que tampouco se argumenta sobre a base da Lei Orgánica de Universidades actualmente en vigor, salvo unha concisa mención ao principio do Real Decreto. Parece que para o lexislador de 2011 o doutoramento é unha especie de recén nacido que debe aprender só a lección do EEES, e, por conseguinte, debe reflectir só os tópicos e dogmas inherentes a esta pretensión política (sociedade do coñecemento, elemento fundamental de encontro entre o EEES e o EEI, etc.). Hai unha preocupación patente, e plenamente xustificada, pola necesidade de impulsar a I+D+I, pero vinculada ás industrias e empresas (*“Os documentos europeos tamén destacan -di- a necesidade de impulsar a I+D+I en todos os sectores sociais particularmente mediante a colaboración no doutoramento de industrias e empresas (...)”*). Pero non se di expresamente nada acerca do que ata agora foi tradicional no doutoramento, que é o de servir como vehículo para a carreira universitaria (Vide. A. E. ASIS ROIG, “Aproximación histórica e significado actual do réxime xurídico do doutoramento en España”, no *Libro homenaxe ao profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, páx. 273 e ss. Por exemplo, o artigo 13.1 do Real Decreto 778/1998, do 30 de abril, polo menos dicía: *“O título de Doutor obtido e expedido de acordo co disposto nos preceptos anteriores terá carácter oficial e validez en todo o territorio nacional, surtirá efectos académicos plenos e habilitará para a docencia e a investigación de acordo co establecido nas disposicións legais”*). Pero o máis grave é que o Real Decreto de 2011 se dita despois de varios anos de profunda e dramática crise, con recortes brutais para a investigación, e regula coma se isto non existise, con afirmacións que máis que desenvoltura reflicten unha insensibilidade que raia o autismo: *“Desta forma -argúe-, defínese con claridade a misión dos doutores na nova sociedade do coñecemento, o que redundará no recoñecemento profesional e prestixio social, a idoneidade nas perspectivas laborais e nas súas achegas ao novo modelo de crecemento.”* Como se pode afirmar isto cando se recortou o presuposto para a investigación, dende hai xa tempo? Como é posible argüir como soporte da nova regulación “as perspectivas laborais” cando hai miles que tiveron que emigrar polo maltrato que se lles dispensa? Realmente o lexislador parte da realidade ou inventou unha virtual para aprobar estas normas? (Vid., por exemplo, El País, do 2 de marzo de 2012, que di: *“O recorte es” una bomba letal” para a ciencia, advirten os investigadores”*, así como o editorial deste periódico do día 2 de abril de 2012, “Alarma na ciencia”) La impresión que se ten é a de que se tivo só en conta o conxunto de dogmas e tópicos que se estableceron para articular o EEES, e nada máis. Fíxose un Real Decreto que, entre outros defectos, padece autismo. *Por iso non só resulta algo presentuoso, senón un pouco vacío. Presuntuoso* porque con claro espírito adánico cre estar a inventar o doutoramento, cando hai séculos que está inventado (Cfr., de novo, A. E. ASIS ROIG, páx. 275 e ss.: primeiro, a *disputatio*, reflexo do método hipotético -dedutivo; logo pasa o título por unha concepción burocrática, ligada a temarios preestablecidos, e, por último, a que chegou ata o momento presente, é dicir, unha formación investigadora que se explicita nun traballo orixinal, concibido este como fundamento da formación universitaria, en orde a alcanzar a condición de investigador e especialista altamente cualificado, con máis preparación científica que Diplomados e Licenciados; concepción que xa se encontraba, por certo, na LRU de 1983, como refire o citado A. E. ASIS ROIG, páx. 320, e que non é, por conseguinte, unha achega orixinal nin do EEES nin deste Real Decreto 99/2011); e *vacío* porque non se observa ningunha substancia verdadeiramente importante. Detrás dunha terminoloxía novidosa e inchada (EEES, EEI, crecemento sostible, os que participan no programa non son só estudantes, senón *investigadores en formación* -que efecto práctico ten este cambio de palabras?- , a formación de investigadores é clave para a sociedade do coñecemento, etc., etc.) non hai nada substancioso, en realidade, pois o nervio do doutoramento segue sendo o proceso de preparación, e a elaboración e avaliación da tese (art. 4 do Real Decreto 99/2011). Exactamente o mesmo que había, por exemplo, no Real Decreto 185/1985 ou no posterior Real Decreto 778/1998. Só que agora se aumenta a burocracia, cun “documento de actividades de doutoramento” ou coas Escolas de Doutoramento, que, como é lóxico, necesitarán financiamento, fíxanse, así mesmo, uns prazos coa enfática afirmación de que *“se establece por primeira vez un prazo máximo de duración dos estudos de doutoramento”* (o cal, como xa se demostrou, sinxelamente é incerto, porque o artigo 7 do Real Decreto 185/1985, xa establecía limitación temporal) e, ademais, eses prazos son quizais pouco razoables para a elaboración dalgunhas teses (pénsese no traballo de campo que hai que facer, as viaxes, a experimentación, a escaseza de medios económicos que teñen as Universidades, etc., etc.), pois haberá investigacións que requirirán sen dúbida máis anos, se queren ser cualificadas como serias e útiles. Ademais, sobredimensiónase a mobilidade coma se esta fose o pasaporte para a calidade, e todo iso sen contar co feito de que coa forte crise económica diminuírán as bolsas e axudas e, polo tanto, a investigación poderá atrasarse ou, peor aínda, quedar paralizada e anulada.

Este Real Decreto pretende, pois, máis que regular os estudos de doutoramento, **definir un arquetipo de doutor**, o que non é exactamente igual. Xunto a obviedades que un texto legal debe evitar (comprensión sistemática dun campo de estudo, capacidade para concibir, deseñar, crear, poñer en práctica e adoptar un proceso substancial de investigación ou creación, etc.), contén excesiva retórica sen que se saiba moi ben cal é o proveito (“proceso substancial de investigación ou creación”, “deseñar, crear, desenvolver e emprender proxectos novidosos e innovadores”, etc.), e un concepto bastante forzado e ata irreal, nalgúns casos, do que é un investigador. Se unha das competencias que, segundo o artigo 5, debe ter un doutor é a da “*capacidade de comunicación coa comunidade académica e científica e coa sociedade en xeral acerca dos seus ámbitos de coñecemento nos modos e idiomas de uso habitual na súa comunidade científica internacional*”²⁸, hai auténticos xenios nas súas disciplinas que non poderían entrar no arquetipo que define o Real Decreto. Un brillante Gregori Perelmán, que logrou resolver a *conjectura de Poincaré*, e nin sequera aceptou recoller a Medalla Fields, estaría condenado como doutor porque non se comunica ben coa súa contorna, cando é notoria a súa valía como matemático. Hai un exceso de regulación e de pretensión totalizadora neste Real Decreto, que non capta axeitadamente a pluralidade das disciplinas, o seu contido e metodoloxía²⁹, e a natureza mesma dun bo número de investigadores, que non se axusta ás definicións que a norma impón. Pénsese que ORTEGA E GASSET afirmaba que o científico vén a ser “o monxe moderno”. “*O home de ciencia é un modo de existencia humana tan limitado como outro calquera e aínda máis que algúns imaxinables e posibles*”. Proseguía ORTEGA: “*Resumo só o urxente facendo notar que con notoria frecuencia o verdadeiro científico fuches, ata agora polo menos, como home, un monstro, un maniático, cando non un demente*”³⁰. E isto afirmábao o famoso ensaísta para resaltar que o relevante é o que produce ese ser, ás veces, tan humanamente limitado.

En resumo, este Real Decreto, participando lexitimamente en toda a ideoloxía do EEES, comete excesos retóricos e regula cousas que non debe nin pode regular³¹. Unha cousa é pretender establecer normas xurídicas sobre o doutorado para garantir unha fundamental calidade e conectalo coa sociedade do coñecemento, e superar, polo tanto, deficiencias

É elocuente que, mentres o Real Decreto 185/1985, artigo 16, regulaba as Bolsas (“*O Ministerio de Educación e Ciencia -dicía- efectuará anualmente unha convocatoria pública de bolsas de ámbito nacional para estudantes de Doutoramento, sen prexuízo das que puidesen realizar as propias Universidades ou outras Entidades públicas ou privadas*”), así como o posterior Real Decreto 778/1998, do 30 de abril (art. 16), agora depositase só a confianza no financiamento externo (cfr. Arts. 8 e 9 do Real Decreto 99/2011). Hai moita énfase en potenciar a investigación, pero o financiamento que “se achegue externamente”, o cal é como mínimo curioso, e, ademais, perigoso, porque *os doadores non adoitan ser a nai Teresa de Calcuta nin seres espirituais que buscan compensacións non medibles economicamente*, senón que impoñen condicións moi concretas (logotipos en paredes e mobiliario, cátedras vinculadas coa empresa v. gr.: Cátedra Yahoo de Tecnoloxía informática da Universidade de Stanford, etc.). Como refire DÍEZ GUTIÉRREZ (cit., pág. 360), nalgúns casos, “*os fondos achegados pola parte privada limitan abertamente a liberdade de pensamento e a reflexión crítica, con cláusulas de confidencialidade e de exclusividade, que implican o dereito a impedir ou apazar a publicación dos estudos*”.

28 O relevante é publicar axeitadamente os resultados da investigación; algo que é obvio, e que se fixo sempre. O demais é retórica.

29 Isto é patente na capacidade de traballar en equipo. É obvio que en moitas ciencias iso resulta imprescindible; noutras, non o é, pois o ordinario é que se faga un traballo individual. Unificar deste modo non é, polo tanto, eficaz, e, probablemente, trae máis prexuízos que beneficios. Véxase, por exemplo, a crítica que fai F. SOSA WAGNER, *O mito da autonomía universitaria*, Thomson -Civitas, Pamplona, 2ª ed. 2005, páx. 154 e 155, onde subliña o “absurdo” da formación de grupos de investigación en determinadas disciplinas.

30 *Misión da Universidade*, Alianza Editorial (1ª ed. 1930), Madrid, 1992, pág. 56.

31 Apóiasse no artigo 149.1. 30, CE, pero se podería criticar certo *ultra vires da habilitación legal*, por un contido excesivamente regulamentarista. Este mesmo exceso foi denunciado por E. ASIS ROIG, “Aproximación e significado do réxime xurídico do doutoramento...”, cit., pág. 310, respecto do Real Decreto 185/1985, do 23 de xaneiro. Pero o vixente chega a uns niveis de regulación, por influencia dos documentos europeos, que constitúen certo exceso, que pode minuar a autonomía universitaria. Non se pode desenvolver aquí máis este aserto, pois non é o lugar para iso. Pero os Anexos I e II do citado Real Decreto son expresivos desta tendencia a regulamentalo todo.

anteriores; e outra ben distinta é intentar definir e fixar un arquetipo único de doutor, pretensión non só excesiva que vulnera o pluralismo e a liberdade que debe presidir toda actividade intelectual e de creación, senón absolutamente inútil, xa que cada disciplina ten características propias, e o que é esencial para unhas (por exemplo, o traballo en equipo ou en laboratorios), non o ten que ser para outras. *O prioritario é asegurar a calidade do produto, da ciencia, e a evolución e o desenvolvemento do coñecemento; non tanto fixar arquetipos abstractos que estalan ao se enfrontar coa realidade plural e cambiante das distintas disciplinas.*

En calquera caso, esta é a estrutura que se impuxo das ensinanzas universitarias, a cal se desenvolve nunha nova dimensión na que a mobilidade, o cambio metodolóxico e a nova organización para homologar no ámbito europeo teñen un papel crucial. En apertada síntese, iso significa que:

- as carreiras tradicionais redúcense en tempo -en particular, o título de Grao- e, en boa lóxica, en contidos, se ben non se reduce a intensidade do traballo do alumno, en termos xerais³²;
- o crédito asume un papel esencial. Un crédito cífrase nun máximo de 30 horas, e o número anual de créditos dun curso será de 60
- o Máster adquire fisionomía e importancia, e o doutoramento, se ben en canto ao resultado segue o perfil tradicional, porque culmina cunha tese doutoral, modifícase de xeito evidente, xa que se prevé, dun lado, a verificación dos Programas de Doutoramento polo Consello de Universidades, a autorización polas correspondentes Comunidades Autónomas e o sometemento a un procedemento de avaliación cada 6 anos (art.º 24, Real Decreto 1393/2007, e 10 do Real Decreto 99/2011) e, por outro lado, establécense con carácter novidoso as chamadas “Escolas de Doutoramento”, creadas polas Universidades de acordo co previsto nos seus Estatutos (art.º 9, Real Decreto 99/2011), establécese o “documento de actividades do doutoramento” (art.º 11.5), que non *“dará lugar a unha puntuación cuantitativa pero si constituirá un instrumento de avaliación cualitativa que complementará a avaliación da tese doutoral”* (art.º 14.3), fíxanse prazos de duración máxima dos estudos (3 anos, para o tempo completo, e 5 anos para tempo parcial³³) e dispónse, en fin, que as cualificacións son de “apto” ou “non apto”³⁴ *co cum laude tradicional* se se emite o voto “segredo positivo por unanimidade” (art.º 14.7), con posibilidade de mención no título de “doutoramento internacional” (art.15);

32 Vide. L. MARTÍN REBOLLO, “Sobre o ensino do Dereito Administrativo... cit., pág. 18.

33 Como xa se dixo, a limitación temporal non é ningunha novidade. Encontrábase prevista especificamente no Real Decreto 185/1985, do 23 de xaneiro, artigo 7.5 (*“A tese doutoral deberá presentarse nun prazo máximo de cinco anos dende a admisión do doutorando nos programas de Doutoramento (...)”*).

34 Vólvese retomar, pois, a dicotomía que existía no Real Decreto 185/1985, do 23 de xaneiro: artigo 10. 7. *“Rematada a defensa da tese, o Tribunal outorgará a cualificación de apto ou non apto, logo de votación en sesión secreta.”* En cambio, o Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, que regulou o terceiro ciclo e a obtención e expedición do título de Doutor e outros estudos de posgrao, e derogou ao Real Decreto 185/ 1985, estableceu no seu artigo 10. 6 as cualificacións de “non apto”, “aprobado”, “notable” ou “sobresaliente”.



- aumenta considerablemente a burocracia³⁵, cun incremento do papel da ANACA, que avaliará, por exemplo, os plans de estudos de acordo cos protocolos de verificación (arts. 24 e 25, Real Decreto 1393/2007).

III Proceso de Boloña e realidade académica: o papel do alumno

Indubidablemente isto supón un cambio transcendental, moi ambicioso e que esixe un financiamento e adaptación axeitados. Por outra parte, parece preocupar en exceso as esixencias do mercado³⁶. A Exposición do Real Decreto 99/2011, sobre as ensinanzas do doutoramento é elocuente, como xa nos consta. Pero a Universidade ten outros fins que transcenden este prosaico propósito, e que non se traducen sempre nunha avaliación económica. Polo que concirne á metodoloxía, a intención do lexislador está clara na *Exposición de Motivos* do Real Decreto 1393/2007, pois asevera que se debe facer énfase nos métodos de aprendizaxe das «*devanditas competencias así como nos procedimientos para avaliar a súa adquisición*», pois a nova organización das ensinanzas “*incrementará a empleabilidade (sic) dos titulados ao tempo que cumpre co obxectivo de garantir a súa compatibilidade coas normas reguladoras da carreira profesional dos empregados públicos*”. Iso parece indicar que o método teórico e memorístico debe ceder a favor doutro no cal se lle concedan ao alumno as ferramentas para que aprenda, e que polo tanto o estudante adquira un maior

35 Véxase o artigo que unha persoa que non é, precisamente, detractora do proceso, Carlos BERZOZA, publicou (“Si a Boloña, pero non así”, *El País*, do 9 de xuño de 2008) e que di: “(…) *hai que recoñecer que o proceso de converxencia no noso país foi un despropósito. E segue a selo con actuacións como as da Axencia Nacional de Avaliación, Calidade e Acreditación*” (ANACA), que están a inquietar a reitores, decanos e profesores. Volvemos caer no vicio deste país, que é crear burocracia, solicitar datos absurdos, algúns deles mesmo en contra da autonomía universitaria, e non ir á verdadeira esencia do que debe ser un plan de estudos. Por estas razóns digo si a Boloña, pero non da forma que se está facendo”.

36 Neste sentido, F. SOSA WAGNER, “Boloña e os estudos de Dereito”, *El Mundo*, do 16 de decembro de 2008, páxs. 4 e 5. “*Son agora os estudantes - poucos - os que se levantaron nalgúns centros contra a reforma enarborando unhas bandeiras que, aínda que de forma confusa, dan na diana dos seus truchos. Así, por exemplo, cando denuncian a entrega da Universidade e os seus títulos ás necesidades das empresas, o cal é en esencia certo porque levamos moitos anos oíndo a cantilena de que a Universidade se ha de poñer ao servizo da sociedade. O que é a un tempo certo e falso. Porque se as demandas sociais han de ser atendidas, será previa axeitada valoración, e por suposto, sen descoidar o mundo dos “Humanidades” ou dos enfoques básicos imprescindibles - da Filosofía, da Física ou da Matemática - hoxe relegados a un último plano por un Goberno que, enriba, blasona de “progresismo”. De forma un pouco provocadora pero ben expresiva Tomás y Valiente deixounos escrito que “a Universidade é e debe seguir sendo tradicional, profundamente sospeitosa e un pouco inútil” (…)*” Crítica este autor o que se está a producir en orde a suprimir materias e horas lectivas en trocos de corredores e trocos de favores ou intercambio de vinganzas e como se meteu de contrabando polas nosas autoridades no ambicioso plan de creación do espazo europeo moitas cousas. E di “*que espazo europeo pode crearse cando os plans das Facultades de Dereito son distintos entre Valencia e Castellón, Sevilla e Córdoba, Santiago e A Coruña, León e Valladolid? Que posibilidades terán os estudantes para a mobilidade?*”.

Hai outras posicións igualmente críticas, como a do catedrático de Filosofía da Universidade Complutense de Madrid, José Luis PARDO, que nun artigo titulado “A descomposición da Universidade” (*El País* do 10 de novembro de 2008), sinala que se trata dunha verdadeira “re-conversión cultural”, para reducir o tamaño dos centros en función do mercado. Afirmo este profesor que baixo o sintagma de “a sociedade do coñecemento” se esconde, por unha parte, “*a substitución dos contidos cognoscitivos polos seus colectores, xa que confunde -nun exercicio de papanismo sen par- a instalación de dispositivos tecnolóxicos de informática aplicada en todas as institucións educativas co progreso mesmo da ciencia, coma se os ordenadores xerasen espontaneamente sabedoría e non fosen perfectamente compatibles coa estupidéz, a falsidade e a mendacidade; e por outra parte o “coñecemento” así invocado (…), é o dramático resultado da destrución das articulacións teóricas e doutrinais da investigación científica para convertelas en habilidades e destrezas cotizables no mercado empresarial*”. Conclúe este profesor dicindo que o “*único que por agora estamos a facer, baixo unha vaga e incontestable promesa de competitividade futura, é destruír, abaratar e desmontar o que había, introducir na universidade o mesmo malestar e desánimo que reinan nos institutos de secundaria, e iso sen ningunha idea reitora de cal poida ser o modelo ao que nos estamos a desprazar, porque seguramente non hai tal cousa, a menos que a pobreza cultural e a degradación do coñecemento en mercadoría sexan para alguén un modelo a imitar*”. Este mesmo autor, noutro artigo titulado expresivamente “Ignorancia á boloñesa” (*Revista de libros* núm. 158, febreiro 2010), afirma: “*O peor deste discurso tecnocrático é que esquece que todo o baleiro eloxio do coñecemento no que se basea, a súa glorificación da ciencia, ou mesmo do papel social das humanidades, se apoia nun modelo de universidade que, precisamente en canto templo do saber, debe o seu valor como ámbito de investigación e docencia ao feito de terse instalado dende a época ilustrada nunha suficiente independencia con respecto ás regras do mercado e da rendibilidade socioeconómica ou política inmediata, é dicir, o modelo mesmo que se trata de desprestixiar e destruír. Pero se se elimina esa autonomía, elimínase tamén a fonte da que emana o “poder” do coñecemento do que tanto nos maravillamos.*”

relevo, e o profesor, máis que incidir única e exclusivamente na explicación, fomenta a acción de aprendizaxe polo alumno. Que se pase do “ensinar” ao “aprender”. Como di MARTÍN REBOLLO, a clase tradicional, sen desaparecer dende logo, debe dar máis protagonismo *ao estudo persoal dirixido*³⁷. Pero o que tamén formula este novo escenario é a extensión ou amplitude dos contidos das disciplinas. Neste terreo imponse unha seria reflexión en orde a recortar amplos temarios, engrandecidos -no caso de Dereito- pola incontinencia lexislativa das últimas décadas, e configuralos de forma máis razoable e realista. É claro que non se debe prescindir do substancial ou fundamental no desenvolvemento da formación do alumno, pero tampouco se poden descoñecer determinados factores que determinan tanto o ensino coma a aprendizaxe; a saber:

- as limitacións de tempo;
- as restricións que impoñen os mesmos plans de estudo;
- a formación previa que ten o propio alumno (en moitas ocasións, e debido en gran parte á deficiente situación do ensino secundario, cunha ausencia de coñecementos básicos, e, mesmo, de cultura xeral, que os nosos avós -cando estudaban- tiñan)³⁸;
- a necesidade de marcar uns obxectivos razoables, axeitados e eficaces para que o alumno se forme co rigor propio dunha Universidade, pero que tampouco se atorde con formulacións fóra de lugar. É dicir, debe evitarse a fixación duns obxectivos imposibles de alcanzar. É este un erro que, por deformación teórica³⁹, se adoita ter, non só no ámbito académico, senón noutros, como o urbanístico ou o económico. Ser ambicioso non significa ser un iluso. O profesor nunca debe perder de vista a posición do alumno (do alumno, ademais, concreto e real, do que a Sociedade presenta nun lugar e nun momento específicos, e non do alumno utópico ou ideal, pois, en ocasións, tamén se incorre neste erro)⁴⁰. ORTEGA E GASSET falaba, xustamente do “estudante

regap



ESTUDOS E NOTAS

37 “Sobre o ensino do Dereito Administrativo...”, cit., pág. 33.

38 A vella fórmula latina *Quidquid recipitur ad modum recipientis recipitur* (Calquera cousa que se recibe, recíbese ao xeito do recipiente), usada polos escolásticos, é esclarecedora. E, se como di J. A. MARINA (*Por que son cristián. Teoría da dobre verdade*, Anagrama, Barcelona, 2005, pág. 53), “vemos dende o que sabemos”, é tamén claro que aprendemos dende o que sabemos. Na comunicación -e o ensino éo- debe existir un emisor (profesor ou profesora), un receptor (o alumno), unha mensaxe (o contido, a técnica, os métodos ou os datos), unha canle, a través da que se comunica, e un código, isto é, un conxunto de coñecementos, de claves de interpretación previas para comprender o novo que se intenta ensinar. Se non existe ese “código”, se non hai esa estrutura de coñecementos previa, é farto difícil ensinar, e, polo tanto, comprender. Este é un dos fallos que se detecta, xustamente, en moitos alumnos: a carencia dunha base asentada de coñecementos para logo aprender outros novos. Como é posible comprender que é un contrato administrativo se antes non se sabe que é un contrato, ou, máis aínda, un negocio xurídico? Como se vai comprender cabalmente a posición constitucional da Administración Pública se non se sabe que é a división de poderes, dende un punto de vista técnico? Nun ámbito totalmente distinto do Dereito: como se vai comprender o que é, por exemplo, o “amor cortés” se antes non se sabe como era a Europa medieval?

39 É dicir, por unha formulación teórica perversa, por non estar vinculado á realidade, senón ao ideal ou ao desexo. Recórdese o vello refrán que sinalaba KANT, «o que é certo en teoría, para nada serve na práctica»

40 O que quere dicir que hai que partir, así mesmo, do estado actual das ensinanzas. É frecuente que os alumnos alcancen cursos elevados dunha carreira universitaria con notorias deficiencias de base, o cal se comproba doadamente na redacción, no dominio da linguaxe, na comprensión lectora que teñen para entender certas cousas, etc. Por exemplo, cando en Dereito Administrativo se fala da formación do Dereito Público alemán, pátrese da base de que o alumno xa coñece o que é a unificación alemá, da mesma forma que cando se fala do Imperio Napoleónico ou do Directorio de Primo de Rivera, nas explicacións do concepto de Dereito Administrativo ou do Estatuto Municipal de 1924, de Calvo Sotelo, respectivamente, suponse que xa se deben dominar determinados coñecementos da Historia xeral. Pero non sempre é así. Tamén procede ter en conta estes factores para logo avaliar axeitadamente os resultados do ensino universitario. No diario El País, do 19 de outubro de 2008, baixo o significativo título de “Moito título e poucas letras” (págs. 34 e 35), aludíase ás carencias gramaticais dos universitarios, que son un obstáculo para encontrar traballo. Dicía: “*Bastantes non pasarían o exame de ingreso ao bacharelato de hai varias décadas*”. Neste contexto, é evidente que debe preocupar o estado actual da educación. Di o profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en “A educación sentimental”, incluído no seu libro recopilatorio *Hamlet en Nova York. Autores, obras, paisaxes, escritos literarios* (A esfera dos libros, Madrid, 2008, pág. 164): “*Como en tantos outros, a miña preocupación é moi grande polo que estimo degradación do*

medio”⁴¹. Rigor e seriedade non se deben interpretar como heroicidade. Non é eficaz nin razoable fixar obxectivos tan rigorosos e elevados, en canto a extensión de contidos e metodoloxía, que só uns cantos “heroes” e “heroínas” os alcancen ao final. Aquí débese recordar que a Universidade está para servir á Sociedade, e, en particular, para ensinar a persoas concretas e limitadas (cfr. art.º 1, LOU), o cal, ademais, ten un trasfondo humanista evidente que non se pode abeirar, e que é coherente co principio 4 da Carta Magna das Universidades europeas de 1988, que destaca que a institución universitaria é “*depositaria da tradición do humanismo europeo*”. Como afirmara ORTEGA E GASSET, só se pode ensinar o que se pode aprender⁴². Dicia textualmente este ilustre filósofo: “*En vez de ensinar o que, segundo un utópico desexo, debería ensinarse, hai que ensinar só o que se pode ensinar; é dicir, o que se pode aprender*”.⁴³ Pois ben, no caso do Dereito procede ter en conta estes factores. Á pregunta que se debe ensinar?, débese responder, como o fai MARTÍN REBOLLO, con esta afirmación: “Débese ensinar o fundamental, o esencial, o básico. A norma vixente, ademais, di que no Grao non se pode prever “o recoñecemento oficial de especialidades (...)”⁴⁴. Hai que aplicar, entón, o que GONZÁLEZ NAVARRO⁴⁵, tomando ideas de ORTEGA

ensino medio, despezada en pseudotecnismos pedagóxicos e políticos, elaborados preferentemente, por certo, segundo parece, polos que se proclaman expertos no modo de ensinar (pedagoxía, psicoloxía), pero que acaso o sexan un pouco menos en canto a que se ha de ensinar, que parece que habería de ser o fundamental. Permítaseme aliñarme, modestamente, no xa vasto exército dos que lamentan a redución mutiladora dos humanidades no bacharelato. Entre eses humanidades que é urxente restablecer, se non queremos producir unha raza de ignoras e de opacos morais, a lectura dos clásicos resulta imprescindible, e en particular a dos clásicos da lingua española, que configuraron ao longo de moitos séculos, por achegas sucesivas e múltiples, un sistema de análise, de descubrimento, de educación da alma humana que conta entre os máis elaborados e refinados do panorama cultural do universo mundo.”, Pola súa banda, A. OLLERO (Que fixemos coa Universidade. Cinco anos de política educativa, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 1ª ed. 2007, páx. 54), baixo o contundente título de “*Analfabetismo ilustrado*”, subliña que o “*déficit de lectura, e o progresivo aumento dunha formación audiovisual, vai facendo estragos. Calquera profesor podería editar con éxito a súa increíble antoloxía do disparate* (...)”. Na mesma liña se pronuncia F. DE CARRERAS SERRA, “*A propósito de Boloña: Quo vadis a Universidade española?*”, cit., páx. 11 e ss. “*a preparación dos que ingresan na universidade é baixísima*”, afirma con rotundidade. Sobran, pois, palabras. Con este panorama é co que hai que contar.

- 41 Vide. *Misión da Universidade*, cit., páx. 41 e ss. Di tendo en conta, como é natural, as limitacións innatas deste estudante medio (que é, lóxicamente, un arquetipo que se nutre do contexto social de cada tempo e lugar), “*Aínda reducido o ensino, como ata aquí, o profesionalismo e a investigación, forma unha masa fabulosa de estudos. É imposible que o bo estudante medio consiga nin remotamente aprender de verdade o que a Universidade lle pretende ensinar. Agora ben, as institucións existen -son necesarias e teñen sentido- porque o home medio existe. Se só houboese criaturas de excepción é moi probable que non houboese institucións nin pedagóxicas nin de Poder público. É, pois, forzoso referir toda institución ao home de dotes medios; para el está feita e el ten que ser a súa unidade de medida*”.
- 42 Prosegue: *Cal foi o gran paso dado na historia enteira da Pedagogía? Sen dúbida, aquela viraxe xenial inspirada por Rousseau, Pestalozzi, Fröebel e o idealismo alemán, que consistiu en radicalizar algo parvo. No ensino -e máis en xeral na educación- hai tres termos: o que habería que ensinar -ou o saber-, o que ensina ou mestre e o que aprende ou discípulo. Pois ben, con inconcibible obcecación, o ensino partía do saber e do mestre. O discípulo, o aprendiz non era principio da Pedagogía. A innovación de Rousseau e os seus sucesores foi simplemente trasladar o fundamento da ciencia pedagóxica do saber e do mestre ao discípulo e recoñecer que son este e as súas condicións peculiares o único que pode guiarnos para construír un organismo co ensino. A actividade científica, o saber, ten a súa organización propia (...)”* (páx. 43).
- 43 Cit., páx. 43.
Agora ben, iso tampouco é escusa para dar carta de natureza á superficialidade e a mediocridade máis groseira. Trátase de ser realistas, non de ser preguiceiros ou irresponsables, que é ben distinto. O mesmo ORTEGA E GASSET aposta neste contexto polo rigor. Di: “*Reducida a aprendizaxe desta sorte ao mínimo en cantidade e calidade, a Universidade será inexorable nas súas esixencias fronte ao estudante*” (páx. 74); e tamén polo *afán de excelencia* indispensable na Universidade, pois así mesmo eses “series de excepción” existen e son útiles para a Sociedade. Por iso o ensaísta argumenta que a Universidade non pode ser só iso, unha institución para o estudante medio, senón ademais unha institución para o avance da ciencia. Argúe: “*Se a cultura e as profesións quedasen illadas na Universidade, sen contacto coa incesante fermentación da ciencia, da investigación, anquilosaríanse moi pronto caótico escolasticismo. É preciso que en torno á Universidade mínima establezan os seus campamentos as ciencias- laboratorios, seminarios, centros de discusión. Elas han de constituír o humus onde o ensino superior teña fincadas as súas raíces voraces. Ha de estar, pois, aberta aos laboratorios de todo xénero e á vez reobrar sobre eles. Todos os estudantes superiores ao tipo medio irán e virán deses campamentos a Universidade, e viceversa. Alí daranse cursos dende un punto de vista exclusivamente científico sobre todo o humano e o divino*”.

44 Cit., páx. 29.

45 *Dereito Administrativo Español. Tomo I*, Eunsal, Pamplona, 2ª ed. 1993, páxs. 603 e 604

E GASSET, chama principio de economía do ensino⁴⁶. Este principio comporta que tanto os programas coma as clases se deben axustar aos criterios de *complitude* - abordar todos os temas esenciais, se ben non con carácter exhaustivo -, *claridade* - o que supón comunicar ben, con orde e sistemática -, e *síntese* - é dicir, contraerse ao esencial. Se isto é así, é evidente que o coñecemento do Dereito que se pode ensinar nunha Facultade está en directa relación co que se pode aprender, e é obvio que non se poden aprender moitas cousas, polas limitacións temporais⁴⁷. Argúe MARTÍN REBOLLO que para el son importantes: a) aprender a moverse no Ordenamento xurídico (sistema de fontes, localización e preferencia de normas, etc.); b) asumir un conxunto de valores e principios, que son os que iluminan a mesma normativa, e c) aprender a razoar, que é tanto como dicir “aprender a aplicar”; isto é, operar coas normas e cos conceptos e técnicas, que é un traballo lento e ao que se chega pouco a pouco, grazas a achegamentos constantes, e conforme a distintas vías⁴⁸. Neste punto unha das cousas positivas que teñen os novos plans de estudo é a de incidir máis na elaboración de traballos e na realización de prácticas, se ben debido á insuficiencia de persoal e a escasa preparación de moitos alumnos, o avance é máis teórico que real, pois un traballo ben feito require máis esforzo e dedicación que a memorización pura e simple e, ademais, non se pode utilizar unha metodoloxía que é apropiada para clases de 30 ou 40 persoas, a unha clase de máis de 200 persoas.

Polo tanto, non se pode menosprezar o intento de modificar de forma realista vellos métodos de ensino, para partir das necesidades e intereses do alumno. Incentivar o estudo de casos prácticos, a análise de xurisprudencia, as actividades de seminario, as probas de autoavaliación sobre a base dun conxunto de preguntas, o manexo eficaz de tecnoloxías para buscar información, etc. é un avance evidente. O que sucede é que co Plan Boloña as cousas non se fixeron de forma axeitada, senón precipitada e sen medios económicos nin persoais. O método de ensino que se resalta en Boloña, se se quere facer ben, claro está, é máis difícil tanto para o profesor coma para o alumno⁴⁹, e, como di LAPORTA, “*é imposible de desenvolver en clases masificadas como son as dos estudos de dereito na maioría das nosas universidades*”⁵⁰. Por outra parte, non é correcto configurar todas as ensinanzas uni-

regap



ESTUDOS E NOTAS

46 É, en efecto, no ensaio de ORTEGA *Misión da Universidade*, cit., páx. 48 e ss., onde se atopa expresamente recollido e desenvolvido este principio. *Urxe, pois, -di-, instaurar a ciencia do ensino, os seus métodos, as súas institucións, partindo deste humilde e seco principio: o neno ou o mozo é un discípulo, un aprendiz, e isto quere dicir que non pode aprender todo o que lle habería que ensinar. Principio da economía no ensino*. Un pouco despois, afirma: “*O principio de economía non suxire só que é mester economizar, aforrar nas materias ensinadas, senón que implica tamén isto: na organización do ensino superior, na construción da Universidade hai que partir do estudante, non do saber nin do profesor. A Universidade ten que ser a proxección institucional do estudante, cuxas dúas dimensións fundamentais son: unha, o que el é: escaseza da súa facultade adquisitiva de saber; outra, o que el necesita saber para vivir*”. Pero, mesmo, hai aquí límites, pois: “*Non abunda que algo sexa necesario; ao mellor, aínda que necesario, supera practicamente as posibilidades do estudante e sería utópico facer espaventos sobre o seu carácter de imprescindible. Non se debe ensinar senón o que de verdade se pode aprender. Neste punto hai que ser inexorable e proceder rigorosamente*” (páx. 51). Por iso entende que non hai máis remedio que se volver agora contra esa inmensidade e usar o principio de economía, como un machado. “*Primeiro, poda inexorable*” (páx. 49).

47 Vide L. MARTÍN REBOLLO, cit., páx. 30.

48 Débese engadir a isto, aínda que o citado profesor non o refira expresamente, a necesidade de aprender a razoar tecnicamente. Non abunda co razoamento ordinario, senón que é preciso incidir na razón xurídica propia da Ciencia do Dereito.

49 De feito, xa se observan protestas por parte do alumnado, como sucede co Consello de Estudantes da Universidade do País Vasco (Elcorreo. com, do 24 de marzo de 2012), que propón a redución das clases presenciais, e non facer tantos exames, así como a revisión dos plans de estudo. Segundo din estes estudantes, as Universidades entenderon mal o que é o EEES, e *cren que só significa asistencia obrigatoria dos alumnos e realizar probas de avaliación cada semana*. Con independencia de que esta crítica pode doadamente ser rebatida, xa que parece que o que preocupa é “traballar máis”, é obvio que hai algo que falla na configuración desta nova metodoloxía.

50 F. J. LAPORTA SAN MIGUEL, “O proceso de Boloña e as nosas Facultades de Dereito”, *Revista de Estudos Xurídicos* n.º 10/2010 (Segunda Época), Universidade de Xaén, páx. 5, quen sostén que unha clase axeitada debería ter como máximo 60 alumnos; os seminarios entre 15

versitarias pensando só no mercado e no emprego, nin, polo tanto, rebaixar a preparación intelectual do alumno. Menos correcto é afogar o profesorado nunha burocracia estéril, que non só lle impide desenvolver a docencia, senón a mesma investigación. A mala sorte, así mesmo, xogou un papel crucial nos últimos anos, con recortes moi severos para as Universidades, e a imposibilidade, mesmo, de contratar máis profesorado. Xa non falemos de novas instalacións con mellor aptitude para a aplicación de novos métodos (seminarios, debates, etc.), pois entón nos internariamos no terreo da utopía.

IV Algunhas conclusións provisionais

De todo o exposto ata aquí podemos extraer algunhas conclusións, se ben estas teñen que ser por forza provisionais. A pesar diso, é palmario que xa se marcaron algunhas tendencias que debuxan un panorama relativamente definido na articulación práctica deste Proceso, polo que se pode afirmar:

PRIMEIRA. - O Proceso de Boloña foi asumido en España polos Partidos políticos máis significativos (PP e PSOE) cando estiveron no poder; iso fíxose sen excesivo debate e de forma un tanto silenciosa, invocando tópicos e dogmas de forma superficial, e sen calibrar as consecuencias que iso ten para o presente e o futuro das Universidades e, en xeral, para a sociedade española. *Pódese afirmar que se establecieron uns postulados⁵¹ (movilidade, cambio metodolóxico, etc.) para o cambio, baseados en esixencias de tipo práctico, pero non pola evidencia nin pola demostración* de que sexan óptimos. Tampouco se acreditou que se teñan os presupostos necesarios (económicos, persoais, etc.) para efectuar ese cambio.

SEGUNDA. - Este Proceso comporta unha transformación capital. Non é dende logo calquera reforma, senón unha modificación de calado, que supón a supresión dos títulos tradicionais por uns novos inspirados no modelo anglosaxón (Grao e Máster, sobre todo, porque o Doutoramento mantén o seu perfil esencial). A nova estrutura implica, ademais, un cambio de metodoloxía e unha restrición dos contidos. É, ademais, previsible que no establecemento e desenvolvemento dos másters as Universidades privadas saian cunha vantaxe clara. O que non é necesariamente positivo para os alumnos de estratos sociais máis modestos; e, como é natural, co paso do tempo isto supón unha perda de moita intelixencia e capacidade, que se malogra por carencias económicas. Comporta, pois, unha evidente regresión social e cultural.

TERCEIRA. - Polo menos teoricamente, traslada o protagonismo ao alumno. Algo que resulta, en principio, positivo; porque, como dicía ORTEGA, “a Universidade ten que ser a proxección institucional do estudante”. Pois certamente houbo formulacións equivocadas, por pouco realistas, que non eran eficaces para a formación do alumno. Non obstante, isto esixe unhas condicións axeitadas que non se ponderaron de forma equilibrada. O cambio de metodoloxía impón máis persoal e mellores infraestruturas. Impón, pois, máis e mellor financiamento, paradoxalmente nun momento histórico no cal só se fala de recortes por

e 20, e as titorías un, dous ou tres en casos excepcionais. Algo, como cabe imaxinar, moi lonxe da gran maioría das Facultades de Dereito españolas.

51. Como é sabido, un postulado é unha *proposición cuxa verdade se admite sen probas*, e resulta necesaria para posteriores razoamentos (Vide. Dicionario RAE).

todas as partes⁵². Pero é que, ademais, aconsella un corpo de profesores e profesoras ben retribuídos e axeitadamente motivado. E isto tampouco se fixo. É máis, dende maio de 2010 rebaixáronse as retribucións aos profesores funcionarios, e ademais impulsouse, mesmo unha diminución do persoal contratado. Se a isto se lle engade un aumento irracional do traballo burocrático, é claro que a ecuación non sae⁵³.

52 Un defensor do proceso J. Díez-Hochleitner, cit., afirma que *“non esquecemos que o proceso de Boloña se inicia en España en pleno ciclo de bonanza baixo o lema “a custo cero”. Tampouco que o gasto público en educación superior na OCDE é do 1,3% do PIB mentres que en España se sitúa en torno ao 1%”,* e que como sinalou a Declaración de Lovaina adoptada en 2009, é necesario maior investimento público. *“Sen ela -di este profesor-, o risco dun sonoro fracaso é evidente, pois o novo deseño das ensinanzas -grupos de ensino reducidos, avaliación continua, etc.- non resistirá o paso do tempo sen máis medios. Ademais, non cabe dúbida de que, se non se adoptan as medidas oportunas, a reforma pode comportar un perigo de afastamento das clases sociais máis desfavorecidas ao ensino superior”.* Nótase que isto o di un fervente defensor de Boloña, que confesa non comprender ben os motivos que propiciaron o manifesto “Saquemos os estudos de Dereito do Proceso de Boloña”. O cal revela cal é a súa posición. Pero, mesmo así, observa perigos certos.

53 Como xa se anticipou, hai pouco aprobouse un polémico *Real Decreto -lei 14/2012, do 20 de abril, de medidas urxentes de racionalización do gasto público no ámbito educativo*, que para maior escarnio establece unha modificación do réxime de dedicación do profesorado universitario (reforma o art.º 68 da LOU), sobre a base dos sexenios que supón un incremento de traballo para o profesorado que non teña sexenios. Este Real Decreto -lei aprobouse *sen contacto previo* cos representantes das Universidades, e xa foi rexeitado con contundencia polos reitores das Universidades públicas de Cataluña (cfr. La Vanguardia do 24 de abril de 2012), Andalucía e Canarias, así como pola CRUE, que consideran inapropiadas as medidas de suba de taxas ou a fundamentación nun único indicador -o sexenio- da calidade de investigación, xa que hai unha pluralidade de ramas de coñecemento, e diversas actividades asociadas á investigación que non son reconducibles ao sexenio. No *comunicado de prensa do 25 de abril de 2012* a CRUE afirma: *“O profesorado, que tamén se ve afectado polas últimas medidas, ve como se lle reducen as condicións laborais e se lle modifica unilateralmente o réxime de dedicación. Non hai discusión ningunha sobre a importancia da avaliación da investigación, pero cabe sinalar que esta avaliación foi ata agora, e segue sendo, voluntaria por parte de cada profesor, e non ten como obxectivo discernir se se investiga ou non, senón establecer unicamente o nivel. Convén recordar que os procesos de avaliación tiveron unha contestación importante nalgúns campos científicos, con resultados moi díspares. Así mesmo, cabe remarcar que estas medidas aprobadas polo Goberno non teñen en conta a dedicación deste colectivo ás funcións de xestión administrativa e a transferencia do coñecemento. Esta última función é imprescindible para a transmisión do coñecemento científico e tecnolóxico xerado nas universidades ao tecido social e produtivo”.*

Habería que dicir varias cousas: 1º) que os sexenios se definiron como un índice máis ou menos claro de excelencia investigadora; 2º) que a súa retribución é moi pobre; 3º) que a súa solicitude é voluntaria, e non obrigatoria ata agora; 4º) que non constitúen unha sanción, senón un elemento de motivación; e 5º) a súa regulación necesita ser mellorada para outorgarlle máis seguridade xurídica, como xa se destacará neste traballo. Porque hai campos -como o de Economía- sobre os cales mesmo o Senado se pronunciou por unanimidade para que se revisen criterios e procedementos (Cfr. J. Juliá, que é reitor da Universidade politécnica de Valencia, e vicepresidente da CRUE, “A transferencia de coñecemento e o profesorado”, El País, do 29 de abril de 2012). O lexislador, sen dúbida tendo en conta a estridencia dalgúns medios de comunicación que llela teñen xurada ao profesorado universitario -en particular, aos funcionarios das Universidades públicas- e algún informe como o do BBVA -Instituto Valenciano de Investigacións Económicas, que destacaron que *unha parte do profesorado universitario cobra pero non investiga* (o cal non é de todo certo, ademais), colleu o “ravo polas follas” e introduciu esta boutade que o único que revela é a falta de coñecemento do que é unha carreira universitaria, e do dereito do alumno a ter unha calidade no servizo. Un descoñecedor da materia pode chegar a entender que é positivo, e que deben dar máis clases os que menos investigan. Craso erro. Se o profesor universitario debe ser un investigador e un docente (a Carta Magna das Universidades Europeas - Boloña, 1988- destaca que *“a actividade docente é indisoluble da actividade investigadora”*), é obvio que beneficia máis ao alumno o que investiga máis que o que non o faga. O Real Decreto -lei só pensa na redución do gasto, pero amósase incapaz de reconducir o asunto de forma lóxica, xa que con esta norma o que se fai é:

- sobrecargar máis aos que non teñen sexenios* -o que é unha especie de sanción, e non un incentivo, xa que ao estar anegados de clases é obvio que non investigarán xa xamais-. O sexenio nunca tivo esta función “sancionadora”;
- utilizar incorrectamente como unidade de medida de dedicación do profesorado o crédito ECTS*, pois segundo a normativa vixente ese crédito mide toda a carga de traballo que ha de realizar o estudante, e non o tempo que debe dedicar o profesor a impartir unha materia (crítica dos reitores da Universidade das Palmas de Gran Canaria e da Universidade de La Laguna);
- propiciar o despedimento* do profesorado contratado;
- prexudicar ao alumno*, que deberá ter máis clases cos profesores -en teoría- con menos méritos. O que, ademais, é contraditorio co aumento de taxas que aquel soporta. O lóxico sería -e sempre aceptando como premisa que sexenio e calidade van da man, o cal é un postulado, non unha realidade demostrable sempre- que quen paga máis teña un servizo de maior calidade;
- obstaculizar, así mesmo, a mobilidade*, xa que sobre ese profesorado sen sexenios recaerá a lousa dun traballo docente sen taxa (Pero non quedaremos que con Boloña a mobilidade é fundamental?);
- desprezar a docencia*, que sería asignada preponderantemente aos menos relevantes;
- establecer maior rixidez para que as Universidades asignen docencia*, e, por ende, introducir un novo problema nun momento difícilísimo no cal hai redución de equipos e recortes substanciais de presuposto; e
- prexudicar aos profesores máis novos*, que verán bloqueado o seu labor investigador e a súa propia formación pola enorme cantidade de clases que deben dar. Pois nos primeiros anos moitos profesores e profesoras novas non teñen sexenios, non porque non investiguen, senón porque non tiveron tempo para logralos. Iso, ademais, supón que a medio prazo se *“dificulta a renovación equilibrada dos equipos*, pois se neutraliza a carreira do profesor novo, e con iso a natural evolución do profesorado

En resumo, débese criticar duramente a trivialidade e descoñecemento radical dun lexislador que se deixa guiar por cantos de serea e se mostra incapaz de reconducir a nave cara a bo porto. Non se nega o valor do sexenio -e conste que o autor destas liñas ten varios sexenios-,

Regap



ESTUDOS E NOTAS

CUARTA. - Debido ao anterior, é previsible un empobrecemento da preparación teórica do alumno, o cal é particularmente grave nunha carreira tradicional e esencial para o funcionamento da sociedade como é a de Dereito. Unha carreira que, ademais, serve para nutrir importantes corpos de funcionarios que constitúen un dos nervios da sociedade, e que de feito a articulan (Xuíces e Fiscais, Notarios, Rexistradores da Propiedade, Inspectores, etc., etc.). É palmario que o alumno medio se acostuma a aprobar “con maior facilidade” por virtude da relevancia da puntuación das prácticas, das avaliacións continuas, etc., sufrirá moito máis cando queira participar nos procesos selectivos dos indicados corpos de funcionarios, nos que se esixen temarios bastante extensos, e unha disciplina e esforzo que tamén hai que cultivar, porque non se improvisan.

QUINTA. - As normas xurídicas que se aprobaron, nalgúns casos, non abordaron a cuestión coa profundidade suficiente. De maneira que, dun lado, non marcaron pautas o suficientemente precisas e, doutro, conteñen en ocasións un exceso de regulación e de rixidez, o que diminúe a capacidade operativa da Universidade (o caso da nova regulación do art.º 68 LOU é paradigmático neste extremo). Se constata, polo demais, unha ambición un pouco suicida, xa que parece que pretenden a cuadratura do círculo (materias transversais, diminución do contido das tradicionais, custo cero, redución temporal, cambio metodolóxico sen medios, etc.). Ademais, prescindiron da mesma evolución das ensinanzas dos últimos anos, coa comisión de erros bastante elocuentes, como sucede co Real Decreto 99/2011, que chega a dicir que por primeira vez se establecen uns prazos para o doutoramento, cando quedou demostrado que non é así, porque o Real Decreto 185/1985 contiña xa unha limitación temporal. Houbo precipitación, e un entendemento demasiado lineal da operación que se abordaba. Non se pode xustificar que só prime a empleabilidade, como di textualmente o Real Decreto 1393/2007, ou que se fagan reformas legais sen o axeitado financiamento e sen reparar na forte crise que atravesamos. *Mayor crítica merece, como xa nos consta, o Real Decreto- lei 14/2012, do 20 de abril*, que non só aumenta en exceso as taxas para os alumnos, senón que establece demasiada rixidez para a dedicación docente, con claro prexuízo para as Universidades e o mesmo profesorado (especialmente o máis novo). O único que preocupou nesta norma de urxencia é a redución do gasto.

SEXTA. - Predomina neste proceso o peso dos pedagogos⁵⁴, o cal se comproba na terminoloxía, na insistencia en capacidades, destrezas, etc. Pero, en realidade, non houbo un deba-

senón o seu uso para *finalidades que non son as propias deste complemento voluntario*. Se o lexislador quere en serio -e non de boqui-lla- fomentar a investigación e a obtención de sexenios, o que ten que facer é incentivar máis e mellor a obtención dos mesmos, regular con máis rigor a súa tramitación, e sobre todo asignar máis diñeiro, e non xogar demagoxicamente coa Universidade sen inxectar un euro ao fomento da investigación. Polo demais, é como mínimo dubidoso que un Real Decreto -lei sexa a norma axeitada para introducir este cambio: onde está aquí a extraordinaria e urxente necesidade que reclama o art.º 86.1 da Constitución Española? É que a economía vai despegar de inmediato por se poñer en práctica esta *ocorrenza* de última hora? Así mesmo, é tecnicamente discutible que un incentivo que é “voluntario”, se converta nun requisito fundamental para o establecemento da dedicación docente. Máis discutible aínda é que isto se faga nada menos nunha norma de rango legal, conferindo unha rixidez innecesaria ás distintas Universidades que se encontran, así mesmo, en distintas situacións. Hai algo que non se estrutura ben aquí. É igual que se a un empresario se lle tratase peor por non obter unha subvención ou calquera tipo de incentivo de carácter voluntario, talvez porque nin sequera se formulou solicitar esa subvención. Hai algo que non encaixa nin lóxica nin academicamente, xa que parece que aos que menos méritos teñen son aos que se lles impón máis docencia, coma se esta fose algo de peor condición, e os alumnos non tivesen dereito a ter os mellores docentes, cando ao profesor de verdade o que en realidade lle gusta é ser docente e investigador ao mesmo tempo; e a pregunta xorde de inmediato: é que a docencia é tan pouca cousa?; é que non ten valor o estar máis preparado e obter máis sexenios para ensinar?

- 54 Hai quen afirma que “*un ten a sensación de que os autores destes plans non pisanon nunca unha aula universitaria e a súa idílica e optimista visión da aprendizaxe é meramente doutrinal e teórica*” (F. DE CARRERAS SERRA, “A propósito de Boloña...”, cit., páxs. 22-23. Pola súa banda, J. R. CAPELLA, “A crise universitaria e Boloña”, A vella toupa, núm. 252, 2009, páx. 15, asevera que a maior parte destas innovacións “*proceden das Facultades de Pedagogía, cunha énfase nas metodoloxías docentes e non nos contidos transmitidos, que tan notables resultados obtiveron xa na calidade do ensino medio*” (e, como cabe imaxinar, o da “calidade” no ensino media dio como ironía).

te serio, en parte pola pasividade do profesorado (aínda que houbo sen dúbida excepcións e fitos de certo relevo como por exemplo a firma do manifesto “Saquemos os estudos de Dereito do proceso de Boloña) e pola entrega de Reitores e Decanos, que actuaron máis como políticos que como universitarios; non así dalgúns alumnos (non todos, certamente) que estiveron á altura das circunstancias, e quedaron, dende logo, mellor que moitos profesores e cargos universitarios. Polo demais, non se soubo sopesar as especialidades de cada carreira, cunha política de xeneralización que non é nin axeitada nin xusta. Non se tivo en conta, por exemplo, que, no caso de Dereito, países tan significativos como Alemaña quedaron fóra do proceso de Boloña. E no Reino Unido o que se estimou é que o seu sistema (Bachelor e Máster) se axusta perfectamente ao EEES, sen realizar cambio ningún.

SÉTIMA. - En conclusión, a opinión que se pode ter desta modificación non pode ser positiva, senón moi crítica. É un artificio político, impulsado por dogmas e tópicos propios do EEES que soan moi ben en teoría (circulación de profesores, alumnos e persoal de administración de servizos, cambio metodolóxico, achegamento a Europa, etc.), pero que non se aplicaron con seriedade na práctica, na que o único que se apreciou é unha loita para elaborar os plans de estudo, unha burocracia absurda e sen sentido, e unha falta de financiamento que dubida da verdadeira vontade de que ese proceso saia adiante. A proba é que unha persoa que non é sospeitosa de ser un detractor, como é Carlos BERZOZA, afirmou categoricamente que *“o proceso de converxencia no noso país foi un despropósito”* (“Si a Boloña, pero non así”, El País, do 9 de xuño de 2008). BORGES dicía no seu famoso “O Golem” que *“Os artificios e o candor do home non teñen fin”*. Poderíase dicir que aquí non só houbo candor, é dicir, inxenuidade e pureza de ánimo; existiu e existe descarada irresponsabilidade.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Anexos⁵⁵

Anexo I. “Boloña: un camiño torcido para o estudo do dereito”

Non é a primeira vez que en España nos lanzamos á piscina europea sen saber se ten auga ou non, ou se esta se atopa en condicións para poder nadar sen perigo. Arrastramos un paspanismo conxénito que afunde as súas raíces no tempo -polo menos dende a Ilustración, e as súas propostas europeizantes-, e que parece que non deixa de brillar á menor oportunidade. Ese paspanismo, envolvido con eslógans politicamente correctos, fai perder a capacidade crítica e reflexiva de moitos, especialmente daqueles que se sentan nas poltronas dos ministerios ou dos que aspiran co tempo a cubrir cos seus serranos corpos tan prezados mobles. E así se sentan as bases para cometer erros de vulto, que en moitos casos producirán danos dificilmente reparables no futuro. Algo disto se está a producir co denominado “Proceso de Boloña”, que pretende implantar o Espazo Europeo de Educación Superior a partir do ano 2010, e que, en síntese, persegue: a) garantir a homologación de títulos, e b) permitir unha maior mobilidade de profesores e estudantes. Neste marco, propúgnase unha transformación dos métodos de ensino, e, por ende, un maior protagonismo do propio alumno na aprendizaxe, para que adquira “destrezas”, “habilidades” e “competencias”. Non interesa neste artigo abundar nas críticas que a este proceso se fan (mercan-

⁵⁵ Refírense aquí distintos artigos de opinión do autor que afectan directamente ao tema que se analiza, e que foron publicados en medios dixitais, salvo algún que está inédito aínda.

tilización da educación superior, maior gasto para o estudante que quere cursar o máster, o escaso financiamento, etc., etc.), senón centrarnos nos efectos que o proceso implica para unha carreira como é a de Dereito, que ten un carácter eminentemente nacional, que esixe unha formación específica que, quizais, non se poida asimilar a outras carreiras de distinta natureza. Por iso recentemente subscribiuse por centos de profesores de Dereito de toda España un manifesto que leva o significativo título de **“Saquemos os estudos de Dereito do proceso de Boloña”**, cuxos asinantes principais son mestres recoñecidos nacional e internacionalmente (García de Enterría, Díez Picazo, Atienza, Muñoz Machado, Menéndez, Laporta, etc., etc.), e que subliña os perigos que este proceso pode traer para a formación dos xuristas. Neste manifesto dise que este proceso pode *“supoñer para os estudos de dereito do noso país un paso atrás, seguramente irreversible, que determinará a degradación das profesións xurídicas e o empequenecemento da achega dos xuristas á organización da convivencia e a estruturación da sociedade do século XXI”*.

Críticase a forma en que se están a elaborar os plans de estudos, que terá como resultado a formación dun xurista de ton menor, pegado á letra da lei, máis que ao seu espírito, e cunha preparación de corte profesional de escasa transcendencia cultural. E que estes plans, á parte de perseguir en moitos casos unha formación meramente xeneralista, lixeira e de carácter máis descritivo que crítico, se centran demasiado en cuestións subalternas, en habilidades prácticas que calquera persoa normal as aprende moi ben en pouco tempo (formularios de contratos, modelos de demandas ou querelas, etc.); en cambio, non se incide na preparación profunda, científica e cultural, que lle permitirá asumir unha perspectiva máis ampla e máis rica, e que o capacite para se adaptar a novas situacións, que necesariamente se definen nun mundo dinámico e globalizado como o actual. Ademais, esquécese algo esencial: que a Universidade ten fins propios, e non se pode converter nun simple instrumento do mercado. De forma que a formación en Dereito non pode aspirar exclusivamente a satisfacer as necesidades deste. Un xurista ben formado é algo máis que un leguleio que domina destrezas e habilidades prácticas, sen saber que finalidade social ou económica perseguen tales habilidades e destrezas. O pragmatismo ten ás moi curtas, e non permite voar máis alá do concreto e o inmediato (Ortega e Gasset cualificaba ao pragmatismo norteamericano dunha tese *“tan audaz como inxenúa”*). É este o erro no que incorren os chamados “prácticos”, que son incapaces de elevar o lintel da súa preparación máis alá do que teñen que facer mañá. Pero unha formación universitaria ten, xustamente, que romper con firmeza estes estreitos límites. Unha formación xurídica sería non só se circunscribe a saber o que, senón que ten que coñecer o cando, o porqué, o como e o para que. Non abonda con saber que é a propiedade, ou a liberdade relixiosa, ou o recurso contencioso -administrativo, senón que é preciso coñecer cando xorden, por que se manteñen, como se aplican e para que serven. Quedarse no superficial, no doado, só forma individuos acríticos, manexables polo poder correspondente, que carecen dos recursos intelectuais para cuestionar ou valorar o que este faga. Individuos, polo tanto, non só menos capacitados, senón menos libres, suxeitos a todo tipo de perigos derivados da demagogia, os caudillismos e a superstición. Cun sistema de ensino tan lixeiro produciríase, sen dúbida, un aterrador achegamento ás cosmovisións de *Un mundo feliz*, de Huxley; *1984*, de Orwell e *Fahrenheit 451*, de Ray Bradbury; é dicir, sociedades de homes e mulleres que se axustasen a uns canons prefixados polo poder, e que, por iso mesmo, serían dóciles, felices e moi eficaces. Para que ler e pensar, se xa o poder o fai por nós, e, seguindo as súas normas, seremos felices e rendibles? Iso de reflexionar sería o refuxio dos aburridos e dos inútiles, que

non ten que facer nada mellor. Pero é evidente que, con esta forma de concibir o ensino superior, teríamos, iso si, *máis “suxeitos” felices, pero menos “persoas” activas.*

O ensino universitario está destinado a formar homes e mulleres libres e configurar unha sociedade plural, onde a igualdade e a xustiza sexan valores recoñecidos e estimados, como, por outra parte, establece o mesmo artigo 1.1 da Constitución Española de 1978. Polo tanto, debe situar *“á persoa no centro da súa actuación”*, como di textualmente o Preámbulo da Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea, do 7 de decembro de 2000. Ollo: á persoa, non ás empresas ou a unha determinada concepción ideolóxica, ou concreto modelo económico, que teñen un valor relativo, fronte ao valor substancial, absoluto e permanente da persoa. Por iso o manifesto di atinadamente: *“O risco que corremos é evidente: a creación dun xurista menor, livián e acrítico, con tendencia ao pragmatismo de vía estreita e á docilidade, incapaz de elevarse por enriba das pequenas e eventuais regulacións do día para proxectar unha verdadeira mirada profesional ao mundo do dereito. Case todo o dereito que vaia aprendendo desta forma estará derogado antes de que remate os seus estudos de grao”.*

O manifesto di tamén algo relevante, que convén ter en conta para os efectos de non asumir o proceso de Boloña en Dereito: *“As primeiras experiencias do proceso de Boloña aplicado ao dereito foron nalgúns países tan desastrosas que determinaron o seu abandono. O máis admirado entre nós dende o punto de vista destes estudos, Alemaña, simplemente declinou o convite europeo a unirse á aventura. Nas poucas Facultades españolas que xa se están a impartir se conseguiu que funcionen sen ruídos simplemente porque os estudos segundo o plan son máis doados que os anteriores! De feito trátase de continuar na infantilización do estudante universitario mediante simples manuais, “deberes” semanais sinxelos, e controis periódicos de exame, como no ensino secundario. Todo iso ha de levarnos ao convencemento de que o proceso de Boloña tal e como está a ser proxectado sobre os estudos de Dereito, suporá con toda probabilidade unha degradación da formación do xurista e un prexuízo social irreparable para o futuro da construción da sociedade española (...). Sinxelamente non teremos xuristas aptos para afrontar o futuro”.*

O diagnóstico e o prognóstico deste manifesto é tan demoledor como alarmante e atinado: hai alguén que, seriamente, pense que con estes vimbios se pode construír algo verdadeiramente valioso?; pódese ser tan inxenuo como para crer que cunha rebaixa de anos, contidos e materias se enriquecen os nosos estudantes, isto é, os nosos homes e mulleres do futuro?; e que facer cos temarios para oposicións para Avogados do Estado, para Xuíces, Fiscais, Inspectores, Notarios, Rexistradores da Propiedade, etc., etc.? É obvio que nada disto se ponderou axeitadamente. Por iso hai que convir con persoas tan pouco sospeitosas como Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Joseph Aguiló, Juan Manuel Navarro Cordón, Ramón Rodríguez, José Luis Pardo e Fernando Savater (*“Preguntas sobre Boloña”*, El País, do 30 de marzo de 2009), que *“é case imposible non pensar que o que a reforma de Boloña vai producir nun futuro inmediato, coa substitución das licenciaturas por graos, é xustamente unha degradación dos estudos e das titulacións, ou sexa, os graduados de mañá saberán menos que os licenciados de hoxe e terán un título que lles abrirá menos oportunidades laborais. Ou alguén cre que por arte de maxia, aínda contando co concurso de pedagogos e psicólogos, o que antes se aprendía en cinco anos vaise poder agora asimilar en catro?”.*

regap



ESTUDOS E NOTAS

Non cabe enganarse: o que non pode ser, non pode ser, e, ademais, é imposible. Por iso hai que se animar e asinar este manifesto, que se pode encontrar en Internet sen ningunha dificultade. Pola contra, é palmario que Boloña é un camiño torcido para o estudo do Dereito.

Anexo II. “O escuro horizonte do profesorado universitario”

A Universidade dos nosos días vive un proceso profundo de transformación. Neste proceso a figura do profesor ou profesora estase a modificar a marchas forzadas por virtude dunha lexislación e duns puntos de vista que se impuxeron sen discernir axeitadamente as consecuencias que teñen para a posición e as funcións que desenvolve o profesor universitario. Hai moitos factores que auguran un escuro horizonte do profesor, e que apuntan cara a unha degradación -aínda maior- do seu papel e status, e que poderíamos sintetizar en: a) unha desacreditación do profesor, en xeral, e do universitario, en particular; b) un inadecuado, e, en ocasións, arbitrario procedemento para acceder e promover na condición de profesor; c) un sistema de retribucións deficiente -por excesivamente discrecional- e insuficiente, pois non se corresponde co seu nivel de cualificación nin coa importante función que exerce; e d) un desequilibrio pernicioso entre o seu labor de investigación e a súa actividade docente, derivado da implantación do chamado “Plan Boloña”, e da importante crise económica que estamos a sufrir os últimos anos. Vexamos con algún detemento estes factores:

a) Unha desacreditación do profesor, en xeral, e do universitario, en particular

Sabido é que o profesor non ten, en xeral, un recoñecemento paralelo á cualificación e función social que desempeña. Os profesores, dende hai décadas, sufriron un depurado proceso de desacreditación, tanto no ensino primario, coma no secundario e no universitario. As recentes Leis aprobadas en Madrid ou Valencia sobre a autoridade do profesor son unha proba irrefutable do que se afirma: que se deba recoñecer por Lei algo que unha sociedade sa e madura debería asumir como algo natural é un mal síntoma. Pero así aconteceu. No ámbito universitario, a situación non é mellor. Dende hai anos mantense, por exemplo, un sistema de retribucións non só insuficiente, senón excesivamente discrecional, con uso de métodos claramente cuestionables como o das famosas enquisas (que, se se fan ben, poden resultar elocuentes e útiles, pero que na maioría das ocasións nin sequera se formulan con seriedade) ou o dos sexenios de investigación e os complementos retributivos autonómicos, que dende logo axudan pouco a dar seguridade xurídica ao profesor.

As trincheiras dende as cales se destruíu a figura do profesor instaláronse tanto na dereita coma na esquerda. Dende unha perspectiva, por así dicir, progresista, propiciouse unha superación da figura do profesor tradicional, do profesor de palmatoria e lazo, por outra que se achega máis á do colega, á do adestrador, que á intrínseca do profesor, que, polo seu propio carácter, ten que ter *autoridade*, isto é, o crédito social que lle outorga un corpo de coñecementos e aptitudes que lle dan un valor engadido, que é, como é natural, o que lexítima o seu labor. Pero non, dende esta perspectiva progresista tratouse de presentar a autoridade ben entendida como algo de “fachas”, como algo do pasado que se debía superar. Ben é verdade que na época de Franco, e na propia transición cara á democracia, había profesores eloxiables, pero, así mesmo, detestables, auténticos déspotas, cando non sádicos, que se aplicaban cunha crueldade e un cinismo que os descualificaba de raíz. Suxeitos que nunca deberían ter pisado unha aula porque, por non ter, non tiñan nin calidade humana.

Hai varias películas sobre a época que retratan esta situación inadmisíbel nun país serio (ultimamente *Pan negro*, 2010). Pero unha cousa é o autoritarismo e outra a autoridade; un profesor sen autoridade é como un condutor de camión sen carné de conducir, é dicir, alguén que non é válido para a súa función. A consecuencia de todo isto é que o profesor pasou, sobre todo nas ensinanzas primaria e secundaria, de avaliar a “motivar” ao alumno; de impoñer a “consensuar”, e de corrixir -que en si mesmo non é algo malo se se sabe facer- a só “suxerir”, non sexa que o alumno se traumatice ou a familia deste se moleste.

Dende a trinchera tradicionalista, tampouco se quedaron curtos á hora de disparar inmisericordemente contra o profesor. Xunto ás consabidas diatribas de que antes se estudaba máis, e que os sistemas e os alumnos eran mellores, se ninguneou, sobre todo no ámbito universitario, a todos os profesores que adquiriron a súa praza a partir da importante, polo demais, Lei Orgánica de Reforma Universitaria do 25 de agosto de 1983. Ao profesor, e, en particular, ao catedrático da LORU, contraponíase outro supostamente superior en coñecementos e capacidade. Dende esta óptica, o anterior era por sistema mellor por ter -díciase- superado unhas oposicións moi duras que lle convertían nun “pata negra” fronte a uns intrusos que se alzan coa cátedra ou a titularidade sen pasar polo martirio que os acreditaba no santoral da Universidade. Claro que esta afirmación non lograba explicar, e moito menos xustificar, por que a investigación era tan pobre nesa época anterior, nin por que a Universidade española non era homologable a outras da nosa contorna. Tampouco se explicaba a razón das famosas oposicións patrióticas, que seguían ás licenciaturas e doutorados patrióticos tamén, como sinalou un autor particularmente cualificado como A. Embid Irujo (*O ensino en España no albor do século XXI*, Madrid, 2000). Pero así e todo enxalzábase o pasado de forma romántica para degradar ao presente. Como é obvio, esta foi a primeira verdade a medias -que é moito peor que a auténtica mentira, pois se blinda cunha pátina de certeza que trata de confundir ao que recibe a mensaxe- á cal seguiron outras que serviron de base e plataforma para unha crítica descarnada ao modelo que se implantou, e que supoñía unha desvalorización xeral do profesorado (endogamia, corruptelas, mediocridade, provincialismo científico, autonomía universitaria mal entendida, etc., etc.). Con iso non se quere dicir que estas críticas, en moitos casos, estivesen inxustificadas. *O que se intenta subliñar é que serviron como artillaría para desacreditar globalmente o profesorado*, que é algo distinto. Pois ben, produto desa crítica é a Lei Orgánica de Universidades de 2001, que impulsou o Goberno do Partido Popular na lexislatura 2000-2004, e que cambia o sistema de acceso.

b) Un inadecuado e, en ocasións, arbitrario procedemento para acceder e promover na condición de profesor

Partindo da base de que moita desa crítica contra a LORU de 1983 era correcta, pois, certamente, se produciron escandalosos casos de favoritismo local, e iso era, polo tanto, inxusto e ineficaz, a Lei Orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de Universidades incorporou o sistema de habilitación nacional, que se parecía en algo ao vello sistema de oposicións, pero que non cubría as prazas vacantes, senón que só concedía aos que superasen as probas un certificado para se presentar aos concursos de acceso que, estes si, xa caían no campo máis cru da endogamia e o localismo. Pero é xusto recoñecer o relativo avance que supuxo o sistema: un tribunal de sete membros escollidos por sorteo entre persoas de amplo currículo e méritos recoñecidos sempre é unha garantía de calidade. Non obstante, esta Lei foi obxecto dunha ardorosa oposición, sobre todo dende os reitorados, o cal, andando o

Regap



ESTUDOS E NOTAS

tempo, cristalizará na reforma levada a cabo por virtude da Lei Orgánica 4/2007, do 12 de abril, que acabou co sistema de habilitación nacional, e substituíuno polo de acreditación. Esta “acreditación” atribúese á ANACA, “Axencia Nacional de Avaliación da Calidade e Acreditación” (que xa fora creada dende 2002), e baséase nun procedemento no cal se computan os méritos docentes, de investigación e de xestión dos candidatos, sen que exista ningún clausus nin sequera proba pública ningunha. O cal é sorprendente e dende logo moi criticable, pois sen a presenza física do candidato ou candidata se pode acreditar a unha persoa que careza da habilidade mínima para falar en público. Ou, caricaturizando un pouco, pódese dar o certificado a un mudo ou a un tartamudo, o cal é, como mínimo, curioso. Iso sen contar co feito de que non se garante que ese candidato ou candidata saiba verdadeiramente o seu programa. Estes son, dende unha perspectiva xenérica, os fallos máis evidentes e pintorescos do sistema: que subministra a posibilidade de que unha persoa que non ten habilidades dialécticas se poida converter, despois do pertinente concurso, en nada menos que Catedrático ou Profesor Titular de Universidade, e que, para máis inri, nin sequera saiba ben o programa da súa materia (pois non o probou na pertinente proba presencial).

Pero os fallos do novo sistema implantado no ano 2007 non quedan aquí. Recentemente un especialista en Dereito Administrativo afirmou que a ANACA é, sinxelamente, unha Fundación ilegal, pois o Ordenamento xurídico impide que as Fundacións dispoñan de poderes públicos (J. E. Soriano, “A ANACA: unha fundación ilegal”, *El Imparcial*, do 23 de decembro de 2010); por non falar da crítica que dende hai anos fixeron ilustres comentaristas das cuestións universitarias, como Andrés de la Oliva, ou os mesmos sindicatos, que censuraron a súa opacidade e a vulneración de aspectos tan esenciais para un Estado de Dereito como as normas sobre abstención e recusación, a falta de motivación das súas resolucións ou o incumprimento sistemático dos criterios que se fixaron nos baremos. Se a isto se lle engade que os avaliadores non son expertos nas respectivas áreas (Soriano no artigo mencionado fala de “ignorantes”, no preciso sentido técnico), o panorama non pode ser máis desolador para o profesor universitario, para o seu acceso e progresión profesional, e, dende logo, desanima a calquera, pois xa non é só que deba loitar contra a endogamia e o localismo no subseguinte concurso que se estableza para ocupar a praza, senón que no estadio previo -no da acreditación- a súa situación é máis propia dun súbdito do Antigo Réxime que dun cidadán dun Estado Constitucional, que supostamente ten uns dereitos fundamentais e unhas liberdades públicas, entre os cales está o dereito á tutela xudicial efectiva (art.º 24. 1 da Carta Magna).

c) Un sistema de retribucións deficiente -por excesivamente discrecional- e insuficiente, pois non se corresponde co seu nivel de cualificación nin coa importante función que exerce

Pero o horizonte non mellora noutra cuestión esencial: na das retribucións. Como funcionario, o profesor universitario ten unhas retribucións básicas e outras retribucións complementarias. Se as básicas non formulan, a priori, ningunha obxección, salvo a relativa á súa inadecuación ao papel que desempeña o profesor, pois deberían ser superiores, as complementarias son como para botarse a tremer, pois nelas a discrecionalidade señorea todo o procedemento. O Real Decreto 1086/ 1989, do 28 de agosto, de retribucións do profesorado universitario estableceu a regulación de distintos complementos, moitos dos cales baséanse en elementos tan inseguros que desaniman, máis que motiva, o profesorado universitario, e que, dalgún xeito, vician a súa actividade. Con independencia do tema das

enquisas anónimas aos alumnos, que se usaron para outorgar o complemento de méritos docentes (vide. Isabel M. ^a DOS MOZOS, “A propósito do réxime retributivo de catedráticos e profesores titulares de universidade e de escola universitaria: algunhas evidencias e algunhas dúbidas no marco da reforma lexislativa”, *Actualidade Administrativa* núm. 39, 2002), os célebres sexenios -que hoxe son recoñecidos, con toda xusteza, como un índice de calidade-, non só están moi mal pagados, senón que se outorgan a través dun procedemento que non é o máis adecuado nun Estado de Dereito; procedemento que consiste en lle outorgar omnímodo poder a uns órganos colexiados (os Comités Asesores), que funcionan sen dar conta de forma detallada da súa actuación, e en entender que é motivación a asignación dunha cifra (art.º 15.2 da Orde do Ministerio de Educación e Ciencia do 6 de outubro de 2005) que non xustifica nada. Esta forma de proceder, por desgraza, foi ratificada polo mesmo Tribunal Supremo (STS do 5 de xullo de 1996) e polo Tribunal Constitucional (STC 17/2009, do 26 de xaneiro, que resolveu unha impugnación dun catedrático de Dereito penal)⁵⁶.

Polo que se refire aos complementos retributivos que se conceden polas Comunidades Autónomas, a situación é parecida: reina unha discrecionalidade evidente, ademais de supoñer nalgúns casos a permanente recompilación de datos para renovar os complementos. Polo demais, estes complementos producen outra situación inaceptable: a existencia dunha disparidade de soldos entre funcionarios do mesmo nivel (véxase, *El País*, do 5 de xuño de 2006, que dicía: “*O soldo dun profesor universitario pode variar 10.000 € segundo Comunidade*”). Iso comporta, pois, que hai unhas retribucións reguladas e outras discrecionais. Pero esta discrecionalidade resulta evidentemente excesiva, porque non ten en conta aspectos ou elementos que son perfectamente obxectivos, e, ademais, xera unha desigualdade que carece de total xustificación entre profesores de distintas Comunidades Autónomas. Non obstante, e de forma sorprendente, ampáranos os máis altos tribunais con peregrinas escusas -que non razóns-, relativas á “discrecionalidade técnica”, e que comportan, de feito, a absoluta falta de motivación, e, por ende, a imposibilidade de recorrer con éxito as resolucións da Administración, como revela o caso citado da STC do 26 de xaneiro de 2009. *Un mínimo de respecto á figura do profesor universitario reclama unha revisión deste sistema de retribucións, posto que non resiste unha crítica dende o punto de vista da legalidade, a certeza e a obxectividade. Ter parte das retribucións suxeita a unha discrecionalidade deste calibre non se pode soste se de verdade se quere outorgar ao profesorado universitario o recoñecemento que merece.*

Por se isto fose pouco, a desaforada crise que padecemos, xustificou? a rebaixa das retribucións aos funcionarios, e, polo tanto, aos profesores universitarios funcionarios, nun momento -paradoxos do destino sen dúbida- no cal ven aumentado o seu traballo como resultado do proceso de Boloña. Alguén dá máis?

d) Un desequilibrio pernicioso entre o seu labor de investigación e a súa actividade docente, derivado da implantación do chamado “Plan Boloña”, e da importante crise económica que estamos a sufrir os últimos anos

O proceso de Boloña -pomposamente chamado Espazo Europeo de Ensino Superior-, foi outra proba máis do parvismo patrio. Xa foron moitas as denuncias que se fixeron, e non

56 Véxase a crítica que se formula sobre o Real Decreto -lei 14/2012, do 20 de abril na nota 53

convén repetilas de novo. O que si importa agora resaltar é que se intenta facer “a custo cero”, sen aumentar equipos -é máis, reducíronse, posto que moitos profesores asociados bos e que prestaban un servizo de calidade simplemente se foron da Universidade polo irrisorio e grotesco das súas retribucións- o que é tanto como pretender a cuadratura do círculo. Salvo que se produza o milagre dos pans e os peixes, o aumento de traballo está asegurado: a imposición de numerosas titorías, a dirección e corrección de múltiples traballos, as prácticas e un longo etcétera terán ocupados aos profesores universitarios de forma evidente. Se a iso lle engadimos as consultas por vía electrónica, a avaliación, as revisións de exames, a coordinación de materias, a firma de actas ou a asistencia a Xuntas de Facultade, Consellos de Departamento e á infinidade de órganos colexiados universitarios, o activismo máis improdutivo está asegurado. O problema, ademais, agrávase pola falta de equipos, pois hai moitos Departamentos ou áreas nas que cada un vai por libre, sen ter en conta a visión de conxunto, e sen participar no proxecto colectivo. O que supón, polo tanto, a concentración do traballo individual. Con esta situación é evidente que docencia e investigación quedan notablemente desequilibradas. A *Carta Magna das Universidades Europeas* (Boloña, 1988), destaca entre os seus principios fundamentais que na Universidade “a actividade docente é indisoluble da actividade investigadora, co fin de que o ensino siga tanto a evolución das necesidades coma as esixencias da sociedade e dos coñecementos científicos”; a propia Lei Orgánica de Universidades tamén nolo di: o profesor universitario é un docente, pero, tamén, é un investigador, e ambas as dúas tarefas van ligadas de forma inescindible, salvo que se queira outro tipo de profesor máis próximo ao burócrata ou ao repetidor de temas e non ao profesor que reflexiona e investiga seriamente para enriquecer as súas clases e servir mellor á sociedade. Nestes meses que se puxo de moda o cardeal inglés John Henry Newman, conviría recordar o que este dicía, con evidente sabedoría, nos seus *Discursos sobre o fin e a natureza da educación universitaria*: “*Quen dedica o seu día a transmitir saber que posúe, dificilmente ten tempo para adquirir saber novo. O sentido común da humanidade asociou a busca da verdade co illamento e a quietude*”

Co vixente modelo que se implanta a custo cero non se pode abordar a tarefa investigadora coa debida atención e sosego, posto que o profesor se escraviza ao se someter de forma inelutable a un activismo obstinado, mediatizado por clases, titorías, correos electrónicos e, en xeral, un labor inxente caracterizado polo seu escaso valor formativo. A consecuencia é palmaria: réstase importancia á investigación, isto é, ao estudo, a reflexión, a verificación de datos, a elaboración de artigos ou libros, etc., e primase a docencia; pero como esta sen aquela perde calidade auténtica, o resultado é un empobrecemento. Que ninguén se sorprenda, entón, de que non figure ningunha Universidade española entre as primeiras do mundo (a pesar de que, por outra parte -e tampouco nisto hai que ser papón- estas listas ou *rankings* están nesgados sempre), nin que se realicen inventos con maior eficacia. Se se anega de traballo docente ao profesor, non se lle pode logo pedir excelencias investigadoras. *Polo tanto, o horizonte non é que sexa escuro, é case negro, e non só para o profesorado, senón para a sociedade, porque con este Plan Boloña o rigor e a excelencia, que son os dous obxectivos irrenunciáveis que debe ter unha Universidade que se prece de selo, están moito máis lonxe.* Pretender levar a cabo unha transformación deste calado sen unha boa dotación de recursos económicos e persoais é, con todos os respectos, unha broma; pero unha broma pesada.

Anexo III. “A universidade como problema de estado”

É habitual falar de *problema de Estado* para se referir a un asunto de grande envergadura, a unha cuestión que transcende os límites do local, sectorial ou profesional, pois toca de cheo o corazón da Sociedade no seu conxunto. Hoxe a Universidade é sen dúbida un problema deste tipo; problema porque as súas carencias e incógnitas son notorias e precisan unha solución equilibrada, máis alá que a que pode achegar unha lóxica estritamente corporativista ou un espellismo europeísta do que tan propicios a namorar son algúns. De “Estado” porque é a este ao que corresponde estudar e establecer as solucións estratéxicas, lexislativas e administrativas axeitadas que permitan superar a desfeita que se observa no momento presente, sobre todo con ocasión da implantación apresurada e ruda do coñecido como “Plan Boloña”. Hoxe máis que nunca a vocación universalista da Universidade é patente, e non se pode encerrar esta institución, polo tanto, en redutos localistas e gremiais, pero tampouco se pode perder en xogos políticos malabares que só pretenden ter efecto cara á galería, e non de forma estable e duradeira. Dito doutro xeito: a Universidade como institución centenaria, que achegou sabedoría e equilibrio a moitas Sociedades, é un asunto demasiado serio e transcendente como para deixalo exclusivamente en poder dos políticos rexionais ou estatais, ou baixo a égida dos gremios, as escolas e as camarillas universitarias, que están, condicionadas moitas veces por unha lóxica estreita, por non dicir que miserable, coas súas loitas pequenas para conservar cotas de poder baleiras de calquera efecto social positivo. Imponse, pois, un consenso, un achegamento de posturas en orde a propiciar a reforma do modelo actual e a implantación dun sistema que teña como fundamentos o coñecemento da verdade, o desenvolvemento da persoa, o rigor e o afán de excelencia. De xeito sintético podemos convir de forma xeral que *verdade, persoa, rigor e excelencia son elementos basilares sen os cales a Universidade sinxelamente non merece tal nome*. A Universidade do século XXI debe, por conseguinte, abandonar as vías falsas da demagogia, o caciquismo anulador da liberdade intelectual, o democratismo mal entendido -sobre todo no relativo á organización universitaria, claramente deficiente nos últimos trinta anos⁵⁷ - e o politiquero de baixo voo practicado non só polos propios políticos senón por universitarios disfrazados de políticos; vías falsas que conduciron ao lugar que hoxe habitamos, cheo de follaxe estéril e carente de alicerces sólidos para que o saber, a investigación, a boa docencia e a crítica seria despreguen todas as súas posibilidades. É un feito que a Universidade hoxe non só está en crise, senón que mostra palmarios signos dunha severa enfermidade contaxiada por suxeitos externos a esta, e que se pode apreciar na errónea pretensión de converter esta institución nunha plataforma para beneficiar ás empresas e medrar na vida política, deixando de lado a busca da verdade e o beneficio á Sociedade, que é moito máis que a empresa privada (se ben esta debe ser tamén tida moi en conta para o futuro profesional).

Esta observación está hoxe bastante definida dende perspectivas ideolóxicas e relixiosas moi diversas, como o proban as afirmacións de Bieito XVI no seu discurso aos profesores no Escorial, o 19 de agosto de 2011 (“*A Universidade encarna, pois, un ideal que non se debe desvirtuar nin por ideoloxías pechadas ao diálogo racional, nin por servilismos a unha lóxica utilitarista de simple mercado, que ve ao home como mero consumidor*,”. Cfr. www.vatican.va, Bieito XVI, Discursos, agosto de 2011, “Encontro cos novos profesores univer-

57 Vide. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “A reforma da organización universitaria”, en AA. VV. *Panorama xurídico das Administracións Públicas no século XXI. Libro- homenaxe ao prof. Eduardo Roca Roca*, INAP- BOE, Madrid, 2002; publicado así mesmo en *Revista de Ciencias Xurídicas. Universidade das Palmas de Gran Canaria*, núm. 6, 2001, páxs.319-342. Tamén, do mesmo autor, “Reflexións preliminares sobre a organización universitaria establecida pola Lei Orgánica de Universidades”, *Actualidade Administrativa*, núm. 10, 2003, páxs. 235-264.

sitarios na Basílica de San Lorenzo do Escorial) “) ou as denuncias de Carlos FERNÁNDEZ LIRIA (“Prologo” ao libro *Boloña non existe. A destrución da Universidade europea*). A Universidade ten que ser, así mesmo, unha instancia crítica, que ofrezca solucións alternativas ás estritamente económicas para o desenvolvemento das persoas. A súa preocupación debe ser, dende logo, moito máis profunda que a que revela o Real Decreto 1393/2007, do 29 de outubro, polo que se establece a ordenación das ensinanzas universitarias oficiais, que destaca como un fito que a “*nova organización das ensinanzas incrementará a empleabilidade (sic) dos titulados*” (Exposición de Motivos), e que as ensinanzas de Grao están orientadas “*á preparación para o exercicio de actividades profesionais*” (art.º 9.1). Neste punto, hai un indubidable empobrecemento científico e cultural se se compara este propósito meramente economicista co que dicía o artigo 1.2 da Lei Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, que sinalaba como funcións da Universidade a *creación, transmisión, desenvolvemento, etc. da ciencia e a técnica, a “preparación para o exercicio de actividades profesionais”, o apoio científico e técnico e a extensión da cultura universitaria*, que, en substancia, coincide co establecido no artigo 1.2 da máis recente Lei Orgánica 6/2001, do 21 de decembro (LOU), reformada pola Lei Orgánica 4/2007, do 12 de abril. Un home ou unha muller son algo máis que consumidores, traballadores ou profesionais. Crer que son reconducibles a eses arquetipos, e que só estes deben ter peso, é abandonarse ao utilitarismo máis pechado, ao relativismo e, posiblemente, a longo prazo, a un nihilismo escuro e desolado.

Unha muller e un home son persoas que deben asumir unha posición activa na Sociedade, e deben formarse solidamente e ter criterios propios que lles permitan enfrontarse ao maremágnum de informacións, datos, argumentos e simulacros que invaden o seu espazo nesta sociedade da información. Se só se aspira a formar profesionais intercambiabíles e, por ende, substituíbles para que sexan útiles ás empresas, probablemente as xeracións futuras cando esmiúcen as cousas que hoxe se están a facer e sufran as consecuencias de tanta frivolidade serán moi duros nos xuízos que emitan sobre a actual situación. O xuízo presente dos contemporáneos pódese manipular por técnicas que moitos manexan con desenvoltura (terxiversación, suscitar o medo, manexar medias verdades, insistir nuns datos e eludir outros, dicir o que se espera escoitar para confirmar o prexuízo xa establecido, etc.); o que se emita no futuro, cando as tensións e os intereses xa estean superados e os ídolos actuais se batan en retirada, é improbable que se deixe confundir. Será máis atinado e implacable.

O Plan Boloña, a pesar de non estar baseado en ningún Tratado Internacional vinculante, senón nunha mera Declaración do 19 de xuño de 1999, impúxose dende as esferas políticas sen o oportuno debate -así destacárono, por exemplo, L. MARTÍN REBOLLO e T. RECIO, “Bewitched, Bothered and Bewildered”, *El Cronista del Estado Social e Democrático de Dereito*, núm. 23, 2011, páx. 53, e a axeitada reflexión, e sen dar participación efectiva e suficiente aos afectados directamente (profesores, alumnos)-. O mesmo Valedor do pobo, Enrique Múgica, denunciou no seu momento a “implantación silenciosa do proceso de Boloña” (Informe de 2008). Carlos FERNÁNDEZ LIRIA e Clara MONTAÑÉS GARCÍA no opúsculo incendiario *El Plan Boloña* (Catarata, Madrid, 2009, páx. 24 e ss.) falan sen recato de “chantaxe” na imposición do Plan, e atribúen á ANACA o papel de instrumento esencial para levalo a cabo coas súas avaliacións, aprobacións e libros brancos. É insólito que un proceso que comportou poñer *patas arriba* a Universidade española se despachase con tanta lixeireza, con eslógans estridentes e apresuramentos innecesarios que ninguén esixía. Sendo un pouco provocador, cabería pensar que moitos políticos de escasas luces e reitores ambiciosos, que, no fondo, só queren moqueta e poder, consideran que “Boloña” alude ipso

facto a Europa, á excelencia da eloxiable Universidade italiana, e que pola mera invocación do nome xa se produciría o cambio ansiado, e as Universidades españolas converteríanse no paraíso educativo soñado. Pero isto só o creen os paspáns ou os pouco informados, que se deixan levar polo último, polo mero feito de selo, confundindo o urxente co importante, e os ecos coas voces. A superficialidade e irresponsabilidade coa cal se está a levar a cabo o proceso de Boloña é dende logo preocupante. Hai reitores que, mesmo, presumen de levar a cabo este impresionante cambio en dous anos!, cando supostamente tería que terse feito en dez. E, ademais, dino coma se tivesen feito algo meritorio polo que habería que felicitálos e concederlles premios. Isto dá unha idea de por onde andamos. Polo tanto, é obvio que esta transformación de títulos (grao, máster e doutoramento, art.º 8 do Real Decreto 1393/2007, xa mencionado) e de metodoloxía (coñecementos, destrezas, competencias, avaliación continua, prácticas) se fixo de forma excesivamente rápida, cunha xeneralidade un pouco inconsciente -non todas as disciplinas poden ser tratadas de igual xeito- e sen a suficiente dotación económica para infraestruturas, medios materiais e persoais. Realizar un cambio desta envergadura nunha época de crise tan importante como a que vivimos é esquecer a máxima ignaciana segundo a cal *non se deben facer mudanzas nos tempos de tribulación*. Facelo a custo cero é, sinxelamente, un atropelo, porque os supostos beneficios que o cambio pode traer, e que están por demostrar, quedan, como é natural, no aire, e supeditados a uns presupostos cada vez máis modestos.

O que si é evidente é que os resultados están por ver, pero é presumible que non sexan precisamente bos nin para os estudantes, que verán con toda probabilidade diminuídos os seus coñecementos (hai xa denuncias claras desta perversión, como se observa no manifesto asinado por centos de profesores, “Saquemos os estudos de Dereito de Boloña”), nin para os profesores, que sufriron, sofren e sufrirán unha implantación a contra o reloxo e a custo cero, cun aumento desmesurado de horas de traballo e unha diminución das súas retribucións, co que iso ten de prexuízo para a súa vida e para a súa formación e progresión profesional. Sobrecargados de docencia, corrección de traballos, prácticas, titorías sen taxa, etc., etc. non poderán enriquecer o seu currículo, cunha ANACA vixiante na observancia de obviedades, e con criterios máis ben cuestionables cando non arbitrarios á hora de adoptar resolucións.

Ante este feito impúxose o silencio. A famosa autonomía universitaria pola que tanto se loitou hai unhas décadas parece que está ausente, a liberdade académica e de cátedra encóntranse seriamente transformadas, por non dicir que minguadas. A Universidade parécese cada día máis a un instituto ou un colexio, pero en todo; é dicir, incluída a enorme perda de rigor que se produciu nas últimas décadas que comportou que o ensino en España reciba continuamente reveses nos informes que se elaboran. A alguén se lle ocorreu pensar cal é a cobertura para impoñer porque si unhas determinadas horas de práctica a uns catedráticos e profesores que teñen a liberdade de cátedra, e que, polo tanto, saben perfectamente cando se debe dar teoría e cando procede a clase práctica? Por que as prácticas deben ser dun determinado xeito, e por un tempo prefixado? Por que a ANACA se converteu na coartada para un novo tipo de centralismo, máis inaceptable cando as súas mesmas bases xurídicas son tan fráxiles, como denunciaron especialistas como SORIANO no artigo “A ANACA: unha fundación ilegal”, El Imparcial, do 23 de decembro de 2010?

Por que se impuxo un sistema que a case ninguén gusta e que supón a transformación radical do modelo universitario? Certamente, o modelo LRU non era o mellor, pero polo

Regap



ESTUDOS E NOTAS

menos non convertía a Universidade nun Instituto de novo cuño. E ninguén pode negar que os catedráticos e, en xeral, profesores tiñan un ámbito propio que se respectaba. Hoxe, en cambio, o intervencionismo administrativo é excesivo, innecesario e improdutivo. O profesor, por moi catedrático que sexa, converteuse nun convidado de pedra, ao que non lle consultan para impoñer un Plan, e enriba ten que cumprir con requisitos e trámites innecesarios cando non humillantes.

Fai xa algúns anos un universitario de raza, Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, denunciaba a existencia dos exames de febreiro, que obstaculizaban o labor do profesor, e poñía o grito no ceo para algo que hoxe está completamente asumido, e superado de sobra, porque hoxe o profesor, en moitos casos, é un antipático (para o alumno) examinador. Decía: *“Que mal quere a sociedade española aos seus profesores universitarios, cando en lugar de animalos a estudar e aumentar os saberes lles empurra, máis e máis, coa carga inútil e humillante, por innecesaria e excesiva do esforzo examinatorio. Horas e horas, repito, nun país non sobrado de ciencia, empobrecéndose, cando estaban chamados a desenvolver saberes. E conste -afirmaba- que o empobrecemento dos profesores non é máis que adianto do empobrecemento dos alumnos, do empobrecemento xeral da sociedade”* (A voltas coa Universidade, Civitas, Madrid, 1990, páx. 144). Se iso o decía para uns simples exames, que non argumentaría contra as excentricidades que se impoñen hoxe -porque non se acordan, se impoñen- coa invocación do Plan Boloña? Que artillaría dialéctica se podería empregar para unha imposición de trámites absolutamente prescindibles? Insístese: a Universidade está mal, peor do que algúns pensan e queren crer, un pouco por manter a autoestima. Por conseguinte, ante esta situación só procede unha reacción no ámbito lexislativo, estratéxico e administrativo, e un consenso amplo -preferentemente entre os dous grandes partidos, PP e PSOE- para establecer unhas bases sólidas sobre as cales forxar unha Universidade máis eficaz en orde ao cumprimento das súas auténticas funcións. Dende a miña modesta opinión, estas bases deben:

- a) recuperar con todos os seus efectos a autonomía universitaria, a liberdade de cátedra e a liberdade académica, establecendo uns fundamentos xurídicos consistentes para a ANACA (que hoxe non os ten), pero sen que esta usurpe terreos que non son seus por imperativo legal. O poder que se lle acepta á ANACA en moitos asuntos de plans, titulacións, etc. é como mínimo cuestionable, e necesitado dunha severa restrición. Pero é que en moitas ocasións, sinxelamente, a súa actuación é incorrecta cando non ilegal. Así compróbase, por exemplo, coa impugnación do Colexio Xeral de Enxeñeiros Industriais dun máster en Enxeñaría Industrial da Facultade de Ciencias do campus de Lugo por non cumprir *“os requisitos mínimos para adquirir as competencias da profesión”* (O Correo galego do 14 de decembro de 2010), ou coas denuncias que fixeron os Sindicatos ou o mesmo Valedor do pobo, que puxeron de relevo a falta de transparencia e obxectividade nos procesos de avaliación e acreditación (O Boletín de Universidade UXT FETE Ensino núm. 54, de novembro de 2008 denuncia as actuacións da ANACA nos procesos de acreditación, e en *EL mundo* do 30 de xaneiro de 2004 refírense, así mesmo, as queixas do Valedor do pobo).
- b) expulsar a política de baixo voo, cunha reforma seria da organización da Universidade, que debe pasar necesariamente pola forma en que se elixen os reitores. A limitación efectiva de mandatos e establecer fórmulas eficaces para que os reitores non estean secuestrados por intereses de camarillas, alumnos, etc. é fundamental. É absurdo que

a Universidade estea sometida a un réxime assembleario, absolutamente ineficaz, e que non sexa capaz de ser xestionada conforme a outro modelo máis solvente. O democratismo “mal entendido” na institución universitaria non trouxo bos resultados. Máis absurdo é aínda a infinidade de órganos que en realidade non serven para nada, como destacou J. M. ^a SANZ SERNA (“*Polo xeral, case todas as Universidades padecen a existencia dun exceso de órganos de decisión e deliberación superpostos que, lonxe de fomentar a participación, a transparencia e, en definitiva, a democracia ofrecen a caciques diversos e a abundantes grupos de presión amplas e sucesivas oportunidades de paralizar calquera intento de progreso, ao tempo que dilúen a responsabilidade*”). Unha cousa son os servizos públicos -e a Universidade éo- e outra moi distinta é a democracia que debe existir na Sociedade. Confundir os conceptos é prexudicial, e perverte o seu propio sentido. Vinculado con isto está a circunstancia da falta de profesionalidade en determinados cargos e postos nos que tería que tomarse máis en serio a capacidade de xestión. Moitos deses cargos son cubertos por unha elección, ou, no seu caso, unha designación, todo o democrática que se queira, pero que non aseguran a capacidade da persoa que gaña a elección -ou que obtén o beneficio da designación- sobre todo cando esta está condicionada por pactos e acordos máis ou menos explícitos entre os membros dos distintos estamentos. É máis, hai mesmo quen dubida da capacidade de xestión do profesor universitario (así, por exemplo, A. M. GARCÍA CUADRADO, “Sobre a función docente e o goberno das Universidades”, *Actualidade Administrativa* núm. 48, 1994, páx. 605, que chega a afirmar que “o intelectual é normalmente un mal gobernante”). Ao noso xuízo, esta afirmación, con carácter xeral, é esaxerada, pois hai exemplos de profesores universitarios que son excelentes xestores; agora ben, destaca un problema que non foi tratado coa seriedade e profundidade que merece, pois a Universidade é un servizo público que debe ser xestionado con criterios profesionais, e non por afeccionados con boa vontade que, en moitos casos, ademais, están presos de pactos ou acordos que non axudan a tomar as decisións axeitadas para a correcta xestión de tal servizo. Poderíase dicir que se unha gran Corporación industrial ou unha empresa de certo relevo funcionase así, é dicir, sen criterios de xestión profesional, tería asegurado probablemente un fracaso rotundo, coas consecuencias implacables que as leis do mercado impoñen.

Pero cando se tira con “*pólvora do Rei*”, parece que os criterios son diferentes. E con isto, por suposto, non se quere confundir o que é un servizo público de ensino superior cunha empresa privada. Só se destaca un problema de notoria gravidade, que se debe solucionar sobre todo á luz das esixencias de “competitividade” que esixe o Ordenamento xurídico para a Universidade (cfr. arts. 41 da Lei Orgánica de Universidades e 60 da máis recente Lei 2/2011, do 4 de marzo de Economía Sostible, así como a Lei 14/2011, do 1 de xuño, da Ciencia, a Tecnoloxía e a Innovación. Vide. A. EMBID IRUJO, “Universidade e competitividade”, en *El Cronista del Estado Social, e Democrático de Dereito* núm. 23, outubro de 2011, dedicado a “*A Universidade en crise*”, páxs. 32-41). Sen unha xestión profesional e seria é moi difícil resultar competitivo en nada.

- c) procurar unha converxencia con Europa, pero tras a ponderación das distintas variables que concorren en cada titulación. Non todas son iguais nin poden ter o mesmo tratamento metodolóxico. É obvio que o achegamento a Europa é positivo, pero feito nos tempos axeitados. A obsesión pola urxencia -2010 como data límite -foi un erro;

regap



ESTUDOS E NOTAS

a utilización de eslógans e a exclusión do auténtico debate sobre a indispensable coordinación no ámbito europeo foi outro clamoroso fallo. Ao ser un tema de Estado, o tratamento da Universidade debe transcender tanto as meras cuestións ideolóxicas como as simples urxencias políticas. E, dende logo, deben integrarse no debate non só a profesores, alumnos e persoal de administración e servizos, senón a empresas, colexios profesionais e outras entidades que tamén teñen que dicir cousas importantes. A nova estrutura de títulos, polo demais, ofrece un abano de novos problemas relativos á capacitación, a secuencia ou cohesión entre grao e máster, etc. que non foi axeitadamente ponderada. É elocuente que, por exemplo, Carlos FERNÁNDEZ LIRIA e Clara SERRANO GARCÍA non xa mencionado O Plan Boloña (páx. 32), refiran que no *Libro Branco de Dereito*, a ANACA recomenda que os graduados da devandita titulación, a diferenza dos antigos licenciados, non poidan exercer como avogados, o que os obriga a custearse un posgrao.

- d) a recuperación efectiva das chamadas humanidades, cunha oferta de títulos moito máis ampla e ambiciosa -en termos de desenvolvemento integral dos alumnos -que supere o mero interese profesional. A Universidade non é só unha institución que prepara para traballar. Debe formar con moito máis alcance e fondura, e, sobre todo, facer ciencia, cunha crítica seria e constante dos resultados obtidos. O mero utilitarismo degrada a función social da institución de ensino por excelencia.
- e) unha dotación orzamentaria axeitada, que premie a excelencia, pero que tamén sancione a falta de rigor e de esforzo. Carece de fundamento a ruindade dos Gobernos, pero tampouco ten xustificación unha política de portas abertas para todo o mundo, co pagamento de prezos públicos irrisorios -que dende logo non están de acordo co que dispoñen os artigos 81 LOU e 7 do Real Decreto 1393/2007, que esixen que estes prezos públicos e demais dereitos estean “*relacionados cos custos da prestación do servizo*” -, e que fan que moitos alumnos se eternicen, que os parados pensen en “*entreterse*” nas aulas universitarias, e que os rebotados dunhas carreiras vexeten polos campus para ver se, por casualidade, a xeito de quiniela e con algunha compensación, obteñen o título, que Oh paradoxos do destino! non serve para gran cousa, se ademais non se teñen os coñecementos suficientes e o espírito de loita, o aguante, a autodisciplina e o afán de excelencia necesarios para obter logros. Hoxe os impostos de todos son os que manteñen esta situación, se ben é verdade que parece que hai algún intento de, polo menos, incrementar a suba das taxas aos repetidores (*Público*, do 15 de febreiro de 2011)⁵⁸.
- f) relacionado co anterior, o establecemento da *cultura do esforzo*, preferible á da avaliación, que tanto gusta repetir ás leis e algúns políticos. A convicción de que o esforzo é necesario implica un grao de maior madurez, de autodisciplina e de rigor que a cultura da avaliación, que incide no externo, no visible e no adxectivo. Non é o mesmo facer as cousas “para aprobar”, para impresionar ao avaliador, e para obter as vantaxes que iso supón (e, polo tanto, en ocasións, ceder á tentación das evasivas),

58 O Real Decreto -lei 14/2012, do 20 de abril, de medidas urxentes de racionalización do gasto público no ámbito educativo encareceu, non obstante, en demasía as taxas, incrementando as cantidades nunha situación económica ademais moi difícil para moitas familias. Como se observa, parece que non caben as solucións equilibradas: ou todo ou nada. Ou se deixa vexetar irresponsablemente nos campus a todo o mundo, ou se impide a entrada a cabezas que poderían resultar moi útiles para a Sociedade no futuro. Como tivese dito ORTEGA E GASSET, “*non é isto, non é isto*”.

que facer as cousas ben porque se sabe que é como hai que facelas, á marxe de que logo un reciba un premio -o aprobado, a avaliación positiva- ou non. A cultura do esforzo conecta coa verdadeira nobreza; a da avaliación coa da aparencia. E con iso, por suposto, non se quere dicir que non exista a avaliación, senón que se debe dar a esta o valor instrumental que ten. Se existe a lóxica, o esforzo ben empregado, adobado coa capacidade, desemboca de xeito natural na boa avaliación. Pero non hai que confundir tampouco aquí os conceptos. Os premios e os castigos, en realidade, desenvólvense nun estadio primario, máis ben infantil, e, en todo caso, non enteiramente nobre do individuo. Nos primeiros elos da cadea educativa son moi necesarios en orde á motivación, pero o ensino universitario comporta que xa os alumnos son adultos, non menores ou adolescentes.

Hai que dar, polo tanto, un salto. Imbuírse da convicción de que o esforzo e o rigor son un fin en si mesmos, á marxe dos resultados que se poidan obter. Esta é outra das carencias máis ostensibles que se aprecian no actual modelo. As compensacións de materias, o paso dun curso a outro sen ter as materias do anterior aprobadas (aínda que estean intimamente vinculadas por ser dunha mesma disciplina), a presión latente sobre o profesorado para que rebaixe o rigor a través de distintas fórmulas que se saben moi ben, etc. non están dende logo na orientación de subliñar e valorar como merecen o esforzo e o rigor.

- g) unha reconsideración en serio dos novos títulos e do xeito conforme aos cales estase a ensinar. En Dereito, que é a disciplina máis próxima do que asina, se redactou hai algún tempo o manifesto *Saquemos os estudos de Dereito de Boloña*, que denunciaba un método que abocaba ao infantilismo, e á mera descrición epidérmica do ordenamento xurídico, sen unha análise crítica e rigorosa das técnicas e institucións. Decía algo demoledor: *“o proceso de Boloña tal e como está a ser proxectado sobre os estudos de Dereito, suporá con toda probabilidade unha degradación da formación do xurista e un prexuízo social irreparable”*. E conste que este Manifesto o asinaban xuristas do talle de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, L. DíEZ PICAZO, A. MENÉNDEZ, T. R. FERNÁNDEZ, S. MUÑOZ MACHADO, etc., etc., que non só saben de Dereito senón do que é a Universidade, pola súa longa traxectoria. Dende o punto de vista do profesor, ese método que incide no famoso “ensinar a ensinar” foi atacado de forma contundente por outros autores, como os xa citados C. FERNÁNDEZ LIRIA e C. SERRANO GARCÍA (páxs. 85-88), ou A. DA OLIVA, T. CALVO, J. L. PARDO TORÍO, etc., etc.

(Vide o revelador artigo publicado no diario *El País*, “A estafa de ensinar a ensinar”, do 8 de decembro de 2008). É evidente que incidir só no continente e relegar o contido é unha insensatez, e iso o sabe calquera que teña unha axeitada experiencia docente. Por moita técnica pedagóxica que se aprenda nos, tamén, famosos cursos que tanto fomentan as Universidades nos últimos anos, non se pode ensinar ben se o profesor ou a profesora non domina ben a súa materia, pois cando se domina e se sente ilusión, ipso facto prende a chama do interese do alumno, e xorde a fluída transmisión do coñecemento. Dino así os autores xa citados en *El País*: *“As matemáticas, a historia ou o dereito procesual son apaixonantes e a obriga dun profesor é saber transmitilo aos seus alumnos. Agora ben, a súa mellor arma, en realidade a súa única arma, é saber matemáticas, historia e dereito procesual. Saber historia non significa saber ensinar historia? Calquera docente experimentado diría que a cousa é*

regap



ESTUDOS E NOTAS

exactamente ao revés: a mellor proba de que algo que un cría saber non o sabe en realidade é que fracasa ao ensinalo. Se non se sabe ensinar algo é porque non se sabe suficientemente, e a consecuencia é que hai que estudalo máis e mellor. Estudar máis física, matemáticas ou latín, non pedagogía,”.

- h) e en fin aínda que non menos relevante, unha axeitada selección e promoción do profesorado, onde o que prime sexa a obxectividade, a transparencia e o sentido común, xa que *carece de xustificación científica e pedagóxica* homologar todas as ciencias e as disciplinas cando hai notorias diferenzas entre as mesmas que obrigan a ponderar os distintos criterios que deben ser tidos en conta. Non é o mesmo ser un bo catedrático ou profesor de Universidade de matemáticas que de Dereito civil, de Historia Moderna que de Física nuclear. A metodoloxía, a “folla de ruta” da carreira ou os mesmos resultados das investigacións non se poden reducir á unidade. Non é, por outra parte, razoable conferir ás actividades de xestión un papel tan relevante como o que se dá no Real Decreto 1312/2007, de 5 de outubro, polo que se establece a acreditación nacional para o acceso aos corpos docentes universitarios (5 e 10 puntos para Titular de Universidade e Catedrático, respectivamente) ou o que lle pretende dar o proxecto de Estatuto de Persoal Docente e Investigador das Universidades Públicas españolas (versión informada polo Consello de Universidades do 25 de maio de 2011), que establece no seu anexo ata un máximo de 40 puntos. Que ten que ver ser reitor, decano, director de departamento e o longo etcétera de cargos universitarios con ser un bo profesor? En canto ás publicacións, patentes ou investigacións, o órgano que decide a acreditación ou o outorgamento do sexenio debe ler o traballo ou verificar, polo menos nas súas liñas mestras, a investigación, e non resolver por criterios indiciarios que pouco din en realidade do auténtico valor da investigación. No mundo do Dereito, por exemplo, pode existir unha excelente investigación sobre a nacionalidade ou o plan urbanístico sen necesidade de que se publique nunha concreta revista do máximo nivel. Pode estar publicada perfectamente nunha das moitas revistas rexionais que existen, e que non se poden *condenar a galeras* por non ser nacionais. Pola contra, pode existir unha investigación de baixa calidade que, talvez, sexa un “refrito” que se publique nunha editorial ou revista magnífica. Non hai equivalencia exacta, e iso sabémolo todos os que nos dedicamos a estes mesteres -así, A. MANGAS MARTÍN, “A avaliación da investigación xurídica en España”, en *El Cronista del Social e Democrático de Dereito*, núm. 23, cit., páx. 66, afirmou que os “*criterios bibliométricos deben ser indicadores complementarios no campo do Dereito para confirmar a calidade ou a súa ausencia, pero non para suplantar a lectura total ou dunha parte significativa deste*” -. Nos últimos anos, e sen dúbida por motivos de eficacia (xa que ler os traballos e verificar correctamente a investigación custa moito, e probablemente colapsaría ao sistema), introduciuse a falacia dos “índices”, “os impactos”, a distinción entre revistas indexadas e non indexadas, que non é común en bastantes disciplinas, aínda que noutras si (como Economía), e demais chilindradas que non garanten necesariamente a calidade da investigación ou a valía dos candidatos. E que, como é lóxico, propiciaron a picaresca e a evasiva, que é o que sempre xorde dunha mala regulación. *Todos sabemos que é necesario establecer un sistema que garanta a calidade e a excelencia, o problema está en deseñar un modelo que en efecto o faga posible.*

O que non é aceptable é inventar un modelo, que non é o correcto, *para facer ver* que hai un control da calidade e da excelencia, porque iso supón primar a eficacia e a aparencia sobre a xustiza e a verdade. E un modelo construído así tarde ou cedo cae polo seu propio peso, e, no suposto de que non caia porque interesa mantelo, desacreditarase tanto que todos saberán que non garante nin a calidade nin a xustiza. É aquí onde se fallou con estrépito. Como vai decidir sobre a calidade dun traballo ou dunha carreira alguén que nin sequera é experto nesa disciplina? Cabe maior disparate? Imperou, pois, a falta de sentido común, e os resultados están á vista. Neste aspecto os avances que trouxo a Lei Orgánica de Universidades son máis aparentes que reais, pois os mesmos criterios previstos nos baremos da ANACA son cuestionables, e, de feito, universitarias de soleira e experiencia como Araceli MANGAS MARTÍN fan afirmacións que non permiten a dúbida. Di esta profesora: *“Os sistemas de suficiencia indiciaria desalentaron o esforzo pola calidade. Don Federico de Castro, por non mencionar a outros mestres vivos, xamais tería chegado a ser catedrático co sistema da ANACA nin tería tido un sexenio”* (cit., páx. 70). Á marxe da lixeira esaxeración que ten esta afirmación, revela un problema de gran magnitude: o actual sistema debe ser mellorado, e ten que primar a calidade, pero debe diferenciar claramente as distintas ciencias, evitar o localismo así como as corruptelas de escola. Por outra parte, poucas esperanzas pode suscitar o Proxecto de Estatuto do Persoal Docente e Investigador das Universidades Públicas Españolas, xa mencionado, que segue o ronsel desta *nova filosofía* que prevé a LOU e o Plan Boloña (reconsideración dos sistemas de ensino -aprendizaxe, avaliacións do profesorado, plan de dedicación académica individual, etc. Cfr. unha crítica bastante dura en F. J. ÁLVAREZ GARCÍA e J. DOPICO, “Notas sobre o borrador de Estatuto de PDI”, *Faneca Universidade*, núm. 27, 2011). Este Estatuto opta pola acentuación da burocracia, polas avaliacións permanentes do profesorado, que a este paso vai ser máis avaliado que os propios alumnos. Non se coñece un caso igual de funcionario público (Cfr., así mesmo, A. MANGAS MARTÍN, cit., páx. 61) que teña que render tantas contas nin someterse a tantas revisións por realizar o seu traballo (quinquenios, sexenios, complementos retributivos autonómicos, enquisas do alumnado, avaliacións do Programa DOCENTIA, etc.). Imaxínanse avaliacións parecidas aos xuíces ou aos avogados do Estado? Probablemente non as aceptarían. Pero parece que o profesor é “sospeitoso” non se sabe moi ben de que, e por iso hai que atalo curto e avalialo continuamente, como aos nenos díscolos ou aos que padecen unha enfermidade incurable, para que non empeoren. É moi probable que detrás deste festival de avaliacións e controis estea a crítica inmisericorde que se lle fixo á Universidade, e aos propios profesores, despois de aprobarse a LRU, crítica desproporcionada, e, polo tanto, inxusta, xa que non se corresponde cos avances que experimentou a Universidade española. Agora, ademais, utilízase o argumento de que non se encontra ningunha en determinados rankings, que calquera persoa ben informada sabe que están nesgados, e que, polo tanto, hai que interpretalos con prudencia. Tamén hai quen sospeita que este é o paso necesario para demoler a Universidade pública, e promover as Universidades privadas (Vide. C. FERNÁNDEZ LIRIA e C. SERRANO GARCÍA, *O Plan Boloña*, cit., páx. 14 e ss. Así mesmo, T. R. FERNÁNDEZ dixo “As universidades privadas son as que van gañar a batalla de Boloña”, *El Diario vasco*, do 13 de xullo de 2009). Son meras conxecturas, pero tampouco se poden pasar por alto, porque os indicios son, así mesmo, moi elocuentes. O que en calquera caso está claro é que o actual sistema de selección e promoción do profesorado non é

regap



ESTUDOS E NOTAS

o adecuado para estimular e valorar a calidade. É preciso un cambio substancial, que teña en conta a diferenza entre disciplinas, que comprobe de verdade a calidade das investigacións e traxectorias -e que non só valore «indicios», manipulables- que non lle confira un valor que non ten á actividade de xestión e administración, e que reduza a discrecionalidade e a arbitrariedade, cun sometemento rigoroso á lei e ao Dereito da ANACA ou de calquera outro organismo, entidade ou órgano que teña atribuída esta competencia. En resumo, é imprescindible *un cambio do modelo* que se plasmou na última década. Se o que propiciou a LRU era cuestionable, este éo aínda máis, porque non só non rematou cos defectos do anterior, senón que os acentuou -por exemplo, o do localismo cando se acreditan os candidatos, pois non hai ninguén que lle quite a praza ao candidato ou candidata da casa- e ademais creou outros problemas novos (maior burocracia, máis discrecionalidade e, en casos, arbitrariedade, recortes da liberdade de cátedra, diminución do nivel académico polo Plan Boloña, etc., etc.). É dicir, *a Universidade xa non só é que estea en crise, senón que se converteu nun problema. Nun problema de Estado, xustamente, que como tal debe ser abordado conxuntamente polos Partidos Políticos máis relevantes para achegar unha solución axeitada*, que mire máis ao futuro que ao pasado, e que parta da realidade, e non dos mitos ou eslógans triviais que a nada conducen.

Anexo IV. “Tres informes, varios camiños e un destino”

No mes de setembro de 2011 presentáronse dous informes de certo relevo que teñen por obxecto a Universidade. Un é o elaborado por un grupo de expertos pertencentes a distintas Universidades españolas no ámbito da Comisión Técnica de Gobernanza universitaria, que leva por título *“Diagnóstico, informe técnico -xurídico e propostas de actuación en relación coas estruturas organizativas internas das Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”*, e que foi presentado no Consello de Universidades. O outro é o elaborado por un grupo de expertos internacionais (R. TARRACH, presidente, E. EGRON, P. DE MARET, J. M. RAPP e J. SALMI), que leva por título *“Audacia para chegar lonxe: universidades fortes para a España do mañá. Informe da Comisión de Expertos Internacionais da EU2015”*. Un pouco máis tarde, o 17 de abril de 2012, presentouse outro informe titulado, *“Universidade, universitarios e produtividade en España,”* elaborado pola Fundación BBVA -Instituto Valenciano de Investigacións Económicas (dir. polos profesores F. PÉREZ e L. SERRANO). Estes informes teñen como destino articular cambios na gobernanza universitaria, e, en xeral, na Universidade española. Ben é verdade que o primeiro está máis elaborado, e se centra sobre todo en materia de organización, o segundo é máis xenérico e lixeiro, xa que algunhas das propostas que formula, e que supoñerían un cambio radical, non as trata coa profundidade e fundamentación que serían desexables, e o terceiro, é dicir, o da Fundación BBVA, está apoiado en abundante información estatística, e ten unha evidente seriedade en todo o que di, aínda que se aprecian nesgos e simplificacións excesivas.

Os informes resaltan a inadecuación das estruturas organizativas vixentes, a necesidade de cambiar o sistema de elección ou designación dos reitores, o exceso de regulamentación e burocracia, que limita a eficacia, e a capacidade de reacción rápida nun mundo tan cambiante como o actual, e a esixencia de incrementar a autonomía universitaria. Por exemplo, o Informe dos expertos internacionais afirma que en España os reitores se elixen, non se nomean, de maneira que a súa suxestión de que todos os cargos directivos *“deberían*

publicarse a nivel europeo/internacional" (páx. 12) debería levar consigo unha revisión da normativa. Na páxina 36 afirmase, así mesmo, que *"Moitas iniciativas se malogran debido a procesos de toma de decisións demasiado longos, á excesiva burocracia dos sistemas tradicionais da administración pública, á competencia entre distintos niveis de poder e ás diferenzas ideolóxicas"*, polo que é necesario a *"redución da complexa armazón legal actual para permitir maior flexibilidade e liberdade"* (páx. 37). Alude á fusión de Universidades (páx. 39 e ss.), á esixencia de apostar máis pola autonomía (*"os estudos recentes demostran de maneira fidedigna que a calidade está directamente relacionada coa autonomía"*, di na páx. 41), a que os reitores desenvolvan máis a faceta de *"recadadores de fondos"* (páx. 43), a esixencia de dispoñer dun único órgano de goberno, etc., etc. Pola súa banda, o Informe presentado ao Consello de Universidades destaca o cambio que se produciu con ocasión do Plan Boloña, a necesidade de modificar e adaptar a vixente estrutura organizativa, a conveniencia de eludir *"a excesiva achega de voluntarismo e amateurismo na actividade dos cargos académicos universitarios e formularse certo grao de profesionalización da xestión e de esixencia curricular. Podería, ademais, esixirse aos candidatos a Reitor e a outros cargos académicos, probada experiencia en xestión académica e na capacidade de xestionar os recursos económicos, así como xerar e captar recursos. A dignificación profesional dos cargos académicos -di- debería ir acompañada dunha maior profesionalización no marco das Escolas de Administración Públicas"* (páxs. 91 e 105), a deterioración do financiamento (páx. 108), e a reconsideración do actual mapa universitario español, con fusións estratéxicas de Universidades (páx. 108). E o informe *"Universidade, universitarios e produtividade"*, de abril de 2012, desmitifica algúns tópicos que normalmente se manteñen, e que este informe os pulveriza coa forza dos datos estatísticos: non é certo que sobren alumnos nin titulados universitarios. Tampouco as Universidades teñen problemas de tamaño nin son demasiadas, se ben é verdade que teñen debilidades e carencias moi notables, como, por exemplo: a) hai moitas titulacións pequenas (o 29% teñen menos de 40 alumnos de novo ingreso), b) os excesos permanentes de demanda (Medicina) e oferta (Ciencias Experimentais e Humanidades) nalgunhas titulacións reflicten rixidez organizativa e escasa capacidade de adaptación das Universidades, c) nas Universidades públicas os estudantes deixan de presentarse a case 1 de cada 5 exames. Dos presentados aproban 3 de cada 4, d) menos da metade do profesorado estable realiza actividades de investigación, pero todos dispoñen de polo menos un terzo da súa xornada para esa actividade, ademais a actividade investigadora está concentrada en parte das Universidades, pero menos que noutros países, e os *"resultados da actividade investigadora melloraron moito na última década, como tamén o fixo a calidade destes"* (páx. 11), e) o rendemento do investimento en capital humano está limitado polo funcionamento das Universidades e porque o tecido produtivo non xera suficientes ocupacións cualificadas, f) unha das maiores debilidades da Universidade atópase nas actividades de investigación aplicada e transferencia tecnolóxica, g) obsérvase un envellecemento notable do profesorado (case o 40% ten máis de 50 anos, e o de menos de 40 non chega ao 26%), etc.

É verdade que, sobre todo no informe dos expertos internacionais, se observa un nesgo claramente economicista (Non hai que pasar por alto que, por exemplo, Jamil SALMI é coordinador de educación terciaria do Banco Mundial, Washington D.C), o que se detecta en cuestións como a proposta das bolsas -préstamo para estudantes, a necesidade dun «cambio de mentalidade» (páx. 2), *a proposta de desregulación, que, en ningún caso, na nosa opinión, pode ser excesiva*, pois as normas nun Estado de Dereito son fundamentais.

regap



ESTUDOS E NOTAS

Outra cousa é o exceso de regulamentos, que é un defecto que se denunciou dende hai moitos anos (F. GINER DOS RÍOS xa o denunciou cando afirmaba: “A Deus grazas pódense infrinxir os regulamentos; onde estaríamos se se tivesen cumprido!. Asusta pensalo”, *Escritos sobre a Universidade española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, páxs. 85-86), e que dificulta a tarefa universitaria. A lista de regulamentos que se aproban en calquera Universidade é desproporcionada, e reflicte unha tendencia reguladora perversa e sen sentido, pois para calquera nimiedade -edición de libros, etc. - apróbase un regulamento; e en fin a opción por se afastar dos sistemas funcionariais aos que se cualifica de “ríxidos” (páx. 46 do Informe de expertos internacionais), pero sen sinalar as vantaxes que ten en orde á neutralidade e a continuidade do servizo, xa que o sistema de contratación pode ter indubidables vantaxes, pero tamén severos inconvenientes que poden ir contra a liberdade académica e a obxectividade dos servizos que presta a Universidade. E sobre isto non di nada o informe.

En conclusión, son informes moi interesantes, *pero cun nesgo moi evidente que está determinado pola globalización e a preponderancia de aspectos económicos. Son pois produtos do momento* (crise económica, deterioración do financiamento público, cambio de modelo educativo, relevancia das Universidades privadas, posibilidade de fusións, etc.), e como tales deben ser valorados, sen outorgar a moitas das súas propostas máis valor que o que obxectivamente teñen. O consenso e a ponderación entre os distintos sectores e forzas políticas é, pois, moi necesario. *Non só hai un camiño para chegar a un destino, senón varios.* O destino é facer unha Universidade mellor, máis eficaz e de maior calidade. Os camiños son varios, e non só os privatizadores ou economicistas. Convén non o pasar por alto.

- Creación dunha nova Comisión de Expertos en abril de 2012

Por outra parte, coa entrada do novo Ministro de Educación, Cultura e Deporte, o Consello de Ministros -o 13 de abril de 2012- aprobou a creación dunha Comisión de Expertos para a reforma do sistema universitario español, xa que, segundo se sinala, o sistema universitario español é ineficiente e necesita un cambio importante. Afirmase que hai 79 universidades e 236 campus universitarios situados en municipios diferentes que ofrecen 2.413 graos, 2.758 másters e 1.680 doutoramentos, o que trae consigo que un 30% dos títulos teñen menos de 50 alumnos de novo ingreso. Hai, ademais, unha escasa mobilidade de estudantes e de profesores, polo que -conclúese- “*o modelo de goberno das universidades consagrado pola LOU non rendeu os froitos desexados*”⁵⁹. Segundo as fontes do Ministerio quérese que a reforma orbite sobre tres puntos esenciais: **busca da excelencia, competitividade e internacionalización.**

59 Non obstante, a Conferencia de Reitores das Universidades Españolas (CRUE) manifesta a súa preocupación e a súa desconformidade coas declaracións do Ministro de Educación, Cultura e Deportes sobre o sistema universitario español. Di a CRUE que se adiantou moito en docencia e investigación. Nesta última “entre 1997 e 2007, a produción científica española creceu un 80% ata constituír o 3,4% da produción científica mundial, realizándose dúas terceiras partes desta porcentaxe nas universidades. Este esforzo -di o comunicado de prensa, 18 de abril de 2012-, converteu a España na novena potencia científica, e na oitava en publicacións por habitante, con resultados semellantes a Xapón. Neste ámbito, unha universidade española sitúase entre o 1% que agrupa aos mellores universidades do mundo, oito universidades dentro de 2%, 24 no 4% e todas as públicas e tres privadas, no 10%.”
“É un resultado máis que notable se consideramos que España só inviste en I+D+I un 1,39% do seu PIB, moi lonxe do 2,3% que é a media da OCDE.”

Se estes datos son certos -e non hai que dubidar da CRUE- é obvio que moitos torturadores da Universidade, que se apoian en rankings nesgados, deben, polo menos, reflexionar un pouco. Tamén os políticos e as entidades económicas interesadas en satanizar e desacreditar, en especial, á Universidade pública, non tanto á privada, para logo facer negocio co ensino superior.

Habrá que esperar, pois, os resultados desta nova Comisión da que forman parte once membros, presididos por Teresa MIRAS PORTUGAL. Pola parte que corresponde a Dereito, o membro máis renomeado é Óscar ALZAGA VILLAAMIL. Tamén figura -aínda que é moi to menos coñecida- Mariola URREA, profesora titular de Dereito Internacional Público da Universidade da Rioxa. Non obstante, o contexto, a linguaxe e a "filosofía" que se deixa entrever permiten detectar as tendencias, que dalgún xeito xa figuran nos informes xa referidos (fusións, mobilidade, etc.). A pregunta que xorde é a que segue: para que un informe máis se xa, en esencia, se saben cales son os problemas e cales son os obxectivos que se perseguen? A moda das comisións non deixa ser un subterfuxio máis para abordar con enerxía o que toca⁶⁰.

Abundan comisións de expertos por todas as partes, pero, no fondo, trátase de dar unha pátina de prestixio a decisións xa tomadas ou que se pretenden adoptar. Porque, partindo da base de que todos os expertos están moi cualificados, a elección duns e non doutros xa asegura de antemán cal é o resultado aproximado. Hai unha linguaxe non formal que todos coñecen. A partir de certo nivel hai opcións políticas, non verdades sagradas. E esas opcións políticas non se poden enmascarar con meras sutilezas técnicas.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

⁶⁰ Por outra parte, é obvio que non é o mesmo unha Comisión de expertos consensuada entre distintos partidos que outra nomeada "a dedo". O unha comisión cuxos compoñentes se integran case de forma automática en aplicación de criterios obxectivos -ter un determinado número de cargos ou de méritos obxectivos- que outra que se integra despois de ponderar criterios políticos.

Regap

Comentarios e crónicas

2

Actividade do Parlamento de Galicia na IX Lexislatura: docencia e profesionalización nas decisións legislativas de 2013

Actividad del Parlamento de Galicia en al IX Legislatura: docencia y profesionalización en las decisiones legislativas de 2013

Activity of the Parliament of Galicia in the IX Legislature: teaching and professionalization in the legislative decisions of 2013



PATRICIA MURIAS GIL

Psicopedagoga

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Profesor de Dereito Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

Recibido: 12/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Índice: I. Introducción. II. Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades. III. Procedementos de natureza normativa. IV. Procedementos de impulso. V. Procedementos de control e información. VI. O Parlamento nas claves da formación e promoción do capital humano: as leis de universidades e de emprendemento.

I Introducción

Celebradas as eleccións o día 21 de outubro de 2012, a Xunta Electoral de Galicia, por acordo do 5 de novembro de 2012, e logo de recibidas as correspondentes actas de proclamación das xuntas electorais provinciais, e en cumprimento do disposto no artigo 108.6º da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, fixo públicos os resultados xerais e por circunscripcións e a relación de deputados proclamados electos. O dito acordo saíu publicado no DOG núm. 212, do 7 de novembro de 2012.

Os votos obtidos por cada unha das forzas políticas con representación parlamentaria foron:

Partido Popular de Galicia	661.281 votos
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	297.584 votos
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	200.828 votos
Bloque Nacionalista Galego	146.027 votos

En función dos votos válidos obtidos, os 75 deputados proclamados electos, distribuíronse do xeito seguinte:

Partido Popular de Galicia	41 deputados
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	18 deputados
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	9 deputados
Bloque Nacionalista Galego	7 deputados

Logo da presentación, por parte dos deputados electos, das credenciais expedidas polas distintas xuntas electorais provinciais e da presentación das súas declaracións de actividades e bens patrimoniais, tivo lugar a **sesión constitutiva da IX Lexislatura** do Parlamento de Galicia con data **16 de novembro de 2012**.

Na dita sesión constitutiva, logo de constituída a Mesa de idade, procedeuse á elección da Mesa do Parlamento, resultando elixidos os cargos seguintes:

- Excma. Sra. presidenta: D^a Pilar Rojo Noguera
(Partido Popular de Galicia)
- Ilmo. Sr. vicepresidente 1^o: D. Miguel Ángel Santalices Vieira
(Partido Popular de Galicia)
- Ilma. Sra. vicepresidenta 2^a: D^a María Soledad Soneira Tajés
(Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE)
- Ilmo. Sr. secretario: D. José Manuel Balseiro Orol
(Partido Popular de Galicia)
- Ilma. Sra. vicesecretaria: D^a Concepción Burgo López
(Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE)

En cumprimento do artigo 5 do Regulamento do Parlamento, en primeiro lugar prestaron xuramento ou a súa promesa a señora presidenta e os demais membros da Mesa, e desexuido, e por orde alfabética os demais deputados e deputadas.

Logo da sesión constitutiva tivo lugar o **Pleno de investidura** con data **27 de novembro de 2012**. Desenvolveuse esta iniciándose ás 9,30 horas da mañá coa exposición polo señor Núñez Feijóo do seu programa de goberno. Suspendeuse a sesión ás once e oito minutos da mañá para ser retomada ás once e vinte e cinco minutos da mañá do día **29 de novembro**, data na que se iniciou o debate sobre o programa do candidato con intervención dos grupos parlamentarios da Cámara.

Concluídas as intervencións establecidas a través dos correspondentes turnos de réplica e dúplica, a presidenta anuncia que se vai iniciar a votación para a elección do candidato proposta a presidente da Xunta de Galicia e que a votación será pública por chamamento. O candidato D. Alberto Núñez Feijóo resultou investido como presidente da Xunta de Galicia, por maioría absoluta co resultado na votación seguinte: votos a favor, 41; votos en contra, 34.

Tomou posesión do seu cargo ante a Mesa do Parlamento e coa presenza de autoridades representantes do Estado e da Comunidade Autónoma e dos deputados invitados o día 1

de decembro. Logo de prestar xuramento coa fórmula establecida no artigo 20 da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente, quedou investido da autoridade, do tratamento, dos dereitos e dos deberes inherentes ao seu cargo de presidente da Xunta de Galicia.

A seguinte sesión denominada como “solemne sesión de apertura de lexislatura”, tivo lugar o 4 de decembro de 2012.

Destacar, desde o punto de vista institucional, que con data 13 de xaneiro de 2014, a presidenta do Parlamento de Galicia, D^a Pilar Rojo Noguera, asumiu formalmente a Presidencia da Conferencia de Asembleas Lexislativas Rexionais Europeas (CALRE) para o ano 2014, logo de ser elixida por unanimidade na Asemblea anual desta organización celebrada en Bruxelas a finais de outubro de 2013.

II Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades

A ordenación do traballo parlamentario e o calendario de actividades para este período aprobouse nas Mesas-Xuntas de Portavoces dos días 28 de decembro de 2012, 22 de xaneiro de 2013 e 3 de setembro de 2013 (artigo 67 do Regulamento do Parlamento de Galicia).

O resumo estatístico deste período é o seguinte:

Órgano		Núm. reunións
MESA		5
XUNTA DE PORTAVOCES		2
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN		9
PLENO		3
DEPUTACIÓN PERMANENTE		6
Comisións	Comisión 1 ^a . Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior	23
	Comisión 2 ^a . Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servizos	18
	Comisión 3 ^a . Economía, Facenda e Orzamentos	61
	Comisión 4 ^a . Educación e Cultura	1
	Comisión 5 ^a . Sanidade, Política Social e Emprego	26
	Comisión 6 ^a . Industria, Enerxía, Comercio e Turismo	18
	Comisión 7 ^a . Agricultura, Alimentación, Gandería e Montes	18
	Comisión 8 ^a . Pesca e Marisqueo	1
	Comisión do Regulamento	1
	Comisión do Estatuto dos Deputados	4
	Comisión de Peticións	2
	Comisión de Control da CRTVG	1
	Comisión de Relacións co Consello de Contas	6
	Comisión de Asuntos Europeos	5
	Comisión de investigación sobre responsabilidades da actual situación das caixas	20
	Comisión non permanente de estudo para a elaboración dun Plan de medidas de prevención e erradicación da corrupción política	15
	Comisión non permanente para o seguimento das políticas relativas á discapacidade	2
	Comisión non permanente para o estudo sobre a seguridade viaria	1
	Comisión non permanente para o estudo para a igualdade e para os dereitos das mulleres	1
	Comisión non permanente de estudo para a elaboración dunha nova Lei do solo	2

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

III Procedementos de natureza normativa

O Regulamento parlamentario recolle expresamente, e desde o principio do seu título VI regulador do procedemento lexislativo, a diferenciación:

1. Da iniciativa governamental e
2. Da iniciativa lexislativa non governamental (parlamentaria ou popular).

Respecto á iniciativa lexislativa proveniente do Executivo aparece atribuída “á Xunta ou Goberno de Galicia”. Esta precisión terminolóxica, criticada por algún sector doutrinal, parece atender á coñecida confusión entre Xunta como administración pública e Xunta coma goberno galego (máis tecnicamente expresado Consello da Xunta).

A iniciativa lexislativa non governamental atribúese aos deputados e aos grupos parlamentarios en clara confrontación co texto do artigo 13 apdo. 1º do Estatuto de Autonomía que a fai residir nos deputados e o Parlamento. Esta discordancia ten sido posta de manifesto pola doutrina que demanda a necesidade dunha modificación regulamentaria para facer cohonestables ambos os dous textos. Algún autor entende tamén que sería preciso atribuír iniciativa lexislativa ás entidades locais dun xeito similar ao que se prevé noutras comunidades autónomas, desde o meu punto de vista a práctica autonómica non botou de menos esta iniciativa que non parece por outra banda estritamente necesaria desde o punto de vista da “enxeñería estatutaria”, e que podería provocar problemas pola configuración territorial do poder político na nosa Comunidade.

A xurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre outras) destacou a dobre natureza das proposicións de lei:

1. como participación na potestade lexislativa da Cámara e
2. como instrumento ao servizo da función representativa característica de todo Parlamento.

Este “carácter bifronte” fai que, con independencia de que a iniciativa prospere ante o Pleno, o seu só debate cumpra unha función moi importante, a de permitir aos cidadáns representados ter coñecemento do que os seus representantes pensan sobre unha determinada materia.

Ao carón da iniciativa parlamentaria atópase a coñecida como iniciativa lexislativa popular. Trátase dunha modalidade que no actual “estado de partidos” non conta cunha aplicación excesiva e que máis ben atopa numerosos obstáculos para obter os seus obxectivos. O seu marco atópase

1. na Lei orgánica 3/1984 do 28 de marzo e
2. na Lei autonómica 1/1988 do 19 de xaneiro que se ven completadas coa referencia contida no artigo 124 do Regulamento parlamentario no tocante á participación da Mesa do Parlamento nese trámite lexislativo.

Limitándonos agora aos aspectos estritamente parlamentarios debemos de subliñar que a participación da Mesa da Cámara na cualificación das iniciativas lexislativas populares ten

sido obxecto de decisións por parte do Tribunal Constitucional nas que se subliña o carácter de control meramente formal da cualificación da Mesa superando pois a concepción tradicional que defendía a valoración sobre a constitucionalidade ou non da iniciativa por parte do órgano reitor da Cámara (así a STC 76/1994 do 14 de marzo recaída sobre a lei vasca de iniciativa legislativa popular). En uso destas previsións constitucionais e estatutarias a actividade legislativa da Cámara achega un resumo estatístico dos procedementos legislativos no ano 2013 seguinte:

Leis aprobadas	14

Proxectos de lei	
Presentados	15
Aprobados	14
Retirados	-
En tramitación	1

Proposición de lei	
Presentadas	15
Aprobadas	-
Rexeitadas	6
Retiradas	-
En tramitación	9

Proposicións de lei de iniciativa legislativa popular	
Procedentes da anterior lexislatura	5
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rexeitadas	3
En tramitación	4
Non admitidas a trámite	2

Proposicións de lei ante o Congreso	
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rexeitadas	3
En tramitación	1

Os proxectos de lei presentados son os seguintes:

- Proxecto de lei do transporte público de persoas en vehículos de turismo de Galicia.
- Proxecto de lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2013.
- Proxecto de lei de impulso e ordenación das infraestruturas de telecomunicacións de Galicia.
- Proxecto de lei de estradas de Galicia.
- Proxecto de lei do sistema universitario de Galicia.
- Proxecto de lei de fomento da investigación e a innovación de Galicia.
- Proxecto de lei de modificación da Lei 13/2006, do 27 de decembro, de horarios comerciais de Galicia.
- Proxecto de lei da galeguidade.
- Proxecto de lei de garantías de prestacións sanitarias.
- Proxecto de lei de inclusión social de Galicia.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

- Proxecto de lei de caza de Galicia.
- Proxecto de lei do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.
- Proxecto de lei de racionalización do sector público autonómico.
- Proxecto de lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2014.
- Proxecto de lei de accesibilidade.

Dos quince foron aprobados catorce, o único proxecto de lei que está en trámite a decembro de 2013 é o Proxecto de lei de accesibilidade. Presentáronse quince proposicións de lei, das cales non foron tomadas en consideración seis, estando en tramitación en decembro de 2013 as seguintes:

- Proposición de lei, a iniciativa do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular.
- Proposición de lei, a iniciativa do Bloque Nacionalista Galego, de consultas populares en Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma de lei de eleccións ao Parlamento de Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, pola visibilidade e non discriminación de lesbianas, gais, transexuais e bisexuais en Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA) de modificación da Lei de ordenación da minaría de Galicia, relativa á prohibición do uso de tecnoloxías mineiras a base de cianuro en Galicia e a constitución de garantías suficientes fronte ás indemnizacións por danos.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, pola que se modifica a lei 10/2008, do 3 de novembro, de residuos de Galicia.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, de creación do Instituto Galego de Crédito e Investimento.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, galega de fomento da corresponsabilidade.
- Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Popular de Galicia, do Consello Consultivo de Galicia.

Neste período de tempo tiveron entrada no Rexistro Xeral da Cámara catro proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular:

- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas de prevención da corrupción política.

- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para garantir a prestación das especialidades de Hemodinámica, Radioterapia e Medicina Nuclear en igualdade de condicións para toda a cidadanía galega con independencia do seu lugar de residencia en Galicia.
- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas para a creación de emprego en Galiza.
- Proposición de lei por iniciativa lexislativa popular para a reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, co fin de garantir a igualdade de voto dos cidadáns con independencia do lugar no que residan e para garantir o dereito de sufraxio pasivo, en igualdade de condicións, de todas as candidaturas.

Non foron admitidas a trámite dúas: a Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas de prevención da corrupción política e a Proposición de lei por iniciativa lexislativa popular para a reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, co fin de garantir a igualdade de voto dos cidadáns con independencia do lugar no que residan e para garantir o dereito de sufraxio pasivo, en igualdade de condicións, de todas as candidaturas.

As proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular procedentes da anterior lexislatura foron cinco:

- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo.
- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, para a defensa e a promoción da sanidade pública.
- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para a confluencia do programa Preescolar na Casa e o ensino público galego.
- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía.
- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para a aplicación efectiva dos principios de redución, reutilización e reciclaxe de residuos en Galicia.

Destas proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular só foron tomadas en consideración dúas: a Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo e a Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía, que xunto coa Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para garantir a prestación das especialidades de Hemodinámica, Radioterapia e Medicina Nuclear en igualdade de condicións para toda a cidadanía galega con independencia do seu lugar de residencia en Galicia e a Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas para a creación de emprego en Galicia son as catro proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular que están en trámite.

Tamén se presentaron catro proposicións de lei perante o Congreso dos Deputados:

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

- Proposición de Lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de medidas urxentes en materia de execución hipotecaria.
- Proposición de Lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de modificación da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, sobre a racionalización do réxime das deputacións provinciais.
- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da Lei 35/2006, do 28 de novembro, do imposto sobre a renda das persoas físicas e de modificación parcial das leis dos impostos sobre sociedades, relativa á tributación das pensións públicas percibidas por persoas emigrantes retornadas de Estados cos que existe convenio sobre dobre imposición.
- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da Lei 9/2012, do 14 de novembro, de reestruturación e resolución de entidades de crédito, para garantir a devolución íntegra do valor nominal das participacións preferentes e outros instrumentos híbridos de capital e débeda subordinada aos aforradores e pequenos investidores sen experiencia financeira.

Está en trámite esta última, as outras tres non foron tomadas en consideración.

IV Procedementos de impulso

Non existe no Regulamento parlamentario galego unha definición das proposicións non de lei. Serve para aproximarse ao seu concepto o artigo 160 que di que a través delas os Grupos Parlamentarios poden formular propostas de resolución á Cámara. Esta caracterización non as diferencia nidiamente das interpelacións senón por dous aspectos explicitados noutros lugares do Regulamento: os suxeitos que poden presentalas (exclusivamente os grupos parlamentarios) e o lugar no que se substancian (tanto no Pleno coma nas distintas comisións da Cámara).

Un paso máis adiante no perfil deste instrumento parlamentario vén dado polo contido da resolución da Mesa do Parlamento do 20 de xuño de 1986, sobre o artigo 161 do Regulamento da Cámara que establece como propias das proposicións non de lei aquelas propostas de resolución formuladas, que conteñan declaracións de vontade dirixidas ao Goberno galego.

O resumo estatístico correspondente é o seguinte:

Proposicións non de lei en Pleno	
Presentadas	1.255
Rexeitadas	96
Aprobadas con modificacións	12
Aprobadas sen modificación	28
Retiradas	0
En tramitación	1.043

Proposicións non de lei en Comisión	
Presentadas	1.427
Rexeitadas	270
Aprobadas con modificacións	14
Aprobadas sen modificación	34
Retiradas	9
En tramitación	964

Mocións	
Presentadas	57
Rexeitadas	45
Aprobadas con modificacións	4
Aprobadas sen modificación	0
Retiradas	3
En tramitación	2

V Procedementos de control e información

O tratamento das interpelacións e preguntas presenta numerosos aspectos equiparables que as fan merecentes dunha análise conxunta. Primeiramente, a totalidade da Cámara non participa na substanciación destes instrumentos parlamentarios que, comunmente se desenvolven na dialéctica bilateral entre un deputado e o responsable gubernamental de que se trate.

O Regulamento do Parlamento galego atribúe tamén a esta unicidade procedemental unhas consecuencias semellantes previstas nos artigos 158 e 159. Neste sentido introdúcese a existencia da “questiontime” obrigando a que, nas semanas nas que exista sesión ordinaria do Pleno, se dediquen dúas horas como tempo mínimo ao tratamento das preguntas e das interpelacións.

Nunha orde de cousas similar facúltase aos órganos rectores da Cámara (presidente e Mesa) para dar un tratamento especial a certas preguntas e interpelacións. No caso do primeiro dos suxeitos, existe a posibilidade da acumulación e debate simultáneo destas iniciativas que, tratando do mesmo tema ou temas conexos entre si, se atopen incluídas nunha orde do día. No segundo dos supostos é a Mesa da Cámara a que, oída a Xunta de Portavoces, pode declarar non admisibles aquelas preguntas ou interpelacións que incorresen no previsto polo Regulamento da Cámara no seu artigo 105; a saber, que se conteñan palabras ou se manifesten conceptos ofensivos ao decoro da Cámara ou dos seus membros, das institucións do Estado e de Galicia ou de calquera outra persoa ou entidade.

O resumo estatístico correspondente é o seguinte

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Solicitudes de comparecencia	
En Pleno	
Presentadas	133
Tramitadas	30
Retiradas	0
En tramitación	103
En Comisión	
Presentadas	108
Tramitadas	88
Retiradas	1
En tramitación	79

Interpelacións	
Presentadas	596
Tramitadas	53
Retiradas	1
Aprazadas	1
En tramitación	542

Preguntas	
Orais en Pleno dirixidas aos membros da Xunta	
Presentadas	2.020
Tramitadas	85
Retiradas	0
Aprazadas	1
En tramitación	116
Orais en Pleno urxentes	
Presentadas	79
Tramitadas	56
Retiradas	0
Aprazadas	0
En tramitación	2
Orais en Pleno dirixidas ao Presidente da Xunta	
Presentadas	53
Tramitadas	51
Retiradas	0
En tramitación	2
Orais en Comisión	
Presentadas	3.186
Tramitadas	748
Aprazadas	24
Retiradas	14
En tramitación	159
Con resposta escrita	
Presentadas	1.916
Tramitadas	2.563
Retiradas	0
En tramitación	2.237

VI O Parlamento nas claves da formación e promoción do capital humano: as leis de universidades e de emprendemento

Sinalaba Darío Villanueva⁶¹ co gallo do estudo da relación entre estudos universitarios e empregabilidade que a Universidade non é responsable da empregabilidade dos seus estudantes e que cando se pon énfase niso estase deturpando o sentido xenuíno da institución universitaria como “casa de estudos e templo do saber”. Aínda recoñecendo a validez desa afirmación non cabe tampouco descoñecer a correlación que se adoita establecer

61 No seu traballo introdutorio da monografía incluída no número 3 da Revista Galega de Emprego. Ed. Xunta de Galicia.

entre a preparación e formación do capital humano e o bo funcionamento en termos de emprego da economía. Así podemos atopar durante o ano 2013 varias leis que vinculan estes tópicos e poñen de manifesto o relevo que o lexislador galego dá a esta temática nas súas actuacións.

A base competencial e os antecedentes legislativos

A lei 6/2013, do 13 de xuño do Sistema Universitario de Galicia define ás universidades como entidades, públicas ou privadas, con personalidade xurídica de seu dotadas de autonomía polo artigo 27.10 da Constitución española. O seu fin, de acordo co artigo 1 da Lei orgánica 6/2001, de universidades, é prestar o servizo público da educación superior mediante a investigación, a docencia e o estudo.

A Comunidade Autónoma de Galicia, en virtude do artigo 31 do seu Estatuto de Autonomía, aprobado pola Lei orgánica 1/1981, asumiu a competencia plena sobre a regulación e a administración do ensino en toda a súa extensión, niveis e graos, modalidades e especialidades, no ámbito das súas competencias, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución e nas leis orgánicas que, consonte o punto primeiro do artigo 81 desta, o desenvolvan, das facultades que lle atribúe ao Estado a alínea 30 do punto 1 do artigo 149 da Constitución e da alta inspección precisa para o seu cumprimento e garantía.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

**A EDUCACIÓN:
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

STC 184/2012 17 DE OUTUBRO: O ESTADO DEBE:

- **DESEÑAR O MODELO DA EDUCACIÓN**
- **TODA A NORMATIVA SOBRE TÍTULOS É ESTATAL**
- **DESENVOLVEMENTO DO ART. 27 CE**
 - **PRINCIPIOS NORMATIVOS XERAIS e UNIFORMES**
 - **COMPETENCIA ESTATAL**
- **ASPECTOS QUE GARANTAN:**
 - **O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAS DOS PODERES PÚBLICOS**
 - **A IGUALDADE DOS ESPAÑOIS NO EXERCICIO DOS DEREITOS**

*Ver cadro conceptual Competencias Educativas
Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

Tendo como referencia a daquela vixente Lei orgánica 11/1983, de reforma universitaria, o Parlamento de Galicia aprobou a Lei 11/1989, de ordenación do sistema universitario de Galicia, que transformou por completo o panorama do ensino universitario na nosa comu-

nidade coa creación das universidades públicas da Coruña e de Vigo e baseou o modelo na descentralización e regulou a distribución dos diversos centros universitarios, preexistentes e de previsible creación, nun total de sete campus repartidos entre as catro provincias.

O Parlamento de Galicia aprobou con posterioridade:

- a Lei 7/2001, do 2 de xullo, de control en materia de creación e recoñecemento de universidades, centros universitarios e autorización de estudos na Comunidade Autónoma de Galicia.
- a Lei 1/2003, de consellos sociais do sistema universitario de Galicia.
- a Lei 2/2003, do Consello Galego de Universidades.

O marco normativo a nivel estatal viuse completado nos últimos tempos con novos textos relevantes cuxos contidos foron considerados ao elaborar o presente texto, como é o caso da Lei 14/2011, do 1 de xuño, da ciencia, a tecnoloxía e a innovación, ou do Real decreto 1791/2010, do 30 de decembro, polo que se aproba o Estatuto do estudante universitario.

O capital humano e a formación universitaria

Di a exposición de motivos da lei de universidades que a educación, e en concreto a educación universitaria e a súa relación coa investigación e a innovación, desempeña, ademais, un papel fundamental:

- para o progreso tanto a nivel individual coma da sociedade no seu conxunto.
- para proporcionar o capital humano altamente cualificado e a cidadanía formada que Galicia necesita para xerar emprego, crecemento económico e prosperidade. Neste marco, as universidades son os axentes fundamentais para impulsar e manter o crecemento da nosa sociedade. Como sinala García-Montalvo⁶² o crecemento da nosa sociedade debe superar a idea estendida entre parte do noso empresariado acerca do exceso de universitarios e a enorme falta de titulados de FP.

A lei galega proclámase convencida de que en pleno século XXI débense aproveitar as vantaxes transformadoras das TIC (tecnoloxías da información e a comunicación) e outras novas tecnoloxías que enriquecen o ensino, melloran as perspectivas de aprendizaxe, apoian a aprendizaxe personalizada, facilitan o acceso mediante a aprendizaxe a distancia e a mobilidade virtual, racionalizan a administración e crean novas oportunidades de investigación. Trátase dunha asunción de ideas comúns na doutrina que reitera a comprobación de que, en case o 85% dos traballos revisados, o simple incremento dos orzamentos educativos non ten ningún impacto sobre os resultados obtidos polos estudantes⁶³.

Un aspecto destacado pola norma galega é a mobilidade, entendida como un dos piares en que se asenta o concepto de Espazo Europeo de Educación Superior (EEES), leva consigo unha maior riqueza e a apertura a unha formación de máis calidade, por iso a lei defende que:

62 "Part II: Resultats de l'enquesta", en Generalitat de Catalunya (Ed.) *Catalunya futur: impulsem l'economia catalana*.

63 Así o recolle Hanushek: "The failure of imput-based schooling policies". *Economic Journal*, 113, 2003.

- debe fomentarse a nivel nacional e internacional.
- debe asentarse sobre unhas bases enraizadas no propio SUG.

Partindo desta premisa, a lei pon as bases para o fomento da mobilidade no propio sistema autonómico, tanto do estudantado coma do persoal das universidades, facilitando o mellor aproveitamento dos recursos humanos con que conta a nosa comunidade, co fin de beneficiar o conxunto da comunidade universitaria galega, finalidade para a cal se contará coa vontade de colaboración das universidades integrantes do SUG.

Na lei o SUG mantén o compromiso da transformación do coñecemento xerado a través da investigación académica en valores sociais e económicos mediante accións que levan consigo unha actividade económica no proceso de relación coa sociedade ou a empresa. Pero tamén se destaca o compromiso coa responsabilidade social e o desenvolvemento sustentable mediante actividades universitarias que supoñen unha contribución social respecto de ámbitos como a cooperación ao desenvolvemento, a sustentabilidade ambiental, a integración e a accesibilidade, entre outras.

A educación superior mellora as posibilidades individuais e debería dotar aos titulados e ás tituladas dos coñecementos e das competencias transferibles básicas que necesitan para desempeñar con éxito profesións altamente cualificadas. Mais os programas de estudos moitas veces tardan en adecuarse ás demandas da sociedade, o que incide nos niveis de empregabilidade das persoas egresadas. A propia Comisión Europea recomenda a participación dos empregadores e das institucións do mercado de traballo na concepción e posta en práctica dos programas, o apoio aos intercambios de persoal e a inclusión da experiencia práctica nos cursos, para contribuír a adaptar os programas de estudos ás necesidades actuais e emerxentes e fomentar a empregabilidade e o emprendemento. Trátase en definitiva como sinalaron Tsang e Levin⁶⁴ de evitar situacións de sobrecualificación que derivan nunha menor produtividade respecto dos traballadores que teñen postos de traballo axustados ás súas cualificacións.

A cultura da avaliación da calidade, na cal xoga un papel esencial a Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), que, desde a súa creación no ano 2001, desenvolveu o seu labor de garante da calidade no noso sistema universitario é un aspecto esencial para a nova lei galega.

As competencias de ordenación e coordinación das universidades integrantes do SUG.

Define o marco en que se desenvolverá o ensino superior universitario no territorio da comunidade para procurar, con escrupuloso respecto á autonomía universitaria, adecualo ás demandas do noso tempo e xerar maiores niveis de desenvolvemento e benestar.

A norma destaca, así mesmo, o protagonismo de órganos imprescindibles para facer posible o Sistema Galego de Universidades, en concreto:

- o Consello Galego de Universidades.
- a Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia.

64 “The economics of over education”, *Economics of Education Review*, 4, 2, 1985, páxinas 93 a 104.

- os consellos sociais de cada unha das universidades.

Todos eles, actuando en exercicio das funcións que a lei lles confire, contribúen á construción dun sistema forte, moderno, competitivo e de calidade.

Pero o fortalecemento do sistema non será posible sen o labor das propias universidades, que, coa autonomía que lles é propia, en exercicio da súa corresponsabilidade deberán crear un contorno de colaboración mutua, unificando esforzos para acadar obxectivos que lles son comúns⁶⁵. Neste senso, a lei prevé a creación dunha nova figura xurídica, o consorcio interuniversitario, que afonda no papel impulsor das universidades, comprometidas coa sociedade da que forman parte indisoluble.

O SUG aspira a mellorar os seus niveis de calidade e internacionalización, nun continuo proceso de modernización, o que esixe contar cunha regulación global e sistemática no eido do ensino universitario da nosa comunidade autónoma.

O concreto contido normativo da lei

O título I, «Da ordenación do Sistema Universitario de Galicia»:

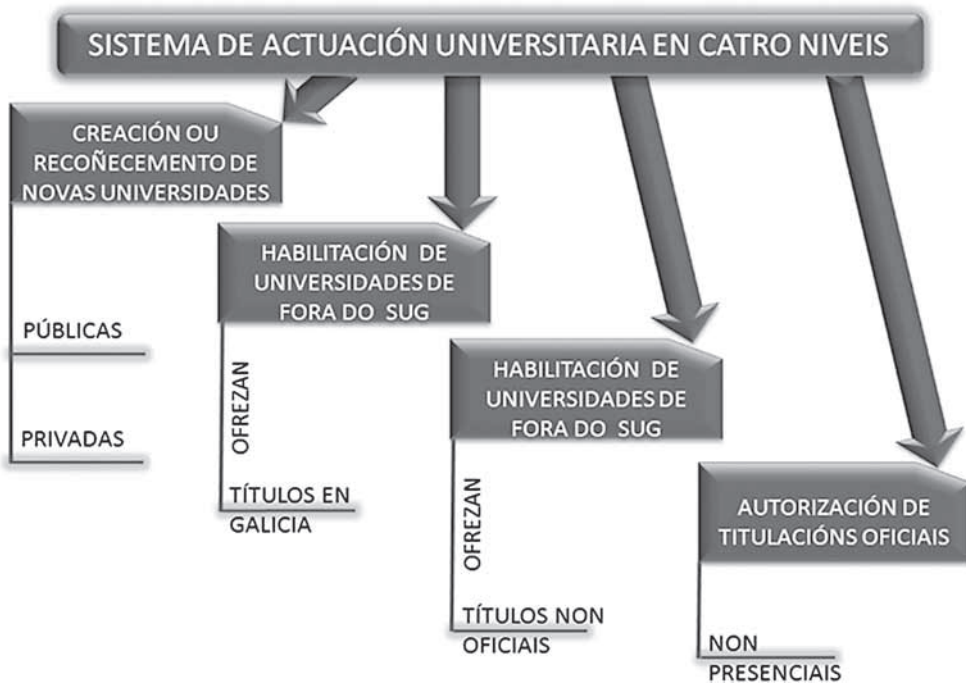
- define e potencia os principios aos que responden a actividade e a organización universitarias.
- reflicte as estruturas que poderán integrar as universidades.
- fixa os criterios para a creación e a implantación de novas titulacións e centros, tendo en conta principios de descentralización e equilibrio territorial.

A lei estrutura un sistema de ordenación en catro niveis: un para a creación⁶⁶ ou o recoñecemento de novas universidades públicas ou privadas, outro para que universidades de fóra do Sistema universitario galego poidan impartir títulos oficiais en Galicia, un terceiro para que universidades de fóra do Sistema universitario galego poidan ofrecer no noso territorio títulos non oficiais debidamente configurados de acordo coa normativa vixente nos seus lugares de orixe, e o último, que establece a fórmula para autorizar a impartición de titulacións oficiais na modalidade non presencial.

Así mesmo, a lei recolle a regulación da autorización de centros de universidades do SUG no estranxeiro, así como de centros de universidades estranxeiras en Galicia, en liña coa cada vez maior internacionalización dos estudos universitarios. Igualmente, contén previsións garantistas dos dereitos das posibles persoas beneficiarias do sistema, mediante a regulación da oferta de prazas e o distrito único ou o cesamento de actividades, encamiñadas a garantir os dereitos do alumnado afectado, e a reserva de denominación e publicidade, protexendo o sistema ante posibles abusos neste eido. Remata este título regulando un sistema de control no que se tipifican infraccións e as súas correspondentes sancións.

65 *Fenómeno, o da necesaria colaboración, sobre o que chamou a atención Teichler, U. no seu traballo: "Research on the relationships between higher education and the world of work: past achievements, problems and new challenges", Higher Education, 38, 169-190.*

66 *Hazelkorn, E.: "Growing Research-Challenges for Latedevelopers and Newcomers, Higher Education Management in Higher Education, OECD, Paris, 2003.*



*Ver cadro conceptual sobre os niveis de actuación universitaria
Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

O título II, «Da coordinación e da colaboración»:

- establece os mecanismos de fortalecemento destas logo de residenciar a competencia de coordinación na Xunta de Galicia.
- continúa coa regulación das funcións, da composición e do funcionamento do Consello Galego de Universidades, órgano fundamental para o seu exercicio. Para incrementar a calidade do asesoramento, intégrase nel a representación dos departamentos da Administración autonómica con competencias directamente relacionadas coa actividade universitaria, así como as figuras das persoas xerentes das universidades.
- prevese unha nova fórmula de colaboración entre as universidades públicas integrantes do SUG, que se articulará mediante o sistema dun consorcio interuniversitario.

O título III, «Da garantía da calidade universitaria», contén a regulación do consorcio Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia, de modo que o exercicio das súas actividades se realice coas garantías axeitadas de independencia e profesionalidade que caracterizan as principais axencias de avaliación europeas. Complétase este título coa regulación da inspección de universidades, instrumento complementario como garante do efectivo cumprimento das disposicións legais que farán posible acadar os niveis de calidade desexados. Todos son aspectos de notable relevancia de cara a obter un bo rendemento institucional do ensino universitario pero non empecen en absoluto as investigacións que

teñen posto de manifesto os condicionantes persoais cara ao éxito da empregabilidade dos estudantes⁶⁷.

O título IV, «Dos consellos sociais das universidades públicas», incorpora e revisa contidos da Lei 1/2003, do 9 de maio, incidindo no fundamental papel deste órgano de goberno das universidades, mediante o cal a sociedade participa na institución universitaria a través de representantes das principais forzas sociais.

O título V, «Da comunidade universitaria», establécese e concrétase un amplo catálogo de liberdades, dereitos e deberes do persoal docente e investigador, do persoal de administración e servizos e máis do estudantado. Esta regulación, que complementa o disposto na Lei orgánica de universidades e no Estatuto do estudante universitario, incide, ademais, na promoción da mobilidade dos membros da comunidade universitaria como instrumento de fortalecemento do sistema, que poderán utilizar as institucións en exercicio da súa autonomía.

No título VI, «Da actividade universitaria: a docencia, a investigación e a transferencia de coñecementos», está dedicado á regulación dalgúns aspectos de planificación, fomento e calidade respecto das tres misións que, xunto coa actividade de estudo que as precede e sustenta, constitúen o fundamento da institución universitaria.

O articulado da lei péchase cun título VII, «Do financiamento das universidades do Sistema universitario de Galicia», establece un marco sólido para a necesaria planificación económica e financeira das universidades galegas, fixando os principios que rexerán o principal instrumento para este, que non é outro que o plan de financiamento.

Pola súa banda a lei 9/2013 do 19 de decembro de emprendemento e competitividade económica de Galicia establece a necesidade de que as administracións públicas traballen a prol de medidas concretas para fomentar o emprendemento e apoiar as persoas emprendedoras como axentes dinamizadores da economía en Galicia. Esta esixencia vén dada polo alto grao de representatividade das pequenas e medianas empresas, determinantes do crecemento económico e soporte para a creación de emprego.

A lei lembra que o acordo adoptado pola Mesa 2ª do diálogo social de Galicia establece que actualmente a sociedade galega padece unha tendencia progresiva á redución na creación de empresas e do autoemprego, agravada, con toda seguridade, pola presente crise. Esta redución no número de novas empresas e autoempregos entenden os seus membros que pode verse compensada en calidade no caso de que se aborden con éxito determinadas actuacións, entre outras as seguintes:

- Orientación dos esforzos emprendedores cara aqueles sectores onde exista un maior potencial para a creación de empresas, ben polas súas elevadas taxas de crecemento sectorial (sectores biotecnolóxicos, das novas tecnoloxías, etc.), ben polo seu carácter representativo da economía galega (sector da automoción, do naval, do turismo, etc.), ben por abordar actividades vinculadas aos novos viveiros de emprego, das novas tecnoloxías ou de actividades de especial interese público, económico ou social.

67 Así o sinalan Frese e Fay: "Personal initiative and job change in a radical change situation". Poster presented at the 41 congress of Psychology. Dresden Germany. 1998.

- Fortalecemento da consideración da persoa emprendedora e do autoemprego nuns tempos difíciles en que o perfil da persoa que emprende un proxecto empresarial se converte, máis que nunca, no aspecto esencial do éxito da nova empresa.
- Resolución da problemática do acceso ao financiamento, especialmente na etapa de xestación da empresa a través de fórmulas como o capital semente e a posta en marcha a través do capital risco, etc.
- Dotación aos plans de negocios emprendedores e autoempregos dunha visión estratéxica que estableza como prioridade os mercados exteriores e a innovación.
- Mellora da coordinación entre as diversas entidades que traballan no eido do emprendemento e o autoemprego, provocando sinerxias que redunden positivamente nos servizos prestados ás persoas emprendedoras.

A Mesa propón mesmo determinadas actuacións como a creación dun programa integral de fomento do emprendemento e do autoemprego e da consolidación de novas empresas, consolidación e reforzo da Rede de Mentoring, servizos avanzados de financiamento para o emprendemento, rede de coordinación do fomento do emprendemento en Galicia.

A Comunidade Autónoma, coa presente lei, ofrecerá ao tecido produtivo galego unha resposta inmediata ás súas necesidades máis perentorias, a posta en marcha de novos mecanismos con medidas que, a curto ou a medio prazo, muden o panorama actual, e un conxunto de medidas que fomenten o espírito emprendedor, individual e colectivo, impulsen a posta en marcha e a consolidación de novas iniciativas emprendedoras e permitan a reestruturación de empresas que necesiten posicionarse en mellores condicións. En definitiva, apoio aos colectivos emprendedor e empresarial para que poidan actuar como catalizadores do crecemento da nosa economía.

A norma reflicte especificamente a contribución do emprendemento colectivo á dinamización económica, unindo obxectivos empresariais e sociais, e reforza o compromiso coa creación dunha maior conciencia pública sobre a súa realidade e potencialidades, a través do labor de fomento do cooperativismo e da economía social liderado pola Rede Eusumo.

As propostas recollidas na lei teñen en conta que o apoio ao emprendemento debe ser integral, é dicir, debe manterse durante todas as fases da actividade emprendedora: o emprendemento potencial, o nacente, a implementación e a consolidación.

En cada fase do emprendemento enfróntanse diferentes retos e dificultades. Nas fases previas á posta en marcha da empresa cómpre ofrecer capacitación empresarial, básica e avanzada, así como obradoiros de maduración de ideas e reflexión metódica. Posteriormente, será conveniente realizar unha análise seria do proxecto empresarial mediante a preparación dun plan de empresa rigoroso e serio que analice os produtos/servizos e o mercado para contrastar a priori a viabilidade do proxecto emprendedor, elixindo tamén a forma xurídica máis conveniente para o exercicio da actividade.

Pero o proxecto emprendedor, unha vez fundada a empresa e iniciada a actividade, non debe carecer de posibilidades de apoio, dado que as seguintes fases son as menos coidadas habitualmente polas administracións públicas; nas fases iniciais da actividade as persoas emprendedoras, malia o traballo previo, afrontan formas de decisión e situacións moitas

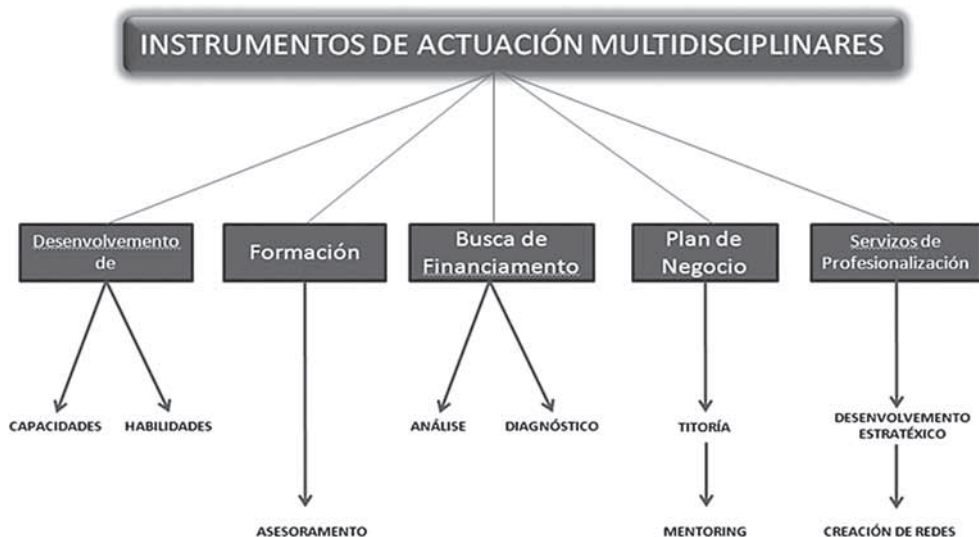
Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

veces inesperadas, polo que será interesante dispoñer de apoio específico neste período, como as redes de mentores ou programas de profesionalización básica en materias empresariais.

Os instrumentos que se propoñen son, polo tanto, multidisciplinares:



Ver cadro conceptual sobre os instrumentos de actuación multidisciplinares

Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG

A Lei de fomento do emprendemento en Galicia baséase en dez principios e en medidas prácticas, que pretenden orientar e definir as políticas comunitarias e nacionais, entre os cales cabe salientar:

- Establecer un marco en que os empresarios e as empresarias poidan consolidar os seus negocios.
- Garantir que os empresarios e as empresarias que non fosen condenados por incumprimento da lexislación fiscal, penal, laboral e medioambiental que fixesen fronte a unha quebra teñan rapidamente unha segunda oportunidade.
- Elaborar normas conforme o principio de pensar primeiro a pequena escala.
- Facilitar o acceso das pemes ao financiamento e desenvolver un marco xurídico e empresarial que propicie a puntualidade dos pagamentos nas transaccións comerciais.
- Promover a actualización das cualificacións nas pemes e toda forma de mellora da súa competitividade, e favorecer a colaboración entre o mundo empresarial, as universidades e os centros de coñecemento.

Antecedentes

A Comunidade Autónoma, a través da Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia e o seu desenvolvemento regulamentario, efectuou un profundo proceso de adaptación á Directiva 2006/123/CE do Parlamento e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, proceso complementado coa simultánea tramitación telemática dos procedementos e a creación da sede electrónica. O resultado desa adaptación é a xeneralización da comunicación previa ou a declaración responsable como medio de control administrativo nos procedementos da Xunta de Galicia, de xeito que a autorización previa é excepcional e case residual.

O proceso non pode culminar sen que as administracións locais eliminen as pexas administrativas previas ao exercicio de actividades. Nese proceso é destacable, por unha banda, a introdución da comunicación previa ao inicio de actividades comerciais, introducida pola Lei 13/2010, do 17 de decembro, do comercio interior de Galicia, e, por outra banda, a decidida intervención do Estado con normas como a Lei 25/2009, do 22 de decembro; a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable, que introduce novos artigos 84 bis e ter na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, e suprime a licenza de actividade, e a Lei 12/2012, do 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e determinados servizos. Cómpre subliñar tamén a actividade de moitos dos entes locais que establecen ordenanzas que introducen a comunicación previa ou declaración responsable nas actividades. Neste último caso, o labor non se pode completar sen que a Comunidade Autónoma estableza un réxime xurídico único e estable nas actividades que regula pero que non autoriza, ao ser competencia exclusivamente municipal e estar sometida a licenza de actividade. Son as denominadas actividades inocuas, as clasificadas e as actividades recreativas e os espectáculos públicos.

A regulación común do réxime de control administrativo das actividades

A regulación existente, ou é estatal e aplícase supletoriamente —caso das actividades inocuas co Regulamento de servizos das corporacións locais de 1955—, ou debe ser actualizada para adaptala ao novo marco normativo —caso do Decreto 133/2008—, ou atópase fragmentada —caso dos espectáculos públicos, regulados por un regulamento estatal de 1982 e por un catálogo aprobado por decreto da Xunta de Galicia.

O novo texto establece un réxime xurídico único do exercicio de actividades en Galicia, eliminando de xeito pleno e efectivo a licenza de apertura previa á instalación e ao inicio da actividade (licenzas de actividade ou instalación e de apertura ou funcionamento). Neste sentido, a lei dá cumprimento en Galicia ao disposto no artigo 41 da Lei de economía sustentable, que determina que, con carácter xeral, o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo.

Principais modificacións:

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Atopámonos ante un elenco de medidas que avanza nas ideas de potenciación da dimensión local do emprendemento, valorizando a actividade das institucións e dos axentes locais⁶⁸.

- Para que a liberalización de actividades sexa efectiva é preciso modificar a regulación das licenzas de obra, de xeito que se establece un réxime xeral que é o de comunicación previa xunto cunha reserva para a licenza naqueles casos en que unha norma estatal así o esixe, singularmente a Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación, e o máis recente artigo 23 do Real decreto lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa.
- En prol de que a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial poida realizarse no menor tempo posible axilizando os procedementos de control, pero ao tempo dar seguridade xurídica ao interesado, a terceiros e á propia administración, créanse nesta lei as entidades de certificación de conformidade municipal (Eccom), que se configuran como as que avaliarán a conformidade daquelas respecto da normativa aplicable en cada caso no ámbito municipal.
- A intervención das entidades de certificación de conformidade municipal será facultativa, e non substituirán en ningún caso as potestades de comprobación, inspección ou calquera outra da Administración, pero serán as responsables fronte a ela dos extremos obxecto de certificación.
- Tendo en conta que o labor das entidades de certificación da conformidade debe levarse a cabo cun elevado nivel de calidade e de profesionalidade, que se deben rexer conforme os principios de imparcialidade, confidencialidade e independencia, que o seu labor terá efectos administrativos para os cidadáns e máis que o seu funcionamento e actos estarán baixo o control da Administración, está xustificado que por razóns de interese xeral a súa actividade estea sometida a autorización administrativa previa nas condicións recollidas no artigo 5 da Lei 17/2009, do 23 de novembro, establecéndose para iso requisitos obxectivos que garantan a non discriminación e a proporcionalidade.

68 *Ideas todas elas defendidas por Marginson & Rhoades cando pediron un marco conceptual máis alá do estado nación, os mercados nacionais e os sistemas e institucións nacionais de educación universitaria para considerar as axencias organizativas e humanas a diferentes niveis. "Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic". Higher Education, 43, páxinas 281 a 309, 2002.*

Xurisprudencia contencioso-administrativa

Jurisprudencia
contencioso-administrativa

Contentious-administrative
jurisprudence



FRANCISCO DE COMINGES CÁCERES

Maxistrado (Galicia, España)
francisco.cominges@vigo.org

Recibido: 15/05/2014 | Aceptado: 05/06/2014

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Índice: I. Administración local II. Contratos públicos III. Estranxeiría IV. Persoal V. Tributos VI. Urbanismo e ordenación do territorio

I Administración Local

1 Procedemento sancionador contra habilitados nacionais. Competencia para a suspensión provisional de funcións do Secretario dun Concello

A **Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia** —TSXG—, S^a do Cont.-Ad., Secc. 1^a, do **24 de outubro de 2013** (rec. apel. 253/2013), confirma a anulación da resolución do Alcalde do Concello de Palas de Rei de suspensión provisional das funcións do Secretario-Interventor municipal con motivo da incoación contra este dun procedemento sancionador pola posible comisión dunha infracción moi grave. Considera o TSXG, en primeiro lugar, que consonte co disposto no artigo 150.1.b) do Texto Refundido da lexislación do réxime local (RDLex. 781/1986, de 18 de abril), correspóndelle en exclusiva á «Dirección General de Administración Local» a competencia para incoar expedientes disciplinarios contra os funcionarios habilitados nacionais que poidesen finalizar con sanción de destitución ou separación do servizo. E, en segundo lugar, que polo tanto carece o Alcalde da posibilidade de adoptar medidas cautelares nesos procedementos sancionadores, como a suspensión provisional do secretario-interventor.

2 Procedemento de aprobación dos orzamentos e do cadro de persoal municipais. Omisión de negociación colectiva. Nulidade

O **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 1^a, na súa Sentenza do **19 de febreiro de 2014** (rec. apel. 84/2012, relator: Ilmo. Sr. Díaz Casales), anula os orzamentos e cadro de persoal do Concello de Verín do ano 2011 por incumprimento da obriga de negociación colectiva previa, coas seguintes consideracións:

«Pues bien, es evidente que la convocatoria no responde a la petición del sindicato recurrente que vista la composición de la mesa, tiene representación mayoritaria en el Consistorio, al triplicar a las otras 2 organizaciones sindicales. Además resulta que el Ayuntamiento desatendió la obligación impuesta en el Art. 34.6 del EBEP, con arreglo al cual la mesa habrá de convocarse, a falta de acuerdo entre sus componentes, en el plazo máximo de un mes desde que una de las partes legitimadas la promueva, salvo que existan causas que lo impidan.(...) Pues bien, si como decíamos más arriba negociar significa proponer cuestiones, modificar criterios, apuntar soluciones o problemas, detallar elementos, plantear y tratar todo el amplio abanico de opciones que puedan plantearse, y tratarse ante un concreto punto de debate, en el presente caso el principio de buena fe negocial, impuesto en el número 7 del Art. 34 del EBEP, hubiese exigido que al menos se detallara en el acta las razones esgrimidas por la administración para no tratar las cuestiones planteadas, cuando todas ellas se encuentran incluidas en el catálogo de materias que deben ser objeto de negociación, contenido en el Art. 37 de la misma ley y, en su caso, la remisión a posteriores reuniones o, incluso, específicas mesas sectoriales».

II Contratos públicos

Na **Sentenza do 12 de febreiro de 2014** (rec. 7197/2011, relator: Ilmo. Sr. Cambón García) o **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 2^a, desestima a reclamación indemnizatoria presentada por varios arquitectos fronte á Xunta de Galicia polos traballos que realizaron para ela por un encargo verbal non precedido de procedemento de contratación. O Tribunal considera que prescribiu o prazo establecido para reclamar. E insiste tamén en que:

«(...) la práctica irregular de determinados contratistas y proveedores, en connivencia con las correspondientes autoridades públicas, de realizar prestaciones para las Administraciones por "vía de hecho", es decir, sin formalizar previamente un contrato en legal forma (por escrito, con fijación de precio y con la preceptiva reserva de crédito presupuestario, tal y como exige la legislación aplicable), tiene como ventaja para dichos contratistas el eludir determinados requisitos formales de la normativa de contratación pública que les podrían perjudicar (fijación previa del precio, licitación pública en concurrencia competitiva, etc). Pero como inconveniente la dificultad de demostrar luego, en caso de impago, la prestación del servicio irregularmente contratado, o, como ha sucedido en este caso, la interrupción del plazo prescriptivo de la obligación de pago. Para las autoridades, esa práctica de contratar directa y verbalmente sin procedimiento alguno, ni reserva de crédito, con la idea de que luego se remunerare el servicio prestado mediante un reconocimiento extrajudicial de créditos,

podría acarrearles la imputación de un delito de prevaricación o de malversación de fondos públicos».

III Estranxeiría

1 Sanción de expulsión motivada na falta de arraigo do estranxeiro en situación irregular. Permanencia superior a tres meses no territorio español. Infracción do principio de proporcionalidade

A Sentenza do **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 1^a, do **30 de outubro de 2013** (rec. apel. 269/2013, relator: Ilmo. Sr. Díaz Casales), confirma a anulación da sanción de expulsión dunha inmigrante dominicana por infracción do principio de proporcionalidade. Considera o Tribunal que cando non concorre ningunha circunstancia agravante no estranxeiro ao marxe da súa permanencia irregular no territorio español, debe impoñérselle unha primeira sanción de multa pecuniaria e non directamente a expulsión. No referente ao “arraigo” da recorrente incide a sentenza en que: *«entre la fecha de su empadronamiento (mayo de 2012) y su detención (septiembre de 2012) han transcurrido más de 3 meses, que es el plazo ordinariamente contemplado para la concesión de los visados de estancia (art. 25.2, letra b) de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España) y que se estima suficiente para que los vínculos de los extranjeros se estrechen y determinen la adquisición de cierto arraigo, además de evidenciar una cierta vocación de permanencia en quien se mantiene en otro país durante un período mayor a ese lapso temporal, por lo que la sanción de expulsión deviene desproporcionada y habría de entenderse más adecuada la sanción de multa (...) máxime cuando la expulsión lleva aparejada una prohibición de entrada que no conlleva la multa, por la que se opta».*

2 Sanción de expulsión motivada na detención do estranxeiro pola posible comisión dun delito. Presunción de inocencia. Obriga da Administración de acreditar e motivar os indicios de criminalidade

A Sentenza do **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 1^a, do **18 de setembro de 2013** (rec. apel. 220/2013), revoga a sentenza de instancia e anula a orde de expulsión dun inmigrante motivada en que ía indocumentado e contaba con antecedentes policiais desfavorables, coa seguinte fundamentación:

«(...) la queja del apelante sobre la imposibilidad de que tal detención preventiva revista entidad para ser acogida como motivo de expulsión, ha de ser acogida por un triple dato inspirado en el principio troncal de la carga de prueba del hecho infractor y de sus circunstancias agravantes que recae sobre la Administración que ejerce la potestad sancionadora.

En primer lugar, el expediente no refleja la copia de la resolución ni detalle de la misma sobre la detención preventiva y circunstancias (limitándose a un lapidario informe del instructor que dedica cuatro líneas a hacer constar la puesta a disposición del Juzgado de instrucción num.2 de Ourense que decretó prisión provisional, ingresando en el Centro Penitenciario de Pereiro de Aguiar (folio 16 expte.). En segundo lugar, el pro-

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

pio apelante indica que la condición de preso preventivo se agotó el 30 de octubre de 2012, extremo que no es negado por la Administración y lo que es más importante, tampoco se aporta por ésta contraprueba de que las actuaciones penales hayan ido más allá. En tercer lugar, resulta decisivo, que el expediente se inicia y se brindan alegaciones al expedientado por indocumentación, siendo posteriormente, ya avanzada su tramitación, cuando se incorpora el dato negativo de la detención preventiva, sin que conste haber ofrecido nueva oportunidad de alegaciones al expedientado sobre este crucial dato. Y así, la Resolución final reorientada a la imposición de la sanción que se apoya en una detención preventiva penal sobre la que no se ofreció audiencia al expedientado y sobre la que nada más se sabe documentado en el expediente, ni en los autos de instancia ni apelación, nos lleva a considerar que la motivación invocada está carente de la justificación deseable para imponer la sanción de expulsión».

3 Autorización de residencia de familiar deudadán da Unión Europea. Non existe obriga de acreditar recursos económicos suficientes cando a parella comunitaria é un nacional español

O **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 1^a, concluíu nas súas sentenzas do **9 de outubro e 11 de decembro de 2013** (recs. Apel. 273/2013 e 328/2013, relator Ilmo. Sr. López González), que non se lles pode esixir aos inmigrantes estranxeiros para obter a autorización de residencia de familiar de cidadán da Unión Europea, que o familiar comunitario dispoña de recursos económicos suficientes cando teña nacionalidade española (art. 8 RD 240/2007, do 16 de febreiro).

4 Extinción de autorización de residencia por cese ou inexistencia de convivencia en relación “more uxorio” (parella de feito) entre o estranxeiro e un cidadán español

Por outra banda, o **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 1^a, sinalou na Sentenza de 30 de outubro de 2013 (rec. apel. 272/2013, relator: Ilmo. Sr. Seoane Pesqueira), que a revogación das tarxetas de residencia concedidas por emparellamentos “de feito” entre estranxeiros e españois se pode revogar sen seguir o procedemento de revisión de oficio cando se constate a extinción da relación “more uxorio”. Incide o Tribunal en que:

«(...) corresponde a la Administración la verificación relativa a si quien se ha inscrito como pareja de hecho de una ciudadana española y ha obtenido por esa vía la tarjeta de familiar de comunitario (artículo 2.b del real Decreto 240/2007), continúa manteniendo con ésta una unión análoga a la conyugal, puesto que sólo si el ciudadano extranjero continúa encontrándose en ese supuesto del artículo 2.b del RD 240/2007, prosigue la vigencia de aquella tarjeta, tal y como establece el artículo 14.2 del propio RD. Y frente a la decisión de la Administración cabe la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo como modo de fiscalización y control de aquella actuación administrativa, por lo que no es precisa ninguna actuación previa de la jurisdicción civil para que tenga lugar aquella actuación administrativa y la consiguiente intervención de esta jurisdicción. (...) Para la verificación de la continuación de la unión de hecho estable no es precisa ninguna declaración de nulidad previa

por parte de la jurisdicción civil, que tampoco tiene previsto un procedimiento de esa índole».

IV Persoal

1 Dereito dos funcionarios a recuperar unha parte proporcional da paga extra do segundo semestre de 2012

O **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 1^a, na súa interesante Sentenza do **13 de novembro de 2013** (rec. 85/2013, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) recoñeceulle a un funcionario da Administración do Estado o seu dereito a recuperar unha parte da paga extra que lle fora suprimida en aplicación do Real Decreto Lei 20/2012 de 13 de xullo de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade. Conclúe o Tribunal que o referido RDLei carece de efecto retroactivo sobre a parte da paga extra devengada no período anterior á súa publicación no BOE, concretamente entre o 1 de xuño e o 14 de xullo de 2012. Efectúanse na sentenza as seguintes consideracións de interese:

«(...) cuando el Decreto-Ley 20/2012 fija el descuento de “los conceptos retributivos que integran la paga extraordinaria” nos coloca ante un precepto general que no compromete ni impone una aplicación matemática y automática del descuento de la totalidad de la paga, indiferente al tiempo efectivo de servicios o que prescinde de la voluntad expresa de inicio de vigencia tras la publicación oficial. Se trata de un precepto que fija un criterio o regulación general con carácter básico para todos los empleados públicos de su ámbito, pero no impide (como en todas las normas retributivas del colectivo de empleados públicos), que exista una labor aplicativa respecto de cada empleado y la realidad de prestación de servicios de cada uno de ellos, toda vez que la nómina es el acto singularizado que aplica una misma legislación retributiva a cada empleado. (...) // No se entiende ni se ajusta a la seguridad jurídica que un mismo concepto retributivo (paga extraordinaria) pueda ser fraccionable y a la vez no fraccionable para un mismo legislador, ni que el mismo se aplique proporcionalmente a la hora de pagarlo y sin criterio proporcionalidad a la hora de suprimirlo // No cabe invocar una suerte de eficacia retroactiva del Decreto-Ley cuando se proyecta sobre derechos consolidados, sin indemnización. En efecto, los Decretos-Leyes tienen reconocida la posibilidad expropiatoria mediante indemnización pero no pueden llevar a cabo la ablación de un derecho consolidado, so pena de conculcar el art. 33.3 CE en relación con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, interpretado a la luz del art. 10 CE.(...) // de producirse la aplicación matemática del descuento de la paga extraordinaria en la nómina de diciembre, con independencia de la consideración del tiempo de servicios efectivo al que responde, se producirían paradojas incongruentes con un Estado de Derecho que postula la igualdad como principio constitucional (arts.1 y 14 CE). A título de ejemplo basta tener presente que quien trabajó en la Administración hasta el día 14 de junio (finalización relación temporal de interinaje, cese o baja) podría haber liquidado su derecho y cobrado en dicha fecha. Y su compañero que hubiese trabajado cinco meses más, se hubiera visto privado de la misma. O sea, se penaliza a quien más trabaja respecto de quien ha trabajado menos. En suma, que quien trabajó

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

en la Administración desde el día 1 de junio hasta el 20 de noviembre y quien trabajó en la Administración desde el día 14 de junio hasta el 20 de noviembre serían tratados de forma diferente pues se aplicaría el mismo descuento retributivo a todos ellos, diferenciando in peius a quien trabajó más tiempo respecto a quien trabajó menos».

2 Restricións á prórroga na xubilación dos médicos do Servizo Galego de Saúde

O **TSXG**, nas súas sentenzas de 17 de abril de 2013 (rec. 83/2013, relator: Ilm. Sr. López González) e 18 de setembro de 2013 (rec. 205/2013, relator: Ilm. Sr. Chaves García) desestimou os recursos interpostos fronte as recentes medidas do SERGAS de cancelación das prórrogas de xubilación xa concedidas ao seu persoal médico.

Na primeira das sentenzas concluíu o seguinte:

«(...) Aducir que el actor tenía un derecho adquirido a jubilarse a los 70 años por mor de la autorización en tal sentido recaída en al año 2011, y que su revocación sólo podrá tener lugar por la vía de la revisión de oficio de actos administrativos, al amparo del artículo 102 de la Ley jurisdiccional, supone desconocer la doctrina jurisprudencial reiterada, tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, que señala que el funcionario no puede exigir de la Administración la congelación futura de la situación administrativa de que goza en el presente, pues no tiene un derecho consolidado a ello, sino una mera expectativa que puede ser variada por el legislador. No cabe afirmar que ello implica una aplicación retroactiva de una nueva norma, pues tal aserto solo sería justificable si esa aplicación incidiera sobre situaciones agotadas, relaciones consagradas o efectos jurídicos ya actualizados, lo que no sucede en el caso enjuiciado en que tal eficacia no se ha producido todavía.

En conclusión, el actor no goza del derecho subjetivo a jubilarse a los 70 años; por más que esa fuera la normativa aplicable al tiempo de su acceso al empleo público, por más que hubiere sido autorizado, antes de la variación normativa, a prorrogar la permanencia en el servicio activo hasta aquella edad en el año 2011, solo goza de una expectativa de derecho sujeta a alteraciones legislativas con objeto de evitar una indeseada petrificación del ordenamiento jurídico. Y es evidente que la prórroga quinquenal que antaño se autorizaba ha sido sustituida normativamente en la actualidad por prórrogas anuales, hasta un máximo de cinco, a conceder si el servicio lo exige y el interesado cumple las condiciones y aptitudes para estar al frente del mismo. Por lo tanto lo que al actor se le niega es la prórroga de jubilación hasta los 70 años, pero se le concede la prórroga hasta el día que cumpla los 67, pudiendo el Sr. ----- solicitar cuando se vaya a cumplir dicho término, dentro del plazo legalmente establecido, instar nueva prórroga por un nuevo año».

E na segunda:

«(...) El primer motivo de apelación consiste en que ya se concedió una prórroga anteriormente para continuar en el servicio activo, por lo que al mantenerse las mismas condiciones, y cumpliendo los requisitos del art.26.2 del Estatuto Marco, la Administración sanitaria no puede denegarlo pues iría contra sus propios actos. Este plan-

teamiento no puede acogerse y fue correctamente zanjado en la sentencia apelada. Baste tener presente que cada prórroga ostenta autonomía en su régimen de solicitud y concesión respecto de las siguientes, y que el Estatuto no ha impuesto la eficacia vinculante de la primera prórroga para las sucesivas. Ello es lógico, habida cuenta de la conveniencia de acompasar las decisiones organizativas y sobre recursos humanos para cada ejercicio, a tenor del cambiante contexto organizativo y económico. Ello sin olvidar que la nueva decisión se adopta al amparo de un nuevo instrumento sobrevenido a la anterior prórroga, el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERGAS aprobado por Orden de 8 de Mayo de 2012.

(...) La carga probatoria de la Administración se vincula a la motivación impuesta por la Ley y que se refiere a la existencia de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, extremo acreditado en el expediente y en los autos. La denegación de la solicitud de prolongación de permanencia en el servicio activo no prejuzga la idoneidad profesional y funcional del afectado sino que se fundamenta en criterios objetivos de naturaleza organizativa. Es más, en el ámbito organizativo impera un amplio margen de discrecionalidad en manos de las autoridades y directivos públicos, que se proyecta y plasma en los Planes de Ordenación, sin que sea cada empleado público el llamado individualmente a decidir prioridades y necesidades, ni por supuesto, sobre su propio caso o situación, en una suerte de autoevaluación para decidir su propio destino profesional, cuando estamos ante decisiones globales y estratégicas sobre medios, costes y objetivos del ámbito sanitario en el seno de una organización pública.

(...) En tercer lugar se cuestiona la existencia de un auténtico Plan, que merezca tal calificación. A este respecto, podrán no compartirse por razones de oportunidad los criterios del Plan pero lo cierto es que existe y el mismo no consta haberse impugnado directa ni indirectamente. En efecto, consta que por Orden de 8 de mayo de 2012 se aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERGAS en cuyo marco y tramitación han informado expresamente la directora médica y la directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del CHUVI sobre la no concurrencia de necesidades asistenciales y organizativas actuales que justifiquen la prolongación de permanencia en el servicio activo del actor. En suma, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2012, citada por la sentencia apelada, que precisa que no existe un derecho subjetivo a la prolongación del servicio activo sino que ha de ajustarse a las exigencias organizativas, siempre que como el caso analizado, estén motivadas y no revelen arbitrariedad u otro vicio sustancial».

3 Concurso de méritos para a selección dun xefe de servizo. Desviación de poder. Anulación

A Sentenza do **TSXG** do 22 de xaneiro de 2014 (rec. 288/2013, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) confirmou en apelación a anulación da resolución do concurso convocado para a provisión dunha praza de Xefe de Servizo nun complexo hospitalario tras apreciar a concurrencia de “desviación de poder” na comisión de valoración na puntuación do “proxecto **técnico**” **presentado polo candidato** seleccionado, coas seguintes consideracións:

«(...) En primer lugar, la falta de motivación es clamorosa. No estamos ante una ausencia de aplicación de un baremo reglado o una justificación ambigua. Sencillamente

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

estamos ante un baremo consentido pero altamente cuestionable porque encierra tres cheques en blanco (Calidad, Contenido, Adecuación) que abren la puerta a la arbitrariedad, lo que encarecía robustecer la motivación. En efecto, la parca referencia del Acta de la Comisión a que el adjudicatario “abordó los problemas y solución de hecho más concreto y adaptado a los objetivos señalados en la convocatoria» es una motivación vacía, o si se quiere, convierte en juego de adivinanzas en qué extremo el Proyecto del adjudicatario o su exposición merece mayor valoración que el del apelante. Recordemos que estamos ante la selección de una Jefatura de Servicio de un Hospital público y este epígrafe es determinante por lo que los simples guarismos de calificación con una rituarial referencia a la mayor bondad del Proyecto del adjudicatario (o su presentación) nada dicen ni aclaran sobre la razón de la superior valoración. (...) Corresponde a la Comisión por su especialización e inmediatez hacer un esfuerzo serio, riguroso, elocuente y claro de ofrecer las razones que avalan la puntuación de uno y otro Proyecto en cada uno de los conceptos o perspectivas. Es lo menos que se tiene derecho a exigir por los aspirantes y lo que la sociedad debe exigir a los miembros de una Comisión que tienen obligación de actuar en su cargo con arreglo a los principios de igualdad, objetividad y motivación (art.55 EBEP)...

También se alza como indicio de la desviación de poder el hecho determinante consistente en el contenido objetivo del propio Proyecto técnico. (...) Asimismo no puede ignorarse el dato de la opción de la convocatoria por imponer la perentoria presentación de documentación (currículos y memoria) en el plazo de tan solo quince días, circunstancia por sí sola insuficiente para apreciar desviación de poder pero que junto a los restantes, apunta a una situación de celeridad que propicia improvisar la documentación en situación propia de que la suerte ya esté echada de antemano. (...) En suma, aquí sí que se aprecia una conculcación de la regla de proporcionalidad entre requisitos y carga documental que coadyuva a la prueba de la desviación de poder dada la incongruencia entre el elevado objetivo de la convocatoria (seleccionar el más idóneo para tan crucial puesto) y el plazo efímero para hacer acopio y presentación de la documentación que sustentaría la selección.

A todo ello se suma la notoriedad de la condición académica y profesional de los aspirantes en liza que abona el que la valoración del Proyecto se ha sustentado en prejuicios y datos sobre los mismos, en vez de las bondades o defectos del Proyecto (...) Este dato, que en sí mismo es positivo (que profesionales del ámbito territorial y universitario coincidan en la apetencia de la plaza) puede explicar que el desarrollo de las deliberaciones tras la presentación de los Proyectos por los aspirantes se zanjase en tan solo treinta minutos para puntuar y levantar el Acta, celeridad que aun admitiendo que no hay relación de la duración de la deliberación con mayor acierto en su resultado, resulta sorprendente y coadyuva a la situación de posible predeterminación del resultado.

(...) El resultado final ofrece un panorama indiciario ostensible de desviación de poder al contemplar que de forma tan curiosa como estadísticamente improbable, los tres aspirantes obtienen idéntica valoración en los conceptos de Currículo y de “Valoración de Dedicación exclusiva”, agotando el techo de puntuación máxima posible, y será decisiva la puntuación asignada en el concepto más subjetivo de todos, y que por

esa circunstancia, debía ir acompañado de una motivación explícita y razonada de su resultado: el de “Valoración del Proyecto Técnico”.

Así apreciamos la existencia de desviación de poder (arts.63.1 Ley 30/1992 y 83.3 LJCA) en los miembros de la Comisión de Valoración al tiempo de valorar la tercera prueba, en cuanto a existencia de un designio de ejercer la potestad de valoración para una finalidad desviada, la de postergar a un candidato y primar a otro, para lo cual se apartó de pautas objetivas y eludió una motivación clara, explícita y razonada de la prueba relativa al Proyecto Técnico. Y ello sin que tengamos elementos de prueba para poder aventurar las razones personales que a cada uno de ellos les llevó a tal conducta para usar la potestad evaluadora para finalidades distintas al mérito y capacidad objetiva, y por tanto, sin poder determinar si fue debida a iniciativa propia, por simpatía con los otros vocales, por sugerencia externa o de superiores u otra circunstancia, por lo que la tacha de imparcialidad se agota en esos vocales y no a terceros».

4 Prohibición xeral de contratación de novo persoal nas Administracións Públicas

A Sentenza do **TSXG** do 11 de decembro de 2013 (rec. 353/2012, relator: Ilmo. Sr. López González) aplícalle á Universidade de A Coruña a prohibición de contratación de persoal temporal establecida no artigo 3 do Real Decreto-Lei 20/2011, de 30 de decembro (e na posterior Lei 2/2012, de Orzamentos Xerais do Estado), de incorporación de novo persoal nas Administracións públicas no exercicio de 2012, anulando así varias contratacións de profesores titulares da Universidade. Considerou o Tribunal que:

«(...) es la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, la que fija (artículo 23.Uno.G) una tasa de reposición del 10% para los Cuerpos de Personal Investigador de las Universidades, por lo que las convocatorias nunca podrían rebasar ese límite. De nada valen los juegos de palabras con que la parte demandada trata de ocultar la vulneración de la normativa transcrita. Aludir a “promoción horizontal” que posibilita el acceso de profesor contratado doctor a profesor titular de universidad, con amortización del puesto previo, garantizada la previsión del gasto en los presupuestos universitarios, no es más que un uso semántico del idioma que no puede ser amparado en derecho, so pena de ocultar bajo tal denominación lo que realmente integra un nuevo ingreso o una nueva incorporación de personal. Tampoco puede ser acogida la referencia que la parte demandada hace a la tan manida autonomía universitaria, pues siendo la misma cierta y necesaria, lo que no puede convertirse es una patente de corso para escapar de cualquier control o supervisión, máxime cuando nos movemos en el marco de normas de carácter básico estatal, a tenor de lo previsto en los artículos 149.1.13 y 156.1 del texto constitucional.

En lo atinente a la autorización de la convocatoria por la Xunta de Galicia, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, al tiempo que prohíbe la incorporación de nuevo personal, establece excepciones para determinados sectores y administraciones, fijando una tasa de reposición del 10%, siempre que se respeten las disponibilidades presupuestarias del capítulo I. Señala que

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

esta excepción será de aplicación a las plazas de los cuerpos de personal investigador de las Universidades, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Siendo ello así, la autorización de la convocatoria por parte de la Xunta de Galicia, está condicionada al cumplimiento de tres requisitos:

- 1. Que el número de plazas convocado se ajuste a la tasa de reposición establecida, en este caso, el 10%.*
- 2. Que se respete la disponibilidad presupuestaria del Capítulo I.*
- 3. Que se acredite que la oferta de empleo público de las plazas convocadas no afecta a los objetivos de disponibilidad presupuestaria.*

Pues bien, aun cuando podamos dar por cumplidos los requisitos números 2 y 3, es evidente que se incumple el requisito nº 1, ya que si las plazas a convocar no podían exceder de tres (10% de las bajas experimentadas en el año 2011), en el supuesto enjuiciado, a lo largo del año 2012, se han convocado, en diferentes procesos, hasta un total de 25 plazas, lo que vulnera abiertamente la normativa en materia de oferta pública de empleo».

V Tributos

1 Exención da Igrexa Católica no Imposto de Bens Inmóveis (IBI)

A Sentenza do **Tribunal Supremo** (S^a do Cont.-Ad., Secc. 2^a) do **4 de abril de 2014** ditada no recurso de casación de interese de lei 653/2013 (relator: Excmo. Sr. Frías Ponce), referida a Galicia, concluíu que:

«(...) En definitiva, el régimen tributario de la Iglesia Católica, en la actualidad, respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es el siguiente:

- 1º) Si se trata de entidades de la Iglesia Católica del artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, les resulta de aplicación la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles prevista en el apartado 1 del art. 15 de la ley 49/2002 respecto a los inmuebles de que sean titulares catastrales y sujeto pasivo estas entidades, siempre que no estén afectos a explotaciones económicas y los que estén afectos a explotaciones económicas cuyas rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre Sociedades en virtud del art. 7 de la ley 49/2002.*

Además, por aplicación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los inmuebles enumerados en la letra A) del artículo IV de dicho Acuerdo.

2º) Si se trata de las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, y que se dediquen a actividades religiosas, benéficas o docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, les será de aplicación la exención establecida en el art. 15 de la ley 49/2002 para las entidades sin fines lucrativos, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la misma».

2 Ordenanza Fiscal reguladora da taxa pola utilización privativa ou aproveitamento especial de dominio público local polas empresas explotadoras dos servizos de telefonía móbil

O TSXG, nunha serie de sentenzas (ad. ex. s. do 19 de febreiro de 2014, rec. 15183/2011) anulou parcialmente numerosas ordenanzas municipais reguladoras desta taxa aplicando o criterio establecido ao respecto por unha sentenza do Tribunal de Xustiza da Unión Europea do 12 de xullo de 2012, na que se concluíu que se debe:

«excluir expresamente a los operadores de telefonía móvil no sólo del régimen especial de cuantificación de la tasa, sino también de la obligación de pagar la tasa cuestionada cuando, no siendo titulares de redes, lo sean de derechos de uso, acceso o interconexión a éstas. De esta forma, los operadores de telefonía móvil no tendrán que abonar tasas municipales por el uso del dominio público municipal si se limitan a utilizar las instalaciones de terceros».

regap



3 O suxeito pasivo pode presentar novas probas e documentos na súa defensa na fase de reclamación económico-administrativa

Así o considerou o **TSXG** na súa Sentenza do **5 de febreiro de 2014** (rec. 15831/2012, relator: Ilmo. Sr. Gómez y Díaz-Castroverde). Sinalase nela

«(...) no existe un plazo preclusivo para la presentación de la documentación que interesa al derecho del contribuyente. La STS de 20/6/2012 analiza dicha cuestión desde la óptica de la presentación de documentos en sede jurisdiccional para concluir, no sin discrepancia mostrada en los votos particulares, que pueden admitirse en dicha sede pruebas no presentadas en el procedimiento inspector, lo que con mayor razón autoriza idéntica conclusión en cuanto al procedimiento administrativo de revisión». Posición la anterior que se asienta en la STS citada (recurso de casación núm. 3421/2010). Reconocer tal posibilidad en sede económico-administrativa es criterio que incluso sostiene la resolución recurrida, debiendo convenir con el TEAC que, en efecto, la cognitio de la alzada no puede desbordar lo que ha sido el conocimiento de la primera instancia. Sin embargo, a partir de ello configurar un efecto preclusivo absoluto sobre las facultades probatorias, bien por esta circunstancia, bien por la estricta aplicación del artículo 241.2 LGT, conduciría a la paradoja de que, sin embargo, y a partir de la tesis jurisprudencial expuesta, la prueba podría plantearse ante esta Sala y, en consonancia con la misma, acordar en tal momento lo procedente en relación con ella, bien la retroacción de actuaciones en el modo que concluyó la STS acotada, bien la valoración de la documental, como señala uno de los votos particulares de la sentencia».

VI Urbanismo e ordenación do territorio

- 1 Incremento da porcentaxe de vivenda protexida despois da aprobación inicial dun Plan Xeral. Innecesariedade de abrir un segundo trámite de información pública. O planificador urbanístico pode establecer unha reserva de vivenda protexida superior ao ratio legalmente establecido, que só ten carácter de “mínimos”

Na Sentenza do **Tribunal Supremo**, S^a 3^a, Secc. 5^a, do **21 de xuño de 2013** (casación 2250/2011, relator: Excmo. Sr. Sua y Rincón), rexéitanse os principais argumentos impugnatorios invocados fronte ao Plan Xeral de Ordenación Municipal de Vigo aprobado no 2008. Considerou o Alto Tribunal, en primeiro lugar, que o planificador urbanístico pode establecer unha reserva de vivenda protexida superior á mínima legalmente esixible *«atendien dosiempre desde luego a las exigencias demandadas por la defensa del interés público»*. De xeito que: *«el porcentaje del 30% previsto en el artículo 10.1.b) de la Ley 8/2007 —en la actualidad, recogido en el mismo artículo y epígrafe del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio— tiene el carácter de mínimo, como se desprende con claridad de su redacción»*. E, en segundo lugar, que o incremento notable do ratio de vivenda protexida no proxecto do Plan Xeral despois da súa aprobación inicial non obrigaba a abrir un segundo trámite de información pública, polas seguintes razóns:

«(...) es indudable que la reiteración de información pública es exigible, tanto si las modificaciones sustanciales se introducen al tiempo de la aprobación provisional (artículo 130 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), como si son resultado de lo decidido en el acuerdo de aprobación definitiva (artículo 132.3 del mismo Reglamento); ello, sin perjuicio de que, en este último caso, sea necesaria, además, la audiencia de las Corporaciones Locales afectadas; y sin perjuicio también de la necesidad de reiterar tal trámite si los cambios de ordenación responden a un mandato legal (STS de 11 de mayo de 2009, Rec. Cas. nº 4814/06, 4816/06 y 6341/06). Ahora bien, ha de tratarse en todo caso a tal efecto de una modificación sustancial. (...) lo relevante para apreciar si la alteración producida tiene el carácter de sustancial no es el efecto que tiene en el ámbito del patrimonio o intereses concretos de los propietarios o interesados, sino su afección al modelo territorial anteriormente previsto en el Plan que se tramita y si tal afección supone una alteración sustancial de ese modelo territorial en función de parámetros como la superficie o su intensa relevancia dentro de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio, de forma que venga a alterar seriamente el modelo territorial elegido. (...) la innovación consistió únicamente en el incremento porcentual en la reserva de suelo para viviendas de protección pública, sin alterar la clasificación o calificación urbanística del suelo urbano no consolidado de los ámbitos impugnados, ni el uso residencial, ni la tipología de vivienda colectiva, previstos inicialmente en tales ámbitos. (...). La modificación únicamente despliega sus efectos en las expectativas de rendimiento económico de la promoción; y así también lo entiende la recurrente en el fondo, pues la razón última a que obedece su queja parte de considerar que el beneficio neto resultante de una vivienda libre es siempre superior al que se obtiene de una vivienda sometida a algún régimen de protección pública. (...) En cualquier caso,

tal cuestión no afecta al modelo territorial previsto en el planeamiento general, que contempla la ordenación de todo el término municipal. Los efectos de la modificación se limitan únicamente al ámbito concreto en que opera la reserva, y las consecuencias del incremento de tal reserva en cuanto afectan a los aprovechamientos en términos de rentabilidad económica serán objeto de equidistribución entre los afectados, ya que los terrenos litigiosos se incluyen en el planeamiento en actuaciones a desarrollar de forma sistemática y sistemas de ejecución privados —compensación—, por lo que será en el seno de la reparcelación-compensación donde, al valorar las parcelas resultantes, se tenga en cuenta la diferencia de valor entre la vivienda libre y la protegida a efectos de equidistribuir entre todos los propietarios los aprovechamientos residenciales, mediante la asignación de los coeficientes correspondientes. (...) Como acertadamente razona la Sala de instancia, las alteraciones relativas al porcentaje de vivienda para viviendas de protección pública no constituyen un nuevo esquema de planeamiento que altere de manera importante o esencial las líneas y criterios básicos del Plan y su propia estructura, de manera que no se requería la reiteración del trámite de información pública. (...) Finalmente, y por apurar este análisis, la propia norma autonómica (Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modificó la LOUPMRG) que, con posterioridad a la normativa estatal básica (Ley 8/2007), vino a elevar el porcentaje de reserva de vivienda protegida y a situar dicho porcentaje en el mínimo del 40% para municipios desde 20.000 habitantes, estableció, en su Disposición Transitoria Primera, respecto de los planes generales aprobados provisionalmente antes de la entrada en vigor de la misma y a los efectos de su adaptación a la Ley, que: “La simple adaptación del contenido del plan en tramitación a las disposiciones establecidas en la presente ley no implicará, por sí sola, la necesidad de someterlo a nueva información pública, salvo cuando se pretendieran introducir otras modificaciones que alterasen sustancialmente la ordenación proyectada y no fuesen consecuencia de la adaptación, extremo sobre el que el secretario municipal habrá de emitir informe”».

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

2 Anulación da suspensión do planeamento xeral de Barreiros e da súa ordenación urbanística provisional aprobada por Decreto da Xunta de Galicia. Omisión de trámite de información pública

O **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 5^a), na súa **Sentenza do 5 de febreiro de 2014** (RC 2916/2011, relator: Excmo. Sr. Peces Morate) estima a casación e declara a nulidade do Decreto da Xunta de Galicia núm. 15/2007, de 1 de febreiro, de suspensión da vixencia das normas subsidiarias de planeamento municipal de Barreiros e aprobación dunha ordenación urbanística provisional ata a entrada en vigor do novo planeamento. Segundo o Alto Tribunal este tipo de Decretos deben ser precedidos en todo caso dun trámite de información pública, malia que na normativa autonómica aplicable non se esixa (artigo 96 Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e do Medio Rural de Galicia —LOUGA—). Insiste así o Tribunal Supremo nesta sentenza en que:

«(...) es significativo resaltar el diferente modo de operar de la propia Administración autonómica demandada, y ahora recurrida en casación, al tiempo de elaborar y aprobar el Decreto de suspensión del planeamiento y el establecimiento de normas urbanísticas provisionales para el municipio de O Grove, en que se cumplió el trámite

de información pública, que tuvimos ocasión de enjuiciar en nuestra Sentencia de fecha 16 de noviembre de 2010 (recurso de casación 1457/2006).

Igualmente es destacable que tal ordenamiento urbanístico puede llegar a tener vigencia, como en el caso enjuiciado (más de cuatro años), durante un prolongado periodo, lo que pone en entredicho su carácter provisional (...).

El trámite de información pública, como medio para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, es inexcusable por imperativo de lo establecido en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que, en la actualidad, reitera el artículo 11 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el artículo 11 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, cualquiera que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones urbanísticas y el plazo en que hayan de ser aprobadas, al que deberá ajustarse la información pública. Ese carácter ineludible del trámite de información pública en la aprobación de las disposiciones administrativas ha sido remarcado por la doctrina jurisprudencial más reciente, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 4 de mayo de 2007 (recurso de casación 7450/2007), 10 de diciembre de 2009 (recurso de casación 4384/2005), 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010), 13 de mayo de 2013 (recurso de casación 3400/2009) y 25 de septiembre de 2013 (recurso de casación 6557/2011), habiendo declarado en las dos primeras que el que una Ley, en este caso la Ley autonómica gallega 9/2002, de 30 de diciembre, no establezca expresamente el trámite de información pública, no es razón para no exigirlo inexcusablemente al venir impuesto por otras disposiciones con rango de Ley, que lo hacen obligatorio para una mejor protección de los intereses generales, constitucionalmente amparados en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 3.5 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 24.1 c) de la Ley 50/1997, del Gobierno».

3 Inspección Técnica dos Edificios (ITE). Competencia profesional esixible aos técnicos que a realizan

A Sentenza do **TSXG**, S^a do Cont.-Ad., Secc. 2^a, do **16 de xaneiro de 2014** (rec. apel. 4458/2013, relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera), ratifica a exclusión por un Concello dos enxeñeiros de camiños, canles e portos para realizar o informe da Inspección Técnica dos Edificios (ITE), coas seguintes consideracións:

«(...) Es cierto que no hay reserva de ley a una profesión concreta para realizar los informes de la ITE, pero tampoco es contrario a derecho que se elija para examinar e informar sobre el estado de conservación de un edificio a quien tiene, por atribuírsela una norma con rango de ley, la competencia exclusiva para dirigir su edificación, pues no puede decirse que en esta concreta materia rija el principio de libertad con idoneidad frente al de exclusividad; y es que la STS de 19-1-2012 que cita la apelada, pese a decir en su séptimo fundamento de derecho, con cita de numerosas sentencias, que la Sala rechazó el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada, y que se impone la conclusión de primar el principio de idoneidad al de exclusividad, sin embargo declara que el criterio jurisprudencial claramente aplica-

ble “resulta de considerar que cuando la naturaleza de la obra exige la intervención exclusiva de un determinado técnico, como sucede en el caso de construcción de una vivienda urbana, la competencia aparece indubitada y reconocida al Arquitecto y, en su caso, al Arquitecto técnico”. Ante ello no cabe invocar la capacidad o idoneidad de los ingenieros de caminos para la redacción de informe de la ITE. Y por lo que se refiere a la doctrina emanada de la Comisión Nacional de la Competencia y del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano que cita la entidad actora es de 2-10-1997, y por lo tanto anterior a la LOE; y la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de 29-11-2010 pone fin a un expediente que terminó con acuerdo, y que versaba sobre una materia –la redacción de los estudios de salud y seguridad en el trabajo– de naturaleza diferente a la que aquí se examina. Por tales razones el recurso de apelación no puede ser estimado».

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Revista Galega de Administración Pública

ISSN: 1132-8371

Núm. 45, enero-junio 2013 / Number 45, January-June 2013

Sumario/Summary

1 ESTUDIOS Y NOTAS STUDIES AND NOTES

DA SILVA FARIA, M^a José

Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal 301
A perspective of the environmental legislation in Portugal

GONZÁLEZ GARCÍA, José Manuel

Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación,
 regeneración y renovación urbanas 323
*Brief review of the Law 8/2013, of the 26th of June, of urban
 rehabilitation, regeneration and renewal*

LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura

Los problemas que se plantean en la ejecución de las sentencias urbanísticas . . 361
The problems that are formulated in the execution of urbanistic sentences

NOVOA JUIZ, Francisco Javier

Nuevo régimen del silencio administrativo en licencias urbanísticas 401
New regime of the administrative silence in urbanistic licenses

RAMOS RODRÍGUEZ, Víctor

El ferrocarril: transformación territorial y urbana en Galicia 409
The railroad: territorial and urban transformation in Galicia

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Marcos

Las aguas termales en Ourense. Fuente de desarrollo urbanístico y
 renovación urbana 461
*The thermal springs of Ourense. Source of urbanistic
 development and urban renewal*

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.

Plan Bologna y estudios de derecho: reflexiones jurídicas y metajurídicas sobre un artificio político	515
<i>Plan Bologna and studies of law: legal and metalegal reflections on a political artifice</i>	

2 COMENTARIOS Y CRÓNICAS
COMMENTS AND CHRONICLES

MURIAS GIL, Patricia e SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón

Actividad del Parlamento de Galicia en la IX Legislatura: docencia y profesionalización en las decisiones legislativas de 2013	559
<i>Activity of the Parliament of Galicia in the IX Legislatura: teaching and professionalization in the legislative decisions of 2013</i>	

DE COMINGES CÁCERES, Francisco

Jurisprudencia contencioso-administrativa	579
<i>Contentious-administrative jurisprudence</i>	

Proceso de selección e avalicación dos orixinais	
Normas de publicación.	597

Proceso de selección e evaluación de los originales	
Normas de publicación.	601

Selection and evaluation process of originals	
Publication requirements.	605

Regap

Estudios y notas

1

Unha perspectiva da lexislación ambiental en Portugal

Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal

A perspective of the environmental legislation in Portugal



M^a JOSÉ DA SILVA FARIA

Profesora no ISMAI

Coordinadora e creadora do CET de Contabilidade e Emprendedurismo Organizacional no ISMAI (Portugal)

info@ismai.pt

Recibido: 12/07/2013 | Aceptado: 05/06/2014

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *en Portugal, a lei ambiental preconízase como unha institucionalización de políticas que como un conxunto de regras propiamente dito. De feito, parecen normas soltas que se articulan como un principio común: a preservación do planeta e da humanidade. Ante esta conxuntura, o obxectivo deste artigo é entender a evolución normativa e destacar algunhas insuficiencias na actual lei sobre ambiente. Este artigo está estruturado en tres seccións. A primeira, está composta por unha perspectiva histórica da evolución da lexislación ambiental en Portugal. A segunda, pola forma que a educación ambiental tomou no noso país. A terceira parte, culmina nas accións que polo mundo se emprenderon para a promoción da discusión arredor destas cuestións ambientais. Conclúese que Portugal non é un exemplo en materia de medio ambiente, xa sexa na creación de leis ou no seu cumprimento, e que a política ambiental se desenvolveu dunha forma máis coercitiva que voluntaria.*

Palabras clave: ambiente, Portugal, leis, accidentes ambientais, información ambiental.

Resumo: *Em Portugal a lei ambiental preconiza-se como uma institucionalização de políticas do que propriamente um conjunto de regras. Na realidade parecem normas soltas que se articulam com um princípio comum a preservação do planeta e do homem. Face a esta conjuntura é objectivo deste artigo entender a evolução normativa e destacar algumas insuficiências na lei actual sobre ambiente. Este artigo está estruturado em três secções. A primeira é composta por uma perspectiva histórica da evolução da legislação ambiental em Portugal. A segunda pela forma que a educação ambiental tomou no nosso país. A terceira parte culmina nas acções que pelo mundo se empreenderam para a promoção da discussão em torno das questões ambientais. Conclui-se que Portugal não é um exemplo em matéria ambiental, seja na criação de leis ou no seu cumprimento, e que a política ambiental tem sido desenvolvida de uma forma mais coerciva do que voluntaria.*

Palavras-chave: ambiente, Portugal, leis, acidentes ambientais, informação ambiental.

Abstract: *In Portugal the environmental law advocates as an institutionalization of policies than actually a set of rules. In reality seem loose standards that are consistent with a common principle preserving the planet and man. Given*

this situation it is the aim of this article to understand the normative evolution and highlight some weaknesses in the current law on environment. This article is structured in three sections. The first consists of a historical perspective of the evolution of environmental law in Portugal. The second way by which environmental education has taken in our country. The third part culminates in actions that were undertaken worldwide to promote discussion around environmental issues. We conclude that Portugal is not an example in environmental matters, is the creation of laws or their enforcement, and that environmental policy has been developed in a more coercive than a voluntary way.

Keywords: *environment, Portugal, laws, environmental accidents, environmental information.*

Índice: *1. Evolução da legislação ambiental em Portugal. 2. Educação ambiental em Portugal. 3. Acções para a promoção da discussão em torno das questões ambientais. 4. Conclusão. 5. Bibliografia.*

1 Evolução da legislação ambiental em Portugal

No mundo o direito ambiental teve origem no século XIX, particularmente determinadas questões ambientais cuja verdadeira intensificação se verificou nos finais dos anos 60 e início de 70 em virtude do modelo de desenvolvimento económico-industrial (Frade, 1999).

Em Portugal, o Direito Ambiental tem origem ancestral numa envolvente muito diversa da actual. Observando a Constituição da República Portuguesa de 1822 anota-se que os particulares não tinham tantas obrigações face à administração pública. Era da competência das câmaras municipais o dever de plantar árvores nos baldios e terrenos concelhios. Em 1892 o dever puramente público começa a mudar e os cidadãos começaram a despertar para a contaminação das águas o fez emergir o decreto para regulamentar os Serviços Hidráulicos. Após um período de 27 anos surge uma nova Lei de Águas por força da Lei n.º 5787 de 10 de Maio/1919.

Com a entrada no século passado, até aos anos 60, a preocupação ambiental residia numa utilização e gestão não danosa dos recursos naturais, altura em que estes começaram a ser observados como factores de produção e alguns até como bens de consumo. A mera preocupação não foi suficiente para regulamentar ou para permitir a preservação de um ambiente saudável para todos. Anote-se o caso do tratado de Roma de 1957, “que não deu origem a qualquer instrumento que permitisse expressamente às instituições comunitárias qualquer domínio sobre o ambiente” (Antunes, d/e). No entanto possibilitou o incremento voluntário e não voluntário, da legislação ambiental. Com o tempo a regulamentação ambiental começou finalmente a dar frutos em Portugal por consequência da adesão à actual União Europeia. Na altura, em 1986, a Comunidade Económica Europeia (CEE) já dispunha de uma série de acções proteccionistas ao ambiente e aos cidadãos, fruto de uma evolução coerciva que em 1962, iniciou a criação de institutos e leis. O primeiro foi o Comité de peritos europeu para a conservação da natureza e dos recursos naturais, o segundo o Comité sobre a poluição das águas (aquando da publicação da Carta da água em 1968). Em 1967 foi aprovada uma Directiva Europeia relativa à classificação da rotulagem e embalagem de substâncias perigosas; em 1970 são aprovadas as directivas relativas ao nível sonoro e às emissões de veículos a motor. Nesse mesmo ano o Conselho da Europa promoveu uma declaração relativa ao ordenamento do ambiente na Europa que definiu pela primeira vez os grandes princípios de acção em prol da protecção ao ambiente. Portugal, particularmente em matéria de acções ambientais, envolveu-se em 1971 na Conferência de Estocolmo com a comunicação da Comissão Nacional de Ambiente (CNA). Em 1974 criou a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) que de 1979 a 1985 se integrou no Ministério da Qualidade de Vida (Frade, 1999).

Conforme se observa a abertura da UE a novos estados potenciou a adesão a essas acções, especialmente porque crescia por toda a Europa, e até por todo o mundo, o aumento da poluição e da deterioração dos recursos naturais do planeta. Estavam, lançadas as bases para que a humanidade se sentisse ameaçada, perturbada e prognosticasse um futuro insustentável. Esta conjuntura provocou uma consciência entre a vida e a sua qualidade, a saúde, o ambiente e a relação com a riqueza económica fruto do desenvolvimento desenfreado (Antunes, d/e). O pensamento destas questões incitou inquietações em todo o público, desde governantes, empresários e principalmente nos cidadãos comuns. É nesta sequência que a Organização das Nações Unidas (ONU) se junta ao debate e às preocupações do direito ambiental promovendo um quadro para a protecção do ambiente e os direitos do homem. Neste período, pós anos 70 e meados dos anos 80, começa a surgir uma panóplia de leis para protecção dos recursos naturais e do planeta em si, forçando através do direito o combate à poluição privilegiando um carácter sancionatório aos infractores (Pinto, 2000). O direito começa a ter uma dignidade constitucional, um quadro legislativo, e uma política interventiva, focada na sociedade e no seu bem-estar. Anote-se que “o Código Penal de 1995 estabeleceu nos seus artigos 278º, 279º e 280º, respectivamente, sobre os crimes de “danos contra a natureza”, “poluição” e “poluição com perigo comum”. Trata-se de tutelas penais directas do meio ambiente” (Varela, 2010).

Cúmplice do direito, da justiça e da consciência dos cidadãos e governantes em matéria ambiental rezam na história um volume elevado de acidentes com impactos ambientais gravíssimos. Alguns deles ainda hoje se manifestam e acarretam restos de uma triste história que afectará as gerações vindouras (quadro nº 1).

Quadro 1. Acidentes ambientais mais marcantes desde meados do século XX até à actualidade

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1952	Austrália	Foi detectada radioactividade numa chuva de granizo, numa área com cerca de 3.000 km de distância dos testes nucleares realizados pelo Reino Unido.	Doenças provocadas pelo elevado nível de iodo.
1954	Oceano Pacífico	Teste com uma bomba nuclear de hidrogénio, foi feito pelos EUA no Atol de Biquíni, no Oceano Pacífico. A quantidade de partículas espalhadas foi o dobro da esperada e a mudança dos ventos levou as cinzas radioactivas em direcção às Ilhas Marshall, ao invés de levá-las para o oceano conforme o planeado.	Formou-se uma nuvem radioactiva de aproximadamente 410 km de extensão e 75 km de largura, contaminando uma área estimada em 18.000 km². Vinte e três tripulantes de um navio pesqueiro japonês, o Fukuryu Maru 5, que pescavam na região cerca de duas semanas após o teste chegaram ao porto com doenças relacionadas com a contaminação por radiação. Peixes que chegaram posteriormente ao Japão, pescados na mesma região, também estavam contaminados. Esse episódio gerou uma campanha extensa de repúdio aos testes nucleares com participação de cientistas de renome como Albert Einstein e autoridades religiosas como o Papa Pio XII.
1956	Japão	Indústria química Chisso despeja 460 toneladas de matérias poluentes na baía de Yatsushiro.	Envenenamento de centenas de pessoas por mercúrio na ilha de Minamata. Mais de 1000 pessoas morrem e um número indeterminado sofre mutilações fruto desse envenenamento. A empresa foi obrigada a pagar mais de 600 milhões de dólares em indemnizações e processos judiciais que se arrastam até hoje.
1967	Inglaterra	Naufração do petroleiro Torrey Cãion	Centenas de quilómetros da costa da Cornualha foram poluídos.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1969	EUA	Ocorreram mais de mil derramamentos de petróleo em águas americanas.	Impulsionou a regulamentação ambiental pelos danos causados ao meio ambiente.
1972	Brasil	Explosão na refinaria de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro.	Totalizou 37 mortos e 53 feridos, devido a um erro de operação envolvendo gás liquefeito de petróleo (GLP). A explosão poderia ter tomado maiores proporções, mas conseguiu-se restringir a área da ocorrência.
1974	Reino Unido	Uma das mais graves explosões na história da indústria química do Reino Unido aconteceu na empresa Nypro, em Flixborough.	Este evento teve supra importância para alertar a indústria e o público do perigo potencial das grandes instalações químicas e levou a uma intensificação na prevenção de acidentes e perdas e na procura de maior controlo público destas instalações. Morreram 28 pessoas e 36 ficaram feridas. 1821 casas, 167 lojas e fábricas foram danificadas com o impacto da explosão.
1976	Itália	Na Indústria química ICMESA ocorreu um sobre aquecimento de um dos reactores que provocou a libertação de uma nuvem de produtos altamente tóxicos.	Este acidente estendeu-se por 1700 hectares e atingiu cerca de 40000 pessoas na cidade de Seveso.
1977	EUA	Despejo indevido de hexaclorociclopreno na rede de esgoto de Louisville, pela empresa Chen Dine.	Em causa colocou em risco a saúde de 37 funcionários da estação que esteve interdita por 3 meses para descontaminação e limpeza.
1978	Brasil	O navio Brazilian Marina esvazia 6.000 toneladas de petróleo no canal de São Sebastião (São Paulo). A mancha deslocou-se até ao litoral do Rio de Janeiro. Foi necessária a ajuda da guarda costeira americana nos trabalhos de limpeza, executados pela Petrobras e CETESB.	Destruição da fauna, flora e das espécies marítimas. Ficaram também alertas as principais praias da costa brasileira tão conhecida pelas suas fantásticas praias e areal.
1979	EUA	Acidente nuclear ocorre na empresa Metropolitan Edison em Three Mile Island. Uma série de equívocos levaram à perda da água que refrigerava o reactor nuclear, causando um vazamento de radioactividade. Este foi um dos acidentes mais sérios na indústria nuclear dos EUA.	Doenças provocadas pelo elevado nível de iodo.
1980	Brasil	Pólo petroquímico e siderúrgico de Cubatão.	Detectados os primeiros casos de problemas pulmonares, anomalias congénitas e abortos involuntários em moradores da região do pólo petroquímico e siderúrgico de Cubatão (São Paulo).
1981	México	Descarrilamento de um comboio que resultou no vazamento de cloro liquefeito em Montana.	A vegetação da área foi atingida pela nuvem de fumo causada. Esta foi detectada numa área de 40.000 m ² . Morreram 17 pessoas e cerca de 1.000 ficaram intoxicadas.
1982	Canadá	Chuvas ácidas provocadas por gases tóxicos formados pela queima de combustíveis.	Morte de peixes em 147 lagos. O governo canadiano acusa o governo americano de indiferença face a esta catástrofe ambiental.

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1984	Brasil	Rompimento de um oleoduto da Petrobrás.	Explosões e incêndios acabam com a vida na favela de Vila Soco, matando mais de 150 pessoas e ferindo mais de 200.
		Incêndio em Cubatão. Vazamento de petróleo cru em rios da Grande Curitiba e o Desastre de Cataguases.	O acidente destruiu completamente as instalações da refinaria, lançando gotas de GLP a grandes distâncias, que se inflamavam ao tocar nas superfícies aquecidas pelo incêndio. Numerosas partes metálicas dos tanques foram ejetadas a distâncias de até 1.200 m. Cerca de 500 pessoas morreram e 4.000 ficaram feridas.
	Índia	Despejo de isocianeto de metila de uma fábrica de pesticidas.	Foi um dos piores desastres da história. Aconteceu em Bhopal, com um vazamento de gases tóxicos, na fábrica da Union Carbide. Foi causada a morte a cerca de 8.000 pessoas e a intoxicação de mais de 200.000. Após este acidente a Union Carbide abandonou a área mas uma grande quantidade de produtos perigosos ficou no local. Ainda hoje se sentem esses efeitos. Os reservatórios de água potável da região foram contaminados e as crianças continuam a sofrer pelos efeitos da contaminação da área. Anotar-se no entanto que vários acidentes já haviam ocorrido nas instalações da empresa entre 1981 e 1984. Em 1981, uma pessoa morreu devido a um vazamento de fosgênio e em 1982, 21 funcionários, além de moradores da região, foram contaminados pelo vazamento de metil-isocianeto, ácido clorídrico e clorofórmio.
	México	Despejo de tanques e botijas de gás causando explosões sucessivas.	Causou a morte a mais de 500 pessoas e ferimentos em cerca de 4000.
1986	URSS	Explosão de um dos quatro reatores da central atômica de Chernobyl.	Trinta e uma pessoas perderam a vida e mais de 40.000 ficaram sujeitas ao risco de cancro nos 100 anos subsequentes.
1987	Brasil	Manuseamento de uma cápsula de Césio 137 numa sucata.	Contaminação de dezenas de pessoas com morte de 4 em poucos dias.
1988	Mar do Norte ao largo da Escócia	Explosão na plataforma de petróleo da empresa Piper Alpha no Mar do Norte.	Devido à grande fumaça formada pelo incêndio que se seguiu, muitos trabalhadores não tiveram acesso aos botes de salvamento e acabaram por morrer. Escaparam 62 pessoas que desceram por cordas ou saltaram, 167 morreram.
1989	Alasca	Acidente do petroleiro Exxon Valdez com derrame de 41,5 litros de petróleo	Cerca de 580.000 aves, 5.550 lontras e milhares de outros animais morreram no maior acidente ambiental da história dos EUA.
	URSS	Vazamento de gás liquefeito de petróleo (GLP) em Ufa, nas tubulações paralelas à ferrovia de Trans-Siberiana, que terminou numa explosão e incêndio. Com o vazamento, formou-se uma nuvem de vapor que sofreu ignição com a entrada de ar em turbulência pelo movimento dos comboios na área.	Com a explosão, os comboios descarrilaram e 462 pessoas morreram, 706 feriram-se e a vegetação da área foi toda queimada.
1993	Reino Unido	Acidente do petroleiro Braer com derrame de 80 milhões de galões de petróleo.	Este foi considerado o pior acidente britânico causando a morte a muitas espécies.
2000	Brasil	Despejo de uma saída da Petrobrás que em 4 horas vazou 1,3 milhões de litros de óleo nas águas da baía da Guanabarra	Contaminação de solos muito essenciais à sobrevivência da população da região.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
2002	Oceano Pacífico (Galápagos)	Iguanas das ilhas Galápagos morrem um ano após um acidente com petroleiro. Cientistas apontam que mesmo um derramamento de óleo pequeno pode causar sérios prejuízos a longo prazo. Se o acidente tivesse ocorrido quando os suprimentos de alimentos não são tão abundantes como eram na época, todas as iguanas da ilha poderiam ter desaparecido. A maior parte dos 605.000 litros de óleo que foram derramados dispersaram pelas fortes correntes oceânicas, poupando as criaturas marítimas mais raras do mundo e pássaros que habitam as ilhas.	Ainda não há certezas mas suspeita-se que o óleo possa ter contaminado as iguanas, as algas marinhas que elas comem ou que as iguanas se recusaram a comer porque as algas estavam contaminadas. Outra explicação é a de que o óleo tenha matado microrganismos necessários às iguanas para as ajudar a digerir as algas. Correctas são as baixas nas iguanas da região.
2003	Espanha	O petroleiro Prestige, com 77.000 toneladas de óleo, enfrenta uma tempestade na costa da Espanha. Após o início do despejo do óleo, com o rompimento do casco do navio, as autoridades espanholas decidiram rebocar o navio para águas mais calmas, a fim de retirar o óleo dos tanques com segurança. O petroleiro não resistiu à operação e partiu-se em dois, afundando no oceano Atlântico. Mais de 47.000 toneladas de óleo já foram recolhidas do mar e de terra firme desde o naufrágio, atingindo Espanha, França e Portugal. Mais de 52.000 toneladas de resíduos foram recolhidas do mar, o que corresponde a pelo menos 23.000 toneladas de óleo.	Contaminação de cerca de 77 mil toneladas de óleo nas águas da região da Galiza e arredores, provocando a morte elevadíssima das espécies marinhas especialmente em Espanha.
	Brasil	As empresas Florestal Cataguazes, Indústria Cataguazes de Papel e Iberpar Empreendimentos e Participações, são responsabilizadas pelo acidente ambiental causado pelo despejo de 1,2 bilhões de litros de resíduos tóxicos nos rios Pomba e Paraíba do Sul, em Cataguazes (Minas Gerais).	Os resíduos alcançaram 16 cidades (5 em Minas Gerais, 9 no Rio de Janeiro e 2 no Espírito Santo) e afectaram as actividades de pesca, rega e o abastecimento de água. O solo nas margens dos rios atingidos ficou sem condições sequer para o crescimento da vegetação. As actividades agrícolas na região do acidente ficaram imediatamente comprometidas. No futuro o solo pode tornar-se ainda mais crítico devido à interacção entre os resíduos e o ambiente.
2005	Brasil	CETESB lacra mais de 12 poços artesanais de empresas da zona do sul de São Paulo. Os mesmos estavam contaminados por compostos organoclorados. No total foram fechados 19 poços de 15 empresas instaladas na região. A contaminação da água subterrânea foi descoberta apenas em 2001 mas só 4 anos após esta descoberta acções foram empreendidas para acabar com a contaminação em virtude de uma auto denúncia da Gillette do Brasil face à aquisição desses terrenos pela Duracell.	Foram detectadas presenças de substâncias tóxicas na água e no solo (organoclorados). Estas substâncias são tão nocivas que conseguem no ser humanos provocar danos ao nível dos rins, fígado e sistema nervoso central, além de serem potencialmente cancerígenas.
2010	EUA	Rompimento de uma conduta na Galp.	Causou a morte de 11 trabalhadores e um infundável número de prejuízos na fauna e na flora do Golfo do México.
2011	Japão	Sismo seguido de Tsunami afectou os reactores da central nuclear de Fukushima.	Causou a morte a milhares de pessoas e os dados exactos dos custos associados ao acidente ainda estão por determinar.

Fonte: adaptado de Faria, 2012

Conforme o quadro ilustra são vários os acidentes ambientais, especialmente nos EUA e no Brasil, que apesar de numerosos não se esgotam nestas poucas linhas. Segundo o relatório da ONU, em 2002, “a extensão da degradação ambiental do planeta estava já no

limite. Refere o relatório que metade dos rios estão poluídos, 15% dos solos degradados, 80 países sofrem com a escassez de água, a extinção das espécies ameaça 12% das aves e 25% dos mamíferos. Apenas a América do Norte lança mais de 1.600 toneladas de gás carbónico na atmosfera por ano. O nosso futuro está comprometido de acordo com os estudos realizados e prevê-se que para os próximos 30 anos, metade da população mundial poderá passar a sofrer os efeitos da escassez de água potável, 60% dos 227 maiores rios estarão fragmentados por represas e barragens, com prejuízos para os ecossistemas aquáticos” (www.brasilsustentaveeditora.com.br). Depreende-se com base no relatório realizado há mais uma década pela ONU que a preocupação ecológica parece estar atrasada pois o planeta agita-se devido a actos que prejudicaram a sua pureza. Esta inquietação deverá ser acelerada para suprir lacunas. Não deve ser feita à pressa mas com urgência de proteger o nosso meio e não permitir que actos irreflexivos, alguns puramente economicistas, outros mais ecológicos e extremistas ponham em risco determinadas acções profiláticas.

Observando o planeta, o seu desenvolvimento e o seu actual estado podemos dizer que embora não sendo um desastre ambiental é um problema do foro do meio ambiente: a subida das temperaturas médias. “Esta elevação veio renovar o interesse pela investigação em torno da possibilidade de ser a actividade humana (emissão de gases, especialmente dióxido de carbono e metano) a causadora deste efeito de estufa. No entanto parece mais evidente que as ameaças globais de energias poluentes, que com o rombo na biodiversidade e a delapidação na floresta tropical, a explosão demográfica e outros problemas, fazem salientar uma crescente complexidade e abrangência das suas causas e efeitos, para além, de um evidente efeito bola de neve. Qualquer esforço de combate eficaz contra estes factos não poderá ser assumido por nenhum país isoladamente, tendo antes que implicar uma acção responsável partilhada” (Varela, 2010).

O progresso técnico-científico e industrial como instrumento do actual desenvolvimento e qualidade de vida fez repensar os modelos económicos existentes, o quadro normativo vigente e o modelo civilizacional presente na sociedade. “É certo que uma vez lesado o meio ambiente, dispomos de instrumentos jurisdicionais que garantam a sua efectiva protecção. No entanto, impedir uma acção lesiva contra o meio ambiente, como, por exemplo, uma poluição em medida inadmissível, é muito mais eficaz na protecção e conservação ambiental do que uma punição posterior. A prevenção é particularmente importante em matéria ambiental porque se trata de uma estratégia chave, ao considerarmos que os danos ocasionados, como por exemplo, a contaminação atmosférica mundial, costumam ser irreversíveis ou causadores de graves sequelas durante um elevado espaço de tempo” (Varela 2010).

Em resposta a estas situações danosas ao ambiente os governantes começaram por criar departamentos e organismos encarregues de tutelar os assuntos ambientais. Neste enquadramento surge legislação, nacional, comunitária e mundial para combater a poluição das águas, do ar, a contaminação dos solos, planear o manuseamento de produtos químicos e outras substâncias perigosas, conter o nível de ruído e proporcionar meios de eliminação dos resíduos de toda a natureza. A primeira destas formas legais surge com o tratado de Roma, ainda que com uma perspectiva muito tímida, e por talvez por isso, pouco eficaz para os estados membros. Mais tarde com a aprovação do Acto Único Europeu rompe-se a anterior insuficiência. Como vem referido no Tratado de Maastricht o ambiente passar a assumir uma posição de maior destaque procurando atender aos seguintes princípios:

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- Preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente;
- Contribuir para a protecção da saúde das pessoas;
- Assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais;
- Promover, a nível internacional, medidas para lidar com os problemas regionais e planetários.

Estes quatro princípios no seu todo sintetizam uma aproximação a um ordenamento jurídico ao nível ambiental mais justo e equilibrado. Passa-se a entender que todo o cidadão, empresa ou outro poluidor pague pelos danos causados. Apesar de constituir um bom avanço ao nível regulamentar este tratado não foi suficiente para travar as agressões ao meio ambiente. Era preciso mais e por isso a UE avolumou a sua forma legal. Toda a forma legal em matéria de ambiente na UE está materializada em directivas que por imposição de um grupo comum se aplicam igualmente entre todos os estados membros. Até hoje já foram criadas mais de 200 directivas ao nível ambiental, que por força das diferenças estaduais se permite alguma flexibilidade na sua implementação e execução. Cumulativamente com os decretos foram criados planos/programas de acção para apoiar as medidas legais. Estes programas de acção têm um carácter estabelecedor dos danos causados ao ambiente e, por terem uma natureza combativa de poluição são específicos e, permitem traduzir esboços de potenciais leis. Actualmente está em curso o 5º Programa Comunitário de Política e Acção em Matéria de Ambiente cujo tema e objectivo assenta na “Direcção à Sustentabilidade”. Depreende-se que em causa residem preocupações ao nível da preservação dos recursos naturais, da qualidade de vida dos cidadãos e da gestão do equilíbrio social e económico de todos os estados membros. Facto que não impede que cada estado membro possa regulamentar de forma crescida situações ambientais. No entanto esta não é uma prática muito verificada entre os países que compõem a União. Além disso a transposição das directivas para a ordem legal de cada estado nem sempre ocorre com normalidade e eficácia. Os principais problemas que se anotam são:

- “Atraso na transposição para a ordem jurídica nacional do direito comunitário;
- Má transposição e aplicação de múltiplas directivas, de que Portugal é um exemplo forte. Podem citar-se muitos exemplos, pese embora o facto de ser, até há bem pouco tempo, o terceiro país com mais directivas transpostas;
- Carácter pouco vinculativo na legislação, desde logo pela ineficaz ou inexistente fiscalização e pela interferência de supostos interesses sociais e económicos superiores;
- Incumprimento de muitas decisões do Tribunal de Justiça da Comunidade, tanto por parte dos Estados Membros como pelas empresas” (Antunes, d/e).

Estes aspectos interrompem o esforço normativo e combativo pela preservação do planeta e da espécie humana. Era importante reeducar cada estado membro para a realidade de uma país dominado por interesses económicos e cuja matéria ambiental é terciarizada na política, na economia e na sociedade civil. O papel da educação pode funcionar em alternativa ao sentido puramente legal, evitando o dispêndio de múltiplas normas com pouca eficácia na sua execução.

2 Educação ambiental em Portugal

Antes do 25 de Abril de 1974, devido ao regime político, havia em Portugal um certo receio de causar danos em qualquer situação. Embora não houvesse uma verdadeira preocupação pelos problemas ambientais as agressões ao meio não eram nem frequentes nem muito visíveis. Razão pela qual a legislação não evoluiu muito não tanto pela obrigação mas pela falta de vontade intrínseca sobre o assunto. Após o 25 de Abril o Estado Novo consagrou maior liberdade que se intensificou, em 1986, com a entrada de Portugal na antiga CEE. As raízes das preocupações ambientais começaram a despontar muito por influência europeia, mas também, pela vontade de evidenciar Portugal como um país, na altura em vias de desenvolvimento, ao nível dos mais desenvolvidos. Assim sob o ponto de vista jurídico e político interno foram promulgadas um conjunto de leis e regulamentos conforme se ilustra no quadro nº 2. A sua criação não residiu tanto na vontade de legislar uma matéria tão importante como o ambiente o seu ramo de direito principal: o direito ambiental mas na obrigatoriedade a que nos encontrávamos sujeitos por pertencermos à UE.

A lei mais importante criada até então foi a Lei de Bases (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), na medida em que abriu portas ao Direito do Ambiente em Portugal e até na Europa. A Lei de Bases instituiu uma sucessão de aspectos como as licenças para a utilização dos recursos naturais, os princípios de poluidor-pagador (ainda hoje sem grande expressão), uma melhoria na ordenação do território, meios de combate ao ruído e poluição e outras medidas de gestão ambiental (Antunes, d/e). Nos escritos da lei de bases ficava implícito que o não cumprimento pelas regras de poluição poderia culminar no encerramento de actividades económicas, o que demonstra a ferocidade na sua implementação mas, a fraqueza da sua actuação, pois estes casos eram extremistas e raramente se materializaram de facto. A partir desta lei propagou-se a produção legislativa em matéria de ambiente, sem que este facto alterasse a eficácia legislativa ou o seu cumprimento por vontade e não por imposição legal, tal como acontecia com os sucessivos governos que transcreviam para a ordem nacional as imposições e pressões europeias nesta matéria.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Quadro 2. Evolução da legislação ambiental em Portugal

Década	Leis/outro instrumento normativo	Designação/acção
80	Decreto-Lei n.º 488/85	Classificação e normas de gestão dos resíduos em geral
	Lei n.º 10/87	Lei das Associações de Defesa do Ambiente
	Lei n.º 11/87	Lei de Bases do Ambiente
	Decreto-Lei n.º 251/87	Aprova o Regulamento Geral sobre o ruído
	Decreto-Lei n.º 176-A/88	Planos Regionais de Ordenamento do Território
	Decreto-Lei n.º 172/88	Protecção do montado de sobro
	Decreto-Lei n.º 174/88	Obrigatoriedade de manifestar o corte de ou arranque de árvores
	Decreto-Lei n.º 175/88	Obrigatoriedade de autorização oficial para plantações de eucaliptos com mais de 50 hectares de contínuo
	Decreto-Lei n.º 139/88 Decreto-Lei 180/89	Rearborização de áreas ardidas
	Decreto-Lei n.º 196/89	Define as áreas de reserva Agrícola Nacional (RAN)

Década	Leis/outro instrumento normativo	Designação/acção
90	Despacho n.º 16/90	Tratamento dos resíduos hospitalares
	Decreto-Lei n.º 68/90	Planos Municipais de Ordenamento de Território (PDM, PGU e PP)
	Decreto-Lei n.º 74/90	Normas da qualidade da água
	Decreto-Lei n.º 93/90	Define as áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN)
	Decreto-Lei n.º 186/90 Decreto Regulamentar n.º 38/90	Obrigatoriedade da elaboração dos estudos de Impacto Ambiental (EIA) para grandes projectos
	Decreto-Lei n.º 302/90	Regime de gestão urbanística do litoral
	Decreto-Lei n.º 327/90	Proibição, pelo prazo de 10 anos, de construções e alterações do coberto original de áreas ardidas
	Decreto-Lei n.º 352/90	Regula a Qualidade do ar
	Decreto-Lei n.º 367/90	Revê Decreto-Lei anterior
	Decreto-Lei n.º 213/92	Aplicação da REN aos PDM
	Decreto-Lei n.º 274/92	Aplicação da RAN aos PDM
	Lei n.º 65/93	Acesso à informação sobre Ambiente
	Decreto-Lei n.º 19/93	Estabelece as normas das áreas protegidas
	Decreto-Lei n.º 309/93	POOC-Planos de Ordenamento da Orla Costeira
	Decreto-Lei n.º 379/93 Decreto-Lei n.º 319/94 Decreto-Lei n.º 25/95	Permitem e regulam o acesso dos privados à captação, tratamento e rejeição de efluentes, bem como o abastecimento de águas de consumo.
	Decreto-Lei n.º 46/94 Decreto-Lei n.º 47/94	Regime de licenciamento (utilização do Domínio público hídrico) Estabelecimento de taxas de utilização
	Decreto-Lei n.º 45/94	Regula o Planeamento dos recursos hídricos
	Portaria n.º 1058/94	Fixa os valores-limite e valores guia para diversos poluentes
	Desp. Conj. n.º 94	Regime de excepção aos PROT para os empreendimentos turísticos estruturantes
	Resol. Cons. Min. n.º 38/95	Plano Nacional da Política de Ambiente
	Portaria n.º 189/95	Aprova o mapa de registo de resíduos industriais
	Decreto-Lei n.º 310/95	Lei dos resíduos - regras a que fica sujeita a gestão dos resíduos
	Decreto-Lei n.º 33/96	Lei de Bases da Política Florestal
	Resol. Cons. Min. n.º 102/96	Integração de políticas sectoriais nas Áreas Protegidas, considerando-as áreas prioritárias de investimento
	Portaria n.º 313/96	Regras de funcionamento para as embalagens reutilizáveis
	Portaria n.º 125/97	Reduz os valores-limite de emissão dos principais poluentes
	Portaria n.º 174/97	Regras para tratar os resíduos perigosos hospitalares
	Portaria n.º 178/97	Mapas obrigatórios de resíduos hospitalares
	Decreto-Lei n.º 140/99	Revê a transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 79/409/CEE (relativa à conservação das aves selvagens) e da Directiva n.º 92/43/CEE (relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens).

Década	Leis/outro instrumento normativo	Designação/acção
Ano 2000 até 2013	Decreto - Lei n.º 69/2000	Aprova o regime jurídico da Avaliação de Impacto Ambiental, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE.
	Portaria n.º 330/2001	Fixa as normas técnicas para a estrutura da proposta de definição do âmbito do EIA (PDA) e normas técnicas para a estrutura do estudo do impacto ambiental (EIA).
	Despacho n.º 11091/2001	Determina procedimentos para projectos de instalações de produção de energia eléctrica a partir de fontes renováveis.
	Despacho n.º 11874/2001, de 5 de Junho (2ª série)	Define o formato das aplicações informáticas dos ficheiros que o proponente fica obrigado a entregar, contendo as peças escritas e desenhadas das diferentes fases da AIA, para divulgação na Internet.
	Despacho n.º 12006/2001	Define procedimentos para o licenciamento de parques eólicos em zonas sensíveis e a sua articulação com os regimes da Reserva Ecológica Nacional e da AIA.
	Portaria n.º 123/2002	Define a composição e o modo de funcionamento e regulamenta a competência do Conselho Consultivo de Avaliação de Impacte Ambiental.
	Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003	Aprova, para ratificação, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de Junho de 1998.
	Decreto-Lei n.º 197/2005	Aprova o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, constituindo um instrumento fundamental da política de desenvolvimento sustentável.
	Portaria n.º 1257/2005	Revê as taxas a cobrar no âmbito do procedimento de avaliação de impacto ambiental (AIA).
	Despacho n.º 14424/2005	Nomeia os membros do Conselho Consultivo de AIA no triénio 2005-2008.
	Declaração de Rectificação n.º 2/2006	Rectificação de alguns aspectos do Decreto-Lei n.º 197/2005.
	Decreto-Lei n.º 232/2007	Estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas 2001/42/CE e 2003/35/CE.
	Decreto-Lei n.º 285/2007	Aprova o regime dos projectos PIN+, estabelecendo regras para a AIA destes projectos e encurtando os prazos dos respectivos procedimentos.
	Decreto-Lei n.º 316/2007	Altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, introduzindo alterações decorrentes da transposição da Directiva 2001/42/CE sobre avaliação ambiental dos planos e programas, estabelecendo, nomeadamente, os procedimentos para a avaliação ambiental dos planos de ordenamento do território (sectoriais, especiais, regionais e municipais).
	Decreto-Lei n.º 173/2008 (Diploma PCIP)	Aprova o regime de contratação de empreitadas de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços que combine a celeridade processual exigida pela concretização dos referidos projectos com a defesa dos interesses do Estado e uma rigorosa transparência dos gastos públicos.
	Despacho n.º 31195/2008	Nomeia os membros do Conselho Consultivo de AIA no triénio 2009-2011.
	Portaria n.º 1067/2009	Actualiza os valores das taxas a cobrar pelas Autoridades de AIA.
	Decreto-Lei n.º 7/2012	Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, instituiu a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.). O novo organismo exerce funções em matéria de educação ambiental, participação e informação pública e apoio às organizações não-governamentais de ambiente (ONGA), assumindo deste modo um papel activo na divulgação de informação aos cidadãos.
	Decreto-Lei n.º 60/2012	Estabelece o regime jurídico da actividade de armazenamento geológico de CO ₂ , alterando os anexos I e II do Decreto-Lei n.º 69/2000.
	Decreto-Lei n.º 38/2013	Consagra uma nova abordagem, harmonizada a nível da União Europeia, para a atribuição de licenças. Estabelece um regime transitório de atribuição de licenças a título gratuito, baseado em <i>benchmarks</i> . A atribuição gratuita corresponderá inicialmente a 80% da quantidade determinada através da aplicação da metodologia harmonizada e diminuirá anualmente em quantidades iguais, resultando em 30% a atribuição gratuita em 2020, tendo em vista chegar a 0% —e, portanto, nenhuma atribuição gratuita— em 2027. A metodologia de alocação foi estipulada pela Decisão da Comissão n.º 2011/278/UE, de 27 de Abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º A da Directiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003.

Fonte: adaptado de (Antunes, d/e)

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Cumulativamente com os decretos-lei, portarias, despachos e outros elementos legislativos foram criados organismos com a função de implementação, fiscalização e controlo das disposições legais em vigor e para dar informação sobre o estado do ambiente em sede de relatórios, indicadores e outros mapas informativos.

A título de exemplo foi instituído o Ministério da Qualidade de Vida, extinto em 1985 aquando da criação da Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais (SEARN), que ficou integrada no Ministério do Plano e Administração do Território, actualmente Ministério do Ordenamento do Território. A função destes organismos consiste no controlo da poluição e na gestão das áreas protegidas. Com os mesmos foi dado um impulso quantitativo e qualitativo, quer ao nível financeiro, jurídico e até mesmo institucional. Ao nível financeiro devido à canalização de fundos que vinham da CEE para os mais diferentes fins. Apesar das obras realizadas, Portugal continua ainda hoje a ter um longo caminho a percorrer de múltiplos investimentos a serem necessários realizar. Particularmente os investimentos em infra-estruturas básicas, como por exemplo nas áreas de abastecimento e saneamento de águas, que começam agora a chegarem às vilas e aldeias. O tratamento de resíduos sólidos urbanos e industriais, que carece de mais centrais de tratamento de lixo, mas principalmente a educação do cidadão português em separar as embalagens usadas e facilitar o processo de recolha e tratamento dos detritos domésticos e, estender inclusivamente esta instrução aos empresários nacionais. A gestão da natureza, dado que a maioria dos terrenos baldios, pinhais, montes e outros patrimónios rústicos continuam sem cultivo e totalmente ao abandono.

Em 1990, foi criado o Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais-MARN, com o Decreto-Lei nº 187/93, de 24 de Maio que vem colocar mais responsabilidade do lado do consumidor, não tanto ao nível da prossecução da política do ambiente mas mais pela preservação dos recursos naturais. Em causa a tentativa de promover o desenvolvimento sustentável, proteger e valorizar o património natural, controlar e reduzir o nível de poluição, reciclar, fomentar a investigação científica para alcançar novas e melhores formas de educação ambiental, tais como participar em colóquios, conferencias e partilhar internacionalmente experiências e saberes para assim contribuir para melhorar o direito dos cidadãos e o direito ambiental.

Ao nível sectorial podemos identificar um conjunto de ramificações de institutos criados para singularizar e melhor funcionar o controlo e regulamento ambiental: “a Secretaria Geral, na prática com funções meramente logísticas/administrativas, a Direcção Geral do Ambiente, que é o serviço central do MARN, assegurando a coordenação, estudo, planeamento e inspecção dos sectores do ambiente e dos recursos naturais. O Instituto de Promoção Ambiental – IPAMB (para além de outras, com responsabilidades na educação ambiental), o Instituto da Meteorologia – IM, actualmente Instituto do Mar e da Terra, o Instituto para a Conservação da Natureza – ICN (entre outras responsabilidades, a da gestão de áreas protegidas), o Instituto do Consumidor – IC, e, o Instituto da Água – INAG, este com grande importância e responsabilidades através de largas competências ao nível dos recursos hídricos”.

Na primeira década do ano 2000 verificou-se a criação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Entretanto várias leis-quadro foram promulgadas incluindo a Lei da Água em 2005, a Lei de Resíduos em 2006, e a Lei da Natureza em 2008 e o Regi-

me de Actividade Industrial também em 2008 (Relatório OCDE, 2011). “O compromisso de Portugal de 36 milhões de euros, efectuado no âmbito do Acordo de Copenhaga para o financiamento de arranque rápido ao longo de 2010-2012, é um passo para a política Europeia sobre a escassez de água, seca, combate às alterações climáticas e a protecção da biodiversidade” (Relatório OCDE, 2011).

A educação dos cidadãos está a ser forçada pelo Estado através de algumas tentativas:

- “Transição para o gás natural e um maior desenvolvimento das energias renováveis;
- Apoio às energias renováveis (especialmente eólica e solar) compatíveis com tarifas semelhantes às de outros países da UE.
- Criação de um programa de produção de 180.000 veículos eléctricos e 25.000 pontos de carregamento até 2020.
- Rentabilizar a zona costeira de Portugal. A Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, aprovada em 2009, define um prazo de 20 anos para o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, abrangendo políticas de ordenamento costeiro em ambas as zonas marinhas e terrestres. As zonas costeiras estão também entre os sectores estratégicos da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas”. (Relatório OCDE, 2011).

Esta educação deverá ser consubstanciada com um conjunto de acções que promovam o ambiente. No entanto, o próprio Estado Nacional impulsor dos esforços falha no cumprimento de algumas das metas supra elencadas. Por exemplo assiste-se a um conjunto de acções empreendidas que destacam o desinvestimento nas energias renováveis, determinadas alterações na legislação de protecção ambiental, o desinvestimento nos Transportes Públicos, a continuação do Plano Nacional de Barragens, a falta de recursos que põe em causa a saúde pública e o Ambiente, o anúncio do fim da Reserva Ecológica Nacional, a aprovação do empreendimento Vila Formosa, o risco de patentes sobre plantas e animais, o atraso na reestruturação dos organismos públicos na área do Ambiente, a recolha de animais mortos o que deixa aves protegidas e ameaçadas sem alimento. De apontar ainda que Portugal não cumpre legislação em vigor sobre ruído ambiental e que está condenado pelo Tribunal Europeu de Justiça pela má qualidade do ar.

Todavia há que elencar algumas boas práticas que são empreendidas pelo Estado Nacional como por exemplo as indicadas pela Quercus a descida das emissões, o regresso das hortas urbanas, a proibição da prática de cortar barbatanas de tubarão e, a identificação de três novas espécies de lampreia. É de notar ainda que Portugal ocupa o 1º lugar na Europa com menores emissões de CO² nos veículos novos e que foi inaugurado o novo equipamento de educação ambiental – o EVOA.

3 Acções para a promoção da discussão em torno das questões ambientais

Vários têm sido os encontros e as discussões sobre o problema ambiental ao nível do direito, ao nível social, ao nível sustentável, ao nível financeiro, ao nível informacional, etc. Em

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Portugal, destacam-se nesta matéria múltiplos congressos organizados ao nível financeiro e contabilísticos pelas ligações que têm com o direito e pela participação múltipla de profissionais que se ocupam desta matéria (advogados, juristas, consultores, solicitadores, contabilistas, economistas, gestores, investigadores, etc.). Quer em congressos quer em revistas ou outros periódicos crescem o número de publicações que vão destacando um conjunto vasto de insuficiências para o tratamento das matérias ambientais (Quadro nº 3).

Quadro 3. Número de comunicações e artigos consultados a nível nacional

Descrição	Período	Total de artigos	Principais insuficiências
Congressos de contabilidade	2002 a 2013	40	Relato e informação ambiental dispersas por variadas fontes informativas. Classificação dos itens ambientais sem base uniforme. Mensuração dos impactos e perímetro da sua extensão. Avaliação dos danos com veracidade com recurso a modelos de gestão universais. Aplicação escassa das normas e regulamentos ambientais existentes. Falta de um alinhamento comum para o tratamento financeiro e jurídico das matérias ambientais. Ausência de um quadro legal mundialmente estabelecido, eficaz e de controlo fácil para minimizar subterfúgios.
Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão	2001 a 2010	6	
Revista de Estudos de Gestão	2001 a 2010	3	
Portuguese Journal of Management Studies	2001 a 2010	3	
Revista de Contabilidade e Comércio	2001 a 2010	0	
Revista de Contabilidade e Gestão	2001 a 2012	0	
Revista da Faculdade de Coimbra	2001 a 2012	3	

Fonte: elaboração própria

Os principais problemas anotados pelas publicações citadas no quadro nº 3 resumem-se no desenvolvimento de instrumentos de política ambiental e no mercado dos direitos de emissão de gases com efeito estufa, não apenas para as empresas emissoras de gases como para as que têm valores admitidos à cotação (Ansotegui e Estrada, 2006). O importante é fazer com que as empresas divulguem e desenvolvam mais e melhor informação de natureza ambiental para facilitar o controlo mas também para que aos olhos dos consumidores se notem cumpridoras da lei ambiental para penalizar as incumpridoras fazendo por exemplo boicotes à compra de determinados produtos. Geralmente a informação produzida é de índole financeira e varia conforme o país, a sua tradição, as normas em vigor e outros aspectos conforme se analisa no quadro nº 4.

Quadro 4. Síntese das alterações ambientais a nível mundial

País	Forma de produção e local de informação ambiental
Espanha	Em Espanha introduziu-se a obrigatoriedade de fornecer informação ambiental nas contas anuais desde 1998, com a adaptação sectorial do Plano Geral de Contabilidade das companhias eléctricas. Este exige que a informação contabilística sobre custos, investimentos, provisões e contingências de carácter ambiental seja apresentada de forma autónoma. A Resolução nº 6389 de 25 de Março de 2002 do Instituto de Contabilidade e Auditoria de Contas (ICAC) aprovou as normas para o reconhecimento, avaliação e informação dos aspectos ambientais das contas anuais. Estas normas tratam de desenvolver os aspectos relativos à contabilidade ambiental já incorporados no direito contabilístico espanhol por meio do Real Decreto nº 437/1998, de 20 de Março.

País	Forma de produção e local de informação ambiental
Austrália	A lei das sociedades incorporou, em 1998, uma provisão que obriga a incluir no relatório dos administradores determinadas informações ambientais, nomeadamente se as operações da entidade estão sujeitas a qualquer regulamentação ambiental particular e significativa. Em caso afirmativo esta deve sinalizar os detalhes da empresa relativamente à regulamentação. Existem outras normas contabilísticas australianas com conteúdo ambiental: a norma para as indústrias extractivas (AASB 1022), que versa sobre as provisões ambientais; e a proposta de norma ED 88 que trata do reconhecimento e da medida de provisões e contingências ambientais.
Brasil	O Conselho Federal de Contabilidade, por intermédio da Resolução de nº 1003/04 de 19 de Agosto de 2004, aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica 15 – Informações de Natureza Social e Ambiental. Esta norma entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2006, tendo sido recomendada a sua adopção antecipada. As Normas e Procedimentos de Auditoria 11 – Balanço e Ecologia, foram aprovadas em 1996, tendo como objectivo estabelecer a relação entre a contabilidade e o meio ambiente. Desta forma as empresas eram chamadas a participar nos esforços a favor da defesa e protecção contra a poluição e as agressões à vida humana e à natureza.
Bulgária	Desde 1992, a contabilidade ambiental faz parte da contabilidade oficial das empresas e é parte integrante da política de gestão do meio ambiente do país. Os custos devem ser classificados por actividades, tais como: reflorestamento, prevenção de erosão, melhorias na produção da indústria química, etc. (Ferreira, 2007). As empresas são obrigadas a informar, em relatório separado, os custos com a protecção do meio ambiente, as taxas pagas pelo direito de poluir nos níveis admissíveis, e os custos de contingência pela degradação.
Coreia	A Comissão do Mercado de Valores Coreana ditou em 1996 uma norma que recomenda a inclusão de informação ambiental dentro das notas e das demonstrações financeiras. Esta informação incluía os seguintes aspectos: a) normas e políticas ambientais da empresa; b) questões relacionadas com a segurança e prevenção de acidentes; c) investimentos relacionados ao meio ambiente; d) consumo de recursos e de energia; e) criação e tratamento de resíduos e de subprodutos.
Suécia	As empresas que necessitam de licença ambiental têm que incluir informação ambiental no seu relato anual.
Hungria	As questões ambientais têm causado impacto no processo de privatização. Considera-se que o valor dos activos é afectado por estas questões existindo a necessidade de constituir uma provisão para a reabilitação de danos ambientais passados e presentes (Ferreira, 2007).
Itália	Está a ser introduzido o uso do full-cost ou contabilidade para o desenvolvimento sustentável.
Japão	Não existe nenhuma norma ou lei para a contabilização dos aspectos económicos relativos ao meio ambiente, mas 29,7% das empresas relatavam separadamente os custos e investimentos na área ambiental. Quando os impactos ambientais interferem nos resultados financeiros das empresas, actuais ou futuros, estes são evidenciados nos relatórios (Ferreira, 2007).
França	Tem desenvolvido um balanço patrimonial ecológico relacionando cada empresa com o meio ambiente. As informações são apresentadas em termos monetários sobre a aquisição e o uso de equipamentos para reduzir a poluição; para a reciclagem de produtos; e a redução do consumo de energia e de matéria-prima (Ferreira, 2007). Devem incluir, ainda, custos e benefícios de uma série de itens, a saber: protecção ambiental, <i>royalties</i> , licenças e custos de compensação pela preservação da poluição; custos com a manutenção e a operação de equipamentos especialmente adquiridos para ajudar a preservar o meio ambiente; e empréstimos obtidos com taxas especiais para a aquisição de equipamentos.
Holanda	Embora não existam normas específicas para a contabilidade ambiental, de acordo com Ferreira (2007), é vulgar as empresas reportarem informação sobre riscos ambientais; os impactos ambientais por elas causados e esforços de reparar. As informações são de carácter qualitativo e quantitativo, como emissão de partículas, ruído, consumo de energia e de matéria-prima, criação e tratamento de resíduos.
Noruega	Prevê a inclusão de informação ambiental na contabilidade. A Lei de Sociedades de 1989, obriga a incluir no relatório do conselho de administração, informação sobre as emissões e a contaminação da empresa, assim como as medidas para as reduzir.
Dinamarca	Desde 1996, que as empresas devem divulgar informação ambiental em relatório separado. Em 1999, foi realizada uma avaliação à introdução da informação ambiental, tendo-se concluído que 50% das empresas afirmaram ter obtido benefícios financeiros, derivados da elaboração do relatório verde, que compensavam os custos da sua publicação.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

País	Forma de produção e local de informação ambiental
Portugal	A Directriz Contabilista nº 29 – Matérias ambientais (DC nº 29), foi aprovada em 5 de Junho de 2002 e homologada por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 25 de Junho de 2004. Esta norma é de aplicação aos exercícios que se iniciassem em ou após 1 de Janeiro de 2006. Esta directriz diz respeito aos critérios de reconhecimento, mensuração e divulgação dos dispêndios de carácter ambiental, dos passivos, dos riscos ambientais e aos activos com eles relacionados, resultantes de transacções e acontecimentos que afectem, ou sejam susceptíveis de afectar, a posição financeira e os resultados da entidade relatada. A DC nº 29 aplica-se às informações ambientais a constarem no relatório e contas das empresas, sendo aplicada tanto às contas individuais como às contas consolidadas a todas as entidades abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade. Em 2010 entrou em vigor a NCRF 26 – matérias ambientais, que não é mais do que uma cópia da DC 29, pelo que Portugal continua na mesma situação, com sérias dificuldades de relato das matérias ambientais.

Fonte: adaptado de Eugénio, 2011, pp. 105-106

Apesar das diferenças entre países, para o relato da informação ambiental, onde alguns divulgam em peças contabilísticas, outros em paginas Web, outros em peças financeiras específicas e outros ainda em rótulos de produtos, todos tiveram acesso às mesmas acções que ao longo do tempo foram promovidas. Entre as mais conhecidas destacam-se em 1968 o Clube de Roma que deu inicio aos estudos científicos sobre a preservação do meio ambiente, que acabaram por ser publicados em 1972 com o título “Limites do Crescimento” (The Limits to Growth). Nesse mesmo ano, 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia, com a participação de 113 países. O conceito de Eco-desenvolvimento foi apresentado por Ignacy Sachs, e considerado até hoje como o precursor do Desenvolvimento Sustentável. Em 1975 é elaborado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND-1975/79) que definiu prioridades para o controlo da poluição industrial. Em 1980 surge a noção de Ecologia profunda, que coloca o homem como o componente de um sistema ambiental complexo, holístico e unificado. Em 1983 a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que desenvolveu o paradigma do aperfeiçoamento sustentável, cujo relatório (Our Common Future) propunha a limitação do crescimento populacional, garantia a alimentação, prevenia a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, incitava à diminuição do consumo de energia e ao desenvolvimento de tecnologias de fontes energéticas renováveis, favorecia o aumento da produção industrial à base de tecnologias adaptadas ecologicamente, controlava a urbanização e a integração no campo e nas cidades e garantia a satisfação das necessidades básicas. Em 1987 a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU) realizada na Noruega, elaborou um documento denominado ‘Nosso Futuro Comum’, onde os governos se comprometiam a promover o desenvolvimento económico e social em conformidade com a preservação ambiental. Nesse documento, também conhecido como “Relatório Brundtland”, foi apresentada a definição oficial do conceito de desenvolvimento sustentável e os métodos para enfrentar a crise ambiental pela qual o mundo se conduzia. Em 1991 a Câmara de Comércio Internacional (CCI) aprovou as “Directrizes Ambientais para a Indústria Mundial”, definindo 16 compromissos de gestão ambiental a serem assumidos pelas empresas. Foram conferidos à indústria responsabilidades económicas e sociais nas acções que interferem com o meio ambiente. Em 1992 Realizou-se no Rio de Janeiro a ECO-92 (a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) na qual foram elaboradas a Carta da Terra (Declaração do Rio) e a Agenda 21, que reflectem o consenso global e o compromisso político objectivando o desenvolvimento e o comprometimento ambiental. Os princípios gerais, por dimensões da sustentabilidade, definidos nos encontros da Comissão de Políticas de Desenvolvimento

Sustentável e da Agenda 21 são eles a a) Dimensão geoambiental, b) Dimensão social, c) Dimensão económica, d) Dimensão político-constitucional, e e) Dimensão da informação e conhecimento. Todas as dimensões têm uma tendência para que o desenvolvimento sustentável só será alcançado a partir da articulação da sociedade civil e das organizações, com o suporte de estratégias governamentais orientadas para esta perspectiva de desenvolvimento. Em 1997 foi Discutido e negociado no Japão, o Protocolo de Quioto que propõe um calendário pelo qual os países-membros teriam obrigação de reduzir a emissão de gases com efeito estufa. Em Novembro de 2009, 187 países haviam aderido ao Protocolo. Ainda hoje há países a excederem as suas quotas e a desenvolver-se o mercado de comercialização dos direitos de carbono. Em 1999 John Elkington concebeu o Triple Bottom Line (TBL) por ajudar as empresas a entrelaçarem os componentes do desenvolvimento sustentável: prosperidade económica, justiça social e protecção ao meio ambiente nas suas operações. Em 2002 realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Ocorreu em Johannesburgo, a conferência mundial denominada Rio + dez, onde se instituiu a iniciativa “Business Action For Sustainable Development”. É aprovado o Plano de Implementação de Joanesburgo, que estabelece que todos os Estados devem realizar progressos na formulação e elaboração das Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável, e iniciar a respectiva implementação em 2005. Em 2006 o documentário “Uma verdade inconveniente” de Davis Guggenheim (sobre a militância política de Al Gore a quem rendeu o Nobel da Paz em 2007 e dois Óscar) cuja mensagem principal (“become carbon neutral”) se coloca como um novo paradigma planetário. Em 2009 Realiza-se em Copenhaga a 15^a Conferência do Clima (COP 15) das Nações Unidas, evento que reuniu 25 Chefes de Estado. Em 2010 realizou-se a Cúpula sobre os Objectivos do Milénio, nos EUA. A realização do Encontro de Alto Nível da Assembleia-geral da ONU foi feito em contribuição ao Ano Internacional da Biodiversidade. Em 2011 Realizou-se a Campanha da Fraternidade. O objectivo geral da campanha era contribuir para a consciencialização das comunidades cristãs e pessoas de boa vontade sobre a gravidade do aquecimento global e das mudanças climáticas, e motivá-las a participar nos debates e acções que visam enfrentar o problema e preservar as condições de vida no planeta (Faria, 2012). Estas e outras acções continuam até aos nossos dias a produzir pequenos impactos que se avolumam num compacto de mensagens, encontros e acções cujo objectivo é fazer de nós e do nosso planeta um bem cada vez melhor.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

4 Conclusão

Devido à difícil elaboração e introdução de normas nos estados membros da União Europeia, da qual Portugal faz parte, a nível nacional denota-se alguma resistência e até fraqueza na sua aplicação e desenvolvimento.

Em matéria de ambiente ou legislação ambiental o assunto é relativamente recente em Portugal, razão pela qual a grandeza das normas não é muito elevada: Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 11/87, de 7 de Abril; Decreto n.º 59/99, de 17 de Dezembro, Decreto - Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, Portaria n.º 330/2001 de 2 de Abril, Despacho n.º 11 874/2001, de 5 de Junho (2^a série), Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, Declaração de Rectificação n.º 2/2006, de 6 de Janeiro, e a Portaria n.º 1067/2009 de 18 de Setembro. As normas criadas têm sido objecto de imposição europeia mas hoje o direito ambiental é visto como um novo ramo do direito, mais cívico e importante para a vivência diária das pessoas que começam a despertar para o real cumprimento das normas emitidas.

Se até aqui tínhamos um Direito Internacional baseado na defesa dos Estados pelos Estados existe uma tendência cada vez maior a ter um Direito Internacional menos antropocêntrico e mais um direito interno da humanidade. Com uma maior preocupação inter-geracional, e não tanto intra-geracional, e, por isso, a fazer acrescer à componente espacial uma preocupação temporal. O Direito do Ambiente deverá, ao longo do tempo, assumir um carácter mais eco cêntrico e não tanto humanista. A visão pura de um mundo antropocêntrico, cai por terra quando se pergunta ao homem se este será o único sujeito do mundo, ou se, pelo contrário, a biosfera também assim poderá ser considerada.

Cada vez mais se verifica que a dispersão em torno das normas e dos entendimentos e perspectivas que o homem tem da natureza cria dificuldades de conhecimento e aplicação legal. Não obstante, um código legal específico para a matéria ambiental poderia, em certa medida, sanar algumas dessas dificuldades. O importante era uniformizar para que as questões ambientais continuassem a ter uma natureza e dimensão crescente globalmente. O problema ambiental não de nós é de todos logo não se encontra localizado numa povoação, região ou país. A poluição não compreende fronteiras e por ela seria benéfica uma concertação premente e planetária.

5 Bibliografia

- AL GORE (1993) *A Terra à Procura de Equilíbrio – Ecologia e Espírito Humano*. 1ª ed., Editorial Presença, Lisboa.
- AMARAL, F. (1994) *Análise preliminar da Lei de Bases do Ambiente - Textos de Direito do Ambiente*. Centro de Estudos Judiciários, Lisboa.
- ANDRÉ, Rae (2011) *Organizational Responsiveness to the Sustainability Paradigm: A Comparison of Government Departments, Government Sponsored Enterprises, and Private Firms*. *Special Issue IJBIT*, Volume 3, Splssue 3, January, pp. 8-17.
- ANSOTEGUI, Ana. e Iñaki ESTRADA, (2006) “Planificación Contable y Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero”. Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, Coimbra, 16, 17 e 18 de novembro (ISCA).
- ANTUNES, Pedro Baila (d/e) *Evolução do direito e da política do ambiente internacional, comunitário e nacional*. www.ipv.pt.
- BENETTI, D. V. N. (2007) *A regulação transnacional de patentes e o acesso à saúde na sociedade global: compatibilidade entre o direito à propriedade intelectual e o direito à saúde*. Tese de doutoramento. Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- BERNARDO, F. (1994) *O Direito Comunitário do Ambiente – Textos de Direito do Ambiente*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa.
- BRANCO, L. (1992) *Legislação e Organizações Internacionais – Conservação da Natureza. O Verde – Revista de Ambiente e Património*, n.º especial 2, Lisboa.
- BRASIL SUSTENTÁVEL (s/d) www.brasilsustentaveleditora.com.br.

- CANELAS, P. J. (1994) Mutações e Constâncias do Direito Internacional do Ambiente. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 2, Coimbra, Dezembro.
- CANOTILHO, G. e MOREIRA, V. (1993) Comentário ao Artigo 66.º da Constituição Portuguesa - Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, Coimbra.
- CARREIRA, Francisco; MATA, Carlos e PEREIRA, Fernanda (2011) O Relato Ambiental das Empresas com Impacto Ambiental Crítico Integrantes do PSI 20. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.
- CARVALHO, João B. C. e MONTEIRO, Sónia M^a S. (2002) O relato ambiental nas empresas portuguesas abrangidas pela ISO 14001. X encontro de professores universitários de contabilidade – Compostela, 2002, El camino de la contabilidad, Santiago de Compostela, 30 de maio a 1 de xuño.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – CMMAD (1988) *Nosso futuro comum*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991) *Nosso futuro comum* 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (1971) Social responsibilities of business corporations. New York: Author.
- CONSELHO ECONÓMICO-SOCIAL (1995) Parecer do Conselho Económico e Social Sobre o Plano Nacional de Política do Ambiente. Lisboa.
- EUGÉNIO, T. (2007) Estudo de caso: implementação de contabilidade ambiental. *Revista del Instituto Internacional de Costos*, ISSN 1646-6896, n.º 1, xan./xuñ., pp. 32-59. Disponível em: http://www.revistaiic.org/articulos/num1/revista_esp.pdf.
- EUGÉNIO, Teresa (2003) “Informação ambiental no balanço e demonstração de resultados”. *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, n.º 44, ano IV, Novembro, pp.29-32.
- EUGÉNIO, Teresa (2004) “Relato ambiental: situação em Portugal”. Comunicação apresentada no X Congresso de Contabilidade – Relato Financeiro e Responsabilidade Social, Lisboa, 24 a 26 de novembro (Centro de Estudos do Estoril).
- EUGÉNIO, Teresa (2006) “Divulgação social e ambiental – evolução e teoria da legitimidade”. Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, Coimbra, 16, 17 e 18 de novembro (ISCA).
- EUGÉNIO, Teresa (2006a), “Directriz Contabilística n.º 29 – Matérias Ambientais – Que implicações na divulgação e apresentação de informação no relatório e contas?”, *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, n.º 74, Maio, pp. 45-50.
- EUGÉNIO, Teresa (2011) *Contabilidade Ambiental*. Editora: Verlag Dashofer.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- FARIA, M^a José da S. (2012) Perspectivas de análise da informação financeira no relato de determinados elementos intangíveis. Dissertação de doutoramento apresentada na Universidade de Santiago de Compostela, Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais, Departamento de Economia Financeira e Contabilidade, xuño.
- FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza (2007) Contabilidade Ambiental: uma nova informação para o desenvolvimento sustentável. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- GEOTA (1996) Para uma constituição Ambiental – Projecto de revisão constitucional, Lisboa.
- GUIMARÃES, Solange T. de Lima; Júnior, Salvador Carpi; Berríos Godoy, Manuel B. Rolando; e Tavares, Antonio Carlos (Organizadores) (2012) Gestão de Áreas de Riscos e Desastres Ambientais. 1^a. Edição IGCE/UNESP/RIO CLARO Programa de Pós-Graduação em Geografia – IGCE ALEPH – Engenharia e Consultoria Ambiental KARMELO – Centro de Estudos Integrados.
- ISO 26000 (2011) An Emerging Guidance on Social Responsibility. JANUARY.
- KISS, A. e SHELTON, D. (1990) Manual of European Environmental Law, Cambridge.
- KRAMER, L. (1990) Origins of Community Environment Policy: environment programmes - EEC Treaty and environmental protection, Londres.
- KRAMER, L. (1993) Environmental protection and article 30 EEC Treaty - Common Market Law Review.
- MELO, J. J. e PIMENTA, C. (1993) O que é Ecologia, Difusão Cultural, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, 1994, A Imagem do Ambiente em Portugal, n.º 1, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, 1994, Plano Nacional da Política do Ambiente – Versão Preliminar para Discussão Pública, Lisboa.
- NOGUEIRA, Daniel Ramos; REIS, Luciano Gomes dos e TARIFA, Marcelo Resquetti (2011) Uma Análise Histórica das Publicações Existentes sobre o Tema Contabilidade Ambiental. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.
- PEREIRA, Adalmiro Andrade e SOUSA, Maria La Salete Ferreira (2011) Estratégia na Produção de Energias Renováveis em Ambiente de Crise. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.
- PINTO, Frederico de Lacerda da Costa (2000) Sentido e limites da protecção penal do ambiente. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, Ano 10, Fascículo 3, xullo-setembro, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 371-387.
- PUREZA, J. M. (1993) Globalização e Direito Internacional: da boa vizinhança ao património comum da humanidade. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 36, Fevereiro.

Relatórios de Desempenho Ambiental de Portugal pela OCDE (2011) www.oecd.org/env/countryreviews/portugal.

ROSA, Fabricia Silva da; LUNKES, Rogério João; FELIU, Vicente M. Ripoll e ENSSLIN, Sandra Rolim (2011) Contabilidade Ambiental na Espanha: Análise de Referencial Teórico. Comunicação apresentada no XIII Congresso de Contabilidade e Auditoria – “A Change in Management”, ISCAP, Porto, 18 a 20 de maio.

SCHMIDT, L. (1997) Qualidade de Vida, Verdes Anos, Revista “EXPRESSO”, Lisboa, maio.

SOROMENHO-MARQUES, V. (1994) Regressar À Terra – Consciência Ecológica e Política de Ambiente, Fim de Século edições, Lisboa.

VARELA, Luciana Krempel (2010) As Tutelas Constitucional e Penal do Meio Ambiente. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review Tékhne, Vol VIII, nº 13, pp. 75-102.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Breve análise da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas

Breve análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Brief an approach to the Law 8/2013, of the 26th of June, of urban rehabilitation, regeneration and renewal



JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GARCÍA

Alumno del Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
xosemanuel.gonzalez@gmail.com

Recibido: 10/10/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *A promulgación da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sostible constitúe a primeira tentativa para regular de xeito completo o deber de rehabilitación urbanística e as operacións para a renovación e rexeneración dos tecidos urbanos, aspectos todos eles obxecto dunha regulación fragmentaria ata entón na lexislación estatal e urbanística autonómica. Esta norma, que posteriormente veu completada a súa regulación nesta materia co RDLei 8/2011, do 1 de xullo, non chegou a desprezar efectos prácticos froito, ao meu xuízo, da súa accidentada aprobación e, especialmente, do contexto de crise económica no que se ditou.*

Recentemente, a aprobación da Lei 8/2013, do 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas supón unha nova tentativa de abordar de xeito máis completo e detallado a regulación do instituto da rehabilitación urbanística e das actuacións de rexeneración e renovación urbanas, tentando superar as eivas e lagoas que tanto a Lei de economía sostible como o RDLei 8/2011, do 1 de xullo presentaban.

O interese no estudo desa norma vén dado, como se dixo, porque pretende regular de modo completo (entendido sempre desde a perspectiva limitada das competencias estatais) a rehabilitación urbanística. Doutro lado, ao perfilar ese deber, estase definindo e poñendo de relevo novos matices e arestas configuradoras do complexo dereito de propiedade inmobiliaria.

Palabras clave: *rehabilitación, renovación urbana, rexeneración urbana, deberes urbanísticos.*

Resumen: *La promulgación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible constituye la primera tentativa para regular de manera completa el deber de rehabilitación urbanística y las operaciones para la renovación y regeneración de los tejidos urbanos, aspectos todos ellos objeto de una regulación fragmentaria hasta entonces en la legislación estatal y urbanística autonómica. Esta norma, que posteriormente vino completada su regulación en esta materia con el RDLei 8/2011, del 1 de julio, no llegó a desplegar efectos prácticos fruto, a mi juicio, de su accidentada aprobación y, especialmente, del contexto de crisis económica en el que se dictó.*

Recientemente, la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas supone una nueva tentativa de abordar de manera más completa y detallada la regulación del instituto de la rehabilitación urbanística y de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas, intentando superar las taras y lagunas que tanto la Ley de economía sostenible como el RD Ley 8/2011, del 1 de julio presentaban.

El interés en el estudio de esa norma viene dado, como se dijo, porque pretende regular de modo completo (entendido siempre desde la perspectiva limitada de las competencias estatales) la rehabilitación urbanística. De otro lado, al perfilar ese deber, está definiéndose y pone de relevo nuevos matices y aristas configuradores del complejo derecho de propiedad inmobiliaria.

Palabras clave: *rehabilitación, renovación urbana, regeneración urbana, deberes urbanísticos.*

Abstract: *The enactment of Law 2/2011, of the 4 of March, of sustainable economy the first attempt for regular of complete way constitutes the duty of urbanistic rehabilitation and the operations for there newal and regeneration of the urban fabrics, aspects all of them object of a fragmentary regulation until then in the autonomous state and urbanistic legislation. This norm, which later came his regulation completed in this matter with the RD Law 8/2011, of the 1 of July, fruit, to my judgment, of his troubled approval and, especially, of the context of economic crisis in which it was dictated did not get to display practical effects.*

Recently, the approval of Law 8/2013, of the 26 of June, of urban rehabilitation, regeneration and renewal it means a new attempt of tackling in a more complete and detailed way the regulation of the institute of the urbanistic rehabilitation and of the performances of urban regeneration and renewal, tempting to surpass the defaults and lagoons that the Law of sustainable economy as well as the RDLaw 8/2011, of the 1 of July presented.

The interest in the study of that norm comes given, as it wassaid, because it intends to regulate the urbanistic rehabilitation in a complete way (understood always from the limited perspective of the state competences). On the other hand, when outlining that duty, is being defined and new nuances and configurator edges of the right complex of property are made of relay.

Key words: *rehabilitation, urban regeneration, urban renewal, urban duties.*

Índice: *I. Introducción. II. Delimitación del deber de rehabilitación. III. Origen y evolución del deber de rehabilitación. IV. La rehabilitación en la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. 1. Cuestiones previas. 2. Las actuaciones sobre el medio urbano: operaciones de rehabilitación y renovación o regeneración urbanas. 2.1. Definición de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas. 2.2. Sujetos obligados a ejecutar las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana. 2.3. La iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4. El procedimiento para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas. 2.4.1. Los instrumentos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.2. El procedimiento de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.3. Los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.3.1. Efectos generales. 2.4.3.2. Efectos específicos. 2.5. La ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.1. Una reflexión previa: la naturaleza de las actuaciones sobre el medio urbano y la “descategorización” del suelo urbano. 2.5.2. Sistemas de ejecución. 2.5.3. Iniciativa y sujetos intervinientes en la ejecución. 2.5.3.1. Especial referencia a las asociaciones administrativas. 2.5.4. Mecanismos de cooperación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.1. Convenios para la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.2. Convenios para la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.3. La cooperación interadministrativa. 2.5.5. Los derechos de realojo y retorno en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.5.1. El derecho de realojo. a) Sujetos. b) Objeto. c) El procedimiento. 2.5.5.2. El derecho de retorno. V. A modo de conclusión. VI. Bibliografía.*

I Introducción

La reciente promulgación de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LR, en adelante), constituye la primera y más importante tentativa de regulación detallada y autónoma (entendido este adjetivo como fuera de una ley del suelo), del régimen jurídico de la rehabilitación de viviendas y de la renovación del espacio urbano.

E intenta, según parece, definir unas bases firmes sobre las que se asiente la regulación de estas dos instituciones del Derecho Urbanístico.

Pero la trascendencia de la LR excede, a mi juicio, con mucho la que resulte inherente a la regulación de la rehabilitación y de las operaciones de regeneración urbana para, de modo detallado, definir los contornos del derecho de propiedad inmobiliaria y delimitar su contenido (fundamentalmente mediante la imposición de deberes y cargas) de un modo tan completo que podríamos decir que lo reformula. No puede olvidarse, a este respecto, que la LR tiene el carácter de legislación básica o de aplicación general, en virtud de los títulos competenciales al amparo de los que se dictó (Disposición final 19ª).

Como cualquier norma, la LR es hija de su tiempo y singularmente del especial contexto de crisis económica en el que se haya sumida España desde finales del año 2007. Así, si la anterior legislación urbanística (LS 1956, TRLS 1976, TRLS 1992 y LSV 1998) perfilaban un modelo urbanístico expansivo, en el que lo esencial era la “creación de ciudad” a través de la transformación de suelo y la difusión de la ciudad del centro a las afueras, la LR parece que pretende invertir los términos favoreciendo, no el desarrollo de suelo, sino la recuperación del ya transformado, buscando que, de algún modo, la ciudad se repliegue sobre sí misma y “vuelva” al centro. Todo eso en el marco de unas políticas públicas que, contra las soluciones “expansivas”, optan por alternativas más sostenibles (o no, como veremos) ambiental y económicamente¹.

La LR es el fruto tardío de dos normas novedosas, a mi modo de ver, un tanto confusas y, tal vez por eso, poco comprendidas en las que, no obstante, se contenían las líneas maestras de su regulación: la Ley 2/2011, del 4 de marzo, de economía sostenible (LES, en adelante) y el RD Ley 8/2011, del 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa. Así, mientras que la LES se ocupaba fundamentalmente de regular la rehabilitación de viviendas y las operaciones de regeneración urbana el RD Ley 8/2011 ponía el acento en los instrumentos mediante los cuales se harían efectivas aquellas actuaciones y en su procedimiento de ejecución.

II Delimitación del deber de rehabilitación

El deber de rehabilitación de las edificaciones puede caracterizarse como un lógico desarrollo del tradicional, y muy antiguo, deber de conservación de las edificaciones, presente ya, por ejemplo, en el Código de las Siete Partidas de Alfonso X “El Sabio”.

La rehabilitación de edificios, en tanto en cuanto supone un “plus” obligacional para el propietario, quien ya no ha de limitarse a la actuación preventiva de “conservar” sino que, constatado el deterioro del inmueble, tiene que desarrollar una actividad reactiva encaminada a devolverle a la construcción su funcionalidad originaria, se va abriendo paso en nuestro ordenamiento a medida que la sociedad logra un mayor nivel de desarrollo económico. Esta circunstancia hace que, por un lado, los poderes públicos se sientan legitimados

1 Sobre las ideas- fuerza que articulan la LR vid. Corchero, Miguel y Sánchez Pérez, Lucía. *La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Revista Práctica Urbanística nº 122. 2013. Págs. 4 a 9.

para exigirle a los propietarios el cumplimiento de una obligación mucho más onerosa que la de mera conservación y, por otro lado, se adquiriera el convencimiento de la conveniencia para el interés general de que los titulares de un derecho tan valioso como lo es edificar, deban asumir, de modo correlativo, unas mayores cargas que las que venían soportando.

Porque si los propietarios del suelo ostentan el derecho a edificar sobre (o bajo) su superficie (el derecho de propiedad se materializa *usque caelos et ad inferos* –desde el cielo y hasta el infierno–), medido en la cantidad de aprovechamiento que el planeamiento urbanístico les atribuye, resulta lógico que, de modo parejo, asuman una serie de obligaciones de naturaleza urbanística estrechamente ligadas a la función social de la propiedad consagrada constitucionalmente (*“La función social de estos derechos [propiedad privada y herencia] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”* – art. 33.2 CE) como es el deber de conservar/rehabilitar las edificaciones².

III Origen y evolución del deber de rehabilitación

Como ya se ha apuntado, el deber de rehabilitación urbanística no es más que una natural evolución del deber de conservación de las edificaciones tradicionalmente presente en nuestro Derecho. En este sentido, ya el Libro de las Siete Partidas de Alfonso X hace referencia en el título XXXII de la Tercera Partida, a la obligación de conservación de las edificaciones, evitando su demolición, siempre que su estado lo permita³.

De modo más reciente, el Derecho privado consagró la obligación de conservación de la edificación a cargo de su propietario en el art. 389 CC, al exigirle a aquel el cumplimiento del deber de mantener el inmueble en el debido estado de conservación y seguridad⁴.

En lo referido a la legislación urbanística, ya la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana del 12 de mayo de 1956 (LS 1956, en adelante) ya detalla en su art. 168.1 que *“los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”*, precisando que los costes de cumplimiento de ese deber serán por cuenta del propietario cuando se mantengan en los límites del deber legal de conservación y por cuenta de la Administración que los ordenase cuando lo rebasen para obtener mejoras de interés general (art. 169.2 LS 1956). En términos idénticos se pronunciaba el RD 1346/1976, del 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Con la promulgación de la Ley 8/1990, del 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (LRUVS, en adelante) hace su aparición formal en el Derecho urbanístico español el deber de rehabilitación. Así, su art. 10.1, además de imponerles a los propietarios de construcciones y terrenos las conocidas obligaciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato, dice que *“quedarán sujetos igualmente a cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y patrimonio arquitect-*

2 Vid. Fernández Carballal, Almudena. *El decoro urbanístico en Galicia*. EGAP. 2006. Pág. 22.

3 Vid. Robles Reyes, Juan. *De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y las Siete Partidas*. Anales de Derecho nº 19. Universidad de Murcia. 2001. Pág. 191 y ss.

4 Art. 389 CC: *“Si un edificio, pared, columna o cualquier otra construcción amenazase ruína, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa de la misma”*.

tónico y **rehabilitación urbana**". Previsión que, de modo idéntico, recogerían posteriormente tanto el RD Legislativo 1/1992, del 26 de junio aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana como la Ley 6/1998, del 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Del mismo modo, en las tres normas citadas se reitera la previsión ya comentada del art. 169.2 LS 1956 acerca del alcance para el propietario del deber de conservación.

En Galicia, la Ley 9/2002, del 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG, en adelante) delimitó y precisó con mayor detalle en su art. 9.1 el deber de conservación a cargo de los propietarios de los inmuebles indicando que deberán *"mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación"*. No obstante, aunque menciona la rehabilitación urbanística, mantiene este concepto ligado al deber de conservación y sin darle categoría autónoma entre los deberes que configuran el derecho de propiedad inmobiliaria.

La Ley 8/2007, del 28 de mayo, del suelo (LS, en adelante) implica una mayor definición del contenido y alcance del deber de rehabilitación, ahora ya claramente diferenciado del de conservación, al precisar que el derecho de propiedad del suelo comprende con carácter general (esto es, con independencia de la situación de "rural" o "urbanizado" en la que se encuentre y de su clasificación) el deber de *"realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación"* (art. 9.1 LS).

El vigente RD Legislativo 2/2008, del 20 de junio, texto refundido de la Ley del suelo (TRLR, en adelante) no aporta novedades a las previsiones de la LS sobre el deber de rehabilitación. No obstante, matiza de algún modo su carácter absoluto y general al eliminar la referencia de su carácter independiente de la clasificación urbanística del suelo.

Va a ser con la aprobación de la Ley 2/2011, de economía sostenible (LES, en adelante) cuando la delimitación legal del deber de rehabilitación experimente un verdadero impulso normativo, sentando las más amplias bases sobre las que esa institución del Derecho urbanístico se pretende afirmar.

La LES dedicaba el Capítulo IV de su Título III (arts. 107 a 111) a regular la rehabilitación urbanística, perfilando su contenido a través de la diferenciación entre actuaciones de rehabilitación de edificaciones *sensu stricto* y actuaciones de renovación urbana, definiéndolas como aquellas que *"suponen la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, con alguna, varias o todas las finalidades previstas en el artículo 107 en ámbitos urbanos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacitación, el trabajo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas"*.

Para la efectividad de las actuaciones que describe la LES arbitra una batería de medidas, instrumentadas a través de los *"programas, planes e instrumentos ordenadores de la rehabilitación"*, destinadas a lograr los fines de rehabilitación y renovación previstos en la ley. Así, se contienen previsiones novedosas en nuestro Derecho como la afección real de

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

inmuebles a las cargas da rehabilitación, la declaración de utilidad pública o interés social de las obras necesarias para la instalación de ascensores o la desafección *ope legis* de suelo de titularidad pública con esa misma finalidad.

La regulación de la LES en materia de rehabilitación y renovación urbana, proliza y un tanto confusa, mereció un desarrollo a través del RD Ley 8/2011, del 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Norma esta que se centró en la regulación de los instrumentos a través de los que habían de hacerse efectivas las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana y en el modo de ejecución de esos instrumentos.

Tanto las previsiones de la LES como del RD Ley 8/2011 en esta materia perdieron su vigencia con la reciente aprobación de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas cuyo estudio va a centrar el objeto de este ensayo.

IV La rehabilitación en la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

1 Cuestiones previas

La LR se erige como una pieza básica del sistema de rehabilitación urbanística que regula el informe de evaluación de los edificios (IA, en adelante), pues será el instrumento que permita conocer su estado de conservación, evaluar sus condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio y determinar si éste es susceptible o no de realizar “ajustes razonables” para satisfacerlas y, finalmente, la certificación de eficiencia energética del edificio (art. 4.2 LR⁵), así como acreditarlas. En consecuencia, el informe de evaluación de los edificios será el elemento que permitirá apreciar la concurrencia o no de los supuestos fácticos que habilitan para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación o renovación urbana, según las define el art. 7 LR.

5 Art. 4.2 LR: “El informe de evaluación que determine os extremos señalados en el apartado anterior, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada:

a) La evaluación del estado de conservación del edificio.

b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.

c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un informe de inspección técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y producirá los mismos efectos que el informe regulado por esta ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá producir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable.”

Según establece la DT 1ª LR, la obligación de disponer del informe de evaluación de los edificios, *“sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y del que dispongan las ordenanzas municipales”*, alcanza a:

- a) Edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años.
- b) A los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética.
- c) Al resto de edificios, cuando así lo establezcan las normativas autonómica o municipal.

Los plazos en los que los edificios han de disponer de dicho informe se prevén también en la DT 1ª:

- a) En el caso de edificios de tipología residencial de vivienda colectiva, el plazo máximo será de cinco años a contar desde la fecha en la que alcancen los 50 años de antigüedad, excepto en el caso de que dispusieran de inspección técnica vigente “realizada de conformidad con su normativa aplicable” anterior a la entrada en vigor de la LR, caso en el que resultará exigible con la primera revisión de la inspección técnica de edificios (ITE, en adelante), siempre que no se superen los 10 años desde la entrada en vigor de la LR, debiendo completarse el IA con los aspectos ausentes en la ITE.
- b) Tratándose de los edificios para los que solicitaron ayudas públicas para obras de conservación, accesibilidad o eficiencia energética, deberán obtener el IA con anterioridad a la solicitud.
- c) En los restantes supuestos, es necesario entender que será la normativa autonómica o local la que establezca los plazos de obtención del IA.

El IA tiene unos contenidos y fines parcialmente coincidentes con los del ITE, por lo que la LR prevé que cuando aquel informe o instrumento semejante ya evalúe los aspectos relativos al estado de conservación del edificio y las condiciones básicas de accesibilidad, el ajuste de éstas a la normativa vigente y la posibilidad de realizar ajustes razonables que las satisfagan, se pueda complementar con una certificación de eficiencia energética. El ITE así conformado producirá los mismos efectos que el IA (art. 4.2 *in fine* LR). En la misma línea, el apdo. 2 de la DT 1ª prevé que el ITE (o instrumento análogo que pudiera existir en las comunidades autónomas y ayuntamientos) se integre en el IA. Precisa la ley que, en todo caso, el ITE se tendrá por reproducido cuando se realizara conforme a las exigencias de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes que las contempladas en la LR.

En cualquier caso y de un modo, a mi juicio, redundante por cuanto supone inútil reiteración, la LR también dispone que el ITE o análogo, cuando contenga todos los elementos requeridos por las normativas autonómicas o local, podrá surtir los efectos que de la misma deriven, tanto en lo relativo a la subsanación de las deficiencias detectadas como en lo tocante a su arreglo en sustitución y la costa de los obligados y sin perjuicio de las medidas sancionadoras procedentes conforme a la legislación urbanística.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

El IA realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios de un edificio o complejo inmobiliario extiende sus efectos no sólo a la totalidad de las viviendas (como podría pensarse al ser la obligación de disponer del IA de los propietarios de edificaciones de tipología residencial colectiva) sino también a todos los locales del edificio o complejo inmobiliario (art. 4.3 LR).

En cuanto a la vigencia de la IA, la LR la fija en 10 años, sin perjuicio de que las comunidades autónomas y los ayuntamientos puedan establecer un período menor.

La actividad de intervención de la Administración a través del IA se articula a través de dos medidas:

- a) Por un lado, en la creación por las Comunidades Autónomas de un Registro Único al que los obligados a la realización del IA deberán remitir copia de éste. En el mismo registro se depositarán también los informes que acrediten la realización de las obras de subsanación de las deficiencias en materia de accesibilidad y eficiencia energética en los casos en los que el IA integre el correspondiente a la ITE o análogo y de éste se derivase la necesidad de tal subsanación.

En este punto puede plantearse si no sería conveniente, una vez creado el registro y delimitado su contenido que al mismo pudieran acceder también los informes sobre subsanación de las deficiencias a que nos venimos refiriendo que derivasen de los ITE o análogos en el caso en que en ellos no se integre el IA, pues como hemos visto, del tenor de la ley se desprende que el acceso se limita a los informes de verificación de la ejecución de obras que tengan su origen en ITE en los que se integrase el IA (art. 4.6 LR).

- b) Por otro lado, el incumplimiento de la obligación de obtener en tiempo y forma el IA dice la ley que tendrá la consideración de infracción urbanística, con el mismo carácter y consecuencias que las atribuidas al incumplimiento del deber de obtener el ITE.

2 Las actuaciones sobre el medio urbano: operaciones de rehabilitación y renovación o regeneración urbanas

2.1 Definición de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas

Las actuaciones sobre el medio urbano, comprensivas tanto de las operaciones de rehabilitación como de las de renovación y regeneración urbanas, se definen en el art. 7.1 LR *"de conformidad con lo dispuesto en esta ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística"*.

Así, son operaciones de rehabilitación *"aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones"*. Como fácilmente aprecia, la norma no define en qué consisten las *"obras de rehabilitación"*, por lo que puede constituir una buena orientación la definición legal consignada en el art.

122.7 del RD Legislativo 3/2011, del 14 de noviembre, texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSF, en adelante), según el cual *“son obras de rehabilitación aquellas que tienen por objeto reparar una construcción conservando su estética, respetando su valor histórico y dotándola de una nueva funcionalidad que sea compatible con los elementos y valores originales del inmueble”*.

Por otro lado, el art. 7.1 LR define las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas como las que, comprendiendo las actuaciones de rehabilitación edificatoria del modo anterior definidas, afectan además a *“tejidos urbanos”*, precisando la norma que podrán incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Esto es, las operaciones de renovación o regeneración urbana son las que comprendiendo actuaciones de rehabilitación *sensu stricto* inciden también sobre las dotaciones públicas y, en su caso, es necesario entender, sobre los sistemas generales existentes en el ámbito en el que se desarrollan.

El apartado 2 del referido art. 7 LR precisa un nuevo elemento de diferenciación entre los dos tipos de actuaciones descritas: las operaciones de regeneración y renovación urbana podrán comprender medidas de tipo social, ambiental y económico cuando tengan por objeto el desarrollo de una actuación estratégica global y unitaria en el ámbito de la actuación. Todo ello en orden a la consecución de los fines detallados en el art. 3 LR⁶, a los que se han de orientar las políticas públicas para el medio urbano que *“los poderes públicos”* formularán y desarrollarán según los principios de *“sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional”*.

2.2 Sujetos obligados a ejecutar las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana

El art. 8 LR detalla de modo pormenorizado quiénes tienen la consideración de obligados a ejecutar las obras mediante las que se desarrollarán las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, excediendo tal relación de sujetos de la tradicional correspondiente a los obligados al cumplimiento de los deberes de conservación, seguridad, salubridad y ornato. Así, si en este último supuesto la legislación urbanística imponía, con carácter general, esta

6 Los fines a los que han de orientarse las políticas públicas sobre el medio urbano, detallados en el art. 3 LR, podrían sintetizarse en los siguientes:

- a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas del domicilio habitual en ámbitos urbanos *“seguros, salubres, accesibles universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente”*.
- b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- c) Mejorar la calidad y funcionalidad de las dotaciones y servicios públicos y fomentar su eficiencia económica y ambiental.
- d) Favorecer, mediante la implantación de las dotaciones, equipamientos y servicios públicos la radicación de actividades económicas generadoras de empleo.
- e) Garantizar la movilidad y el acceso universal a las dotaciones, equipamientos y servicios públicos.
- f) Integrar en los tejidos urbanos los usos compatibles con el uso residencial que sean necesarios para su equilibrio, fomentando la diversidad de usos, la proximidad de las dotaciones y servicios públicos a los residentes y la cohesión e integración social.
- g) Fomentar la protección de la atmósfera y el empleo de materiales, productos y tecnologías que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases generadores del efecto invernadero en la construcción, así como el uso de materiales reciclados y reutilizados que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos.
- h) Priorizar el uso de las energías renovables y favorecer la eficiencia y el ahorro energéticos.
- i) Permitir y mejorar los usos turísticos responsables.
- j) Poner en valor el patrimonio urbanizado y edificado que posea valor histórico o cultural.
- k) Contribuir a un uso racional del agua y fomentar la eficiencia en el uso de este recurso a través del ahorro y la reutilización.



obligación a los propietarios (p.e. art. 9 LOUG⁷), por el contrario el art. 8 LR la extiende, “además de a aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación”, de modo concreto a:

- a) Los propietarios y titulares de derechos de uso, en este último caso limitada a la “proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación”. Y faltando tal contrato o no pronunciándose sobre ese extremo la obligación de costear las obras se atribuirá al propietario o al usuario atendiendo a si las obras tienen o no naturaleza de reparaciones menores motivadas por el uso diario, atendiendo para eso a la normativa reguladora de la relación contractual (aunque puede no nacer de un contrato –usufructo legal o testamentario, p.e.–) y, si es el caso, a las proporciones inscritas en el Registro de la Propiedad relativas al inmueble y a sus elementos anexos de uso privativo.
- b) Las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, en su caso, y cooperativas de viviendas. No obstante, en este supuesto, la obligación únicamente se predica de los elementos comunes del edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios.

Sigue aclarando el precepto que los gastos en los que se incurra se atribuirán a los propietarios de las fincas o elementos privativos de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos.

La lectura de la norma suscita la duda acerca de la virtualidad de la obligación impuesta a las cooperativas de viviendas, pues parece que una vez constituido el régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario y existiendo la correspondiente comunidad de propietarios, aquella ha de ser bien limitada.

- c) Las Administraciones Públicas, únicamente en los supuestos (y a ellos hay que entender limitada también la obligación) de que las actuaciones afecten a elementos propios de la urbanización y los propietarios de inmuebles no tengan la obligación de asumir su coste, cuando financien las actuaciones con fondos públicos y en caso de ejecución subsidiaria de la actuación a costa de los obligados.

La obligación a cargo de las Administraciones Públicas de costear las obras de las actuaciones de renovación urbana y rehabilitación se configura así con un carácter mayoritariamente residual y subsidiario: en un caso cuando afecte a elementos de la urbanización y los propietarios del ámbito no deban asumir tal carga, cuando haga uso de la potestad de ejecución subsidiaria y cuando tenga la consideración de entidad financiadora de la operación. Es necesario entender que la obligación a cargo de las Administraciones Públicas no se limita a los supuestos descritos, sino que también

7 Art. 9 LOUG:

“1 Los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones deberán: [...]b) Mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación.

2. Los propietarios de inmuebles y edificaciones en suelo rústico y en suelo de núcleo rural, además de los deberes establecidos en el número anterior, estarán obligados a realizar las obras necesarias para la protección del medio rural y ambiental.

3. El deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebase el límite del contenido normal de aquel que, en caso de las construcciones, estará representado por la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo”.

ha de existir cuando aquellas tengan la consideración de “propietarios” de inmuebles comprendidos en el ámbito de la actuación. Entender lo contrario implicaría una atribución desproporcionada de cargas a los sujetos privados titulares de derechos de propiedad o uso en un ámbito en el que la Administración también fuera titular de esos derechos. Siguiendo la misma lógica, debe entenderse que la obligación a cargo de la Administración subsiste cuando la propiedad recaía sobre bienes que tuvieran naturaleza demanial.

2.3 La iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano

La LR enumera en su art. 9.1 a los sujetos a los que le reconoce la iniciativa para proponer (no para establecer o fijar) la ordenación de las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, valiéndose de una clasificación dual: por un lado las Administraciones Públicas y las entidades adscritas o dependientes de las mismas y, por otro lado, los sujetos privados propietarios o titulares de otros derechos reales o de aprovechamiento (hai que entender que no materializado).

Con una llosa redacción que identifica a los titulares de derechos reales o aprovechamiento y a las sociedades o entidades intervinientes en la operación por cuenta de cualquiera de los legitimados, el precepto citado le reconoce el derecho de iniciativa en la ordenación de la operación de modo específico a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, a las cooperativas de viviendas “*constituídas al efecto*”, a los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones o fincas y a los ya mencionados titulares de derechos reales o aprovechamiento y a las sociedades o entidades intervinientes por cuenta de los anteriores.

Se echa en falta en el precepto referido una mayor claridad en la definición del alcance de la iniciativa de ordenación pues su lectura conduce a concluir que la ordenación se ha de referir al detalle de las reglas y normas que han de regir las actuaciones, mas nada se dice acerca de quién puede proponer o iniciar el procedimiento para llevar a cabo aquellas actuaciones. Al respecto, el art. 9.2 LR parece aclarar en parte esta cuestión al detallar que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas que aseguren la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana que sean precisas y, “*en su caso formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan*”. Es decir, parece que se limita a las Administraciones Públicas la posibilidad de iniciar el procedimiento para la ejecución de las operaciones de rehabilitación y renovación urbana, mas eso sólo podrá tener lugar “*cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética*”. Sin embargo, la amplitud y generalidad de los supuestos (subsumibles sin mucha dificultad en el objeto legal de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana) habilitaría a la Administración para hacer uso de aquella posibilidad en cualquier caso, lo que nos podría llevar a entender que únicamente a la Administración le competiría la iniciativa para activar las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas.

No obstante, una interpretación integradora y teleológica de la norma ha de permitirnos concluir que el reconocimiento a los sujetos de derecho privado enumerados en el art. 9.1 LR del derecho a “*proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria*

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

y las de *regeneración urbana*” ha de comprender también la posibilidad de formular los instrumentos precisos para la ejecución y desarrollo de las actuaciones. Y esto sería de este modo porque el art. 9.2 LR dice que las Administraciones Públicas formularán tales instrumentos “*en su caso*”, es decir, no siempre, sino cuando sea preciso dentro del marco delimitado por la propia LR.

Por otro lado, negar tal posibilidad habiendo considerado que las actuaciones de renovación y regeneración urbanas pueden tener la consideración de operaciones de transformación urbanística, como más adelante se detallará, chocaría frontalmente con la previsión contenida en el art. 6.5 TRLS⁸ (en la redacción dada por la propia LR), que reconoce tanto a los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística, como a los particulares, sean o no propietarios, en los casos de que se adjudicase la participación privada, el derecho a redactar y presentar para su tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos. Asimismo, y en apoyo de lo dicho, no puede dejar de mencionarse que el último párrafo del art. 10.1 LR le atribuye a los sujetos antes mencionados la propuesta de delimitación del ámbito de actuación conjunta o la identificación de la actuación aislada de que se trate, sin perjuicio de que la elección recaiga en el ayuntamiento. En consecuencia, las dudas que se pudieran suscitar acerca de la cuestión que se examina deben quedar despejadas teniendo en cuenta esa previsión y más, como veremos a continuación, que el presupuesto para el desarrollo de las operaciones a las que nos venimos refiriendo precisarán, en unos casos, de la modificación puntual de los instrumentos de planeamiento (caso en el que la iniciativa privada queda fuera de toda duda) y, en los restantes la delimitación del ámbito o la identificación de la actuación aislada.

El reconocimiento de esa posibilidad en ningún caso comprometería la dirección pública del procedimiento pues como ya se ha expuesto, la iniciativa de ordenación no excedería de lo que constituye una propuesta.

En otro orden de cosas, el examen del art. 6.5 TRLS puede llevarnos a criticar la amplia habilitación a los sujetos privados para hacer uso de la iniciativa de la ordenación. Como venimos de exponer el TRLS únicamente contempla la iniciativa privada en las operaciones de transformación urbanística a favor de personas distintas a los propietarios en los supuestos de iniciativa pública “*en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada*”; por el contrario la LR la extiende a los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, a las cooperativas constituidas al efecto y a las sociedades y entidades que actúen por cuenta de los anteriores o de los propietarios. Esta previsión, que contradiría lo dispuesto en el TRLS si caracterizamos a las actuaciones de renovación y regeneración urbanas como operaciones de transformación urbanística, puede dar lugar en su aplicación práctica a la aparición de fricciones o posibles situaciones de indefensión para los propietarios de los inmuebles cuando la iniciativa sea ejercida por otros sujetos legitimados.

La dirección pública del procedimiento de ejecución de las operaciones, sin perjuicio de lo que se ha expuesto, viene reforzada por la consignación explícita de la obligación de adop-

8 Art. 6.5 TRLS: “5. Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se le faciliten, por parte de los organismos públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de expropiación forzosa”.

tar las medidas que aseguren, no sólo la realización de las actuaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas, sino también la ejecución de las obras de conservación que sean precisas (art. 9.2 LR).

2.4 El procedimiento para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas

2.4.1 Los instrumentos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

La LR no regula de un modo detallado los instrumentos que han de constituir el supuesto habilitador para la ejecución de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas. No obstante, el análisis de su art. 10.1 permite diferenciar dos supuestos y, en consecuencia, dos tipos de instrumentos distintos:

- a) Las actuaciones sobre el medio urbano que supongan una modificación de la ordenación urbanística vigente. En este caso, la LR dispone que se *"observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación"*. Es decir, la viabilidad legal de las operaciones de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas precisará de la tramitación de una modificación puntual de la figura de planeamiento correspondiente. Modificación que, junto a la delimitación del ámbito afectado, introducirá la ordenación detallada de la operación, incluyendo el procedimiento y mecanismos para la equidistribución de las cargas y beneficios, en su caso.
- b) En las actuaciones para las que no se requiera la modificación de la ordenación urbanística el art. 10.1 *in fine* LR señala que únicamente requerirá la delimitación del ámbito de la actuación, tenga éste el carácter de aislada o no, caso este último en el que podrá ser discontinua.

En cualquiera de los supuestos, y con carácter previo a la aprobación de los instrumentos o adopción de los acuerdos correspondientes, ha de incorporarse una memoria justificativa de la viabilidad económica de la actuación, medida ésta consonante a los siguientes parámetros:

- rentabilidad.
- adecuaciones a los límites del deber legal de conservación.
- adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivadas de la actuación para los propietarios incluidos en el ámbito de la actuación.

La memoria de viabilidad económica, regulada en el art. 11 LR, deberá contener los siguientes elementos:

- a) Un estudio comparado entre los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, los propuestos, señalando el precepto que deberá referirse a las determinaciones relativas a la edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y a la modificación, si es el caso, de las redes públicas. El estudio deberá analizar de modo específico la repercusión, en aras de la consecución de los objetivos de rentabilidad, equilibrio económico y no su-

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

peración de los límites del deber legal de conservación, la incidencia de las variaciones que se operen como resultado de los incrementos de edificabilidad o densidad, la introducción de usos urbanísticos nuevos o la posibilidad de utilización diferenciada del suelo, su vuelo y del subsuelo.

- b) Las determinaciones económicas básicas referidas a los valores de repercusión para cada uso urbanístico propuesto, la estimación de la inversión necesaria (que incluirá las ayudas públicas a la operación, directas e indirectas, y las indemnizaciones correspondientes) y la identificación de los sujetos que deban costear las redes públicas.
- c) El análisis de las inversiones que pueda atraer la actuación y la justificación de que serán capaces de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte de la transformación física del ámbito, con la garantía del menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares “medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación”.

En este documento, dice la norma, se hará constar también la participación, en su caso, de empresas rehabilitadoras o de prestación de servicios cuando participen en la financiación de la actuación, bien directamente bien mediante la consecución de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) El detalle del horizonte temporal necesario para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
- e) La evaluación de la capacidad económica de las Administraciones Públicas para “asegurar” la financiación y el mantenimiento de las redes públicas, cuando le competa, y su impacto en las haciendas públicas.

Contenidos todos ellos que cuadran perfectamente con los principios de eficiencia en la asignación de los recursos públicos y sostenibilidad financiera de las inversiones consagradas para el actual contexto económico por la Ley orgánica 2/2012, del 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEOSF, en adelante)⁹.

Por otra parte, el examen del art. 11 LR pone de relieve dos aspectos:

- 1. La necesidad de intentar justificar, siquiera teóricamente, la viabilidad económica de la operación, haciéndola pivotar, por un lado, en la incidencia económica que pueda suponer la modificación de los parámetros urbanísticos del ámbito y, por el otro, en los ahorros que se puedan conseguir en la modificación de las redes/dotaciones públicas existentes y en sus amortizaciones previstas.
- 2. El imperativo de justificar que los costes de las actuaciones no han de superar los correspondientes a los equivalentes al deber legal de conservación a cargo de los propietarios del ámbito. Este punto merece, por su importancia, un breve comentario acerca del alcance de ese deber.

⁹ Art. 7.3 LOEOSF: “3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos, los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El deber de conservación no se configura en nuestro Derecho como de alcance ilimitado, pues entender lo contrario conduciría a la solución inicua de obligar a los propietarios de los inmuebles a asumir costes mayores, en ocasiones, que el valor del inmueble de que se trate. En ese sentido, ya la LS 1956 establecía que las obras ordenadas por motivos de interés turístico o estético *"se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieran en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasasen para obtener mejoras de interés general"* (art. 169.2), previsión recogida de modo semejante en la legislación urbanística posterior.

La LS cuando configura de modo autónomo al de conservación el deber de *"realizar los trabajos de mejora y rehabilitación"* establece que el límite económico del cumplimiento de ese deber comprende *"hasta donde alcance el deber legal de conservación"* (art. 9.1), previsión consignada de modo semejante en el vigente TRLS.

El límite del deber legal de conservación¹⁰ se vio fijado en el supuesto legal de ruína económica pues, debiendo declararse la ruína por ese motivo carece de sentido imponer la realización de las obras de reparación o rehabilitación necesarias¹¹.

Siguiendo el criterio expuesto, el art. 9.3 LOUG intenta resolver esta cuestión al disponer que *"el deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebasen el límite del contenido normal de aquel que, en el caso de las construcciones, está representado por la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo"*. Decimos que la LOUG intenta resolver este problema, más no lo hace totalmente, porque únicamente explicita una solución para el caso de las construcciones; en los restantes supuestos, el límite será el *"del contenido normal"* del deber de conservación. La trascendencia verdadera de esta remisión a un concepto jurídico indeterminado como es el de *"contenido normal"* se revela cuando como en la LR el límite del deber legal de conservación se refiere a operaciones complejas que afectan a construcciones, dotaciones y servicios. En efecto, el art. 11 LR hace depender la justificación de la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano, entre otros, *"de su adecuación a los límites del deber legal de conservación"*. Asimismo, entre los extremos a los que se ha de referir la memoria de viabilidad económica, el mismo precepto dispone que el estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y propuestos para alcanzar *"la no superación de los límites del deber legal de conservación"*.

De lo expuesto se concluye que ha de justificarse, a través de la memoria de viabilidad económica, que los costes de las actuaciones sobre el medio urbano no superan el límite del deber legal de conservación. Pues bien, el tenor del precepto hace surgir dudas acerca de su virtualidad real puesto que, pudiendo comprender las actuaciones sobre el medio urbano obras de implantación o refuerzo de dotaciones urbanas y, en su caso, de demolición y sustitución de edificaciones existentes por otras nuevas, parece difícil justificar que su coste no

10 Sobre el alcance del deber legal de conservación y su tratamiento por la jurisprudencia, vid. Sánchez Goyanes, Enrique (dir.). *Derecho urbanístico de Galicia*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2006. Págs. 961 a 984.

11 Vid. STS del 02/12/1999, en la que se deja sentado que *"[...] si el deber de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público integra el contenido normal del derecho de propiedad, ese deber tiene su límite o momento de cese en la situación de ruina, pues cuando resulta procedente la demolición se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación, el cual no es obstáculo para la imposición de obras o reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional, con la finalidad de atender la seguridad e incluso salubridad del edificio en tanto esté habitado o en pie"*.



excede del deber legal de conservación. Al respecto, es necesario recordar que, tal y como se ha expuesto, ese límite viene marcado en su margen superior por el supuesto de ruína económica, determinado en el caso de Galicia por la mitad del coste de reposición del bien o nueva edificación de características similares, con exclusión del valor del suelo.

Sin perjuicio de las precisiones que al respecto deberá necesariamente realizar la legislación urbanística se impone, a mi juicio, y a fin de intentar conciliar los extremos expuestos, una interpretación integradora de la norma en el sentido de entender que la comparación entre los costes de la actuación y la valoración de los beneficios de la misma (edificabilidad, intensidad, nuevos usos, derechos de superficie, etc...) debe arrojar, como máximo, unos mayores costes iguales al límite del deber legal de conservación. Este razonamiento parte de la premisa de considerar que las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas nacen del cumplimiento de un deber integrante del estatuto del derecho de propiedad inmobiliaria como es el de rehabilitación urbanística. Es decir, las actuaciones sobre el medio urbano no son operaciones de transformación urbanística *sensu stricto* que tienen por objeto crear ciudad sino, por el contrario, regenerar o rehabilitar la ciudad ya creada. Todo eso de modo análogo a como el propietario de un edificio, nacido de una operación de transformación urbanística y de un proceso de equidistribución, debe asumir los costes necesarios para mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y ornato.

Ahondando en el estudio del procedimiento para la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, no podemos dejar de referirnos a la cuanto menos curiosa previsión que introduce el art.10.1 LR habilitando a la legislación urbanística aplicable (autonómica) para que, caundo sea precisa una modificación puntual del planeamiento, regule la aprobación de ciertos programas o instrumentos de ordenación por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias. Literalmente, el precepto dispone que *"no obstante, tal legislación (la urbanística) podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación (puntual), o independiente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística"*.

Si bien el precepto únicamente habilita a la legislación urbanística para aplicar el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias a los planes o programas que determine, parece que con la intención de agilizar su aprobación, no parece lo más correcto que tal procedimiento resulte aplicable a la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. Y esto por dos razones:

1. La primera es que, estando perfectamente regulada la aprobación de las figuras de planeamiento, parece una solución extravagante y que produce una dispersión de procedimientos introducir nuevos procedimientos para su aprobación, aplicables, según el tenor de la norma, cuando se refieran a actuaciones de rehabilitación o renovación urbana y sea necesario modificar la ordenación urbanística vigente.
2. En segundo lugar, la pretendida agilidad a alcanzar posiblemente no sea tal en tanto en cuanto, como se viene de exponer, esta solución sólo sería aplicable en los supuestos en los que debe tramitarse una modificación de la ordenación urbanística. En este caso, los resultados, medidos en tiempo de tramitación, probablemente sean similares que aplicando los procedimientos actualmente regulados para la aprobación de los

correspondientes instrumentos de planeamiento toda vez que la aprobación previa o simultánea de aquélla es condición previa para la viabilidad de la actuación pretendida.

A mi juicio, la regulación contenida en la LR al respecto de la definición de los instrumentos necesarios para el desarrollo de las operaciones sobre el medio urbano adolece de falta de concreción. La técnica legislativa debería permitir, sin necesidad de invadir las competencias autonómicas en materia de urbanismo, delimitar siquiera genéricamente el tipo de instrumentos (o planes o programas) que han de sustentar las actuaciones referidas. En otro caso, esa falta de definición únicamente supondrá un retraso en la puesta en marcha de las actuaciones sobre el medio urbano, al tiempo que puede introducir un factor de dispersión y complejidad no imprescindible para su ejecución, al ser abordada esta cuestión por las distintas normativas autonómicas.

2.4.2. El procedimiento de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

Teniendo en cuenta que cuando las actuaciones sobre el medio urbano precisan de una modificación de la ordenación urbanística han de tramitarse según el procedimiento de modificación del instrumento de planeamiento de que se trate, la LR se limita a regular el procedimiento en el supuesto que se articula mediante la delimitación del ámbito de la actuación o se autorice la actuación aislada.

En esos supuestos, el art. 10.2 LR dispone que se deberán garantizar las notificaciones requeridas *“por la legislación aplicable”*, sin concretarse, por lo menos, si tales notificaciones han de alcanzar sólo a los propietarios existentes en el ámbito o también a los titulares de otros derechos e intereses legítimos. (A modo de comparación, en los procedimientos de equidistribución, la LOUG restringe la notificación a los titulares catastrales). Asimismo, la ley dice que se someterá el acuerdo al trámite de información pública *“cuando sea preceptivo”*.

La trascendencia del trámite de notificación viene no sólo del hecho de poner en conocimiento de los interesados (sean quienes sean) el inicio del procedimiento para la ejecución de una operación de rehabilitación o renovación urbana, sino también del contenido que la misma ha de incorporar:

- a) El avance de la equidistribución de cargas y beneficios derivados de la operación “que sea precisa”, dice la norma.
- b) El plan de realojo, temporal y definitivo, y de retorno.

2.4.3 Los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.4.3.1. Efectos generales

La LR describe una serie de efectos que potencialmente pueden desplegar las actuaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas para la mejor consecución de los fines de las políticas públicas destinadas a alcanzar un medio urbano más sostenible,

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

eficiente y competitivo (véanse los fines de la ley descritos en el art. 3 LR), y que pueden sintetizarse en la habilitación para la ocupación de los espacios libres o de dominio público o de las superficies comunes de uso privativo de los inmuebles en régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario, se trate del suelo, vuelo o subsuelo, con el fin de instalar ascensores o elementos destinados a conseguir el objetivo de accesibilidad universal. La ocupación únicamente será posible cuando no resulte viable técnica o económicamente otra solución y siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios libres o de dominio público. (Art. 10.3 LR).

El apdo. 4 del art. 10 LR extiende la habilitación para la ocupación al supuesto en el que el fin a conseguir sea la realización de obras que reduzcan por lo menos un 30%, en cómputo anual, la demanda energética de calefacción o refrigeración del edificio y para las actuaciones que el citado apartado describe.

La ley puntualiza en su art. 10.5 que cuando las actuaciones descritas recaigan sobre inmuebles declarados de interés cultural o afectos a algún régimen de protección, deberán buscarse soluciones innovadoras tendentes a la preservación de los valores que lo han hecho mereciente de esa protección.

La ley dispone que los instrumentos de ordenación urbanística, en aras de la efectividad de esa posibilidad, introducirán previsiones del tenor del no cómputo a efectos de volumen edificable, distancias a lindes, edificaciones o vía pública o alineaciones de esas ocupaciones, o bien otras destinadas a favorecer el mismo fin y que prevea la legislación urbanística.

2.4.3.2. Efectos específicos

La aprobación de la delimitación del ámbito sobre el que se ha de materializar la actuación de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas, una vez firme en vía administrativa, precisa el art. 12.1 LR, da lugar al surgimiento de una serie de consecuencias sumamente trascendentes encaminadas a hacer viable la actuación por cuanto, por un lado, se despliega un arsenal de potestades administrativas exorbitantes y, por otro lado, produce una serie de efectos sobre los bienes de titularidad municipal que superan los límites establecidos hasta ahora por la legislación patrimonial y urbanística. Esos efectos, detallados en el art. 12 LR, serían los siguientes:

- a) La declaración de utilidad pública o interés social a efectos de expropiación, venta o sustitución forzosa de los bienes y derechos de los que sea preciso disponer para la ejecución de la operación.
- b) La sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante, sin perjuicio de aquellos otros diferentes que le pueda atribuir la legislación aplicable, de los bienes y derechos necesarios para desarrollar la actuación.
- c) Habilita para ocupar la superficie de los espacios libres o de dominio público municipal indispensables para la instalación de ascensores o elementos destinados a garantizar la accesibilidad universal.

Para el mismo fin, se opera por ministerio de la ley la cesión del uso del vuelo sobre tales superficies *“por el tiempo en que se mantenga la edificación”* o, en su caso y

también *ope legis*, la recalificación urbanística, desafectación y enajenación directa a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente.

Efectos estos que suponen una excepción al régimen jurídico ordinario de los bienes de las Entidades Locales (contenido, además de en la legislación básica de régimen local, en la Ley 33/2003, del 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas y en el RD 1372/1986, del 13 de junio, Reglamento de bienes de las Entidades Locales) pues, en un caso, se habilita para el uso privativo de bienes demaniales o se enajenar derechos de uso sobre el vuelo de los mismos, prescindiendo del procedimiento ordinario de concurrencia y, en otro caso, se opera una recalificación urbanística de la superficie afectada (el espacio libre o dotación muda a suelo urbano, según es necesario entender), se produce la alteración de su calificación jurídica (pasando de bien demanial a patrimonial) y tal superficie se enajena directamente (sin concurso ni subasta, como es ordinario) a favor de la comunidad o agrupación de propietarios correspondiente.

Estas medidas suponen una excepción clarísima al rígido y formalista régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas, en general, y de las Entidades Locales, en particular, especialmente en tanto afectan a bienes de dominio público cuya gestión ha de adecuarse a unos procedimientos legalmente establecidos y taxados (autorizaciones y concesiones¹²) y que para cambiar de naturaleza (desafectación¹³) requieren de la tramitación de un procedimiento complejo. Ese carácter excepcional de la previsión se atenúa, por otra parte, al limitarse a un supuesto de hecho muy concreto: la instalación de ascensores u otros elementos destinados a garantizar la accesibilidad universal a los edificios y a la necesidad de que concurran dos circunstancias: la primera, “siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público correspondiente” y la segunda, que el suelo afectado esté incluido en la delimitación aprobada y firme en vía administrativa de un ámbito para la ejecución de una actuación de rehabilitación o renovación urbana.

Conviene mencionar que el régimen excepcional expuesto resulta aplicable únicamente a los bienes de titularidad municipal; correspondeéndole la titularidad a otras Administraciones Públicas la aprobación firme de la delimitación del ámbito únicamente legítima a los ayuntamientos para solicitar la cesión de uso o la desafectación, la cual se tramitará, si resulta procedente, con arreglo a la legislación patrimonial correspondiente. Es decir, al contrario de lo que acontece con los bienes de titularidad municipal, tratándose de los de otras Administraciones la ley, de modo un tanto incomprensible, no atribuye ningún efecto práctico a la aprobación definitiva de la delimitación del ámbito de las operaciones sobre el medio urbano. A mi juicio, con las cautelas debidas atendiendo al tipo de bien de que se tratara y a sus concretas afectación y destino, no debería existir impedimento alguno para que tales bienes recibieran un tratamiento semejante a los de titularidad municipal en el mismo supuesto de hecho y tratándose de conseguir los mismos fines.

12 Vid. art. 86 Ley 33/2003, del 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

13 Vid. art. 69 LPAP y art. 8 del RD 1372/1986, del 13 de junio, Reglamento de bienes de las Entidades Locales.

d) Habilita para el inicio de las actuaciones de ejecución de la operación de que se trate.

El acuerdo administrativo aprobatorio de cualquiera de las actuaciones descritas, dice el apdo. 2 del art. 12 LR, determina “*la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras*”.

Aunque el precepto dice que tal afección se produce con la autorización o conformidad administrativa de cualquiera de las actuaciones descritas, lo cierto es que parece lógico entender que se refiere al de inicio de las actuaciones de ejecución pues en el trámite procedimental las restantes actuaciones (expropiaciones, autorizaciones para ocupaciones de espacios libres o de dominio público o cesión de uso de vuelo, etc...) necesariamente han de ser posteriores a aquel.

El art. 12.2 LR detalla que la afección real de los elementos privativos de los regímenes de propiedad horizontal o complejo inmobiliario se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real, y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para el pago de cuotas de urbanización¹⁴.

La fijación de un régimen de afección real de los elementos privativos de los complejos inmobiliarios e inmuebles en régimen de propiedad horizontal ha de juzgarse como un elemento plenamente acertado y que ha de erigirse como fundamental a los efectos de garantizar la viabilidad de la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano. A la vez, pone de relieve una vez más, la asimilación de este tipo de actuaciones a las de transformación urbanística.

2.5 La ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.5.1 Una reflexión previa: la naturaleza de las actuaciones sobre el medio urbano y la “descategorización” del suelo urbano

La promulgación de la LR reabre, de algún modo, la vieja cuestión de la llamada “descategorización” del suelo urbano. Esto es, de la posibilidad de reclasificar como “no consolidado” el suelo urbano que tiene la consideración de “consolidado” en el planeamiento con ocasión o, mejor dicho, para hacer posible la implantación de nuevas o mayores dotaciones urbanas (y el consiguiente incremento de la edificabilidad como fin último o disimulado).

La “descategorización” se configura como un mecanismo mediato que permite, como es fácilmente imaginable, llevar a cabo procesos de transformación urbanística en ámbitos,

14 Vid. art. 19 RD 1093/1997, del 4 de julio, aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en el que se indica que “*Quedarán afectos al cumplimiento de las obligaciones de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constaran inscritos en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la aprobación del proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a los que se refiere el artículo 73 de la Ley general tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que consten anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección*”.

como ya se ha dicho, clasificados inicialmente como suelo urbano consolidado en los que, por estar “terminada” la ciudad, tales procesos de transformación están excluidos *per se*.

Pues bien, la LR abre de nuevo el debate por cuanto tiene por objeto regular las actuaciones sobre el medio urbano que tienen por objeto la ejecución de obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, caracterizadas éstas como las que afectan tanto a edificios como al tejido urbano e incluyendo, en su caso, la sustitución de edificaciones previamente demolidas. Y estas actuaciones pueden recaer sobre ámbitos aislados o, en lo que más interesa a la cuestión que se examina, sobre ámbitos de delimitación conjunta.

Mediante las actuaciones sobre el medio urbano en ámbitos de delimitación conjunta se articulan operaciones complejas en tejidos urbanos degradados con el fin de conseguir los fines definidos en el art. 3 LR, fundamentalmente la consecución de viviendas accesibles y energéticamente eficientes en un medio urbano seguro, salubre y accesible, así como la implantación, refuerzo y mejora de la calidad de las infraestructuras, dotaciones y equipamientos necesarios. La ejecución de esas operaciones puede conllevar no sólo la demolición de viviendas y la implantación o mejora de dotaciones urbanas sino una auténtica reurbanización del ámbito.

La jurisprudencia es estricta, en el sentido de prohibir la “descategorización” del suelo urbano “consolidado” que se llevaba a efecto mediante la reclasificación de ese suelo como “urbano no consolidado”, vía revisión o modificación puntual del planeamiento general y, corrientemente, mediante la remisión de su ordenación detallada a un plan especial de reforma interior (PERI). La cuestión no es baladí pues, como puede entenderse fácilmente, los procesos de transformación urbanística cargan sobre los propietarios del suelo los costes del establecimiento o refuerzo de las dotaciones urbanas e implican la reversión en la comunidad de parte de las plusvalías generadas durante el proceso, mediante la obtención por el ayuntamiento del 10 % del aprovechamiento. Por el contrario, tratándose de suelo urbano consolidado, los costes de la implantación o refuerzo de dotaciones urbanas recaen esencialmente sobre el ayuntamiento¹⁵ por cuanto al estar terminada la ciudad no cabe imponer a los propietarios del suelo las cargas inherentes al proceso necesario para conseguir ese “remate” de lo urbano.

Como hemos dicho, la jurisprudencia viene manteniendo un criterio unánime y tajante, en el sentido de vedar las operaciones de transformación urbanística sobre el suelo urbano clasificado inicialmente por el planeamiento general como “consolidado”. Así, por ejemplo, la STS del 23/09/2008 (recurso de casación 4731/2004) deja sentado en su Fundamento de Derecho 5º que “[...] que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y luz pública, y que están plenamente consolidados por la edificación –sobre ninguno de estos aspectos se ha suscitado la controversia– habrían de perder la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urba-

15 Art. 166.1 LOUG (“Obtención de los sistemas generales”): “Los terrenos destinados a sistemas generales que deban implantarse sobre suelo rústico o urbano consolidado se obtendrán mediante expropiación forzosa, por convenio entre la Administración y el propietario o por permuta forzosa con terrenos del patrimonio municipal del suelo”.

Art. 167.1 LOUG (“Obtención de terrenos destinados a dotaciones locales”) “Los terrenos destinados por el planeamiento a dotaciones locales en suelo urbano consolidado se obtendrán mediante expropiación forzosa, por convenio entre la Administración y el propietario o por permuta forzosa con terrenos del patrimonio municipal del suelo”.

no no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística.

Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar. En efecto, de aceptarse la solución que propugnan los recurrentes –que es la plasmada en el planeamiento anulado en la sentencia recurrida– los propietarios de los terrenos cuya consideración como urbanos haya sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo consiguiese esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio del planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como hemos dicho, no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa”.

En términos si cabe más contundentes se pronuncia la STS del 16/02/2012 (recurso de casación 4377/2009) que declara la nulidad de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Santiago de Compostela para la creación de la Ordenanza Especial OE-4 (Colegio Manuel Peleteiro) y por la que se categorizan los terrenos del citado Colegio Manuel Peleteiro como “suelo urbano no consolidado, al disponer en su Fundamento de Derecho 3º que “como explica la sentencia de 14 de julio de 2011 (casación 1543/08), lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y eso porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado. Como indica la sentencia antes citada del 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04) «...Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar».

Estos razonamientos son trasladables íntegramente al caso examinado, puesto que la modificación del Plan General objeto de impugnación se refiere a una parcela cuya condición de solar nadie discute, como es la situada en el número 27 de la calle de San Pedro de Mezonzo, que venía destinada a dotación docente de titularidad privada (Colegio Manuel Peleteiro). La modificación aprobada contempla la sustitución del uso docente por el residencial, asignando a la parcela la edificabilidad de 23.500 m2 y remitiendo la ordenación detallada a un ulterior Plan Especial de Reforma Interior. Aunque según la legislación autonómica los planes especiales de reforma interior tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma en suelo urbano no consolidado (artículo 70 de la Ley autonómica 9/2002), esa previsión no puede privar a los terrenos de la condición de suelo urbano consolidado ya conseguida, máxime cuando haya sido posible establecer la ordenación detallada de la parcela desde el propio Plan General.”

Los anteriores razonamientos se reiteran en la STS del 10/05/2012 (recurso de casación 4457/2009) que declara la nulidad del Plan Especial de Reforma Interior nº 12 del Plan General de Santiago de Compostela para la ordenación detallada de los terrenos ocupados por el Colegio Manuel Peleteiro, en lo relativo a la categorización de ese suelo como urbano no consolidado y a las obligaciones de cesión de aprovechamiento derivadas de esa categorización, declarando que le corresponde a los terrenos la consideración de suelo urbano consolidado.

Pues bien, como decíamos, la LR parece que abre una puerta a las operaciones de transformación urbanística de ámbitos de la ciudad que tendrían la consideración de suelo urbano no consolidado y, en consecuencia, a la aplicación de mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios, haciendo posible la implantación o refuerzo de dotaciones urbanas a través de procedimientos de ejecución sistemáticos.

Esta conclusión se extrae considerando los siguientes razonamientos:

- a) La propia definición de las “actuaciones sobre el medio urbano” contenida en el art. 7.1 LR, según el cual son *“aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos”*.

Teniendo en cuenta que, consonante a lo previsto en el art. 12.1 LR, las actuaciones pueden tener carácter aislado o conjunto, habilitando el art. 9.2 LR a las Administraciones Públicas para plantear y ejecutar los instrumentos que establezcan las operaciones sobre el medio urbano cuando existan *“situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética”*, parece que, especialmente en este último supuesto, ha de resultar necesario acudir a mecanismos semejantes a los precisos para la ejecución sistemática del planeamiento. En otro caso, parece imposible llevar a cabo la renovación y regeneración de tejidos urbanos y de edificaciones en ámbitos de actuación conjunta mediante procedimientos análogos a los de ejecución asistemática del planeamiento.

- b) El acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta o de autorización de las actuaciones aisladas sobre el medio urbano contendrá, entre otros extremos, el *“avance de la equidistribución que sea necesaria”*, definida como *“la distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación”* [art. 10.2 a) LR]. Es decir, la ley reconoce explícitamente la procedencia de las operaciones de equidistribución para la efectiva ejecución de los instrumentos que establezcan las actuaciones sobre el medio urbano.
- c) La memoria de viabilidad económica que ha de anteceder a los instrumentos de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano ha de analizar la

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

existencia “*de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma* [de la actuación]”, a fin de justificar la viabilidad económica de la operación (art. 11 LR). Asimismo, la referencia explícita, entre los aspectos que ha de analizar, a la modificación o implantación de redes (dotaciones) públicas, a la fijación de nuevas edificabilidades, densidades y usos, a la determinación de valores de repercusión para los nuevos usos o a la transformación física nos retrotrae ineludiblemente a la terminología asociada con los procesos de transformación urbanística.

- d) El art. 13.1 LR habilita para el recurso en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano a todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de ordenación territorial y urbanística. Referencia ésta que, implícitamente, nos conduce a las modalidades de ejecución sistemática del planeamiento (compensación, cooperación, etc,...) y, en consecuencia, a los procedimientos de transformación urbanística. En otro caso, carecería de toda lógica la remisión legal a los procedimientos de gestión del planeamiento.

Pero si las disposiciones de la LR permiten deducir la naturaleza de operaciones de transformación urbanística de las actuaciones sobre el medio urbano, las dudas las despeja completamente el art. 14.1 TRLS, en la redacción dada por la LR, según el cual a los efectos de esa ley, son actuaciones de transformación urbanística “*a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:*

- 1) *Las de nueva urbanización, que supone el paso de un ámbito de suelo de situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.*
- 2) *Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.*
- 3) *Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste”.*

Lógicamente, la transformación urbanística conlleva procesos de equidistribución y así, el art. 9.5 TRLS *in fine*, también en la redacción dada por la LR, preve que “*cuando la Administración impone la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el art. 8.5 c)*”.

Debería quedar fuera de toda duda el carácter de operaciones de transformación urbanística que pueden representar las actuaciones de regeneración y renovación urbana sobre ámbitos conjuntos mas no sucede lo mismo acerca del fundamento conceptual que se pudiera considerar presupuesto básico de esa conclusión: esto es, la clasificación como “*consolidado*” o “*no consolidado*” del suelo urbano sobre el que recaen.

La ley, siguiendo la doctrina constitucional sobre reparto de competencias en materia de urbanismo (STC 61/1997, del 20 de marzo¹⁶) y continuando el sistema iniciado por la Ley del suelo de 2007, no establece (ni mucho menos regula) categorías o clases de suelo, remitiendo esa tarea a la legislación autonómica. Tendrá que ser, pues, la normativa urbanística autonómica la que resuelva esta cuestión, bien amparando la “descategorización” del suelo urbano, a día de hoy repudiada por la jurisprudencia, bien desarrollando los mecanismos apropiados que amparen las operaciones de transformación urbanística sobre suelo urbano consolidado.

En mi opinión sería el último el modo mejor de abordar esta cuestión pues aunque las actuaciones de regeneración o renovación urbanas pueden suponer auténticas operaciones más que de urbanización de re-urbanización y de construcción de la ciudad, lo cierto es que no puede desconocerse que recaen sobre ámbitos de suelo urbano que reúnen las condiciones de consolidación del suelo, sin perjuicio del grado de degradación mayor o menor que presenten. Al contrario, la “descategorización” de ese suelo, supone acudir a una mera ficción (la de que el suelo urbano no está consolidado) para alcanzar un objetivo que la LR admite claramente, como es la transformación urbanística de ese suelo. A mayores, la aplicación de técnicas de equidistribución sobre ámbitos de suelo urbano consolidado no tiene por qué infringir la exigencia legal de justo reparto de cargas y beneficios ni suponer la imposición d una nueva carga ilegal a los propietarios de suelo urbano consolidado pues, como hemos visto, el supuesto habilitante de este tipo de actuaciones es la existencia de una situación de degradación urbana que se pretende salvar mediante la re-urbanización del ámbito. Es decir, el estado de degradación es demostrativo del agotamiento de los “beneficios” obtenidos por los propietarios del suelo a cambio de haber soportado las cargas inherentes a la transformación urbanística y la ejecución de las actuaciones de regeneración o renovación urbanas, por cuanto conllevan la re-urbanización del ámbito y la consecuente obtención de nuevas plusvalías por los propietarios justifican la imposición de nuevas cargas a éstos.

2.5.2 Sistemas de ejecución

La LR es absolutamente abierta al prever los modos y procedimientos para el desarrollo de las actuaciones sobre el modo urbano. Así, el art. 13.1 LR dice que *“las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística”*. La previsión legal parece admitir y, lo que es más importante, equiparar, tanto modos de gestión o prestación de servicios públicos como los regulados en la legislación urbanística autonómica para el desarrollo urbanístico del suelo.

La deficiente técnica legislativa empleada en la redacción del precepto y la confusión de conceptos del legislador lo llevan a admitir como mecanismos hábiles para la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano que, como hemos visto, pueden llevar aparejada procedimientos de equidistribución de beneficios y cargas (singularmente tratándose de actuaciones conjuntas) instituciones jurídicas diseñadas para un fin concreto y radicalmente

¹⁶ Vid. también la STC 164/2001, del 11 de julio.

diferente como es la prestación de servicios públicos. A este respecto, resultan sumamente reveladoras las referencias de la norma a las *"modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, [y] de régimen local"*, que nos retrotraen directamente a figuras como la encomienda de gestión, el organismo autónomo, la entidad pública empresarial, la agencia, la gestión indiferenciada, el órgano desconcentrado, el consorcio, o la sociedad pública (modos de gestión directa previstos en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y en la legislación de régimen local) o la concesión, el concierto, la sociedad de economía mixta o la gestión interesada (modos de gestión indirecta regulados en la TRLC-SP), y sin perjuicio de aquellos otros en este momento no se recuerdan.

Posiblemente el único modo de dotar de sentido al precepto sea el de entender que no se estaba refiriendo a los modos por los que han de ejecutarse las actuaciones de rehabilitación o renovación y regeneración urbanas, sino que se pretendía detallar a los sujetos capacitados para llevar a cabo esa ejecución. Es decir, el enfoque de la norma estaría puesto no en el objeto (las modalidades de ejecución) sino en los sujetos habilitados (bien por sí solos bien mediante fórmulas de cooperación interadministrativa) para llevar a efecto el desarrollo de la actuación, bien directamente bien mediante procedimientos de ejecución indirecta, pero en todo caso por los previstos en la legislación urbanística aplicable. Y esto sería así porque la complejidad de las actuaciones de ejecución, que conllevan en unos casos operaciones de equidistribución y, en otros casos, la expropiación o la ocupación de los inmuebles afectados y, en todo caso, la ejecución física de la operación mediante la realización de la obra, no resulta posible a través de figuras como el contrato administrativo de concesión cuyo objeto no sólo es más limitado sino también absolutamente diferente.

2.5.3 Iniciativa y sujetos intervinientes en la ejecución

El tenor del art. 13.1 LR comentado, junto con lo ya expuesto en relación con la iniciativa en el procedimiento de ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano, así como las referencias explícitas contenidas en las letras a) y c) del art. 15.3 LR, permiten deducir que la gestión de la ejecución de esas actuaciones le puede corresponder tanto a la Administración como a sujetos de Derecho Privados.

Con mayor detalle, el art. 15.1 LR relaciona los sujetos legitimados para participar en la ejecución de las operaciones de rehabilitación o renovación o regeneración urbanas: Administraciones Públicas, entidades públicas adscritas o dependientes de las anteriores, las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas, las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y parcelas, los titulares de derechos reales, los titulares de aprovechamiento, las empresas y entidades intervinientes por cualquier título en las operaciones y las asociaciones administrativas que estos últimos sujetos puedan constituir, de acuerdo con la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo o con la propia LR.

A los sujetos enumerados la LR les atribuye en el art. 15.3 una serie de derechos y facultades en orden a la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, que desarrollarán, o no, de acuerdo con su naturaleza jurídica, y que pueden sintetizarse en los siguientes:

- a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica. En este punto, la ley contiene una previsión de mayor interés, como es el reconocimiento de la iniciativa de los sujetos antes citados, por su propia iniciativa o por encargo de otro de los sujetos que tenga la consideración de *“responsable de la gestión”*, los planes y proyectos de gestión de la actuación.
- b) Constituirse en asociaciones administrativas para concurrir a los concursos públicos convocados por la Administración para la ejecución de las obras comprendidas en la actuación. En este punto, la ley le reconoce a estas asociaciones una facultad de enorme trascendencia, pero necesaria para la ejecución de las obras, como es atribuirle, en la condición de fiduciario, el poder de disposición sobre los elementos comunes de los edificios o complejos inmobiliarios afectados por la actuación y también sobre las fincas privativas existentes en aquéllas. Y todo eso sin más limitaciones que las que pudiesen venir establecidas en los estatutos de las comunidades de propietarios en régimen de división horizontal o complejo inmobiliario.

Conviene hacer notar que la LR no le reconoce a ningún otro sujeto interviniente en el procedimiento de ejecución la condición de fiduciario con poder de disposición sobre aquellos elementos¹⁷. La ausencia de esta previsión nos lleva a cuestionar la viabilidad de la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano cuando la iniciativa de éstas le corresponda a otros sujetos privados. En este supuesto (pensemos, por ejemplo, que el desarrollo de la actuación le corresponde a los propietarios de las fincas afectadas), la eventual solución podría venir dada por la aplicación de los modos de ejecución del planeamiento establecidos por la legislación urbanística (en el mismo supuesto, pensemos en el sistema de compensación).

- c) Asumir, directamente o asociados con sujetos públicos o privados que también intervengan en el procedimiento, la gestión de las obras.
- d) Constituir un fondo de conservación y rehabilitación, integrado por las aportaciones de los propietarios y que podrá destinarse a cubrir los impagos de las cuotas destinadas a costear las obras.

Se echa de menos que, siendo tan numerosos y variados los sujetos que pueden intervenir en la gestión de la ejecución de las actuaciones, la ley limite a los propietarios las aportaciones al fondo de conservación excluyendo, por lo menos de entrada, a los restantes sujetos (por ejemplo, titulares de derechos reales sobre los inmuebles).

- e) Adquirir condición de beneficiario directo de las medidas de fomento establecidas por las Administraciones para este fin, con habilitación para percibir y gestionar las ayudas que se puedan otorgar a los propietarios de fincas.
- f) Otorgar escrituras de modificación del régimen de propiedad horizontal (hay que entender, de modo amplio, que también de los complejos inmobiliarios).

17 El art. 158.2 LOUG le atribuye la misma condición de fiduciarias con poder de disposición sobre las parcelas comprendidas en el polígono de que se trate a las juntas de compensación: *“Las juntas de compensación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos”*. Ahí se ve una similitud más entre la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano reguladas en la LR y la ejecución del planeamiento general.

- g) Tener la condición de beneficiarios de la expropiación de la parte de pisos y locales, en edificios destinados predominantemente al uso de vivienda constituídos en régimen de propiedad horizontal, que sea indispensable para instalar los servicios comunes que se previeran por la Administración en planes, en la delimitación de ámbitos de actuaciones sobre el medio urbano o en órdenes de ejecución, cuando no sea viable *“técnica o económicamente”* otra solución y siempre que se garantice el respeto a la superficie mínima y a los estándares establecidos para locales, viviendas y espacios comunes.

A vista de previsión, no parecería excesivo, de modo similar a lo que ocurre en los supuestos de transformación urbanística, que la condición de beneficiario de la expropiación en este supuesto se reconociera también a los sujetos legitimados para intervenir en la operación cuando el plan o la delimitación del ámbito de la actuación fuera elaborado o propuesto por sujetos privados. Por el contrario, el tenor literal del precepto limita la atribución de la facultad al supuesto en el que los servicios comunes de que se trate respondieran a una previsión de la Administración.

- h) Solicitar créditos para la financiación de las obras de conservación y de las necesarias para la ejecución de la actuación.

Esta última previsión puede considerarse redundante a la vista de las facultades detalladas en el primer apartado de las que se enumeraron.

2.5.3.1. Especial referencia a las asociaciones administrativas

Conviene detenerse en la regulación que la LR hace en su art. 16 de las asociaciones administrativas que los sujetos que intervienen en el desarrollo de las operaciones sobre el medio urbano pueden constituir para ejecutar las obras de las referidas operaciones.

El art. 16 LR se detiene regulando su régimen jurídico, caracterizado por las siguientes notas:

- a) Son asociaciones de naturaleza administrativa y con personalidad jurídica propia, dependientes de la Administración actuante, que será la competente para aprobar los estatutos por los que han de regirse (junto con la LR y la legislación urbanística aplicable), momento en el que adquirirán su personalidad.
- b) Adoptarán sus acuerdos por mayoría simple de las cuotas, excepto que los estatutos o la normativa aplicable establezcan mayorías especiales en determinados supuestos. Los acuerdos así adoptados serán impugnables mediante recurso de alzada ante la Administración de la que dependan.
- c) Su disolución se producirá por el cumplimiento de sus fines y luego de acuerdo de la Administración de la que dependan, lo que no se producirá hasta el cumplimiento de sus obligaciones.

La regulación de este tipo de asociaciones, quizás por poco ambiciosa, puede conducir las a un camino sin salida: si bien la LR le atribuye una facultad poderosísima como es la plena disposición sobre los elementos comunes de los edificios o complejos inmobiliarios y sobre las fincas privativas existentes en el ámbito de las actuaciones sobre el medio urbano, lo

cierto es que la LR limita su fin a “*participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes*” [art. 15.3 b) LR]. ¿Qué sucedería en el caso de que la asociación administrativa constituida no resultara adjudicataria de las obras de la actuación? O de otro modo, ¿es rentable o merece la pena invertir tiempo y recursos en la constitución de una asociación administrativa que sólo potencialmente va a ejecutar las obras que son su razón de ser?

Quizás fuera más factible que la ley le atribuyese la competencia para gestionar (o colaborar en la gestión) la ejecución de las actuaciones de rehabilitación o renovación o regeneración urbanas, de modo semejante a una junta de compensación, o simplemente la ejecución de las obras que comprenden, sin perjuicio de que por su carácter debieran respetar los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de las obras. O quizás sea preciso esperar a que la legislación urbanística autonómica complete su regulación atribuyéndole más fines que las doten de un mayor contenido.

2.5.4 Mecanismos de cooperación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.5.4.1. Convenios para la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano

El art. 17.1 LR enumera una serie de negocios jurídicos que los sujetos legitimados para intervenir en las actuaciones sobre el medio urbano pueden concluir entre sí con el fin de “*facilitar la gestión y ejecución*” de las actuaciones, y que serían los siguientes:

- a) Contratos de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, de las fincas urbanas o de sus elementos, por tiempo determinado, a cambio del pago aplazado del coste de las actuaciones que debe sufragar el propietario de tales fincas.
- b) Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
- c) Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o elemento de un edificio por plazo determinado en lugar del cambio por el arrendatario o cesionario del pago de impuestos, tasas, cuotas, gastos de conservación y de las obras comprendidas en las actuaciones sobre el medio urbano.

El apartado 2 del artículo citado precisa que, en caso de tratarse de cooperativas de viviendas, los contratos referidos en el primero y último apartado únicamente podrán referirse a locales comerciales o a instalaciones y edificaciones complementarias.

Como puede apreciarse se trata de negocios jurídicos destinados a la financiación de los costes asociados a la ejecución material de las obras objeto de las actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbana, dispensando, en unos casos (b y c) al propietario de los inmuebles de sufragar todos o parte de los gastos y, en el otro caso (a), permitiéndole aplazar el pago de tales gastos, y que pueden ser agrupados en dos grandes categorías: contrato de permuta de cosa futura y contrato de arrendamiento inmobiliario con pago de la renta no dineraria.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Conviene entender que el listado de negocios jurídicos que pueden concluir los sujetos legitimados para intervenir en las operaciones no se limita a los descritos en el art. 17.1 LR, pudiendo convenir todos aquellos que consideren convenientes, de conformidad con la plena capacidad jurídica para intervenir en el mercado inmobiliario que le atribuye la ley [art. 15.3 a) LR], sin más límite que los fijados por las *“leyes, la moral y el orden público”* (art. 1255 del Código Civil) y aquellos que puedan derivar de su naturaleza jurídica (diferenciación sujetos de derecho público - sujetos de derecho privado, p.e.).

2.5.4.2. Convenios para la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano

El art. 19 LR tiene por objeto regular la conclusión de convenios destinados a cooperar y, en consecuencia, facilitar y favorecer la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano configurando, de este modo, una figura jurídica análoga a la de los convenios urbanísticos. En su virtud, se habilita a las Administraciones Públicas que cooperen en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano para suscribir convenios con la amplia relación de sujetos, públicos y privados, legitimados para participar en la ejecución de las actuaciones y a los que nos hemos referido en un apartado anterior de este trabajo¹⁸ (apartado 2.5.3).

La norma se preocupa, también, de definir el objeto sobre el que pueden versar tales convenios:

- a) *“La organización de la gestión de la ejecución”*, indicando que podrá revestir las formas de consorcio o de sociedad mercantil de capital mixto. Dice la ley que, incluso, con participación privada minoritaria.

Cabe preguntarse por qué previendo la ley que las Administraciones Públicas, para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, podrán emplear *“todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística”* (art. 13.1 LR) se restringe la colaboración de las Administraciones Públicas con otros sujetos a las figuras del consorcio y de la sociedad de capital mixto.

A mi juicio, teniendo en cuenta la previsión transcrita y el reconocimiento legal de la autonomía de la voluntad de las Administraciones Públicas, es necesario entender que la enumeración expuesta de las formas jurídicas a través de las que puede articularse la cooperación no tiene carácter cerrado y que deben admitirse otras modalidades de colaboración.

- b) *“El procedimiento y la competencia para la determinación del gestor directamente responsable de la ejecución”* cuando no la asuma la Administración, el consorcio o la sociedad mixta que se pueda constituir.

No plantea mayores dudas esta previsión, sin perjuicio de recordar la necesidad de garantizar el respeto a los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de la ejecución de las obras cuando asuman su ejecución los sujetos privados.

¹⁸ Vid. también o art. 15.1 LR.

- c) “Los términos y las condiciones concretas, incluidas las ayudas e incentivos públicos, de la ordenación y la ejecución de la actuación de que se trate”. Añade la norma que dichos términos y condiciones podrán concretarse, a su vez, mediante acuerdos entre el gestor responsable de la actuación y los sujetos legitimados para participar en el procedimiento de ejecución.

Esta previsión viene siendo, de algún modo, el lógico corolario de la atribuida competencia a la Administración para aprobar los instrumentos de ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano y como mecanismo para trasponer las concretas determinaciones de aquéllos durante el proceso de ejecución conformador del nuevo medio urbano.

Se debe hacer notar que la LR al describir el objeto posible de estos convenios los está configurando de un modo semejante a los “convenios de ejecución” del planeamiento urbanístico. A diferencia de lo que ocurre en la legislación urbanística la LR no contempla para el ámbito que regula una figura análoga a la de los “convenios de planeamiento” que, en este supuesto y por comparación con lo previsto en la LOUG (art. 235 LOUG¹⁹), pudieran tener por objeto la fijación de los criterios a seguir para la ordenación de las actuaciones de rehabilitación o de renovación o regeneración urbanas o el modo en el que los intereses públicos deban documentarse en esos instrumentos.

La planificación y ordenación de actuaciones de tanta complejidad como las de regeneración y renovación urbanas aconsejaría no prescindir de instituciones jurídicas que atesoren tanta potencialidad de cara a la resolución de esas operaciones como ese tipo de convenios. Por este motivo, y sin perjuicio de que pueda preverse y desarrollarse su regulación por la normativa urbanística autonómica, razones de seguridad jurídica harían recomendable la previsión de este tipo de convenios “de planeamiento” en la LR.

2.5.4.3. La cooperación interadministrativa

La LR dedica el artículo 18 a regular la cooperación interadministrativa, si bien ciñéndose a la acción de fomento de la Administración General del Estado para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano.

Comenzando por el primero, el art. 18.1 LR dispone que las actuaciones que enumera (las de conservación, rehabilitación y regeneración urbanas, la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, especialmente los que recaigan sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables o que padezcan problemáticas análogas con variables económicas, ambientales y sociales y las actuaciones que tengan por finalidad eliminar infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia de los edificios, se trate de ámbitos de gestión aislados o conjuntos) podrán beneficiarse de la colaboración y cooperación económica de la Administración General del Estado, con prioridad para la obtención de las ayudas estatales vigentes.

19 Art. 235.1 LOUG: “La Administración autonómica y los ayuntamientos, así como los organismos adscritos o dependientes de una y otros, podrán celebrar entre sí y con otras administraciones convenios para definir de común acuerdo y en el ámbito de sus respectivas competencias:

a) Los criterios de ordenación a que deba ajustarse el planeamiento urbanístico y sus modificaciones y revisiones.

b) Los términos en que deba preverse en el planeamiento urbanístico, o en sus modificaciones o revisiones, la realización de los intereses que gestionen”.

No obstante, el precepto marca como condición para la aplicación de ese beneficioso régimen que se trate de actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales. Se introduce, de este modo una restricción muy relevante en el acceso a las acciones de fomento previstas, criticable en tanto en cuanto no basa la discriminación aplicada en la consecución de los objetivos de la ley sino, meramente, en el origen del instrumento superior que preve tales actuaciones.

El apartado 2 del art. 18 contiene una previsión absolutamente genérica destinada a imponerle a las Administraciones Públicas la colaboración para el fomento de la *“actividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social y territorial”*, habilitándolas para concluir convenios de colaboración en los que se asignen fondos para la consecución de esos fines.

2.5.5 Los derechos de realojo y retorno en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

Con el fin último de facilitar la ejecución de las actuaciones de rehabilitación o renovación y regeneración urbanas, la LR regula de modo prolijo los derechos de realojo y retorno de los ocupantes (derecho de realojo) y de los arrendatarios (derecho de retorno) de los inmuebles incluidos en el ámbito de la actuación y que se vean directamente afectados por la misma.

2.5.5.1. El derecho de realojo

a) Sujetos

Con carácter general, la ley le reconoce el derecho de realojo *“a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual”* (art. 14.1 LR). Entendiendo que la mención *“ocupantes legales”* ampara a los ocupantes dotados de un título jurídico que legitima la ocupación del inmueble, carecerían de este derecho tanto los precaristas como aquellos ocupantes no tolerados, como sucede en el caso del precario, y cuyo ejemplo más obvio lo constituyen los *“okupas”*. Asimismo, también es condición para la existencia del derecho que el inmueble tenga la consideración de residencia habitual. No podemos dejar de recordar que, para estos efectos, la inscripción en el Padrón Municipal constituye prueba de la residencia habitual en la vivienda de que se trate (art. 53.1 del RD 1960/1986, del 11 de julio, Reglamento de población y demarcación territorial²⁰).

El derecho de realojo, dice el apartado 3 del art. 14 LR, es personal e intransferible, *“excepto en el caso de herederos forzosos o cónyuge superviviente, siempre y cuando acrediten que comparten con el titular en términos de residencia habitual, la vivienda objeto del realojo”*. Se puede criticar del precepto la limitación de la transmisibilidad del derecho únicamente al *“cónyuge”*, toda vez que constituye una realidad ampliamente reconocida legal y jurisprudencialmente la de las parejas de hecho.

20 Art. 53.1 RD 1960/1986, del 11 de julio, Reglamento de población y demarcación territorial: *“El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”*.

Correlativamente, los obligados al cumplimiento del derecho de realojo la Administración actuante o el beneficiario de la expropiación, cuando se actúe mediante el sistema de expropiación, y, en los restantes supuestos, el promotor de la actuación.

Examinado el aspecto subjetivo del derecho, debemos referirnos a las condiciones objetivas para el nacimiento del derecho. Así, la LR restringe la existencia del derecho a dos supuestos de procedimientos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano:

- a) Gestión de la actuación mediante el sistema de expropiación.
- b) Cuando se trate de otro tipo de procedimientos de gestión, la operación ha de referirse a ámbitos de actuación conjunta.

Es decir, se excluye el derecho de realojamiento en los supuestos de actuaciones aisladas que no se ejecuten mediante el sistema de expropiación. Esta previsión resulta discutible, a mi juicio, pues que una actuación de rehabilitación se limite a un único inmueble, por ejemplo, no excluye el desplazamiento de la vivienda habitual a un gran número de interesados (en muchos casos a más que en otros supuestos de actuaciones de regeneración o renovación urbanas, como por ejemplo una actuación de dotación). Sería aconsejable, para evitar esos posibles efectos perniciosos, que la ley extendiera también a esos supuestos el derecho de realojo, sin perjuicio de introducir las modulaciones y factores de corrección precisos atendiendo al alcance de la actuación.

b). Objeto

El derecho de realojo se hará efectivo mediante la entrega de una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación, de ser posible en el mismo ámbito o, en otro caso, en el más próximo al mismo, y, subsidiariamente, para el caso de que eso no sea posible la entrega de vivienda, mediante el pago de una cantidad equivalente (art. 14.5 LR). La ley precisa, por otra parte, que este derecho es independiente del derecho a percibir las indemnizaciones correspondientes por la extinción de derechos preexistentes (art. 14.6 LR), excepto en el supuesto, detallado más adelante, en el que, en actuaciones mediante el sistema de expropiación, el titular del derecho decida no ejercitarlo optando por la percepción de su equivalente en dinero.

Con carácter general, la ley dispone que la vivienda a entregar deberá tener una superficie *"adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento"*, añadiendo que, en caso de ser discapacitado el titular, la vivienda deberá ser accesible o acorde con las necesidades del discapacitado. En cualquier caso, la vivienda de sustitución deberá respetar los límites que establezca la legislación sobre vivienda protegida aplicable.

De un modo más concreto, el apartado 1 del art. 14 LR define el alcance de las obligaciones sobre características de la vivienda a entregar a cargo de los sujetos obligados a eso:

- a) En el sistema de expropiación, las Administraciones Públicas o beneficiarios de la expropiación deberán entregar las viviendas u ofrecer alquileres, en función del título que amparara la ocupación de la vivienda afectada, en las condiciones vigentes para las viviendas sometidas a un régimen de protección pública, viviendas que tendrán una superficie adecuada a las necesidades del titular.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

En este supuesto, el titular del derecho puede optar por la entrega de la vivienda o acceso al alquiler ofrecido, lo que equivaldrá al pago del justiprecio expropiatorio, o por el pago en metálico de ese justiprecio, caso en el que el derecho de realojo no llega a nacer.

- b) En los casos restantes (actuaciones mediante ámbitos de gestión conjuntos) por sistemas no expropiatorios, la ley se limita a indicar que el promotor deberá garantizar el derecho de realojo “en las condiciones que establezca la legislación aplicable”.

No juzgándose desacertada la previsión legal, lo cierto es que se echa de menos en el precepto una mayor contundencia en la protección y efectividad del derecho de realojo en esos supuestos algo, a mi entender, perfectamente posible sin invadir las competencias autonómicas en ejercicio de la competencia estatal exclusiva sobre “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art. 149.1.1ª CE). La referencia legal a la mera “garantía” del derecho de realojo añade un factor de incertidumbre para los ocupantes de las viviendas afectadas y deja la puerta abierta a soluciones simplemente monetaristas para hacer efectivo el derecho a que nos venimos refiriendo que pueden no ser las más aconsejables si, como resulta previsible, los titulares del derecho se enmarcan en grupos sociales vulnerables. Además, no se aprecia motivo alguno para establecer soluciones legales diferentes ante supuestos de hecho esencialmente idénticos.

c). El procedimiento

La efectividad del derecho de realojamiento, por afectar a un derecho de la trascendencia que tiene el de residencia, requiere de un procedimiento en el que se garantice la intervención de los afectados. En este sentido, el apartado 4 del art. 14 LR fija las reglas mínimas a las que, sin perjuicio de su desarrollo por la legislación autonómica, ha de atenerse el procedimiento de realojo:

- a) La Administración deberá identificar a los ocupantes legales que residan habitualmente en las viviendas afectadas por cualquier medio admitido en derecho y les notificará la inclusión del inmueble en el ámbito de la actuación, otorgándole un trámite de audiencia que, de existir un trámite de información pública, coincidirá con éste.

La referencia al trámite de información pública parece que ha de entenderse referida al que, de ser el caso, puede existir en los procedimientos de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta o aislada de las operaciones sobre el medio urbano a que se refiere el art. 10.2 LR.

- b) Durante el trámite de audiencia o información pública los interesados deberán acreditar que reúnen los requisitos legales para ser titulares del derecho y, asimismo, solicitar su reconocimiento o renunciar al mismo. Añade la norma que la falta de contestación no le impedirá a la Administración continuar el procedimiento.

La regulación de la renuncia al derecho de realojo, en este punto, suscita dudas acerca de sus efectos. Así, en un desarrollo mediante un sistema de expropiación, es necesario entender que la renuncia al derecho de realojo conlleva el pago en metálico del

justiprecio que se determine por la privación de la propiedad o uso de la residencia habitual mas, para los restantes supuestos (ámbitos de gestión conjunta mediante procedimientos no expropiatorios) la norma nada establece. Reiterando lo ya dicho en otro punto, se echa en falta un mayor detalle de la norma, especialmente en un aspecto como el tratado que se refiere a derechos e intereses que deben ser objeto de una especial protección y salvaguarda.

- c) La Administración, luego de concluir el trámite de audiencia, y se no lo hubiera hecho, aprobará el listado definitivo de los titulares del derecho de realojo y se lo notificará a los mismos.
- d) A modo de cláusula de cierre y salvaguarda, se preve que la Administración pueda, en momentos posteriores a la cumplimentación de los trámites descritos, reconocerle el derecho de realojo a quienes acrediten reunir los requisitos legales para ello.

2.5.5.2. El derecho de retorno

El derecho de retorno surge para los arrendatarios de viviendas cuando no puedan hacer uso de éstas como consecuencia de la ejecución de actuaciones aisladas mediante sistemas diferentes del de expropiación, materializándose en los derechos al alojamiento provisional y al retorno a la vivienda inicialmente ocupada cuando termine la ejecución de la actuación (art. 14.2 LR²¹).

Este derecho complejo en razón de su objeto, pues comprende dos derechos diferentes (alojamiento provisional y retorno propiamente dicho), es exigible ante el dueño de la nueva edificación si bien está limitado en el tiempo por el término del contrato de arrendamiento del que brota.

En cuanto al modo en el que ha de hacerse efectivo el derecho, el apartado 2 del art. 14 LR regula mínimamente las condiciones en las que ha de hacerse efectivo el derecho de retorno. Así, la nueva vivienda que deberá facilitarse al titular del derecho:

- a) Se localizará en el mismo solar o en un entorno del edificio demolido o rehabilitado.
- b) Será de características análogas a la ocupada originariamente por el arrendatario.
- c) Su superficie no será inferior en un 50% a la inicialmente ocupada, debiendo tener, en todo caso, una superficie de 90 m² o igual a la que tuviese la vivienda afectada.

Por el contrario, la ley nada dice acerca del derecho de alojamiento provisional, ni mediante remisión a lo previsto para el derecho de realojo (opción, a mi entender, perfectamente factible) ni siquiera mediante referencias genéricas a, por ejemplo, las condiciones y límites de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

V A modo de conclusión

21 Art. 14.2 LR: "Cuando se actúe de manera aislada y no corresponda aplicar la expropiación, los arrendatarios que, a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición no puedan hacer uso de las viviendas arrendadas, tendrán derecho a un alojamiento provisional, así como a retornar cuando sea posible, siendo ambos derechos ejercitables frente al dueño de la nueva edificación, y por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato".

La evaluación global que puede hacerse de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no puede ser sino positiva en tanto en cuanto es una norma que pretende abordar con una pretensión de integridad y complitud tanto el tratamiento del deber de rehabilitación urbanística como de las complejas actuaciones de renovación y regeneración de los ámbitos urbanos degradados. Especialmente ha de elogiarse la regulación de este tipo de operaciones urbanas, huérfanas de una regulación propia y específica que atienda su especial naturaleza y problemática. Ya únicamente por esta pretensión han de reconocerse el mérito de la norma.

No obstante, se trata de una ley que, a mi juicio, contiene una serie de taras y defectos que no pueden obviarse y que la lastran, en algún aspecto de modo decisivo. Tales defectos vendrían dados, por una parte, por la deficiente técnica legislativa puesta de manifiesto en la redacción de algunos preceptos y que redundan en la aparición de lagunas y dificultades para su interpretación y coordinación con otras normas, dificultando potencialmente su aplicación práctica. Por otra parte, puede criticarse de esta ley cierta falta de ambición en su contenido por cuanto se optó, con frecuencia, por diferir la regulación de determinados aspectos a lo que disponía la legislación urbanística (autonómica) aplicable. Entiendo, como ya se ha apuntado en algún momento, que resultaría factible completar el diseño jurídico de determinadas instituciones y procedimientos sin invadir las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.

Con todo, reiterando lo expuesto, la evaluación final de la ley ha de ser positiva. Además, en última instancia, será su aplicación práctica la que determine la medida de su éxito o de su fracaso.

VI Bibliografía

- BERROCAL LANZAROT, Ana Isabel (2001): «Primeras reflexiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Actualidad Civil*, 27/06/2013. Madrid: La Ley.
- CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2013): «Administración local y proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* núm. 9.
- (2013): «La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Práctica Urbanística* núm. 122.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena (2003): *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: Thompson- Civitas.
- (2006): *El decoro urbanístico en Galicia*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1998): *La rehabilitación urbanística*. Madrid: Aranzadi.
- ROBLES REYES, Juan Ramón (2001): «De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y

las Siete Partidas» en *Anales de Derecho* núm. 19, 181-193. Murcia: Universidad de Murcia.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique; RAMOS COVELO, Alfonso; RIOBÓ IBÁÑEZ, Marta (2004): «Derecho urbanístico de Galicia». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Os problemas que se formulan na
execución das sentenzas urbanísticas

Los problemas que se plantentan en la ejecución de sentencias urbanísticas

The problems that are formulated in
the execution of urbanistic sentences



LAURA LÓPEZ DEL CASTILLO

Funcionaria del cuerpo de gestión de administración
de la Xunta de Galicia (España)
laura.lopez.del.castillo@xunta.es

Recibido: 08/11/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *A tutela xudicial efectiva comprende o dereito a obter a execución das sentenzas como última fase do proceso. Non obstante, é unha fase moi importante posto que a través dela se vai materializar a protección xudicial. Con este estudo achegámonos aos principais problemas que formula a execución urbanística en sede xudicial, analizando especialmente os casos da inexecución das sentenzas urbanísticas sobre a base da imposibilidade material ou legal a que se refire o artigo 105 da Lei de xurisdición contencioso-administrativa. Tras analizar as principais correntes doutrinarias e xurisprudenciais na materia encontrámonos cunha tendencia á interpretación restritiva das causas da inexecución das sentenzas que entronca cunha práctica xudicial cada vez máis respectuosa co dereito de execución de sentenzas como parte integrante do dereito fundamental do artigo 24.1 CE.*

Palabras clave: *Tutela xudicial efectiva, execución de sentenzas urbanísticas, imposibilidade material e legal.*

Resumen: *La tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener la ejecución de las sentencias como última fase del proceso. Sin embargo, es una fase muy importante puesto que a través de ella se va a materializar la protección judicial. Con este estudio nos acercamos a los principales problemas que plantea la ejecución urbanística en sede judicial, analizando especialmente los casos de inejecución de sentencias urbanísticas en base a la imposibilidad material o legal a que se refiere el artículo 105 de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa. Tras analizar las principales corrientes doctrinales y jurisprudenciales en la materia nos encontramos con una tendencia a la interpretación restrictiva de las causas de inejecución de sentencias que entronca con una práctica judicial cada vez más respetuosa con el derecho de ejecución de sentencias como parte integrante del derecho fundamental del artículo 24.1 CE.*

Palabras clave: *Tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias urbanísticas, imposibilidad material y legal.*

Abstract: *The effective legal protection includes the right to obtain the performance of judgments as the legal process's final stage. However, it is a very important phase, as, through it, the judicial protection is embodied. With this study, we have approached the main problems of urban planning implementation in court, especially analyzing the cases of non-performance of urban planning decisions based on the material or legal impossibility referred to article*

105 of the Law on Administrative Justice. After analyzing the doctrinal and jurisprudential main streams in this area, we find a tendency to a restrictive interpretation of the causes of non-execution of judgments which connects with a judicial practice increasingly respectful of the enforcement of judgments' right as part of the fundamental right provided on article 24.1 of the Spanish Constitution.

Key words: Effective judicial protection, enforcement of urbanistic judgments, legal and material impossibility.

Índice: *Relación de abreviaturas* 1. *O dereito á execución das sentenzas* 1.1. *A potestade xurisdiccional* 1.2. *O dereito á execución de sentenzas como parte do dereito constitucional á tutela xudicial efectiva* 1.3. *A execución de sentenzas no ámbito contencioso -administrativo e os problemas específicos que se formulan no dereito urbanístico* 2. *Execución de sentenzas: os posibles contidos do fallo* 2.1. *O contido da execución en sentenzas contenciosas* 2.2. *Supostos propios de dereito urbanístico* 3. *As distintas clases de execución* 3.1. *Execución voluntaria* 3.2. *Execución forzosa* 3.2.1. *Introdución* 3.2.2. *Aspectos procesuais* 3.3. *Execución fraudulenta* 3.4. *Execución provisional* 4. *Causas de inexecución de sentenzas urbanísticas* 4.1 *Introdución* 4.2. *Imposibilidade material* 4.3. *Imposibilidade legal* 4.3.1. *Casos nos que se dita unha nova licenza que ampara a construción que fora declarada ilegal* 4.3.2. *Cambios normativos que legalizan as construcións ilegais* 4.3.2.a) *Cambio no plan urbanístico cando a licenza declarada ilegal era contraria a este. Requisitos para que se poida apreciar a imposibilidade legal* 4.3.2.b) *Cambio lexislativo cando a licenza era contraria á lei (presa de Itoiz)* 4.3.2.c) *Breves conclusións* 4.3.3. *Terceiros adquirentes* 4.3.4. *Existencia de obras públicas e bens de uso ou servizo público* 4.4. *Outros supostos* 4.5. *Aspectos procesuais* 5. *Nulidade de actos e disposicións contrarios ao pronunciamento da sentenza ditados coa finalidade de eludir o seu cumprimento. Procedemento* 6. *Facultades procesuais de que dispoñen os xuíces e tribunais para levar para efecto as sentenzas* 7. *Conclusións*. 8. *Bibliografía. Relación de sentenzas e autos TC e TS*

Relación de abreviaturas

ATC	Auto Tribunal Constitucional
ATS	Auto Tribunal Supremo
CCAA	Comunidades Autónomas
CC	Código Civil
CP	Código Penal
Fdto. Jco.	Fundamento Jurídico
Juzgados C-A	Juzgados de lo Contencioso- Administrativo
L.	Ley
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LJCA	Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOUGA	Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural en Galicia
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L. 30/1992)
MF	Ministerio Fiscal
pág.	página
págs.	páginas
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
ss.	siguientes
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSJG	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJG	Tribunal Superior de Justicia de Galicia

1 El derecho a la ejecución de las sentencias

1.1 La potestad jurisdiccional

Hasta la Constitución de 1978 la ejecución de las sentencias firmes en el ámbito contencioso-administrativo correspondía a los órganos de la Administración, esto suponía dejar en manos de la Administración la ejecución de los fallos judiciales. Este sistema, heredado del régimen francés del siglo XIX, dejaba en suspenso el sistema de garantías de la vía contencioso-administrativa.

Con la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 se avanzó al otorgar al tribunal sentenciador unas facultades para adoptar, a instancia de las partes interesadas, medidas adecuadas para promover y activar la total ejecución de la sentencia. Pero el cambio definitivo se produce con el artículo 117.3 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) el cual establece que *“el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”*. Así, tal como expone el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *“toda tradición histórica de separación de poderes ha quedado rota en nuestro sistema contencioso-administrativo por el artículo 117.3 de la CE”*¹. Este precepto supone una garantía del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva que recoge el artículo 24.1 de la CE y que, tal como veremos más adelante, y según la doctrina del Tribunal Constitucional, engloba el derecho a la ejecución de las sentencias. Esto va a producir un choque con las potestades administrativas de autotutela ejecutiva que puede plantear problemas en algunos supuestos: pensemos, por ejemplo, en una demolición realizada por la Administración, fruto de una orden de ejecución, sin esperar a que se dicte sentencia por el órgano judicial en el supuesto de que no se hubiera solicitado la suspensión del acto.

El siguiente paso en la evolución legislativa lo constituye la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1998 cuya exposición de motivos reproduce el mandato constitucional; en ella, se pone de manifiesto el esfuerzo realizado en el texto legal para incrementar las garantías de la ejecución de las sentencias, ámbito éste que califica como una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo. La propia LJCA añade a continuación que *“como viene señalando la jurisprudencia, ese derecho (de tutela judicial efectiva) no se satisface mediante una justicia meramente teórica, sino que conlleva el derecho a la ejecución puntual de lo fallado en sus propios términos. La negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas”*.

Por tanto, actualmente son los jueces los que tienen que velar por la efectividad de los fallos judiciales no entendiéndose satisfecho el derecho consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, sino en el momento en que la sentencia está completamente ejecutada. Todo el proceso judicial se quedará vacío si no se cumple esta última fase judicial de ejecución y

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 2000 pág. 541 citado en CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio y MERINO MOLINS, Vicente, *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*, pág. 33.

poco habremos conseguido si tras años de lucha ante los tribunales conseguimos un fallo judicial que ordena la demolición y finalmente no se ejecuta.

Pese a los esfuerzos del legislador veremos que, en la práctica, son muchos los supuestos en los que no se cumplen los fallos judiciales. Esta cuestión está especialmente agudizada en los procesos urbanísticos habida cuenta de los intereses implicados en esta clase de litigios.

1.2 El derecho a la ejecución de sentencias como parte del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva

El artículo 24.1 CE reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y prohíbe la indefensión estableciendo que: *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos legítimos, sin que en ningún caso, pueda producirse indefensión”*.

La concreción de derechos del artículo 24.1 ha sido una labor llevada a cabo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC). Según esta doctrina englobaría los siguientes derechos: derecho de acceso a la justicia; derecho a la obtención de una resolución de fondo siempre que se cumplan los requisitos procesales para ello², que en ningún caso supone derecho a obtener una resolución favorable a las pretensiones del litigante; derecho a una sentencia motivada, esto es una sentencia fundada en derecho que no sea arbitraria ni irrazonable y que no incurra en error patente; derecho a una sentencia congruente; derecho a los recursos que legalmente se establezcan y, como última dimensión del artículo 24.1, el derecho a la ejecución de las sentencias.

Analizaremos brevemente esta última vertiente del derecho.

Doctrina y jurisprudencia han venido entendiendo que la tutela judicial no será efectiva si el mandato que ésta contiene no se cumple. Así, la STC 32/1982 de 7 de junio³ dispuso que el derecho a la tutela judicial efectiva *“exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiera lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de algunas de las partes en meras declaraciones de intenciones.”* (Fdto. Jco. Nº 2).

Hay que poner aquí de manifiesto que uno de los presupuestos del derecho constitucional, que estamos examinando, es que las resoluciones judiciales a ejecutar sean firmes, esto es, que no sean susceptibles de recurso alguno, lo que como veremos no significa que las sentencias no firmes no sean susceptibles de ejecución a través de la ejecución provisional de sentencias, pero esta ejecución provisional no formará parte del derecho fundamental.

2 STC 9/1981, de 31 de marzo (RTC 1981/9) Fdto. Jco. Nº 4.

3 STC 32/1982, de 7 de junio (RTC 1982/32) Fdto. Jco. Nº2.

1.3 La ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo y los problemas específicos que se plantean en el derecho urbanístico

La LJCA de 1998 incorpora en sus artículos 103 a 113 el régimen legal de la ejecución de sentencias. El artículo 103.1 LJCA se aparta definitivamente de la atribución a las Administraciones Públicas de la potestad de hacer ejecutar las sentencias y atribuye esta competencia al **juez o tribunal que ha conocido del asunto en primera instancia**.

Poniendo este artículo en relación con las reglas de competencias de la propia LJCA, en materia urbanística van a ser los Juzgados Contencioso-Administrativos y los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) los que van a llevar el peso de la ejecución. El artículo 8 LJCA establece la competencia de los Juzgados C-A para conocer, en única o primera instancia, los recursos que se deduzcan frente a los actos de entidades locales con exclusión de las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico, y, según el artículo 10 LJCA, los TSJ van a ser los competentes para conocer, en única instancia, de los recursos de actos de las entidades locales y de las comunidades autónomas cuando su conocimiento no esté atribuido a los juzgados de lo contencioso, así como frente a las disposiciones generales emanadas de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Esto supone que, a grandes rasgos, y en materia urbanística, la competencia de ejecución corresponde a:

- 1 los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo respecto de las sentencias derivadas de los recursos frente a licencias urbanísticas.
2. los TSJ en relación a las sentencias derivadas de impugnaciones de planes e instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados por las entidades locales.

Pese a la obligación legal y constitucional de ejecución de sentencias, lo cierto es que la práctica urbanística nos muestra numerosos casos en que este deber es incumplido. Este malestar ha sido puesto de manifiesto por la jurisprudencia administrativa que, recogiendo pronunciamientos del TC, ha concluido que *“conviene insistir en esta última dimensión del derecho a la tutela judicial, porque es ciertamente aquí, en los incumplimientos administrativos disimulados o indirectos, donde se ocultan los mayores riesgos tanto para el sistema jurídico general como para los derechos de los particulares”*⁴.

La base legal para que se produzcan estos incumplimientos se encuentra en dos supuestos que recoge el artículo 18.2 de la LOPJ y específicamente el artículo 105 de la LJCA: la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia y la expropiación de los derechos e interés reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme.

Haremos aquí una referencia al **principio de proporcionalidad** y su incidencia en esta materia. Con carácter general, este principio supone la necesidad de una adecuación o armonía entre el fin de interés público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo, por tanto, si cabe una medida menos gravosa que satisface igualmente el fin perseguido el principio de proporcionalidad nos llevará a aplicarla. Si bien, como ha puesto de relieve el TS en la Sentencia de 2 de octubre de 2002⁵ *“en los casos de actuaciones que,*

4 ATS de 16 de noviembre de 2002 (JUR 2002/266664) (Fdto. Jco. 2º) recogiendo la doctrina constitucional establecida en la STC nº167/1989.

5 STS de 2 de octubre de 2002 (RJ 2002/8858) Fdto. Jco. nº 2.

como la que se enjuicia, contradicen el planeamiento urbanístico, la Administración resulta obligada a restaurar la realidad física alterada o transformada por medio de la acción ilegal. No tiene posibilidad de optar entre dos o más medios distintos por lo que no resulta de aplicación el principio de proporcionalidad." Por ello, el principio de proporcionalidad juega a la hora de elegir la medida a aplicar en la sentencia, moderando la aplicación de la drástica medida de demolición cuando el desajuste legal sea mínimo, pero no para modular la ejecución una vez establecida en la misma la medida de derribo.

El problema principal que nos encontramos en el derecho urbanístico es el de deslindar cuándo estamos ante un caso de imposibilidad legal y cuándo ante supuestos de ejecución fraudulenta. Los casos más patentes de inejecución de sentencias urbanísticas se producen como consecuencia de la existencia de un fallo judicial que obliga a la demolición de un inmueble. En estos supuestos es frecuente que nos encontremos con la aprobación de un planeamiento posterior o una ulterior licencia que va a dar cobertura jurídica a esa obra ilegal. El elemento clave para discernir si estamos ante una imposibilidad o ante un caso defraudatorio va a venir dado por la existencia o no de **"finalidad de eludir el cumplimiento del fallo judicial"**.

El artículo 118 del Texto Constitucional prevé que las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes de Jueces y Tribunales son de obligado cumplimiento y recoge la obligación de prestar la colaboración requerida por ellos, tanto en el curso del proceso como en la ejecución de lo resuelto. En este sentido, el TC puso de manifiesto en su Sentencia 312/2006 de 8 de noviembre⁶ que las resoluciones judiciales han de ser cumplidas por el ente público el cual ha de llevarlas a cabo con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, por imponerlo el artículo 118 de la Constitución, y cuando tal obstaculización se produzca, el juez ha de adoptar medidas necesarias para su ejecución sin que se produzcan dilaciones indebidas, pues el retraso injustificado en la adopción de las medidas indicadas afecta en el tiempo a la efectividad del derecho fundamental.

Los artículos 103.2 y 3 LJCA y 17.2 LOPJ insisten en este deber de colaboración aunque en la práctica esta **colaboración es más bien escasa**: la realidad demuestra que los Ayuntamientos, no sólo no prestan la colaboración requerida en el ámbito urbanístico, sino que a través de la interposición indiscriminada de los recursos pretenden la máxima dilación posible de los procesos judiciales, especialmente en el caso de condenas de demolición por las consecuencias políticas que puede acarrear llevar a término a ejecución. En muchas ocasiones, las administraciones locales se basan en la falta de medios materiales para llevar a cabo este deber, por ello, sería interesante que en la LJCA se regulara unos mecanismos concretos para hacer efectivo esta obligación y previese la necesidad de acudir a instancias superiores como la Comunidad Autónoma en caso de falta de medios de las administraciones locales.

Lo que sí hace la LJCA en relación con este deber de colaboración, es prever las consecuencias derivadas del incumplimiento de este deber, que podrá conllevar la imposición de multas coercitivas así como la deducción del oportuno testimonio para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder (testimonio por un posible delito de desobediencia) (artículo 112 de la LJCA).

6 STC 312/2006 de 8 de noviembre (RTC 2006/312).

2 Ejecución de sentencias: los posibles contenidos del fallo

2.1 El contenido de la ejecución en sentencias contenciosas.

En el ámbito urbanístico, lo normal es que el fallo contemple dos actividades a realizar: una de carácter jurídico destinada a modificar el acto anulado y otra de carácter fáctico o material que va a transformar la realidad física y que normalmente conllevará la demolición de lo ilegalmente construido.

El **artículo 71 de la LJCA** es el que recoge en sus cuatro apartados los distintos pronunciamientos que la sentencia puede contener:

1. Sentencia estimatoria con decisión anulatoria: en el apartado a) se señala que la sentencia *“declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada”*.

En materia urbanística, en muchas ocasiones el fallo judicial se refiere a la anulación jurisdiccional de una licencia urbanística que ha dado lugar a una determinada construcción. A esta declaración de nulidad de una licencia le sigue, como complemento material, la demolición de lo indebidamente construido con fundamento en la licencia anulada.

Se ha planteado qué ocurre cuando la parte dispositiva de la sentencia sólo anula la licencia pero guarda silencio en relación de lo construido al amparo de la misma. En este sentido, es muy clarificadora la STS de 7 de junio de 2005⁷ al disponer que *“... tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución...”*.

2. Sentencia estimatoria de pretensión de reconocimiento de situación jurídica individualizada. En el apartado b) del artículo 71 se recoge el supuesto de una pretensión de *“reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada”*, en cuyo caso el fallo *“reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma”*; con esta última referencia se adelanta al fallo un pronunciamiento propio de la ejecución.

En el ámbito urbanístico nos encontramos con sentencias en las que se reconoce el derecho de un particular a que se le conceda una licencia urbanística. En la ejecución de esta clase de sentencias puede plantear problemas un posterior cambio de normativa que haga que la licencia concedida sea contraria a derecho. En estos supuestos la jurisprudencia ha optado por acordar la imposibilidad legal con un carácter muy

7 STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244) Fdto. Jco. 7º.

restrictivo: sólo se va a producir la imposibilidad si la ejecución de la sentencia va a suponer un obstáculo serio para la ejecución del nuevo planeamiento⁸.

3. En el apartado c) del artículo 71 LJCA se refiere al supuesto en que la parte dispositiva consista “*en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria*”, como puede ser el otorgamiento de una licencia indebidamente denegada, y se contempla la posibilidad de que la sentencia establezca un plazo para que se cumpla el fallo, recogiendo así una posibilidad de excepcionar el plazo de 2 meses que se prevé para la ejecución voluntaria de la sentencia.
4. Sentencia estimatoria de pretensión de indemnización de daños y perjuicios, que recoge el último apartado del artículo 71.1 en su apartado d) LJCA.

2.2 Supuestos propios de derecho urbanístico

Sin ánimo de exhaustividad, vamos a analizar algunos de los supuestos de sentencias urbanísticas y los problemas que se plantean en su ejecución:

- Sentencias que acuerdan la demolición de obras ejecutadas sin licencia o supuestos de obras que rebasan la licencia otorgada.
- Sentencias que acuerdan la anulación de licencias otorgadas.
- Sentencias que anulan un Plan Urbanístico.
- Sentencias anulatorias de instrumentos de ejecución urbanística (proyectos de compensación, reparcitaciones...)
- Otras sentencias relativas a la disciplina urbanística (sanciones, órdenes de ejecución, declaración de ruina...)

Veamos ahora, someramente, qué es lo que suele suceder para que las sentencias terminen inejecutadas.

1. Sentencias que acuerdan la demolición de obras ejecutadas sin licencia o supuestos de obras que rebasan la licencia otorgada

Al igual que sucede respecto al supuesto ya mencionado de anulación de la licencia, en este caso, también se ha recogido la necesaria obligación de derribo de lo construido sin la preceptiva licencia.⁹

En cuanto a si existe diferente tratamiento entre los supuestos de obras finalizadas o en curso de ejecución Geis i Carreras¹⁰ concluye diciendo, tras un exhaustivo análisis jurisprudencial:

8 STS de 4 de mayo de 1994 (RJ 1994/4146) relativa a una licencia para ampliar unas naves industriales, planteada la imposibilidad de ejecución como consecuencia de una nueva ordenación urbanística que había transformado en vial y zona verde parte del terreno en que debía realizarse la ampliación de la industria, el TS revocó la sentencia apelada que sí había determinado la imposibilidad basándose en que el Ayuntamiento de Camprodón no justificó cuál era la incidencia de la ampliación en el nuevo planeamiento y si los intereses públicos a los que respondía se verían afectados o no.

9 SSTs de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367) y de 23 de junio de 2008 (RJ 2008/3263).

10 GEIS I CARRERAS, Gemma, *La ejecución de sentencias urbanísticas*, Barcelona, Atelier, 2009, pág. 88.

dencial, que el hecho de que las obras no estén finalizadas no condiciona su derribo, lo que muchas veces ocurre es que el hecho de que las obras estén ya rematadas encarece el coste, lo que provoca un trasfondo económico que provoca que surjan más tácticas evasivas del cumplimiento de la sentencia.

En este punto conviene hacer una sucinta referencia al supuesto del artículo 319 del Código Penal (CP) que se refiere al supuesto de obras ilegales en suelo no urbanizable en cuyo apartado 3º dispone que los jueces *podrán ordenar* la demolición. La reforma operada por la L.O. 5/2010 no modificó este punto que sigue atribuyendo a los jueces la posibilidad y no la obligación de ordenar la demolición de lo construido cometiendo este tipo legal, lo cierto es que la reforma se podía haber aprovechado para imponer como consecuencia necesaria de la comisión del tipo delictivo la demolición lo que sería consonante con la jurisprudencia del TS que venimos citando.

En cuanto a los supuestos de obras que rebasan la licencia otorgada el mecanismo o subterfugio que se utiliza habitualmente para eludir la ejecución de la sentencia es o bien acudir a la imposibilidad material de su ejecución o bien el otorgamiento de una licencia nueva que ampare toda la construcción (supuesto en el que se acudirá a la imposibilidad legal).

2. Sentencias que acuerdan la anulación de licencias otorgadas

El motivo de fondo de la anulación puede ser:

- Bien la vulneración de un plan urbanístico: en estos casos la Administración intentará modificar el Plan para legalizar la construcción ilegal. Pueden citarse los siguientes ejemplos jurisprudenciales:
- Caso de Deià (Mallorca) en el que se acordó la demolición de cuatro edificios por ilegalidad de licencias; el Ayuntamiento aprueba un plan especial por el que resultan legalizadas. El TS en Sentencia de 1 de marzo de 2005¹¹ entiende que no cabe alegar imposibilidad legal en este supuesto por considerarse un subterfugio para impedir el cumplimiento de una decisión judicial.
- Caso del Fortín de la Reina (Tarragona), en el cual se acordó inicialmente la ilegalidad de la licencia al estar concedida en zona verde con vulneración del plan urbanístico. En este supuesto lo que hizo el ayuntamiento fue, paralelamente al proceso judicial en el que se impugnaba la licencia, revisar y adaptar el PGOU convirtiendo ese espacio en una zona de equipamiento privado para el uso de bares y restaurantes. En el proceso de ejecución se alegó imposibilidad legal que no fue admitida ni por el TSJ ni por el TS (STS de 1 de marzo de 2001¹²). Las modificaciones introducidas en el PGOU de Tarragona fueron declaradas nulas por el TSJ y en casación el TS que entendió que nos encontrábamos ante un caso de desviación de poder (STS de 5 de abril de 2001¹³).

11 STS de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367).

12 STS de 1 de marzo 2001 (RJ 2001/2367).

13 STS de 5 de abril 2001, (ver también STS de 18 de febrero de 2004 (RJ 2004/3160), que desestima recurso de casación.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- Bien la vulneración de la ley o reglamento: en estos casos suelen entrar en juego las validaciones legislativas de la que es prototipo el supuesto de la presa de Itoiz.

3. Sentencias que anulan un Plan Urbanístico

Aquí englobaríamos los supuestos de:

- Anulación del PGOU, que plantea la posible ilegalidad de los planes derivados.
- Anulación de los planes derivados, en cuyo caso la Administración lo que suele hacer es aprobar, revisar, modificar el plan general que legaliza el plan derivado si se trata de una anulación parcial o bien, si la anulación del plan derivado es total, aprobará un nuevo planeamiento que sustituye al ilegal.

En este sentido hay que destacar que el TS ha entendido que la anulación de los instrumentos de planificación urbanística dejan a salvo las licencias firmes por razones de seguridad jurídica.

4. Sentencias anulatorias de instrumentos de ejecución urbanística

Los jueces y tribunales también pueden estimar la anulación de los instrumentos de gestión. Desde esta óptica, hay que tener en cuenta que la anulación de un plan traerá como consecuencia, en la mayor parte de las ocasiones, la anulación de los instrumentos de gestión surgidos en base al mismo.

Podemos citar como ejemplos de estas anulaciones las siguientes:

- Anulación del proyecto de reparcelación, aquí se van a ver afectados muchos propietarios y terceros adquirentes y, por ello, los tribunales suelen ser reacios a llevar a cabo la demolición; la ejecución en estos supuestos pasa por la redacción de un nuevo proyecto de reparcelación, y así lo han entendido diversas Sentencias del TS¹⁴. No obstante, en otros casos se ha optado por acordar una imposibilidad material en base a que no se podía devolver las fincas en cuestión por estar ubicadas en ellas dotaciones, espacios públicos y solares de reemplazo de otras fincas que lo impedían, entendiendo que lo procedente era una indemnización de daños y perjuicios (STS de 30 de diciembre de 2009¹⁵).
- Anulación del proyecto de la Junta de Compensación, en estos supuestos sería importante adoptar medidas cautelares que paralicen el proyecto desde el momento de su impugnación ante la jurisdicción contenciosa.
- Anulación de la expropiación urbanística, que conllevará la reversión de la expropiación urbanística, por ejemplo por una desafectación por alteración de la causa expropiatoria que implicará necesariamente la reversión al anterior propietario en la ejecución del fallo de la sentencia.

14 STS de 24 de mayo 1993 (RJ 1993/3503) y STS de 27 de julio de 2005 (RJ 2005/6732).

15 STS de 30 de diciembre 2001 (RJ 2010/3024).

- Anulación de un convenio urbanístico de ejecución, en estos casos la jurisprudencia ha entendido que procedería la demolición de lo construido, así la STS de 22 de diciembre de 2008¹⁶.

5. Sentencias relativas a la disciplina urbanística

Son muchos los supuestos que se pueden englobar aquí: sanciones, órdenes de demolición, declaración de ruina, etc. En ocasiones, estas sentencias no se ejecutan porque no hay un tercero que inste la ejecución de las mismas; pensemos por ejemplo en el caso de las sanciones, a la Administración no le interesará ejecutar la sentencia por los costes políticos que le puede conllevar y si los jueces no ejercitan las facultades que les otorga el ordenamiento (y que trataremos más adelante), la realidad práctica demuestra que muchas de ellas acaban inejecutadas.

3 Las distintas clases de ejecución

Siguiendo a la LJCA podemos diferenciar las clases de ejecución de sentencias que analizaremos de forma somera para poder analizar más detenidamente las principales causas de inejecución.

3.1 Ejecución voluntaria

Según el artículo 104 del texto legal

“1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.

2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.

3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio.”¹⁷

¹⁶ STS de 22 diciembre 2008 (RJ 2009/365).

¹⁷ Este artículo ha sido reformado por la L.37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Los requisitos que se derivan de la regulación de la LJCA son:

- La sentencia ha de ser firme.
- El artículo 104 exige que se comunique la sentencia *“en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso”*. La comunicación al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, y, por tanto, no la que se pudiera hacer al representante procesal de la Administración, es la que va a determinar el inicio del cómputo de plazo de 2 meses de ejecución voluntaria que se establece como regla general en la LJCA. El plazo para realizarla es de diez días.
- Con anterioridad a la reforma del año 2011 se daba otro plazo de 10 días a continuación para remitir al órgano judicial acuse de recibo de la mencionada comunicación. Y sólo a partir de ese acuse de recibo comenzaba el día a quo del cómputo del plazo de la ejecución voluntaria. Con buen criterio se suprime ese segundo plazo con el fin de agilizar la tramitación. A continuación la Administración receptora debe indicar al Juzgado o Tribunal ejecutor de la sentencia el *“órgano responsable del cumplimiento de aquél”*.
- El plazo de ejecución voluntaria es el de *“dos meses a partir de la comunicación de la sentencia”*, si bien hay que tener en cuenta que:



Se entiende que esta forma de ejecución sería el cauce normal de cumplimiento de sentencias, si bien en la práctica son muy pocas las sentencias urbanísticas que se cumplen en el período voluntario.

3.2 Ejecución forzosa

3.2.1 Introducción

Presupuesto para iniciar la ejecución forzosa de las sentencias es el cumplimiento de todos y cada uno de los trámites para la ejecución voluntaria. Por ello, una vez cumplidos aquéllos y transcurridos los plazos señalados en el artículo 104 LJCA, es cuando puede procederse al inicio de la ejecución forzosa de las sentencias.

En el artículo 108 LJCA se establecen los distintos modos de ejecución de las sentencias que serán analizados en el último epígrafe del trabajo relativo a las facultades procesales de que disponen los jueces y tribunales para llevar a efecto las sentencias.

3.2.2. Aspectos procesales

La vía arbitrada por la LJCA es la de la cuestión incidental a que se refiere el artículo 109 LJCA¹⁸. En base a este precepto podemos decir:

- Que este sería el cauce procedimental adecuado para tramitar, no sólo la solicitud de ejecución forzosa, sino también cuestiones tales como:
 - los supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias del artículo 103.4 LJCA para determinar si se han dictado para eludir los pronunciamientos de las sentencias;
 - los supuestos de actuaciones administrativas de carácter material posteriores a la sentencia que contravienen los pronunciamientos del fallo;
 - o los casos de imposibilidad material o legal de la ejecución, a que luego nos referiremos.

-
- el supuesto previsto en el artículo 71.1.c) LJCA permite que la misma sentencia pueda “establecer plazo para que se cumpla el fallo” en los casos en los que la Administración fuera condenada a la emisión de un acto o a la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria.
 - El artículo 104.3 LJCA contempla la posibilidad de establecer un plazo inferior.

18 Según el artículo 109 de la LJCA:

“1. La Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, podrán promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución y especialmente las siguientes:

- 1. Órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones.*
- 2. Plazo máximo para su cumplimiento, en atención a las circunstancias que concurran.*
- 3. Medios con que ha de llevarse a efecto y procedimiento a seguir.*
- 2. Del escrito planteando la cuestión incidental el Secretario judicial dará traslado a las partes para que, en plazo común que no excederá de veinte días, aleguen lo que estimen procedente.*
- 3. Evacuado el traslado o transcurrido el plazo a que se refiere el apartado anterior, el Juez o Tribunal dictará auto, en el plazo de diez días, decidiendo la cuestión planteada”.*

- Plazo de tiempo para instar este incidente, el artículo 109 se limita a decir *“mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia”*. Se ha planteado aquí si existe un plazo de caducidad de esta acción. La doctrina ha venido discutiendo sobre la posibilidad de aplicar a este orden jurisdiccional el plazo de 5 años de caducidad que prevé la LEC en su artículo 518 o si el plazo sería el previsto con carácter general en el artículo 1964 CC de 15 años. Este último es el que el TS entiende aplicable debido al peculiar sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas (así lo ha venido a recoger en la Sentencia de 7 de junio de 2005¹⁹, fundamento jurídico número decimocuarto).

Además, como ha puesto de manifiesto la doctrina *“puede renovarse cuantas veces sea menester”*²⁰ mientras no conste en autos la total ejecución no existiendo límite al número de veces de su utilización.

Esta amplitud objetiva unida a la amplitud temporal con la que está configurado conlleva riesgos para la propia ejecución de sentencias porque en muchas ocasiones ese incidente es utilizado con voluntad dilatoria.

- Órgano jurisdiccional competente: el artículo 103.1 de la LJCA atribuye la competencia para la ejecución de las sentencias al Juzgado o Tribunal que haya conocido del asunto en primera o única instancia.
- Legitimación: el precepto atribuye legitimación a la Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo, con esta última expresión se incluyen a personas interesadas en la ejecución del fallo aunque no hayan comparecido en el proceso principal. El concepto *“personas afectadas”* también ha sido analizado por la jurisprudencia y así la STS de 7 de junio de 2005²¹ determinó que, por tales, había que entender aquellas que puedan ver menoscabados o perjudicados sus derechos o sus intereses legítimos por efecto de la ejecución o inejecución de la sentencia y ello con independencia de que hayan intervenido o hubieran podido hacerlo en el proceso principal, habiendo renunciado a ello. Esta ampliación de la legitimación a las *“personas afectadas”* tiene una gran importancia porque permite solicitar la ejecución a los inquilinos de viviendas que no hayan sido partes en el proceso, pero que como tales van a ser los primeros afectados por la sentencia.

La doctrina se ha planteado si pese a la dicción literal del artículo 109 también estaría legitimado el propio órgano jurisdiccional para instar la ejecución forzosa. FERNÁNDEZ VALVERDE²² considera que sí estaría legitimado puesto que sería un contrasentido ampliar la legitimación para la ejecución de las sentencias a personas afectadas por la misma que no han sido parte en el litigio e impedir al mismo tiempo que el Tribunal que ha resuelto el litigio no lo pueda realizar de oficio en el ejercicio de su potestad jurisdiccional.

¹⁹ STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244).

²⁰ BELTRÁN DE FELIPE, M.: “Comentario al artículo 109, en Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, Edición especial de la Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, 1999, pág. 775 citado en GARCÍA SANZ y OTROS op.cit, pág. 25.

²¹ STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244).

²² FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael “La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico” *Revista de urbanismo y Edificación*, Aranzadi, núm.20/2009, pág. 26.



En materia urbanística se plantean dos cuestiones diferenciadas de la doctrina general en materia de legitimación:

- En primer lugar la legitimación del **Ministerio Fiscal** (MF) para instar la ejecución de la sentencia en el ámbito urbanístico y medioambiental. En esta materia están implicados unos fuertes intereses generales que han hecho que se le reconozca legalmente legitimación al MF por la Ley de Responsabilidad Medioambiental Ley 26/2007 de 23 de octubre (disposición adicional octava).
- En segundo lugar se plantea si en materia urbanística se puede invocar también en fase de ejecución el ejercicio de la **acción pública**: en este sentido hay que destacar la STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244), dictada en el asunto de Pazo de Quiñones, en este caso el auto recurrido en casación ya otorgaba legitimación a la Asociación, invocando el artículo 104.2 LJCA, por considerarlas personas afectadas, ya que se trataba de vecinos del ámbito físico próximo al punto de ubicación de un edificio que constituía una pantalla disonante con el entorno paisajístico y con las características de la casas del entorno, pero el TS añade que, además, dichas personas estarían también legitimadas como consecuencia del carácter público que nuestro ordenamiento jurídico atribuye a la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística.

En sentencia de 23 de abril de 2010²³ el TS ratifica este criterio al resolver un recurso de casación frente a un auto dictado por el TSJ de Madrid que no admitía la personación en autos de varias asociaciones de vecinos y ecologistas por entender que el concepto de “personas afectadas” a que se refiere el artículo 109 de la LJCA no puede hacerse extensivo a todo el conjunto de la sociedad, a los habitantes de una Comunidad Autónoma o de una ciudad ni tampoco a las entidades que tengan como objetivos la defensa de intereses difusos relacionados con la legalidad urbanística o con el medioambiente cuando ese fin societario sea el único título en que se base la legitimación. Tampoco se extendería sin más a la pluralidad indeterminada de destinatarios de la norma que era el PGOU de Madrid. Pues bien, en este caso el TS estima el recurso de casación interpuesto frente al auto manifestando que la trascendencia de la protección de la legalidad urbanística que llevó al legislador a ampliar la legitimación en cuanto al acceso a los órganos jurisdiccionales debe tener alguna consecuencia en el recurso contencioso administrativo tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, entendiendo el Alto tribunal que en este supuesto la asociación recurrente “Ecologistas en Acción-Coda” puede personarse en la ejecución para ejercitar las acciones tendentes únicamente al exacto cumplimiento de la sentencia²⁴.

3.3 Ejecución fraudulenta

Brevemente, puesto que será objeto de análisis más detenidamente en el epígrafe 5 del presente trabajo, diremos que con esta denominación nos referimos a aquellos supuestos en los que pese a que la Administración procede formalmente a la ejecución de la sentencia dictada, mediante los pronunciamientos, actos o actuaciones para ello necesarios pero, sin embargo, el resultado obtenido no conduce justamente a la finalidad establecida por la

23 STS de 23 abril 2010 (RJ 2010/4711).

24 “Ejecución de sentencia. Personación en ejecución de sentencia. La acción pública en materia de urbanismo, en la fase de ejecución” *Revista Práctica Urbanística*, número 95, Julio 2010, pág. 62-64.

propia ley; esto es, en realidad no se alcanza a cumplir la sentencia en la forma y términos que en ésta se consignan, para conseguir llevarla a puro y debido efecto²⁵.

En realidad se englobarían aquí dos supuestos concretos:

- El recogido en el artículo 103 en sus números 4 y 5 que dispone que: “4. *Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento*”. A través de este artículo se puede proceder a la anulación de la modificación del plan o posterior licencia dictada con la finalidad de eludir el cumplimiento del fallo judicial, supuestos que el TS ha calificado como de desviación de poder.
- En segundo lugar, la ejecución fraudulenta de la sentencia puede venir determinada como consecuencia de una actividad material de la propia Administración que contraviene los pronunciamientos del fallo contemplado en el artículo 108.2 que determina que en estos casos “*el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al Estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento*”.

3.4 Ejecución provisional

Como destaca Martínez de Pisón²⁶ la ejecución provisional puede convertirse en una alternativa para vencer una específica modalidad de resistencia administrativa al cumplimiento de las sentencias: la de su recurso indiscriminado para evitar su firmeza.

La regla general en cuanto a la ejecución de sentencias es que serán ejecutables cuando hayan adquirido firmeza. Sin embargo, se admite la ejecución provisional cuando se encuentre pendiente de recurso, si bien esta ejecución quedará condicionada, en lo que se refiere a su efectividad, a que la propia sentencia recurrida y ejecutada no sea revocada por la sentencia que dicte el tribunal que ha conocido del recurso.

La LJCA configura con carácter general los recursos judiciales con efecto suspensivo aunque contempla la posibilidad de la ejecución provisional en los artículos 84 y 91 siempre que se adopten determinadas cautelas para evitar el uso de recursos con una finalidad dilatoria de la satisfacción de la pretensión objeto del recurso.

De la regulación legal lo que nos interesa aquí poner de manifiesto son los límites a la ejecución provisional que contempla la LJCA y que va a suponer la práctica inaplicabilidad de este tipo de ejecución en materia urbanística.

- En primer lugar un **límite de carácter jurídico** que contempla la propia LJCA y que exige al juez que haga un juicio de previsibilidad, evaluando las consecuencias que puedan producirse con la ejecución provisional de la sentencia con el fin de ver si las consecuencias que la ejecución provisional puede producir podrán ser paliadas en el supuesto de revocación de la resolución recurrida.

25 FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael “La ejecución de sentencias en el ámbito urbanístico” *Revista de urbanismo y edificación* Aranzadi núm. 20/2009.

26 MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, ÍÑIGO “La ejecución provisional de sentencias en lo contencioso-administrativo”. Cuadernos Cívitas primera edición 1999, pág. 55.

Hay que destacar el diferente matiz que se contiene en los 2 artículos, así el 84 habla de "*situaciones irreversibles o perjuicios de **imposible** reparación*" frente a lo dispuesto en el artículo 91 que se refiere a "*situaciones irreversibles o causar perjuicios de **difícil** reparación*". El que el legislador haya utilizado diferentes términos en uno y otro supone que la ejecución provisional en el recurso de casación esté más limitada puesto que basta aquí con que se pueda producir un perjuicio de difícil reparación (y no de imposible reparación) para que el órgano judicial no pueda acordar la ejecución provisional.

- En segundo lugar, si el auto es estimatorio de la ejecución provisional el juez deberá establecer las medidas necesarias para evitar o paliar los perjuicios que pudieran producirse en los casos de revocación del fallo ejecutado. Si se acuerdan **medidas cautelares** sólo se procederá a despachar la ejecución cuando se hubiesen constituido las mismas. Además, hay que prestar **caución suficiente** para responder de los posibles perjuicios aunque con el matiz de que si es la Administración la que insta la ejecución provisional quedará exenta de prestar dicha caución tratándose de recurso de apelación (artículo 84.5).

La necesidad de prestar caución es un límite práctico a la posibilidad de ejecutar provisionalmente la sentencia al igual que con carácter general lo es la caución en materia de medidas cautelares; pero, lo cierto, es que en el ámbito urbanístico supone un freno aún mayor, puesto que las consecuencias económicas que se pueden derivar de la ejecución provisional son muchas veces de enorme importancia y obligaría a fijar unas cauciones demasiado elevadas que las partes favorecidas por el fallo no podrían soportar. Además, en muchas ocasiones se ocasionarían situaciones irreversibles por lo que los órganos judiciales procederán a denegar la ejecución provisional.

Desde el punto de vista teórico, es una buena medida para evitar la dilación de los procesos judiciales a través de los recursos y su consecuente eternización, pero las dificultades prácticas por las razones expuestas hacen que sea una figura prácticamente inviable en materia urbanística. Hay pocos casos en los que se haya acordado una ejecución provisional, destacamos el supuesto que dio lugar a la STS de 27 Julio 2005²⁷, en ella se estima un recurso de casación frente a un auto del TSJ de Andalucía que acordaba la ejecución provisional de una sentencia anulatoria de un proyecto de reparcelación, la ejecución provisional consistía en la elaboración de un nuevo proyecto y se había fijado una caución de 60.000 euros. El TS entiende que los perjuicios que se derivarían de la nueva reparcelación teniendo en cuenta las dimensiones del polígono, la concesión de licencias para 245 viviendas, la posible falta de coincidencia entre las parcelas resultantes de ambas parcelaciones, entre otros aspectos, no quedaban cubiertas con esa caución, revocando el auto de ejecución provisional.

27 STS de 27 Julio 2005 (RJ 2005/6732).

4 Causas de inejecución de sentencias urbanísticas

4.1 Introducción

Debemos partir del principio general que rige en materia de ejecución: toda sentencia debe ser cumplida en sus propios términos, no obstante, este principio general se ve fuertemente excepcionado en dos supuestos que recogen los artículos 105 LJCA y 18.2 LOPJ: la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia y la expropiación de derechos e intereses legítimos reconocidos frente a la administración pública en una sentencia firme.²⁸

Así, la imposibilidad de ejecución se configura en la legislación como una excepción al principio general de que una sentencia debe ejecutarse en sus propios términos por motivos de legalidad (imposibilidad legal) o por motivos de tipo fáctico (imposibilidad material), pero no por motivos de interés público, tal y como concluye el profesor GÓMEZ-FERRER RINCÓN²⁹.

En el ámbito urbanístico, gran parte de las sentencias firmes se van a encontrar en el momento de su ejecución o bien con una imposibilidad material por la fuerza de los hechos o bien ante una decisión administrativa o normativa que ha legalizado lo que ha sido declarado ilegal en la sentencia. Las razones son varias, una de ellas es la larga duración del proceso contencioso, de modo que cuando la sentencia adquiere firmeza ha pasado un lapso de tiempo demasiado largo en el que la situación de hecho ha cambiado tanto que es muy difícil poder volver a reponer las cosas al estado anterior a la anulación judicial.

4.2 Imposibilidad material

Podemos decir que hay imposibilidad material cuando nos encontramos con un obstáculo de carácter físico que no permite ejecutar la sentencia porque el objeto ha desaparecido o

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

28 Artículo 105 LJCA: “1. No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo. 2. Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. 3. Son causas de utilidad pública o de interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional. La declaración de la concurrencia de alguna de las causas citadas se hará por el Gobierno de la Nación; podrá también efectuarse por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma cuando se trate de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y el acto, actividad o disposición impugnados proviniera de los órganos de la Administración de dicha Comunidad o de las Entidades locales de su territorio, así como de las Entidades de Derecho público y Corporaciones dependientes de una y otras. La declaración de concurrencia de alguna de las causas mencionadas en el párrafo anterior habrá de efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de la sentencia. El Juez o Tribunal a quien compete la ejecución señalará, por el trámite de los incidentes, la correspondiente indemnización y, si la causa alegada fuera la de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, apreciará, además, la concurrencia de dicho motivo. Artículo 18 LOPJ: “1. Las resoluciones judiciales solo podrán dejarse sin efecto en virtud de los recursos previstos en las Leyes. 2. Las sentencias se ejecutarán en sus propios términos. Si la ejecución resultare imposible, el Juez o Tribunal adoptará las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, y fijará en todo caso la indemnización que sea procedente en la parte en que aquella no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, declarada por el Gobierno, podrán expropiarse los derechos reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme, antes de su ejecución. En este caso, el Juez o Tribunal a quien corresponda la ejecución será el único competente para señalar por vía incidental la correspondiente indemnización”.

29 GÓMEZ FERRER RINCÓN, Rafael. *La imposibilidad de ejecución de las sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, pág. 264.

porque se ha destruido,³⁰ si bien, la mera existencia de dificultades prácticas no supone *per se* que estemos en presencia de imposibilidad material.

En materia urbanística es habitual alegar la imposibilidad material cuando se ordena el derribo parcial como ocurre cuando sólo una parte de la construcción rebasa la licencia otorgada y por ello sólo una parte es ilegal.

Esta causa, que debe ser interpretada restrictivamente³¹, ha sido aplicada en diversas ocasiones por la jurisprudencia, así cabe destacar entre otras:

- Auto del TS de 11 abril de 1990 (RJ 1990/3639) que acepta la imposibilidad material de ejecución de una sentencia que había ordenado la demolición parcial de un edificio al considerar que había quedado probado técnicamente que la demolición era imposible y sólo cabría una demolición total del edificio. La demolición total fue considerada como un atentado al principio de proporcionalidad entre lo estrictamente lícito y la medida que lo sancionara.
- STS de 13 de diciembre de 1990 (RJ 1990/9963) que también acepta la imposibilidad material en la demolición parcial de un edificio porque ello supondría un grave riesgo para la estabilidad de todo el edificio.
- STS de 27 de julio de 2001 (RJ 2001/8327) que confirma el auto de 20 de abril de 1998 del TSJ de Galicia en cuanto a apreciar una causa de imposibilidad material en la ejecución de una sentencia que obligaba a la demolición de dos plantas de un edificio de Ourense en cuanto se extralimitaba de lo que permitía el planeamiento urbanístico. El TS parte de que la única solución técnica viable sería la demolición total del edificio puesto que la demolición parcial dejaría afectado al edificio de tal manera que no se podría garantizar en lo sucesivo la seguridad de las personas.

La inviabilidad técnica es, efectivamente, la causa que va a determinar una imposibilidad material de ejecución de las sentencias, el que se pueda determinar si concurre o no esta causa de inejecución dependerá siempre, por tanto, de los **dictámenes periciales de carácter técnico**.

No obstante lo anterior, hay que poner de manifiesto las siguientes cuestiones:

- Hoy en día el estado de la técnica permite hacer frente a muchos supuestos que antes se configuraron como de imposibilidad material: STS de 7 de diciembre de 2002 (RJ 2002/10840) en el que el Ayuntamiento de As Pontes de García Rodríguez plantea la excepción de imposibilidad material en la ejecución de una sentencia de condena al derribo de la tercera planta de una casa cuartel de la Guardia Civil en base a que afectaría a la totalidad del edificio. El TS entendió que la prueba practicada en el incidente demostró que no se causarían perjuicios irreparables en el edificio. Hoy en día la técnica ofrece soluciones suficientes como para que las sentencias urbanísticas

30 M.C. ESCUDERO HERRERA *Los obstáculos a la efectividad de las sentencias en el contencioso-administrativo y sus soluciones* citado por GEIS I CARRERAS op.cit. pág. 205-206.

31 STS de 26 de enero de 1999 (RJ 1999/357) que desestimó la presencia de dicha causa en la reconstrucción ilegal del teatro romano de Sagunto STS de 2 de febrero de 2000.

puedan ejecutarse, limitándose la excepción de imposibilidad material a casos muy excepcionales.

- Hay que diferenciar la inviabilidad técnica, que sí puede dar lugar a una causa de imposibilidad material, de la mera dificultad o complejidad técnica que no se puede configurar como tal³².
- Principio de proporcionalidad: normalmente este principio es invocado por las partes obligadas a ejecutar la sentencia para que se permita mantener intacta parte de la superficie de un edificio que se ha entendido ilegal, así, la jurisprudencia ha considerado que la aplicación del principio de proporcionalidad está en gran medida ligada al grado de ilegalidad de la construcción: cuanto más ilegal sea la construcción menos aplicabilidad puede tener este principio, es decir, el principio de proporcionalidad juega en el proceso judicial previo cuando la ilegalidad es mínima, pero no es invocable en fase de ejecución para minimizar las consecuencias del fallo.

Por último, hay que poner de manifiesto que acordada la imposibilidad material si se modifica el estado de la técnica o las condiciones puede reiniciarse ejecución, a partir del artículo 109 LJCA, hasta que no conste en autos la total ejecución de la sentencia.

4.3 Imposibilidad legal

La imposibilidad legal de ejecución de sentencias trae su causa del cambio sobrevenido de la norma que fundamentaba el acto y la consiguiente modificación de los efectos en la situación jurídica. Esto se produce con frecuencia en el ámbito urbanístico cuando la posterior alteración del planeamiento urbanístico hace legal el contenido del acto anulado. Se trata de un límite a la ejecución de sentencias, una excepción al principio general de ejecución de las sentencias en sus propios términos por motivos de legalidad³³.

Constituye una excepción que, pese a ser aplicable a la generalidad del ordenamiento administrativo, incide de manera especial en el ámbito urbanístico, así cabe aquí recoger las palabras el propio TS en la Sentencia de 6 de junio de 2001(RJ 2001/3813) que pone de manifiesto que: *“la naturaleza normativa del planeamiento, que sirve de cobertura a las licencias y , su modificabilidad en el tiempo, hacen mucho más elásticas las ejecuciones de sentencia en este ámbito de lo que lo son en otros campos del proceso contencioso, pues el cambio de legislación aplicable es susceptible de generar inejecuciones de sentencia que, difícilmente, tienen cabida en otros ámbitos administrativos.”* (Fdto. Jco. 1º).

Una de las causas que subyace en la ejecución de sentencias es precisamente el largo lapso de tiempo que transcurre hasta que efectivamente es ejecutada, como sostiene GEIS I CARRERAS, la ejecución del fallo de una sentencia se eterniza y llega a plazos de diez o quince años y en el peor de los casos, queda paralizada la ejecución por la concurrencia de la excepción de imposibilidad legal, estableciéndose una relación directa entre el largo período transcurrido y la notoriedad de la imposibilidad legal en el ámbito urbanístico en

32 STS de 22 de noviembre de 2005 (RJ 2006/4140) citada por GÓMEZ FERRER RINCÓN *op.cit.* págs. 190-191.

33 LIZARRAGA, José Antonio “Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia urbanística.” *Revista Aranzadi Doctrinal* núm.3/2009.Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009 citando a Gimeno Sendra, Moreno Catena, P. Sala Sánchez, López Gil y Gómez Ferrer Rincón. Página 3 del documento electrónico.

la medida en que resulta insostenible que durante el plazo de 15 años no se dicte una nueva normativa que afecte al fallo.³⁴ Por tanto, es necesario agilizar la justicia y la fase de ejecución para reducir los supuestos de imposibilidad legal y dar una mayor efectividad a los fallos judiciales.

Vamos a analizar los distintos supuestos en que ha sido alegada la imposibilidad legal como causa de inejecución de sentencias en el ámbito urbanístico sistematizándolos en los siguientes:

4.3.1 Casos en los que se dicta una nueva licencia que ampara la construcción que había sido declarada ilegal

El supuesto de hecho sería el de sentencias que obligan a la demolición de una obra por haber sido construida sin licencia o rebasando la licencia otorgada. En el momento en que acaba el proceso judicial y tenemos una sentencia firme, la realidad jurídica es la de la existencia de una nueva licencia que legitima lo construido, sin necesidad de haber modificado el planeamiento, puesto que el otorgamiento de esta segunda licencia está dentro de los límites permitidos por el plan vigente. Pensemos que se puede llegar a la vía contenciosa porque el expediente de reposición de legalidad en vía administrativa no se inicie (alegando inactividad administrativa y resolviendo el juzgado de lo contencioso la demolición) o fracase (derivando finalmente en una orden de derribo del Ayuntamiento que se recurre y que con posterioridad se quiere evitar a través de este mecanismo). La sentencia determina la obligación de demoler, pero, en ese momento, hay ya una licencia que legaliza la obra y en el incidente de ejecución se plantea imposibilidad legal.

El TS en sentencia de 26 de enero de 2005 estima la excepción de imposibilidad en la ejecución de una sentencia ante la concesión sobrevenida de una licencia diciendo expresamente “...el referente no es ya la licencia de 1993, a la que no se adecuaban las obras inicialmente ejecutadas, sino una posterior de 1994, que autoriza una mayor altura, pero dentro del límite permitido por las Normas Urbanísticas. La acomodación de la construcción a aquella licencia inicial, o lo que es igual, la ejecución de la sentencia en sus propios términos, se ve obstaculizada por una nueva sentencia que, en cuanto acomodada a las Normas, se erige como causa de imposibilidad legal de aquella ejecución³⁵.”

4.3.2. Cambios normativos que legalizan las construcciones ilegales; esto puede deberse a:

4.3.2.a) Cambio en el planeamiento urbanístico cuando la licencia declarada ilegal era contraria al mismo. Requisitos para que pueda apreciarse la imposibilidad legal

En primer lugar hay que plantearse si una vez que se ha producido la modificación en la normativa urbanística que ampara la edificación realizada, se entiende automáticamente que la ejecución de la sentencia es imposible o es necesario el **acto administrativo de legalización**, esto es, que se dicte una nueva licencia que ampare la construcción de conformidad con la nueva norma urbanística.

34 GEIS I CARRERAS, GEMMA *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Editorial Atelier, 2009, página 235.

35 STS de 26 de enero 2005 (RJ 2005/1521) Citada en GEIS I CARRERAS, Gemma *La ejecución de las sentencias urbanísticas*. Editorial Atelier 2009 páginas 242.

Inicialmente la jurisprudencia había entendido que el otorgamiento posterior del acto administrativo de legalización no era necesario. Este ha sido el criterio mantenido por muchas sentencias del TS, entre ellas podemos la STS de 21 de enero de 1999 que expresamente dispone que “...*el acto anulado por la sentencia resulta conforme a derecho como consecuencia del cambio de planeamiento, por lo que la sentencia es inejecutable por imposibilidad legal...*” (Fdto. Jco. 3º)³⁶.

Sin embargo, ha habido un cambio jurisprudencial a partir del 2006, el TS en sentencia de 13 de junio de 2006 (RJ 2006/4606) confirma la sentencia del TSJ de Galicia que entendía necesaria la existencia del acuerdo de la Administración en relación con la legalización, así el TS considera que “... *sólo el dictado de nuevas resoluciones administrativas que justifiquen la plena licitud y amparen por ello la actividad y las obras (y no el mero cambio de la clasificación urbanística del suelo que de no urbanizable común ha pasado a suelo urbano) permitirá descubrir que ya han desaparecido, si ello es posible, todos los obstáculos que se oponían a la legalidad e la instalación en cuestión*” y a partir de aquí se ha mantenido el mismo criterio en sentencias como la de 26 de septiembre de 2006 (RJ 2006/6665), también en relación con la ejecución de una sentencia del TSJ de Galicia por la que se condenaba al ayuntamiento de Moaña a la demolición de 3 plantas de un edificio en la que expresamente se argumenta que “*no basta, para tener por legalizada la obra, con que se apruebe un nuevo planeamiento sino que debe instarse del órgano competente la oportuna legalización, cuya resolución al respecto, ya sea expresa o tácita, será susceptible de control jurisdiccional en fase de ejecución de sentencia...*” (Fdto. Jco. nº 7).

En segundo lugar la jurisprudencia limita esta excepción de imposibilidad legal introduciendo un requisito subjetivo: ***el cambio de planeamiento no determinará la imposibilidad de ejecución cuando dicha modificación se haya realizado precisamente con la finalidad de impedir dicha ejecución y no por un motivo de interés general.*** Esta doctrina aparece por primera vez de forma clara con la sentencia del TS de 23 de julio de 1998 (RJ 1998/5883) por la que se anuló una licencia para la construcción de una vivienda y ordena la demolición de las obras ilegalmente realizadas. El ayuntamiento de Cercs alega en el recurso de casación una legalización posterior por las Normas Subsidiarias de Planeamiento de una parte de las obras sobre las que pesaba la orden de demolición. El TS desestima este motivo y expresamente dice: “*no es exacto que la legalización del planeamiento produzca una automática legalización ex post facto de todas las edificaciones que resultan conformes en el nuevo aunque no lo fueran en el anterior (...) teniendo bien presente que esta Sala ha declarado reiteradamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia, pese a que formalmente resulta amparada por una nueva ordenación, si estimare ésta ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello derivaren para la Administración*”.

Este criterio doctrinal se ha seguido en numerosas sentencias del TS con posterioridad³⁷, entre ellos en el caso del Fortín de la Reina. Este supuesto parte de la anulación de una licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de Tarragona para la restauración del Fortín de la Reina con el objeto de ser destinado a un restaurante, y en el que, las modificaciones

36 GÓMEZ FERRER RINCÓN *op.cit.* págs. 48-56 (RJ 1999/351).

37 Véase STS de 30 e enero de 2001, STS de 5 de abril de 2001 (caso del Fortín de la Reina), STS de 24 de febrero de 2003, de 10 de diciembre de 2003 (relativa a la estación de servicio de Cances) STS de 10 de mayo de 2007, entre otras.

introducidas en el PGOU de Tarragona fueron declaradas nulas por el TSJ entendiendo el TS en casación que nos encontrábamos ante un caso de desviación de poder (STS de 5 de abril de 2001). El TSJ consideró que no estábamos ante una legalidad sobrevenida sino ante una legalidad traída a propósito para impedir la ejecución de la sentencia, lo cual se ha de considerar como un uso desviado de las potestades de planeamiento que corresponden al municipio. El TS confirma la sentencia recurrida rechazando el motivo de casación aducido por el recurrente.

Igualmente podemos destacar el caso de la estación de servicio de Cances³⁸. Tanto el TSJ como con posterioridad el TS negaron la existencia de esa imposibilidad afirmando este último que la Administración, si bien sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística, y por tanto de modificación de las determinaciones aplicables, debe, no obstante, si incide sobre las actuaciones declaradas ilegales en sentencia, demostrar que la modificación no tiene una finalidad de convertir lo ilegal en legal, si no la de atender racionalmente al interés público urbanístico.

Por tanto, y según extraemos de las sentencias mencionadas el TS exige que la parte que alega la imposibilidad cargue con la prueba de que la modificación realizada en el planeamiento no tiene una finalidad ilícita de convertir lo ilegal en legal sino que la modificación operada atiende en realidad a un interés público urbanístico. Este criterio va a ser el que el TC mantuvo también en relación con la validación legislativa de la presa de Itoiz.

Por último, conviene hacer referencia a una tendencia jurisprudencial en la que se acude al principio de proporcionalidad para fundamentar la imposibilidad, así la STS de 25 de junio de 1998 (RJ 1998/4561) admite la causa de imposibilidad legal planteada en el recurso de casación pero matizando que *"no es que la revisión del Plan General impida la demolición decretada en la sentencia, sino que, al haber variado la normativa aplicable, el edificio se ha convertido en legalizable, de forma que iría en contra de las más elementales normas de la lógica y del respeto a la riqueza creada el llevar a cabo la demolición de un edificio que podría ser reedificado a renglón seguido."* (Fdto. Jco. Nº4). Según esta tesis el fundamento de la imposibilidad radica en el hecho de que una vez adoptada la nueva normativa proceder a la ejecución sería absurdo e iría contra las reglas de la lógica produciendo una destrucción gratuita de la riqueza³⁹.

Frente a esta última teoría lo cierto es que actualmente el TS se sigue una **tesis restrictiva** a la hora de apreciar la concurrencia de la imposibilidad de ejecución configurándola según su verdadera naturaleza de excepción y así la STS de 10 de marzo de 2008⁴⁰ desestima la imposibilidad legal de ejecución de sentencia, al no admitir el pragmatismo de que es absurdo eliminar una construcción realizada con ausencia de algún requisito cuando justamente una vez destruida la construcción puede nuevamente ejecutarse por haberse obtenido tal requisito, pues —dice la sentencia— este pragmatismo está sometido a los límites del obligado respeto a las resoluciones judiciales y el derecho del litigante que obtuvo una sentencia favorable a que lo resuelto en ella se cumpla, siendo nulas las actuaciones posteriores a la

38 STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/107).

39 GÓMEZ FERRER RINCÓN *op.cit.* págs. 71 y siguientes.

40 STS de 10 de marzo de 2008 (RJ 2008/1612).

firmeza de la sentencia que pretendían habilitar una vía excepcional de dispensa en contra de lo fallado.

Por tanto, podemos concluir que la doctrina mayoritaria aboga por una concepción restringida del uso de la imposibilidad legal que es una excepción al principio general de ejecución de sentencias en sus propios términos y que se basa en la legalización de la obra declarada ilegal fruto de un cambio normativo en el planeamiento urbanístico una vez acreditado que el mismo está suficiente motivado en una razón de interés general y no a una mera legalización traída —en palabras el propio TS— al caso para legalizar puntualmente las obras y eludir con ello el pronunciamiento judicial.

Este es el criterio recogido también por la **LOUGA** que tras la reforma operada por la Ley 2/2010 prevé en el **artículo 94.1** que *“cualquier modificación del planeamiento urbanístico deberá fundarse en razones de interés público debidamente justificadas”*, nuestra ley engloba bajo la denominación *“alteraciones del planeamiento”* dos supuestos: el de revisión del planeamiento general⁴¹ y el de modificación que se configura con un carácter residual para todos aquellos supuestos que no se configuren como revisión. Ese apartado primero del artículo 94 LOUGA es aplicable a ambas clases de alteración, por ello, sólo resultarán admisibles si tienen causa en razones de interés público y resultan motivadas sin que nuestra Ley, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, de cabida a modificaciones *ad casum*.

La jurisprudencia también tiene en cuenta para apreciar la imposibilidad legal el **momento en que se produjo esa modificación del planeamiento**, especialmente analizaremos esto al tratar la nulidad de los actos o disposiciones de actos contrarios al pronunciamiento de la sentencia dictados con la finalidad de eludir su cumplimiento, pero sí que es importante apuntar aquí el cambio jurisprudencial operado por STC 22/2009 de 26 de enero que resuelve un recurso de amparo planteado frente a la suspensión de la ejecución de una sentencia que había anulado una licencia de construcción y ordenado la demolición⁴². El TC entiende que no concurre el supuesto de imposibilidad legal porque *“... no puede admitirse que suponga un supuesto de imposibilidad legal o material la mera expectativa de un futuro cambio normativo,”* (fundamento jurídico nº 3).

Por tanto, podemos decir que para poder apreciar la imposibilidad legal sobrevenida por un cambio de planeamiento la jurisprudencia exige que haya un acto administrativo de legali-

41 La revisión según el apartado 2 del artículo 93 LOUGA se va a producir cuando se adopten nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio o a la clasificación del suelo, motivada por la adopción de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación o por el agotamiento de su capacidad.

42 Los antecedentes de hecho a que se refiere esta sentencia se pueden resumir en lo siguiente: que se plantea un recurso contencioso-administrativo solicitando la ilegalidad de la construcción de una vivienda y de la licencia correspondiente, pidiendo la demolición, se estima el recurso y deviene firme la sentencia. Se solicita la ejecución por el recurrente y el ayuntamiento insta la inexecución parcial y subsidiariamente la suspensión de demolición de las obras declaradas ilegales hasta la aprobación de la revisión del PGOU que estaba en tramitación y que podía dar lugar a la legalización de las obras construidas ilegalmente. Se acuerda en sede contenciosa la suspensión parcial del cumplimiento de la sentencia por entender que, si bien no se ha producido ninguna transformación de la situación con la propuesta de cambio normativo que plantea el Ayuntamiento, *“no puede obviarse en el juicio ponderado y equitativo que debe presidir toda solución, las graves consecuencias que para el titular de las obras conllevaría el cumplimiento inmediato de la ejecutoria sin esperar durante un plazo prudencial que concilie los intereses enfrentados, a discernir, con todos los datos sobre su acomodación a las determinaciones urbanísticas que se proponen revisar a efectos de su posible legalización”*.

Se interpone frente a ese auto recurso de amparo con el objeto de determinar si se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al haber acordado el órgano judicial la suspensión parcial de la ejecución de la sentencia en base a una propuesta normativa que podría afectar a la legalización de la construcción.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

zación, que el cambio de planeamiento no se haya realizado precisamente con la finalidad de impedir dicha ejecución sino por un motivo de interés general, y que la modificación del planeamiento se haya realizado de manera efectiva.

4.3.2.b) Cambio legislativo cuando la licencia era contraria a la ley, validaciones legislativas (Presa de Itoiz)

La legalidad de las obras también puede deberse a la aprobación o modificación de una norma con rango de ley, un problema que se plantea con estas validaciones legislativas es que pueden interferir en el principio de separación de poderes porque hay una intromisión del poder legislativo en el poder judicial.

El asunto quizás más destacado de validación legislativa al que dio lugar la presa de Itoiz y a la que se refiere la Sentencia del TC 73/2000, de 14 de marzo. Los antecedentes de hecho que ahora nos interesa serían los siguientes:

- La Audiencia Nacional dictó sentencia por la que se anuló la resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se había aprobado el Proyecto del embalse de Itoiz .
- Se interpuso recurso de casación contra dicha sentencia que fue parcialmente estimatoria limitando la nulidad a una sola parte puesto que afectaba a 500 metros de una zona de protección de Reservas Naturales, en base a la infracción de la Ley Foral 6/1987 de 10 de abril, sobre normas urbanísticas regionales para la protección y uso del suelo no urbanizable. La razón de la anulación era que la zona inundada por el vaso del embalse supondría la desaparición de parte de las bandas de protección de las Reservas Naturales afectadas.
- Lo cierto es que con esas limitaciones la presa resultaba inviable. Un mes antes de que se dictara la sentencia del TS se modifica la Ley Foral 6/1987 a través de la Ley 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra. Con esta Ley las Reservas Naturales ya no debían de contar necesariamente con bandas de protección y en el caso de que las tuviesen se podría realizar en ellas actividades constructivas de interés general. En consecuencia se legalizaba el proyecto de la presa de Itoiz.
- Se plantea a continuación ante la Audiencia Nacional la imposibilidad legal de ejecución de la sentencia del TS de 14 de julio de 1997 y ante esa situación la Audiencia plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 9/1996.
- El TC desestima la cuestión en su Sentencia 73/2000, de 14 de marzo, entendiendo que la aparición de una circunstancia sobrevenida no es en sí misma lesiva del derecho a la ejecución de las Sentencias firmes que consagra el art. 24.1 CE. Ahora bien, tal imposibilidad de ejecución, para no infringir el art. 24.1 CE, ha de ajustarse, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TC sobre el derecho fundamental a obtener la ejecución de sentencias firmes y la doctrina al respecto del TEDH, a determinadas condiciones o límites: ha de concurrir una finalidad legítima u objetivo de interés general que justifique la sustitución de la ejecución del fallo en sus propios términos y dicha sustitución ha de cumplir el principio de proporcionalidad, de suerte que ha de asegu-

rarse la proporcionalidad entre el interés encarnada en el nuevo régimen fijado por la legislación sobrevinida y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Entiende el TC que esto se produce en el caso concreto y desestima el recurso de amparo.

- Frente a esta Sentencia del TC se presenta una demanda ante el Tribunal Europeo de derechos Humanos que es desestimada por Sentencia de 27 de abril de 2004. En la **normativa gallega** nos encontramos con diversos ejemplos de validaciones legislativas que podrían alegarse como causa de imposibilidad legal, como las disposiciones transitorias décimo primera, décimo segunda y décimo tercera de la Ley 9/2002.

Estas previsiones de la LOUGA pueden servir, en procesos judiciales abiertos, para justificar la existencia de imposibilidad legal en la ejecución de la sentencia que se dicte y, por otro lado, tienen un carácter preventivo de futuras acciones que se pudieran ejercitar en estos casos de edificaciones y actividades que hasta ese momento eran ilegales.

4.3.2.c) Breves conclusiones

Conforme a lo expuesto en los dos últimos apartados podemos concluir que la ejecución de sentencias se ve afectada por la cláusula *rebus sic stantibus* y que, en la medida en que se produzca un cambio normativo que modifique la situación inicial, la ejecución de la sentencia, y con ello los derechos e intereses de las partes, van a verse afectados por esa nueva circunstancia surgida a *posteriori*.

Sin embargo, como hemos analizado la doctrina jurisprudencial es cada vez más estricta a la hora de apreciar la imposibilidad exigiendo que la modificación se haya producido por una razón atendible de interés general y que no se aprecie una finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia.

4.3.3 Existencia de terceros adquirentes de buena fe del artículo 34 de la Ley Hipotecaria:

La inactividad de la Administración condenada puede dar lugar a la aparición de daños que sufrirán terceros ajenos a la contienda judicial, como ha ocurrido en numerosas ocasiones con los terceros adquirentes de viviendas condenadas a la demolición unos años antes de la formalización de las transmisiones de los inmuebles. En esta materia lo cierto es que ha habido también discrepancia en la doctrina jurisdiccional, así frente a determinados judiciales (STS de 28 de junio de 2006⁴³) que admitieron la existencia de terceros de buena fe como una causa de imposibilidad legal de ejecución, la doctrina mayoritaria rechaza este argumento.

Hay que partir del Auto TS de 25 de marzo de 1987 (RJ 1987/3808) en el que se abordaba la ejecución de la demolición de un edificio de Collado -Villalba, el TS pone de manifiesto que los terceros adquirentes pueden ejercitar la acción frente al transmitente para que los indemnice por daños y perjuicios y esta es la idea que va a fundamentar el razonamiento del Tribunal en posteriores pronunciamientos para sostener que la existencia de terceros adquirentes de buena fe no es causa para determinar la imposibilidad de ejecución.

43 SSTS de 28 de junio de 2006 (RJ 2006/8477).

Así, en el ATS de 23 de Julio de 1999 (RJ 1999/5895) el TS se refiere al artículo de la Ley de Suelo de 1976 afirmando que el tercer adquirente tiene el deber de conocer la situación urbanística de la edificación que adquiere, indicando que “concebir las cosas de otra manera comportaría que los procesos urbanísticos estuvieran en permanente revisión como consecuencia de la movilidad de las titularidades de las edificaciones que constituyen el objeto procesal del litigio” (Fdto. Jco. N°4). Esta obligación de conocer la situación urbanística de la edificación se ve reforzada por lo dispuesto en el **artículo 51 TRLS** que prevé que *“serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: 6. La interposición del recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención. 7. Las sentencias firmes en las que se declare la anulación a que se refiere el apartado anterior, cuando se concreten a fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.”* Pese al avance que supone, en esta materia de protección a los terceros, la posible inscripción de los recursos y las sentencias, lo cierto es que existen dificultades prácticas derivadas de la necesidad de que la sentencia que declara la anulación de un plan urbanístico sea firme. Esto va a conllevar un largo período de tiempo en el que puede haber sucesivas transmisiones de la propiedad y en el que no haya constancia registral de la nulidad del instrumento urbanístico, y, por otra parte, es necesario que el titular haya participado en el procedimiento con lo que la aplicabilidad práctica de este precepto se ve limitada.

Nos vamos aquí a referir también al supuesto, ya comentado, en el que el TSJ de Galicia condenaba a ejecutar un acuerdo del propio ayuntamiento de Moaña que ordenaba la demolición de tres plantas de un edificio, planteándose también además del cambio de planeamiento si era una causa de imposibilidad de ejecución la existencia de terceros adquirentes de buena fe. Entendió también aquí el Tribunal Supremo que no concurría esta causa de imposibilidad pues *“...la fe pública registral y el acceso de sus titularidades dominicales al Registro de la Propiedad no subsana el incumplimiento del ordenamiento urbanístico, ya que los sucesivos adquirentes del inmueble se subrogan en los deberes urbanísticos del constructor o del propietario inicial de manera que cualquier prueba tendente a demostrar la condición de terceros adquirentes de buena fe con su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad carece de relevancia en el incidente sustanciado.”* (Fundamento Jurídico 2º STS de 26 de septiembre de 2006).

Por último, cabe destacar la STS de 18 de marzo de 2008 (RJ 2008/1756) que recordando doctrina anterior del tribunal, considera que *“...la posterior inscripción registral, alteradora de la situación existente en el momento de la decisión administrativa, y la protección de tal situación derivada del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no puede ser un obstáculo jurídico para la ejecución de una sentencia firme”* (Fdto. Jco. N° 8).

Como hemos visto, el TS en su doctrina mayoritaria niega que la existencia de terceros adquirentes pueda entenderse como un supuesto de imposibilidad de ejecución de la sentencia que se dicte, debiendo procederse a la demolición de las construcciones y entendiendo que los terceros sólo tendrían derecho a la indemnización que deberán hacer efectiva frente al transmitente de los bienes.

4.3.4 Existencia de obras públicas y bienes de uso o servicio público:

Por último, dentro de la imposibilidad, nos planteamos si la existencia de una obra pública o de bienes de uso o servicio público (pensemos en supuestos de construcción de una autovía, un centro penitenciario o un polideportivo) puede considerarse causa suficiente para ineficacia una sentencia que ordene su demolición.

El TS se ha debatido entre considerar que nos encontramos ante supuestos de imposibilidad de ejecución y entender que, más que una imposibilidad, estos casos conllevarían una modificación de las consecuencias de la nulidad (SSTS de 11 de noviembre 1993- RJ 1993/8202- o de 27 de noviembre 1999 –RJ 2000/1378-). Las consecuencias prácticas van a ser las mismas: no se va a demoler la construcción y en lugar de reponer la situación a su estado primitivo se va a acordar una indemnización de daños y perjuicios.

Sin embargo, hay que subrayar un posible cambio de tendencia en la STS de 22 de diciembre de 2008⁴⁴ relativa a la demolición de un polideportivo y de una plaza pública, según la cual, esta demolición “no puede constituir en absoluto un supuesto de imposibilidad de ejecución de una sentencia, ni material (pues, obviamente, la demolición como operación técnica es sin duda posible, de la misma manera que lo es la demolición de parte de un hotel) ni legal (pues el carácter de unos bienes municipales como bienes de uso o servicio público o general no impide su demolición cuando, como aquí, se han erigido ilegalmente y así lo ha declarado una sentencia firme; en absoluto puede aceptarse que los bienes municipales de propios, comunales o de dominio público, sean inmunes a las decisiones judiciales; si el origen de esos bienes es ilegal, se impone su desaparición)”, afirmando que otra cosa “significaría abrir una brecha de incalculables consecuencias en el sistema de ejecución de las sentencias, que carecería de cualquier apoyo legal”. Una sentencia que entendemos más respetuosa con el derecho fundamental a la ejecución de los fallos judiciales.

4.4 Otros supuestos

Para terminar con las causas de ineficacia de las sentencias, tenemos que hablar de la **expropiación de derechos**, que aparece regulada en los artículos 18.2 LOPJ y 105.3 LJCA, la expropiación de derechos reconocidos en la sentencia se puede deber básicamente a tres causas: alteración grave del libre ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos, temor fundado de guerra o quebranto de la integridad del territorio nacional.

Sólo hay un motivo que ha tenido reflejo jurisprudencial, a él que refirió un Auto del TS⁴⁵ relativo a la ejecución de una sentencia que anulaba un expediente expropiatorio de unos terrenos en los que había un manantial necesario para el abastecimiento de agua de una población, en él se cita el artículo 18.2 LOPJ aunque finalmente no se configuró por el Tribunal como un caso de expropiación de derechos, sino como un supuesto de imposibilidad.

Supuestos semejantes al citado, en los que la ejecución de una sentencia puede determinar la falta de continuidad de un servicio público, son los que la doctrina entiende que podrían incluir en estos casos el 105.3 LJCA. Como analizamos en el apartado anterior, entrarían

44 STS de 22 diciembre de 2008 (RJ 2009/365).

45 ATS de 19 de enero de 1994 (RJ 1994/50).

en íntima conexión con los supuestos de construcción de obras públicas y en los que como hemos visto el TS califica, en ocasiones, como casos de imposibilidad.

4.5 Aspectos procesales

Como ya hemos analizado al hablar de la ejecución forzosa, el procedimiento para tratar todas estas causas de inexecución va a ser la cuestión incidental del artículo 109 LJCA.

Por lo que respecta a la imposibilidad material o legal, el artículo 105.2 prevé que *“si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.”*

En cuanto a la **legitimación** para alegar la imposibilidad, en principio y en base al art. 105.2 LJCA, la legitimación corresponde al órgano administrativo que ha de cumplir la sentencia, los problemas se plantean cuando la administración permanece inactiva y no plantea la inexecución de la sentencia si hay causa para ello, o bien si procede a ejecutar la sentencia y hay partes en el proceso que consideran que cabe acudir a la imposibilidad. En base al mencionado precepto deberíamos negar la legitimación y así lo ha hecho el TS en algunas ocasiones⁴⁶.

No obstante, en otros pronunciamientos, el TS ha indicado que los interesados, si bien no podían interponer directamente el incidente de inexecución, podían iniciar un expediente administrativo solicitando la declaración de imposibilidad e, incluso, yendo más allá, ha admitido, en otras ocasiones, que todas las partes personadas puedan iniciar este incidente en base al principio de tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE⁴⁷. Como ha sostenido un sector doctrinal esta interpretación tiene difícil acogida con la literalidad del artículo 105.2 LJCA, pero sí sería conveniente, para solucionar los problemas que se plantean en estos supuestos, como reflexión de *lege ferenda*, que se introdujera la posibilidad de que los interesados pudieran solicitar la inexecución por imposibilidad ante la administración y ante la resolución del expediente administrativo acudir a la vía judicial solicitando esa medida⁴⁸.

Pues bien, recientemente el TS ha acogido esta concepción y en Sentencia de 9 de abril de 2008 (RJ 2008/2035) ha puesto de manifiesto que: *“En cuanto a la legitimación para plantear ante el tribunal al que compete hacer ejecutar la sentencia la imposibilidad material o legal de hacerlo(...) , es el órgano administrativo encargado de su cumplimiento quien lo debe pedir, si bien los afectados por la sentencia están facultados para reclamar de ese órgano obligado al cumplimiento que suscite tal cuestión ante el juez o tribunal competente*

46 STS de 8 de octubre de 1999 (RJ 1999/7206), en base al artículo 107 de la anterior Ley de Jurisdicción de 1956, que se pronunciaba en semejantes términos al actual artículo 105.2 LJCA, en el que se denegó la legitimación a los titulares de un chalet cuya licencia había sido anulada para alegar la imposibilidad de ejecución en base a la presentación de un proyecto de legalización del ático de la vivienda o STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/317).

47 ATS de 10 de junio de 1997 (RJ 1997/5438).

48 ALBAR GARCÍA y otros, op.cit. pág. 160-161.

para ejecutarla, de modo que, si no lo hiciese o se negase a ello, cabe que los interesados o afectados se dirijan a éstos solicitando que se pronuncien acerca de la imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia.”

En lo relativo al **cauce procesal** a seguir, el artículo 105.2 dispone que previa audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal apreciará la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando, en su caso, la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. En principio, el procedimiento se considera como único, pero el TS ha manifestado que no hay inconveniente en que simplemente se fijen aquí las bases para la determinación de la cuantía de la indemnización y sea en la ejecución de la resolución en la que se realice la definitiva concreción de la misma. En la práctica, en muchos supuestos, nos encontramos con dos fases diferenciadas, una para determinar si existe o no la causa de imposibilidad y otra, abriendo una pieza separada, para fijar la indemnización que corresponda. Sería conveniente, para agilizar esta cuestión y no demorar más el proceso que a estas alturas se habrá vuelto eterno para las partes, resolver en un solo trámite ambas cuestiones en consonancia con lo que ya recoge la LEC en su artículo 393 respecto a las cuestiones incidentales.

Por último, nos referiremos al **plazo de 2 meses** al que se refiere el artículo 105.3 LJCA para poner en conocimiento del Tribunal la imposibilidad de cumplir la sentencia. Pese a la literalidad del precepto, lo cierto es que el TS inicialmente matizó y flexibilizó este plazo, así en su Auto de 28 de 1990 (RJ 1990/2264) estableció que el cómputo ha de entenderse desde que surja la causa de imposibilidad material o legal. Indicando también que el plazo de dos meses no puede calificarse como de caducidad en términos absolutos y si verdaderamente concurre una causa de imposibilidad ha de plantearse y resolverse el incidente. (ATS de 6 de abril de 1992 (RJ 1992/2623)).

Sin embargo, en pronunciamientos más recientes, STS de 9 de abril de 2008 (RJ 2008/2035) o STS de 17 de noviembre de 2008 (2008/5964) entiende que **no se puede flexibilizar en exceso el término que establece el art. 105.2 LJCA** considerando que “si no se fijase un plazo legal para promover el incidente de inejecución de una sentencia por imposibilidad legal o material, cabría la posibilidad de que, en cualquier momento ulterior, se tome un acuerdo o se promulgue una disposición que traten de hacer imposible la ejecución de la sentencia, de modo que, en virtud del principio de seguridad jurídica en el cumplimiento de las sentencias, la ley ha determinado el plazo de dos meses, que, como se indica en la sentencia de esta Sala de fecha 22 de diciembre de 2003, se interpretó por la jurisprudencia de forma estricta y que, aún admitiendo precisiones o matizaciones en algunos pronunciamientos, ha de respetarse siempre para salvaguardia del aludido principio que garantiza la ejecución de las sentencias en sus propios términos...”.

5 Nulidad de actos y disposiciones contrarios al pronunciamiento de la sentencia dictados con la finalidad de eludir su cumplimiento. Procedimiento

Como ya habíamos avanzado al hablar de la ejecución fraudulenta uno de los principales problemas en la ejecución de procesos urbanísticos es el deslindar cuándo estamos ante

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

verdaderos supuestos de imposibilidad y cuándo ante casos de ejecución fraudulenta en los que se dictan actos y disposiciones que han de ser anulados porque su única finalidad es eludir el cumplimiento de los pronunciamientos judiciales.

El artículo 103 en sus números 4 y 5 dispone que: “4. *Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.* 5. *El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley*”.

En el ámbito urbanístico, estaríamos en presencia de un supuesto calificable como de “*desviación de poder*”⁴⁹ que se concreta en un planeamiento aprobado posteriormente o una licencia posterior dictada con la finalidad de eludir el cumplimiento de una sentencia, que, precisamente, habría acordado la nulidad del anterior planeamiento o de la previa licencia.

Ámbito de aplicación: actos administrativos (especialmente licencias urbanísticas e instrumentos de gestión urbanística) y disposiciones reglamentarias (planes urbanísticos), quedarían fuera los casos de validaciones legislativas, cuya ilegalidad deberá determinarse ante el TC a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad.

Requisitos para acordar la nulidad:

- **Requisito objetivo:** es necesario que el acto o la disposición sea contrario al pronunciamiento de la sentencia. Se ha planteado aquí si esta referencia ha de circunscribirse al pronunciamiento del fallo o se ha de extender también a los fundamentos jurídicos de la sentencia. La doctrina⁵⁰ es partidaria de entender una concepción amplia incluyendo la parte dispositiva y los fundamentos jurídicos. En la práctica la cuestión es poco relevante porque resulta difícil pensar en supuestos que no sean contrarios al fallo y sí a los fundamentos jurídicos.
- **Requisito subjetivo:** finalidad de eludir el cumplimiento de los pronunciamientos de la sentencia.

Desde el punto de vista jurisprudencial hay que distinguir 2 supuestos:

- *modificaciones del régimen jurídico urbanístico producidas antes o paralelamente al proceso judicial:* en este caso la jurisprudencia es más reacia a acordar la nulidad. Así podemos citar la STS de 28 de marzo de 2006 (RJ 2006/3138) en la que se parte de una Orden de la consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo de la Junta de Extremadura que aprobaba definitivamente la revisión de un PGOU y respecto a la

49 En este sentido STS de 21 de junio 2005 (RJ 2005/8968) «el artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción, en sus apartados 4 y 5, permite que en el procedimiento de ejecución, resolviendo un mero incidente en él planteado, se declare la nulidad de actos o disposiciones administrativas distintas, claro es, de las que ya fueron enjuiciadas en la sentencia en ejecución. Pero para ello exige, no sólo que el acto o disposición sea contrario a los pronunciamientos de dicha sentencia, sino, además, que se haya dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento. ***El precepto contempla, pues, un singular supuesto de desviación de poder, en el que el fin perseguido por el acto o disposición no es aquel para el que se otorgó la potestad de dictarlo, sino el de eludir el cumplimiento de la sentencia***».

50 GEIS I CARRERAS op.cit. pág. 154 y MARTÍN DELGADO *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo* págs. 146-148.

cual el TSJ acuerda la nulidad apreciando la finalidad elusiva, en la medida en que la revisión iba dirigida a legalizar un edificio construido contraviniendo las previsiones del plan urbanístico vigente, pues bien el TS en sentencia de 28 de marzo de 2006 determinó que no eran nulas basándose en tres argumentos (fundamento jurídico 6º):

- el órgano que dictó el acto fue uno distinto al que hizo la modificación,
 - la tramitación de la revisión del PGOU se había iniciado con anterioridad a la fecha de concesión de la licencia luego anulada,
 - y, por último, hace una mención especial al elemento temporal puesto que la sentencia fue dictada más de dos meses después a la fecha de la mencionada orden de la consejería.
- modificaciones realizadas una vez recaída la sentencia: hay algunos supuestos en que el TS ha apreciado la voluntad elusiva en base al hecho de que se haya instaurado la modificación con posterioridad al fallo y no esté suficientemente motivada esa modificación o revisión del plan⁵¹. Sin embargo, también nos encontramos con sentencias en sentido contrario, en las que se concluye que el elemento temporal no puede ser un factor determinante para poder apreciar la concurrencia del ánimo elusivo en una revisión del plan urbanístico aprobada a posteriori de la sentencia anulatoria de una licencia (así, STS de 10 de julio de 2008 —RJ 2008/5733— en relación a una licencia de obras de una estación de servicio).

GEIS I CARRERAS⁵², tras realizar un importante análisis jurisprudencial en la materia, pretende objetivizar el elemento subjetivo en base al momento temporal en el que se realiza la modificación del planeamiento o se dicta esa nueva licencia legalizadora; nosotros, sin embargo, entendemos que **si bien el elemento temporal puede ser un indicio de esa finalidad elusiva, para ver si estamos ante un verdadero supuesto de imposibilidad o ante una técnica defraudatoria lo determinante va a ser si ese acto o disposición posterior que viene a legalizar el acto declarado nulo por la sentencia responde a una causa de interés general o es una mera legalización traída al caso concreto, tal y como hemos expuesto al hablar de la imposibilidad legal. Lo fundamental es que el acto o disposición posterior esté suficientemente motivado y no constituya una mera dispensa particular prohibida por el ordenamiento jurídico.**

En lo que se refiere al **PROCEDIMIENTO** para declarar la nulidad del acto o disposición, será la vía incidental del artículo 109 LJCA. Vamos a mencionar algunas peculiaridades en materia de legitimación y competencia.

Legitimación: se requiere que la actuación del expresado órgano se produzca “*instancia de parte*”. En cuanto a la legitimación de las personas afectadas: el artículo 103.5 se refiere, exclusivamente, a la parte para solicitar la nulidad de los actos dictados con posterioridad

51 En este sentido STS de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367) referente a la nulidad de una licencia de obras y de actividad a favor de la Confederación Hidrográfica de Aranda del Duero por incumplimiento de la distancia mínima a núcleo de población. Se otorga a continuación una nueva licencia que va a justificar la estación depuradora. Pues bien, en el fundamento jurídico 4º se estableció que ***todas estas actuaciones son posteriores a la firmeza de la sentencia y lo que con ellas se pretendía era precisamente habilitar una vía excepcional de dispensa que ya no tiene cabida, precisamente por ser contraria a lo decidido en la sentencia.***

52 GEIS I CARRERAS op. cit. pág. 153-174.

a la sentencia que sean contrarios a los pronunciamientos de la misma. Esto impediría que tal solicitud pudiera ser formulada por los meramente afectados a que se refiere el artículo 109.1 LJCA, pese a ello, la STS de 1 de marzo de 2006 (RJ 2006/2070) permite también interponer a las personas afectadas este incidente de nulidad. Por otra parte, a la luz de la sentencia de 22 de abril de 2010⁵³ también cabría aquí una aplicación de la acción pública urbanística con el objeto de dar una mayor protección a la legalidad.

Por lo que respecta a la **competencia**, el artículo 103.5 LJCA prevé que “*órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley*”.

En la práctica esto va a suponer que los Juzgados de lo contencioso-administrativo no tendrán competencia para anular un plan urbanístico porque los competentes son los TSJ. La consecuencia es que va a ser necesario un nuevo recurso contencioso-administrativo ante el TSJ para proceder a declarar la nulidad de la disposición defraudatoria. Esta limitación va a conllevar que en los supuestos de modificaciones de planes que vienen a legalizar de forma fraudulenta licencias anuladas en vía judicial, sea necesario abrir un nuevo recurso para declarar su nulidad con los consiguientes costes económicos y la dilación temporal que va a suponer para los interesados.

6 Facultades procesales de que disponen los jueces y tribunales para llevar a efecto las sentencias

Podemos clasificarlas en:

Declarativas, aquí incluiríamos:

- La anulación de disposiciones o de actos administrativos contrarios al fallo (artículo 103.4 y 5) a que ya nos hemos referido.
- La responsabilidad patrimonial de la Administración (artículo 108.2 LJCA) y que se podrá exigir sin perjuicio de las multas coercitivas que se impongan (art. 112.a. LJCA). Esta responsabilidad se regulará por lo dispuesto en el título X de la L.30/92 y por lo establecido en el Reglamento 429/1993 por el que regula los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Dispositivas: nos encontramos con distintas posibilidades de ejecución por sustitución a que se refiere el artículo 108.1 LJCA. Serán de aplicación cuando la sentencia condene a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto y este mandato sea incumplido:

- **Ejecución directa por el juez o tribunal**: se trata de ejecutar la sentencia a través de sus propios medios, como dice el artículo 108.1 a) LJCA. Lo que supone que el Juez o Tribunal proceda a la ejecución de la sentencia con los propios elementos

53 Vid *supra* página 16 del presente trabajo.

personales situados en el ámbito del Poder Judicial y sin la colaboración personal de las autoridades, funcionarios o agentes de la propia Administración. Esta posibilidad existirá cuando pueda sustituirse el fallo dictando un auto consistente por ejemplo en la denegación o concesión de una licencia urbanística.

- **Ejecución sustitutoria directa a través de un comisario:** El artículo 108.1 a) LJCA prevé la posibilidad de requerir la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto. Sería el supuesto del “*comisario judicial*”, que actuaría con la concreta habilitación jurisdiccional y sin necesidad de decisión o acuerdo alguno de los órganos de gobierno municipales o autonómicos. Parece coherente acudir, en este supuesto, primero a la administración condenada (normalmente los ayuntamientos, en casos urbanísticos) y después a una tercera administración (como puede ser la administración autonómica). Es una posibilidad de la que se ha utilizado muy poco y que ofrecería soluciones interesantes en la práctica.
- **Ejecución subsidiaria:** a ella se refiere el artículo 108.1 b) al contemplar la posibilidad de que el Juez o Tribunal proceda a adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido. Se menciona, a continuación, de forma expresa la indicada ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada. En la práctica esto supondría instar, por ejemplo, a una empresa constructora a realizar la demolición con cargo a la administración condenada, lo cual requerirá que se trate de condenas de hacer materiales.

No obstante, el poder de sustitución en la ejecución de sentencias urbanísticas tiene unos límites, por una parte, se restringe a condenas de hacer tal como dice el precepto “*realizar una determinada actividad o a dictar un acto*” y, por otra, se plantean problemas especialmente cuando entramos en el terreno de las **potestades discrecionales** (como sería la potestad planificadora⁵⁴ y la gestión urbanística). En este último ámbito la jurisprudencia niega que el juez ejecutante pueda sustituir la decisión administrativa cuando deba ser resultado de una potestad discrecional salvo que, en la propia sentencia se hayan eliminado los elementos de discrecionalidad de la actuación administrativa, así la sentencia del TSJ de Galicia (TSJG) de 11 de mayo de 2004, sobre el PGOM-9 de A Coruña afirmó que:“(…) *En otro sentido, es preciso subrayar el carácter ampliamente discrecional del planeamiento, con independencia de que existan aspectos rigurosamente reglados. Es cierto que el “genio expansivo del Estado de Derecho” ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial.*”.

En relación también con las facultades discrecionales de la Administración, hay que tener en cuenta el límite del **artículo 71.2 LJCA** según el cual los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni po-

54 STS de 14 de febrero 2007 (RJ 2007/1803) “*Es doctrina absolutamente consolidada de esta Sala que el ejercicio del “ius variandi” que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo, es materia en la que actúa discrecionalmente -que no arbitrariamente-*”.

drán determinar el contenido discrecional de los actos anulados. Por ello, anulado un plan urbanístico el juez podrá acordar la demolición por sustitución ejecutoria pero lo que no podrá hacer será dictar un nuevo Plan en sustitución del anulado, lo único que cabrá aquí será utilizar las facultades del artículo 112 LJCA que ahora analizaremos.

- **Medidas de carácter conminatorio del artículo 112 LJCA**, este precepto prevé que transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el Juez o Tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado. No se trata de un *numerus clausus*, sino que se deja abierta al juez o tribunal la posibilidad de adoptar las medidas que estime necesarias, especialmente podemos pensar aquí en la adopción de medidas coercitivas que estimulen el cumplimiento como serían los requerimientos.

No obstante, el precepto especifica que, acreditada su responsabilidad, y previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o la Sala **podrán**:

- Imponer **multas coercitivas** de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar.

Para la aplicación de estas multas, el legislador se remite al nuevo régimen previsto en el artículo 48 de la misma LJCA referente a las multas por falta de remisión del expediente, en este último precepto se hace responsable del impago de la multa a la propia Administración -sin perjuicio de la posterior repercusión sobre el responsable- en el supuesto de imposibilidad de determinación individualizada de la autoridad o empleado responsable (apartado 7.2º), y en el que el sancionado cuenta con el recurso de súplica en los términos previstos en el artículo 79. La efectividad de la multa se alcanzará por la vía judicial de apremio, en caso de no abonarse voluntariamente.

- **Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal** que pudiera corresponder –por delito de desobediencia del artículo 410 Código Penal (CP)-(artículo 112 b) LJCA). Se ha planteado por la doctrina si el carácter facultativo con el que se expresa el artículo 112 hace que esta medida sea sólo una posibilidad o si, por el contrario, es una manifestación del deber general de denuncia de los ilícitos penales, que se vería reforzado por obligación de ejecutar la sentencia que tiene el propio tribunal. En este sentido la STC 298/1994 de 14 de noviembre aboga por considerar una obligación del tribunal el adoptar las medidas previstas en la LJCA para vencer la resistencia de la Administración ejecutada.

Así mismo, a la vista de la redacción del artículo 112 LJCA, no parece aplicable la necesidad de imposición de tres multas coercitivas a que hace referencia el artículo 48.10 LJCA antes de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal.

7 Conclusiones

El TC reiteradamente ha afirmado que el derecho de tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener su ejecución. La ejecución de sentencias es la última fase procesal pero es la que va a materializar la efectividad de la protección jurisdiccional y que va a garantizar la tutela judicial del artículo 24.1 de la CE. El artículo 103.1 LJCA atribuye esta competencia de hacer ejecutar las sentencias al juez o tribunal que ha conocido del asunto en primera instancia, apartándose de la atribución a las Administraciones Públicas de esa potestad.

En materia urbanística, la práctica nos indica que son muchas las sentencias que acaban inejecutadas. La regla general es que toda sentencia debe ser cumplida en sus propios términos, si bien este principio se ve excepcionado en dos supuestos que recogen los artículos 105 LJCA y 18.2 LOPJ: la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia y la expropiación de derechos e intereses legítimos reconocidos frente a la administración pública en una sentencia firme.

En relación con la **imposibilidad material** la jurisprudencia es muy restrictiva en su aplicación, puesto que hoy en día el estado de la técnica permite hacer frente a muchos supuestos que antes se configuraron como tales, ya que la técnica permite ahora derribos parciales de viviendas y construcciones. La concurrencia de esta causa deberá ser apreciada por el juez o tribunal atendiendo a los informes técnicos y periciales que se hayan emitido.

El tema de la **imposibilidad legal** es una cuestión compleja que da lugar a muchos supuestos en la práctica jurisdiccional urbanística como consecuencia de modificaciones del régimen jurídico aplicable a la ejecución de la sentencia. Así, la Administración podrá, en base al ejercicio del ius variandi, realizar una modificación o revisión del planeamiento o dictar una nueva licencia que ampare la construcción ilegal, y esto supondrá que la ejecución de la sentencia dictada (que en muchos casos consistirá en la demolición de lo construido) sea contraria a la nueva regulación.

Frente a una doctrina minoritaria que entendía aplicable a esta materia el principio de proporcionalidad al entender que la ejecución en estos casos *“iría en contra de las más elementales normas de la lógica y del respeto a la riqueza creada al llevar a cabo la demolición de un edificio que podría ser reedificado a renglón seguido”*, la doctrina jurisprudencial mayoritaria reciente aboga por una concepción restringida de la imposibilidad legal.

Así, no toda modificación posterior va a suponer una legalización ex post facto, sino que va a ser necesario que responda a una necesidad de interés general, de modo que no haya sido dictada con la mera finalidad de eludir la ejecución de la sentencia. Lo más importante es que el cambio normativo o la posterior licencia legalizadora estén suficiente motivados y no constituyan una mera dispensa particular prohibida por el ordenamiento jurídico (art. 52.2L.30/92 y art. 101.2 LOUGA que recogen el principio de inderogabilidad singular).

La línea entre esta causa de imposibilidad legal y la ejecución fraudulenta es muy fina y fácilmente conculcable, por ello, será la Administración la que tiene que justificar la oportunidad de la modificación para alejar las sospechas de un uso defraudatorio de sus potestades urbanísticas. Se produce, así, una inversión de la carga de la prueba: el acto ya no quedaría amparado por la legitimidad que el ordenamiento le otorga sino que la Administración tendrá que acreditar que no se dictó con la finalidad elusiva.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Siguiendo con la tendencia restrictiva, a partir del 2006 nos encontramos también con una serie de sentencias que exigen, para apreciar esta causa de inejecución, no sólo el mero cambio de la clasificación urbanística, sino la necesidad de que dicte se una nueva resolución administrativa que justifique la plena licitud y ampare la actividad y las obras que debían ser objeto de demolición.

Desde el punto de vista práctico, la consecuencia de apreciar esta imposibilidad es la transformación del fallo, ordinariamente, en una indemnización de daños y perjuicios. Esto va a generar una gran insatisfacción entre los recurrentes que tras un largo y costoso proceso van a obtener en el ámbito urbanístico una sentencia meramente declarativa y no van a ver satisfecha la pretensión ejercitada de demolición de lo construido o cierre del establecimiento que les perturba. Esto va a suponer una consolidación de las edificaciones o la perpetración de los usos con el mero transcurso del tiempo, puesto que la larga duración de los procesos contenciosos favorece estos cambios normativos: difícilmente no habrá en quince años una modificación del planeamiento.

Lo anterior, unido a que lo normal es que ante la ejecución de una sentencia la Administración busque cualquier solución -incluida la modificación del planeamiento- antes de enfrentarse al pago de las posibles indemnizaciones millonarias que tendría que abonar en supuestos de demoliciones de edificios que contaban por ejemplo con una licencia ilegal, hace que en el ámbito urbanístico hayan proliferado este tipo de “soluciones” ante una sentencia condenatoria.

A ello también habría que añadir las consecuencias políticas que se pueden derivar del cumplimiento de las sentencias, puesto que una demolición puede suponer un importante lastre político de cara a futuras elecciones, por ello, en muchos casos se hará todo lo que se pueda para evitar la ejecución.

Pese a ello, podemos concluir que la jurisprudencia se muestra cada vez más reacia a apreciar las causas de imposibilidad intentando hacer prevalecer el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias como parte inescindible e indispensable del derecho a la tutela judicial efectiva.

Para diferenciar un supuesto fraudulento de un verdadero caso de imposibilidad legal se tiene en cuenta el **momento temporal** en que se ha producido la modificación del régimen jurídico, siendo, en buena lógica, más sospechosos los casos en que la modificación es posterior al pronunciamiento judicial. Pero esto es sólo un indicio más en la determinación del fin defraudatorio: ni puede significar per se que las modificaciones anteriores a ese momento sean legítimas, ni que las posteriores van a ser fraudulentas en todos los casos. Lo importante es determinar si esa modificación se ha motivado en el interés general o si se trata de una mera legalización traída al caso concreto.

Con este estudio hemos intentado acercarnos a los principales problemas que se plantean en la práctica urbanística en sede judicial, centrándonos especialmente en el problema de inejecución de sentencias urbanísticas, por la relevancia práctica que tiene, y haciendo un análisis de las principales corrientes jurisprudenciales en la materia con el objeto de analizar cómo está siendo tratado este tema ante los tribunales. De lo expuesto podemos sostener una cierta tendencia a interpretar restrictivamente las causas de inejecución y abogar por una práctica judicial cada vez más respetuosa con el derecho a la ejecución de las sentencias

como parte integrante del derecho fundamental del artículo 24.1 CE. Además, el derecho a la ejecución de sentencia no puede concebirse únicamente como un derecho del particular sino que es también un interés público el que está implicado en ello, como fundamento del Estado del Derecho, que demanda que se cumplan las sentencias de los Tribunales y que se cumplan en sus propios términos.

8 Bibliografía

ALBAR GARCÍA, Javier; OLIVAN DEL CACHO, Javier; ZAPATA HÍJAR, Juan Carlos Ejecución de sentencias, procedimientos y garantías Vol. I.-. Bolsa de Investigación Consejo General del Poder Judicial/Fundación Wellinton. Madrid, 2006.

BOCOS REDONDO, Pedro. «Acerca de la imposibilidad de ejecutar sentencias por cambios sobrevenidos de planeamiento». *Revista de Práctica Urbanística*. Número 90- febrero 2010, págs.102-103.

COMINGES CÁCERES, Francisco de, «Los planes urbanísticos generales en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia», documento electrónico.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. «La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico». *Revista de Urbanismo y edificación*. Aranzadi núm. 20/2009. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009, págs. 15-35.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. «La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico, parte segunda». *Revista de Urbanismo y edificación*. Aranzadi núm. 21/2010. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009, págs. 15-47.

GEIS I CARRERRAS, Gemma. *Ejecución de sentencias urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.

GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael. *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso*. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008

LIZARRAGA, José Antonio, «Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia urbanística» *Revista Aranzadi Doctrinal* núm.3/2009. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009.

MARTINEZ DE PISÓN APARICIO, Iñigo. *Ejecución Provisional de Sentencias*, Civitas, Madrid 1999.

MOLINA CRESPO, Francisco de Asís. «Mitos y realidades en el derecho penal medioambiental: bien jurídico protegido, intervención mínima, tipos en blanco, cuestiones prejudiciales». Encuentro de Magistrados y Fiscales del Foro Medioambiental Granada, 23 y 24 Abril 2009. Documento Electrónico.

SESSANO GOENAGA, Javier Camilo, «La protección penal del medio ambiente peculiaridades de su tratamiento jurídico» *Revista electrónica de ciencia penal y criminología RECPC* 04-11 (2002)

TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel. *El control del Planeamiento urbanístico*. Civitas, Madrid, 1996.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

TORRES LÓPEZ, María Asunción. *Extensión y límites de la jurisdicción contenciosa en el urbanismo*. Comares, Granada, 2001.

Relación de sentencias y autos

Sentencias del TC

STC 9/1981 de 31 de marzo

STC 32/1982 de 7 de junio

STC 61/1997 de 20 de marzo

STC 148/1989 de 21 de septiembre

STC 212/91 de 11 de noviembre

STC 298/1994 de 14 de noviembre

STC 61/1997 de 20 de marzo

STC 120/1998 de 15 de junio

STC 73/2000 de 14 de marzo

STC 2/2003 de 16 de enero

STC 187/200 de 4 de julio

STC 312/2006 de 8 de noviembre

STC 22/2009 de 26 de enero

Sentencias y Autos del TS

STS de 21 de marzo de 1988 (RJ 1988/2183)

ATS de 11 abril de 1990 (RJ 1990/3639)

ATS de 28 de 1990 (RJ 1990/2264)

STS de 13 de diciembre de 1990 (RJ 1990/9963)

ATS de 6 de abril de 1992 (RJ 1992/2623)

STS de 24 de mayo 1993 (RJ 1993/3503)

STS de 11 de noviembre 1993 (RJ 1993/8202)

STS de 4 de mayo de 1994 (RJ 1994/4146)

STS Sala 1ª de 4 de diciembre de 1996 (RJ 1996/8810)

STS de 25 de junio de 1998 (RJ 1998/4561)
STS de 23 de julio de 1998 (RJ 1998/5883)
STS de 21 de enero de 1999 (RJ 1999/351)
STS de 26 de enero de 1999 (RJ 1999/357)
ATS de 23 de Julio de 1999 (RJ 1999/5895)
STS de 8 de octubre de 1999 (RJ 1999/7206)
STS de 27 de noviembre 1999 (RJ 2000/1378)
STS de 4 de marzo de 2000 (RJ 2000/2456)
STS de 18 de abril 2000 (RJ 2000/4943)
STS de 1 de marzo 2001 (RJ 2001/2367)
STS de 5 de abril 2001 (RJ 2004/317)
STS de 6 de junio de 2001 (RJ 2001/3813)
STS de 27 de julio de 2001 (RJ 2001/8327)
STS de 30 de diciembre 2001 (RJ 2010/3024)
ATS de 16 de noviembre 2002 (JUR 2002/266664)
STS de 2 octubre 2002 (RJ 2002/8858)
STS de 7 de diciembre de 2002 (RJ 2002/10840)
STS Sala 2ª de 16 de enero 2003 (RJ 1991/9448)
STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/107)
STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/317)
STS de 18 de febrero de 2004 (RJ 2004/3160)
STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244)
STS de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367)
STS de 22 de noviembre de 2005 (RJ 2006/4140)
STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244)
STS de 27 de julio de 2005(RJ 2005/6732)
STS de 13 de junio 2006 (RJ 2006/4606)
STS de 21 de junio 2005 (RJ 2005/8968)

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

STS de 1 de marzo de 2006 (RJ 2006/2070)

STS de 28 de marzo de 2006 (RJ 2006/3138)

STS de 26 de septiembre de 2006 (RJ 2006/6665)

STS de 14 de febrero 2007 (RJ 2007/1803)

STS de 19 de febrero de 2008 (RJ2008/601)

STS de 10 de marzo de 2008 (RJ 2008/1612)

STS de 18 de marzo de 2008 (RJ 2008/1756)

STS de 9 de abril de 2008 (RJ 2008/2035)

STS de 23 de junio de 2008 (RJ 2008/3263)

STS de 10 de julio de 2008 (RJ 2008/5733)

STS de 17 de noviembre de 2008 (2008/5964)

STS de 22 diciembre 2008 (RJ 2009/365)

STS de 23 abril 2010 (RJ 2010/4711)

Novo réxime do silencio administrativo en licenzas urbanísticas

Nuevo régimen del silencio administrativo en licencias urbanísticas

New regime of the administrative silence in urbanistic licenses



FRANCISCO JAVIER NOVOA JUIZ

Profesora no ISMAI

Funcionario con Habilitación de Carácter Estatal, Técnico Urbanista y Secretario del Ayuntamiento de O Grove (España)

secretario@concelloedogrove.com

Recibido: 22/09/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *A través deste artigo preténdese lembrar o establecido como doutrina legal tras moitos vaivéns mediante entre outras a STS do 28 de xaneiro de 2009 en relación co sentido do silencio nas solicitudes de licenza de obra, e a culminación desta doutrina no art. 23.2 do Real Decreto Lei 8/2011 do 1 de xullo xa derogado pola Disposición Derrogatoria Única da Lei 8/2013 do 26 de xuño de rehabilitación, renovación e rexeneración urbanas, e que dicía así: “o vencemento do prazo máximo sen notificarse a resolución expresa lexitimará o interesado que deducise a solicitude para entendela desestimada por silencio administrativo”.*

Palabras clave: *licenza de obra, silencio administrativo, competencia autonómica en materia de urbanismo.*

Resumen: *A través de este artículo se pretende recordar lo establecido como doctrina legal tras muchos vaivenes mediante entre otras la STS de 28 de enero de 2009 en relación con el sentido del silencio en las solicitudes de licencia de obra, y la culminación de esta doctrina en el art. 23.2 del Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio ya derogado por la Disposición Derrogatoria Única de la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, y que decía así: “el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo”.*

Palabras clave: *licencia de obra, silencio administrativo, competencia autonómica en materia de urbanismo.*

Abstract: *Through this article we try to remember it as legal doctrine established after many ups and downs through the STS including January 28, 2009 in relation to the meaning of silence in building permit applications, and the culmination of this doctrine in the art. 23.2 of Royal Decree Law 8/2011 of July 1 and repealed by Unica Repeal Provision of Law 8/2013 of June 26 rehabilitation, urban renewal and regeneration, and that said so: “The deadline has not been given maximum resolution expresses the person concerned to legitimize has withheld the request to understand”.*

Key words: *building license, administrative silence regional competition in urban planning.*

Índice: *1. Achegamento aos antecedentes normativos e evolución. 1.1. Aspecto urbanístico do silencio. 1.1.1. Normativa recente. 2. Breve referencia á normativa autonómica. 3. Conclusións. 4. Epítafio.*

1 Acercamiento a los antecedentes normativos y evolución

- El silencio administrativo es una institución garantista que permite al ciudadano actuar en caso de falta de respuesta de la administración correspondiente en el plazo establecido para el procedimiento en cuestión.
- Es práctica habitual en las administraciones olvidar el requisito legal establecido en el art.42.4 de la LRJPAC según el cual *“En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, **así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha** mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.”*

Con la LRJPAC, se estableció el sentido de los silencios administrativos en función de quién incoase el proceso así como del contenido de la pretensión solicitada a diferencia de la normativa del 58 que se refería a los actos presuntos anudándolos al sentido desestimatorio de toda petición formulada ante la administración.

Así, el silencio positivo tiene el efecto de acto administrativo finalizador vinculando por tanto al órgano actuante en su resolución posterior si la hubiere que no podrá ir en contra del sentido positivo de ese silencio, sin embargo, en el caso del silencio negativo, nos encontramos ante una ficción que habilita al solicitante para interponer los recursos pertinentes en defensa de sus intereses sin perjuicio de la posibilidad de la administración de apartarse del sentido del silencio en un momento posterior.

1.1 Aspecto urbanístico del silencio

Centrándonos en el aspecto urbanístico del silencio, debemos remontarnos al **Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955** (derogado tácitamente en algunos artículos incumpliendo lo regulado en la Disposición Final 1ª de la Ley 7/85 de 2 de abril lo que deriva en una gran inseguridad jurídica) que contemplaba en su artículo 9 con carácter general, el silencio positivo en caso de no resultar finalizado el proceso ni suspendido, cuando transcurriese **un mes** desde la incoación en el supuesto de las licencias menores y **dos meses** para el caso de las mayores, desestimándose la petición por silencio al uso de lo contemplado en el actual art.43.1 de la LRJPAC que establece que *el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.*

El Real Decreto 1346/76 de 9 de abril por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice en su artículo 178.3 lo que será el nuevo régimen desde ese momento, precepto estatal básico al que aún ahora se refieren múltiples sentencias y doctrinas, así dice: *“el procedimiento de otorgamiento de*

las licencias se ajustará a lo prevenido en la Legislación de Régimen Local. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las prescripciones de esta ley...

Es palmario que esta nueva redacción rompía con el régimen anterior y si “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, parece claro que no daba lugar a interpretaciones dicha lectura pero eso no fue así a raíz de la entrada en vigor de la Ley 4/99 de 13 de enero de modificación de la LRJPAC.

Ya en estos momentos comenzaron a aparecer, anticipándose a doctrina más reciente, pronunciamientos jurisprudenciales como el de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1986 que, reproduciendo el espíritu de la ley, establece en su fundamento de derecho octavo que “*a mayor abundamiento, habrá que recordar, una vez más, que la imposibilidad de conseguir por silencio, lo que no pueda obtenerse por acto expreso, no es ninguna novedad del precepto del art. 178.3 de la vigente Ley del Suelo EDL1992/15748, ya que el mismo lo que hace es recoger una doctrina jurisprudencial que iba formándose de tiempo atrás, cada vez con mayor determinación*”.

Cronológicamente se aprueba el Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio que sigue la línea marcada por el legislador urbanístico y establece en su artículo 242.6 que *en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico*.

El devenir de este artículo a todas luces elocuente en su redacción se analiza en el fundamento de derecho Sexto de la Sentencia en Casación de la Sala 3ª del TS de fecha 28 de abril de 2009 (cuya pretensión era recurrir una denegación de autorización autonómica para vivienda en suelo no urbanizable entendiendo que el silencio tenía efectos positivos y finalizadores del procedimiento, siendo en todo caso un acto administrativo nulo del art.62.1.f) de la LRJPAC revisable de oficio; se casaba sobre la infracción de los artículos 43.2, 43.3 y 62.1.f) de la LRJPAC en relación con el art.116.4 de la Ley 2/2001 de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria incumpliendo en este último punto lo dispuesto por el art.86.4 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa que no admite como motivo de impugnación en casación la vulneración de normativa autonómica) que precisa lo siguiente que reproduzco de manera resumida:

- En el art. 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio se dispuso que *en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico*.
- Dicho precepto fue declarado legislación básica del Estado en el propio texto refundido, lo que confirmó el TC en su sentencia 61/97 de 24 de marzo, atendiendo a su vinculación con el título competencial reconocido en favor del Estado en el art.149.1.18 de la Constitución.
- Tras la entrada en vigor de la Ley 4/99 de 13 de enero que modificó el régimen general del silencio administrativo regulado en la LRJPAC, cierto sector de la doctrina y algunos Tribunales, consideraron que el mentado artículo 242.6 había resultado desplazado por dicha reforma legal y que, en consecuencia, las licencias o autorizaciones urbanísticas debían considerarse otorgadas por silencio en todo caso por el mero

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

transcurso de plazo, aunque resultaren incompatibles con la normativa urbanística aplicable. Supuesto, en el cual la administración estaría obligada a revisar de oficio la licencia o autorización “contra legem” mediante el procedimiento regulado en los arts. 102 y 103 de la LRJPAC con el reconocimiento de una indemnización...

- Estas dudas se despejaron en las sentencias dictadas por esta Sala del TS el 17 de octubre de 2007 en los recursos de casación núm.9397/2003 y 9828/2003 ... pues el artículo 43.2 de la LRJPAC, en la redacción dada por la Ley 4/99 se **cuida de advertir que la estimación por silencio lo será, o podrá así ser entendida salvo que una norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario Europea establezca lo contrario siendo esa norma el citado art.242.6 del TRLS de 1992** que no fue derogado, sino mantenido en vigor por la Disposición derogatoria única de la Ley 6/98 ...
- Doctrina ratificada en reciente sentencia de 28 de enero de 2009, ... donde se declara que tanto el art. 242.6 de la Ley de Suelo de 1992 y el art. 8.1.b), último párrafo del Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal también básico 43.2 de la LRJPAC modificado por la Ley 4/99 de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística.

1.1.1 Normativa reciente

Por lo tanto, el art. 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/92 tuvo un largo camino existencial hasta reproducirse en el actual art. 8.1.b) del TRLS de 2008, ya que ni la Disposición Derogatoria única de la Ley 6/98 de 13 de abril ni la posterior de la Ley 8/2007 lo declararon no vigente.

Ya más recientemente la STS de 7/11/2011 en recurso 227/2009 contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia de 23 de octubre de 2008, sigue la doctrina legal marcada haciéndose eco del **Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio** de adopción de diversas medidas relativas entre otras al incremento de la seguridad jurídica en el sector inmobiliario cuyo **artículo 23** se alinea decididamente entre otras con la STS de 27 de enero de 2009 como reconoce expresamente el apartado VI del Preámbulo de dicha disposición, en el que se resalta asimismo que **la regla de la imposible adquisición por silencio administrativo de facultades o derechos que contravengan la Ordenación Territorial o Urbanística ya estaba contenido en el art.8.1.b) del Texto Refundido de 2008, al que atribuye carácter básico y que la nueva disposición legal no viene sino a confirmar.**

2 Breve referencia a la normativa autonómica

Las diferentes normativas autonómicas reproducen lo establecido en el art. 242.6 del TRLS 92 por ser legislación básica como expuse anteriormente y así entre otras:

- Disposición Adicional Cuarta de la Ley de las Cortes Valencianas 6/94 de 15 de noviembre: *En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta ley, de los Planes, Proyectos, Programas*

u Ordenanzas o en general, en términos contrarios, opuestos o disconformes con las previsiones de la ordenación urbanística. La solicitud de licencia urbanística que no sea resuelta por el ayuntamiento dentro de los plazos legales, sin perjuicio de las prórrogas que sean procedentes, se entenderá estimada, salvo que su contenido sea constitutivo de contravención grave y manifiesta de la ordenación urbanística, en cuyo caso se entenderá desestimada”.

- Art.5.2 de la Ley Catalana 2/2002 de 14 de marzo: *En ningún caso pueden considerarse adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas que contravengan esta ley o el planeamiento urbanístico.*
- Art.176 de la Ley Aragonesa 5/99 de 25 de marzo: *Transcurrido el plazo de resolución sin haberse notificado ésta, el interesado podrá entender estimada su petición por silencio administrativo, en los términos establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico...*
- Art. 195 de la Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia: *En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico.*

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3 Conclusiones

Vemos que la normativa urbanística autonómica reproduce la doctrina legalmente establecida y la literalidad de la normativa básica que por ese carácter de básica, amparado en el art.149.1.18 y 149.1.1 de la CE, no se puede contravenir.

Pero el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio en su art.23 va más allá y reitera en una disposición general multisectorial y en la que **no se aprecia la extraordinaria y urgente necesidad**, por lo menos en este aspecto, ya que como se expuso en este trabajo, tanto la jurisprudencia como la doctrina y en fin, el legislador en el reciente que no último texto refundido de la Ley de Suelo ya contemplaba la imposibilidad de adquirir por silencio administrativo licencias urbanísticas cuando éstas fueran *contra legem*, establece en primer lugar los actos que están sujetos a AUTORIZACIÓN O APROBACIÓN ADMINISTRATIVA, obviando el término “licencia” con el fin de adecuarse a la nueva nomenclatura derivada de la normativa comunitaria y no herir sensibilidades autonómicas, y a continuación modifica el régimen de silencios administrativos existentes en materia urbanística hasta el momento al contemplar como regla general el SILENCIO NEGATIVO para las solicitudes que afecten a actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo (...) así:

Artículo 23. Silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa.

1. *Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística:*

- a) *Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.*
- b) *Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.*
- c) *La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.*
- d) *La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.*
- e) *La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior.*

2. *El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo.*

A la vista de la redacción de la disposición no cabe más que interpretar que la intención, el espíritu, es el de garantizar la seguridad jurídica en este caso en perjuicio del ciudadano contraviniendo en cierta medida lo establecido por el legislador anterior, tanto en el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 y la Ley 4/99 de 13 de enero de modificación de la LRJPAC.

Por último, quiero hacer una reflexión en relación con el **silencio en las licencias de primera ocupación** pues si bien, parece que queda meridianamente claro a la vista del artículo enunciado el carácter negativo del mismo, de la lectura de la sentencia del TSJ de Andalucía en su Sala de lo Contencioso-administrativo de 28 de junio de 2011, cabe inferir lo contrario ya que de manera muy elocuente establece en Fundamento de Derecho 5º que *lo que se pretende por medio de este proceso, es que se entienda otorgada, aun por silencio positivo, una licencia de primera ocupación, y aunque la conformidad de la licencia con el planeamiento se hace general para todas ellas en (...) lo cierto es que a través de la licencia de primera ocupación parece incierto que pueda contrastarse la anterior conformidad cuando no es ese su objeto, sino de las de obras, pues la de primera ocupación tiene por objeto la comprobación de si lo realizado se ajustó a lo proyectado.*

Es por ello que se está en el caso de considerar que la doctrina legal antes recogida en estos fundamentos (se refiere a la doctrina establecida del silencio negativo contra legem, STS 28/01/2009, entre otras) ***no debe ser de aplicación en aquellas licencias urbanísticas que no tienen como objeto determinar la conformidad de la obra proyectada con el Plan, sino de lo construido con lo autorizado, de forma que su denegación haya de ser siempre expresa, so pena que el silencio tenga efectos positivos, y no convirtiendo este proceso de calificación en una revisión de una licencia de obras anteriormente otorgada que ha llegado a ser inatacable ante la jurisdicción contencioso-administrativa y contra la que sólo puede actuarse a través de la revisión administrativa de oficio.***

Ahí dejo esta controversia para que se pueda dirimir o bien por la jurisprudencia o bien por la tan de moda y manida forma de regular a través de reales decretos leyes, sin perjuicio de que cada aplicador del derecho, ya sea habilitado o técnico informe lo que estime conveniente sometiendo su parecer a otro mejor fundado en derecho.

4 Epitafio

En todo caso, valga este artículo para refrescar y reflexionar sobre el sentido del silencio en las licencias urbanísticas, mas, como manifesté a lo largo del mismo, es vasta la profusión legislativa administrativa actual y así, el vértice sobre el que giraba este trabajo, el art.23.2 del Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio ha sido derogado recientemente por la Disposición Derogatoria Única 6ª de la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, renovación y regeneración urbana por lo que entiendo volvemos al régimen anterior más ajustado a la normativa autonómica que establece el silencio administrativo negativo en las licencias *contra legem*.

Pero el legislador no podía limitarse a rectificar y derogar el citado artículo sin más, por lo que da una última vuelta de tuerca y modifica, a través de la Disposición Final 12ª.5 de la Ley 8/2013 de 26 de junio, el art.9 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo regulando unas excepciones al silencio positivo salvo *contra legem* que son *numerus clausus* y que ampara en los títulos competenciales del art.149.1.;13;18 y 23 de la CE como legislación básica:

7. *Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.*
8. **Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:**
 - a) **Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.**
 - b) **Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.**
 - c) **La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.**
 - d) **La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.**

Entiendo que este giro copernicano no será el último en un pequeño lapso de tiempo ya que choca frontalmente con las competencias autonómicas en materia urbanística y es de difícil aplicación en confrontación con las normativas regionales.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Termino recordando el principio de seguridad jurídica al que deben someterse los poderes públicos conforme el art.9.3 de la CE y que desgraciadamente oscila peligrosamente.

O ferrocarril: transformación territorial e urbana en Galicia

El ferrocarril: transformación territorial y urbana en Galicia

The railroad: territorial and urban transformation in Galicia



VÍCTOR RAMOS RODRÍGUEZ

Alumno del Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
victor.ramos.rodriguez@gmail.com

Recibido: 30/10/03/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *O estudo da infraestrutura ferroviaria en Galicia e os seus efectos sobre a ordenación territorial e urbana, permitiu valorar a repercusión que significou desda súa aparición, en 1873, ata a actualidade.*

A investigación centrouse nas cidades de Santiago de Compostela, A Coruña e Vigo, dadea a claridade coa que se puideron identificar tanto iniciativas socioeconómicas coma o marco intelectual que as avalaba en cada caso e, para iso, remontouse aos anos previos á revolución industrial, finalizando nas distintas propostas de renovación e rexeneración urbana para os barrios das distintas estacións, achegándose un coñecemento da realidade territorial e urbana galega a través da historia do ferrocarril.

Palabras clave: *urbanismo, ordenación do territorio, ferrocarril, infraestrutura, Galicia.*

Resumen: *El estudio de la infraestructura ferroviaria en Galicia y sus efectos sobre la ordenación territorial y urbana, ha permitido valorar la repercusión que ha significado desde su aparición, en 1873, hasta la actualidad.*

La investigación se ha centrado en las ciudades de Santiago de Compostela, A Coruña y Vigo, dada la claridad con la que se han podido identificar tanto iniciativas socioeconómicas como el marco intelectual que las respaldaba en cada caso y, para ello, se ha remontado a los años previos a la revolución industrial, finalizando en las distintas propuestas de renovación y regeneración urbana para los barrios de las distintas estaciones, aportándose un conocimiento de la realidad territorial y urbana gallega a través de la historia del ferrocarril.

Palabras clave: *urbanismo, ordenación del territorio, ferrocarril, infraestructura, Galicia.*

Abstract: *The study of railroad infrastructure in Galicia and its effects on territorial and urban planning, has allowed to value the repercussion that it has meant from its appearance, in 1873, until present.*

The research has centred on the cities of Santiago de Compostela, A Corunna and Vigo, because of the clarity with which we have identified the socioeconomic initiatives as the intellectual frame that was endorsing them in each case

and, for it, we have returned back to the years before the Industrial Revolution, finishing in the different proposals of renovation and urban regeneration, because of railroad high velocity, in the neighborhoods of the different stations, being contributed a knowledge of Galician territorial and urban reality across history of railroad.

Key words: urban planning, territorial planning, railroad, infrastructure, Galicia.

Índice: 1. *Introducción* 1.1. *O contexto galego ante a chegada do primeiro ferrocarril* 2. *Os primeiros trazados ferroviarios (1861-1939). Polaridades e transformacións* 2.1. *Factores socio-económicos* 2.2. *O ferrocarril: novos horizontes, novas oportunidades* 2.3. *A primeira liña ferroviaria en Galicia: Cornes-Carril* 2.4. *O ferrocarril nas cidades da Coruña e Vigo: o salón urbano* 2.4.1. *A cidade da Coruña* 2.4.2. *A cidade de Vigo* 3. *As estacións de segunda xeración (1939-1987). A infraestrutura: motor urbano* 3.1. *A mellora dos trazados e das capacidades. O administrador único* 3.2. *O Plan Nacional de estabilización Económica e os Plans de Desenvolvemento* 3.3. *A reestruturación das estacións. Renovación funcional e reestruturación urbana* 3.3.1. *Santiago de Compostela* 3.3.2. *A Coruña* 3.3.3. *Vigo* 4. *Conclusións primeiras. As estacións de terceira xeración* 4.1. *Os elos soltos: potenciais nodos de actividade?* 4.2. *Redees capilares: eficacia e racionalidade* 4.3. *Interconexión do sistema: a estación como condensador urbano* 5. *Bibliografía*

1 Introducción

Las infraestructuras y los medios de transporte han sido considerados a lo largo de la historia como elementos clave en el proceso de desarrollo de ciudades y países. La naturaleza de los distintos asentamientos, sus oportunidades y sus demandas, han inspirado al ser humano, desde Hipódamo de Mileto hasta los planteamientos actuales de ciudades de nueva planta, para evidenciar sus deficiencias y tratar de evolucionar las estrategias con la intención de proveer a su estructura, local y territorial, de una mayor eficacia a la hora de resolver problemas cada vez más complejos.

La movilidad, sin lugar a dudas, es uno de los temas capitales en todos estos procesos de construcción, reestructuración y renovación.

Si consideramos que el territorio desempeña un papel fundamental a la hora de albergar un asentamiento y, por lo tanto, en la medida en la que facilita los transportes y las comunicaciones dentro de un marco geográfico, Galicia se ha encontrado sucesivamente en una situación deficitaria debido a su ubicación y su geomorfología, no resultando fácil para la mano del hombre la construcción de nuevas vías de comunicación que favorecieran el desarrollo económico y social.

El análisis de determinados períodos históricos no muy lejanos evidencia cómo el cabotaje y las rutas atlánticas salvaron a este territorio de un mayor aislamiento, si bien algunos de estos obstáculos se superaron de manera progresiva con la llegada del ferrocarril y la mejora de la red de carreteras a mediados del siglo XIX.

La tradición relativa a la construcción del medio ha producido a lo largo del tiempo una considerable cantidad de acercamientos a la ordenación del territorio y el planeamiento urbano, tan diversos como lo son los orígenes de sus autores, pudiendo establecer algunas relaciones que todavía en la actualidad tienen un importante impacto tanto en los planes como en las políticas que los sustentan. Producto de ello es la realidad con la que actualmente trabajamos.

Los debates generados en torno a las diversas teorías, económicas, urbanísticas, políticas, etc. han derivado en la aplicación práctica de éstas, determinando en gran medida la forma

en la que nuestras ciudades crecen e interaccionan con el medio y con sus poblaciones vinculadas, sea cual sea el modo en el que se produce esta relación: económico, social, cultural...

En este sentido se considera relevante reflexionar sobre la repercusión que han tenido los trazados infraestructurales terrestres y, en especial, los ferroviarios, principalmente a la hora de estructurar el territorio y establecer una serie de relaciones que, desde una perspectiva generalista, han determinado y condicionan las decisiones presentes en materia de planificación a cualquier escala.

A lo largo de este trabajo se reflexionará sobre los procesos asociados a la "revolución de los transportes" y, de forma más acotada, a tres ejemplos de nuestro entorno geográfico inmediato, atendiendo al modo en el que la nueva infraestructura condiciona su morfología y dinamiza la renovación y reestructuración de sus espacios.

El horizonte de esta investigación no es otro que el contraste de los efectos del ferrocarril en Galicia a lo largo de su historia, centrándose en tres casos concretos: Santiago de Compostela, A Coruña y Vigo. En el primero de los casos se analizará la repercusión de la construcción de la primera línea de ferrocarril, entre Cornes y Carril, y los efectos de las estaciones destino, mientras que, en los otros dos casos, el estudio se centrará en la propia implantación de las estaciones en la trama urbana. Se plantean estos tres casos dada la claridad con la que se perciben tanto las políticas como los planteamientos desarrollados, con diversa fortuna, y su marco intelectual, preciso y determinado en cuanto a sus objetivos.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

1.1 El contexto gallego ante la llegada del primer ferrocarril. Transportes terrestres

Los transportes terrestres en Galicia se fundamentaban en la red de caminos reales debido a la realidad física de su territorio, lo que ocasionaba que desde principios del siglo XVIII esta región se dejase al margen, pues hay que tener en cuenta que desde Madrid se llegaba hasta Astorga, continuando desde esta población hacia Galicia por vías de orden inferior.

Es importante mencionar que, hasta la fecha en la que nos encontramos, el acceso a Galicia se producía por el camino medieval de Santiago. Esta situación preocupó al marqués de la Ensenada, bajo cuyo ministerio se proyectó la carretera de Madrid hacia A Coruña, convirtiéndose el tramo entre esta ciudad y Benavente en el eje neurálgico de las comunicaciones gallegas.

En el caso de esta infraestructura viaria resulta necesario exponer cuáles eran los intereses de la corte en comunicar Madrid, no la mayor cantidad de población de Galicia, que en este caso se concentraba en el sur de la región, sino con el puerto de A Coruña, sede de los Correos Marítimos desde 1764, habilitado para el comercio colonial desde 1765 y en el que estaban emplazados la Capitanía General, la Real Audiencia y, con posterioridad, el Real Consulado que, añadiendo la cercanía del arsenal de Ferrol, reforzaban esta decisión estratégica.

La ejecución de este camino real se realiza entre los años 1763-1785 y comunica A Coruña, Betanzos, Lugo, As Nogais, Noceda, Pedrafita, Ruitelán, Villafranca del Bierzo, Bembibre, Manzanal de la Sierra, Combarros y Astorga que, con su finalización, permitió la comunicación con Madrid en un plazo de 8 a 9 días en verano, y de 16 a 20 en las épocas de mal tiempo. Además del camino real a Madrid, en esa época se promovieron dos carreteras provinciales, una entre A Coruña y Santiago de Compostela, y otra entre Santiago y Tui.

En los inicios del siglo XIX, tal y como se puede constatar, Galicia sólo disponía de dos rutas para el tráfico rodado, la ruta A Coruña – Betanzos – Lugo - Madrid y A Coruña – Santiago – Pontevedra - Tui que, aún sin mostrar unas condiciones óptimas para su utilización, resultaban bastante aptas para los distintos medios de transporte.

La conexión rodada desde Madrid con el sur de la región no se producirá hasta principios del siglo XIX, comunicándose Vigo con Madrid pasando por Puebla de Sanabria y Monterrei. En estos mismos años se construirá un camino real entre Ferrol y Castilla realizando un desvío del camino real general a Madrid en Rábade, y cuyo trazado atravesaba Vilalba, As Pontes de García Rodríguez, Neda y Ferrol.

Esta estructura primaria de caminos, junto con una serie de trazados transversales cuya ejecución se dilatará en el tiempo, será la que vertebre las comunicaciones terrestres de Galicia hasta la aparición del ferrocarril a finales del siglo XIX.

En este sentido es interesante tener conocimiento del estado de la cuestión en materia de infraestructuras de comunicación terrestre con la aprobación de la Ley de Ferrocarriles de 1855:

Cuadro 1- Estado de las carreteras gallegas en diciembre de 1855

Carreteras generales	km	Comentarios
Madrid - A Coruña	549,51	Terminada
Ferrol - Rábade	84,68	13,93 km construidos y 30,64 en construcción
Ourense - Pontevedra	91,37	27,86 construidos y 63,51 en construcción
Madrid - Vigo	591,72	173,83 construidos (95 entre Ourense y Pontevedra) y 213,95 en ejecución
Carreteras transversales	km	Comentarios
Santiago - Lugo	90,26	44,57 construidos y 45,69 km en construcción
Betanzos - Ferrol	39,00	16,72 construidos y 22,28 en construcción
Santiago - Ourense	101,41	45,69 construidos y 55,72 en construcción
Roupar - Viveiro	42,90	15,04 en ejecución
Lugo - Quiroga	81,90	27,86 construidos y 5,57 en construcción
A Coruña - Vigo	151,56	Terminada

Fuente: Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas, Madrid, Imprenta Nacional, 1856

Las transformaciones de la red viaria gallega se completarán, tras la aprobación de la Ley de Ferrocarriles, con las carreteras provinciales y locales, gracias a la nueva categorización de la Ley de Carreteras de 1857, que establecía una clasificación de las vías en carreteras de primer, segundo y tercer orden, a su vez también supuso la consideración de la importancia de los enlaces entre las vías ferroviarias y las carreteras principales.

Las carreteras de primer orden se dirigían desde Madrid a las capitales de provincia, departamentos de marina y puntos donde estaban establecidas las aduanas marítimas, habilitadas para el comercio de importación y exportación, quedando incluidos en este grupo los ramales que partían de las carreteras de primer orden o de una línea de ferrocarril hacia los puntos mencionados en el anterior párrafo o los que enlazaban dos o más ferrocarriles siempre que transcurra su trazado por poblaciones de más de 15.000 habitantes.



Fig. 1: Mapa de itinerarios reconocidos por el Ejército. 1847

Las carreteras de segundo orden se consideraban aquéllas que unían dos capitales de provincia o enlazaban el ferrocarril con una carretera de primer orden. Al resto de vías se las englobaba en la categoría de tercer orden.

Cuadro 2. Red viaria gallega 1847-1865

Carreteras	km	Número
Carreteras de primer orden	880,90	12
Carreteras de segundo orden	500,50	16
Carreteras de tercer orden	363,40	15
Caminos carreteros	274,10	38
Caminos de herradura	5.406,70	153
Sendas	121,10	17
Total	7.546,70	251
Puentes	km	Número
Piedra	—	220
Mampostería	—	52
Madera	—	92
Pasaderas	—	22
S/D	—	199
Pizarra	—	2
Total	—	587

Fuente: Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas, Madrid, Imprenta Nacional, 1856

2 Los primeros trazados ferroviarios (1861-1939). Polaridades y transformaciones

2.1 Factores socio-económicos

En este período Galicia se caracteriza por ser una de las comunidades con mayor dispersión y menor tasa de urbanización, ocupando uno de los últimos puestos a nivel nacional en términos de renta per cápita y volumen de activos industriales. Las ferias y los mercados constituían los principales núcleos de intercambio, aunque en la mayoría el volumen de las transacciones y la variedad de los productos intercambiados resultaban muy reducidos. La economía gallega de la época se caracterizaba por ser una economía tradicional de pequeña escala, con una población con baja capacidad de consumo y que vivía al límite de la subsistencia, y a la que los malos caminos habían contribuido poco al desarrollo de estos tráficos de mercancías.

El predominio de pequeñas explotaciones familiares agrícolas, pesqueras y ganaderas, combinadas con actividades relacionadas con la manufactura doméstica se plasmaba en un elevado autoconsumo, escasos excedentes y baja actividad mercantil. El ganado vacuno constituía uno de los productos gallegos más atractivos para los negociantes procedentes de Portugal y el sur de España, al igual que las salazones de pescado, que se convirtieron en otro de los productos gallegos más atractivos para los comerciantes foráneos, constituyéndose en principio como un producto con suficiente valor añadido como para compensar los retornos de la distribución de vinos y aguardientes catalanes en Galicia. Dentro de este contexto, los tráficos regionales de mercancías fluyeron en torno a los puertos y los principales centros de consumo de la región, principalmente los núcleos más poblados.

El modesto comercio inicial de salazones se convirtió más tarde en un fructífero negocio, lo que favoreció que un alto porcentaje de catalanes se asentara en los principales puertos y villas marineras gallegas, estableciendo sus fábricas y métodos de salazón, lo que fomentó el establecimiento de flujos regulares de salazones hacia el interior de la península.

Cuadro 3. Sardina (millares anuales, máximo) en los puertos gallegos a principios del siglo XIX

Ares	80.000	Porto do Son	17.000
A Coruña	80.000	Pobra do Deán	16.000
Fisterra, Corcubión, Cee y Pindo	70.000	Cillero	15.000
Cangas	70.000	Baiona	15.000
Marín	47.000	Noia	12.000
Sada e Fontán	40.000	Pobra do Caramiñal	12.000
Muros	40.000	Rianxo	12.000
Mugardos	30.000	Vigo	10.500
Pontedeume	30.000	Carril	8.000
Camariñas y Muxía	30.000	Vilagarcía	8.000
Santa Uxía	25.000	Cela	8.000
Viveiro	24.000	Corrubedo	6.000
Corme e Laxe	24.000	Bueu	3.000
Betanzos	20.000	Foz	1.400
Palmeira	20.000	Ribadeo	1.200
Pontevedra	20.000	San Cibrao	1.000
A Guarda	18.000	Burela	900
Total			815.000

Fuente: Labrada (1804)

Los caminos transversales y vecinales desempeñaban un papel fundamental en el tráfico de mercancías interior, por este motivo el Conde de Floridablanca le encarga al ilustrado José Cornide, Diputado Nacional de caminos, la elaboración de un informe sobre el estado de los puentes y los caminos secundarios del Reino de Galicia a finales del siglo XVIII. En su trabajo concluyó que de la capital del Reino de Galicia entraban y salían varios caminos públicos que vienen no sólo de Castilla sino de otras provincias y pasan a las costas, facilitando el mutuo comercio de las producciones de éstas y de aquéllas, dando paso a las tropas y a los viajeros.

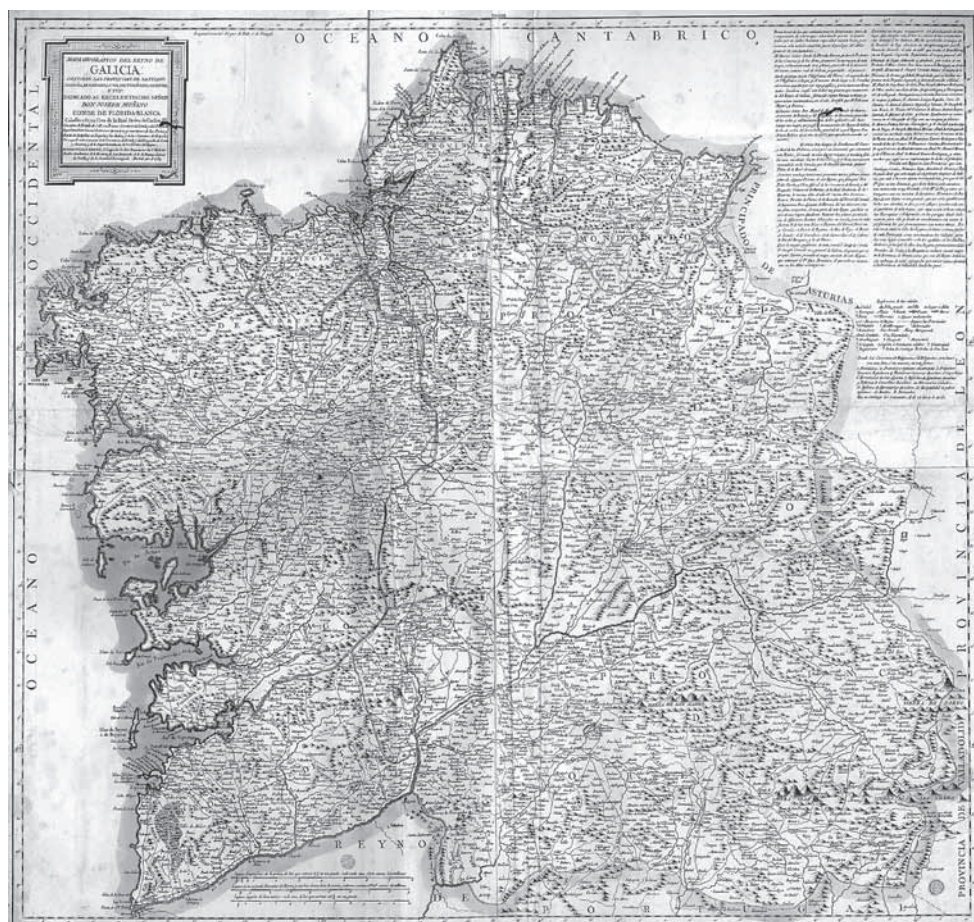


Fig. 2: Mapa geográfico del Reino de Galicia. Floridablanca. 1784. Fuente: IGN

El análisis más pormenorizado de un área concreta, como por ejemplo la provincia de Santiago, pone de manifiesto una estructura radial de caminos y brazos que alcanzaban las villas costeras e interiores más cercanas, siendo la principal función de estos trazados la comunicación de las ferias menores con el mercado central, en este caso el de Santiago.

En el caso compostelano, y gracias a esta estructura viaria, se producían considerables exportaciones de todo tipo de productos, regionales y nacionales, al extranjero y, principalmente,

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

a las colonias americanas desde el puerto de Carril, en donde se poseían almacenes. Este puerto también daba entrada a los linos, bacalao y otros efectos comerciales foráneos, así como a los productos coloniales procedentes de los puertos habilitados de A Coruña y Vigo.



Fig. 3: Detalle del mapa geográfico del Reino de Galicia. Floridablanca. 1773. Fuente: IGN

La mayoría de los campesinos gallegos acudían personalmente a vender sus escasas mercancías a las ferias más próximas. Muchos de los productos importados llegaban a la región a través de dos vías: los emigrantes temporales y los arrieros, en ambos casos usuarios frecuentes de los caminos gallegos durante este período. A lo largo de siglos, los arrieros resultaron imprescindibles para el transporte de mercancías en las regiones montañosas como Galicia, a la que llegaban mercancías por arriería a través del camino de los Maragatos o camino gallego y empleando inicialmente ganado mular, muy apreciado por su gran resistencia física en trayectos largos. Las mulas se agrupaban en largas filas denominadas recuas.

Las recuas de los Maragatos que circulaban por el camino de A Coruña ocupaban un lugar preferente en la vía por ser el alma del comercio en un país donde las mulas y los burros constituyen los trenes de mercancías. A partir del siglo XIX los arrieros comenzaron a emplear el carromato que incrementó la capacidad de carga.



Fig. 4: Arrieros en el trayecto hacia Astorga / Fig. 5: Transporte en carromato

El arriero resultó imprescindible hasta que los carros y las carretas pudieron circular por la mayoría de los caminos, coincidiendo su fin en primer lugar con la puesta en marcha del servicio de diligencias en 1816 y, en segundo, con el trazado de la red ferroviaria en el último tercio del siglo XIX.



Fig. 6: Servicio de correos de la época / Fig. 7: Diligencia en Porta Faxeira

La Galicia litoral estaba constituida por pequeñas villas marineras con limitadas infraestructuras portuarias y escasas posibilidades de comercio. Las excepciones estaban constituidas por los puertos de A Coruña, Carril y Vigo.

Ante la precariedad de los caminos y los amplios kilómetros de costa, los puertos, pequeños y grandes, se convirtieron en la ventana al exterior del Reino de Galicia al facilitar las comunicaciones con el resto de la península y con el extranjero, mientras que para la introducción interior de los productos se utilizaba la arriería, tal y como se expuso con anterioridad.

En general, Galicia absorbió cerca de la mitad de la actividad comercial desplegada en la costa cantábrica, excluyendo a las provincias exentas, hasta mediados del siglo XVIII. Tras la entrada en vigor del Decreto de 1765, que establecía el servicio de Correos Marítimos en el puerto de A Coruña, dicha participación se incrementó en una proporción que variaba en función del estrechamiento de lazos entre América y Galicia a través del citado puerto.

Según el catastro de 1752, existían unos 61 barcos, el 4,3% de las embarcaciones totales, dedicados al transporte marítimo de pasajeros y mercancías. En 1802, disponía de 89 barcos mercantes, es decir, un 9,5% de las existentes en España, aunque englobaban diversos tipos de embarcaciones.

La segunda mitad del siglo XVIII fue testigo, no sólo de cambios en las vías terrestres, sino también en el tráfico marítimo, que se tradujeron en un incremento de los intercambios comerciales, una alteración de la jerarquía portuaria y de un proceso de centralización a favor del puerto herculino en el norte y, gracias al camino Real que comunicaba A Coruña con Vigo, la potenciación del puerto olívico. En particular, el puerto de A Coruña se vio favorecido de manera especial a raíz del establecimiento de los Correos Marítimos en la ciudad y, más tarde, con la habilitación como puerto colonial, se adjudicó a Galicia un importante papel en la reexportación de mercancías hacia las colonias americanas. El auge de la marina

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

mercante y de los tráficos americanos impulsó a su vez el crecimiento de la población, lo que favoreció la construcción y mejora de los caminos dirigidos al puerto herculino.



Fig. 8: Detalle del mapa general de caminos de España y Portugal. 1856. Dufour. Fuente: IGN

Los puertos de A Coruña y Vigo alternarían en la cabeza de la jerarquía portuaria gallega entre los años 1750 y 1855, siguiéndoles a distancia los puertos de Carril, principal puerto mercantil de Santiago de Compostela, Marín y una pujante Vilagarcía. La Real Orden de 17 de abril de 1793 habilitó también al puerto de Carril para recibir lino ruso de tal manera que hasta 1838 llegó a recibir entre cinco y seis cargamentos anuales, que se vieron afectados por los conflictos bélicos de principios del XIX, aunque a partir de 1840, gracias a las relaciones de varias casas comerciales compostelanas con América del Sur, se incrementaron los flujos comerciales debido a la importación de cueros para la importante industria de curtidos compostelana, además de cacao y otros efectos.

La importancia de esta localidad quedó patente con la construcción del primer ferrocarril gallego, el Ferrocarril Compostelano, que vino a comunicar por vía férrea Carril con Santiago de Compostela en 1873.

2.2 El ferrocarril: nuevos horizontes, nuevas oportunidades

Galicia no experimentó cambios revolucionarios en el transporte antes de la construcción del ferrocarril, tal y como se ha expuesto con anterioridad. En este sentido, si tomamos como ejemplo a Inglaterra, se puede observar cómo los canales y las carreteras prepararon el terreno para la llegada de la nueva infraestructura, formando parte de la revolución de los transportes que acompañó en paralelo a la Revolución Industrial, mientras que en Galicia, la construcción de los primeros resultó poco eficaz y lenta.

Este novedoso transporte, pieza clave de la revolución industrial, encontró serias dificultades en sus primeros años de existencia en España. El desconocimiento técnico, la difícil orografía peninsular, la falta de capital, y el atraso económico en general, fueron las primeras causas de este retraso.

Los primeros ferrocarriles en Europa empiezan a aparecer a comienzos del siglo XIX, concretamente en el año 1825, entre Stockton y Darlington, en Gran Bretaña. La primera solicitud para la construcción de una línea ferroviaria en España se presentará cuatro años después de la aparición de la primera línea a nivel mundial pero no llegará a construirse. El primer ferrocarril español no entró en funcionamiento hasta 1837 y lo haría fuera de la Península, en territorio de ultramar, el 10 de noviembre de ese año, y uniría las poblaciones de La Habana, Bejucal y Güines, en Cuba, con el objetivo principal de agilizar las exportaciones de caña de azúcar.



Fig. 9: Trazados ferroviarios cubanos. Fuente Ferropedia / Fig. 10: Estación de La Habana. Fuente Ferropedia

En 1844 los ingenieros Subercase y Santa Cruz proponen el ancho de vía español con una anchura innovadora de seis pies castellanos (1.668 mm), o lo que es lo mismo, un ancho diferente al que se utilizaba en el resto del mundo, que era de 1.435 mm. Los técnicos justificaron esta dimensión en base a las peculiaridades orográficas de nuestro país, que requerirían máquinas de mayor potencia. No fue hasta 1848 cuando se inauguró el primer ferrocarril peninsular uniendo Barcelona con Mataró de 28 km y tres años más tarde, la segunda línea, entre Madrid y Aranjuez.



Fig. 11: Carta sobre el estado de los caminos de hierro en España. Enero de 1867. Fuente: IGN

En la década de los 50 el ferrocarril fue extendiéndose por el resto del país gracias al esfuerzo de pequeñas compañías independientes gracias a la promulgación de las leyes de Banca

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

y Ferrocarriles, que daban grandes facilidades y subvenciones para que el capital extranjero comenzara a invertir en España, estableciendo el punto en el que se inicia el desarrollo de lo que es la red ferroviaria actual.

2.3 La primera línea ferroviaria en Galicia: Cornes-Carril

La necesidad de actualizar las infraestructuras y no quedarse atrás en la carrera por alcanzar las dinámicas económicas asociadas a la revolución industrial favorecen la aparición de una serie de movimientos sociales y empresariales que desencadenarán la introducción del ferrocarril en Galicia. En atención a los antecedentes normativos como la Orden de 1852 del Ministerio de Fomento para promover el ferrocarril en Galicia y la Ley General de Ferrocarriles, aprobada el 3 de junio de 1855, se creaba en Santiago de Compostela la llamada Junta Ferroviaria, presidida por Joaquín Caballero Piñeiro y constituida por representantes del Ayuntamiento de Santiago de Compostela y de la Sociedad Económica de Amigos del País con el objetivo de fundar una compañía ferroviaria que construyese una línea férrea entre Santiago y la Ría de Arousa.

Tras la presentación y el debate en el Congreso de los Diputados sobre la viabilidad de esta infraestructura, el 4 de febrero de 1861 se aprobaba por unanimidad la concesión de una línea férrea entre Santiago y Pontecesures, y el 7 de abril de 1861 se otorgaba por Decreto Ley la concesión a los señores Domingo Fontán, Inocencio Vilardebó y Joaquín Caballero, de los que se destacará la figura del primero, reputado matemático y geógrafo, y autor de la Carta Geométrica de Galicia que servirá de base planimétrica para la ejecución del proyecto de la línea, y de la que Domingo Fontán realiza la base cartográfica.

El proyecto técnico fue desarrollado por el ingeniero inglés Thomas Rumball, cuyo trabajo se iniciaba con la introducción de algunas modificaciones en el trazado originariamente propuesto, fundamentalmente por la prolongación del trazado hasta Carril.



Fig. 12: Mapa del trazado de la línea de ferrocarril Cornes-Carril. Fuente: Fundación Domingo Fontán

Las Obras del trazado ferroviario habían comenzado once años antes, y estuvieron a cargo del inglés Mr. John Stephenson Mould, más tarde arrendador de la explotación, y de su socio el italiano D. Camilo Bertorini. Impulsado por el Ayuntamiento Constitucional de Carril y por la Sociedad de Amigos del País, cuya concesión fue otorgada el 7 de abril de 1861, fue transferida a la Compañía que había de explotarla desde el 8 de agosto de 1863, la So-

ciudad del Ferrocarril Compostelano de la Infanta Doña Isabel, de Santiago de Compostela al puerto de Carril.

El trazado de la infraestructura contaba con 42 km de recorrido, partiendo de la estación de Cornes, en las puertas de Santiago, y finalizando frente a la playa de Compostela. El desarrollo de las obras implicó tener que hacer frente a diversos accidentes geográficos, debiendo ser ejecutados dos túneles, en Conxo y O Faramello, y dos puentes metálicos, uno en Cornes y otro entre Pontecesures y Padrón. A lo largo de su recorrido se contaba con seis Estaciones intermedias, que en la actualidad forman parte de la línea A Coruña-Vigo.



Figuras 13 y 14: Puente sobre el río Sar. Fuente: Ferropedia

El día 15 de septiembre de 1873 fue inaugurada la línea de ferrocarril, celebrándose actos simultáneos en sus estaciones extremas, Cornes al Norte y Carril al Sur. La concepción de ambas estaciones en relación a las poblaciones responde a una implantación periférica en relación al núcleo principal y paralela al trazado viario, si bien las circunstancias funcionales de la disposición de la terminal responden a los condicionantes de cada caso y a la prolongación posterior de las redes. En el caso de la estación de Cornes, perteneciente al Municipio de Conxo hasta la anexión de este al de Santiago de Compostela en 1923, se considera oportuno indicar que inicialmente se había previsto que su ubicación fuera temporal y, por este motivo, se construye con carácter provisional una primera edificación de madera con una única planta con forma rectangular destinada a servir de refugio a los pasajeros.



Figuras 15 y 16: Fotografías de la estación provisional de Cornes.
Fuente: Asociación Amigos del Ferrocarril de Santiago

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

La gran distancia existente en aquel momento entre la estación y el centro compostelano fue uno de los problemas achacados a la nueva estación mientras que, en el resto de modelos, dotados con estaciones de carácter terminal, se ofrecían preferentemente, aunque con carácter periférico, inmediatas a la trama urbana.



Fig. 17: Foto aérea con la situación de la estación de ferrocarril de Cornes. 1956. Fuente: IET

Las críticas que se realizan respecto a la edificación provisional evidencian las carencias tanto de espacios habilitados para su función como respecto a la incomodidad que supone el desplazamiento a Santiago, por lo que se insta a la empresa a cumplir con su compromiso inicial de establecer la estación en una ubicación más cercana.

El emplazamiento definitivo de la estación queda establecido en Cornes y, en 1920, desaparece la estación “provisional” de madera que es sustituida por el nuevo edificio de mampostería, ladrillo y hormigón.

Se puede apreciar como la estructura funcional de la nueva terminal se asemeja en cierta medida a los planteamientos de la época en cuanto a este tipo de estaciones aunque, en este caso, ajustado a las dimensiones de las necesidades iniciales del servicio a prestar y al carácter periférico de su implantación. El edificio se resuelve en un único volumen paralelepípedo con dos plantas y un funcionamiento transversal en cuanto a las circulaciones.

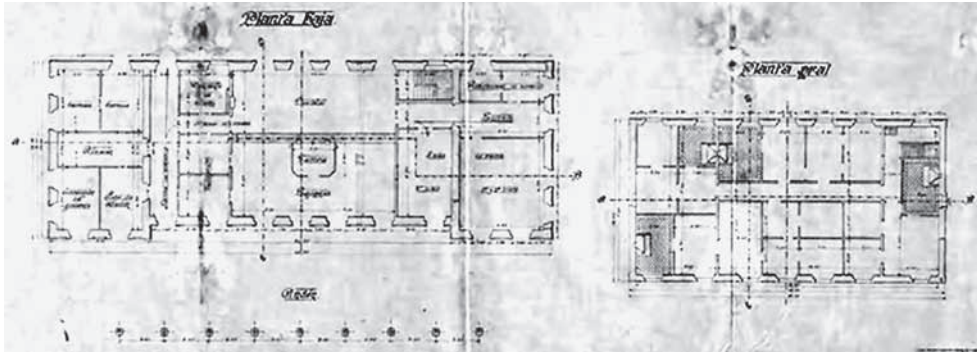


Fig. 18: Plantas de la estación de Cornes. Archivo Municipal

El planteamiento funcional de la estación, si bien se entiende con claridad en la planta, queda reforzado con las secciones y alzados de la misma. Se manifiesta la relación transversal a la vía y la independencia de la terminal de cualquier otro uso diferente al del correspondiente al pasaje.



Fig. 19: Alzados y secciones de la estación Cornes. Archivo Municipal

La ubicación de la estación en Carril se realiza aplicando criterios prácticos, principalmente en cuanto a la topografía y a la funcionalidad. En este sentido, y debido a la presencia del monte de El Castro y las estribaciones del Xiabre, con más de 50 metros de cota, se decide emplazar la estación entre Carril y Vilagarcía, concretamente frente a la playa de Compostela.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

En lo que a las obras se refiere, su finalización se produce en 1872 con una variante que consistía en prolongar la línea 2 kilómetros hacia Vilagarcía, emplazándose la estación en el lugar denominado La Alameda.

El edificio de la estación tipológicamente se correspondía con el resto de edificaciones existentes a lo largo de la línea, concentrando los usos públicos, recepciones, salas de espera y consignas en planta baja, reservando la planta alta para uso interno



Figuras 20 y 21: Fotografías de la época de la estación de Carril.
Asociación Amigos del Ferrocarril de Santiago

La decisión de emplazar la Estación en La Alameda desencadenó que las dinámicas de la zona se focalizaran hacia Vilagarcía, ejemplo de ello es el trayecto entre la Estación y la villa, que comenzó rápidamente a poblarse de casas.

Una serie de factores, como la emigración de miles de gallegos, la construcción del ferrocarril, así como la implantación definitiva de firmas consignatarias en la zona a finales del siglo XIX, favorecerán e impulsarán el crecimiento del puerto de Carril y, con posterioridad, determinen su relevo por el puerto de Vilagarcía, por este motivo la referencia a esta villa resulta necesaria debido al protagonismo que con el tiempo ha venido adquiriendo, ya no sólo por una mejor situación que Carril, pues sirve de punto de paso hacia Pontevedra, sino por la capacidad de atraer motores económicos y sociales importantes.

La aplicación de los planteamientos iniciales respecto a la interrelación deseada entre las distintas infraestructuras, sistemas de comunicación, sectores económicos y sociales, determina el fin del protagonismo de Carril en favor del de Vilagarcía.

Las circunstancias de este relevo se venían gestando ya con anterioridad pues, sirva como ejemplo, en 1862 se hallaba próxima la terminación del muelle de piedra, declarado "modelo" por su solidez, se construye la carretera de Caldas, que establece la comunicación hacia el interior por el sur, y se inician los trabajos del Ferrocarril Compostelano que finalmente llegará a la villa.

Es evidente que la prosperidad que en esa época se vive en la zona implica la necesidad de unas mejores instalaciones portuarias, por este motivo se construirá en el año 1893 un muelle embarcadero de 400 metros de longitud en base al proyecto redactado por el ingeniero D. Vicente Ruiz en el año 1878.



Fig. 22: Muelle embarcadero en 1902. Fuente: Concello de Vilagarcía de Arousa

La aparición de este nuevo muelle fomentará el incremento de la relevancia portuaria de Vilagarcía, ya que paulatinamente atraerá mayor cantidad de tráfico marítimo y sobre todo incentivará la implantación de nuevas empresas en la zona, lo que repercutirá negativamente sobre el puerto de Carril.

El Puerto de la villa se declara de interés general de modo oficial en el año 1888, y se reconoce de facto la operatividad del puerto como fondeadero, para la carga y descarga de buques industriales y de comercio marítimo, así como la necesidad de estar comunicado con los principales centros de producción de España, siendo muy importante la existencia de la línea ferroviaria que pudiera dar servicio a estas necesidades.

El nuevo horizonte que se presenta para el puerto a finales del siglo XIX se amplía con la realización del Muelle del Ramal en 1903, que gracias a la repercusión que tendrá sobre la villa debido al incremento de los movimientos comerciales y de pasajeros, se producirá una demanda de mano de obra, lo que incentiva el crecimiento de la población y la aparición de nuevos servicios. El movimiento de personas y mercancías favorecerá la potenciación de Vilagarcía como polo comercial, atrayendo de este modo nuevos habitantes y por lo tanto, se estimulará la construcción de nuevas viviendas.

El período comprendido entre los años 1880 y 1903 será con toda probabilidad la etapa de mayor crecimiento urbano y portuario desarrollado en paralelo que conozca Vilagarcía a lo largo de su historia, como consecuencia de la concentración de actividades productivas y residenciales, que asociado a una vocación urbana compacta, establecerán los inicios de lo que será la Vilagarcía actual.

Finalmente, en 1913, Carril se integró a Vilagarcía de Arousa, por lo que se proyectó el ensanche por la zona de La Alameda, comprendida entre la Veiga de Lamas y el límite o demarcación de Vilagarcía.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

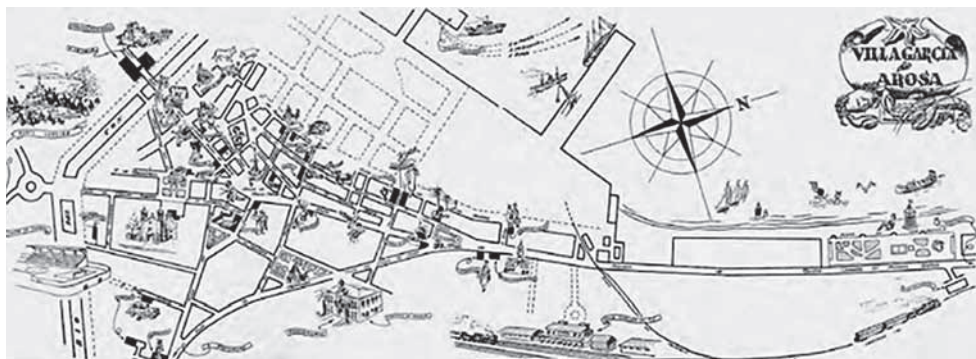


Fig. 23: Plano de Vilagarcía de Arousa. 1950. Fuente: Ayuntamiento de Vilagarcía de Arousa

La comunicación con Santiago de Compostela, separado 42 km por ferrocarril, se realizaba en 1 hora y 40 minutos, distancia y tiempo que fortalecieron la relación inicial, germen del primer ferrocarril gallego y motor económico.

2.4 El ferrocarril en las ciudades de A Coruña y Vigo: el salón urbano

Las poblaciones más favorecidas por la modernización de las infraestructuras de transporte terrestre fueron, sin lugar a dudas, las ciudades portuarias, en nuestro caso A Coruña y Vigo, tal y como se puede intuir del análisis anterior de la dualidad entre Compostela–Carril, posteriormente sustituida por Vilagarcía.

Estas ciudades funcionaron como nodos intermodales en los que tenía lugar el intercambio de carga y pasajeros. En este sentido, resulta lógico que la mayor parte de las solicitudes y concesiones de construcción de caminos de hierro tuvieron el objetivo de comunicar los puertos con los centros productivos y asentamientos principales para, exportar materias primas y productos transformados, tal y como se podía observar en el caso cubano.

Las ciudades que habían tenido una larga y acreditada dedicación a actividades mercantiles ligadas al transporte marítimo permitían una lectura clara de estos planteamientos, al igual que aquellas otras cuyos puertos, nuevos o renovados, quedaron integrados en el desarrollo de nuevas estructuras productivas, concretamente las industriales y comerciales.

En palabras de Ildelfonso Cerdá⁵⁵: “...en las comarcas marítimas la savia de la vida urbana que arranca del mercantilismo, aviva y empuja a los elementos agrícola e industrial, manteniéndolos, empero, siempre subordinados al que en tales localidades les ha dado el ser y la vida”.

A través del análisis que se está realizando se pretende hacer hincapié en los aspectos estrictamente morfológicos, desde el punto de vista territorial y urbanístico, derivados de la relación espacial de las infraestructuras ferroviarias, viales y terminales, con otras infraestructuras de transporte, las instalaciones portuarias, a las que los ferrocarriles estuvieron decididamente vinculados desde sus orígenes.

55 Cerdá, I. Teoría general de la urbanización. “De las comarcas urbanas adyacentes al mar”. Madrid, 1867.



Fig. 24: Ciudades portuarias españolas comunicadas por ferrocarril. 1900. Fuente: Biblioteca Nacional

El estudio del primer ferrocarril gallego y sus documentos cartográficos ha permitido establecer una hipótesis de partida de cara a la continuación del trabajo: la transformación, en mayor o menor medida, de la morfología de las ciudades objeto del presente estudio. Los elementos que permiten este principio se fundamentan en unas respuestas estratégicas con ciertos paralelismos entre los elementos urbanísticos y arquitectónicos empleados, alamedas y paseos marítimos, barrios marineros y pesqueros, nuevos muelles, aduanas, embarcaderos, etc., presentando significativas diferencias en relación con las características del emplazamiento, de las infraestructuras de transporte y de las exigencias espaciales impuestas por la ubicación.

Los casos de estudio coinciden de forma clara en un planteamiento que repercutirá en cuanto al desarrollo de cada una de las poblaciones: las estaciones se establecieron en áreas urbanas físicamente distanciadas del puerto aunque, por lo general, relativamente próximas entre sí, Carril-Vilagarcía, A Coruña y Vigo, aunque también se puede hablar de un ejemplo dual, el de Santiago de Compostela y Carril en el que la relación con las instalaciones portuarias de esta última población y, posteriormente, de Vilagarcía, permitió que se experimentase un crecimiento dual de ambos espacios urbanos.

En los casos de las ciudades de A Coruña y Vigo, la implantación de sus primeras estaciones se realiza en ámbitos cercanos, aunque periféricos, tanto a la trama urbana como a las instalaciones portuarias aunque, quizás en el caso de la ciudad olívica, las dificultades para

su conexión con las instalaciones portuarias sean producto de una complicada topografía y de aspectos técnicos, tal y como se verá más adelante.

2.4.1 La ciudad de A Coruña

La ciudad de A Coruña había sido objeto de una serie de actuaciones urbanas en el siglo XVIII derivadas de la apertura de su puerto al comercio con América, como por ejemplo, el proyecto de Paseo Marítimo trazado por el ingeniero J. Martín Cermeño en el frente de La Pescadería, sobre el que llevó a cabo la expansión de la ciudad moderna.

A lo largo del siglo XIX la ciudad vivió una situación de inestabilidad producto de la que se produjo una demora en el desarrollo industrial y comercial lo que, inevitablemente, se vio traducido en una lenta expansión urbana.

Una vez superada esta etapa, y convertida la ciudad en una base de referencia en el transporte de carbón, se produjeron numerosas intervenciones sobre el puerto y la ciudad, como la construcción del malecón hasta La Marina, el muelle de hierro frente a la plaza de la Aduana, la apertura del paseo de Méndez Núñez, la Plaza de Galicia y el Paseo de Linares, sobre los que se consolidó el frente portuario del ensanche cuyo proyecto, de 1904, se extendía hacia el suroeste a partir del istmo.



Fig. 25: Ensanche de la ciudad hacia las nuevas infraestructuras. 1880. Fuente: Biblioteca Nacional

La ciudad herculina verá como un hecho la llegada del ferrocarril el 10 de octubre de 1875 gracias a la apertura del tramo A Coruña-Lugo, después de grandes retrasos, integrante de la línea férrea que aspiraba a unir Palencia con A Coruña.

A Coruña, en vista de los acontecimientos, disponía de ubicación prevista para la construcción de su primera estación y sumarse a las comunicaciones ferroviarias aunque, principalmente, con una función más expedidora que receptora de mercancías que, a causa de las deficitarias instalaciones, quedaban largo tiempo detenidas en la ciudad.

La estación prevista estaba situada en las inmediaciones del puerto, pero tangencial a él, en un área industrial algo distante tanto del casco histórico como del arranque del ensanche en el istmo lo que, probablemente, haya sido una de las razones de la escasa influencia directa que tuvo en la configuración del tejido urbano.

En cualquier caso, el tardío crecimiento espacial de la ciudad en las primeras décadas del siglo XX se orientó hacia el sur y sureste del casco histórico en dos direcciones, una de las cuales seguía la línea de base de los muelles del puerto ampliado y las nuevas dársenas, estableciendo como horizonte el área de Castiñeiras, Cuatro Caminos, Gaiteira y Monelos.



Fig. 26: Vista general de la periferia de la ciudad de A Coruña en la época. Fuente: Biblioteca Nacional

El avance de las obras en el trazado hacia Madrid favoreció que la compañía Norte decidiera construir en la ciudad su primera estación visto que las infraestructuras iniciales, como se pudo ver en el caso compostelano, eran provisionales.

Se levantó así un rotundo edificio de planta rectangular, dos alturas y disposición lateral a las vías, dotado de una pequeña marquesina que protegía parcialmente el andén lateral. Al igual que las estaciones de Cornes y Carril, el volumen se disponía alineado en un lateral de la playa de vías, disponiendo de marquesina de cubrición para el andén principal.



Figuras 27 y 28: Fotografías de la estación ferroviaria de la compañía Norte. Fuente: Ferropedia

A principios del siglo XX, el monopolio ferroviario de Norte se vio amenazado por la aprobación del Plan Preferente de Ferrocarriles de Urgente Construcción de 1926, conocido como

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

el plan Guadalhorce, impulsado por el General Primo de Rivera, y que pretendía completar la red ferroviaria existente, esencialmente radial, con nuevos trazados.

Los planteamientos del citado Plan incluían el trazado de una línea que entraba en Galicia por el sur, desde Zamora a Ourense para continuar desde Santiago de Compostela hacia A Coruña.



Fig. 29: Detalle del mapa Militar de los ferrocarriles de España. 1898. Fuente: IGN

La estación del Norte mantuvo su exclusividad hasta mediados de la década de 1920, época en la que la ciudad verá la llegada de una nueva conexión ferroviaria, procedente de Santiago de Compostela, lo que obligaba a la construcción de una nueva estación con unas perspectivas mucho más ambiciosas que las mostradas en la primera.

El proyecto de la nueva estación, redactado por Antonio Gascue Echevarría en 1927, cobró forma en el año 1935 pero, debido a lo complejo de la construcción de esta línea ferroviaria y a los retrasos continuos, no se pudieron terminar las obras en plazo, a lo que hay que añadir el inicio de la guerra civil, que paralizó esta infraestructura.

Los retrasos dieron tiempo de vida a la estación de Norte que convivió con la “nueva” hasta su desaparición, tal y como se verá más adelante. Prueba de la necesaria convivencia de ambas terminales es el plano de la ciudad del año 1936, imagen de A Coruña antes del inicio de la guerra civil.

El análisis de la estructura de la ciudad permite apreciar cómo se han ido integrando las infraestructuras, portuarias y ferroviarias, en su trama, sirviendo como polos de captación y concentración de población, actividades y recursos.



Fig. 30: Plano de la ciudad de A Coruña. 1936. Fuente: Estudio Monteoliva

La estación nueva de A Coruña tiene unas características formales y funcionales que la convierten uno de los ejemplos más singulares del panorama ferroviario español, tal y como se reconoce por personal del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, principalmente por su singularidad arquitectónica.



Fig. 31: Fotografía exterior de la estación de San Cristóbal. Fuente: Ferropedia

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Los propios materiales empleados en su construcción, granito, acero y vidrio, así como el lenguaje, aportan rotundidad y sobriedad al conjunto. En este sentido es necesario reflexionar sobre los planteamientos funcionales tanto del edificio como de su relación con el entorno inmediato.

La formalización de la estación desde su configuración responde a los planteamientos de las estaciones terminales al uso, la planta del conjunto en forma “U” con el cuerpo principal en orientación este. El espacio central presenta a los andenes cerrando el conjunto de vías arrancando de un espacio de recepción cubierto. Se nos presenta un modelo claro de “salón” con paseos longitudinales paralelos a las vías. La entrada principal está en el lateral este del edificio, zona en la que se dispone el bloque principal, tal y como se ha dicho, dando a la calle Joaquín Planells. Este lateral sería, desde un punto de vista estricto, el único edificio propiamente dicho, ya que el lado oeste está orientado al servicio interno de la infraestructura y no como una fachada urbana al uso.

En la composición del edificio cobra especial importancia la torre del reloj, elemento que rompe la simetría y que se convierte en el elemento icónico del conjunto. Este recinto ferroviario mantendrá sus funciones hasta nuestros días ocupando cerca de 7 Ha en planta, lo que supondrá una oportunidad fundamental para la ciudad.

2.4.2 La ciudad de Vigo

La otra importante ciudad portuaria de Galicia, Vigo, también se consolidó como tal con mucho retraso, probablemente como consecuencia de haber sido uno de los últimos puertos españoles en disponer de conexión ferroviaria. En el año 1821 fue declarado de primera clase y, a partir de entonces, se iniciaron las primeras obras de acondicionamiento y modernización consistentes en la construcción de un pequeño muelle que verá retrasadas las obras fundamentales hasta 1853, fecha en la que es finalizado el muelle de piedra de A Laxe y el comienzo de los trabajos del ensanche de García Olloqui denominado de “Nueva Población”, obra del ingeniero Julio Valdés. Varias décadas de parálisis precedieron al verdadero inicio de la configuración del puerto vigués, a partir de finales del siglo XIX, con la construcción del muelle de hierro, núcleo germinal del puerto actual.



Figuras 32 y 33: Fotografía del muelle de piedra de A Laxe y rellenos para la construcción del ensanche. Fuente, ambas: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica.

La vitalidad de Vigo en el periodo comprendido entre 1880-1925 se ve plasmada en la arquitectura realizada en el momento, expresión del modernismo, cuya cantidad y calidad contribuyeron a definir la morfología urbana de la ciudad, gracias a la promoción de la burguesía industrial local.

Uno de los estímulos fundamentales para el desarrollo de la ciudad fue la llegada del ferrocarril a finales de 1878, fecha en la que se inauguró la línea con destino a Ourense y que, a través de un ramal, conectaba con la de A Coruña hacia Madrid.



Fig. 34: Ensanche de Vigo de 1880. Julio Valdés. Fuente: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica. / Fig. 35: Anuncio ferroviario: pasaje a Madrid. Fuente: Biblioteca Nacional.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

El edificio de la estación se situaba en las afueras de la población, con un emplazamiento a media ladera, cerca de la carretera de Vigo a Ourense, actualmente calles del Príncipe y Urzáiz, y a un kilómetro de la Puerta del Sol lo que, asociado a las demoras tanto de la construcción de la línea como de la estación, favoreció su “natural” integración en la ciudad debido a los procesos de expansión de la misma.

La estación, de carácter terminal de primera clase, y con una vocación de salón, al igual que la de A Coruña, tenía planta en forma de “U” y del cuerpo principal, destinado a edificio de viajeros, partían las dos alas laterales entre las que se situaban los andenes para uso de viajeros y mercancías, muelles de embarque para ganados, tinglados para almacenes y talleres entre otras dependencias, como servicios públicos y administrativos, además de vivienda para el jefe de estación. La fachada principal era de dos plantas “y equilibrada arquitectura academicista, muy propia del siglo XIX” y las alas laterales, de planta baja.



Figuras 36 y 37: Fotografías de la estación de Vigo. Fuente, ambas: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica

El enlace con el Puerto, tan necesario para los intereses de la ciudad, no contaba con un proyecto definitivo que permitiera salvar la difícil orografía existente hasta que, en el año 1893, se redactó la documentación técnica para el enlace entre la línea principal Vigo-Ourense con las instalaciones portuarias.

El trazado consistiría en una bifurcación muy próxima a la estación de pasajeros, descendiendo mediante un túnel que salvaría el desnivel de la calle García Barbón. La obra, de considerable complejidad para la época, se demoró hasta 1897, iniciándose un año después el tramo portuario con el trazado de una vía que conducía directamente al muelle de hierro, en la prolongación de la calle Concepción Arenal, mientras que otro ramal discurría sobre la avenida de Elduayen para conectar el muelle de hierro con el de la compañía ferroviaria concesionaria, en A Laxe.



Fig. 38: Plano de Vigo de 1908. Manual de viaje. Karl Baedeker. Fuente: www.todocoleccion.net

El enlace ferroviario conocido como la “bajada al puerto”, presentaba fuertes desniveles para la capacidad de las locomotoras, motivo por el cual su vida operativa duró hasta la inauguración posterior de la estación de Guixar en una ubicación mucho más adecuada para las mercancías.

Las transformaciones de la ciudad, tal y como se ha venido exponiendo, eran el resultado de la necesidad de dar respuesta a las necesidades tanto de una importante burguesía de carácter industrial, como de la llegada de población atraída por el potencial portuario vigués. El ensanche de población, principal lugar de residencia de las clases más favorecidas, será el que aglutine la mayor parte de las obras modernistas que servirán de imagen de lo que representaba la ciudad.

Para concluir este bloque se presenta el siguiente cuadro resumen:

Año	Descripción
1769	James Watt presenta la primera máquina de vapor
1803	Richard Trevithick construye la primera locomotora de vapor sobre railes como atracción de feira en Londres
1825	Primer ferrocarril del mundo entre Stockton y Darlington, Gran Bretaña
1837	Primer ferrocarril español , en la línea La Habana-Guines (Cuba)
1844	Los ingenieros Subercase y Santa Cruz proponen el ancho de vía español, seis pies castellanos
1848	Primer ferrocarril peninsular: Barcelona-Mataró (28 km), promovido por Miguel Biada
1851	Madrid-Aranjuez. Primer tramo de una de las líneas radiales
1873	Inauguración de la línea ferroviaria Cornes-Carril
1875	Llegada del ferrocarril a la ciudad de A Coruña
1878	Llegada del primer ferrocarril a Vigo
1907	El estado construye la línea de Betanzos a Ferrol
1926	Plan Guadalhorce . Se completan los tramos ferroviarios
1935	Finalización de la estación de San Cristóbal
1939	Efectos devastadores de la Guerra Civil Española

Fuente: Elaboración propia

3 Las estaciones de segunda generación (1941-1987) La infraestructura: motor urbano

3.1 La mejora de los trazados y de las capacidades. El administrador único

El final de la guerra civil española mostró con toda la crudeza un panorama de destrucción y desolación. La necesidad de recuperarse de los efectos del conflicto repercutió claramente en todo lo relacionado con las infraestructuras, concretamente las ferroviarias, por haber resultado claves y eficaces a lo largo de las campañas militares. Esta situación de caos, no sólo por el lamentable estado de gran parte de las líneas, ya venía de lejos, para ser exactos desde el inicio del ferrocarril en España. La decisión que toma el estado franquista, una vez finalizada la guerra en 1939, es la de gestionar todas aquellas compañías que sean incapaces de ejercer su cometido. Se ponen de manifiesto las intenciones del nuevo gobierno, claramente orientado hacia la gestión única de la red.

El tiempo confirmará este panorama de concentración de gestoras ferroviarias y, el 24 de enero de 1941, se aprobaba la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera. Esta Ley resulta básica, y no sólo por definición, sino porque significa la concentración en una única entidad gestora estatal de todas aquellas compañías que operaban con ancho ibérico. Se pone punto de partida a la empresa estatal RENFE, la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, que será, durante aproximadamente 64 años, el actor dominante de las infraestructuras ferroviarias nacionales.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

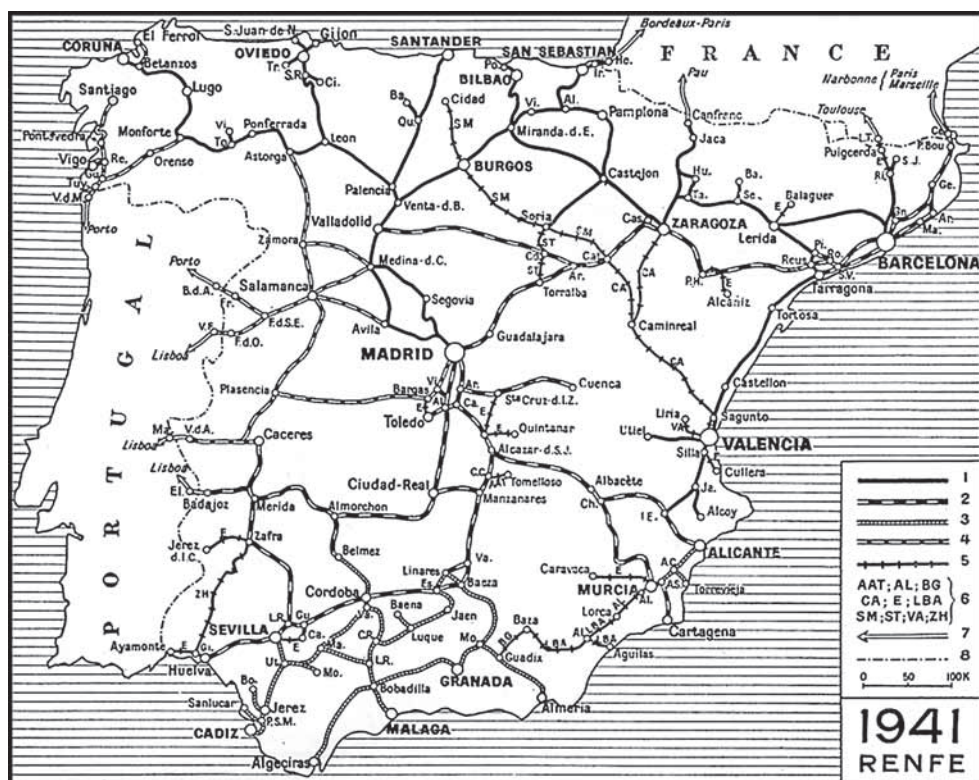


Fig. 39: Plano de las infraestructuras ferroviarias en 1941. RENFE

La creación de RENFE implicó que el estado tuviera que asumir una infraestructura ferroviaria constituida por más de 12.500 km de vía de ancho ibérico y un parque de máquinas totalmente obsoleto. Esta situación puso en evidencia que toda inversión era poco, por lo que hubo que acometer obras necesarias con escaso presupuesto, lo que sin lugar a dudas fue el principal motivo de graves accidentes ferroviarios.

A partir de los años 50 se empiezan a ver los frutos del esfuerzo por recuperar las infraestructuras pero, aún con estos avances, las mejoras y esfuerzos por alcanzar la modernización son costosos.

A pesar de todo, se dan algunos pasos que serán el tímido símbolo de las reformas pensadas. Los principales avances en este período se producen en materia de máquinas tractoras, una gran necesidad que sentará las bases de las comunicaciones futuras pero, eso sí, necesariamente de la mano de unos mejorados trazados que permitirían grandes mejoras en lo que a tránsitos de larga distancia se refiere.

En este momento tienen lugar dos acontecimientos que tendrán unas repercusiones importantes sobre los casos de estudio tratados en este trabajo, la entrada en servicio del ferrocarril Zamora-Ourense, cuya construcción, iniciada en 1927, fue terminada a finales de 1958 y la puesta en servicio de las primeras locomotoras “Suizas”, que supondrán un salto

cualitativo en materia de transporte de cercanías. A partir de esta fecha RENFE es la que más sufre las políticas autárquicas franquistas, por lo que verá frenadas sus aspiraciones hasta la llegada de tiempos mejores.

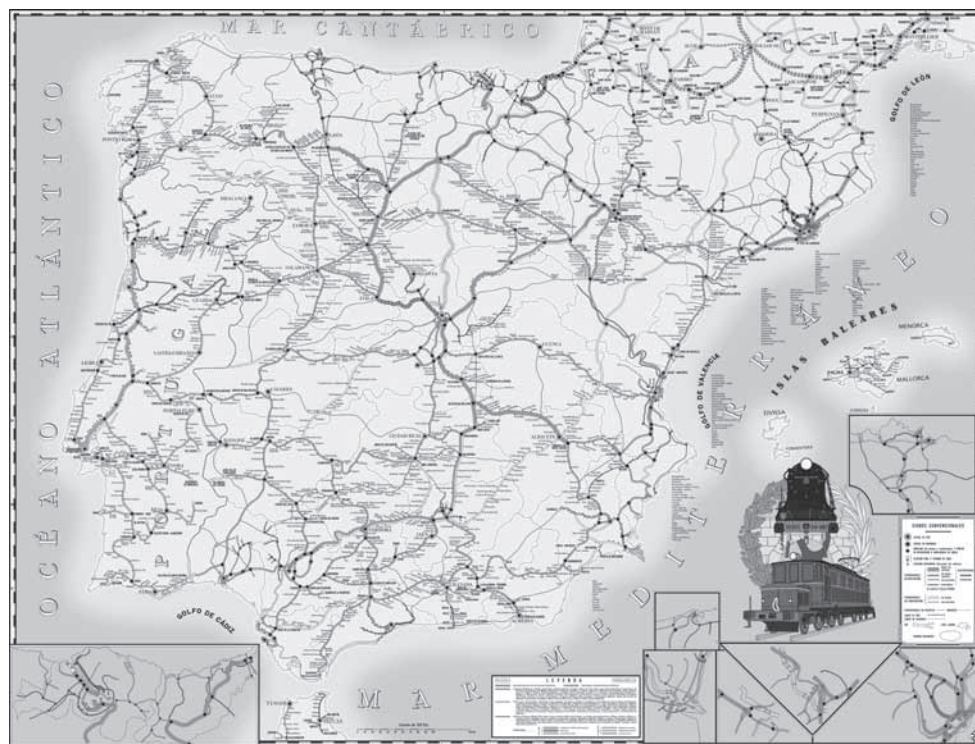


Fig. 40: Plano de las infraestructuras ferroviarias. Alfredo Forcano.1948. Fuente: IGN



Figuras 41 y 42: Inauguración del tramo Zamora-Ourense (1943) y Automotores serie 600 de RENFE "las Suizas". Fuente: ambas Ferropedia

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3.2 El Plan Nacional de Estabilización Económica y los Planes de Desarrollo

El cambio de década supuso un cambio de óptica por parte del régimen y la puesta en práctica de las herramientas para sentar las bases del crecimiento experimentado gracias al Plan Nacional de Estabilización económica de 1959. El Plan marcaba una serie de objetivos a conseguir tales como el equilibrio en la balanza de pagos y el fortalecimiento de la moneda, garantizando el fin último, la estabilidad económica, pero manteniendo intacta la línea de austeridad del régimen.

La traducción directa de las medidas adoptadas se resumiría en el fomento de la inversión extranjera, permitiendo la participación en el capital de empresas nacionales, la consecución de crédito internacional, principalmente norteamericano, y la transformación de España en un polo de atracción turística. Estas decisiones de carácter estratégico van mucho más allá de lo que en su día pudo parecer pues, sin vuelta atrás, se pasó de un modelo extremadamente hermético a otro que, de forma tímida pero decidida, poco a poco fue abriendo a España hacia el mundo. En contra de lo esperado, en los años 1959 y principios de 1960, los primeros síntomas de la aplicación del Plan de Estabilización fueron el freno de la producción debido al descenso del consumo, los recortes en la inversión y, en consecuencia, recortes salariales. La respuesta de la sociedad española a este reajuste económico fue el desplazamiento de gran cantidad de mano de obra principalmente hacia Europa. Se produce un flujo migratorio importante.

Los recursos energéticos también se ven afectados y, en este sentido, se produce un cambio importante en cuanto a la dependencia del carbón, que será sustituido paulatinamente por energías modernas como la electricidad o productos derivados del petróleo que, a su vez, repercutirá sobre el sector industrial, incrementándose los avances tecnológicos en materia química, los transformados metálicos y la maquinaria.

A mediados de la década de los 60, gracias a las bases establecidas en el Plan de 1959, se logró alcanzar cierto equilibrio en materia económica. En este período, producto de los intereses estratégicos en materia económica que tenía el régimen, se optó por desarrollar una planificación indicativa en lo que a sectores estratégicos se refiere y, con principal protagonismo, todo lo relacionado con los motores económicos.

La planificación estratégica que se va a realizar en estos años tenía carácter vinculante para la propia administración y voluntario para el sector privado, mediante convenios de colaboración en materia laboral, productiva y de exportación, así como la oferta de suelo en polígonos localizados en sectores suburbanos.

La notable transformación socioeconómica que va a experimentar España en este período motivará una paulatina concentración de población en las ciudades, a la que el Gobierno intenta responder con el primer Plan de Vivienda (1956-1960), puesto en marcha con la publicación de un Decreto-Ley del Ministerio de Trabajo, de 1 de julio de 1955, mediante el que se pondrá en marcha el primer Plan Nacional de Vivienda, con el objetivo de construir 550.000 viviendas entre 1956 y 1960, distribuidas geográficamente atendiendo a las áreas de mayor dinámica urbana.

La confirmación del compromiso del Estado con las decisiones adoptadas se verá hecha realidad con la publicación de un nuevo Decreto, de octubre de 1956, en el que se estable-

ce la línea de acuerdos entre el Instituto Nacional de la Vivienda y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo para la preparación de suelo urbanizado para el desarrollo de los programas de construcción de viviendas.

Es en este momento cuando se enlaza el tema principal del presente estudio gracias a que las ciudades de A Coruña y Vigo formaron parte de las poblaciones integrantes de los citados Planes de Desarrollo, puestos en práctica entre los años 1964 y 1973.

Las dos ciudades estaban clasificadas como polos de desarrollo y, tal y como se contemplaba en el Plan en el que estaban incluidas, estaba previsto un incremento de la inversión privada en zonas industrialmente deficitarias a través de infraestructuras a cargo del Estado, con todo tipo de beneficios fiscales y ayudas directas.



Figuras 43 y 44: Colocación de la primera piedra en Balaidos (1958) e inauguración de la refinería de Bens (1964). Fuentes: PSA Peugeot-Citroën Vigo y Agencia EFE respectivamente

A partir de este momento se producirán una serie de procesos de renovación y reestructuración que dejarán sentadas las bases del crecimiento y expansión de las ciudades objeto de este trabajo. En este período, si bien las infraestructuras ferroviarias no van a tener un especial protagonismo, si van a polarizar, en mayor o menor medida, determinadas dinámicas de refuerzo o límite en la estructura de cada una de las ciudades objeto del presente trabajo.

En definitiva, si en el capítulo anterior el ferrocarril se veía como el aliciente para la incorporación al progreso, en esta etapa será un refuerzo más, principalmente para las políticas de actuación que se van a realizar en materia industrial y de vivienda, como para las nuevas infraestructuras portuarias y, en mucha menor medida, aeroportuarias.

3.3 Renovación y reestructuración urbana. Infraestructura y ciudad

En el apartado anterior se ponían sobre la mesa las decisiones de carácter estratégico que van a condicionar las políticas de estructuración tanto a nivel territorial como urbano que en este caso se centrarán en el marco objeto de análisis.

A continuación se realizará un análisis de los casos de estudio desde dos perspectivas, siendo la primera de ellas el crecimiento periférico de la ciudad, tomando como ejemplo la ciudad de Santiago de Compostela, y en el que se analizará su transformación en relación

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

al planeamiento de la época, y la segunda perspectiva, la transformación interior de la ciudad, producto de la apertura de nuevos espacios para adaptarse a las nuevas necesidades, siendo en este caso analizadas A Coruña y Vigo.

3.3.1 Santiago de Compostela

La salida de la guerra deja a la totalidad del estado en una situación difícil, en términos sociales, culturales y económicos, lo que dificultará la puesta en marcha de los proyectos comenzados con anterioridad, o incluso su cancelación. A pesar de la lentitud en la recuperación de nuevos impulsos urbanos, en la década de los años 1940, se declara Conjunto Histórico Artístico a la ciudad monumental de Santiago de Compostela (1944), se finaliza la construcción en el sur de Compostela de la nueva estación del ferrocarril, iniciada a finales de los años 20, y se inaugura la línea Santiago-A Coruña.

El emplazamiento de la nueva estación condicionará, tal y como se verá, los nuevos crecimientos hacia al sur de la ciudad y no sólo por los trazados de las líneas, sino también por la variación de cota existente entre su ubicación y la trama urbana. Es importante indicar que entre la estación y la ciudad discurre la nueva circunvalación anteriormente citada.



Figuras 45 y 46: Ubicación de la escalinata de acceso (1943) y Vista aérea del conjunto (2010). Fuente, ambas: Asoc. Amigos del Ferrocarril de Santiago

La disposición de la estación comparte los mismos principios que el edificio definitivo de la estación de Cornes, disposición paralela al trazado viario y relaciones funcionales transversales al sentido de circulación, si bien se trata de un edificio con unas aspiraciones más acordes tanto con la ciudad, como con la función que va a desempeñar a lo largo de su historia.

En este sentido resulta interesante la forma en la que el bloque de la terminal se distancia del acceso desde la ciudad, liberando un espacio de recepción exterior que, si bien resulta eficaz desde un punto de vista funcional, presenta serias dudas respecto a cuál es su carácter inicial.

La implantación de la nueva estación y la persistencia de un carácter periférico, aunque inmediato, obliga a realizar el análisis de las estrategias de ordenación de la futura estructura urbana. En este sentido, se observa cómo en base al plan de 1947 se comienza a desarrollar el ensanche de la ciudad y se concluye la construcción de la ciudad jardín de “La Rosaleda”, aunque con una vocación diferente a la inicial planteada por Jenaro de la Fuente, que asoma prácticamente a la nueva terminal.



Fig. 47: Vista aérea del conjunto. 2012. RENFE. Fuente: Asociación Amigos del Ferrocarril de Santiago



Fig. 48: Foto aérea de las infraestructuras ferroviarias en relación a la ciudad. 1956. Fuente: IET

El sector de la construcción se fue recuperando poco a poco, tanto desde la iniciativa pública como desde la privada, lo que favorecerá el crecimiento y la aparición de nuevas iniciativas urbanísticas. Las actuaciones de iniciativa estatal con especial trascendencia en el crecimiento urbano, la universidad para rematar la primera fase del Campus Sur (verde), las actuaciones en la ciudad histórica, como la urbanización del recinto monumental, además de la definición de las trazas de la circunvalación de la carretera N-550 (rojo) y el acceso

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

norte desde San Caetano hacia San Francisco, llevados a buen término por parte del Ministerio de Obras Públicas.



Fig. 49: Foto aérea de la ciudad con las actuaciones citadas. Fuente: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

Se constata mediante la práctica la política de actuación estatal en materia de planificación y ordenación, sin obviar la relación directa entre infraestructuras y desarrollo urbanístico. La consideración de que tanto el trazado del nuevo acceso a la ciudad, como el trazado de la circunvalación, alumbran una nueva perspectiva que genera unas expectativas de comunicación y crecimiento basado en las infraestructuras no están equivocadas, pero es necesario compatibilizar esa movilidad urbana con la lógica del crecimiento urbano. En este sentido cabe destacar que el crecimiento de la ciudad se producirá principalmente hacia el norte pues, con la construcción de la nueva estación ferroviaria, tal y como se ha explicado, se formaliza una barrera que condicionará los crecimientos a partir de los trazados ferroviarios.

La fase de planificación urbanística se abre en el año 1959 mediante la formulación del primer plan de zonificación y el plan de ordenación del polígono de Vite, planteado en su primera fase (1960) con una intención de ocupar los bordes de la vía de Juan XXIII, mientras que el Ensanche, iniciado en el año 1947, cierra su expansión sobre los últimos tramos de la vía de circunvalación N-550 constituyendo los principales crecimientos de la ciudad en este período. Esta última actuación dará fachada a las instalaciones ferroviarias formalizando la incorporación de la estación a la fachada urbana.

En la década de los años 1960 tiene lugar una etapa desarrollista y de fuerte carácter especulativo en la que se ejecutaron los ensanches rompiendo con las directrices del planeamiento, lo que en bastantes ciudades repercutió en la desaparición de una parte importante del patrimonio construido. En el caso de Santiago, el primer Plan General Municipal es redactado en el año 1965 por parte del arquitecto Julián Peña Peña, en el que se incorporan los principales crecimientos que están teniendo lugar, además del trazado de la avenida para dar acceso al centro histórico y la circunvalación sur, desde el encuentro de la ronda del Ensanche con la carretera de Ourense, hasta el arranque de la carretera de Noia, lo que enfatiza la visión radio-concéntrica que se tiene de la ciudad.



Fig. 50: Plan de Julián Peña. 1965. Archivo Municipal

La idea de limitar los crecimientos por el noreste y noroeste se convierte en una de las directrices fundamentales, ya que se limita la expansión debido a que se valora positivamente el

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

entorno y se trata de controlar los posibles crecimientos que puedan perturbar la vocación monumental de la ciudad, se adopta una actitud de protección, tratando de organizar el tejido urbano no sólo desde su relación con el entorno rural circundante, sino también desde el punto de vista de la planificación de la infraestructura y la aplicación de criterios ambientales.

La actitud del plan de 1965 es contradictoria en cuanto a las decisiones que se toman con respecto a la ciudad histórica y su puesta en valor frente al planteamiento de nuevos crecimientos sobre sus tramas periféricas, como por ejemplo los desarrollados mediante Planes Parciales en la Almaciga, Belvís, Sar o Vite, llevados a término entre los años 1968 y 1972.

Los planteamientos iniciales, expuestos en la memoria del Plan de Julián Peña, aspiran a contener a la ciudad protegiendo la estructura existente, es decir, preservando los espacios pero sin renunciar a los trazados infraestructurales nuevos.

El Plan parcial de Vite, con una superficie de 50,42 Ha, y desarrollado por Julio Cano Laso, es un buen ejemplo de la puesta en práctica de estrategias de contención, pero participando del proceso de construcción de la ciudad mediante la disposición de grandes espacios abiertos, muy cuidados desde el punto de vista ambiental, así como desde las perspectivas visuales.

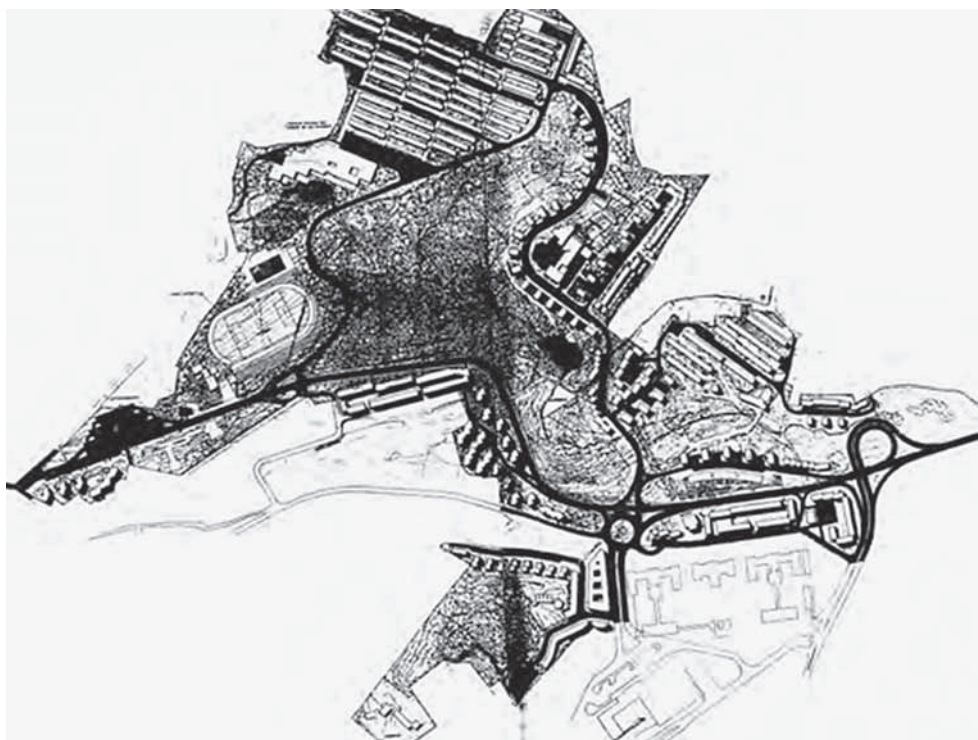


Fig. 51: Plan de Vite. Julio Cano Lasso (1968). Fuente: Archivo Municipal

Se pone de manifiesto el carácter preponderante de las infraestructuras a la hora de estructurar y definir la forma de la ciudad.

La carga derivada de la aplicación del Plan de 1965 se entiende como un pesado lastre sobre la trama urbana, en tanto que se ha ejecutado de un modo poco apropiado, debido a la poca cualificación de las piezas de borde, lo que repercutirá sobre el Plan de 1974 redactado por el arquitecto Francisco Fernández Longoria.



Fig. 52: Plan de Francisco Fernández Longoria.1974. Fuente: Archivo Municipal

Este documento representa el modelo del pensamiento de desarrollo económico de la época, basado en un enfoque claramente desarrollista, que trata de estructurar su crecimiento en base a la Ley del suelo de 1956, manteniendo los criterios heredados del anterior planeamiento y las instrucciones de Bellas Artes. La incapacidad del Plan derivó en la realización de su revisión, mediante la que se permitió la continuidad de los procesos especulativos generados a lo largo de la década de 1960, ocasionando la concentración de tejidos extremadamente densos, con grandes carencias de infraestructuras, equipamientos y sin un mínimo de calidad ambiental.

La estación de Santiago de Compostela a partir de este momento, y durante los próximos años, además de ser uno de los factores que dinamicen sus capacidades, será el elemento urbano que ponga “límite” al crecimiento de la ciudad hacia el sureste.

Para terminar el apartado de este capítulo se hace alusión al aeropuerto de Lavacolla que, aunque muy distanciado de la ciudad, ya desde su creación, en 1935, fue denominado “aeropuerto central de Galicia”. Al principio de la década de los 60 tendrá un volumen de pasajeros bastante discreto, que irá incrementando progresivamente, gracias al Plan de de-

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

sarrollo aeroportuario correspondiente al trienio 1964-67 y las mejoras en las instalaciones que se llevan a cabo: dotación de torre de control, una terminal “adecuada a los tiempos” y la pista de aterrizaje más larga del norte de España, con 2,5 km de longitud, que tendrá un papel importante tanto en los procesos de emigración como de transporte de tripulaciones de pesqueros.

3.3.2 A Coruña

La ciudad de A Coruña será testigo de unos importantes procesos de renovación y reestructuración urbana perfectamente identificables: la demolición de áreas con usos obsoletos, la transformación de las infraestructuras y la implantación de nuevas industrias. En 1950 ve la luz el Plan de Modernización de las Carreteras Españolas, consistente en una serie de medidas que aseguraran el buen funcionamiento de las mismas, como la construcción de variantes, la eliminación de tramos peligrosos y reasfaltado de firmes.

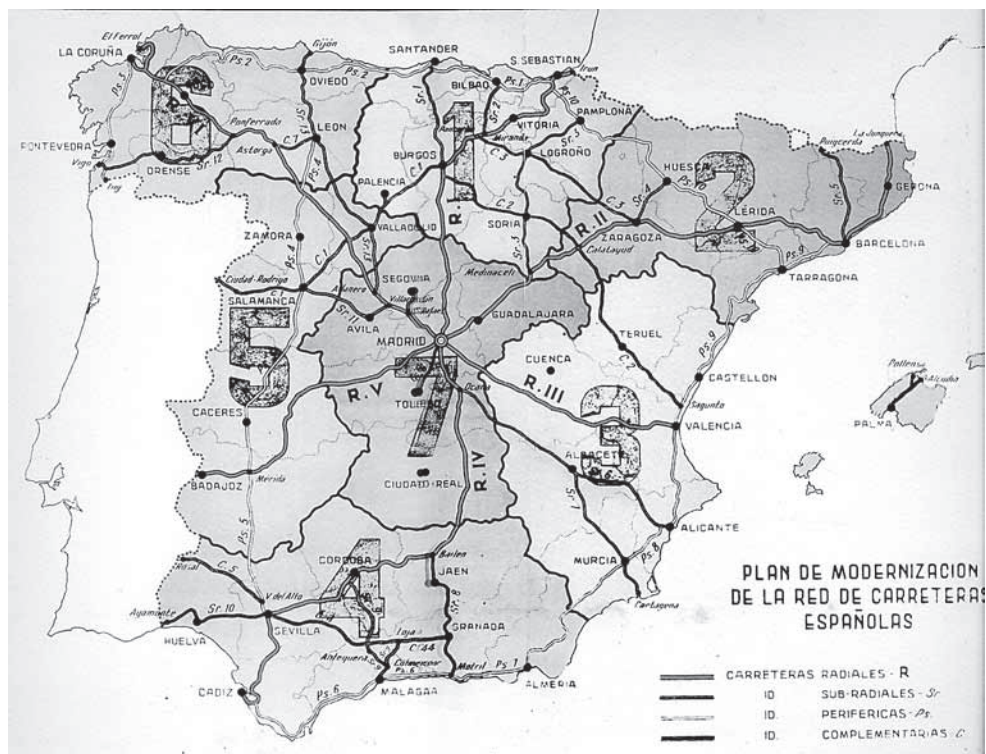


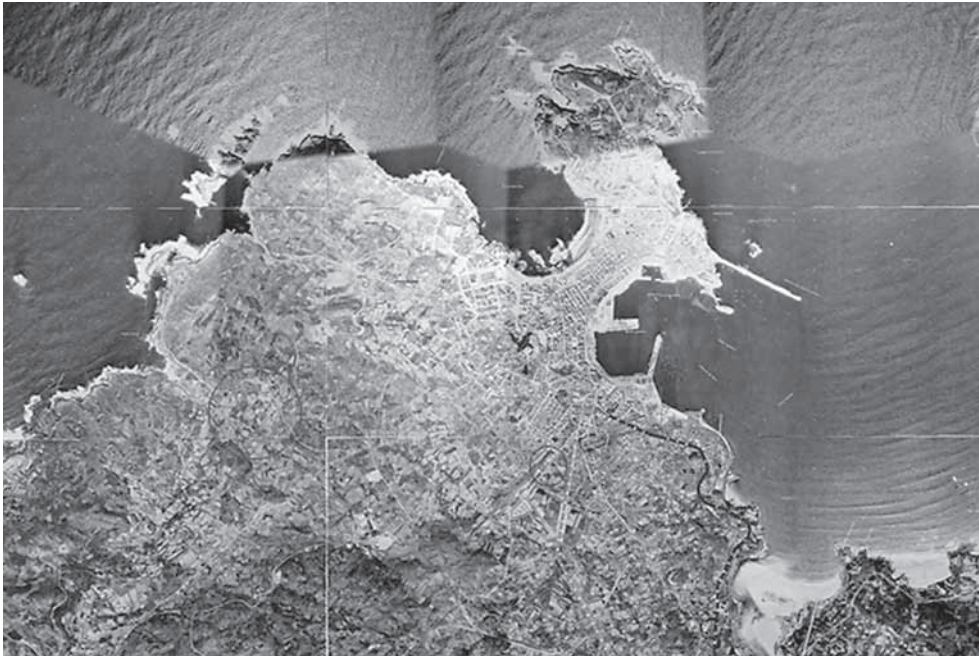
Fig. 53: Plan de Modernización de la Red de Carreteras Españolas.1951. Fuente: MOPU

Este plan constituye el precursor de los proyectos de nuevos accesos a las ciudades del Estado, donde Madrid resulta el punto central de salida de todas las carreteras elaborando nuevos caminos de accesos. En A Coruña el reflejo de esta nueva política de renovación se materializara en las mejoras de los accesos por la costa de la N-VI y en la construcción de la variante de la carretera de Santiago, la Avenida de Lavedra.



Figuras 54 y 55: Avenida del Paisaje y avenida de Lavedra. Fuente: archivo La Voz de Galicia

Los nuevos ejes de acceso a la ciudad constituirán los ejes principales de expansión de la misma en las próximas décadas, bien por el emplazamiento de importantes equipamientos o bien por el desarrollo de polígonos de vivienda o áreas industriales. Los trazados de acceso confluyen prácticamente en el mismo punto de la ciudad, las proximidades de las zonas portuarias y de las estaciones de ferrocarril del Norte (marrón claro), todavía en uso, con una vinculación más directa al transporte de mercancías, mientras que la estación de San Cristóbal (marrón oscuro), una vez inaugurado el nuevo trazado a Santiago en 1943, tendrá una vocación más orientada hacia el transporte de pasajeros. El emplazamiento de la refinería será periférico (verde).



Figuras 56 y 57: Avenida del Pasaje y avenida de Lavedra.1957.
Fuente: Elaboración propia. Ortofoto 56 IET

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Los planteamientos recogidos en las nuevas estrategias del Estado respecto a la captación de inversión exterior dan sus frutos en lo que se refiere a la ciudad a través de la implantación de una refinería, que será inaugurada en 1964, y que supondrá la incorporación de una nueva fuente de energía y de riqueza, circunstancia que reforzará la posición del puerto, que continuará con su crecimiento, y que ya en esas fechas estaba consolidado entre los primeros en movimiento de carbón.



Figuras 58 y 59: Avenida del Paisaje y avenida de Lavedra. Fuente: archivo La Voz de Galicia

El emplazamiento de la refinería cumple con los planteamientos expuestos con anterioridad respecto a los tipos de suelo, zonas “vacantes” en áreas rurales, y que en este caso van de la mano de cuestiones de carácter sanitario. La disposición de la refinería en la zona de Bens polarizará paulatinamente hacia esa área los futuros desarrollos de carácter industrial, ocasionando una demanda de mano de obra y por lo tanto la captación de población. La ciudad experimenta un considerable crecimiento en todos los aspectos, incrementando progresivamente la población hasta alcanzar más de 130.000 habitantes.



Fig. 60: Crecimientos desde 1755 hasta 1947. Fuente: Precado Ledo

La demanda de vivienda es una evidencia y es por ese motivo por el que surgen nuevos barrios en la ciudad como el de los Mallos, el Agra del Orzán, Labañou o el polígono del Barrio de las Flores, en el que nos centraremos brevemente. La Obra Sindical del Hogar encarga a José Antonio Corrales que piense un nuevo asentamiento para una población que incrementaba su número gracias a la presencia de industrias como la refinería. Arquitectos de reconocido prestigio como Andrés Fernández-Albalat, Ignacio Bescansa, Jacobo Losada o José Luque Sobrini dieron forma a un proyecto que levantó 2.000 viviendas sobre una superficie de 17 hectáreas en la entrada de la ciudad de A Coruña.



Figuras 61 y 62: Avenida de Lavedra y Barrio de las Flores. Fuente: archivo La Voz de Galicia

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

La disposición del Plan Parcial sector B (marrón), conocido como el Barrio de las Flores, en relación a la ciudad respondía a los mismos planteamientos que los desarrollados en materia de ubicación de industrias, es decir, la implantación estratégica de polos “especializados” hacia los que focalizar el crecimiento urbano, pero sobre unas nuevas infraestructuras capaces de darles soporte.



Fig. 63: Avenida del Pasaje y avenida de Lavedra.1957 con el Barrio de Las Flores. Fuente: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

En lo que a crecimiento se refiere, la ciudad realizará un proceso importante de reestructuración de espacios vacantes interiores, como por ejemplo el vacío dejado por la desaparición de la primera estación de ferrocarril de la compañía Norte, producto de un incendio.



Figuras 64 y 65: El incendio de la estación de Norte (1964) y demolición de los restos de la estación. Fuente: archivo La Voz de Galicia

Estos espacios vacantes se convertirán en espacios de oportunidad y reestructuración de la ciudad, bien permitiendo la apertura de nuevos viales que descongestionen las zonas centrales, o bien mediante la formalización de espacios cualificados por equipamientos, zonas de uso público o la implantación de actividades capaces de dinamizar económicamente el ámbito en cuestión. La oportunidad surgida de las cenizas de la antigua estación de norte permitió la apertura de la comunicación rodada, mediante un túnel que pasa bajo la avenida de Alfonso Molina, constituyendo la avenida de Salgado Torres, la salida en dirección suroeste de la ciudad.



Fig. 66: Desmantelamiento de vías de la estación de Norte y túneles de Avda. Salgado Torres. Fuente: archivo La Voz de Galicia

En esta zona, años después, será en donde se implanten la estación de autobuses, el centro comercial de Cuatro Caminos y El Corte Inglés. El puerto verá resueltas sus necesidades de dar salida por ferrocarril a sus mercancías gracias a la derivación de la línea que finalizaba en la estación de Norte hasta una nueva estación, la de San Diego, que a finales de la década se convertirá en la terminal de carga portuaria.



Fig. 67: Estación de San Diego. Fuente: archivo La Voz de Galicia

El aeropuerto de A Coruña, Alvedro, se abrió al tráfico aéreo en 1963 con un vuelo de Avia-co a Madrid. Con una pista de tan solo 1.700 metros, se considera un aeropuerto menor dentro de la red de aeropuertos españoles, centrándose la práctica totalidad de los vuelos en Santiago.

3.3.3 Vigo

El desarrollo de Vigo se produjo principalmente a partir de los impulsos de la industria, en primer lugar, la industrialización de los productos del mar y el comercio marítimo, tal y como se expuso en el punto 2 del trabajo, y el segundo, en la década de 1960, con la llegada de la factoría de la Citroën y una nueva etapa de la industria naval.

En los años posteriores a la guerra civil, la ciudad experimentará un refuerzo de su situación. Los principales motivos de esta circunstancia serán la modernización de la industria pesquera y la existencia de un potente sector conservero que, progresivamente, fomentaría que la ciudad se fuera convirtiendo en un polo industrial portuario cada vez más importante. Los avances en materia conservera exigieron la renovación de la flota, lo que impulsó tanto la actividad naval, como el desarrollo de los astilleros, lo que ayudó a la consolidación del puerto como centro de comercio marítimo y motor urbano hasta 1940, fecha en la que se vería la llegada del ocaso de la industria conservera.

En materia de reestructuración de la ciudad nos centraremos en el trazado y ejecución de la calle Gran Vía, inaugurada por Franco en agosto de 1945, siendo su trazado originario de 1910, fecha en la que se inició la planificación de la misma. En las imágenes se puede observar cómo era la sección de la vía, de 36 metros de ancho, y con un desarrollo lineal de aproximadamente 3600 metros.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Figuras 68 y 69: Fotografías de la Gran Vía. 1945. Fuente: archivo Faro de Vigo

Los objetivos de este trazado serían la reestructuración de un primer tramo, bordeando la ciudad hacia As Travesas, y apertura de Vigo hacia “las bellísimas zonas rurales” periféricas que, con posterioridad, se verá cómo sucesivamente se irían transformado para dar respuesta a las dinámicas necesidades urbanas. En este sentido, la ciudad vio cambiar su suerte con la creación, en 1947, del Consorcio de la Zona Franca de Vigo lo que revitalizó de nuevo la actividad industrial y acto seguido a ofrecer suelos industriales amparados en beneficios fiscales que harían de la ciudad una localización atractiva para iniciativas industriales de cierto calado.

Es en este momento cuando se entiende con más claridad la asociación de suelos rurales y nuevas infraestructuras.

Tal y como se indicaba, el trazado de la Gran Vía, además de reestructurar los crecimientos a media ladera, serviría para dar salida a Vigo hacia nuevas zonas susceptibles de ser desarrolladas como áreas industriales o residenciales en dirección sur-suroeste.

En el primero de los casos se puede apreciar la inmediatez al emplazamiento de la estación de ferrocarril, mientras que en el segundo, la gran oportunidad para la implantación de nuevas industrias expresada en forma de hectáreas de suelo rústico.



Fig. 70: Plano de Otero Pedrayo con trazo de Gran vía y Estación FFCC. 1945
Fuente: elaboración propia y Librería MIMO

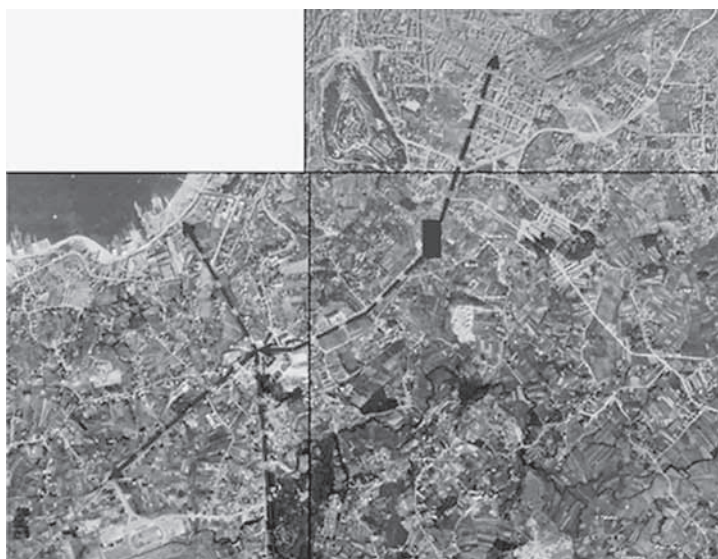


Fig. 71: Ortofoto con los ejes de crecimiento.1956. Fuente: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

En la década de 1950 Vigo contaba con los índices de población más dinámicos de Galicia, e incluso que muchas de las principales ciudades del país y, para demostrarlo, basta contrastar los datos de población de mediados del siglo XIX, con 35.210 habitantes, con los de 1950, fecha en la que se superarían ampliamente los 130.000 efectivos. En este contexto hizo su aparición la industria automovilística de la mano de Citroën con la intención de abrir una gran planta en Balaídos cuyo proyecto exigía la ocupación de la mayor parte de los terrenos ubicados en la zona sur. La Zona Franca adquirió su verdadero papel como dinamizador industrial de Vigo y Citroën Hispania no sólo ocupó físicamente buena parte de los terrenos, sino que pasó a ser en muy poco tiempo el principal centro de creación de empleo y facturación de Galicia.



Fig. 72: Ortofoto de la Zona Franca.1956. Fuente: Ortofoto 56 IET

La puesta en práctica de los principios contenidos en la reforma administrativa del Estado estimuló, tal y como se puede comprobar, la llegada de inversiones externas que permitiesen el inicio de nuevas actividades productivas auxiliares, lo que supuso un fuerte impulso demográfico y, en consecuencia, cambios importantes en el entramado urbanístico y en las dotaciones infraestructurales. A medida que se desarrollaba el proyecto de implantación de la factoría, se iban generando fuertes expectativas de empleo entre la población rural. Una vez iniciada la actividad, la planta se convirtió definitivamente en un elemento dinamizador de primer orden para la ciudad y toda su periferia.

El inicio de la década de 1960 es cuando se producirá el auténtico despegue demográfico, si bien este período tan optimista desde el punto de vista poblacional y económico coincide con los años más negativos para el planeamiento urbano y la construcción de Vigo. Los Planes de desarrollo, en los que no sólo se planteaba la implantación de industrias, también preveían la oferta de parque inmobiliario promovido por el Ministerio de la Vivienda que, en el caso de Vigo, se verán formalizados en el polígono de Coia, surgido a partir de lo previsto en el polo de desarrollo Vigo-Porriño, uno de los siete que se pusieron en marcha, y en base a lo establecido en el Plan Parcial redactado por J. Gallego Fernández, aprobado el 23 de junio de 1963, con una extensión aproximada de 75,03 Ha y una previsión de 8883 viviendas.



Fig. 73: Plan Parcial del Polígono de Coia. 1963. Fuente: ADPSXU, Exp. 420-0

En todos estos procesos de expansión de la trama urbana y sus estructuras poco ha tenido que ver la estación del ferrocarril de Urzáiz, cuyo edificio e implantación continúan siendo los mismos en estas fechas. En este sentido, únicamente se realizan cambios susceptibles en materia de trazados, construyéndose en la década de 1960 la terminal de carga de Guixar, en el puerto, lo que ocasionó el cese de la actividad de la precaria conexión ferroviaria entre la estación de Urzáiz y los puntos de carga de pescado con destino Madrid.



Figuras 64 y 65: El incendio de la estación de Norte (1964) y demolición de los restos de la estación

Fuente: archivo La Voz de Galicia

En el caso de Vigo es relevante indicar que la estación de Urzáiz será desmontada y almacenada en dependencias de Redondela a finales de los 90. En el año 1987 se construye un nuevo edificio que sustituye a la estación original y que, en la actualidad, también ha sido derribado para dar paso a la estación de alta velocidad.

Al igual que en los casos anteriores se finalizará con una reflexión sobre las instalaciones aeroportuarias indicando que el aeropuerto de Vigo entró en servicio en 1954 con la finalidad de comunicar el principal polo industrial de Galicia con Madrid y no verá incrementadas sus capacidades hasta la década de los 80 gracias a la ampliación de su pista.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

4 Conclusiones primeras. Las estaciones de tercera generación

A lo largo de todo el trabajo se ha tratado de hacer una reflexión coordinada de aquellas circunstancias que se consideran relevantes a la hora de configurar el panorama territorial y urbano. Una vez alcanzado este punto llega el momento de incorporar en el discurso el trazado de la autopista del Atlántico que como bien es sabido ha sido la dinamizadora de la concentración de masa operativa urbana a lo largo de su trazado entre las ciudades de Vigo y A Coruña. Los efectos de esta vía de comunicación terrestre son los que son debido a la interacción, necesaria, en aquellos puntos habilitados a tal efecto con las vías de orden jerárquico menor y así sucesivamente, siendo la gran virtud de esta malla la “permeabilidad” ofrecida a los usuarios.

La alta velocidad ferroviaria está pensada de forma similar a las autopistas, en el sentido de que se trata de vías con unas especificidades concretas, pero en el caso ferroviario con unos condicionantes exclusivos como son las paradas acotadas, de lo contrario se contravendría el principio de la alta velocidad: lograr el mayor desplazamiento en el menor tiempo (posible).

Otro de los aspectos importantes a tratar desde la óptica del ferrocarril es lo relacionado con los transportes de mercancías, claramente distanciado en términos porcentuales de los movimientos que se realizan en países con una red ferroviaria comparable a la española.

En la actualidad se nos presenta una situación con un excedente de infraestructura, bien sea porque no es operativa en los nuevos términos, o porque no interesa. Lo que se quiere

exponer es que, con poco, se pueden alcanzar los objetivos y anhelos que desde el principio se planteaban: la racionalidad aplicada a la movilidad. A continuación, y a modo de sentar un punto de partida para un análisis futuro, se plantearán una serie de cuestiones.

4.1 Los eslabones sueltos o la unión hace la fuerza: ¿potenciales nodos de actividad?

La pregunta que se debe plantear al respecto de los excedentes de la infraestructura (apeaderos o trazados) es si ya han dejado de resultar operativos o eficaces. En este sentido se entiende que podrían integrarse gran parte de ellos en una red de cercanías complementaria a la red primaria, de modo que reforzase la comunicación entre las poblaciones menores y se coordinase con el resto de transportes públicos, configurando intercambiadores de carácter menor.

4.2 Redes capilares: eficacia y racionalidad

A lo largo de la historia se ha venido constatando la efectividad de las redes menores cuando no funcionan las primarias. La posibilidad de llevar a cabo una planificación integral de lo que ya se tiene, simplemente con la coordinación de los distintos modos de movilidad, es una oportunidad que, cuando menos, no se debería desechar a la primera de cambio. La transversalidad a las vías de altas prestaciones, o de carácter primario, sólo se puede aportar desde las de rango menor, en caso contrario, se saturaría el sistema por falta de permeabilidad.

La racionalidad y eficacia de los planteamientos parte de una reflexión respecto al orden jerárquico en términos de conectividad y distribución.

4.3 Interconexión del sistema: la estación como condensador urbano

Los resultados más claros en lo que a la interconexión de los sistemas de movilidad se refiere se pueden encontrar en los planteamientos de las estaciones con carácter terminal o principal.

En las principales poblaciones el éxito de este tipo de actuaciones depende en gran medida del grado en el que se estimula a la ciudad para su reconversión, es decir, un espacio de estas características, recordemos que la gran mayoría se producen en el corazón de la ciudad o en un emplazamiento prácticamente inmediato, ha de ser capaz de dinamizar, en primer lugar a su entorno inmediato y, en segundo, convertirse en un polo que atraiga actividad.

La reordenación de los espacios primarios pertenecientes a las estaciones han de ser leídos en clave de ciudad y en clave de ciudad han de ser resueltos. En este sentido, si atendemos a los proyectos ganadores en cada uno de los ejemplos que se han ido estudiando a lo largo del trabajo, se puede comprobar la vocación de cada propuesta de convertirse, desde distintos enfoques, en un condensador urbano que aporte centralidad y reestructure los espacios adyacentes, bien desde la propia presencia de lo nuevo, o directamente con actuaciones sobre lo preexistente.

En algunos de los tres casos existen incertidumbres respecto a la formalización definitiva.

Estación intermodal de Vigo. Thom Mayne



Fig. 76: Vista panorámica de la nueva estación de Vigo. Fuente: archivo Faro de Vigo

La renovación de las ciudades se ha de hacer desde dentro y, para ello, la reordenación de los espacios y los flujos ha de ir de la mano. La desocupación se ha de realizar con una finalidad, hacer las cosas mejor de lo que estaban, resolver problemas y no crearlos, dar nuevas oportunidades o potenciar las existentes.

En el caso de Vigo, con una ubicación compleja, se requiere de unas acciones técnicas importantes. Al igual que en las estaciones anteriores, el problema a resolver será la relación transversal y la permeabilidad de los espacios periféricos.

Estación intermodal de A Coruña. César Portela-IDOM/ACXT



Fig. 77: Vista panorámica de la nueva estación de A Coruña. Fuente: César Portela + IDOM / ACXT

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Se puede confirmar también que se puede hacer con menos más, aplicando el sentido común y la coherencia de planteamientos, entendiendo la escala de actuación y las aspiraciones de la propuesta, a corto y a largo plazo, sin dejar de lado la consideración de las lógicas de los distintos tipos de movilidad. La sobriedad no está reñida con lo formal, y lo formal no contraviene a lo funcional.

El entendimiento del lugar, es fundamental, su memoria, su realidad, sus condicionantes.

La forma en la que se emplaza cada propuesta evidencia una actitud. La respuesta a los espacios intersticiales, la forma en la que se resuelve la sección y se remata el frente denota criterios urbanos.

Estación intermodal de Santiago. Rubio & Álvarez Sala y Juan Herreros arquitectos.

La escala en esta propuesta es un aspecto importante. Se puede entender como el reflejo de una postura arquitectónica decidida y sintética. La rotundidad geométrica del conjunto significa más de lo que simplemente aparenta ser, manifestando una gran determinación por resolver uno de los problemas pendientes de la implantación de la estación: la sección y su “salto hacia el otro lado”.

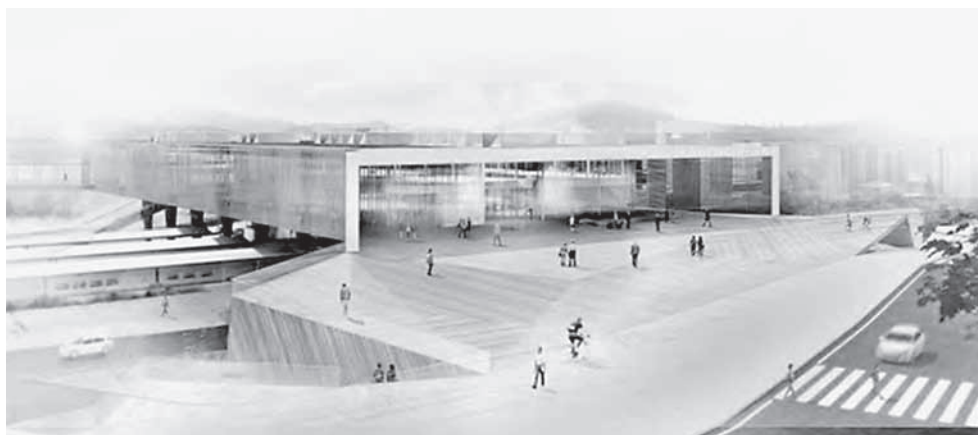


Fig. 78: Vista panorámica de la nueva estación de A Coruña. Fuente: Herreros arquitectos + RAS

Las nuevas estaciones tendrán la obligación de asumir la condición inherente a su función: ofrecer la oportunidad de conectar a la ciudad en un punto en el que la existencia del ferrocarril ha dejado un territorio ocupado de manera desigual e inconexa, deberán ejercer su papel de puerta, salón e imagen primera y última de la ciudad para una cantidad notable de visitantes que accederán y saldrán por ferrocarril, y por último, deberán tener capacidad de adaptación una vez que la alta velocidad y la intermodalidad rematen su puesta en servicio.

Estas cuestiones sólo el tiempo determinará en qué medida han sido resueltas y de qué modo se habrán integrado los nuevos espacios que las infraestructuras habrán ocupado en el día a día de la ciudad y si se habrán podido compatibilizar estos nodos con puertos y aeropuertos.

Bibliografía

- BARREIRO, X. (2001): "O atraso económico e o sistema de transporte terrestre na Galicia do século XIX". *Revista Galega de Economía*, X, nº 1, pp. 63-82.
- BELLET, C. (2002): "El impacto espacial de la implantación del tren de alta velocidad en el medio urbano". *Revista de Geografía*, vol. 1, pp. 57-77.
- BERTOLINI, L. y SPIT, T. (1998): **Cities on rails: the redevelopment of railway station areas**. E & FN Spon, London.
- BURCKHART, K. (2007): **Análisis comparativo y evaluación cuantitativa de la intermodalidad del tren de alta velocidad. Una perspectiva europea de la interconexión e integración en estaciones ferroviarias de ciudades intermedias**. Tesis Doctoral. Dep. de Geografía i Sociologia. Universitat de Lleida.
- CALVO, J. L. (1998): "Las llegadas del ferrocarril y ferrocarril de alta velocidad a las ciudades". *OP*, nº 45, pp. 14-21.
- DALDA ESCUDERO, J.L. (1994): "Las carreteras y la urbanización del territorio de Galicia", U.I.M.P.
- DOPICO, F., BARREIRO, X. (1978): "Os camiños da provincia de Santiago. Introducción ao estudo do transporte na Galicia do Antigo Réxime". *Revista del Museo de Pontevedra*, XXXII, pp. 1-19.
- EIRAS ROEL, A. (2008): "El comercio de Galicia y con Galicia en la economía mundial del siglo XVIII. Para un estado de la cuestión. *Obradoiro de historia moderna*, nº 17, pp. 155-178.
- FARIÑA, J., LAMIQUIZ, F. y POZUETA, J. (2000): "Efectos territoriales de la implantación de infraestructuras de accesos controlados". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 29, Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- GALLEGO JORRETO, M. (1986): "El Burgo de las Naciones. Santiago de Compostela", A Coruña.
- GARCÍA-FUENTES, M. (1995): **La red viaria interior de Galicia en el siglo XIX (1840-1865)**. Universidade da Coruña, A Coruña.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1982): **Ferrocarriles y cambio económico en España (1855-1913). Un enfoque de nueva historia económica**. Alianza, Madrid.
- GONZÁLEZ-CEBRIÁN, J. (1982): **La ciudad a través de su plano: La Coruña**. Tesis Doctoral. Universitat Politècnica de Catalunya. Publicada por el Excmo. Ayuntamiento de A Coruña.
- (1994): "Transformación viaria en las ciudades gallegas", UIMP.
- HERCE, M. y MAGRINYA, F. (2002): **La ingeniería en la evolución de la urbanística**. Ed. UPC, Barcelona.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- HERCE, M. y MIRÓ, J. (2002): **El soporte infraestructural de la ciudad**. Ed. UPC, Barcelona.
- HERRERO, A. y LEIRA, E. (1985): "El ferrocarril en la ciudad: ¿problema u oportunidad?" Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 18, pp. 83-108.
- LABRADA, J. L. (1804): **Descripción económica del Reyno de Galicia por la Junta de Gobierno del Real Consulado de La Coruña**.
- LUENGO, L. A. (1980): **Los maragatos. Su origen, su stirpe, sus modos**. Nebrija, León.
- MADRAZO, S. (1984): **El sistema de transportes en España, 1750-1850**. Turner, 2 vols. Madrid.
- NÁRDIZ, C. (1992): **El territorio y los caminos en Galicia. Planos históricos de la red viaria**. Xunta de Galicia, A Coruña.
- RIBALAYGUA, C. (2003): **Evolución de las estrategias de incorporación de la alta velocidad ferroviaria y sus efectos urbanísticos en ciudades medias francesas. Aplicación a los casos españoles**. Tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- (2008): **"La nueva llegada del ferrocarril a la periferia urbana..."**. Ciudades, Valladolid, nº 11, pp. 81-104.
- SANTOS Y GANGES, L. (2006): **"Áreas de nueva centralidad urbana y estaciones de ferrocarril de gran velocidad en España"**. Incluido en la publicación González, J. y Castrillo, M. (coord.): Planificación territorial y urbana. Investigaciones recientes en México y España. Universidad de Valladolid, pp. 165-186.
- VV.AA., Catálogo Exposición (1992): **Colección de postales de A Coruña 1900-1940**. Arquivo do Reino de Galicia, Xunta de Galicia, A Coruña.

As augas termais en Ourense.
Fonte de desenvolvemento
urbanístico e renovación urbana

**Las augas termales en Ourense.
Fuente de desarrollo urbanístico
y renovación urbana**

The thermal waters in Ourense.
Source of urbanistic development
and urban renewal

45
Regap

MARCOS RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Alumno del Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
urbanismo.mrodriguez@ourense.es

Recibido: 30/10/03/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *As augas termais de Ourense son un recurso natural de incalculable valor xa utilizado en tempos prerromanos. Ourense é a segunda cidade de Europa con maior número de emanacións e maior caudal.*

Neste traballo analizamos a transformación urbanística da cidade nos últimos anos, centrándonos principalmente nas zonas das Burgas e das Caldas, estudando o plan vixente en cada momento, as medidas de protección adoptadas, e as actuacións de renovación urbana que se levaron a cabo nestes ámbitos estreitamente relacionados coas augas termais. Así mesmo, analízase a estratexia a seguir tanto no desenvolvemento urbanístico da cidade ligado ás augas termais como na conservación e promoción destas.

Palabras clave: *auga, termalismo, desenvolvemento, posta en valor, protección, recurso, urbanismo.*

Resumen: *Las aguas termales de Ourense son un recurso natural de incalculable valor ya utilizado en tiempos prerromanos. Ourense es la segunda ciudad de Europa con mayor número de surgencias y mayor caudal.*

En este trabajo analizamos la transformación urbanística de la ciudad en los últimos años, centrándonos principalmente en las zonas de As Burgas y As Caldas, estudiando el planeamiento vigente en cada momento, las medidas de protección adoptadas, y las actuaciones de renovación urbana que se han llevado a cabo en estos ámbitos estrechamente relacionados con las aguas termales. Asimismo, se analiza la estrategia a seguir tanto en el desarrollo urbanístico de la ciudad ligado a las aguas termales como en la conservación y promoción de éstas.

Palabras clave: *agua, termalismo, desarrollo, puesta en valor, protección, recurso, urbanismo.*

Abstract: *Thermal springs of Ourense are a very valuable natural resource. They were yet enjoyed in pre-roman times. Ourense is the second city in Europe in number of springs and flow.*

This piece of work analyzes the urban transformation in the city during the last years. It focuses mainly in As Burgas and As Caldas areas, the planning applied in each time and the activities to protect and update these places closely

related to thermal springs. Another matter to deal it is the most adequate strategy for urban development connected with thermal springs and its preservation and promotion.

Key words: *water, Hydrotherapy, development, valorization, protection, resource, town planning.*

Índice: *Relación de abreviaturas. 1. Introducción 2. A importancia das augas termais nas orixes da cidade de Ourense e a súa evolución histórica. 2.1. Aproveitamento dos mananciais. Ámbito das Burgas. 2.2. Outros mananciais de importancia na zona norte. As Caldas. 3. Planeamento urbanístico e renovación urbana. 3.1. As Burgas e o seu ámbito de influencia. 3.2. As Caldas e o seu ámbito de influencia. 3.3. Outras emanacións e proxectos de interese relacionados coas augas termais. 4. Ourense termal. Lugar que ocupa. 5. Conclusións. 6. Bibliografía. 7. Anexos.*

Relación de abreviaturas

API	Área de Planeamiento Incorporado
APR	Área de Planeamiento Remitido
AR	Área de Reparto
BIC	Bien de Interés Cultural
CMATI	Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras
CPTOPV	Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOT	Directrices de Ordenación del Territorio
EHTTA	Asociación Europea de Ciudades Históricas Termales («European Historic Thermal Tows Association»)
IDASA	Ingeniería del Atlántico, S.A.
IGVS	Instituto Galego da Vivenda e Solo
LOTG	Ley de Ordenación del Territorio de Galicia
LOUG	Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PETOU	Plan Estratégico de Termalismo del Ayuntamiento de Ourense
PGOM	Plan General de Ordenación Municipal
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
SU	Sector Urbano
TS	Tribunal Supremo
UE	Unidad de Ejecución

1 Introducción

Ourense no sólo está relacionado con las aguas termales, sino que su origen y uno de los motivos fundamentales de su exacta ubicación, es la existencia de dichas emanaciones. Los últimos descubrimientos arqueológicos dan fe de la importancia que tenían estas aguas ya en épocas prerromanas, como lugar de culto y devoción. A lo largo de los siglos estas mismas aguas se han ido utilizando y aprovechando con otros fines como los curativos e higiénicos, teniendo su máximo auge a finales del siglo XIX, principios del siglo XX. Todo ello ha ayudado a crear un patrimonio físico y cultural relacionado con las aguas termales que se ha trasmitido hasta nuestros días.

En la primera parte de este trabajo trataremos de describir de una forma resumida este dilatado patrimonio relacionado con las aguas termales y con su aprovechamiento, centrándonos en dos ámbitos muy concretos y significativos de la ciudad, que son “As Burgas” y “As Caldas”. Estos dos ámbitos, de vital importancia, no sólo por el carácter histórico e identificativo que transmiten, sino porque son una fuente para el crecimiento de un nuevo modelo de ciudad, una ciudad que a través de los recursos termales puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, poniendo en valor estos recursos y por qué no, generando nuevas oportunidades.

Estudiaremos el planeamiento vigente en cada momento o la falta del mismo y las actuaciones de renovación urbana que se han venido llevando a cabo en dichos ámbitos. Indagaremos y examinaremos las medidas proteccionistas o conservacionistas que se han llevado a cabo sobre este patrimonio termal y si estas medidas han sido eficientes, o por el contrario, han permitido en algunos casos la destrucción o degradación del mismo. Asimismo, resumiremos las actuaciones más recientes para poner en valor estos recursos termales como factor de atracción y activo básico de la ciudad.

Finalmente describiremos la importancia de potenciar y valorizar estos recursos termales, impulsando proyectos que mejoren la calidad urbana y la capacidad competitiva de la ciudad, siguiendo las recomendaciones e instrucciones que marcan las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia. Todo ello relacionado con la declaración del Parlamento Gallego de la ciudad de Ourense como Capital Termal, y estar formando parte de la Asociación Europea de Ciudades Históricas Termales (EHTTA), reconocida por el Consejo de la Unión Europea.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

2 La importancia de las aguas termales en los orígenes de la ciudad de Ourense y su evolución histórica

“El agua y la tierra son elementos de vida clave en cualquier espacio y en cualquier época. El medio natural, las formas del relieve, la hidrografía o el clima influyen decisivamente y caracterizan el desarrollo de cualquier ciudad. En el caso de Ourense su topografía, las terrazas fluviales, conjuntamente con el valle del Miño, la confluencia del río Lonia y Barbaña, proporcionaría un adecuado marco para un buen aprovechamiento agrícola. Esto bastaría para justificar un asentamiento pero no para asegurar su continuidad. El hecho diferenciador de Ourense se justifica por dos factores que le confieren a este lugar una mayor atracción respecto a otros similares”¹.

Primeramente debemos decir que Ourense es un nudo crucial para la red de comunicaciones, sobre todo a partir de la romanización, y el otro factor no menos importante es la existencia de un gran cantidad de surgencias termales en la zona, entre la que destaca sobre el resto “As Burgas”. En lo referente a las vías romanas hay que destacar que éstas eran empleadas por el imperio para facilitar la ocupación y explotación del territorio, así como para garantizar la movilidad de tropas, personas y mercancías, muchas veces aprovechando y reutilizando caminos ya existentes en la época prerromana. Además de las principales calzadas romanas que atravesaban el territorio de Galicia² existían otras vías secundarias de

1 SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2010). Historia de Ourense.

2 La vía XVIII de Braga a Astorga (vía nova), la vía XIX de Braga a Lugo e la vía XX de Braga a Astorga por la costa (“per loca marítima”).

gran importancia como la vía que pasaba por Ourense y que servía de comunicación directa entre la ciudad de Braga y Lugo por el interior, convirtiéndose en un nudo crucial para la red de comunicaciones entre la Galicia interior y la costera y también entre la meridional y la septentrional.

Cada vez son más abundantes los restos arqueológicos conocidos en la ciudad que indican que Ourense debería ser, ya en época prerromana un importante centro viario y económico que poseía tierras muy fértiles y agua para el desarrollo agrícola. Al mismo tiempo muchas de estas surgencias de aguas hicieron de este lugar un espacio simbólico y de culto a esta agua desempeñando un papel muy relevante, ya antes de la llegada romana.

En los dos estudios históricos más representativos y emblemáticos sobre el origen de Ourense, realizados por Florentino Cuevillas³ en 1934 y por Xesús Ferro Couselo⁴ en 1955 se pone de manifiesto la importancia de las vías de comunicación en el origen de la ciudad. No obstante López Cuevillas defiende la importancia del establecimiento de un asentamiento en las proximidades de las Burgas para argumentar un origen indígena relacionado con las fuentes termales, y no romano, mientras que Ferro Couselo cree que el paso de una importante vía militar haría necesario desde el principio la construcción de un puente sobre el río Miño, de cuya vigilancia se haría cargo una pequeña guarnición asentada en un pequeño campamento situado donde actualmente se encuentra el Museo Arqueológico Provincial. Ferro Couselo no niega la teoría de Cuevillas y sostiene que en las proximidades de este campamento se encontraría un pequeño poblado formado por campesinos, mercaderes, agricultores, posaderos y artesanos que atendían las necesidades de las personas que peregrinaban a las Burgas, pero que también habría personas refinadas y cultas relacionadas con la existencia de un núcleo militar y político. Las dos teorías no son contrapuestas sino que se complementan. Cuevillas concede toda la importancia a la raíz indígena en la fundación del asentamiento, a los manantiales de las Burgas como lugar mágico de peregrinación de los habitantes de los castros próximos, pero no niega la relevancia de la vía romana. Para él, el núcleo nace alrededor de la Burga y crece gracias al impulso urbanizador que le confiere la vía secundaria de la infraestructura romana. Ferro Couselo confirma la existencia de un pequeño poblado indígena pero justifica que la existencia de la vía imperial atraería a personas cultas y refinadas de origen latino, que sería quien proporciona un carácter urbano al asentamiento.

Otros autores también han hecho nuevas aportaciones en este terreno, tal es el caso de Pérez Losada (2002)⁵, que señala que Ourense constituye un buen ejemplo de aglomerado poblacional secundario de categoría media (probablemente un vicus o una civitas). También plantea su origen romano en la minería del oro, señalando la posibilidad de que funcionase bien como centro de control administrativo y fiscal de las minas, bien como canalizador del oro extraído, en sus exportaciones vía terrestre dirección Astorga. Entendemos con mayor lógica que Ourense funcionase a través del puente como punto de salida del mineral extraído de las diferentes minas del contorno, inmediaciones del Castro de Oira, San Miguel de Melias o O Carballiño, donde se encontraría el yacimiento de mayor importancia. Para este

3 LOPEZ CUEVILLAS, FLORENTINO (1934). Como nasceu a cidade de Ourense.

4 FERRO COUSELO, XESUS (1955). Visión urbanística do Ourense antigo. A cidade nas súas orixes e o seu desenvolvemento ata o século XIX.

5 PEREZ LOSADA (2002) Entre a cidade e a aldea. Estudo arqueolóxico dos "aglomerados secundarios" romanos en Galicia, en Brigantium, vol. nº 13.

autor la población del antiguo núcleo auriense se debe especialmente al trazado del sistema viario y al aprovechamiento de los nacientes termale con funciones higiénicas, curativas y socioculturales. También señala que los recursos termale fueron explotados en épocas prerromanas, funcionando como un centro de peregrinación, hipótesis avalada por las aras aparecidas en las Burgas dedicadas a Ninfas y a Reve. Los últimos hallazgos de las aras⁶ y de la piscina romana⁷ ponen de manifiesto la existencia de este centro religioso, donde se manifestaba el poder curativo de Reve Anabaraeco, en la época del alto imperio romano.

Independientemente del autor del que se trate, una de las bases fundamentales del nacimiento de Ourense, quedando fuera la vía romana y su paso por el río Miño, es la importancia y significado mágico-religioso-higiénico-saludable de los distintos afloramientos termale existentes en la zona y de forma muy especial las surgencias entorno a la Burga. Alrededor de las Burgas surge el núcleo de la civitas Auriensis y la ciudad romana se va consolidando, cuyos límites extremos los localizamos en las propias Burgas, el entorno de la Plaza de la Madalena-Museo Arqueológico Provincial y el jardín del Posío, compartiendo todos ellos la misma antigüedad, según los datos de las excavaciones arqueológicas más recientes⁸.

2.1 Aprovechamiento de los manantiales. Ámbito de As Burgas

La primera referencia documental que localizamos sobre el aprovechamiento de los manantiales data del año 1208 (López Carreira 1998)⁹ momento en el que se constata la existencia de dos edificios de baños en las inmediaciones de Las Burgas aproximadamente en el lugar que posteriormente ocuparon los “Baños de Outeiro” y la “Moderna Casa de Baños”, identificándolas por su localización, por los manantiales que las abastecen y por la pervivencia del topónimo de una de las calles “Rúa do Baño”.

Durante la Edad Media y gran parte de la Baja prácticamente no existen registros sobre la utilización de estos manantiales y es a partir del siglo XIV cuando aparecen referencias que documentan los distintos aprovechamientos.

En el año 1401, se menciona la existencia de otro baño cerca del “camino que va de A Burga para el Outeiro dos Porcos”, zona baja de la actual Alameda de Ourense¹⁰.

Referencias destacadas sobre las fuentes de Las Burgas son las que hacen en el año 1520, Fernando de Colón:

6 Hasta la fecha se han encontrado seis aras en la zona de la Casa dos Fornos-Burgas, cinco de ellas recientemente, constituyendo por el momento el ejemplo más numeroso de dedicaciones hechas a una divinidad, encontrado en un contexto urbano en todo el noroeste peninsular. Se trata de votos realizados a una divinidad hidronímica (REVE, de origen indígena), vinculada al manantial mineromedicinal de las Burgas. A éstas hay que añadir un ara dedicada a las ninfas en un solar contiguo.

7 La piscina romana, del siglo I d. C., de planta posiblemente rectangular y que estaría cubierta con una bóveda de cañón, se encuentra parcialmente excavada sobre la conocida Casa dos Fornos. De pavimento interior granítico y con cuatro escalones en el lado menor, ocuparía un espacio central a través del cual, se accedería a otras dependencias donde se depositarían los exvotos epigráficos exhumados en este complejo.

8 EGUILLETA, JOSE MARIA (2012) Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas en As Burgas (Ourense). As Burgas na cidade galaicorromana.

9 LOPEZ CARREIRA, ANSELMO (1998). O Reino de Galiza.

10 (ACO, Escr. XVIII, 3).

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

“En el medio de la plaza hay un río que se llama As Burgas del que siempre sale agua hirviendo”

Otra referencia destacada sobre estas fuentes es la que hace Licenciado Molina, en el año 1551, en sus descripciones del Reino de Galicia:

“Falar das augas cálidas coma dalgúns baños que hai non é cousa tanto de admirar coma estas fontes que están no medio da cidade, que é tanta a súa forza e fervor natural que hai no mesmo nacemento da auga que saen dando fervores, saltando para arriba e con aquel son, coma se artificialmente estiveses sobre un lume, e así non pode sufrir ou dedo un só momento dentro da auga, a cal é tal que nesta cocése peixe e outras cousas que sofren en breve espazo, e nestas fontes fan as mulleresas as súas coladas e tódolos outros servizos que nas súas casas con augas ferventes soen facer, teñen un cheiro sulfúrico, polo cal se ten por certo que pasa por onde hai gran cantidade de pedra de xofre que lle causa aquel lume e furia”.

El lavadero de la “Burga de Abaixo”, según figura en la documentación de mediados del siglo XVI, era “algo que convenía mucho para la limpieza de la ciudad”. Su construcción no finalizó hasta el año 1584, después de que en 1579 el procurador general de la ciudad obligase al maestro de cantería, Pedro de la Vega, a terminar el lavadero de la Burga. Este lavadero junto con el matadero municipal, levantado también en esta zona en el siglo XVI y del cual aprovechaba la aguas termales para distintas tareas, se mantuvieron hasta mediados del siglo XX, aunque con algunas reformas, desapareciendo ambos posteriormente.

En 1697 se publica la gran obra del médico Alfonso Limón Montero¹¹ en la que hay una alusión especial a las Burgas. Esta obra ha de considerarse como una de las grandes obras de la medicina en el barroco español. Se trata de un tratado sobre las aguas medicinales de la península Ibérica que fue publicado a finales del siglo XVII. Su autor utilizó una metodología basada en la observación y la experimentación, siguiendo las corrientes racionalistas europeas. El resultado fue una obra que se considera inauguró la literatura hidrológica en España. Esto nos va a permitir fijar en estas fechas del siglo XVII el impulso en la utilización de los balnearios, aunque tenemos que esperar a años posteriores, principalmente después de la Revolución Industrial para percibir el verdadero crecimiento de estas instalaciones.

En el año 1764 se publica la obra del médico Pedro Gómez de Bedoya “Historia Universal de las Fuentes Minerales de España” en la que se hace una referencia a las aguas termales de la ciudad de Ourense.

A lo largo del siglo XVIII hay infinidad de citas bibliográficas, viajeros, cronistas y escritores que elogian los manantiales más representativos de Ourense y en especial el de las fuentes de Las Burgas.

En los últimos años del siglo XVIII surge toda una generación de arquitectos vinculados en su mayoría a la corte de Carlos III, gran impulsora de la arquitectura balnearia, que realizarán diversos proyectos¹². Para Ourense y enmarcados en una segunda generación de arquitectos

11 LIMON MONTERO, ALFONSO (1697). Espejo Cristalino de las Aguas de España.

12 Entre ellos Ventura Rodríguez con el Balneario de las Caldas de Oviedo (1773) o el balneario de Carlos III en Trillo (1775) y Antonio López Aguado autor de los Baños de la Reina en Solán de Cabras en (1817) y Real Sitio Balneario de la Isabela en Guadalajara, el primer proyecto conocido de ordenación urbana de un territorio para el uso exclusivo como balneario.

con proyectos de balnearios, en el siglo XIX y primeras décadas del XX, tenemos a Daniel Vázquez-Gulías (el Gran Balneario de La Toja, de 1907, es su obra más conocida y prestigiosa) y Manuel Conde Fidalgo (Balneario de Baños de Molgas de 1873). De las obras de Vázquez-Gulías en Ourense debemos destacar la denominada Casa de “Baños de Outeiro”

Los “Baños del Outeiro” es otra de las piezas urbanísticas referente en este sector, situada en la calle Baixa do Outeiro nº 6. La edificación y la zona de los manantiales mineromedicinales que existían y eran aprovechados, posiblemente desde época romana, quedaron unificadas bajo la denominación de Baños del Outeiro. Anteriormente a la construcción de este balneario de fines del siglo XIX, existe documentación del aprovechamiento de estos manantiales en forma de piscina al aire libre asociados a una pequeña construcción, como se puede observar en el plano de 1841 realizado por A. Andrade Yáñez.

De la Casa de Baños de Outeiro disponemos de diversa documentación que nos va indicando las reformas y modificaciones que se fueron realizando. De todos los expedientes destacamos el del año 1857: “Expediente de remate a favor de Joaquín Pérez de una casa y más obras en los Baños del Outeiro”. Este documento contiene el proyecto de reforma de los Baños del Outeiro, propuesto al Ilmo. Ayuntamiento por el facultativo titular D. Juan José Cañizo. Se incorporan planos del estado actual y la reforma que se pretende hacer, presupuesto y condiciones para estas obras de los Baños del Outeiro, aprobadas por el Ayuntamiento con fecha 31 de enero de 1857.

Una descripción completa de estos Baños del Outeiro nos la da Nicolás Taboada Leal, en su obra Hidrología Médica de Galicia de 1877:

“En la calle del Progreso, núm. 19 de la ciudad de Orense, cerca de la cárcel pública, están las aguas y baños del Outeiro, que aunque parecen ser de la misma clase que los de las Burgas que dejamos descritas en la primera parte, no dejaron de tener, sin embargo, aplicaciones medicinales, así en forma de bebida como de baño. Este edificio, de una regular capacidad, consta de dos pisos, en cuyo bajo existen dos departamentos pequeños al aire libre, con la conveniente separación para ambos sexos: unidas a estas habitaciones se hallan cuatro pilas de 24°, 25° y 27° R., en las cuales pueden bañarse turnos de seis personas: hay dos pilones además, uno para un solo individuo y otro más angosto, en el cual está el agua a la temperatura de 35°, y sirve para los baños locales de las extremidades. Este manantial brota dentro del mismo establecimiento por entre peñas firmes.

Por el uso de estos baños, que son los generales, satisface cada enfermo 10 reales por toda la temporada. En el resto del edificio y hacia el medio, están los particulares perfectamente independientes y con regulares comodidades, pudiendo cada bañista graduar a su placer la temperatura del agua, desde 16° hasta 40° R. Por cada uno de estos se paga 4 reales. El número de concurrentes no excede de 250 cada año. Al pie de las escaleras del mencionado patio hay una fuente, cuya agua es igual a la anterior, tiene la temperatura de 28° R., y es la que generalmente se usa como bebida medicinal.

Propiedades fisicoquímicas

Las aguas, tanto del interior del establecimiento como de la fuente que acabamos de citar, son incoloras, claras, transparentes e inodoras. Según un ligero examen que se

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

ha practicado, resulta que los gases que desprenden son ácido carbónico y nitrógeno y que su principio predominante es el carbonato sódico, como en las de las Burgas, y es indudable que además contienen otras sales de igual naturaleza que dejamos expresada al hablar de estas. Por consiguiente, las consideramos indicadas en los mismos casos en que lo están las alcalinas termales. Se ignora la época del descubrimiento de las aguas del Outeiro, pero inferimos que es tan antiguo como el de las Burgas, y aun hasta hace pocos años permanecieron en el mayor abandono, teniendo los que acudían a usarlas que guarnecerse de la intemperie bajo un mal emparrado, hasta que su actual dueño hizo construir el edificio que someramente hemos descrito”.

En el año 1898, se va a construir una vivienda unifamiliar proyectada por el arquitecto Daniel Vázquez-Gulías por encargo de D^a Carmen Mileo Vázquez. La casa, que aún se conserva, es contigua a los *Baños del Outeiro*. Prima en su construcción, siguiendo a Fonseca Moretón (1999), la verticalidad responde con claridad al gusto de la época para este tipo de construcciones como denotan el alero apuntado en el cuerpo de fachada y el remate de la cubierta.

Esta casa, con el transcurso de los años, va a tener diferentes modificaciones, como se puede apreciar por la lectura de los expedientes que albergan los archivos municipales y provinciales de la ciudad. Así tenemos que en 1940, siendo todavía dueña de la casa D^a Carmen Mileo Vázquez, se realizaron obras de reforma y ampliación del segundo piso. El proyecto, en este caso, es del arquitecto Mariano Rodríguez Sanz. El arquitecto municipal sería D. M. Conde Fidalgo.

Hacia el poniente del edificio, entre el matadero y el río Barbaña, estaban situados unos lavaderos y la Moderna Casa de Baños.

Otra de las piezas referentes en este sector es “La Moderna Casa de Baños”, que se localiza junto al río Barbaña, en la calle Ferradoiro, al sur de la Plaza de Abastos. Su construcción es de finales del siglo XIX y en ella se explotaban los manantiales termales en forma de baños y bebida. También disponía de un lavadero exterior para la ropa. El edificio contaba con una finca de 2.100 m², en la que se sitúan dos edificios, hotel y Casa de Baños. Por encima de la Moderna Casa de Baños y en la esquina con la calle del Rastro se ubicará el edificio, también propiedad de Rosendo Varela, como complemento del anterior.

Como se explicará más detenidamente en el apartado 4 de este trabajo, la Modificación Puntual de la zona 6 del SU-6 del PXOU de 1986, aprobada en el año 2000, para llevar a cabo la implantación de un complejo termal-hotel balneario privado en este ámbito, conjuntamente con la posterior aprobación de un proyecto de parcelación y de un proyecto de urbanización, posibilitaron la demolición de los restos de este antiguo balneario.

2.2 Otros manantiales de importancia en la zona norte. As Caldas y Mende

En la zona norte de la ciudad, en el margen derecho del río Miño se encuentran distintas afloraciones, entre las que destacan la denominada fuente do Tinteiro, cuyos orígenes se remontan también a la época romana. Estas fuentes tienen dos surgencias, una pegada al río que ha sido habilitada recientemente y otra pegada a la N-120, antigua vía férrea Ou-

rense-Vigo, muy dañada por las obras de esta carretera y donde se encontraba el antiguo balneario de “Baños de Santiago de As Caldas”, hoy desaparecido.

El Balneario de “Baños de Santiago de As Caldas” fue uno de los principales establecimientos termales del entonces Concello de Canedo y que fruto de las inadecuadas obras públicas del entorno aparece consumido bajo el viaducto de salida de la autovía a la altura de la estación de autobuses. En 1877, D. Pablo Fábrega, un ingeniero catalán que viene a Ourense a realizar las obras del ferrocarril de la línea Zamora-Ourense-Vigo, adquiere los manantiales y construye los primeros edificios y piscinas, sobre la base de anteriores edificaciones¹³. La familia Fábrega, vende los restos del Balneario a D. Francisco Fernández del Prado en el año 1984, emigrante ourensano que conoció la balneoterapia en las ciudades de Baden Baden y Friburgo, y que pretendía llevar a cabo una nueva instalación balnearia¹⁴. Su proyecto fue llevado a cabo con la modificación del planeamiento en el año 2000, pero las sucesivas obras de carreteras, paseos y las obras de saneamiento del río Miño, afectaron gravemente a la parcela cada vez más mermada, motivando la paralización del proyecto.

“Este Balneario construido hacia el año 1878 era un edificio de tres plantas, rodeado de terreno dedicado a servidumbre y jardín. En la planta baja hay tres depósitos de granito, colectores de los cinco manantiales de aguas termales, cuartos de baño, ocho pilas de mármol y tres de granito, con un cuarto central de pulverizaciones y otro cuarto de duchas. En la planta media estaban instalados la cocina, comedor, sala de espera, almacenes y despachos varios y en la planta superior las habitaciones dedicadas al hospedaje”¹⁵.

“Dista 2 km de la ciudad, en las proximidades de la estación de ferrocarril, en la orilla derecha del Miño. El edificio es de moderna construcción, elegante y cómodo; tiene 15 pilas de baños, salas para duchas y pulverizaciones, habitaciones amuebladas para alquilar, fondas, jardines, etc. Durante la temporada hay carruajes para conducir a los bañistas desde la ciudad al establecimiento”¹⁶.

Este balneario, aun en manos de la familia Fábrega y ya cuando dejó de ser rentable, fue cayendo en el abandono y con los años fue deteriorándose, hasta que en el año 1971, un año después de cerrar sus puertas para siempre, un gran incendio terminó por destruir totalmente el mismo.

Destacamos aquí también el denominado “Balneario y manantiales de Mende”, cuya ubicación como indica su nombre está cerca del núcleo de Mende, muy próximo al curso del río Lonía. Aunque sus manantiales datan de más antigüedad, el edificio se construyó a finales del siglo XIX y fue explotado durante años hasta que la mala gestión de los propietarios, conjuntamente con unas instalaciones deficientes, provocaron su cierre a mediados del siglo XX.

13 El doctor Antonio Casares ya alertó sobre la presencia de piscinas romanas anteriores.

14 RODRÍGUEZ MÍGUEZ. Ourense Termal. Secretaría Xeral de Turismo. Xunta de Galicia.

15 Según datos extraídos de la documentación que se refleja en la modificación puntual de la zona 5 del SU46 del PGOM de 1986, aprobada definitivamente el 4 de febrero de 2000.

16 VICENTE RISCO (1922). Geografía General del Reino de Galicia.

3 Planeamiento urbanístico y renovación urbana

En la primera parte de este trabajo hemos descrito de una forma resumida pero a la vez detallada el rico patrimonio histórico termal que ha heredado la ciudad de Ourense. Trataremos ahora de centrarnos y analizar dos ámbitos muy concretos y significativos de la ciudad, que a pesar de haber estado mucho tiempo de espaldas a la misma, son de vital importancia, no solo por el carácter histórico e identificativo que transmiten, sino porque son una fuente para el crecimiento de un nuevo modelo de ciudad, una ciudad que a través de los recursos termales puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, poniendo en valor estos recursos y por qué no, generando nuevas oportunidades. Estas dos zonas de vital importancia, como ya dijimos en la introducción de este trabajo, son por un lado Las Burgas, englobando parte del casco histórico en su entorno más inmediato y los distintos edificios y solares existentes hasta el encuentro con el río Barbaña y por otro lado el sector situado en la margen derecha del río Miño a partir del puente que atraviesa la N-525 y más concretamente la zona de Las Caldas.



Vista aérea del ámbito de As Caldas / Vista aérea del ámbito de As Burgas

Para ello analizaremos el planeamiento vigente en cada momento, las medidas proteccionistas que se han llevado a cabo sobre los recursos termale existentes y las actuaciones de renovación urbana que se han realizado en dichos ámbitos.

El desarrollo urbanístico de Ourense a partir de la finalización de la guerra civil fue muy caótico, algo generalizado en todo el territorio español. Una de las principales causas fue el crecimiento demográfico, sobre todo a partir de los años cincuenta debido al éxodo rural hacia la ciudad y el gran desarrollo de las actividades emergentes, con gran incidencia en el sector terciario y en el transporte. Las más importantes transformaciones surgieron a raíz de la terminación de la línea de ferrocarril Ourense-Zamora en el año 1952, con la que se inaugura la actual estación de Ourense que sustituyó a la estación del Puente, la apertura de la estación de San Francisco en el año 1957, el despegue industrial y la política de la Caja de Ahorros Provincial que actuó como impulsora en la construcción de viviendas en distintos barrios. El desarrollo trajo consigo la necesidad de un plan de ordenación que no vería sus primeros pasos hasta el año 1944 cuando el ayuntamiento encargaría dicho trabajo que finalizaría con su aprobación definitiva en abril de 1955. El largo período entre el encargo y la aprobación final, provocó la existencia de numerosas licencias contra las directrices del Plan, y además la publicación de la Ley del Suelo en 1956, que obligaba a revisar los planes realizados hasta la fecha, impidieron su ejecución. El crecimiento demográfico de la ciudad a partir de los años cincuenta se triplicó y provocó un desordenamiento urbanístico de gran magnitud, en parte debido a la accidentada topografía del terreno y en parte debida al desequilibrio en el mercado de solares, lo cual motivó que distintas zonas apenas se desarrollaran, mientras que otras se desarrollaron extraordinariamente¹⁷, desbordando los límites de la ordenación. En el año 1959¹⁸ se iniciaron los trámites para la redacción de un nuevo plan el cual se aprobó el 27 de julio de 1961 por la Comisión Central de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda. Por lo tanto, en los años anteriores a la aprobación de dicho plan, se concedieron licencias, se construyeron edificaciones y se marcaron alineaciones que afectarían en muchos casos al adecuado crecimiento de la ciudad, a la protección del patrimonio y la correcta ejecución de nuevos viales; transgresiones todas ellas que chocarían de lleno contra las propias directrices que marcaba este nuevo plan. Todo ello se producía por la existencia de unas ordenanzas incompletas y mal orientadas, que no sirvieron de freno a un crecimiento con un ritmo muy elevado, por circunstancias que ya se han comentado tales como la existencia del ferrocarril, el auge del comercio en ese momento y la inversión de capitales foráneos procedentes de la emigración.

Este mismo efecto, pero en menor medida también se vio reflejado en el casco antiguo de la ciudad. Hay que tener en cuenta que gran parte de los edificios que conforman el casco urbano son de finales del siglo XIX, principios del siglo XX pero gran número de edificaciones fueron construidas a partir de 1940 y otras muchas han sufrido modificaciones, reformas y adaptaciones a partir de esa época¹⁹. Estas construcciones y modificaciones en muchos casos no guardan una alineación, tienen distinto fondo de edificación y la altura en

17 Sobre todo en la periferia, donde había más disposición de terrenos y con un coste mucho menor.

18 En 1957 se inician los trámites para la redacción del nuevo Plan y en febrero de 1961 el Pleno aprueba el proyecto de ampliación y revisión del PGOU, presentado por los técnicos enviados por la Dirección General de Urbanismo: Miguel Durán Loriga, Francisco Pérez Arbués y Francisco Navarro Roncal.

19 AYUNTAMIENTO DE OURENSE (2004). Ourense un Proyecto común. Rehabilitación restauración y protección del patrimonio cultural y medio ambiental de la ciudad histórica.

muchos casos al no estar perfectamente definida, queda a criterios tan arbitrarios como “lo dominante” en la zona de actuación.

Como se ha explicado más arriba, hasta la segunda mitad del siglo XX Ourense no contaba con un planeamiento adecuado a las necesidades surgidas en aquellos momentos y podemos establecer el Plan General de 1961 como el inicio del análisis de nuestro trabajo, aunque las actuaciones más importantes y más relevantes relacionadas con los recursos termales se han desarrollado en los últimos 15 años.

3.1 As Burgas y su ámbito de influencia

Las aguas termales se recogen por primera vez en este Plan de 1961. En la memoria de información se hace referencia a las mismas en el apartado de hidrografía destacando solamente tres puntos de surgencias: *“Las Burgas: 3 manantiales dando entre los 3 más de 300 l/minuto a una temperatura de 67° C; Las Caldas: similar al anterior con más caudal; Mende”*. Asimismo, también aparecen Las Burgas y las termas de Las Caldas como edificios singulares de carácter histórico-artístico, no obstante no se propone ordenanza de protección específica para dichas edificaciones. También se recogen Las Burgas en dicha memoria informativa como formando parte de la trama de Parques Públicos y Zonas Verdes.

En este plan se proponía una zonificación del espacio urbano, diferenciando el suelo residencial en cinco categorías: casco antiguo, incorporación al casco, residencial en bloque, vivienda en cadena y vivienda unifamiliar aislada. En la categoría del casco antiguo, que es el que nos interesa reseñar, se dice *“es la zona de edificación más densa con aprovechamiento máximo del suelo, y en muchos casos de salubridad escasa. Cabe considerar una remodelación de las zonas más afectadas y la posible valorización del suelo. Esta remodelación que apuntamos creemos muy difícil a plazo corto por la imposibilidad del Municipio de desperdiciar esfuerzos, ya que tiene problemas más urgentes, por ejemplo los relativos a la red viaria”*. Asimismo *“en la reordenación, a través de obras aisladas de renovación de edificios o conjunto de ellos, se debe buscar la armonía y la escala existente”*. Como se puede deducir claramente, el casco antiguo de la ciudad ya tenía graves deficiencias estéticas, carencias urbanísticas y sobre todo problemas de infraestructuras pero en esos momentos los propios redactores del Plan y la Administración local consideraban prioritario la concentración de esfuerzos en temas tan importantes como una adecuada red viaria de comunicación de la ciudad²⁰ y el control del crecimiento urbanístico en otros ámbitos. La renovación urbana en el casco antiguo de la ciudad ocupa un lugar secundario en la escala de valores a potenciar. Asimismo, en las ordenanzas del casco antiguo, no existen unas normas específicas de aplicación, se remite a las delimitaciones indicadas en los planos.

El Plan General de 1961 fue desarrollado por el Plan Parcial del año 1964. Al igual que el plan que desarrolla, el Plan Parcial describe distintos edificios singulares de carácter histórico-artístico, entre los que aparecen Las Burgas y las Termas de Las Caldas. No obstante no se propone una ordenanza de protección específica para este tipo de edificaciones. A pesar de ello debemos ver en el artículo 11 de las ordenanzas de este Plan unos inicios proteccionistas al obligar a los propietarios a *“conservar las fachadas de los edificios, tanto*

20 Necesaria la desviación de la carretera de Villacastín a Vigo mediante una vía de circunvalación, nuevo trazado del acceso de la carretera de Ourense a Ponferrada, estrecheces de la carretera de Portugal y otros problemas viarios.

públicos como privados, en buen estado de limpieza, efectuado en ellas labores de revoco, pintura y blanqueo siempre que así se requiera por parte de la administración. Asimismo, los propietarios de edificios de valor artístico-arquitectónico o simplemente histórico, están obligados al cuidado y conservación de los mismos, por constituir estos edificios un verdadero patrimonio nacional al cuidado de sus dueños”.

Este plan considera la zona antigua como espacio consolidado sin determinaciones concretas de volúmenes, rematando las zonas de borde con edificaciones en manzana cerrada y permitiendo prolongaciones de bajo en el interior de éstas. La propia Ordenanza de Casco Antiguo “parte de la ciudad donde las edificaciones han definido ya por completo la estructura urbana, no quedan manzanas libres, tan solo algunos solares” no señala fondos ni alineaciones y las alturas de las edificaciones serán fijadas para cada caso particular, al arbitrio de los técnicos municipales de urbanismo, en función de la altura dominante de la zona.

Estas ordenanzas poco definidas no eran propias de la zona antigua sino que eran comunes en el resto de la ciudad, lo que obligaba a una interpretación gráfica y directa de las determinaciones del propio planeamiento, como única forma de intentar hacer operativo el planeamiento, por lo que podemos hablar de un plan muy flexible en su ejecución. Este plan tampoco contemplaba una previsión razonable de dotaciones y equipamientos, frente a una propuesta de densidades excesiva, lo cual se agravaba con infracciones urbanísticas que incluso aportaban en la realidad más habitantes que las previsiones del propio planeamiento.

Estamos hablando de un plan muy flexible en su ejecución y en el que sólo se reflejan “Las Burgas” en el apartado de hidrografía de la memoria de información y dentro de los edificios singulares de carácter histórico-artístico, pero sin ordenanza de protección específica para dichas edificaciones. Como conclusión fundamental para el estudio que estamos realizando, podemos afirmar que existe una protección global de las Burgas al estar incluidas dentro de los edificios singulares de carácter histórico-artístico, pero no se refleja ningún tipo de protección para las aguas termales y el aprovechamiento de las mismas.

En 1972 se pone en marcha la elaboración de un nuevo plan que se le encarga a la empresa Eyser y que fue aprobado por la Dirección General de Urbanismo el 22 de enero de 1976. No obstante, la primera corporación democrática de 1979 tomó la decisión de revisar dicho plan y se lo adjudicó a la empresa IDASA, aprobándose este Plan el 18 de enero de 1984. Este plan estuvo en vigor poco tiempo, después de la presentación de algunos recursos de reposición que prosperaron e hicieron retrotraer el expediente al momento de su aprobación inicial²¹.

A pesar de su corto período de vigencia, debemos destacar este Plan General, ya que permitió que se iniciasen los trámites para la obra de remodelación del ámbito de Las Burgas, un proyecto que se inició en el año 1984 con la declaración de interés social, por motivos histórico-turísticos del ámbito de Las Burgas. En 1985 se realiza un concurso de ideas a nivel nacional para realizar dicha remodelación, debido al abandono de la zona. En la exposición de motivos de las bases del concurso se señalaba el abandono de la zona y la necesidad de encontrar los medios que devuelvan la plenitud a este espacio:

21 Además y durante gran parte de su período de vigencia hubo una suspensión preventiva de muchos de sus ámbitos.

“As Burgas constituyen uno de los elementos más significativos de la ciudad de Ourense. Ubicadas en las márgenes del Casco Histórico sufrieron un progresivo deterioro. La trituration del espacio entre la Burga de Arriba y la de Abajo, la progresiva degradación del entorno y una cierta marginación física respecto a la ciudad, son algunas de las características actuales del lugar. La Consellería de Educación y Cultura, en cumplimiento de su misión de protección del patrimonio histórico-artístico y la Corporación Municipal, ambas conscientes del significado de las Burgas para la ciudad, se propusieron la recuperación y dignificación del espacio en que se encuentran ubicadas. Para ello se convoca el siguiente concurso de ideas con la intención de dar una solución arquitectónica a este problema urbano”.

El jurado, después de distintas deliberaciones, acordó por unanimidad adjudicar los trabajos de remodelación al arquitecto Xosé Manuel Casabella²², al que se le encarga un proyecto que posteriormente se materializó. Dicho proyecto, tal y como lo describe el autor, pretende poner en valor la “Burga do Medio” que hasta ahora permaneciera desconocida para la mayoría de la población de la ciudad de Ourense.

“El ámbito se divide, en tres partes, cuya compartimentación se hace coincidir con las zonas de influencia de cada una de las tres Burgas, localizadas espacialmente en la parte baja, media o alta del solar. Conceptualmente las tres zonas del solar estarán unificadas por la tapia proyectada en el borde del mismo que lo separa del jardín del colegio de religiosas y que lo recorre en toda su longitud. Esta tapia se fue convirtiendo, a medida que avanzaba el trabajo, en el soporte físico y conceptual del proyecto, pues su presencia sirvió no sólo para equilibrar y regularizar geométricamente el área de intervención, sino que se convirtió en el elemento que cierra y organiza el espacio confiriéndole un orden y consistencia del que carecía.

En la parte central del terreno es donde se efectuará una mayor transformación ya que es preciso realizar una importante excavación para dejar accesible el manantial existente y convertirlo en la nueva Burga do Medio de características y formas actuales.

La imagen que se pretende dar a esta Burga debe de estar en consonancia con la estética actual y con los gustos y modas de nuestros días, por cuyo motivo no debe extrañar el hecho de que para afianzar sus aspectos representativos y simbólicos no se haya recurrido a un elemento arquitectónico procedente del lenguaje clásico y que, en su lugar, se haya pensado en adoptar elementos escultóricos y literarios que muestran más directamente su mensaje”.

Tras la anulación del Plan de 1984, tal y como hemos comentado anteriormente se tuvo que retrotraer el expediente al momento de su aprobación inicial y tras los distintos trámites se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana el 16 de septiembre de 1986²³.

Dentro de los objetivos generales de dicho Plan se establece: “la detención del proceso desordenado de crecimiento en base a una remodelación interior del casco, con el fin de evitar

22 El primer jurado estimó que ninguno de los trabajos era merecedor del premio y tuvo que reunirse un nuevo jurado, el 22 de abril de 1986, para adjudicar por unanimidad los trabajos de remodelación de las Burgas al arquitecto Xosé Manuel Casabella.

23 Se aprobó inicialmente el 26 de abril de 1986 y la Consellería lo aprobó definitivamente el 16 de septiembre de 1986.

el deterioro del patrimonio cultural e histórico artístico; mantener y sanear edificaciones y espacios no sólo con el criterio de protección y defensa del patrimonio sino también bajo un planeamiento económico; creación de áreas peatonales”.

El casco antiguo de Ourense es declarado conjunto histórico-artístico por decreto de 12 de septiembre de 1975²⁴ y es el que alberga gran parte del patrimonio cultural que se ha heredado. En este punto nos tenemos que detener y analizar la situación del Centro Histórico en dicho momento. Durante esos últimos años la elevada edificabilidad de otras zonas, como el ensanche, hace que el suelo sea más apetecible para los promotores, que al centrar en él sus actuaciones, desplazan las actividades de los sectores de rentas más elevadas. El fraccionamiento del parcelario, el gran coste de la ejecución y la gran tutela que se ejerce en esta zona, dificultan también la inversión. La estructura del casco viejo deja de ser una estructura de mezclas sociales y comienzan a aparecer actividades marginales, procesos de segregación y de inseguridad ciudadana. Esto conlleva una incapacidad para la conservación de los inmuebles, convirtiendo muchos de ellos en estado semirruinoso y favoreciendo un estado de degradación progresivo. La patología edificatoria es muy compleja y de difícil y costosa solución, con infraestructuras deficientes, falta de dotaciones, envejecimiento y baja densidad de población, destrucción de actividad comercial, espacios urbanos degradados, con falta de accesibilidad y movilidad.

Uno de los pilares fundamentales que dejaba entrever la memoria del Plan del 1986 es la necesidad de la intervención de la Administración como elemento corrector del sistema de mercado, ampliando el concepto de los elementos o zonas a conservar y proteger y, primordialmente, potenciando dicha conservación mediante la implantación de medidas económicas (subvenciones, exenciones fiscales) y otras medidas (mezcla de usos y actividades) para revitalizar y potenciar dichos ámbitos.

El propio Plan, dentro del Catálogo del Patrimonio Cultural, Tradicional e Histórico del Municipio de Ourense y para garantizar la conservación, mejora y protección de este patrimonio ya clasificaba dentro del grupo de Zonas y Monumentos Histórico-Artísticos Nacionales *El Casco Antiguo de Ourense* “Declarado oficialmente bien cultural de 1ª categoría a nivel estatal; por tanto su vigilancia, protección total y conservación está a cargo del organismo competente creado a tal efecto sin cuya expresa autorización no se podrá actuar ya no sólo sobre estos bienes, sino incluso sobre sus entornos” y dentro de los manantiales minero-termales y fuentes tradicionales los siguientes: *Complejo hidrotermal de as Burgas; Balneario y manantiales de Mende; Balneario y manantiales de As Caldas; Manantial del “Campo de Reza”; Manantial y pías do “Tinteiro”; Manantiales del “Pozo Maimón”; Manantiales de las Burgas, (Chavasqueira de abaixo) con su edificio; Manantiales do Porto.* “En este caso se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial”.

No obstante, y a pesar de estas medidas proteccionistas sobre el casco histórico, el propio plan establece la necesidad de elaborar un Plan Especial, como figura de planeamiento adecuada, para resolver la problemática urbanística y arquitectónica de este conjunto y

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

24 BOE de 23 de octubre de 1975.

a fin de garantizar la preservación, conservación y puesta en valor del mismo²⁵. Así el 13 de septiembre de 1996 se aprueba definitivamente el Plan Especial de Reforma Interior del Casco Histórico de Ourense. La protección establecida en la declaración de conjunto histórico-artístico de 1975 se centra en la preservación y conservación del patrimonio, en cuanto a las características físicas y tipológicas de los edificios, pero no entra en el establecimiento de disposiciones necesarias para resolver la problemática urbanística existente en dicho entorno delimitado.

Los principales objetivos de este Plan son: garantizar la protección del patrimonio urbano, delimitando las obligaciones de los propietarios y estableciendo ayudas para frenar su deterioro, establecer las normas para establecer el proceso de renovación urbana y garantizar que esta renovación se efectúe de manera coherente con el carácter del Casco Histórico, regular las actividades que se desarrollan en el área protegida, en orden a corregir posibles desajustes de usos predominantes que puedan influir o alterar sus características medioambientales, evitar el desarraigo de la población residente.

En el análisis urbanístico de este PERI, se detalla como elemento visual a corregir, para potenciar el ámbito de Las Burgas, el telón que conforman las fachadas traseras de la calle Cervantes, al estar éstas muy deterioradas y transmitir una imagen poco acorde con uno de los conjuntos históricos más representativos y más visitados de la ciudad.

Este documento, que sigue estando en vigor a día de hoy, establece unas condiciones generales para todo el ámbito, pero también, establece unas condiciones particulares y un grado de protección para cada uno de los edificios mediante fichas individualizadas. Por lo tanto, para cada uno de los edificios que engloban el ámbito de Las Burgas, también se establecen unas condiciones particulares. Asimismo, este PERI establece en el ámbito más próximo a Las Burgas, una unidad de ejecución, denominada UE-2, formada por la prolongación de terrenos de los edificios que conforman las calles Cervantes, Villar, Burga y Baño, y delimitados por el oeste por el muro del colegio de las Josefinas. En esta unidad de actuación, que se ejecutará mediante expropiación, se programa una zona verde de uso público, mediante la urbanización y ajardinamiento de este espacio, conectando de forma peatonal la calle do Baño con la calle da Burga²⁶.

Como ya hemos comentado en la página anterior, la administración debe ser el motor fundamental para renovar y potenciar estos ámbitos a través de distintos instrumentos al alcance de su mano. En el caso del casco antiguo, y muy particular en el entorno de Las Burgas, debemos señalar distintos proyectos llevados a cabo por el Concello de Ourense y distintas administraciones públicas, que amparados en este Plan Especial, sirvieron para acometer actuaciones de renovación urbana, mejorando el espacio urbano en este ámbito tan degradado:

- Convenio de colaboración firmado entre el Concello de Ourense y la Xunta de Galicia para la rehabilitación y recuperación de las infraestructuras y mejora medioambiental de los espacios do Casco Histórico (años 1997-1999).

25 En el apartado 4.3 de la normativa se señala que "EL PGOU no es capaz, en función de las limitaciones que la propia entidad legal le impone, de dichas disposiciones, suficientemente precisas y detalladas, como para completar la totalidad de los problemas creados en estos conjuntos de valor. Por ello se hace necesaria la redacción de un Plan Especial, que es la figura de planeamiento más apropiada para la preservación y fomento de muchos elementos edificados, urbanos y naturales justamente apreciados".

26 Este ámbito delimita perfectamente lo que luego se traducirá en la obra de urbanización, musealización y ajardinamiento de Las Burgas.

- Convenio para la rehabilitación de las infraestructuras y construcción de viviendas para jóvenes (año 1998).
- Convenio entre el Concello y el Colegio de Arquitectos, para la rehabilitación de viviendas para fijar población en el Casco Histórico (año 2002).
- Programa AGORA para la rehabilitación del casco histórico de Ourense, dentro de la iniciativa URBAN de la Comunidad Económica Europea (2001-2006).
- Compra y rehabilitación de distintos edificios del casco histórico para albergar dependencias municipales (distintos años).
- Convenio ente el Concello de Ourense y el IGVS para la recuperación del entorno de la zona de Las Burgas, (año 2002).
- Anteproyecto bulevar, musealización y ajardinamiento de As Burgas de César Portela (año 2004).

De entre ellos debemos destacar los dos últimos por estar muy relacionados con el ámbito más próximo a Las Burgas y por estar recogidos dentro de los objetivos del PERI.

El convenio firmado entre el Concello y el IGVS, el 18 de noviembre de 2002, ha permitido rehabilitar distintos edificios en la calle Villar, cuyo fin último es la obtención de viviendas para jóvenes, pero que ha servido también, conjuntamente con otras obras de promoción privada en la misma banda edificatoria, para la mejora visual de la fachada que conforma el telón de fondo de las fuentes de Las Burgas. Asimismo, a través de este mismo convenio, el Concello ha adquirido distintos bajos en donde se ha ubicado el Centro de Interpretación de Las Burgas, que conjuntamente con la obra de urbanización, musealización y ajardinamiento del ámbito existente en las traseras de los edificios de la calle Cervantes y Villar, y la ejecución de la piscina termal en la Burga del Medio, han conformado un espacio que potencia y dinamiza todo el entorno de Las Burgas.

A estas actuaciones se debe añadir el impulso que se ha realizado desde la administración local para regenerar el espacio urbano, a través de la rehabilitación de distintas plazas y edificaciones en un radio muy próximo, incluso dentro del área de protección de Las Burgas, para crear nuevos espacios y zonas verdes y albergar distintas dependencias municipales (edificio de Urbanismo, Centro de Iniciativas Empresariales, Hacienda, Centro Cívico, Centro de Novas Tecnoloxías, Casa da Maxia...) ²⁷, creando, de esta manera, un tejido comercial y social que permita atraer nuevas inversiones, tanto públicas como privadas, para seguir avanzando en la regeneración urbana de este ámbito tal simbólico.

La delimitación del PERI, marcada en el Plan General de 1986, dejó fuera un ámbito, que a pesar de la segregación física que sufrió con la ejecución de la antigua carretera Vigo-Villacastín (hoy calle Progreso), está íntimamente ligado a Las Burgas, tal y como se detalló en la memoria histórica inicial de este trabajo. Se trata del espacio comprendido entre el puente Murallón y el cauce del río Barbaña, dentro del área protegida del Catálogo de Patrimonio Cultural de PGOU de 1986, donde se ubicaba la antigua “Casa de Baños La Moderna” y

27 Algunos de ellos incluidos dentro del Programa AGORA para la rehabilitación del casco histórico de Ourense, dentro de la iniciativa URBAN de la Comunidad Económica Europea (2001-2006).

los edificios ligados a esta explotación, así como los ya descritos “Baños del Outeiro”. La Modificación Puntual del PXOU de Ourense para posibilitar la implantación de un complejo termal-hotel balneario privado en este espacio, fue aprobada definitivamente el 28 de julio de 2000, derivada de un convenio urbanístico entre el Concello de Ourense y la empresa Xardín das Burgas, S.A.²⁸. Esta modificación puntual, conjuntamente con el desarrollo y actuaciones posteriores realizadas, influyeron negativamente en este ámbito y generaron un grave conflicto urbanístico.

El PGOU de 1986 proponía para esta zona un suelo urbano consolidado de ejecución directa, ajustándose la edificación al diseño gráfico existente (en los planos se indicaba un inmueble de cinco plantas y otro inmueble con una zona de tres plantas y otra de una planta, este último se correspondía con la antigua Casa de Baños). La edificación reflejada en los planos no ocupaba la totalidad de la parcela y la edificabilidad era bastante baja. En la modificación puntual aprobada se ocupaba la totalidad de la parcela con dos alturas y una gran parte de la misma con siete alturas más, con lo que se obtenía una edificabilidad muy elevada²⁹. Posteriormente este documento posibilitó la autorización de un proyecto de reparcelación³⁰, de un proyecto de urbanización³¹. Posteriormente se presentó un anteproyecto básico de un edificio para hotel, apartahotel y complejo termal y un proyecto para la impermeabilización lateral y tapón de fondo para la construcción de este edificio.

El proyecto de urbanización anteriormente citado contemplaba la demolición de la antigua Casa de Baños³² y por lo tanto esta demolición se llevó a cabo, no obstante la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural incoo un expediente por considerar que esta demolición debería haber contado con un informe favorable de la misma, ya que dichas actuaciones se realizaban dentro del contorno de protección de un bien protegido³³. Además de la demolición de la antigua Casa de Baños, que consideramos que nunca se debería haber producido, el caudal de las Burgas y otras surgencias termales próximas como la Casa de Baños e Outeiro, se vieron gravemente afectados³⁴ por los sondeos no autorizados que se llevaron a cabo en el mes de enero de 2005 por la empresa Xardín das Burgas, S. A. El Concello actuó paralizando los trabajos y procedió al sellado de dichos pozos, realizados ilegalmente, para recuperar nuevamente el caudal.

Si podemos sacar algo positivo de toda esta “sucesión de despropósitos”, es que la polémica surgida, no solo desde un punto de vista urbanístico, sino desde un punto de vista social y popular, al tratarse de actuaciones que dañaban a un bien que forma parte del patrimonio de todos los ourensanos, hizo que el devenir de esta actuación se ralentizara. El

28 Convenio ratificado por el Pleno Municipal el 4 de febrero de 2000.

29 Se pasó de una edificabilidad reconocida inicialmente en el PGOU de 1986 de 2.330,56 m² c. (0,56 m²/m²), a una edificabilidad en la modificación puntual de 19.274 m² c. (4,65 m²/m²).

30 En fecha 8 de noviembre de 2001, la Comisión Municipal de Gobierno adoptó el acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación de fincas en la zona 6 del SU 6.

31 En fecha 26 de febrero de 2004 la Junta de Gobierno Local adoptó el acuerdo de aprobar definitivamente el Proyecto de Urbanización del complejo termal “As Burgas”.

32 Como ya explicamos en la primera parte de este trabajo, su construcción se llevó a cabo a finales del siglo XIX y en ella se explotaban los manantiales termales en forma de baños y bebida.

33 Se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m. en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial.

34 Un descenso grave del caudal de las Burgas sólo se había producido en el terremoto de Lisboa de 1755.

3 de mayo de 2006 la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural da Xunta de Galicia incoo un expediente para la declaración de BIC de la zona. Esto implicó la suspensión de licencias³⁵. La declaración se concreta en el Decreto 17/2007, de 8 de febrero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, al conjunto de las fuentes termales de “As Burgas” y a su contorno delimitado. De este Decreto 17/2007, debemos reproducir los siguientes párrafos:

“Sendo as fontes termais das Burgas un elemento diferenciador da cidade xa desde a súa orixe, cun valor testemuñado desde fai séculos, era conveniente adoptar as medidas necesarias para a recuperación deste ámbito profundamente ligado á historia e á identidade propia dos ourensáns, como símbolo da cidade de Ourense e referente singular dos viaxeiros que a visitan”.

“... a delimitación proposta ten unha clara significación por canto supón un mínimo control das actuacións próximas que poidan afectar un ben tan sensible como o conxunto das fontes termais das Burgas, precisamente porque xa sufriu numerosas intervencións, xustificadas en beneficio dun pretendido e mal entendido progreso ou ben por intereses económicos ou falsamente culturais”.

“Debe apuntarse que a extensión da área afectada pola declaración sobre o territorio que ocupa a depresión situada ao poñente do núcleo antigo da cidade, busca a unificación dun espazo secularmente vinculado á vida da cidade, ás termas e ao río, así como a adaptación á verdadeira área territorial de influencia das propias Burgas”.

“Todo este conglomerado ten unha identidade que irá cambiando pero que dalgún xeito debe ser precavida polos organismos legalmente implicados na conservación e mantemento do noso legado cultural, co fin de transmitirlo ás xeracións futuras”.

“Os límites mínimos para que esa supervisión sexa efectiva veñen dados por unha simple lóxica visual e espacial, como é o caso da antiga Prisión Provincial (máxime cando o que se proxecta é a instalación dun establecemento vencellado ao aproveitamento da auga), ou ben pola adaptación a sectores urbanos que xa están recollidos no propio Plan Xeral de Ordenación Municipal de Ourense e que resultaría difícil de seccionar nunha liña abstracta e que, así mesmo, non prevé aproveitamentos urbanísticos, como sucede coa zona unitaria e de espazos libres incluídos dentro dos sistemas xerais do PXOM, marxes esquerda e dereita do río Barbaña ata o camiño de Portocarreiro”.

“Por último, coa delimitación proposta, trátase de poñer en valor un espazo degradado, especialmente a zona existente entre o límite do núcleo histórico e o río Barbaña, evidentemente mal protexida, e que precisa dun tratamento conxunto e homoxéneo, procurando mellorar a imaxe das Burgas”.

La declaración de BIC, con categoría de Sitio Histórico, al conjunto de las fuentes termales de “As Burgas” y a su contorno delimitado, obliga, en aplicación del artículo 48 de la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia, a la redacción del correspondiente Plan Especial de Protección.

35 Artículo 35 de la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia.

El PGOM de 2003, aprobado definitivamente por la CPTOPV con fecha de 29 de abril de 2003, clasificaba el ámbito como una Área de Planeamiento Incorporado API-04-O, lo que significaba que incorporaba la “Modificación puntual del PGOU 86”. Este plan contemplaba dentro del Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural del Término Municipal de Ourense, un apartado destinado a “Balnearios e Mananciais” en donde se catalogan entre otros: los Baños de Outeiro, As Burgas y el Balneario e Mananciais das Caldas. Llama la atención la no inclusión en este Inventario de la ficha correspondiente a la “Casa de Baños”, que estaba reflejada en la aprobación provisional del Plan General y que permitió que no se tomaran las medidas de protección adecuadas para impedir su desaparición. El Plan del 2003 contempla una ficha característica para As Burgas, catalogadas con protección integral.

Tras la anulación del PGOM de 2003, tras la sentencia del TSJ de Galicia de fecha 17 de abril de 2008 confirmada por el TS en fecha 9 de marzo de 2011, entra en vigor nuevamente el PGOU del 1986. En ese momento existen distintos ámbitos de vital importancia para el desarrollo de la ciudad, que se reflejaban en el plan del 2003 y que estaban en tramitación. Por eso, mediante Decreto 187/2011, de 29 de septiembre, la CMATI de la Xunta de Galicia, se suspende parcialmente la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Ourense y se aprueba la ordenación urbanística provisional hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento en distintos ámbitos³⁶. Uno de esos ámbitos de vital importancia, relacionado con el tema que estamos tratando, es el ámbito n.º 30 “As Burgas”, en donde la ordenación se difiere a lo que establezca el Plan Especial de Protección del BIC. Este Plan Especial, después de distintos trámites, fue aprobado definitivamente por el Pleno del Concello de Ourense el 20 de enero de 2012.

El Plan Especial ordena el ámbito delimitado, en el que hay tres zonas de gran interés, que con el mandato del BIC precisan alcanzar un tratamiento conjunto y homogéneo: la continuación del casco histórico en el contorno de los mananciales de Las Burgas, el conjunto dotacional del mercado de abastos y el de Rianxo, y lo que deberá de ser la implantación balneario-hotelera-termal al lado del río.

El Plan Especial, propone actuaciones concretas para cada una de las áreas definidas:

- En el Casco Histórico, calle Cervantes, calle Villar y entorno de la Plaza de la Herrería se propone preservar el valor ambiental de la zona y revitalizarla en su uso urbano. Para el cual se elaboraran las fichas de valoración y catalogación de cada una de las edificaciones existentes así como del espacio público y se formulan las ordenanzas que regulen las edificaciones.
- Para la Plaza de las Burgas y su contorno se propone crear un espacio continuo desde la Rúa Cervantes hasta el puente Fervedoiro, integrando y resolviendo los diversos episodios urbanos que van apareciendo. En el espacio de las huertas traseras de las calles Cervantes y Villar se incorpora la propuesta de confección de un espacio libre y una construcción para protección de los hallazgos arqueológicos y primando la protección de los hallazgos arqueológicos en las excavaciones. Se propone la demolición de los elementos necesarios para proseguir con las excavaciones: local de panadería y hornos. Para poner en valor la riqueza arqueológica y termal del conjunto se propone la redacción futura de un Proyecto Director para el conjunto de la plaza de las Burgas,

36 DOG de 3 de octubre de 2011.

la zona de las traseras de las calles Cervantes y Villar y el área libre de la parcela del colegio San José. En esta revisión de conjunto tiene especial interés la posibilidad de conectar el plano de la Burga de Arriba con el de los hallazgos recientes de la piscina termal, dada la coincidencia de cotas, y al mismo tiempo estudiar la posible recuperación de la posición exenta de dicha fuente. Al mismo tiempo, replantear el muro del colegio de las Josefinas que delimita este espacio y que resulta una línea poco sensible con la realidad del espacio.

- Para la Plaza de Abastos y su contorno se contempla el tratamiento del conjunto como una sola pieza. Revitalizar-ordenar el uso de mercado-comercio como equipamiento de la ciudad. Convertir el mercado en elemento de conexión de la ciudad decimonónica apoyada en la calle del Progreso con el plano inferior de las Burgas y mercadillos. Dotar de aparcamiento al conjunto y eliminar el tráfico rodado del entorno del mercado. Se propone la sustitución de la pasarela peatonal existente sobre el río Barbaña por otra de nuevo trazado, que conecte desde el parque del Barbaña hasta la zona de mercado.
- Para la cárcel, Casa de Baños, solar “Xardín das Burgas” se contempla convertir una zona degradada, en un equipamiento urbano de “ciudad”, con el termalismo como motor de lo mismo. Recuperar para la vida urbana las piezas y polillas históricas que aparecen en esta zona: cárcel, Casa de Baños, Callejón del Rastro, Puente Pelamios, y aprovechar la riqueza de agua termal que se prevé encontrar en este conjunto. Se proponen como usos principales los relacionados con el termalismo y los que ayuden a potenciar y gestionar esta riqueza natural. En concreto: usos termal, hotelero, lúdico, comercial y oficinas.
- También se contempla la recuperación de la ría Barbaña como elemento natural y convertirlo, en su tramo urbano, en eje vertebrador de áreas libres y equipamientos.

Por lo tanto y como resumen que se puede extraer de este Plan Especial, futuro inmediato de este ámbito, lo que se propone es redefinir y recualificar los espacios existentes, recuperar otros que se perdieron en actuaciones anteriores y generar otros nuevos, creando un sistema conectado, fluido y accesible. Asimismo, se propone la protección y la puesta en valor de la riqueza arqueológica y termal de todo el conjunto y la creación de nuevo y estratégico equipamiento urbano, con el termalismo como motor fundamental. Este equipamiento urbano, está contemplado en el Plan Especial, como un proyecto conjunto, que engloba los terrenos de la antigua Casa de Baños La Moderna y los Baños de Outeiro.

3.2 As Caldas y su ámbito de influencia

Otro ámbito que estamos analizando con detalle en este trabajo, es el ámbito situado en la zona norte de la ciudad, en la margen derecha del río Miño a partir del puente que atraviesa la N-525, y más concretamente en la zona de las Caldas, “Campo da Feira” y “Campo de Santiago”, así como su ámbito de influencia más próximo, donde existen distintas ema-

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

naciones de aguas termales³⁷. Esta zona, cuyo uso principal desde mediados de los años sesenta está relacionado con el uso industrial y terciario, como lugar de celebración de la feria de ganados, pasó posteriormente a albergar distintos equipamientos municipales tras la desaparición de los tránsitos comerciales de ganado y, en los últimos años, pretende ser un espacio de ocio donde se implanten distintos equipamientos vinculados con el uso y disfrute de las aguas termales. La vinculación termal a este ámbito se la otorga la existencia de distintas emanaciones termales con mucha solera y muy arraigadas en un radio muy próximo, como son las termas de “A Chavasqueira”, “Baños de Santiago de As Caldas” y “O Tinteiro”. Para ello, como ya hicimos en las Burgas y su contorno más inmediato debemos analizar la transformación urbanística que han sufrido en los últimos años, estudiando el planeamiento vigente en cada momento o falta del mismo y las actuaciones de renovación urbana que se han llevado a cabo. Asimismo, habrá que indagar y examinar sobre las medidas proteccionistas o conservacionistas que se han llevado a cabo sobre este patrimonio termal y si estas medidas han sido eficientes, o por el contrario, han permitido en algunos casos la destrucción o degradación del mismo.

Si analizamos este ámbito nos encontramos que hasta los años sesenta esta zona a orillas del Miño, estaba totalmente yerma y diáfana. Basta con observar los planos de información del Plan General del año 1961 para apreciar la no existencia de edificación o construcción en esta zona, salvo la desaparecida Casa de Baños de Santiago de As Caldas en la parte noroeste de dicho ámbito³⁸ y alguna pequeña edificación. Cabe destacar que según se desprende de los mismo planos de información, la feria de ganados no se desarrollaba en esta zona del río sino que estaba ubicada en una explanada artificial entre la confluencia del río Barbaña y del río Miño, lo que hoy conocemos como Campo de los Remedios. El Plan General de 1961 clasificaba este espacio como una zona industrial, concretamente la denominada “Zona Industrial de Ribera”.

Amparados en este Plan General y con la necesidad de trasladar la feria de ganado desde el campo de los Remedios³⁹ a esta zona, se llevan a cabo, alrededor del año 1966, la construcción del edificio donde se ubica el matadero municipal, que aún se mantiene a día de hoy con algunas ampliaciones, y los pabellones de forma rectangular distribuidos en hilera, para la celebración de esta feria de ganado, de los cuales parte también se conservan a día de hoy, para albergar distintos servicios municipales⁴⁰. También amparada en este Plan General o por falta de control del mismo se llevó a cabo la ejecución de distintas naves industriales y viviendas unifamiliares⁴¹ en lo que hoy delimita el ámbito nº 6 de la ordenación provisional “Área de Reparto 36-N Campo de Santiago”.

Como ya comentamos anteriormente, las aguas termales se recogen por primera vez en memoria de información de este Plan de 1961 y se hace referencia a las mismas en el apartado de hidrografía, destacando solamente tres puntos de surgencias, estando Las Caldas dentro de estos tres puntos, conjuntamente con las Burgas y Mende: “Las Caldas: similar

37 Baños de Santiago de As Caldas, A Chavasqueira y O Tinteiro.

38 Ya descrita y estudiada en el apartado 2.2 de este trabajo.

39 Con el fin de implantar en este espacio nuevos equipamientos deportivos que posteriormente se llegan a materializar.

40 Algunos de estos pabellones fueron demolidos en la década de los años ochenta para la implantación del edificio destinado al parque de bomberos.

41 Cuando hablamos de falta de control, es que se llevó a cabo la ejecución de distintas viviendas unifamiliares en un suelo calificado como industrial.

al anterior con más caudal". También aparecen las termas de Las Caldas como edificio singular de carácter histórico-artístico, no obstante no se propone ordenanza de protección específica para dichas edificaciones.

El Plan parcial del año 1964 sólo describe distintos edificios singulares de carácter histórico-artístico, entre los que aparecen las termas de Las Caldas pero sin protección específica. Vemos aquí como este Plan, al calificar esta zona como industrial, y permitir llevar a cabo la construcción de distintas naves, no contempla de ningún modo la protección de las aguas termales así como del aprovechamiento de las mismas, por lo que podemos afirmar que se trata de un Plan poco proteccionista al respecto.

El Plan General de 1984, que se aprobó el 18 de enero de este mismo año, y que como recordamos estuvo en vigencia muy poco tiempo, clasificaba este espacio como SU-23. Este sector urbano a su vez se dividía en 8 manzanas, dentro de las cuales las que nos interesan estudiar para este trabajo, serían la manzana nº 2, que se correspondería con el actual APR 02-N, las manzanas nº 1, 7 y 8 que se corresponderían con el actual AR 36- N, y la manzana nº 6 que se correspondería con la actual zona 5 del SU-46.

En lo referente a la manzana nº 2 ya se especificaba que se trata de una manzana totalmente consolidada por un equipamiento (Campo de la Feria).

En la manzana nº 1 sería necesaria la realización de un estudio de detalle para la ordenación de la misma y dentro de las condiciones de dicho estudio se marcaban entre otras: edificación de bloque abierto, alturas PB+3P y solamente uso residencial. En la manzana nº 7, también sería necesario la realización de un estudio de detalle y las condiciones más destacables eran: la altura PB+2P, edificación mixta (vivienda e industria). Y en la manzana nº 8 se indicaba una banda de edificación según diseño gráfico de 14 metros de fondo y PB+2P, siendo el resto de terreno para zona verde de uso público. En lo referente a la manzana nº 6, se especificaba que está totalmente ocupada por un equipamiento «Balneario de Las Caldas» y ocupando una superficie mínima de 10.000 m² y un volumen edificable de 3.000 m³ ⁴².

Es necesario aclarar que durante la corta vigencia de este Plan General, muchos ámbitos fueron suspendidos debido a distintos recursos contencioso-administrativos que prosperaron⁴³. En la zona que estamos estudiando solamente se salvaron de esta suspensión preventiva la manzana nº 2 que era un suelo urbano totalmente consolidado por un equipamiento y el nº 7, el cual no se llegó a desarrollar. Es de destacar el cambio radical de uso que se produce respecto al Plan de 1961, ya que se pasa de un uso meramente industrial a un uso residencial y de equipamientos. La corta vigencia de este Plan unida a la suspensión preventiva de distintos ámbitos en esta zona, logró proteger la misma de un desarrollo urbanístico residencial en bloque, que hubiese comprometido ésta de cara a las propuestas presentes relacionadas con el termalismo como eje principal.

En el PGOU de 1986, aprobado el 16 de septiembre, el ámbito que estamos a analizar está englobado dentro del "Plan Especial de Protección de las Riberas del Río Miño". Este Plan

42 Extraído de las páginas 300-302 de la memoria de ordenación del Plan General de 1984.

43 En el Plano de Ordenación de este Plan General de 1984 que se acompaña en el anexo se destacan en color amarillo algunos de estos ámbitos suspendidos.

recoge por primeira vez a importancia que ten para a cidade a recuperación de la margen derecha do río Miño, ordenando este espazo de cara a obter un enorme lugar de recreo e esparcemento y a su vez potenciando y garantizando a conservación de su enorme valor paisajístico y natural.

En las directrices de dicho Plan Especial y dentro del apartado de Parques y jardines está la de programar una zona verde de protección de las fuentes termaleas y también se establece un equipamiento comercial en el actual Campo de la Feria y en sus inmediaciones. Observamos claramente que estamos ante un cambio de visión completa respecto a planeamientos anteriores, con medidas de conservación y potenciación del ámbito del río y de las fuentes termaleas, así como un cambio o introducción de nuevos usos en los terrenos del Campo de la Feria, de cara a mejorar y valorizar este espazo.

Asimismo, el propio Plan de 1986, dentro del Catálogo del Patrimonio Cultural, Tradicional e Histórico del Municipio de Ourense y para garantizar la conservación, mejora y protección de este patrimonio ya clasificaba dentro de los manantiales minero termaleas y fuentes tradicionales los siguientes, que se engloban dentro de este ámbito: “Balneario y manantiales de Las Caldas y Manantial y pías do Tinteiro”; Manantiales do Porto. “En este caso se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial”.

En el ámbito de la parcela donde se ubicaba el antiguo Balneario de Santiago de as Caldas, con una superficie de 10.000 m², identificado como Zona 5 del SU-46 el Plan General de 1986 fijaba unas condiciones urbanísticas para la reconstrucción del mismo, como uso exclusivo de balneario, precisando la aprobación de un estudio de detalle para ordenar los volúmenes y la distribución de las zonas. No obstante, se realiza una modificación puntual del Plan general en el año 2000⁴⁴, a solicitud del propietario de la finca⁴⁵, justificada por una mayor cabida de la misma y por lo tanto una mayor edificabilidad de dicho balneario y por el traslado del balneario a una cota más próxima al río debido a la ejecución de la bifurcación de la carretera N-120 que afectaba a la ubicación primitiva del balneario⁴⁶. El promotor amparado en dicha modificación puntual, presentó un proyecto para la realización de un nuevo balneario, pero las sucesivas obras de carreteras, paseos y las obras del saneamiento del río Miño, afectaron gravemente a la parcela, cada vez más mermada, motivando la paralización del proyecto.

En el Plan General del año 2003, la zona que estamos a estudiar se distribuye en tres ámbitos diferenciados, API 01-N (Área de Planeamiento Incorporado, denominada “Balneario das Caldas”), AR 36-N (Área de Reparto, denominada “Campo de Santiago”) y APR 02-N (Área de Planeamiento Remitido, denominada “As Caldas”) todas ellas clasificadas como suelo urbano no consolidado.

44 Aprobada en Pleno Municipal el 4 de febrero del año 2000.

45 Don Francisco Fernández del Prado y D^a María del Carmen Fernández Reigada que adquirieron la finca en 1984 a José Luis Fernández Fábrega y otros.

46 Fruto de las inadecuadas obras públicas del entorno aparece consumido bajo el viaducto de salida de la autovía a la altura de la estación de autobuses.

En lo referente al API 01-N solamente comentar que este ámbito recoge la modificación puntual de la Zona 5 del SU-46 del PGOU del 86 comentada anteriormente y por lo tanto, se mantiene el uso para poder implantar en dichos terrenos un Balneario Termal, recuperando la esencia del ya desaparecido “Balneario de Santiago de As Caldas”, pero del que aprovecharía sus surgencias termales.

El AR-36 N “Campo de Santiago”, ámbito que se debe desarrollar mediante un sistema de equidistribución de iniciativa privada o mixta, establece una ordenación en la que prima sobre todo la obtención de suelo para crear un gran parque público recuperando las riberas del Miño y la implantación de un gran equipamiento de cuatro alturas, con carácter asistencial, terciario y hotelero, con una gran superficie de este equipamiento dedicada a balneario termal. La problemática para poder desarrollar este ámbito radica en la existencia de distintas viviendas unifamiliares y naves industriales lo que supone un gran aumento de las cargas dentro del sistema de equidistribución. No obstante el Ayuntamiento adquirió en el año 2009 una nave industrial de aproximadamente 1.000 m² de superficie y procedió a su demolición para albergar dentro de la parte clasificada dentro de este ámbito como ZV-SG, una construcción también vinculada con las aguas termales. Se trata de un pabellón termal al aire libre, dentro del Parque Termal do Campo de Santiago, siguiendo la tipología de las “Bouvettes” y salvando la cota entre el Paseo del Río y del Paseo do Tinteiro. Este pabellón alberga una fuente de agua mineromedicinal semicubierta, para su uso como agua en bebida, espacios estanciales e instalaciones para el funcionamiento y control sanitario e hidrogeológico⁴⁷.

En cuanto al APR 02-N “As Caldas”, denominado coloquialmente Campo de la Feria, está delimitando un espacio en donde se desarrollaba el mercado de ganado de Ourense, constituido por distintos pabellones y por el matadero municipal, que sufrió una ampliación en la década de los ochenta. Posteriormente y al desaparecer la feria de ganado el lugar dejó paso a otro tipo de instalaciones municipales albergando el parque de bomberos y un polideportivo multiusos. Por lo tanto, se trata de un ámbito con un uso dotacional de carácter industrial y terciario. Cabe destacar que recientemente se ha llevado a cabo una renovación del espacio destinado a fiestas y ferias para dotarlo de mayor versatilidad y mayor comodidad para el desarrollo de estos eventos⁴⁸.

El PGOM de 2003 delimitaba este ámbito como APR 02-N (As Caldas), clasificado como un suelo urbano no consolidado a desarrollar mediante un sistema de compensación. La ordenación detallada de dicho ámbito se remite a un PERI, que se aprueba definitivamente en sesión plenaria el 4 de febrero de 2011 y que mantiene su vigencia, tras la anulación del PGOM de 2003, ya que está incluido dentro de los ámbitos que recoge la Ordenación Urbánística Provisional. En dicho PERI se contempla la inclusión dentro de este ámbito de nuevos usos, como son distintos equipamientos dotacionales y asistenciales relacionados con el termalismo y previstos en el PETOU. Manteniendo un uso fundamental y muy arraigado en este ámbito, que es el de celebración de fiestas y ferias, se propone trasladar el matadero municipal y ubicar en dicho espacio un equipamiento dotacional-asistencial y hotelero

⁴⁷ A fecha de hoy el Ayuntamiento está pendiente de la recepción definitiva de la obra.

⁴⁸ Esta obra se remató en el mes de mayo del año 2010.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

vinculado al termalismo⁴⁹. Asimismo, la nueva ordenación elimina distintas edificaciones municipales, estéticas y funcionalmente deficientes, para poder obtener nuevas zonas de aparcamiento y un vial interior principal.

La propia ficha del APR que contempla el Plan General de 2003 para la elaboración del PERI, indica: “la vocación pública de la zona por medio de su destino para fiestas y ferias se potenciará con la de los balnearios y fuentes termaleis”. He aquí la importancia que el propio Plan le otorga a las augas termaleis para potenciar y recuperar un espacio residual con un uso principalmente industrial, que a día de hoy le otorga la existencia del matadero y distintas naves-taller, y obtener nuevos espacios y equipamientos vinculados a actividades lúdicas.

La premisa principal para poder llevar a cabo este Plan especial es poder trasladar el matadero municipal, ya no sólo porque su uso es totalmente incompatible con los equipamientos termaleis que se pretenden ubicar en este ámbito, sino porque, estéticamente y funcionalmente, es un edificio obsoleto⁵⁰ ya que en su origen se eligió esta ubicación por ser una zona bien comunicada y periférica pero a día de hoy se trata de un ámbito próximo al centro, en auge y a potenciar. Para poder llevar a cabo esta operación, se propone la obtención de suelo industrial en la zona de Santa Cruz de Arrabaldo, próximo a los terrenos donde está ubicado el matadero de Coren, elaborando un Plan de Sectorización de dicho ámbito, que se ha aprobado inicialmente.

En lo que se refiere a la protección y catalogación del patrimonio existente, el Plan General de 2003 contemplaba dentro del Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural del Término Municipal de Ourense, que se mantiene vigente a día de hoy por estar incluido dentro de la Ordenación Provisional, un apartado destinado a “Balnearios e Mananciais” en donde se catalogan entre otros: Balneario e Mananciais das Caldas, Burga da Chavasqueira e Manancial do Tinteiro. Todos incluidos en el ámbito a estudiar o en su entorno más próximo. En el caso del Balneario de las Caldas está recogido en la ficha 23.03 con un grado de protección ambiental.

Dos de los ámbitos de vital importancia, relacionado con el tema que estamos a tratar y recogidos dentro de la ordenación provisional, tras la anulación del PGOM de 2003, son los ya descritos anteriormente, “ámbito nº 6 AR 36-N. Campo de Santiago” y ámbito nº 7 “APR 02-N. As Caldas”, en donde se establece como ordenación provisional la del PGOM de 2003, con todas las determinaciones incluidas en el Planeamiento de desenvolvemento, en este caso el Plan Especial de Reforma Interior del APR 02-N aprobado definitivamente en fecha 4 de febrero de 2011 (DOG nº 48, de 10 de marzo). Asimismo, en el ámbito del Balneario de las Caldas sigue vigente a día de hoy la Modificación Puntual de la Zona 5 del SU-46 del PGOU del 86, aprobada en fecha 4 de febrero de 2000.

Como hemos podido comprobar en los párrafos anteriores es a partir del Plan General de 1986 cuando se empieza a tener conciencia de la importancia de la protección de las fuentes termaleis y del cambio de usos que se debe llevar a cabo para sustituir el uso industrial, predominante en la zona, por otros usos más acordes y que protejan y den valor a las augas

49 Hotel de Congresos (previsto en el PETOU), ocupando el solar del matadero municipal y Hotel Ryokan vinculado a la zona de la Chavasqueira.

50 El edificio original del matadero data del año 1966, posteriormente en los años ochenta se amplió.

termales. No obstante, es el Plan General de 2003 el que percibe la potencialidad de esta zona, vinculada con la existencia de distintos manantiales dentro de un marco incomparable como es la ribera del Miño, para tratar de implantar aquí distintos equipamientos enfocados a usos dotacionales, asistenciales y hoteleros vinculados al termalismo, así como obtener grandes espacios de ocio y disfrute para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Ourense. El concepto es ordenar adecuadamente desde el propio planeamiento, para obtener nuevos espacios y equipamientos que potencien un recurso “inagotable” y realizar aquellas operaciones de renovación y adecuación de usos, para acondicionar los espacios existentes a los nuevos espacios a implantar.

3.3 Otras emanaciones y proyectos de interés relacionados con las aguas termales

En este trabajo nos hemos centrado en dos ámbitos determinados, que como ya hemos comentado, consideramos que son los epicentros del futuro desarrollo termal sobre los que pivotará el desarrollo de la ciudad de Ourense, como son Las Burgas y Las Caldas. No obstante, existen otros puntos de interés relacionados con las aguas termales, que no teniendo la consideración de lo que podemos denominar establecimientos balnearios⁵¹ están formados por otro tipo de instalaciones situadas principalmente en espacios abiertos, en las cuales el uso principal del agua es con fines lúdicos y de ocio y que no cumplirían estrictamente la legislación sanitaria actualmente aplicable en esta materia. En el caso de Ourense estaríamos hablando de las denominadas pozas de Outariz, Burgas de Canedo, Muíño da Veiga y A Chavasqueira (también podríamos incluir en este apartado la piscina termal de las Burgas).

Estos espacios lúdicos han contribuido a crear un circuito termal a lo largo de la margen derecha del río Miño, desde el extremo oeste de la ciudad de Ourense hasta Outariz, que conjuga dos factores, por un lado un aprovechamiento adecuado y confortable de estas aguas que en muchos casos vertían directamente al río y por otro lado la recuperación de las márgenes del río, gravemente deterioradas, hasta que se han realizado estas actuaciones.

La realización de las distintas obras de adecuación de estos puntos de afloramiento, con el fin de obtener estos espacios, ha marcado el punto de inflexión en lo que se refiere a la puesta en valor de las aguas termales en la ciudad de Ourense.

La primera actuación se realizó en el año 2001, en la “Chavasqueira”, con una construcción de inspiración japonesa para albergar vestuarios, cafetería y distintas piscinas termales de piedra al aire libre. Además de este centro termal existen unas termas exteriores muy próximas al cauce del río. A través del paseo peatonal del río nos encontramos con el denominado “Muíño da Veiga” con una gran piscina termal al aire libre y una gran área recreativa abierta al público desde el 2006. En el ámbito de Outariz, destacamos las “pozas de Outariz”, abiertas desde abril de 2006, compuestas por tres áreas diferenciadas, cada una con una terma de piedra natural, a diferente temperatura. Próximas a éstas y abiertas desde el año 2007 se encuentran las “Burgas de Canedo”, también compuestas por tres pozas diferenciadas. Ambas pozas están ubicadas dentro de una gran área recreativa.

⁵¹ Siendo de aplicación lo establecido en la Ley 5/1995 de 7 de junio de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia.

A mayores, aunque no entrarían dentro del grupo que hemos denominado instalaciones de ocio y con fines lúdicos, debemos reseñar la Estación Termal Balneario de “A Chavasqueira”, abierta desde el año 2008 y también inspirada en la arquitectura japonesa.

Otro futuro proyecto a destacar, que entendemos que complementaría el desarrollo planteado en la zona de Las Caldas ligado con los distintos ámbitos del río que acabamos de comentar, es la denominada “Ronda Termal”. Dicha ronda, unirá la ciudad con el futuro Centro de Interpretación de los Parques Naturales, actualmente paralizado, pasando por todas las áreas termales de la margen derecha del río Miño. Se creará una vía-parque con un tráfico limitado y a velocidad muy restringida y vías peatonales, para mejorar el flujo hacia las termas hoy cortado por la barrera de la N-120.

Esta ronda termal será posible también gracias a la elaboración, por parte del Ministerio de Fomento, de los estudios necesarios para la remodelación del ramal norte de la carretera N-120 y su reconversión en una travesía urbana (a su paso por el barrio del Pino), contemplando incluso la posibilidad de retomar el doble sentido de circulación por este tramo. Todo ello pasa por transferir a las competencias municipales el tramo urbano de la N-120.

El compromiso para la ejecución de la ronda termal lo firmaron en noviembre de 2011 el Concello de Ourense y el ministro de Fomento. El Concello ya ha aprobado el anteproyecto y encargado la redacción del proyecto.

4 Ourense termal. Lugar que ocupa

Como ya se ha venido explicando a lo largo de este trabajo, Ourense no sólo está relacionado con las aguas termales, sino que su origen y uno de los motivos fundamentales de su exacta ubicación, es la existencia de dichas emanaciones. Los últimos descubrimientos arqueológicos dan fe de la importancia que tenían estas aguas ya en épocas prerromanas, como lugar culto y devoción. A lo largo de los siglos estas mismas aguas se han ido utilizando y aprovechando con otros fines como los curativos e higiénicos, teniendo su máximo auge a finales del siglo XIX, principios del siglo XX. Todo ello ha ayudado a crear un patrimonio físico y cultural relacionado con las aguas termales que se ha transmitido hasta nuestros días.

Si bien es cierto que todo ese patrimonio ha sufrido un estado de abandono y desprotección hasta hace relativamente pocos años. Es a partir de los años ochenta cuando se empieza a tener conciencia del verdadero potencial que tienen estas aguas, ya no sólo desde un punto de vista histórico y patrimonial, sino como fuente generadora de riqueza en todos los aspectos.

En los últimos años la conciencia de que las aguas termales son una oportunidad de desarrollo ambiental y económico ha dado lugar a varias iniciativas en este sentido en la ciudad de Ourense. Este trabajo se ha visto reconocido por el Parlamento Gallego, que el 14 de mayo de 2008 declaró Ourense Capital Termal.

El Plan Estratégico de Termalismo del Concello de Ourense, PET.OU, aprobado por el Pleno del Concello de Ourense en el año 2007, tiene como objetivo el diseño de un nuevo modelo de ciudad, a partir de los recursos termales, para conseguir una mejor calidad de vida de sus

ciudadanos y un desarrollo sostenible y viable. Propone la conservación de esos recursos, su puesta en valor con otros recursos asociados, naturales y culturales, articulando todo esto con los servicios y equipamientos adecuados para crear una marca diferenciadora. Asimismo, dicho Plan no sólo se centra en Ourense sino que contempla una vista territorial más amplia, con relaciones con otros puntos estratégicos que guardan relación con este bien endógeno.

El Plan Estratégico Termal indica en la memoria la gran importancia de los manantiales existentes y su potencialidad, enumera los manantiales por áreas y señala: Área de Outariz, de Alongos-Reza, de O Tinteiro-A Chavasqueira, de As Burgas, de Mende, y el área Sur. Dentro del área de las Burgas: As Burgas Alta y Baixa, Casa de Baños, Outeiro Balnario, Cárcere, Colexio HH Josefinas, Rúa Villar e Pombeiro.

Este gran potencial acuífero y de manantiales ofrece una oportunidad de transformación en torno al área central de las Burgas, como motor del cambio que como figura en una de las conclusiones del Plan Estratégico será la “renovación urbana, ciudadana, social y económica, con rehabilitación y reciclaje territorial como estrategia prioritaria..., con la aptitud de buscar una identidad”.

Desde el año 2003 se viene celebrando en Ourense el encuentro de Ciudades Termales, con el objeto de crear una red de urbes que puedan trabajar conjuntamente en pos de una visión del Patrimonio Balneario Europeo como instrumento de cohesión y desarrollo sostenible.

Ourense forma parte de la Asociación Europea de Ciudades Históricas Termales (EHTTA), reconocida por el Consejo de la Unión Europea e integrada en un origen por las ciudades de Vichy, Spa, Bath, Acquiterme, Salsomaggiore y Ourense (siendo ésta la única ciudad española dentro de esta asociación). Al mismo tiempo también está formando parte del Itinerario Cultural Europeo de las Ciudades Históricas Termales desde el año 2010. La ruta cultural europea de las ciudades termales está compuesta por Techirghiol (Rumanía), Karlovy Vary (República Checa), Bath (Reino Unido), Spa (Bélgica), Chaves, Vichy y las italianas Acqui Thermi, Salsomaggiore y Bagni di Lucca. El termalismo continental, partiendo de los recursos naturales y culturales, crea espacios arquitectónicos y urbanos de gran valor cultural, que hoy se han convertido en el Patrimonio Balneario Europeo.

Destacar también el futuro proyecto entre a Xunta de Galicia y la Deputación de Ourense, que supondrá la puesta en marcha de un Plan Estratégico de Promoción del Turismo Termal. En una primera fase, la iniciativa consistirá en el inventariado de los recursos y agentes termales existentes en toda la provincia. En base a esos datos se redactará un plan director que, detallará propuestas concretas en materia de instalaciones, equipamientos y actividades y finalmente, ese documento se presentará a los distintos operadores públicos y privados en aras de involucrar a los distintos agentes en el impulso del termalismo.

Las propias DOT, instrumento de carácter global, creado y regulado por la Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia (LOTG), establece dentro de sus objetivos principales el de “consolidar a identidade e singularidade das cidades e vilas de Galicia, apoiando os seus compoñentes de excelencia e impulsando proxectos que melloren a súa calidade urbana e a súa capacidade competitiva” así como “activar procesos de renovación e dinamización de espazos deteriorados ou en declive e de ámbitos singulares como os centros históricos”.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Cuando se describe Ourense en las DOT se destaca la importancia de esta ciudad como centro termal, uno de los elementos con mayor potencial de atracción de la ciudad pudiendo incrementar este potencial, creando una oferta más unificada que incorpore otros espacios balnearios de su área de influencia. Por lo tanto, son las propias Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, las que establecen el desarrollo termal como uno de los ejes principales sobre el que pivotar el desarrollo de la ciudad de Ourense.

Todo lo que hemos comentado hasta ahora, la estrategia a seguir en el desarrollo urbanístico de la ciudad, ligado a las aguas termaleis como nuevo modelo de ciudad, la conservación y puesta en valor de estos recursos termaleis, relacionándolos con otros bienes patrimoniales de carácter histórico y cultural, la renovación de las áreas de influencia de dichos recursos y el estar formando parte de un itinerario ligado a un Patrimonio Balneario Europeo, colocan a la ciudad de Ourense en un camino acertado a nuestro entender y que puede dar sus frutos en un período corto de tiempo.

5 Conclusiones

Las aguas termaleis de Ourense son un recurso natural de un valor incalculable que ya se explotaban en tiempos prerromanos y que a lo largo de su historia han creado un patrimonio histórico y cultural que se ha transmitido hasta nuestros días. La explotación de estas aguas tuvo su esplendor a finales del siglo XIX, principios del siglo XX, pero posteriormente han sufrido un estado de aletargo y de abandono que no se corresponde con la potencialidad que de ellas emanan. Nos hemos centrado en dos ámbitos muy concretos por considerar que son los más importantes, Las Burgas y su entorno más inmediato, en el que hemos destacado principalmente Las Burgas, la Casa de Baños del Outeiro y la Moderna Casa de Baños, y la zona de Las Caldas y su entorno más inmediato, donde hemos destacado la fuente de O Tinteiro y la Casa de Baños de Santiago de Las Caldas ya desaparecida.

Durante este trabajo hemos querido tener una visión de cómo se ha recogido y qué tratamiento se le ha dado a este rico patrimonio termal a lo largo de los distintos planeamientos que han estado vigentes, tanto en lo que respecta a las propias emanaciones de agua como a las edificaciones que han ido surgiendo a lo largo de los años para el aprovechamiento de éstas. Asimismo, nos hemos detenido en analizar las actuaciones que se han llevado a cabo en estos dos ámbitos tan significativos respecto a este patrimonio termal y a las distintas edificaciones que conforman su área de influencia, y hemos sacado las siguientes conclusiones:

- Tanto en el Plan General de 1961 como el Plan Parcial que lo desarrolló, el de 1964, sólo recogían las aguas termaleis en la memoria de información en el apartado de hidrografía como puntos de surgencia y aparecen las Burgas y las termas de las Caldas como edificios singulares de carácter histórico artístico, pero sin una ordenanza específica para estas edificaciones y sin ningún tipo de protección para las aguas en sí y para el aprovechamiento de las mismas. Además, al clasificar el ámbito de las Caldas como una zona industrial, se permitió llevar a cabo la construcción de distintas naves industriales y equipamientos sin tener en cuenta en ningún momento la protección o conservación de las aguas termaleis y su aprovechamiento, por lo que podemos afirmar que estamos ante un Plan muy poco proteccionista y muy flexible al respecto.

- El Plan General de 1984 tuvo muy poca influencia en estos dos ámbitos, debido principalmente a la corta vigencia de este Plan unida a la suspensión preventiva de distintos sectores, durante parte de su vigencia. Esto permitió la protección del ámbito de Las Caldas de un desarrollo urbanístico residencial, que de haberse producido, lo hubiese comprometido de cara a propuestas presentes relacionadas con el termalismo como eje principal. No obstante y amparado en este Plan General destacamos el proyecto de remodelación del ámbito de las Burgas, que permitió revalorizar este espacio tan degradado en ese momento.
- Es a partir del Plan General de 1986 cuando se empieza a tener conciencia de la importancia de la protección y de la puesta en valor de los recursos termales y de sus aéreas de influencia. El propio Plan ya recoge dentro del Catálogo de Patrimonio Cultural, Las Burgas y Las Caldas como manantiales minero-termales y las dota de un grado de protección al prohibir toda actuación o edificación en un radio de 150 m. en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial.
- Asimismo y por estar Las Burgas dentro de la delimitación del casco antiguo de Ourense, el propio Catálogo las clasifica como Zonas y Monumentos Históricos-Artísticos Nacionales con la protección que ello conlleva. No obstante, y a pesar de estas medidas proteccionistas sobre el casco histórico, donde se encuentran ubicadas Las Burgas, es el propio Plan el que establece la necesidad de elaborar un Plan especial como figura de Planeamiento adecuada para resolver la problemática urbanística y arquitectónica de este conjunto a fin de garantizar la preservación, conservación y puesta en valor del mismo.
- Este Plan de 1986 también recoge la zona de Las Caldas dentro del “Plan Especial de Protección de las Riberas del Río Miño”, dándole la importancia que tiene para la ciudad la recuperación de la margen derecha del río Miño, ordenando este espacio de cara a obtener un enorme lugar de recreo, potenciando y garantizando la conservación de su enorme valor paisajístico y natural. Asimismo, programa una zona verde de protección de las fuentes termales y también se establece un equipamiento comercial en el actual Campo de la Feria y en sus inmediaciones. Observamos claramente que estamos ante un cambio de visión completa respecto a planeamientos anteriores y se empieza a tener conciencia de la importancia de la protección de las fuentes termales y del cambio de usos que se debe llevar a cabo, para sustituir el uso industrial, predominante en la zona, por otros usos más acordes y que protejan y den valor a las aguas termales.
- La aprobación y entrada en vigor del PERI de 1986 supuso la protección del patrimonio urbano, estableciendo normas y fórmulas para los procesos de renovación urbana y evitar la degradación de casco antiguo. Concretamente en la zona de influencia de Las Burgas, estos procesos de renovación se vieron amparados por distintos proyectos llevados a cabo mediante convenios entre Administraciones, que permitieron la mejora del espacio urbano de este ámbito, dando así cumplimiento, a la necesidad de la intervención de la Administración como motor fundamental para renovar y potenciar estos ámbitos, a través de distintos instrumentos al alcance de su mano.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- La modificación puntual do PXOU de 1986 para posibilitar a implantación de un complexo termal-hotel balneario privado en o ámbito comprendido entre o Punte Murallón e o cauce do río Barbaña, onde se ubicaba a antiga “Casa de Baños La Moderna” e os edificios ligados a esta explotación, xuntamente con o desenvolvemento e actuacións posteriores realizadas, consideramos que supuso un grave dano a este ámbito, sobre todo porque posibilitou a demolición de los restos de este balneario tan emblemático.
- El Plan General de 2003 no supuso un cambio en o ámbito de influencia de las Burgas ya que incorporaba la ordenación de esta modificación puntual, mediante un API, pero sí supuso un cambio en o aproveitamiento de las aguas termales en la zona de Las Caldas ya que este Plan percibe la potencialidad de esta zona, vinculada con la existencia de distintos manantiales dentro de un marco incomparable como es la ribera del Miño, para tratar de implantar distintos equipamientos enfocados a usos dotacionales, asistenciales e hoteleros vinculados al termalismo, así como obtener grandes espacios de ocio e disfrute para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Ourense. Este enfoque se mantiene en este ámbito a pesar de la anulación do PGOM DE 2003, debido a que se establece como ordenación provisional la del mismo PGOM de 2003, con todas las determinaciones incluídas en el Planeamiento de desenvolvemento.
- La declaración de Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, al conxunto de las fuentes termales de “As Burgas” e a su contorno delimitado mediante el Decreto 17/2007, de 8 de febrero, marca un punto de inflexión en todo este ámbito tan estrechamente relacionado con las aguas termales. El Plan Especial de Protección de este BIC, aprobado en el año 2012, es el instrumento que ordena e establece la protección e la puesta en valor de la riqueza arqueológica e termal de todo este conxunto e que propone la creación de nuevo e estratégico equipamiento urbano como proyecto conxunto de la Antigua Casa de Baños La Moderna e los Baños de Outeiro, con el termalismo como motor fundamental.

Como conclusión de todo lo anteriormente expuesto, podemos decir que los primeros planes fueron muy flexibles e muy poco proteccionistas en lo referente a las aguas termales e al aproveitamiento de las mismas e que es a partir do Plan de 1986 cuando se empieza a captar la verdadera potencialidad que tienen los recursos naturales e culturales relacionados con las aguas termales e que es necesario protegerlos e ponerlos en valor como fuente generadora de riqueza. No obstante, hemos observado como también ha habido lagunas, que han permitido llevar a cabo actuacións que han dañado una pequeña parte de este patrimonio termal.

También podemos extraer como conclusión que una política proteccionista e conservacionista del patrimonio e de los recursos naturales relacionados con las aguas termales, dentro de los ámbitos expuestos en este trabao, así como una restricción de los usos que de ellos se pueden hacer, permitiría salvaguardar e mantener estos recursos en el tiempo, pero la no valorización de estos ámbitos, íntima e inseparablemente ligados con las aguas termales, impediría ordenar e gestionar los mismos en aras de obtener un nuevo modelo de ciudad, que cree nuevas oportunidades e mayor capacidad competitiva respecto a otros centros de interés.

Debemos saber hacia dónde queremos ir y ordenar la ciudad y el territorio, reconociendo la identidad del lugar, protegiendo sus valores intrínsecos. Por eso entendemos que es imprescindible poner todos los medios disponibles en la elaboración de una adecuada ordenación de la ciudad y del territorio, estableciendo las prioridades para llevar a cabo las correctas actuaciones, protegiendo y potenciando los recursos, con el fin de obtener espacios que sean atractivos y vitales y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y de la ciudad. Es imprescindible el desarrollo mediante propuestas que recuperen y revaloricen el patrimonio natural y cultural relacionado con las aguas termales, como factor de atracción global del territorio y activo básico de la ciudad.

En la actualidad la estructura socio-económica está muy dañada y por lo tanto los impulsos y actuaciones que se están llevando a cabo en la ciudad de Ourense, para ordenar el espacio, protegiendo y potenciando el patrimonio natural e histórico relacionado con las aguas termales con el fin de obtener los máximos beneficios, tanto desde un punto de vista urbanístico como social, es un camino acertado. Ahora bien, debemos hacer una reflexión y analizar si estas actuaciones, que contribuyen a mejorar la vida de los ciudadanos y a potenciar la ciudad, pero que a la vez son altamente costosas, tanto desde el punto de vista de la administración como de las empresas privadas, son a la larga actuaciones sostenibles. No sólo se debe ordenar la ciudad para obtener estos espacios, sino que hay que saber cómo se gestionarán y contar con los recursos necesarios para que sean sostenibles en el tiempo. Armonizar la conservación y el desarrollo de estos ámbitos es un objetivo fundamental para lograr un crecimiento adecuado y sostenible, gestionando adecuadamente los recursos naturales y valorizando la riqueza natural de Ourense.

Las administraciones han comenzado a descubrir el verdadero valor de los recursos minero-medicinales, ligados al patrimonio termal, como instrumento para la creación de riqueza. La estrategia a seguir en el desarrollo urbanístico de la ciudad, ligado a las aguas termales como nuevo modelo de ciudad, la conservación y puesta en valor de estos recursos termales, relacionándolos con otros bienes patrimoniales de carácter histórico y cultural, la renovación de las áreas de influencia de dichos recursos y el estar formando parte de un itinerario ligado a un Patrimonio Balneario Europeo, colocan a la ciudad de Ourense en un camino acertado a nuestro entender y que puede dar sus frutos en un período corto de tiempo.

6 Bibliografía

- CONCELLO DE OURENSE (1999). Ourense, Casco Histórico. Onte e hoxe 1996-1999.
- CONCELLO DE OURENSE (2003). Ourense, o Casco Histórico. Un Proxecto común 1996-2003.
- CONCELLO DE OURENSE (2004). Ourense un Proyecto común. Rehabilitación restauración y protección del patrimonio cultural y medio ambiental de la ciudad histórica.
- CONCELLO DE OURENSE (2011). As Burgas, Ourense, Ben de Interese Cultural.
- EGUILETA, JOSE MARÍA (2012). Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas nas Burgas (Ourense). As Burgas na cidade galaicorromana.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- FERRO COUSELO, XESÚS (1955). Visión urbanística do Ourense antigo. A cidade nas súas orixes e o seu desenvolvemento ata o século XIX.
- GÓMEZ DE BEDOYA, PEDRO (1764). Historia Universal de las Fuentes Minerales de España.
- LIMÓN MONTERO, ALFONSO (1697). Espejo Cristalino de las Aguas de España.
- LÓPEZ CARREIRA, ANSELMO (1998). O Reino de Galiza.
- LÓPEZ CUEVILLAS, FLORENTINO (1934). Como nasceu a cidade de Ourense.
- MARTÍNEZ RISCO, VICENTE (1922). Geografía General del Reino de Galicia.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2001). Programa iniciativa comunitaria URBAN, Ourense 2001-2006.
- PEREZ LOSADA (2002) Entre a cidade e a aldea. Estudo arqueohistórico dos “aglomerados secundarios” romanos en Galicia, en Brigantium, vol. nº 13.
- PRECEDO LEDO, ANDRÉS (1991). Orense, Centro de Equilibrio.
- RODRÍGUEZ CAO, CELSO (2012). Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas nas Burgas (Ourense). As Burgas de Ourense, Contexto Histórico-Arqueolóxico.
- RODRÍGUEZ MÍGUEZ. Ourense Termal. Secretaría Xeral de Turismo. Xunta de Galicia.
- SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2002). Ourense, la ciudad en el tiempo y en el espacio.
- SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2010). Historia de Ourense.

7 Anexos

Anexo al apartado 2.0



La piscina romana, del siglo I d. C., de planta posiblemente rectangular y que estaría cubierta con una bóveda de cañón, se encuentra parcialmente excavada sobre la conocida Casa dos Fornos. De pavimento interior granítico y con cuatro escalones en el lado menor, ocuparía un espacio central a través del cual, se accedería a otras dependencias donde se depositarían los exvotos epigráficos exhumados en este complejo.



Algunos de los epígrafes dedicados a Revve Anabaraego

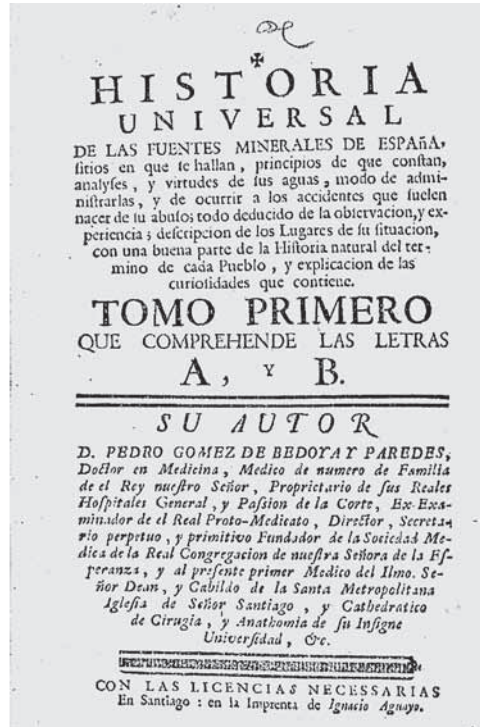
regap



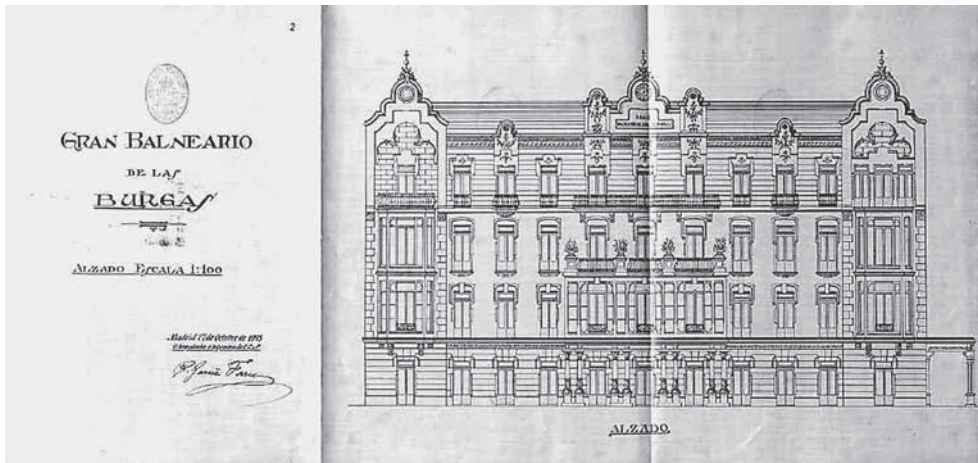
ESTUDIOS Y NOTAS



Fotografía general de Las Burgas y de las fachadas de la calle Villar y Cervantes



En 1697 se publica la gran obra del médico Alfonso Limón Montero “Espejo Cristalino de las aguas de España” en la que hay una alusión especial a Las Burgas y en 1764 se publica la obra del médico Pedro Gómez de Bedoya “Historia Universal de las Fuentes Minerales de España” en la que se hace una referencia a las aguas termales de la ciudad de Ourense

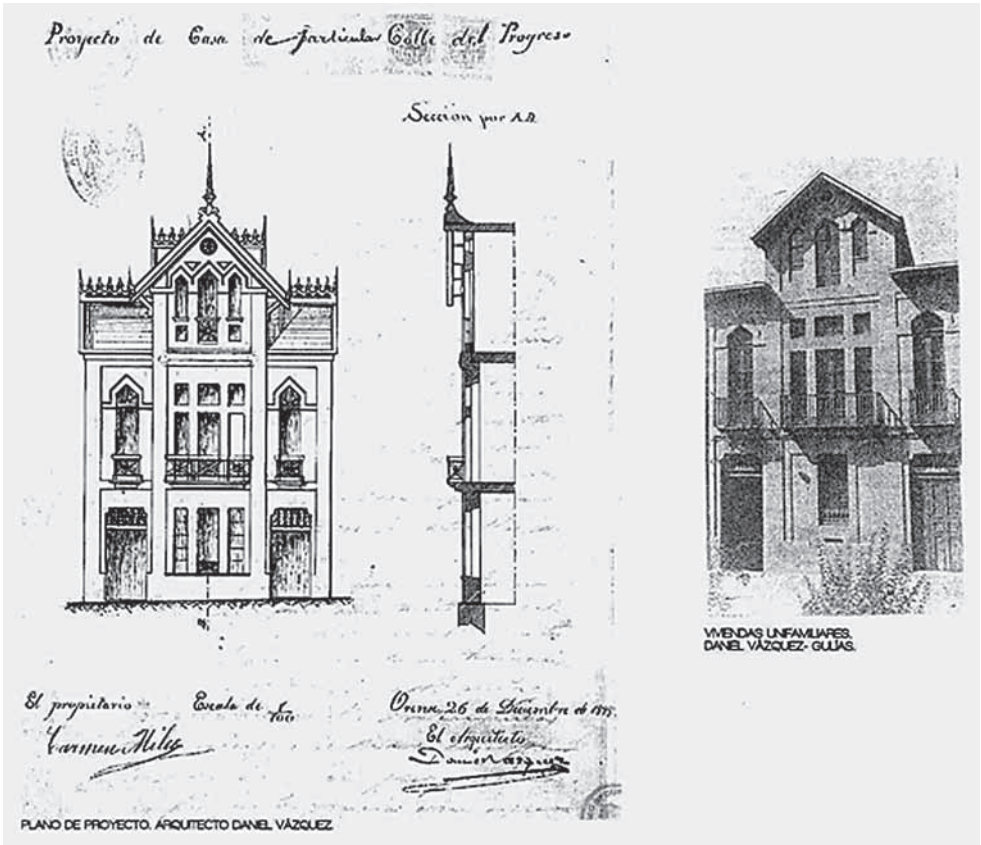


Proyecto del “Gran Balneario de Las Burgas “. Pedro García Faria (Obras Municipales 1925. AMOu).

regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Plano del Proyecto del arquitecto Daniel Vázquez Gulías de la Casa de Baños de Outeiro



Fotografía de la Casa de Baños del Outeiro



Baños del Outeiro (AHPOu. Municipal)

Casa de Baños El Outeiro

ORENSE, Calle del Progreso, núm. 29; Teléfono núm. 343

Propietario: Patricio Martín Sánchez

Estas aguas medicinales gozan de un crédito limitado, siendo recomendadas por toda la clase médica por sus maravillosos efectos en la curación del REUMA ARTICULAR, CRÓNICO Y AGUDO, ARTRITISMO EN TODAS SUS FORMAS y múltiples ENFERMEDADES DE LA PIEL.

Las habitaciones de los baños, chorros y duchas, además de ser amplias y ventiladas, están completamente cerradas, estando el baño aislado de toda mirada indiscreta.

El edificio de estas TERMAS cuenta con jardines, bosque y amplios salones de descanso y lectura para el servicio de los señores bañistas.

Los baños de aseo de EL OUTEIRO producen verdadero efecto, porque solamente se emplean las aguas minerales de sus manantiales, estando esto bien probado debido a que en este edificio NO EXISTEN MOTORES NI TUBERÍA PARA EXTRAER AGUA DE LA BURGÁ, siendo ello una garantía para el público, y debido a esto lo más selecto de la sociedad oronesa, concurre a curarse con las célebres aguas de sus manantiales y disfrutar de las comodidades que ofrece la

CASA DE BAÑOS DE EL OUTEIRO

Situada en ORENSE, calle del Progreso número 29.

Publicidad de Baños del Outeiro (La Región 1926-1927)

regap



ESTUDIOS Y NOTAS



En primer término, al lado del puente murallón, antiguo edificio del matadero, lavadero y Casa de Baños
Fotografía de la fachada de la Casa de Baños La Moderna

Casa de Baños "La Moderna,"
TEMPERATURA DE 25 A 55 GRADOS
Calle del Progreso, Puente de las Burgas
Teléfono número 355 - ORENSE
Propietario: **ROSENDO VARELA**



Estas augas medicinaes gozan de crédito muy antiguo y son recomendables por toda la clase médica y paciente, por sus maravillosos efectos en la curación del Reuma articular, crónico y agudo, Artrismo en todas sus formas y múltiples enfermedades de la piel. Este Establecimiento, construido para este especial objeto, ha sido levantado de todo lo moderno, es que la ciencia médica aconseja. Cuando además con jardines, bosques y amplios salones para recreo de los señores. Además los cuartos de las Chorras y Duchas son amplios y muy ventilados. Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de baño no tienen rival siendo de las que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se hallan a la vista del público.

VISITE ESTA CASA Y SALDRA ALTAMENTE SATISFECHO

Casa de Baños "La Moderna,"
TEMPERATURA DE 25 A 55 GRADOS
Calle del Progreso, Puente de las Burgas
Teléfono número 355 - ORENSE
Propietario: **ROSENDO VARELA**



Estas augas medicinaes gozan de crédito muy antiguo y son recomendables por toda la clase médica y paciente, por sus maravillosos efectos en la curación del Reuma articular crónico y agudo, Artrismo en todas sus formas y múltiples enfermedades de la piel. Este Establecimiento, construido para este especial objeto, ha sido dotado de todos los adelantos modernos que la ciencia médica aconseja. Cuando además con jardines, bosques y amplios salones para recreo de los señores. Además los cuartos de las Chorras y Duchas, son amplios y muy ventilados. Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de baño no tienen rival siendo de las que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se hallan a la vista del público.

VISITE ESTA CASA Y SALDRA ALTAMENTE SATISFECHO

Anuncio de la Casa de Baños La Moderna en La Región de 1926



regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Distintas fotografías del lavadero de Las Burgas, ubicado cerca de la Moderna Casa de Baños



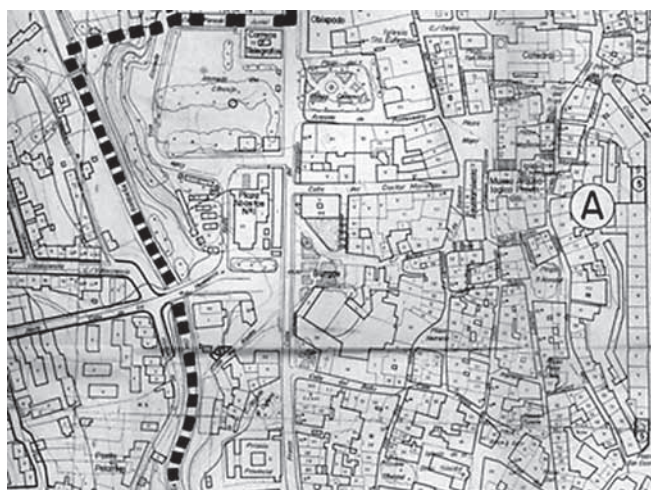
Grabado en La Ilustración Española y Americana, 1878



Imagen del Balneario de Las Caldas



Plano de Información nº VI. Plan parcial de 1964

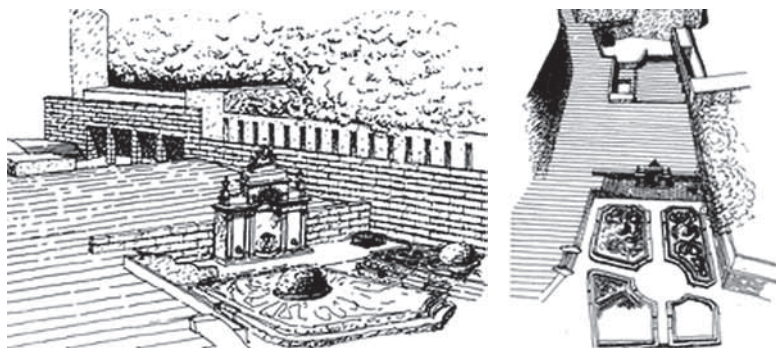


Plano de ordenación. Plan General de 1984

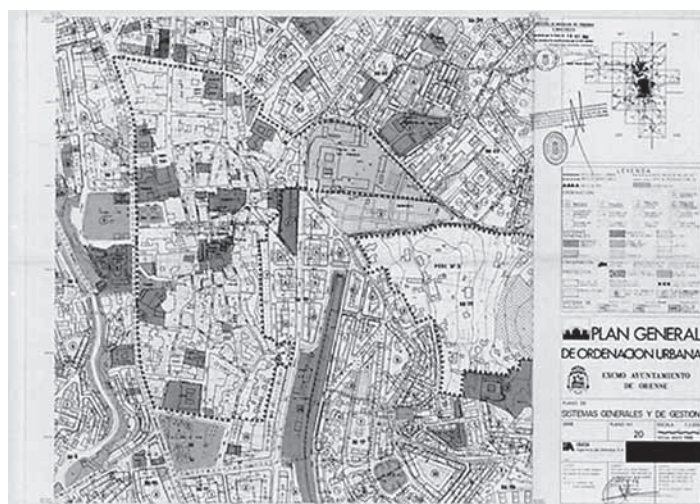
regap



ESTUDIOS Y NOTAS



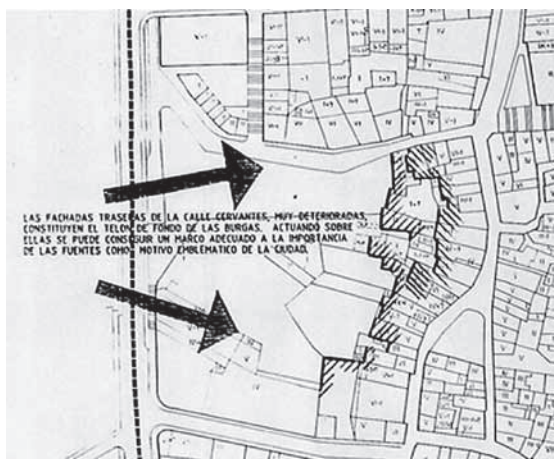
Proyecto de remodelación del ámbito de Las Burgas del año 1986 del arquitecto Xosé Manuel Casabella



Plan General de 1986 en donde se delimita el PERI del Casco Antiguo de Ourense



Área protegida del Catálogo del Patrimonio Cultural del PGOU de 1986. En este caso se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m. en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial



En el análisis urbanístico de este PERI de 1986, se detalla como elemento visual a corregir, para potenciar el ámbito de Las Burgas, el telón que conforman las fachadas traseras de la calle Cervantes



Asimismo, este PERI establece en el ámbito más próximo a Las Burgas, una unidad de ejecución, denominada UE-2, formada por la prolongación de terrenos de los edificios que conforman las calles Cervantes, Villar, Burga y Baño, y delimitados por el oeste por el muro del colegio de las Josefinas

regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Centro de Interpretación de As Burgas, urbanización, musealización y ajardinamiento del ámbito existente en las traseras de la calle Villar



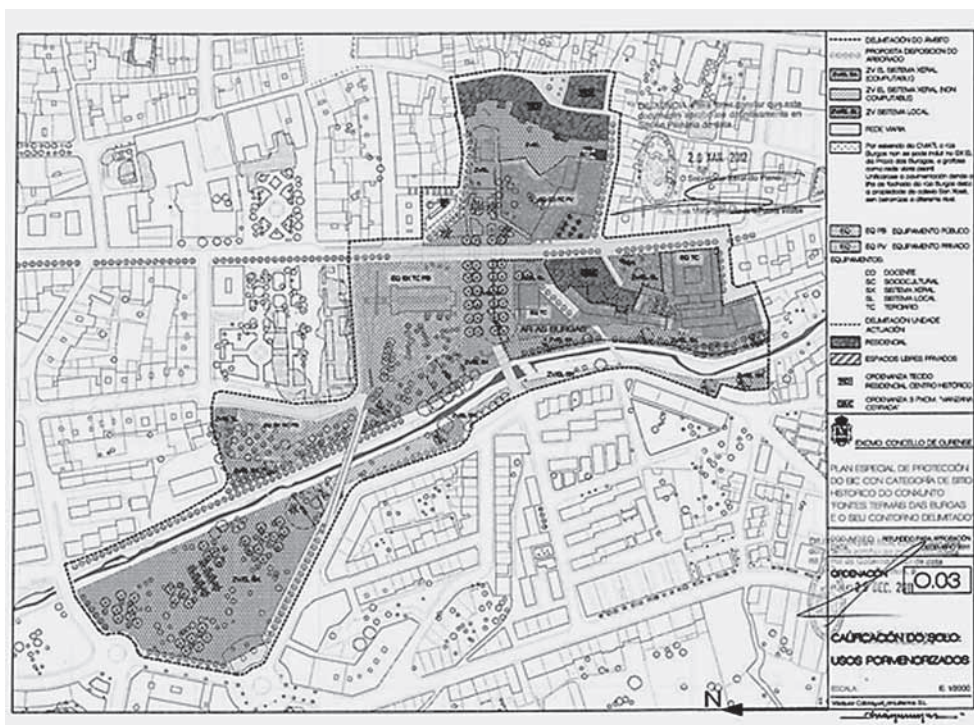
regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Piscina Termal en A Burga do Medio



Plano de Ordenación del Plan Especial de Protección del BIC con categoría de sitio histórico del conjunto “Fuentes Termales de Las Burgas y su contorno delimitado”



Vista aérea de ámbito del Plan Especial de Protección del BIC

Anexo al apartado 3.2



Planos de información y de ordenación del Plan Parcial de 1964. Se observa la zona de As Caldas, clasificada como zona Industrial

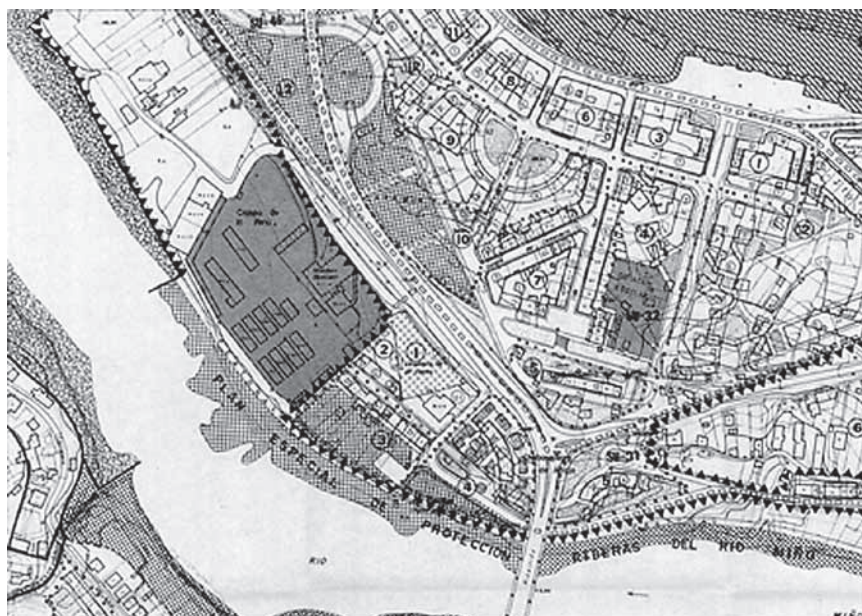


Plan General de 1984, que clasificaba este espacio como SU-23 dividido en 8 manzanas, dentro de las cuales las que nos interesan estudiar para este trabajo, serían la manzana nº 2, que se correspondería con el actual APR 02-N, las manzanas nº 1, 7 y 8 que se corresponderían con el actual AR 36-N, y la manzana nº 6 que se correspondería con la actual zona 5 del SU-46

regap

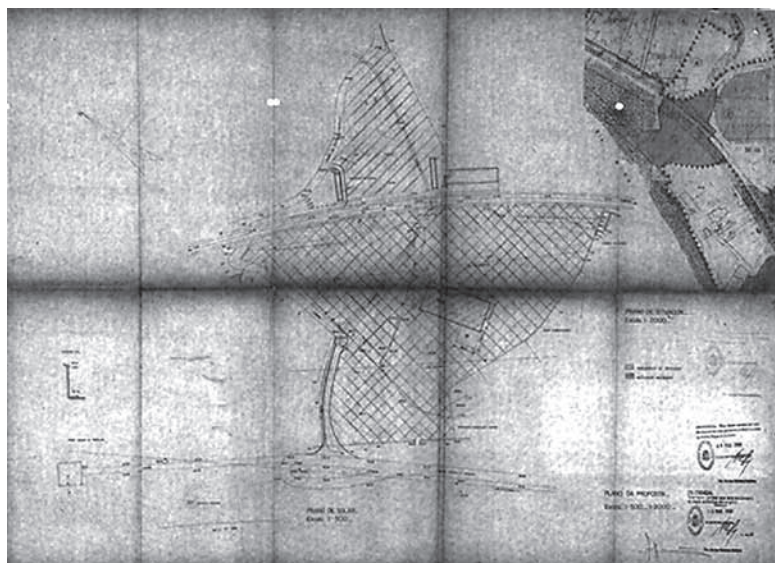


ESTUDIOS Y NOTAS



Plano de Ordenación de P.X.O.U. de 1986, donde se engloba la zona de As Caldas dentro “Plan Especial de Protección de las Riberas del Río Miño”. Este Plan recoge por primera vez la importancia que tiene para la ciudad la recuperación de la margen derecha del Río Miño, ordenando este espacio de cara a obtener un enorme lugar de recreo y esparcimiento y a su vez potenciando y garantizando la conservación de su enorme valor paisajístico y natural.

Asimismo se programará una zona verde de protección de las fuentes termas



Modificación Puntual de la Zona 5 del SU-46 del Plan General de 1986, realizada en el año 2000. Ámbito donde se ubicaba el antigua balneario de Santiago de As Caldas

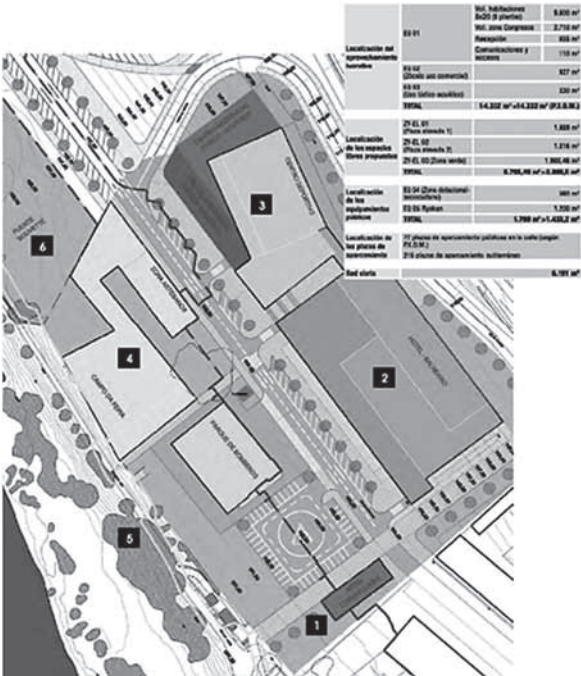


Plano de Ordenación del Plan General del año 2003. API 01-N (Área de Planeamiento Incorporado, denominada “Balneario das Caldas”), AR 36-N (Área de Reparto, denominada “Campo de Santiago”) y APR 02-N (Área de Planeamiento Remitido, denominada “As Caldas”) todas ellas clasificadas como suelo urbano no consolidado

regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Ordenación del PERI del A.P.R. 02-N. Clasificado como un suelo urbano no consolidado a desarrollar mediante un sistema de compensación En dicho PERI se contempla la inclusión dentro de este ámbito de nuevos usos, como son distintos equipamientos dotacionales y asistenciales relacionados con el termalismo y previstos en el PETOU



Fotografías de distintas pozas existentes a lo largo del circuito termal en la margen derecha del río Miño: Chavasqueira, Muiño da Veiga, Burgas de Canedo



Balneario de Outariz



Vista del Proyecto de la futura Ronda Termal

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Plan Boloña e estudos de dereito:
reflexións xurídicas e metaxurídicas
sobre un artificio político

Plan Bologna y estudios de derecho: reflexiones jurídicas y metajurídicas sobre un artificio político

Plan Bologna and studies
of law: legal and metalegal
reflections on a political artifice

45
Regap

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor titular de la Universidad de
Derecho Administrativo de la ULPGC (España)
msarmiento@ddp.ulpgc.es

Recibido: 07/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: O chamado Proceso de Boloña supón unha modificación moi importante para o ensino universitario. Tanto a metodoloxía docente coma os contidos das materias víronse modificados. Tamén se incrementou a burocracia. No caso da carreira de Dereito, a súa aplicación práctica xera serios problemas que o lexislador non resolveu coa eficacia necesaria. Estes problemas, ademais, agraváronse con ocasión da forte crise económica que azouta o país.

Palabras clave: Universidade pública, Proceso de Boloña, Grao en Dereito, Crise económica.

Resumen: El llamado Proceso de Bologna supone una modificación muy importante para la enseñanza universitaria. Tanto la metodología docente como los contenidos de las asignaturas se han visto modificados. También se ha incrementado la burocracia. En el caso de la carrera de Derecho, su aplicación práctica genera serios problemas que el legislador no ha resuelto con la eficacia necesaria. Estos problemas, además, se han agravado con ocasión de la fuerte crisis económica que azota al país.

Palabras clave: Universidad pública, Proceso de Bologna, Grado en Derecho, Crisis económica.

Abstract: The called Bologna of Process represents a very significant change to university education. Both the teaching methodology as the contents of the subjects has been modified. It has also increased the bureaucracy. In the case of the career of Law, its practical application generates serious problems that the legislator has not resolved with the necessary effectiveness. These problems, in addition, these have been compounded by the severe economic crisis that is hitting the country.

Key words: Public University, Bologna Process, Bachelor of Laws, Economic crisis.

Índice: I. O proceso de Boloña e as normas ditasas en España II. A nova estrutura das ensinanzas universitarias: grao, máster e doutoramento III. Proceso de Boloña e realidade académica: o papel do alumno IV. Algunhas conclusións provisionais. Anexos: I. "Boloña: un camiño torcido para o estudo do Dereito" II. "O escuro horizonte do profesorado universitario" a) Unha desacreditación do profesorado, en xeral, e do universitario, en particular b) Un inadecuado e,

en ocasións, arbitrario procedemento para acceder e promover na condición de profesor c) Un sistema de retribucións deficiente -por excesivamente discrecional- e insuficiente, pois non se corresponde co seu nivel de cualificación nin coa importante función que exerce d) Un desequilibrio pernicioso entre o seu labor de investigación e a súa actividade docente, derivado da implantación do chamado “Plan Boloña” e da importante crise económica que estamos a sufrir os últimos anos III. “A universidade como problema de Estado” IV. “Tres informes, varios camiños e un destino” —Creación dunha nova Comisión de Expertos en abril de 2012—.

“Estudio es ayuntamiento de maestros y escolares, que es hecho en algún lugar con voluntad y con entendimiento de aprender los saberes, y hay dos maneras de él: la una es la que dicen estudio general, en la que hay maestros de las artes, así como de gramática y de lógica y de retórica y de aritmética y de geometría y de música y de astronomía, y otrosí en que hay maestros de decretos y señores de leyes; y este estudio debe ser establecido por mandato del papa o del emperador o del rey. La segunda manera es la que dicen estudio particular, que quiere tanto decir como cuando algún maestro amuestra en alguna villa apartadamente a pocos escolares (...)”

(ALFONSO X EL SABIO, 1221-1284¹, *Las Siete Partidas*, Partida Segunda, Tit. 31, “De los estudios en que se aprenden los saberes y de los maestros y de los escolares”)

I El proceso de Bolonia y las normas dictadas en España

Es muy probable que desde hace bastantes décadas no haya existido una transformación de la Universidad con el alcance que ha supuesto el conocido como “Plan Bolonia”. Hasta hace poco la estructuración de las enseñanzas universitarias estaba asentada sobre diplomaturas, licenciaturas y doctorados, que han servido para que varias generaciones, con mayor o menor éxito o eficacia, se hayan formado. Es verdad que con una crítica permanente, en casos ciertamente justificada, pero en otros injusta y caricaturizada con el propósito de conseguir otros objetivos, ajenos por completo a la enseñanza universitaria de calidad. Todo esto ha saltado por los aires de forma silenciosa a raíz de la Declaración de Bolonia.

El nuevo escenario surgió a partir de la Declaración de La Sorbona de 25 de mayo de 1998², y se impulsó resueltamente con la *Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999*, en la que participaron decenas Estados europeos, incluido el Reino de España, y que ha dado lugar al conocido desde entonces como Proceso de Bolonia. Además, se han añadido otros Estados, como Rusia y otros desmembrados de la URSS y de Yugoslavia. Los objetivos de este importante Documento son conseguir una mayor compatibilidad de los sistemas

1 Se parte de la base de que son atribuidas a Alfonso X El Sabio; cuestión que también ha sido cuestionada por autores como A. GARCÍA GALLO (Cfr. “Nuevas observaciones sobre la obra legislativa de Alfonso X”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 6, 1976, pp. 609-670). Sin embargo, la historiografía más aceptada asegura la versión tradicional.

2 Esta Declaración fue firmada por los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, con ocasión del 800 aniversario de la Universidad de La Sorbona, y con ella se asumió el compromiso institucional para la promoción de un marco común de referencia, destinado a mejorar el reconocimiento externo y facilitar tanto la movilidad estudiantil como las oportunidades de obtención de trabajo. No obstante, también debe recordarse la “Carta Magna de las Universidades Europeas”, adoptada en Bolonia el 18 de septiembre de 1988 (y que es recordada por la propia Declaración de 1999), con motivo del noveno centenario de la que es la más antigua de las Universidades europeas. Vid. L. MARTÍN RETORTILLO, “Carta Magna de las Universidades Europeas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1988, pp. 469-474.

nacionales de educación superior e incrementar la competitividad del sistema educativo superior europeo, potenciando su capacidad de actuación hacia el exterior³. Sin duda esto tiene como consecuencia inmediata un cambio de gran calado, el cual se explicita en los planes de estudio, el papel de la Universidad y el de los mismos profesores y su forma de enseñar⁴. La clave se encuentra ahora en *enseñar a aprender*, con un realce del protagonismo del estudiante⁵. Es un sistema de enseñanza-aprendizaje que se basa en la definición de competencias⁶, entendidas como cuerpo de conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que expresen lo que el estudiante sabe, entiende y es capaz de hacer después de completar un proceso de aprendizaje. Lo que implica unos cambios sustanciales en múltiples aspectos, como la metodología y organización de las asignaturas, la planificación de la actividad docente, la utilización de nuevos materiales y herramientas que fomenten el autoaprendizaje, una nueva concepción –y, por ende, revalorización– de las tutorías, una diversificación de los sistemas de evaluación, etc.

Prima facie se detecta la ambición propia de todo artificio político, con un uso de nueva terminología para designar, en esencia, lo de siempre: se habla ahora de competencias, herramientas, habilidades, destrezas⁷, etc., para concluir en algo tan viejo o sencillo como es que,

3 La Declaración de Bolonia dice sobre este extremo lo siguiente:

- *Promoción de la movilidad, eliminando los obstáculos para el ejercicio efectivo de libre intercambio, prestando una atención particular a:*
- *el acceso a oportunidades de estudio y formación y servicios relacionados, para los alumnos.*
- *el reconocimiento y valoración de los períodos de estancia en instituciones de investigación, enseñanza y formación Europeas (sic), sin perjuicio de sus derechos estatutarios, para los profesores, investigadores y personal de administración.*

Promoción de la cooperación Europea en aseguramiento de la calidad con el objeto de desarrollar criterios y metodologías comparables. Promoción de las dimensiones Europeas necesarias en educación superior, particularmente dirigidas hacia el desarrollo curricular, cooperación entre instituciones, esquemas de movilidad y programas de estudio, integración de la formación e investigación”.

En consecuencia, se pretende adoptar un nuevo modelo con la implantación de un sistema de títulos fácilmente comparables, y de un sistema de créditos como medio adecuado para promover la movilidad. La Declaración de Bolonia, aunque no fije deberes jurídicamente exigibles (así, por ejemplo, lo destacan dos estudiosos de las regulaciones jurídicas sobre la Universidad, J. M^o SOUVIRON MORENILLA y F. PALENCIA HERREJÓN, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Ed. Comares, Granada, p. 587: “La Declaración de Bolonia, más que un cuerpo normativo, constituye un programa de acción” definido por un fin común (la creación de un espacio europeo de educación superior como medio para fomentar la movilidad y el empleo en Europa, y la competitividad internacional de sus instituciones de educación superior), a concretar en el horizonte del año 2010”, fija el año 2010 como límite, con fases bianuales de realización seguidas de la correspondiente conferencia ministerial, donde se hace un seguimiento y una revisión de los logros alcanzados en ese período de tiempo. Así se han hecho las Declaraciones gubernamentales de: 1998, La Sorbona, 1999, Bolonia, 2001, Praga, 2003, Berlín, 2005, Bergen, 2007, Londres, 2009, Benelux, 2010, Viena, donde se han previsto objetivos que van desde los créditos ECTS, al aprendizaje a lo largo de la vida (Praga, 2001), pasando por criterios comunes de calidad de las titulaciones (Bergen, 2005).

- 4 Así, L. MARTÍN REBOLLO, “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia (Texto, contexto y pretexto)”, Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Toledo, 10-11 de febrero de 2006, p. 1. Publicado en *La autorización administrativa. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy: Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Ed. Thomson -Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 195-239.
- 5 Así, en el mismo “Comunicado de Londres. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado”, de 18 de mayo de 2007, de los Ministros responsables de la educación superior que participan en el proceso de Bolonia, se afirma: “Existe una conciencia creciente respecto a que un resultado significativo del proceso consistirá en una transición hacia una educación superior centrada en los estudiantes, y no en una educación centrada en el profesor. Continuaremos respaldando este importante cambio de enfoque (...).”
- 6 Se distinguen las competencias genéricas de las específicas; las genéricas son aquellas que cualquier profesional precisa para desenvolverse en el contexto social actual, como el dominio de tecnologías, el acceso a la información, la localización de datos, etc., etc. Las competencias específicas están afectadas a una determinada asignatura. La terminología parece nueva, por una clara influencia de las denominaciones y conceptos que se han impuesto, pero, en realidad, aluden a lo mismo. Por eso, por ejemplo, Sergio LLEBARÍA (“Plan Bolonia. Los pros y los contras del nuevo grado en Derecho”, 2009, p.2), destaca que “*hay muchas competencias cognitivas que no nos son nuevas, como saber argumentar jurídicamente, saber comprender la abstracción del derecho, su instrumentalidad...*”.
- 7 Bien es verdad que esta nueva terminología tampoco es inocua, y no sólo se queda en el afán de establecer lo nuevo por lo nuevo –que también–, sino que persigue unos propósitos claros, y que han sido denunciados. Así, por ejemplo, E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ, “El capitalismo académico y el plan Bolonia”, *Eikaisa. Revista de Filosofía*, año IV, 23 (marzo 2009), pp. 362 y 363, ha afirmado: “*Al hablar de “competencias, destrezas, habilidades”, se está aplicando la filosofía de la gestión de competencias y de conocimientos de las escuelas de negocios a carreras como Medicina, Pedagogía, Enfermería, Antropología, Historia del Arte o Filosofía, en las que no tienen cabida. Dichas filosofías están*

en último extremo, o se sabe o no se sabe una disciplina. Esta es la clave y la prueba definitiva. Si después de tanta Conferencia y de tanta terminología rimbombante, que pretende hacer creer que estamos ante algo nuevo y mucho mejor, luego el alumno, convertido en graduado o doctor, no es competente, todo se viene abajo como un castillo de naipes. Es esto y sólo esto lo que le interesa a la Sociedad: tener a profesionales competentes, a estudiosos y científicos de calidad. Si, además, tienen movilidad, mucho mejor. Pero ésta no añade nada sustancial, sino que es algo puramente accesorio. Lo demás es más de lo mismo. Por tanto, hay mucha hojarasca retórica, sin duda por ese placer de descubrir nuevos Mediterráneos cuando desde hace siglos ya está descubierto⁸. Un nuevo intento de vender sueños, que si no se saben articular acaban o pueden acabar en auténticas pesadillas.

El legislador español adoptó medidas para la plasmación de estos cambios (aunque técnicamente no estaba obligado a ello). Así, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril⁹, establece un título dedicado exclusivamente al “Espacio Europeo de Enseñanza Superior” (EEES), artículos 87, 88, 89 y 89 bis¹⁰, y el Gobierno de la nación ha aprobado distintos Reales Decretos que se enmarcan en el Proceso de Bolonia: Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el cual se establece el sistema europeo de créditos y la nueva forma de las calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial; Real Decreto 1044/ 2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las Universidades del Suplemento Europeo al título (regulación de carácter transitorio mientras no sean implantadas las nuevas titulaciones oficiales conforme al proceso de Bolonia); los Reales Decretos 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios de grado, y 56/ 2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios de posgrado; ambos derogados por el más reciente Real Decreto 1393/ 2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, modificado posteriormente por el Real Decreto 861/ 2010, de 2 de julio, y el Real Decreto 99/ 2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, o, en fin, el Real Decreto 49/2004, de 19 de enero, sobre la homologación de planes de estudio y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

destinadas a seleccionar los mejores profesionales, laboralmente hablando, para sacar adelante un modelo determinado y a identificar por qué unas personas han triunfado en un proyecto empresarial concreto para reclamar sus cualidades a futuros empleados (competencias). Gimeno Sacristán (2005) considera que esta propuesta encierra, bajo un nuevo -viejo lenguaje, presupuestos de una concepción técnico -racionalista de la enseñanza en la que priman una obsesión planificadora en términos conductuales del aprendizaje (la medición de competencias observables), el deseo de establecer a priori la distribución de los tiempos de duración de cada actividad académica (cuánto tiempo a lección magistral, a seminarios, a evaluación, a exposiciones, etc.), y la intencionalidad de burocratizar y cuadrricular la potencial actividad docente”.

8 S. LLEBARÍA (cit., p. 2): “Al final resulta que en el grado, y sobre todo en los primeros cursos, nos vamos a quedar con lo que los expertos llaman competencias cognitivas, y a lo mejor estamos redescubriendo lo que ya teníamos y lo que posiblemente algunos profesores hacían”.

9 El Real Decreto -ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, modificó algunos preceptos que no tienen el carácter de orgánicos –es decir, que para su alteración no necesitan Ley Orgánica (art. 81 de la Constitución)–; en concreto, los artículos 7.2; 8.2, 68; 81. Este Real Decreto -ley ha tenido una contestación casi inmediata por los rectores, tanto por la forma que se ha seguido– sin ninguna audiencia o solicitud de parecer de la comunidad universitaria –como por el fondo, ya que incrementa sustancialmente las tasas y establece un régimen de dedicación del profesorado que carece de justificación. Así, en un comunicado de prensa de 25 de abril de 2012, la CRUE (Conferencia de Rectores de Universidades Españolas) ha declarado que debe garantizarse una enseñanza superior pública accesible, y que el profesorado “ve cómo se le reduce las condiciones laborales y se le modifica unilateralmente el régimen de dedicación”. Por su parte, los rectores de las Universidades públicas catalanas descalifican a este Real Decreto-ley al que le imputan injusticia (Cfr. “Universidad, justicia, sociedad”, *La Vanguardia* de 24 de abril de 2012). Más adelante se profundizará un poco más en este extremo. Vid nota 53.

10 Debe tenerse en cuenta que ya el Título se encontraba en la primera redacción de la Ley del año 2001.

Por consiguiente, se trata de una reforma de gran calado y repercusión práctica, que supone un cambio importante en los estudios universitarios, tanto por lo que afecta a la metodología como a los mismos contenidos. De hecho, el Informe titulado “Diagnóstico, Informe Técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”¹¹, de septiembre de 2011, elaborado por un grupo de expertos nombrados por el Ministerio de Educación, afirma que supone *“un cambio en el paradigma educativo que debería influir en la estructuración del gobierno de las Universidades en España”* (p. 52).

II La nueva estructura de las enseñanzas universitarias: grado, máster y doctorado

El artículo 37 de la Ley Orgánica de Universidades establece que las enseñanzas universitarias se estructuran en tres ciclos: grado, máster y doctorado, y que la superación de tales enseñanzas dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, a la obtención de los títulos oficiales correspondientes.

El EEES¹² pretende, como ya se ha visto, lograr una serie de objetivos en el ámbito de la enseñanza superior. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su primitiva redacción ya acogió en el Título XIII las previsiones para este EEES (arts. 87-89), con la implantación de normas sobre la integración de dicho espacio, las enseñanzas y los títulos, el profesorado y la movilidad de los estudiantes. La reforma llevada a cabo en 2007, e impulsada por un nuevo Gobierno, por virtud de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, sigue la misma dirección con una regulación de la integración (art. 87), de las enseñanzas y títulos y de la movilidad de los estudiantes (art. 88), del profesorado (art. 89), y añadió el artículo 89 bis para regular el personal de administración y servicios. De acuerdo con lo establecido en esta Ley Orgánica:

- en el ámbito de sus respectivas competencias, el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán las medidas necesarias para completar la plena integración del sistema español en el referido espacio;
- se prevé que los títulos expedidos por las Universidades españolas se acompañen del suplemento europeo al título;
- se establece la regulación por el Gobierno de las normas necesarias para la unidad de medida del haber académico (el crédito europeo), correspondiente a la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudios de las diversas enseñanzas que conduzcan a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional;
- fomento de la movilidad de los estudiantes;
- fomento de la movilidad de los profesores;

11 Documento para análisis de la Comisión Mixta de Gobernanza universitaria. En la página 54 señala: *“no hay duda que la nueva regulación de las enseñanzas universitarias oficiales obliga a realizar un replanteamiento de las competencias de los departamentos universitarios, de las competencias de los centros y de la relación entre ambas estructuras de la organización interna de la universidad”*.

12 Abreviatura de *Espacio Europeo de Educación Superior*.



- impulso de la renovación metodológica de la enseñanza universitaria “para el cumplimiento de los objetivos de calidad” del EEES;
- fomento, asimismo, de la movilidad del personal de administración y servicios

Como ya se ha referido, se han aprobado por el Gobierno de la nación, tanto en la etapa en la que estaba el PP (1996-2004), como en la que se encontraba el PSOE (2004-2011) diversos Reales Decretos. Interesa detenerse en la regulación que establece el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se dispone la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que tiene por objeto desarrollar la estructura de las enseñanzas de esta clase, de acuerdo con las líneas generales derivadas del EEES, y que establece las directrices, condiciones y procedimientos de verificación y acreditación que deberán superar los planes de estudio (art. 1). De modo que, según el artículo 3. 1, las Universidades impartirán enseñanzas de grado, máster y doctorado conducentes a la obtención de los correspondientes títulos oficiales, y las enseñanzas universitarias oficiales se concretan en los planes de estudio *“que serán elaborados por las universidades, con sujeción a las normas y condiciones que les sean de aplicación en cada caso. Dichos planes de estudio habrán de ser verificados por el Consejo de Universidades y autorizados en su implantación por la correspondiente Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.2”* de la Ley Orgánica de Universidades.

Este Real Decreto, en cumplimiento con lo establecido por la Ley Orgánica de Universidades, prevé que el haber académico *“que representa el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales se medirá en créditos europeos”* (art. 5.1), y que el nivel de aprendizaje conseguido por los estudiantes en las enseñanzas oficiales de Grado y Máster, se expresará *“mediante calificaciones numéricas”* (art. 5.2). Por tanto, como asevera MARTÍN REBOLLO¹³, la adopción del nuevo sistema de créditos junto con el suplemento europeo del título y un método de calificaciones homogéneo, sirve para comparar y reconocer estudios realizados en diversos países y constituye desde luego una condición necesaria para establecer las nuevas titulaciones. En relación con este propósito está, como cabe suponer, la estructura de la enseñanza universitaria, que se divide en grado y posgrado. El Real Decreto 1393/2007, en su capítulo II, dispone que se estructurarán en tres ciclos, denominados *“respectivamente Grado, Máster y Doctorado”* (art. 8). La enseñanza de grado tiene por finalidad la *“obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional”* (art. 9.1). La superación de las enseñanzas previstas dará derecho a la obtención del título de Graduado o Graduada (sic), con la denominación específica que, en su caso, figure en el RUCT¹⁴. Obsérvese que aquí lo que prima es la preparación profesional, queda, pues, fuera de los objetivos la preparación científica o cultural, lo que ya constituye una desviación con las tres finalidades clásicas de la

13 “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia...”, cit., p. 8

14 Abreviatura de *Registro de Universidades, Centros y Títulos*.

Hay que señalar que en el “BOE” núm. 64, de 16 de marzo de 2011, se ha publicado la Resolución de 25 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2011, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. Para el caso de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, se ha publicado la denominación de “Graduado o Graduada en Derecho”. Asimismo, en el “BOE” núm. 73, de 26 de marzo de 2012 se ha publicado la Resolución de 5 de marzo de 2012 de la Secretaría General de Universidades por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2012 por el que se establece el carácter oficial de determinados Máster.

Universidad, que ya destacó ORTEGA Y GASSET en su conocido ensayo sobre la *Misión de la Universidad*¹⁵: preparación profesional, científica y cultural, aunque en una interpretación conjunta con la LOU¹⁶ (art. 1), norma de superior rango, además, es palmario que también procede la preparación cultural. Resultaría contraproducente que la Universidad se limitara a “adiestrar”, esto es, a procurar un aprendizaje pasivo, más propio del mundo animal que de las elevadas cumbres a las que puede llegar la inteligencia humana¹⁷. Limitarse a esto, *por un superficial deseo de aportar algo nuevo*, empaquetado con un europeísmo más superficial aún –el Plan Bolonia– es un craso error: *la mera preparación profesional, por digna o meritoria que sea, es necesaria, pero no suficiente*¹⁸.

Dice el Real Decreto 1393/2007, dentro de las directrices para el diseño de los títulos de grado, que los planes tendrán 240 créditos, *“que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante deba adquirir: aspectos básicos de la rama de conocimiento, materias obligatorias u optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo de fin de Grado y otras actividades formativas”*, si bien en los casos en que ello *“venga determinado por normas de derecho comunitario, el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, podrá asignar un número mayor de créditos”* (art. 12.2). Opta, en consecuencia, por el modelo 4+1 (cuatro años de Grado y uno de Máster), y hay, pues, una reducción significativa de créditos si se compara con las extinguidas Licenciaturas (unos 300). De esos créditos hay un mínimo de formación básica de 60 (art. 12. 5), y si se programan prácticas externas, éstas tendrán una extensión máxima de 60 créditos (art. 12.6), y deberán ofrecerse preferentemente en la segunda mitad del plan de estudios. Además, estas enseñanzas *“concluirán con la elaboración y defensa de un trabajo de fin de Grado”* (art. 12.3). El título se adscribe a propuesta de la Universidad en alguna de las siguientes ramas de conocimiento: a) Artes y Humanidades, b) Ciencias, c) Ciencias de la Salud, d) Ciencias Sociales y Jurídicas, y e) Ingeniería y Arquitectura (art. 12.4).

El papel que tiene cada Universidad –y son muchas¹⁹ y de muy variado carácter y calidad– tiene un evidente calado²⁰, pues cada Universidad determinará discrecionalmente los

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- 15 Debe tenerse en cuenta que este ensayo, junto con el libro de Á. LATORRE, *Universidad y sociedad*, Ariel, Barcelona, 1964, constituye una de las reflexiones más serias sobre los problemas de los estudios universitarios. De gran interés también es el volumen de F. GINER DE LOS RÍOS, *Escritos sobre la Universidad española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, si bien se centra ya en una época algo lejana: fines del siglo XIX hasta la guerra civil aproximadamente.
- 16 Abreviatura de Ley Orgánica de Universidades.
- 17 En este punto conviene recordar las interesantes reflexiones de J. A. SAYES (*Ciencia, ateísmo y fe en Dios*, Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 235 y 236): *“Pero los animales no llegan al aprendizaje como tal, pues es un hecho espiritual que se realiza mediante la abstracción. Por ello ocurre que todo lo que el hombre aprende, no lo transmite a sus hijos en la generación, no va encerrado materialmente en sus genes. En cambio, todo lo que el animal conoce por instinto, se comunica en la generación material. No así lo que haya aprendido por adiestramiento, es verdad; pero la prueba de que lo aprendido por adiestramiento se basa sólo en asociación de imágenes y sensaciones es que no lo podrá transmitir consciente y voluntariamente a sus descendientes. Ha sido “un aprendizaje” pasivo, un adiestramiento (por asociación de imágenes y sensaciones), no un aprendizaje por el camino de la inteligencia de la que carece”*.
- 18 Pero es evidente que el propósito es ese. E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ (cit., p. 362), asevera que es obvio que toda persona necesita esas aptitudes y competencias para conseguir trabajo, y que en el *“Proyecto Tuning se habla –con estas palabras– de “adiestramiento del alumnado” que han de resultar “ductiles”, y de que no es prioritario la adquisición de conocimientos, no tanto como una formación no excesivamente profunda, sino más bien adaptable, centrada en las llamadas capacidades transversales (que en definitiva son las que convierten a una persona en un trabajador perfectamente apto para ser insertado en un mercado laboral incierto y muy flexible)”*.
- 19 Según el Informe “Universidad, universitarios y productividad en España”, realizado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (17 de abril de 2012), existen 79 Universidades (50 públicas y 29 privadas), concentrándose más de la mitad en las cuatro Comunidades Autónomas más pobladas (Madrid, 15; Cataluña, 12; Andalucía, 10; Comunidad Valenciana, 8). Hay, además, 236 campus en los que estudian 1.650.000 estudiantes.
- 20 En el mismo sentido, el informe “Diagnóstico, informe técnico –jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”, cit., p. 87: *“Es la universidad –afirma–, quien propone los títulos*

contenidos formativos específicos al elaborar los planes de estudios²¹. En ellos se concretarán para cada materia los objetivos, conocimientos, aptitudes y destrezas que se deben adquirir, descripción de contenidos y número de créditos asignados. Además, de acuerdo con las nuevas tendencias que inciden en el aprendizaje, y, por tanto, en un cambio de metodología, se prescribe que se podrá valorar en los créditos las prácticas en empresas o instituciones, los trabajos profesionales académicamente dirigidos e integrados en el plan de estudios, etc²². Lo que implica que lo relevante ahora no es el número de horas lectivas, sino la carga de trabajo para el alumno, porque un crédito ECTS²³ supone entre 25 y 30 horas de trabajo, en los que se computan tanto las actividades presenciales (clases magistrales, seminarios, clases prácticas, etc.) como las no presenciales (estudio personal, preparación

oficiales y propios, es la universidad quien define los grados y sus contenidos, es la universidad quien decide qué másteres universitarios y propios tienen que ofertarse, es la universidad quien define las líneas de investigación que darán lugar a los estudios o al proceso formativo que supone el Doctorado”.

- 21 Dentro de los cuales se insertan las denominadas “asignaturas transversales” (art. 12. 5, Real Decreto 1393/2007) que en el caso, por ejemplo, del Derecho guardan escasa vinculación con la Ciencia Jurídica, y sería deseable que no sirvan para iniciar tendencias generalistas sin provecho alguno para la formación técnico-jurídica (ya de por sí larga y compleja), y que son más propias de la enseñanza secundaria. Ya tenemos antecedentes muy elocuentes sobre la ineficacia de las generalizaciones enciclopédicas en el pobre desenvolvimiento del Derecho Político (vid sobre esto las críticas bien fundadas de A. GALLEGO ANABITARTE. *Formación y enseñanza del Derecho Público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*, Marcial Pons, Madrid -Barcelona, 2002, pp. 311-312. También E. GARCÍA DE ENTERRÍA, mucho más resumidamente, en el “Prólogo” a su libro, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2ª ed. 1982, pp. 19-34. Dice en la p. 26: “Esas disciplinas “materiales” y no “normativas” tendrán el interés que tengan, que es mucho, sin ninguna duda; su conocimiento tendrá interés instrumental para el jurista, también sin duda; pero en ningún caso pueden pretender sustituir con sus conceptos, más o menos afinados, ciertos y gratificantes, a los conceptos propios del Derecho ni, sobre todo, al inevitable funcionalismo social que a éste, y a él solo toca cumplir. El derecho como realidad y como técnica no es en modo alguno disoluble por esas otras ciencias (...).” Pero lo cierto es que se observan curiosidades como “Intolerancia y derechos humanos: una polémica histórica”, cuya denominación, con todos los respetos, no parece la propia de una asignatura universitaria, por mucho valor que tengan –que lo tienen– los derechos humanos; “Geografía de los sistemas jurídicos”, “Comunicación y recursos para juristas”, “Introducción a la contabilidad”, “Introducción a la economía”, etc., etc. (Los ejemplos están sacados de los planes de estudios de graduado en Derecho de las Universidades de Las Palmas de Gran Canaria, de La Laguna y de Alicante). Es obvio que en el resultado final de muchos planes de las Universidades españolas han influido las tensiones entre áreas de conocimiento y los intereses creados. Y es que, como afirma F. DE CARRERAS, que “*en la carrera de Periodismo haya asignaturas transversales, me parece bien, pero en otras ciencias que tienen una tradición larga, como Derecho, si pones muchas transversales, al final no tienes Derecho. Los alumnos ya han estudiado historia en el Instituto y no tiene sentido que durante un cuatrimestre repitan lo que ya han estudiado a costa de restar aquello que no han aprendido en ningún lado. Contando las asignaturas que aparecen en este Decreto, quedan menos de la mitad que sean propiamente jurídicas (...)*” (“Plan Bolonia. Los pros y los contras del nuevo grado en Derecho”, cit., p.5).
- 22 El artículo 12.8 del Real Decreto 1393/ 2007 dice algo que es bastante cuestionable: “*De acuerdo con el artículo 46.2, i) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, los estudiantes podrán obtener reconocimiento académico en créditos por participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación hasta un máximo de 6 créditos del total del plan de estudios cursado*”. Este artículo, por de pronto, no dice toda la verdad; pues no es cierto que la inicial Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, estableciera tan pintoresco contenido. Fue la reforma de la Ley Orgánica 6/2001, llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, la que insertó el artículo 46.2 i) “*Obtener reconocimiento académico por su participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación*”, y, además, en este precepto no se llega a determinar el número concreto de créditos. Sorprende un poco que cuando el mismo Real Decreto 1393/2007, precise casi siempre la modificación operada por la Ley Orgánica 4/2007 (cfr. su exposición, así como los arts. 1, 3, 7, 8, 14.1, etc.), no lo haga en este precepto, que puede servir pura y simplemente para asegurar corruptelas, y que sin duda desvirtúa seriamente el rigor que debe tener el estudio universitario. Está muy bien que la Universidad fomente actividades culturales, pero ¿qué tiene que ver la actividad deportiva, de representación estudiantil, solidaria y de cooperación con ser un buen médico o un aceptable arquitecto? ¿Es que la Universidad se propone convertirse en una ONG, en un santo laico? Esto es pura ideología, metida de contrabando, que en último término desnaturaliza la función de la Universidad y el servicio público que ésta presta. Ser solidario, practicar deporte, cooperar con el prójimo, y ser simpático y agradable, si se tercia, es muy positivo, conviene fomentarlo, y nos hace mejores seres humanos. La misma Universidad puede incentivarlo. Pero tiene poco que ver con el rendimiento académico del alumno. *El rendimiento académico, sobre todo si se pretende, como ahora la legislación destaca, formar para “el ejercicio de actividades de carácter profesional” (art. 9.1 del Real Decreto 1393/2007), debe estar determinado por los méritos académicos estrictamente considerados*. Hay quien no practica deporte, ni participa en los mecanismos de representación, e, incluso, puede que sea un egoísta integral, y tiene unos magníficos resultados académicos. Y puede ocurrir, también, lo contrario. Hay quien tiene unos valores para el deporte o la representación estudiantil, y es un magnífico ser humano, generoso y solidario, pero no logra buenos resultados académicos. Mezclar los conceptos de esta forma no es correcto. De la misma forma que una carretera no sirve para que transite un tren, unos raíles de tren no son aptos para que pueda circular adecuadamente un coche ordinario. Son cosas distintas; importantes las dos, útiles ambas, ninguna mejor que la otra, pues facilitan el transporte. Pero se desensuelven partiendo de distintos presupuestos.
- 23 Abreviatura de *European Credit Transfer System*.

de casos, lecturas...)²⁴. Ello supone que, como cada curso debe tener un máximo de 60 créditos, hay un total de 40 horas de trabajo a la semana.

El trabajo de fin de grado tendrá entre 6 y 30 créditos, deberá realizarse en la fase final del plan de estudios y estar orientado a la evaluación de las competencias asociadas al título (art. 12.7). Además, para facilitar la movilidad, que es, como se sabe, uno de los objetivos más enfatizados por el EEES, se prevé la posibilidad de que las Universidades organicen Planes de estudio conjuntos con otras Universidades españolas y extranjeras.

Por su parte, las enseñanzas de Máster tienen como finalidad la *"adquisición por el estudiante de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional, o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras"* (art. 10.1, Real Decreto 1393/2007). La superación de las enseñanzas dará derecho a la obtención del título de Máster universitario, con la denominación específica que figure en el RUCT (art. 10.2, Real Decreto 1393/2007). Como en el caso anterior, los planes de estudio serán elaborados por las Universidades; ahora bien, cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudio, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. Estos planes de estudio deberán, en todo caso, diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer una profesión. A tales efectos la Universidad justificará la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones (art. 15.4). Tendrán entre 60 y 120 créditos, que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante debe adquirir: materias obligatorias, materias optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo fin de Máster, actividades de evaluación, y otras que resulten necesarias según las características propias de cada título. Estas enseñanzas concluirán con la elaboración y defensa pública de un trabajo fin de Máster, que tendrá entre 6 y 30 créditos (art. 15.3, Real Decreto 1393/2007). Para acceder a las enseñanzas oficiales de Máster será necesario estar en posesión de un título universitario oficial español u otro expedido por una institución de educación superior del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (art. 16.1, Real Decreto 1393/2007). Hay que advertir que en España hasta el momento presente los postgrados de prestigio se han cursado en algunas escuelas de negocio privadas (IESE, ESAGE, IE), que otorgan títulos de máster para diferentes empresas, lo cual permite prever, como señala Francesc DE CARRERAS SERRA, que *"los mejores máster de orientación profesional serán los de las universidades privadas"*, y que la Universidad pública se quede rezagada. Ello trae consecuencias económicas evidentes, sobre todo para los alumnos de estratos no muy favorecidos económicamente²⁵, y también para la propia posición y función de la Universidad pública.

24 Cfr. J. DÍEZ-HOCHLEITNER, "Bolonia como pretexto para la mejora de la enseñanza en los estudios de Derecho", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*/26-2010).

25 F. DE CARRERAS SERRA lo apunta con meridiana claridad: *"(...) los máster profesionales serán de más calidad en las privadas que en las públicas y, por tanto, sus títulos serán mucho mejor valorados en el mercado laboral. Ahora bien, únicamente los alumnos pertenecientes a familias con medios suficientes para financiar estos costosos estudios podrán acceder a ellos y no creo que el porcentaje de becas logre reequilibrar la situación. En el campo profesional, las élites futuras, por tanto, se formarán en los másters de las universidades privadas. La función de igualación social, la igualdad de oportunidades que durante los últimos decenios ha fomentado la universidad pública al posibilitar los estudios de alumnos procedentes de familias de clase media-baja y de clase trabajadora, habrá concluido. Los estudios superiores cursados en la universidad volverán a ser el filtro mediante el cual las élites sociales y económicas reclutarán entre sus propias filas a los futuros dirigentes de la Administración, de la empresa y de las distintas profesiones. El ascensor social basado en la inteligencia y el esfuerzo habrá dejado de funcionar y de ello se resentirán no sólo los excluidos por su origen social y cultural sino la sociedad en su conjunto al quedar desprovista de sus más valiosas cabezas en beneficio de aquellos que han podido financiarse un máster de calidad"*

En el caso de Derecho, es sabido que *la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*, establece que los estudiantes que se licencien o gradúen después de octubre de 2011 pueden, aparte de otros requisitos, cursar un Máster. Así, el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, dispone en su artículo 2 que la obtención del título profesional de abogado o de procurador de los tribunales requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, Graduado en Derecho o de otro título universitario de Grado equivalente (...); b) Acreditar la superación de alguno de los cursos de formación comprensivos de un conjunto de competencias necesarias para el ejercicio de dichas profesiones; c) Desarrollar un período formativo de prácticas en instituciones, entidades, despachos, relacionados con el ejercicio de esas profesiones, y d) Superar la prueba de evaluación final acreditativa de la respectiva capacitación profesional; y el artículo 4 de ese mismo Real Decreto dispone que la formación a que se refiere el apartado b) del artículo 2, para la presentación a la prueba de evaluación final del título profesional, *"podrá ser adquirida a través de las siguientes vías: a) Formación impartida en universidades públicas o privadas en el marco de las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de Máster (...)"*. Con lo que el Máster adquiere, pues, cierta trascendencia en este ámbito.

Por último, el tercer ciclo está integrado por los estudios de doctorado, que se definen como *"estudios universitarios oficiales, conducente a la adquisición de las competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad"* (arts. 11.1, Real Decreto 1393/2007, y 2 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado²⁶). El doctorado permite adquirir un conjunto de competencias que están previstas en el artículo 5 del Real Decreto 99/2011: comprensión sistemática

(...), tras un rodeo, habremos vuelto al punto de partida, lo cual implica no sólo una regresión desde el punto de vista social por disminuir la igualdad de oportunidades sino también desde el punto de vista económico por reducir el capital humano intelectualmente más capacitado" ("A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la Universidad Española?, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 9, 2010, pp. 26, 27 y 28). Otro autor, J. R. CAPELLA ("La crisis universitaria y Bolonia", *El viejo topo*, núm. 252, 2009, pp. 13 y ss., después de señalar que el *"objetivo es trasladar a los estudiantes una parte mayor de los costes de la educación superior"*, y de que se persigue que la educación superior pase de ser de una actividad promovida por el Estado a *"una actividad mercantil como otras"*, afirma que las matrículas de los máster pasarán a costar normalmente *"bastante más que los cursos actuales de licenciatura"* (p. 14). Este podría ser, en efecto, una desviación del proceso, pero es posible abogar también por un refuerzo del papel de la Universidad pública, para lo cual es necesario la adopción de medidas estratégicas, legislativas y administrativas. Vid. Anexo III "La Universidad como problema de Estado".

- 26 Este Real Decreto 99/2011 participa de todos los planteamientos ideológicos del EEES. Dice de forma enfática que el *"desarrollo del tercer ciclo dentro de la construcción del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) debe tener presentes las nuevas bases de la Agenda Revisada de Lisboa, así como la construcción del Espacio Europeo de Investigación (EEI) y los objetivos trazados para éste en el Libro Verde de 2007. De este modo, el doctorado debe jugar un papel fundamental como intersección entre el EEES y el EEI, ambos pilares fundamentales de la sociedad basada en el conocimiento. La investigación debe tener una clara importancia como parte integral de la educación superior universitaria y la movilidad debe ser valorada tanto en la etapa doctoral como Postdoctora (sic), como pieza esencial en la formación de los jóvenes investigadores. El proceso del cambio –prosigue–, del modelo productivo hacia una economía sostenible necesita a los doctores como actores principales de la sociedad en la generación, transferencia y adecuación de la I+D+I. Los doctores han de jugar un papel esencial en todas las instituciones implicadas en la innovación y la investigación, de forma que lideren el trasvase desde el conocimiento hasta el bienestar de la sociedad"*. Se recalca su importancia en el avance del conocimiento científico a través de la *"investigación original"* (el entrecomillado figura en el texto del Real Decreto 99/2011), el carácter no sólo de estudiantes, sino de investigadores en formación, la naturaleza de *"elemento clave"* que tiene en estos momentos la formación de investigadores para una sociedad basada en el conocimiento, la flexibilidad ante la variedad de necesidades y métodos de formación, la creación de las llamadas *"Escuelas de Doctorado"* (art. 9), la fijación *"por vez primera de un plazo máximo de duración de los estudios de doctorado"* (por cierto, esto no es exacto, si se repasa, por ejemplo, el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, art. 7.5, se comprueba que ya contenía límites temporales para los estudios de doctorado, cuando afirmaba: *"La tesis doctoral deberá presentarse en un plazo máximo de cinco años desde la admisión del doctorando en los programas de Doctorado. Este plazo será ampliable por dos años, como máximo, por la Comisión de Doctorado, previo informe del Departamento correspondiente"*. No se puede hacer, pues, una afirmación así en un texto legal), la previsión de que los tribunales encargados de evaluar las tesis doctorales deberán estar conformados en su mayoría por doctores externos a la Universidad y a las instituciones colaboradoras (art. 14.2), o la mención internacional en el título de Doctor (art. 15).

de un campo de estudio y dominio de habilidades y métodos de investigación relacionados con dicho campo, capacidad de concebir, diseñar, crear, poner en práctica y adoptar un proceso sustancial de investigación o creación, capacidad de contribuir a la ampliación de las fronteras del conocimiento a través de la investigación original, capacidad de realizar un análisis crítico y de evaluación y síntesis de ideas nuevas y complejas, capacidad de comunicación con la comunidad académica y científica y con la sociedad en general acerca de los ámbitos de conocimiento en los modos e idiomas de uso habitual en su comunidad científica internacional, capacidad de fomentar, en contextos académicos y profesionales, el avance científico, tecnológico, social, artístico o cultural dentro de una sociedad basada en el conocimiento. Además, dice el artículo 5.2 que *“la obtención del título del Doctor debe proporcionar una alta capacitación profesional en ámbitos diversos, especialmente aquellos que requieren creatividad e innovación. Los doctores habrán adquirido, al menos, las siguientes capacidades y destrezas profesionales para: a) Desenvolverse en contextos en los que hay poca información específica, b) Encontrar las preguntas clave que hay que responder para resolver un problema complejo, c) Diseñar, crear, desarrollar y emprender proyectos novedosos e innovadores en su ámbito de conocimiento, d) Trabajar tanto en equipo como de manera autónoma en un contexto internacional o multidisciplinar, e) Integrar conocimientos, enfrentarse a la complejidad y formular juicios con información limitada, y f) La crítica y defensa intelectual de soluciones”*. Por otra parte, para acceder al Programa de Doctorado es necesario haber superado un período de formación y un período de investigación organizado, siendo necesario para acceder a dicho Programa en su período de investigación estar en posesión de un título oficial de Máster Universitario (arts. 18 y 19.1 del Real Decreto 1393/ 2007, y 6 del Real Decreto 99/2011) y después presentar una tesis doctoral (art. 21. Real Decreto 99/2011)²⁷.

27 Por otro lado, sorprende que una norma que regula el doctorado, que tiene, además, simple rango de Real Decreto, ni siquiera en su exposición menciona cómo se ha desarrollado el doctorado en España a partir, por ejemplo, de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983. Pero es que tampoco se argumenta sobre la base de la Ley Orgánica de Universidades actualmente en vigor, salvo una escueta mención al principio del Real Decreto. Parece que para el legislador de 2011 el doctorado es una especie de recién nacido que debe aprender sólo la lección del EEES, y, por consiguiente, debe reflejar sólo los tópicos y dogmas inherentes a esta pretensión política (sociedad del conocimiento, elemento fundamental de encuentro entre el EEES y el EEI, etc.). Hay una preocupación patente, y plenamente justificada, por la necesidad de impulsar la I+D+I, pero vinculada a las industrias y empresas (*“Los documentos europeos también destacan –dice– la necesidad de impulsar la I+D+I en todos los sectores sociales particularmente mediante la colaboración en el doctorado de industrias y empresas (...)”*). Pero no se dice expresamente nada acerca de lo que hasta ahora ha sido tradicional en el doctorado, que es el de servir como vehículo para la carrera universitaria (Vid. A. E. ASIS ROIG, “Aproximación histórica y significado actual del régimen jurídico del doctorado en España”, en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 273 y ss. Por ejemplo, el artículo 13.1 del Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por lo menos decía: *“El título de Doctor obtenido y expedido de acuerdo con lo dispuesto en los preceptos anteriores tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, surtirá efectos académicos plenos y habilitará para la docencia y la investigación de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales”*). Pero lo más grave es que el Real Decreto de 2011 se dicta después de varios años de profunda y dramática crisis, con recortes brutales para la investigación, y regula como si esto no existiera, con afirmaciones que más que desparpajo reflejan una insensibilidad que raya el autismo: *“De esta forma –arguye–, se define con claridad la misión de los doctores en la nueva sociedad del conocimiento, lo que redundará en el reconocimiento profesional y prestigio social, la idoneidad en las perspectivas laborales y en sus aportaciones al nuevo modelo de crecimiento”*. ¿Cómo se puede afirmar esto cuando se ha recortado el presupuesto para la investigación, desde hace ya tiempo? ¿Cómo es posible argüir como soporte de la nueva regulación “las perspectivas laborales” cuando hay miles que han tenido que emigrar por el maltrato que se les dispensa? ¿Realmente el legislador parte de la realidad o se ha inventado una virtual para aprobar estas normas? (Vid, por ejemplo, *El País*, de 2 de marzo de 2012, que dice: *“El recorte es ‘una bomba letal’ para la ciencia, advierten los investigadores”*, así como el editorial de este periódico del día 2 de abril de 2012, “Alarma en la ciencia”) La impresión que se tiene es la de que se ha tenido sólo en cuenta el conjunto de dogmas y tópicos que se han establecido para articular el EEES, y nada más. Se ha hecho un Real Decreto que, entre otros defectos, padece autismo. Por ello no sólo resulta algo pretencioso, sino un poco huero. Pretencioso porque con claro espíritu adánico cree estar inventando el doctorado, cuando hace siglos que está inventado (Cfr., de nuevo, A. E. ASIS ROIG, pp. 275 y ss.: primero, la *disputatio*, reflejo del método hipotético-deductivo; luego pasa el título por una concepción burocrática, ligada a temarios preestablecidos, y, por último, la que ha llegado hasta el momento presente, es decir, una formación investigadora que se explicita en un trabajo original, concebido éste como fundamento de la formación universitaria, en orden a alcanzar la condición de investigador y especialista altamente cualificado, con más preparación científica que Diplomados y Licenciados; concepción que ya se encontraba, por cierto, en la LRU de 1983 , como refiere el citado A. E. ASIS ROIG, p. 320, y que no es, por consiguiente, una aportación original ni del EEES ni de este Real Decreto 99/2011); y huero porque no se observa ninguna sustancia verdaderamente importante. Detrás de una terminología novedosa e hinchada (EEES, EEI, crecimiento

Este Real Decreto pretende, pues, más que regular los estudios de doctorado, **definir un arquetipo de doctor**, lo que no es exactamente igual. Junto a obviedades que un texto legal debe evitar (comprensión sistemática de un campo de estudio, capacidad para concebir, diseñar, crear, poner en práctica y adoptar un proceso sustancial de investigación o creación, etc.), contiene excesiva retórica sin que se sepa muy bien cuál es el provecho (“proceso sustancial de investigación o creación”, “diseñar, crear, desarrollar y emprender proyectos novedosos e innovadores”, etc.), y un concepto bastante forzado y hasta irreal, en algunos casos, de lo que es un investigador. Si una de las competencias que, según el artículo 5, debe tener un doctor es la de la “*capacidad de comunicación con la comunidad académica y científica y con la sociedad en general acerca de sus ámbitos de conocimiento en los modos e idiomas de uso habitual en su comunidad científica internacional*”²⁸, hay auténticos genios en sus disciplinas que no podrían entrar en el arquetipo que define el Real Decreto. Un brillantísimo Gregori Perelmán, que logró resolver la *conjetura de Poincaré*, y ni siquiera aceptó recoger la Medalla Fields, estaría condenado como doctor porque no se comunica bien con su entorno, cuando es notoria su valía como matemático. Hay un exceso de regulación y de pretensión totalizadora en este Real Decreto, que no capta adecuadamente la pluralidad de las disciplinas, su contenido y metodología²⁹, y la naturaleza misma de un buen número de investigadores, que no se ajusta a las definiciones que la norma impone. Piénsese que ORTEGA Y GASSET afirmaba que el científico viene a ser “el monje moderno”. “*El hombre de ciencia es un modo de existencia humana tan limitado como otro cualquiera y aun más que algunos imaginables y posibles*”. Proseguía ORTEGA: “*Resumo sólo lo urgente haciendo notar que con notoria frecuencia el verdadero científico has sido, hasta ahora al menos, como hombre, un monstruo, un maniático, cuando no un demente*”³⁰. Y esto lo afirmaba el famoso ensayista para resaltar que lo relevante es lo que produce ese ser, a veces, tan humanamente limitado.

sostenible, los que participan en el programa no son sólo estudiantes, sino *investigadores en formación* –¿qué efecto práctico tiene este cambio de palabras?–, la formación de investigadores es clave para la sociedad del conocimiento, etc., etc.) no hay nada sustancioso, en realidad, *pues el nervio del doctorado sigue siendo el proceso de preparación, y la elaboración y evaluación de la tesis* (art. 4 del Real Decreto 99/2011). Exactamente lo mismo que había, por ejemplo, en el Real Decreto 185/1985 o en el posterior Real Decreto 778/1998. Sólo que ahora se aumenta la burocracia, con un “documento de actividades de doctorado” o con las Escuelas de Doctorado, que, como es lógico, necesitan financiación, se fijan, asimismo, unos plazos con la enfática afirmación de que “*se establece por primera vez un plazo máximo de duración de los estudios de doctorado*” (lo cual, como ya se ha demostrado, sencillamente es incierto, porque el artículo 7 del Real Decreto 185/1985, ya establecía limitación temporal) y, además, esos plazos son quizá poco razonables para la elaboración de algunas tesis (piénsese en el trabajo de campo que hay que hacer, los viajes, la experimentación, la escasez de medios económicos que tienen las Universidades, etc., etc), pues habrá investigaciones que requerirán sin duda más años, si quieren ser calificadas como serias y útiles. Además, se sobredimensiona la movilidad como si ésta fuera el pasaporte para la calidad, y todo ello sin contar con el hecho de que con la fuerte crisis económica disminuirán las becas y ayudas y, por tanto, la investigación podrá retrasarse o, peor todavía, quedar paralizada y anulada. Es elocuente que, mientras el Real Decreto 185/1985, artículo 16, regulaba las Becas (“*El Ministerio de Educación y Ciencia –decía– efectuará anualmente una convocatoria pública de becas de ámbito nacional para estudiantes de Doctorado, sin perjuicio de las que pudieran realizar las propias Universidades u otras Entidades públicas o privadas*”), así como el posterior Real Decreto 778/1998, de 30 de abril (art. 16), ahora se deposita sólo la confianza en la financiación externa (cfr. Arts. 8 y 9 del Real Decreto 99/2011). Hay mucho énfasis en potenciar la investigación, pero la financiación que “se aporte externamente”, lo cual es como mínimo curioso, y, además, peligroso, porque *los donantes no suelen ser la madre Teresa de Calcuta ni seres espirituales que buscan compensaciones no medibles económicamente*, sino que imponen condiciones muy concretas (logotipos en paredes y mobiliario, cátedras vinculadas con la empresa v. gr.: Cátedra Yahoo de Tecnología informática de la Universidad de Stanford, etc.). Como refiere DIEZ GUTIÉRREZ (cit., p. 360), en algunos casos, “*los fondos aportados por la parte privada limitan abiertamente la libertad de pensamiento y la reflexión crítica, con cláusulas de confidencialidad y de exclusividad, que implican el derecho a impedir o aplazar la publicación de los estudios*”.

28 Lo relevante es publicar adecuadamente los resultados de la investigación; algo que es obvio, y que se ha hecho siempre. Lo demás es retórica.

29 Esto es patente en la capacidad de trabajar en equipo. Es obvio que en muchas ciencias ello resulta imprescindible; en otras, no lo es, pues lo ordinario es que se haga un trabajo individual. Unificar de este modo no es, por tanto, eficaz, y, probablemente, trae más perjuicios que beneficios. Véase, por ejemplo, la crítica que hace F. SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*, Thomson -Cívitas, Pamplona, 2ª ed. 2005, pp. 154 y 155, donde subraya el “absurdo” de la formación de grupos de investigación en determinadas disciplinas.

30 *Misión de la Universidad*, Alianza Editorial (1ª ed. 1930), Madrid, 1992, p. 56.

En resumen, este Real Decreto, participando legítimamente en toda la ideología del EEES, comete excesos retóricos y regula cosas que no debe ni puede regular³¹. Una cosa es pretender establecer normas jurídicas sobre el doctorado para garantizar una fundamental calidad y conectarlo con la sociedad del conocimiento, y superar, por tanto, deficiencias anteriores; y otra bien distinta es intentar definir y fijar un arquetipo único de doctor, pretensión no sólo excesiva que vulnera el pluralismo y la libertad que debe presidir toda actividad intelectual y de creación, sino absolutamente inútil, ya que cada disciplina tiene características propias, y lo que es esencial para unas (por ejemplo, el trabajo en equipo o en laboratorios), no lo tiene que ser para otras. *Lo prioritario es asegurar la calidad del producto, de la ciencia, y la evolución y el desarrollo del conocimiento; no tanto fijar arquetipos abstractos que estallan al enfrentarse con la realidad plural y cambiante de las distintas disciplinas.*

En cualquier caso, esta es la estructura que se ha impuesto de las enseñanzas universitarias, la cual se desenvuelve en una nueva dimensión en la que la movilidad, el cambio metodológico y la nueva organización para homologar en el ámbito europeo tienen un papel crucial. En apretada síntesis, ello significa que:

- las carreras tradicionales se reducen en tiempo —en particular, el título de Grado— y, en buena lógica, en contenidos, si bien no se reduce la intensidad del trabajo del alumno, en términos generales³²;
- el crédito asume un papel esencial. Un crédito se cifra en un máximo de 30 horas, y el número anual de créditos de un curso será de 60;
- el Máster adquiere fisonomía e importancia, y el doctorado, si bien en cuanto al resultado sigue el perfil tradicional, porque culmina con una tesis doctoral, se modifica de manera evidente, ya que se prevé, de un lado, la verificación de los Programas de Doctorado por el Consejo de Universidades, la autorización por las correspondientes Comunidades Autónomas y el sometimiento a un procedimiento de evaluación cada 6 años (art. 24, Real Decreto 1393/2007, y 10 del Real Decreto 99/2011) y, por otro lado, se establecen con carácter novedoso las llamadas “Escuelas de Doctorado”, creadas por las Universidades de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos (art. 9, Real Decreto 99/2011), se establece el “documento de actividades del doctorado” (art. 11.5), que no *“dará lugar a una puntuación cuantitativa pero sí constituirá un instrumento de evaluación cualitativa que complementará la evaluación de la tesis doctoral”* (art. 14.3), se fijan plazos de duración máxima de los estudios (3 años, para el tiempo completo, y 5 años para tiempo parcial³³) y se dispone, en fin, que las calificaciones son de “apto” o “no apto”³⁴ con el *cum laude tradicional* si se emite el voto

31 Se apoya en el artículo 149.1.30, CE, pero podría criticarse cierto *ultra vires de la habilitación legal*, por un contenido excesivamente reglamentista. Este mismo exceso fue denunciado por A. E. ASIS ROIG, “Aproximación y significado del régimen jurídico del doctorado...”, cit., p. 310, respecto del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero. Pero el vigente llega a unos niveles de regulación, por influencia de los documentos europeos, que constituyen cierto exceso, que puede mermar la autonomía universitaria. No se puede desarrollar aquí más este aserto, pues no es el lugar para ello. Pero los Anexos I y II del citado Real Decreto son expresivos de esta tendencia a reglamentarlo todo.

32 Vid. L. MARTÍN REBOLLO, “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo... cit.”, p. 18.

33 Como ya se ha dicho, la limitación temporal no es ninguna novedad. Se encontraba prevista específicamente en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, artículo 7.5 (“La tesis doctoral deberá presentarse en un plazo máximo de cinco años desde la admisión del doctorando en los programas de Doctorado (...”).

34 Se vuelve a retomar, pues, la dicotomía que existía en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero: artículo 10.7. “Terminada la defensa de la tesis, el Tribunal otorgará la calificación de “apto” o “no apto”, previa votación en sesión secreta”. En cambio, el Real Decreto 778/1998,

“secreto positivo por unanimidad” (art. 14.7), con posibilidad de mención en el título de “doctorado internacional” (art.15);

- aumenta considerablemente la burocracia³⁵, con un incremento del papel de la ANECA, que evaluará, por ejemplo, los planes de estudios de acuerdo con los protocolos de verificación (arts. 24 y 25, Real Decreto 1393/2007).

III Proceso de Bolonia y realidad académica: el papel del alumno

Indudablemente esto supone un cambio trascendental, muy ambicioso y que exige una financiación y adaptación adecuadas. Por otra parte, parece preocupar en exceso las exigencias del mercado³⁶. La Exposición del Real Decreto 99/2011, sobre las enseñanzas del doctorado es elocuente, como ya nos consta. Pero la Universidad tiene otros fines que trascienden este prosaico propósito, y que no se traducen siempre en una evaluación económica. Por lo que concierne a la metodología, la intención del legislador está clara en la *Exposición de Motivos* del Real Decreto 1393/2007, pues asevera que se debe hacer énfasis

de 30 de abril, que reguló el tercer ciclo y la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado, y derogó al Real Decreto 185/ 1985, estableció en su artículo 10, 6 las calificaciones de “no apto”, “aprobado”, “notable” o “sobresaliente”.

35 Véase el artículo que una persona que no es, precisamente, detractora del proceso, Carlos BERZOZA, ha publicado (“Sí a Bolonia, pero no así”, *El País*, de 9 de junio de 2008) y que dice: “(…) hay que reconocer que el proceso de convergencia en nuestro país ha sido un despropósito. Y lo sigue siendo con actuaciones como las de la Agencia Nacional de Evaluación, Calidad y Acreditación” (ANECA), que están inquietando a rectores, decanos y profesores. Hemos vuelto a caer en el vicio de este país, que es crear burocracia, solicitar datos absurdos, algunos de ellos incluso en contra de la autonomía universitaria, y no ir a la verdadera esencia de lo que debe ser un plan de estudios. Por estas razones digo sí a Bolonia, pero no de la forma que se está haciendo”.

36 En este sentido, F. SOSA WAGNER, “Bolonia y los estudios de Derecho”, *El Mundo*, de 16 de diciembre de 2008, pp. 4 y 5. “Son ahora los estudiantes – pocos – quienes se han levantado en algunos centros contra la reforma enarbolando unas banderas que, aunque de forma confusa, dan en la diana de sus trucos. Así, por ejemplo, cuando denuncian la entrega de la Universidad y sus títulos a las necesidades de las empresas, lo cual es en esencia cierto porque llevamos muchos años oyendo la cantinela de que la Universidad ha de ponerse al servicio de la sociedad. Lo que es a un tiempo cierto y falso. Porque si las demandas sociales han de ser atendidas, será previa adecuada valoración, y por supuesto, sin descuidar el mundo de las “Humanidades” o de los enfoques básicos imprescindibles – de la Filosofía, de la Física o de la Matemática – hoy relegados a un último plano por un Gobierno que, encima, blasona de “progresismo”. De forma un poco provocadora pero bien expresa Tomás y Valiente nos dejó escrito que “la Universidad es y debe seguir siendo tradicional, profundamente sospechosa y un poco inútil” (…).” Critica este autor lo que se está produciendo en orden a suprimir asignaturas y horas lectivas en cambalaches de pasillos y trueques de favores o intercambio de venganzas y cómo se ha metido de matute por nuestras autoridades en el ambicioso plan de creación del espacio europeo muchas cosas. Y dice “¿qué espacio europeo puede crearse cuando los planes de las Facultades de Derecho son distintos entre Valencia y Castellón, Sevilla y Córdoba, Santiago y A Coruña, León y Valladolid? ¿Qué posibilidades tendrán los estudiantes para la movilidad?”.

Hay otras posiciones igualmente críticas, como la del catedrático de Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, José Luis PARDO, que en un artículo titulado “La descomposición de la Universidad” (*El País* de 10 de noviembre de 2008), señala que se trata de una verdadera “reconversión cultural”, para reducir el tamaño de los centros en función del mercado. Afirma este profesor que bajo el sintagma de “la sociedad del conocimiento” se esconde, por una parte, “la sustitución de los contenidos cognoscitivos por sus contenedores, ya que confunde – en un ejercicio de papanatismo simpar – la instalación de dispositivos tecnológicos de informática aplicada en todas las instituciones educativas con el progreso mismo de la ciencia, como si los ordenadores generasen espontáneamente sabiduría y no fuesen perfectamente compatibles con la estupidez, la falsedad y la mendacidad; y, por otra parte, el “conocimiento” así invocado (…), es el dramático resultado de la destrucción de las articulaciones teóricas y doctrinales de la investigación científica para convertirlas en habilidades y destrezas cotizables en el mercado empresarial”. Concluye este profesor diciendo que lo “único que por ahora estamos haciendo, bajo una vaga e incontestable promesa de competitividad futura, es destruir, abaratar y desmontar lo que había, introducir en la universidad el mismo malestar y desánimo que reinan en los institutos de secundaria, y ello sin ninguna idea rectora de cuál pueda ser el modelo al que nos estamos desplazando, porque seguramente no hay tal cosa, a menos que la pobreza cultural y la degradación del conocimiento en mercancía sean para alguien un modelo a imitar”. Este mismo autor, en otro artículo titulado expresivamente “Ignorancia a la boloñesa” (*Revista de libros* núm. 158, febrero 2010), afirma: “Lo peor de este discurso tecnocrático es que olvida que todo el vacío elogio del conocimiento en el que se basa, su glorificación de la ciencia, o incluso del papel social de las humanidades, se apoya en un modelo de universidad que, precisamente en cuanto templo del saber, debe su valor como entorno de investigación y docencia al hecho de haberse instalado desde la época ilustrada en una suficiente independencia con respecto a las reglas del mercado y de la rentabilidad socioeconómica o política inmediata, es decir, el modelo mismo que se trata de desprestigiar y destruir. Pero si se elimina esa autonomía, se elimina también la fuente de la que emana el “poder” del conocimiento del que tanto nos maravillamos”.

en los métodos de aprendizaje de “*dichas competencias así como en los procedimientos para evaluar su adquisición*”, pues la nueva organización de las enseñanzas “*incrementará la empleabilidad (sic) de los titulados al tiempo que cumple con el objetivo de garantizar su compatibilidad con las normas reguladoras de la carrera profesional de los empleados públicos*”. Ello parece indicar que el método teórico y memorístico debe ceder a favor de otro en el cual se le concedan al alumno las herramientas para que aprenda, y que por tanto el estudiante adquiera un mayor relieve, y el profesor, más que incidir única y exclusivamente en la explicación, fomente la acción de aprendizaje por el alumno. Que se pase del “enseñar” al “aprender”. Como dice MARTÍN REBOLLO, la clase tradicional, sin desaparecer desde luego, debe dar más protagonismo *al estudio personal dirigido*³⁷. Pero lo que también plantea este nuevo escenario es la extensión o amplitud de los contenidos de las disciplinas. En este terreno se impone una seria reflexión en orden a recortar amplios temarios, engrandecidos —en el caso de Derecho— por la incontinencia legislativa de las últimas décadas, y configurarlos de forma más razonable y realista. Es claro que no se debe prescindir de lo sustancial o fundamental en el desarrollo de la formación del alumno, pero tampoco pueden desconocerse determinados factores que determinan tanto la enseñanza como el aprendizaje; a saber:

- las limitaciones de tiempo;
- las restricciones que imponen los mismos planes de estudio;
- la formación previa que tiene el propio alumno (en muchas ocasiones, y debido en gran parte a la deficiente situación de la enseñanza secundaria, con una ausencia de conocimientos básicos, e , incluso, de cultura general, que nuestros abuelos —cuando estudiaban— tenían)³⁸;
- la necesidad de marcar unos objetivos razonables, adecuados y eficaces para que el alumno se forme con el rigor propio de una Universidad, pero que tampoco se aturda con planteamientos fuera de lugar. Es decir, debe evitarse la fijación de unos objetivos imposibles de alcanzar. Es éste un error que, por deformación teórica,³⁹ se suele tener, no sólo en el ámbito académico, sino en otros, como el urbanístico o el económico. Ser ambicioso no significa ser un iluso. El profesor nunca debe perder de vista la posición del alumno (del alumno, además, concreto y real, del que la Sociedad presenta en un lugar y en un momento específicos, y no del alumno utópico o ideal,

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

37 “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo...”, cit., p. 33.

38 La vieja fórmula latina *Quidquid recipitur ad modum recipientis recipitur* (Cualquier cosa que se recibe, se recibe a la manera del recipiente), usada por los escolásticos, es esclarecedora. Y, si como dice J. A. MARINA (*Por qué soy cristiano. Teoría de la doble verdad*, Anagrama, Barcelona, 2005, p. 53), “ *vemos desde lo que sabemos*”, es también claro que aprendemos desde lo que sabemos. En la comunicación —y la enseñanza lo es— debe existir un emisor (profesor o profesora), un receptor (el alumno), un mensaje (el contenido, la técnica, los métodos o los datos), un canal, a través del que se comunica, y un código, esto es, un conjunto de conocimientos, de claves de interpretación previas para comprender lo nuevo que se intenta enseñar. Si no existe ese “código”, si no hay esa estructura de conocimientos previa, es harto difícil enseñar, y, por tanto, comprender. Este es uno de los fallos que se detecta, justamente, en muchos alumnos: la carencia de una base asentada de conocimientos para luego aprender otros nuevos. ¿Cómo es posible comprender qué es un contrato administrativo si antes no se sabe qué es un contrato, o, más todavía, un negocio jurídico? ¿Cómo se va a comprender cabalmente la posición constitucional de la Administración Pública si no se sabe qué es la división de poderes, desde un punto de vista técnico? En un ámbito totalmente distinto del Derecho: ¿cómo se va a comprender lo que es, por ejemplo, el “amor cortés” si antes no se sabe cómo era la Europa medieval?

39 Es decir, por un planteamiento teórico perverso, por no estar vinculado a la realidad, sino al ideal o al deseo. Recuérdese el viejo refrán que señalaba KANT, “*lo que es cierto en teoría, para nada sirve en la práctica*”

pues, en ocasiones, también se incurre en este error)⁴⁰. ORTEGA Y GASSET habla, justamente, del “estudiante medio”⁴¹. Rigor y seriedad no deben interpretarse como heroicidad. No es eficaz ni razonable fijar objetivos tan rigurosos y elevados, en cuanto a extensión de contenidos y metodología, que sólo unos cuantos “héroes” y “heroínas” los alcancen al final. Aquí se debe recordar que la Universidad está para servir a la Sociedad, y, en particular, para enseñar a personas concretas y limitadas (cfr. art. 1, LOU), lo cual, además, tiene un trasfondo humanista evidente que no se puede orillar, y que es coherente con el principio 4 de la Carta Magna de las Universidades europeas de 1988, que destaca que la institución universitaria es “*depositaria de la tradición del humanismo europeo*”. Como afirmara ORTEGA Y GASSET, sólo se puede enseñar lo que se puede aprender⁴². Decía textualmente este ilustre filósofo: “*En vez de enseñar lo que, según un utópico deseo, debería enseñarse, hay que enseñar sólo lo que se puede enseñar; es decir, lo que se puede aprender*”⁴³. Pues bien, en el

40 Lo que quiere decir que hay que partir, asimismo, del estado actual de las enseñanzas. Es frecuente que los alumnos alcancen cursos elevados de una carrera universitaria con notorias deficiencias de base, lo cual se comprueba fácilmente en la redacción, en el dominio del lenguaje, en la comprensión lectora que tienen para entender ciertas cosas, etc. Por ejemplo, cuando en Derecho Administrativo se habla de la formación del Derecho Público alemán, se parte de la base de que el alumno ya conoce lo que es la unificación alemana, de la misma forma que cuando se habla del Imperio Napoleónico o del Directorio de Primo de Rivera, en las explicaciones del concepto de Derecho Administrativo o del Estatuto Municipal de 1924, de Calvo Sotelo, respectivamente, se supone que ya se deben dominar determinados conocimientos de la Historia general. Pero no siempre es así. También procede tener en cuenta estos factores para luego evaluar adecuadamente los resultados de la enseñanza universitaria. En el diario *El País*, de 19 de octubre de 2008, bajo el significativo título de “Mucho título y pocas letras” (pp. 34 y 35), se aludía a las carencias gramaticales de los universitarios, que son un obstáculo para encontrar trabajo. Decía: “*Bastantes no pasarían el examen de ingreso al bachillerato de hace varias décadas*”. En este contexto, es evidente que debe preocupar el estado actual de la educación. Dice el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en “La educación sentimental”, incluido en su libro recopilatorio *Hamlet en Nueva York. Autores, obras, paisajes, escritos literarios* (La esfera de los libros, Madrid, 2008, p. 164): “*Como en tantos otros, mi preocupación es muy grande por lo que estimo degradación de la enseñanza media, descuartizada en pseudotecnismos pedagógicos y políticos, elaborados preferentemente, por cierto, según parece, por quienes se proclaman expertos en el modo de enseñar (pedagogía, psicología), pero que acaso lo sean un poco menos en cuanto a qué ha de enseñarse, que parece que habría de ser lo fundamental. Permitásemse alinearme, modestamente, en el ya vasto ejército de quienes lamentan la reducción mutiladora de las humanidades en el bachillerato. Entre esas humanidades que es urgente restablecer, si no queremos producir una raza de ignoros y de opacos morales, la lectura de los clásicos resulta imprescindible, y en particular la de los clásicos de la lengua española, que han configurado a lo largo de muchos siglos, por aportaciones sucesivas y múltiples, un sistema de análisis, de descubrimiento, de educación del alma humana que cuenta entre los más elaborados y refinados del panorama cultural del universo mundo*”. Por su parte, A. OLLERO (Qué hemos hecho con la Universidad. Cinco años de política educativa, Thomson -Aranzadi, Pamplona, 3ª ed. 2007, p. 54), bajo el contundente título de “*Analfabetismo ilustrado*”, subraya que el “*déficit de lectura, y el progresivo aumento de una formación audiovisual, va haciendo estragos. Cualquier profesor podría editar con éxito su increíble antología del disparate (...)*”. En la misma línea se pronuncia F. DE CARRERAS SERRA, “A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la Universidad española?”, cit., pp. 11 y ss. “*la preparación de quienes ingresan en la universidad es bajísima*”, afirma con rotundidad. Sobran, pues, palabras. Con este panorama es con el que hay que contar.

41 Vid. *Misión de la Universidad*, cit., pp. 41 y ss. Dice teniendo en cuenta, como es natural, las limitaciones innatas de este estudiante medio (que es, lógicamente, un arquetipo que se nutre del contexto social de cada tiempo y lugar), “*Aun reducida la enseñanza, como hasta aquí, al profesionalismo y la investigación, forma una masa fabulosa de estudios. Es imposible que el buen estudiante medio consiga ni remotamente aprender de verdad lo que la Universidad pretende enseñarle. Ahora bien, las instituciones existen –son necesarias y tienen sentido– porque el hombre medio existe. Si sólo hubiese criaturas de excepción es muy probable que no hubiese instituciones ni pedagógicas ni de Poder público. Es, pues, forzoso referir toda institución al hombre de dotes medias; para él está hecha y él tiene que ser su unidad de medida*”

42 Prosigue: “*¿Cuál fue el gran paso dado en la historia entera de la Pedagogía? Sin duda, aquel viraje genial inspirado por Rousseau, Pestalozzi, Fröbel y el idealismo alemán, que consistió en radicalizar algo perogrullesco. En la enseñanza –y más en general en la educación– hay tres términos: lo que habría que enseñar –o el saber–, el que enseña o maestro y el que aprende o discípulo. Pues bien, con inconcebible obcecación, la enseñanza partía del saber y del maestro. El discípulo, el aprendiz no era principio de la Pedagogía. La innovación de Rousseau y sus sucesores fue simplemente trasladar el fundamento de la ciencia pedagógica del saber y del maestro al discípulo y reconocer que son éste y sus condiciones peculiares lo único que puede guiarnos para construir un organismo con la enseñanza. La actividad científica, el saber, tiene su organización propia (...)*” (p. 43).

43 Cit., p. 43.

Ahora bien, ello tampoco es excusa para dar carta de naturaleza a la superficialidad y la mediocridad más grosera. Se trata de ser realistas, no de ser perezosos o irresponsables, que es bien distinto. El mismo ORTEGA Y GASSET apuesta en este contexto por el rigor. Dice: “*Reducido el aprendizaje de esta suerte al mínimo en cantidad y calidad, la Universidad será inexorable en sus exigencias frente al estudiante*” (p. 74); y también por el afán de excelencia indispensable en la Universidad, pues asimismo esos “seres de excepción” existen y son útiles para la Sociedad. Por eso el ensayista argumenta que la Universidad no puede ser sólo eso, una institución para el estudiante medio, sino además una institución para el avance de la ciencia. Arguye: “*Si la cultura y las profesiones quedaran aisladas en la Universidad, sin contac-*

caso del Derecho procede tener en cuenta estos factores. A la pregunta ¿qué se debe enseñar?, se debe responder, como lo hace MARTÍN REBOLLO, con esta afirmación: “Se debe enseñar lo fundamental, lo esencial, lo básico. La norma vigente, además, dice que en el Grado no se puede prever “el reconocimiento oficial de especialidades (...)”⁴⁴. Hay que aplicar, entonces, lo que GONZÁLEZ NAVARRO⁴⁵, tomando ideas de ORTEGA Y GASSET, llama principio de economía de la enseñanza⁴⁶. Este principio comporta que tanto los programas como las clases se deben ajustar a los criterios de *complitud* – abordar todos los temas esenciales, si bien no con carácter exhaustivo –, *claridad* – lo que supone comunicar bien, con orden y sistemática –, y *síntesis* – es decir, contraerse a lo esencial. Si esto es así, es evidente que el conocimiento del Derecho que se puede enseñar en una Facultad está en directa relación con lo que se puede aprender, y es obvio que no se pueden aprender muchas cosas, por las limitaciones temporales⁴⁷. Arguye MARTÍN REBOLLO que para él son importantes: a) aprender a moverse en el Ordenamiento jurídico (sistema de fuentes, localización y preferencia de normas, etc.); b) asumir un conjunto de valores y principios, que son los que iluminan la misma normativa, y c) aprender a razonar, que es tanto como decir “aprender a aplicar”; esto es, operar con las normas y con los conceptos y técnicas, que es un trabajo lento y al que se llega poco a poco, merced a acercamientos constantes, y con arreglo a distintas vías⁴⁸. En este punto una de las cosas positivas que tienen los nuevos planes de estudio es la de incidir más en la elaboración de trabajos y en la realización de prácticas, si bien debido a la insuficiencia de personal y la escasa preparación de muchos alumnos, el avance es más teórico que real, pues un trabajo bien hecho requiere más esfuerzo y dedicación que la memorización pura y simple y, además, no se puede utilizar una metodología que es apropiada para clases de 30 ó 40 personas, a una clase de más de 200 personas.

Por lo tanto, no se puede menospreciar el intento de modificar de forma realista viejos métodos de enseñanza, para partir de las necesidades e intereses del alumno. Incentivar el estudio de casos prácticos, el análisis de jurisprudencia, las actividades de seminario, las

to con la incesante fermentación de la ciencia, de la investigación, se anquilosarían muy pronto en sarmentoso escolasticismo. Es preciso que en torno a la Universidad mínima establezcan sus campamentos las ciencias- laboratorios, seminarios, centros de discusión. Ellas han de constituir el humus donde la enseñanza superior tenga hincadas sus raíces voraces. Ha de estar, pues, abierta a los laboratorios de todo género y a la vez reobrar sobre ellos. Todos los estudiantes superiores al tipo medio irán y vendrán de esos campamentos a la Universidad, y viceversa. Allí se darán cursos desde un punto de vista exclusivamente científico sobre todo lo humano y lo divino”.

44 Cit., p. 29.

45 *Derecho Administrativo Español*. Tomo I, Eunsa, Pamplona, 2ª ed. 1993, pp. 603 y 604

46 Es, en efecto, en el ensayo de ORTEGA *Misión de la Universidad*, cit., pp. 48 y ss., donde se encuentra expresamente recogido y desarrollado este principio. “Urge, pues, –dice–, instaurar la ciencia de la enseñanza, sus métodos, sus instituciones, partiendo de este humilde y seco principio: el niño o el joven es un discípulo, un aprendiz, y esto quiere decir que no puede aprender todo lo que habría que enseñarle. Principio de la economía en la enseñanza”. Un poco después, afirma: “El principio de economía no sugiere sólo que es menester economizar, ahorrar en las materias enseñadas, sino que implica también esto: en la organización de la enseñanza superior, en la construcción de la Universidad hay que partir del estudiante, no del saber ni del profesor. La Universidad tiene que ser la proyección institucional del estudiante, cuyas dos dimensiones fundamentales son: una, lo que él es: escasez de su facultad adquisitiva de saber; otra, lo que él necesita saber para vivir”. Pero, incluso, hay aquí límites, pues: “No basta que algo sea necesario; a lo mejor, aunque necesario, supera prácticamente las posibilidades del estudiante y sería utópico hacer aspavientos sobre su carácter de imprescindible. No se debe enseñar sino lo que se puede de verdad aprender. En este punto hay que ser inexorable y proceder a rajatabla” (p. 51). Por eso entiende que no hay más remedio que volverse ahora contra esa inmensidad y usar el principio de economía, como un hacha. “Primero, poda inexorable” (p. 49).

47 Vid. L. MARTÍN REBOLLO, cit., p. 30.

48 Debe añadirse a esto, aunque el citado profesor no lo refiera expresamente, la necesidad de aprender a razonar técnicamente. No basta con el razonamiento ordinario, sino que es preciso incidir en la razón jurídica propia de la Ciencia del Derecho.

pruebas de autoevaluación sobre la base de un conjunto de preguntas, el manejo eficaz de tecnologías para buscar información, etc. es un avance evidente. Lo que sucede es que con el Plan Bolonia las cosas no se han hecho de forma adecuada, sino precipitada y sin medios económicos ni personales. El método de enseñanza que se enfatiza en Bolonia, si se quiere hacer bien, claro está, es más difícil tanto para el profesor como para el alumno⁴⁹, y, como dice LAPORTA, “*es imposible de desarrollar en clases masificadas como son las de los estudios de derecho en la mayoría de nuestras universidades*”⁵⁰. Por otra parte, no es correcto configurar todas las enseñanzas universitarias pensando sólo en el mercado y en el empleo, ni, por tanto, rebajar la preparación intelectual del alumno. Menos correcto es ahogar al profesorado en una burocracia estéril, que no sólo le impide desarrollar la docencia, sino la misma investigación. La mala suerte, asimismo, ha jugado un papel crucial en los últimos años, con recortes muy severos para las Universidades, y la imposibilidad, incluso, de contratar más profesorado. Ya no hablemos de nuevas instalaciones con mejor aptitud para la aplicación de nuevos métodos (seminarios, debates, etc.), pues entonces nos adentraríamos en el terreno de la utopía.

IV Algunas conclusiones provisionales

De todo lo expuesto hasta aquí podemos extraer algunas conclusiones, si bien éstas tienen que ser por fuerza provisionales. A pesar de ello, es palmario que ya se han marcado algunas tendencias que dibujan un panorama relativamente definido en la articulación práctica de este Proceso, por lo que se puede afirmar:

PRIMERA.- El Proceso de Bolonia ha sido asumido en España por los Partidos políticos más significativos (PP y PSOE) cuando han estado en el poder; ello se ha hecho sin excesivo debate y de forma un tanto silenciosa, invocando tópicos y dogmas de forma superficial, y sin calibrar las consecuencias que ello tiene para el presente y el futuro de las Universidades y, en general, para la sociedad española. *Se puede afirmar que se han establecido unos postulados*⁵¹ *(movilidad, cambio metodológico, etc.) para el cambio, basados en exigencias de tipo práctico, pero no por la evidencia ni por la demostración* de que sean óptimos. Tampoco se ha acreditado que se tengan los presupuestos necesarios (económicos, personales, etc.) para efectuar ese cambio.

SEGUNDA.- Este Proceso comporta una transformación capital. No es desde luego cualquier reforma, sino una modificación de calado, que supone la supresión de los títulos tradicionales por unos nuevos inspirados en el modelo anglosajón (Grado y Máster, sobre todo, porque el Doctorado mantiene su perfil esencial). La nueva estructura implica, además, un

49 De hecho, ya se observan protestas por parte del alumnado, como sucede con el Consejo de Estudiantes de la Universidad del País Vasco (*Elcorreo.com*, de 24 de marzo de 2012), que propone la reducción de las clases presenciales, y no hacer tantos exámenes, así como la revisión de los planes de estudio. Según dicen estos estudiantes, las Universidades han entendido mal lo que es el EEES, y *creen que sólo significa asistencia obligatoria de los alumnos y realizar pruebas de evaluación cada semana*. Con independencia de que esta crítica puede ser fácilmente rebatida, ya que parece que lo que preocupa es “trabajar más”, es obvio que hay algo que falla en la configuración de esta nueva metodología.

50 F. J. LAPORTA SAN MIGUEL, “El proceso de Bolonia y nuestras Facultades de Derecho”, *Revista de Estudios Jurídicos* n° 10/2010 (Segunda Época), Universidad de Jaén, p. 5, quien sostiene que una clase adecuada debería tener como máximo 60 alumnos; los seminarios entre 15 y 20, y las tutorías uno, dos o tres en casos excepcionales. Algo, como cabe imaginar, muy lejos de la gran mayoría de las Facultades de Derecho españolas.

51 Como es sabido, un postulado es una *proposición cuya verdad se admite sin pruebas*, y resulta necesaria para posteriores razonamientos (Vid. DICCIONARIO RAE).

cambio de metodología y una restricción de los contenidos. Es, además, previsible que en el establecimiento y desarrollo de los másters las Universidades privadas salgan con una ventaja clara. Lo que no es necesariamente positivo para los alumnos de estratos sociales más modestos; y, como es natural, con el paso del tiempo esto supone una pérdida de mucha inteligencia y capacidad, que se malogra por carencias económicas. Comporta, pues, una evidente regresión social y cultural.

TERCERA.- Al menos teóricamente, traslada el protagonismo al alumno. Algo que resulta, en principio, positivo; porque, como decía ORTEGA, “la Universidad tiene que ser la proyección institucional del estudiante”. Pues ciertamente ha habido planteamientos equivocados, por poco realistas, que no eran eficaces para la formación del alumno. No obstante, esto exige unas condiciones adecuadas que no se han ponderado de forma equilibrada. El cambio de metodología impone más personal y mejores infraestructuras. Impone, pues, más y mejor financiación, paradójicamente en un momento histórico en el cual sólo se habla de recortes por todas partes⁵². Pero es que, además, aconseja un cuerpo de profesores y profesoras bien retribuido y adecuadamente motivado. Y esto tampoco se ha hecho. Es más, desde mayo de 2010 se han rebajado las retribuciones a los profesores funcionarios, y además se ha impulsado

incluso, una disminución del personal contratado. Si a esto se le añade un aumento irracional del trabajo burocrático, es claro que la ecuación no sale⁵³.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

52 Un defensor del proceso J. DÍEZ-HOCHLEITNER, cit., afirma que “no olvidemos que el proceso de Bolonia se inicia en España en pleno ciclo de bonanza bajo el lema “a coste cero”. Tampoco que el gasto público en educación superior en la OCDE es del 1,3% del PIB, mientras que en España se sitúa en torno al 1%”, y que como señaló la Declaración de Lovaina adoptada en 2009, es necesaria mayor inversión pública. “Sin ella –dice este profesor–, el riesgo de un sonoro fracaso es evidente, pues el nuevo diseño de las enseñanzas –grupos de enseñanza reducidos, evaluación continua, etc.– no resistirá el paso del tiempo sin más medios. Además, no cabe duda de que, si no se adoptan las medidas oportunas, la reforma puede comportar un peligro de alejamiento de las clases sociales más desfavorecidas a la enseñanza superior”. Nótese que esto lo dice un ferviente defensor de Bolonia, que confiesa no comprender bien los motivos que propiciaron el manifiesto “Saquemos los estudios de Derecho del Proceso de Bolonia”. Lo cual revela cuál es su posición. Pero, incluso así, observa peligros ciertos.

53 Como ya se ha anticipado, hace poco se ha aprobado un polémico *Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, que para mayor escarnio establece una modificación del régimen de dedicación del profesorado universitario (reforma el art. 68 de la LOU), sobre la base de los sexenios que supone un incremento de trabajo para el profesorado que no tenga sexenios. Este Real Decreto-ley se ha aprobado *sin contacto previo* con los representantes de las Universidades, y ya ha sido rechazado con contundencia por los rectores de las Universidades públicas de Cataluña (cfr. *La Vanguardia* de 24 de abril de 2012), Andalucía y Canarias, así como por la CRUE, que consideran inapropiadas las medidas de subida de tasas o la fundamentación en un único indicador –el sexenio– de la calidad de investigación, ya que hay una pluralidad de ramas de conocimiento, y diversas actividades asociadas a la investigación que no son reconducibles al sexenio. En el comunicado de prensa de 25 de abril de 2012 la CRUE afirma: “El profesorado, que también se ve afectado por las últimas medidas, ve cómo se le reducen las condiciones laborales y se le modifica unilateralmente el régimen de dedicación. No hay discusión alguna sobre la importancia de la evaluación de la investigación, pero cabe señalar que esta evaluación ha sido hasta ahora, y sigue siendo, voluntaria por parte de cada profesor, y no tiene como objetivo discernir si se investiga o no, sino establecer únicamente el nivel. Conviene recordar que los procesos de evaluación han tenido una contestación importante en algunos campos científicos, con resultados muy dispares. Asimismo, cabe remarcar que estas medidas aprobadas por el Gobierno no tienen en cuenta la dedicación de este colectivo a las funciones de gestión administrativa y la transferencia del conocimiento. Esta última función es imprescindible para la transmisión del conocimiento científico y tecnológico generado en las universidades al tejido social y productivo”.

Habría que decir varias cosas: 1º) que los sexenios se han definido como un índice más o menos claro de excelencia investigadora; 2º) que su retribución es muy pobre; 3º) que su solicitud es voluntaria, y no obligatoria hasta ahora; 4º) que no constituyen una sanción, sino un elemento de motivación; y 5º) su regulación necesita ser mejorada para otorgarle más seguridad jurídica, como ya se destacará en este trabajo. Porque hay campos –como el de Economía– sobre los cuales incluso el Senado se ha pronunciado por unanimidad para que se revisen criterios y procedimientos (Cfr. J. JULIÁ, que es rector de la Universidad politécnica de Valencia, y vicepresidente de la CRUE, “La transferencia de conocimiento y el profesorado”, *El País*, de 29 de abril de 2012). El legislador, sin duda teniendo en cuenta la estridencia de algunos medios de comunicación que se la tienen jurada al profesorado universitario –en particular, a los funcionarios de las Universidades públicas– y algún informe como el del BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, que han destacado que *una parte del profesorado universitario cobra pero no investiga* (lo cual no es del todo cierto, además), ha cogido el “rábano por las hojas” y ha introducido esta boutade que lo único que revela es la falta de conocimiento de lo que es una carrera universitaria, y del derecho del alumno a tener una calidad en el servicio. Un desconocedor de la materia puede llegar a entender que es positivo, y que deben dar más clases los que menos investigan. Craso error. Si el profesor universitario debe ser un investigador y un docente (la Carta Magna de las

CUARTA.- Debido a lo anterior, es previsible un empobrecimiento de la preparación teórica del alumno, lo cual es particularmente grave en una carrera tradicional y esencial para el funcionamiento de la sociedad como es la de Derecho. Una carrera que, además, sirve para nutrir a importantes cuerpos de funcionarios que constituyen uno de los nervios de la sociedad, y que de hecho la articulan (Jueces y Fiscales, Notarios, Registradores de la Propiedad, Inspectores, etc., etc.). Es palmario que el alumno medio si se acostumbra a aprobar “con mayor facilidad” por virtud de la relevancia de la puntuación de las prácticas, de las evaluaciones continuas, etc., sufrirá mucho más cuando quiera participar en los procesos selectivos de los indicados cuerpos de funcionarios, en los que se exigen temarios bastante extensos, y una disciplina y esfuerzo que también hay que cultivar, porque no se improvisan.

QUINTA.- Las normas jurídicas que se han aprobado, en algunos casos, no han abordado la cuestión con la profundidad suficiente. De manera que, de un lado, no han marcado pautas lo suficientemente precisas y, de otro, contienen en ocasiones un exceso de regulación y de rigidez, lo que disminuye la capacidad operativa de la Universidad (el caso de la nueva regulación del art. 68 LOU es paradigmático en este extremo). Se constata, por lo demás, una ambición un poco suicida, ya que parece que pretenden la cuadratura del círculo (asignaturas transversales, disminución del contenido de las tradicionales, coste cero, reducción temporal, cambio metodológico sin medios, etc.). Además, han prescindido de la misma evolución de las enseñanzas de los últimos años, con la comisión de errores bastante

Universidades Europeas – Bolonia, 1988– destaca que “*la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora*”), es obvio que beneficia más al alumno el que investiga más que el que no lo haga. El Real Decreto-ley sólo piensa en la reducción del gasto, pero se muestra incapaz de reconducir el asunto de forma lógica, ya que con esta norma lo que se hace es:

- a) *sobrecargar más a los que no tienen sexenios* –lo que es una especie de sanción, y no un incentivo, ya que al estar anegados de clases es obvio que no investigarán ya jamás–. El sexenio nunca ha tenido esta función “sancionadora”;
- b) *utilizar incorrectamente como unidad de medida de dedicación del profesorado el crédito ECTS*, pues según la normativa vigente ese crédito mide toda la carga de trabajo que ha de realizar el estudiante, y no el tiempo que debe dedicar el profesor a impartir una asignatura (crítica de los rectores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y de la Universidad de La Laguna);
- c) *propiciar el despido del profesorado contratado*;
- d) *perjudicar al alumno*, que deberá tener más clases con los profesores –en teoría– con menos méritos. Lo que, además, es contradictorio con el aumento de tasas que aquél soporta. Lo lógico sería –y siempre aceptando como premisa que sexenio y calidad van de la mano, lo cual es un postulado, no una realidad demostrable siempre– que quien paga más tenga un servicio de mayor calidad;
- e) *obstaculizar, asimismo, la movilidad*, ya que sobre ese profesorado sin sexenios recaerá la losa de un trabajo docente sin tasa (¿Pero no hablamos quedado que con Bolonia la movilidad es fundamental?);
- f) *despreciar la docencia*, que sería asignada preponderantemente a los menos relevantes;
- g) *establecer mayor rigidez para que las Universidades asignen docencia*, y, por ende, introducir un nuevo problema en un momento difícilísimo en el cual hay reducción de plantillas y recortes sustanciales de presupuesto; y
- h) *perjudicar a los profesores más jóvenes*, que verán bloqueada su labor investigadora y su propia formación por la enorme cantidad de clases que deben dar. Pues en los primeros años muchos profesores y profesoras jóvenes no tienen sexenios, no porque no investiguen, sino porque no han tenido tiempo para lograrlos. Ello, además, supone que a medio plazo se *dificulta la renovación equilibrada de las plantillas*, pues se neutraliza la carrera del profesor joven, y con ello la natural evolución del profesorado

En resumen, debe criticarse duramente la frivolidad y desconocimiento radical de un legislador que se deja guiar por cantos de sirena y se muestra incapaz de reconducir la nave hacia buen puerto. No se niega el valor del sexenio –y conste que el autor de estas líneas tiene varios sexenios–, sino su *uso para finalidades que no son las propias de este complemento voluntario*. Si el legislador quiere en serio –y no de boquilla– fomentar la investigación y la obtención de sexenios, lo que tiene que hacer es incentivar más y mejor la obtención de los mismos, regular con más rigor su tramitación, y sobre todo asignar más dinero, y no jugar demagógicamente con la Universidad sin inyectar un euro al fomento de la investigación. Por lo demás, es como mínimo dudoso que un Real Decreto-ley sea la norma adecuada para introducir este cambio: ¿dónde está aquí la extraordinaria y urgente necesidad que reclama el art. 86.1 de la Constitución Española? ¿Es que la economía va a despegar de inmediato por ponerse en práctica esta *ocurrencia* de última hora? Asimismo, es técnicamente discutible que un incentivo que es “voluntario”, se convierta en un requisito fundamental para el establecimiento de la dedicación docente. Más discutible todavía es que esto se haga nada menos en una norma de rango legal, confirmando una rigidez innecesaria a las distintas Universidades que se encuentran, asimismo, en distintas situaciones. Hay algo que no se estructura bien aquí. Es igual que si a un empresario se le tratara peor por no haber obtenido una subvención o cualquier tipo de incentivo de carácter voluntario, tal vez porque ni siquiera se planteó solicitar esa subvención. Hay algo que no encaja ni lógica ni académicamente, ya que parece que a los que menos méritos tienen son a los que se les impone más docencia, como si ésta fuera algo de peor condición, y los alumnos no tuvieran derecho a tener a los mejores docentes, cuando al profesor de verdad lo que en realidad le gusta es ser docente e investigador al mismo tiempo; y la pregunta surge de inmediato: ¿es que la docencia es tan poca cosa?; ¿es que no tiene valor el estar más preparado y obtener más sexenios para enseñar?.

elocuentes, como sucede con el Real Decreto 99/2011, que llega a decir que por primera vez se establecen unos plazos para el doctorado, cuando ha quedado demostrado que no es así, porque el Real Decreto 185/1985 contenía ya una limitación temporal. Ha habido precipitación, y un entendimiento demasiado lineal de la operación que se abordaba. No se puede justificar que sólo prime la empleabilidad, como dice textualmente el Real Decreto 1393/2007, o que se hagan reformas legales sin la adecuada financiación y sin reparar en la fuerte crisis que atravesamos. *Mayor crítica merece, como ya nos consta, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril*, que no sólo aumenta en exceso las tasas para los alumnos, sino que establece demasiada rigidez para la dedicación docente, con claro perjuicio para las Universidades y el mismo profesorado (especialmente el más joven). Lo único que ha preocupado en esta norma de urgencia es la reducción del gasto.

SEXTA.- Predomina en este proceso el peso de los pedagogos⁵⁴, lo cual se comprueba en la terminología, en la insistencia en capacidades, destrezas, etc. Pero, en realidad, no ha habido un debate serio, en parte por la pasividad del profesorado (aunque ha habido sin duda excepciones e hitos de cierto relieve como por ejemplo la firma del manifiesto "Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia) y por la entrega de Rectores y Decanos, que han actuado más como políticos que como universitarios; no así de algunos alumnos (no todos, ciertamente) que han estado a la altura de las circunstancias, y han quedado, desde luego, mejor que muchos profesores y cargos universitarios. Por lo demás, no se ha sabido sopesar las especialidades de cada carrera, con una política de generalización que no es ni adecuada ni justa. No se ha tenido en cuenta, por ejemplo, que, en el caso de Derecho, países tan significativos como Alemania han quedado fuera del proceso de Bolonia. Y en el Reino Unido lo que se ha estimado es que su sistema (Bachelor y Máster) se ajusta perfectamente al EEES, sin realizar cambio alguno.

SÉPTIMA.- En conclusión, la opinión que se puede tener de esta modificación no puede ser positiva, sino muy crítica. Es un artificio político, impulsado por dogmas y tópicos propios del EEES que suenan muy bien en teoría (circulación de profesores, alumnos y personal de administración de servicios, cambio metodológico, acercamiento a Europa, etc.), pero que no se han aplicado con seriedad en la práctica, en la que lo único que se ha apreciado es una lucha para elaborar los planes de estudio, una burocracia absurda y sin sentido, y una falta de financiación que pone en tela de juicio la verdadera voluntad de que ese proceso salga adelante. La prueba es que una persona que no es sospechosa de ser un detractor, como es Carlos BERZOZA, ha afirmado categóricamente que *"el proceso de convergencia en nuestro país ha sido un despropósito"* (*"Sí a Bolonia, pero no así"*, *El País*, de 9 de junio de 2008). BORGES decía en su famoso *"El Golem"* que *"Los artificios y el candor del hombre no tienen fin"*. Se podría decir que aquí no sólo ha habido candor, es decir, ingenuidad y pureza de ánimo; ha existido y existe descarada irresponsabilidad.

54 Hay quien afirma que *"uno tiene la sensación de que los autores de estos planes no han pisado nunca un aula universitaria y su idílica y optimista visión del aprendizaje es meramente doctrinal y teórica"* (F. DE CARRERAS SERRA, "A propósito de Bolonia...", cit., pp. 22-23. Por su parte, J. R. CAPELLA, "La crisis universitaria y Bolonia", *El viejo topo*, núm. 252, 2009, p.15, asevera que la mayor parte de estas innovaciones *"proceden de las Facultades de Pedagogía, con un énfasis en las metodologías docentes y no en los contenidos transmitidos, que tan notables resultados han cosechado ya en la calidad de la enseñanza media"* (y, como cabe imaginar, lo de la "calidad" en la enseñanza media lo dice como ironía).

Anexos⁵⁵

Anexo I. “Bolonia: un camino torcido para el estudio del derecho”

No es la primera vez que en España nos lanzamos a la piscina europea sin saber si tiene agua o no, o si ésta se encuentra en condiciones para poder nadar sin peligro. Arrastramos un papanatismo congénito que hunde sus raíces en el tiempo –por lo menos desde la Ilustración, y sus propuestas europeizantes–, y que parece que no deja de brillar a la menor oportunidad. Ese papanatismo, envuelto con eslóganes políticamente correctos, hace perder la capacidad crítica y reflexiva de muchos, especialmente de aquellos que se sientan en las poltronas de los ministerios o de los que aspiran con el tiempo a cubrir con sus serranos cuerpos tan preciados muebles. Y así se sientan las bases para cometer errores de bulto, que en muchos casos producirán daños difícilmente reparables en el futuro. Algo de esto se está produciendo con el denominado “Proceso de Bolonia”, que pretende implantar el Espacio Europeo de Educación Superior a partir del año 2010, y que, en síntesis, persigue: a) garantizar la homologación de títulos, y b) permitir una mayor movilidad de profesores y estudiantes. En este marco, se propugna una transformación de los métodos de enseñanza, y, por ende, un mayor protagonismo del propio alumno en el aprendizaje, para que adquiera “destrezas”, “habilidades” y “competencias”. No interesa en este artículo abundar en las críticas que a este proceso se hacen (mercantilización de la educación superior, mayor gasto para el estudiante que quiere cursar el máster, la escasa financiación, etc., etc.), sino centrarnos en los efectos que el proceso implica para una carrera como es la de Derecho, que tiene un carácter eminentemente nacional, que exige una formación específica que, quizá, no se pueda asimilar a otras carreras de distinta naturaleza. Por eso recientemente se ha suscrito por cientos de profesores de Derecho de toda España un manifiesto que lleva el significativo título de **“Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia”**, cuyos firmantes principales son maestros reconocidos nacional e internacionalmente (García de Enterría, Díez Picazo, Atienza, Muñoz Machado, Menéndez, Laporta, etc., etc.), y que subraya los peligros que este proceso puede traer para la formación de los juristas. En este manifiesto se dice que este proceso puede *“suponer para los estudios de derecho de nuestro país un paso atrás, seguramente irreversible, que determinará la degradación de las profesiones jurídicas y el empequeñecimiento de la aportación de los juristas a la organización de la convivencia y la estructuración de la sociedad del siglo XXI”*.

Se critica la forma en que se están elaborando los planes de estudios, que tendrá como resultado la formación de un jurista de tono menor, pegado a la letra de la ley, más que a su espíritu, y con una preparación de corte profesional de escasa trascendencia cultural. Y que estos planes, aparte de perseguir en muchos casos una formación meramente generalista, ligera y de carácter más descriptivo que crítico, se centran demasiado en cuestiones subalternas, en habilidades prácticas que cualquier persona normal las aprende muy bien en poco tiempo (formularios de contratos, modelos de demandas o querellas, etc.); en cambio, no se incide en la preparación profunda, científica y cultural, que le permitirá asumir una perspectiva más amplia y más rica, y que le capacite para adaptarse a nuevas situaciones, que necesariamente se definen en un mundo dinámico y globalizado como el actual. Ade-

55 Se refieren aquí distintos artículos de opinión del autor que afectan directamente al tema que se analiza, y que han sido publicados en medios digitales, salvo alguno que está inédito todavía.

más, se olvida algo esencial: que la Universidad tiene fines propios, y no puede convertirse en un simple instrumento del mercado. De forma que la formación en Derecho no puede aspirar exclusivamente a satisfacer las necesidades de éste. Un jurista bien formado es algo más que un leguleyo que domina destrezas y habilidades prácticas, sin saber qué finalidad social o económica persiguen tales habilidades y destrezas. El pragmatismo tiene alas muy cortas, y no permite volar más allá de lo concreto y lo inmediato (Ortega y Gasset calificaba al pragmatismo norteamericano de una tesis “*tan audaz como ingenua*”). Es éste el error en el que incurren los llamados “prácticos”, que son incapaces de elevar el dintel de su preparación más allá de lo que tienen que hacer mañana. Pero una formación universitaria tiene, justamente, que romper con firmeza estos estrechos límites. Una formación jurídica sería no sólo se circunscribe a saber el qué, sino que tiene que conocer el cuándo, el porqué, el cómo y el para qué. No basta con saber qué es la propiedad, o la libertad religiosa, o el recurso contencioso-administrativo, sino que es preciso conocer cuándo surgen, por qué se mantienen, cómo se aplican y para qué sirven. Quedarse en lo superficial, en lo fácil, sólo forma individuos acrílicos, manejables por el poder de turno, que carecen de los recursos intelectuales para cuestionar o valorar lo que éste haga. Individuos, por tanto, no sólo menos capacitados, sino menos libres, sujetos a todo tipo de peligros derivados de la demagogia, los caudillismos y la superstición. Con un sistema de enseñanza tan ligero se produciría, sin duda, un aterrador acercamiento a las cosmovisiones de *Un mundo feliz*, de Huxley; 1984, de Orwell y *Fahrenheit 451*, de Ray Bradbury; es decir, sociedades de hombres y mujeres que se ajustaran a unos cánones prefijados por el poder, y que, por ello mismo, serían dóciles, felices y muy eficaces. ¿Para qué leer y pensar, si ya el poder lo hace por nosotros, y, siguiendo sus normas, seremos felices y rentables? Eso de reflexionar sería el refugio de los aburridos y de los inútiles, que no tienen nada mejor que hacer. Pero es evidente que, con esta forma de concebir la enseñanza superior, tendríamos, eso sí, *más “sujetos” felices, pero menos “personas” activas*.

La enseñanza universitaria está destinada a formar hombres y mujeres libres y configurar una sociedad plural, donde la igualdad y la justicia sean valores reconocidos y estimados, como, por otra parte, establece el mismo artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978. Por tanto, debe situar “*a la persona en el centro de su actuación*”, como dice textualmente el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000. Ojo: a la persona, no a las empresas o a una determinada concepción ideológica, o concreto modelo económico, que tienen un valor relativo, frente al valor sustancial, absoluto y permanente de la persona. Por eso el manifiesto dice certeramente: “*El riesgo que corremos es evidente: la creación de un jurista menor, liviano y acrílico, con tendencia al pragmatismo de vía estrecha y a la docilidad, incapaz de elevarse por encima de las pequeñas y eventuales regulaciones del día para proyectar una verdadera mirada profesional al mundo del derecho. Casi todo el derecho que vaya aprendiendo de esta forma estará derogado antes de que acabe sus estudios de grado*”.

El manifiesto dice también algo relevante, que conviene tener en cuenta a efectos de no asumir el proceso de Bolonia en Derecho: “*Las primeras experiencias del proceso de Bolonia aplicado al derecho han sido en algunos países tan desastrosas que han determinado su abandono. El más admirado entre nosotros desde el punto de vista de estos estudios, Alemania, simplemente ha declinado la invitación europea a unirse a la aventura. En las pocas Facultades españolas que ya se están impartiendo se ha conseguido que funcionen sin ruidos simplemente porque los estudios según el plan ¡son más fáciles que los anteriores!*”

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

De hecho se trata de continuar en la infantilización del estudiante universitario mediante simples manuales, “deberes” semanales sencillos, y controles periódicos de examen, como en la enseñanza secundaria. Todo ello ha de llevarnos al convencimiento de que el proceso de Bolonia tal y como está siendo proyectado sobre los estudios de Derecho, supondrá con toda probabilidad una degradación de la formación del jurista y un perjuicio social irreparable para el futuro de la construcción de la sociedad española (...). Sencillamente no tendremos juristas aptos para afrontar el futuro”.

El diagnóstico y el pronóstico de este manifiesto es tan demoledor como alarmante y certero: ¿hay alguien que, seriamente, piense que con estos mimbres se puede construir algo verdaderamente valioso?; ¿se puede ser tan ingenuo como para creer que con una rebaja de años, contenidos y materias se enriquecen nuestros estudiantes, esto es, nuestros hombres y mujeres del futuro?; ¿y qué hacer con los temarios para oposiciones para Abogados del Estado, para Jueces, Fiscales, Inspectores, Notarios, Registradores de la Propiedad, etc., etc.? Es obvio que nada de esto se ha ponderado adecuadamente. Por eso hay que convenir con personas tan poco sospechosas como Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Joseph Aguiló, Juan Manuel Navarro Cordón, Ramón Rodríguez, José Luis Pardo y Fernando Savater (“Preguntas sobre Bolonia”, *El País*, de 30 de marzo de 2009), que “*es casi imposible no pensar que lo que la reforma de Bolonia va a producir en un futuro inmediato, con la sustitución de las licenciaturas por grados, es justamente una degradación de los estudios y de las titulaciones, o sea, los graduados de mañana sabrán menos que los licenciados de hoy y tendrán un título que les abrirá menos oportunidades laborales. ¿O alguien cree que por arte de birlibirloque, aun contando con el concurso de pedagogos y psicólogos, lo que antes se aprendía en cinco años va a poder ahora asimilarse en cuatro?*”.

No cabe engañarse: lo que no puede ser, no puede ser, y, además, es imposible. Por eso hay que animarse y firmar este manifiesto, que se puede encontrar en Internet sin ninguna dificultad. De lo contrario, es palmario que Bolonia es un camino torcido para el estudio del Derecho.

Anexo II. “El oscuro horizonte del profesorado universitario”

La Universidad de nuestros días vive un proceso profundo de transformación. En este proceso la figura del profesor o profesora se está modificando a marchas forzadas por virtud de una legislación y de unos puntos de vista que se han impuesto sin discernir adecuadamente las consecuencias que tienen para la posición y las funciones que desarrolla el profesor universitario. Hay muchos factores que auguran un oscuro horizonte del profesor, y que apuntan hacia una degradación –todavía mayor– de su papel y estatus, y que podríamos sintetizar en: a) una desacreditación del profesor, en general, y del universitario, en particular; b) un inadecuado, y, en ocasiones, arbitrario procedimiento para acceder y promocionar en la condición de profesor; c) un sistema de retribuciones deficiente –por excesivamente discrecional– e insuficiente, pues no se corresponde con su nivel de cualificación ni con la importante función que ejerce; y d) un desequilibrio pernicioso entre su labor de investigación y su actividad docente, derivado de la implantación del llamado “Plan Bolonia”, y de la importante crisis económica que estamos sufriendo los últimos años. Veamos con algún detenimiento estos factores:

a) Una desacreditación del profesor, en general, y del universitario, en particular

Sabido es que el profesor no tiene, en general, un reconocimiento paralelo a la cualificación y función social que desempeña. Los profesores, desde hace décadas, han sufrido un acenrado proceso de desacreditación, tanto en la enseñanza primaria, como en la secundaria y en la universitaria. Las recientes Leyes aprobadas en Madrid o Valencia sobre la autoridad del profesor son una prueba irrefutable de lo que se afirma: que deba reconocerse por Ley algo que una sociedad sana y madura debería asumir como algo natural es un mal síntoma. Pero así ha acontecido. En el ámbito universitario, la situación no es mejor. Desde hace años se mantiene, por ejemplo, un sistema de retribuciones no sólo insuficiente, sino excesivamente discrecional, con uso de métodos claramente cuestionables como el de las famosas encuestas (que, si se hacen bien, pueden resultar elocuentes y útiles, pero que en la mayoría de las ocasiones ni siquiera se formulan con seriedad) o el de los sexenios de investigación y los complementos retributivos autonómicos, que desde luego ayudan poco a dar seguridad jurídica al profesor.

Las trincheras desde las cuales se ha destrozado la figura del profesor se han instalado tanto en la derecha como en la izquierda. Desde una perspectiva, por así decir, progresista, se ha propiciado una superación de la figura del profesor tradicional, del profesor de palmeta y pajarita, por otra que se acerca más a la del colega, a la del entrenador, que a la intrínseca del profesor, que, por su propio carácter, tiene que tener *autoridad*, esto es, el crédito social que le otorga un cuerpo de conocimientos y aptitudes que le dan un valor añadido, que es, como es natural, lo que legitima su labor. Pero no, desde esta perspectiva progresista se ha tratado de presentar la autoridad bien entendida como algo de “fachas”, como algo del pasado que se debía superar. Bien es verdad que en la época de Franco, y en la propia transición hacia la democracia, había profesores elogiados, pero, asimismo, detestados, auténticos déspotas, cuando no sádicos, que se aplicaban con una crueldad y un cinismo que les descalificaba de raíz. Sujetos que nunca deberían haber pisado un aula porque, por no tener, no tenían ni calidad humana. Hay varias películas sobre la época que retratan esta situación inadmisión en un país serio (últimamente *Pan negro*, 2010). Pero una cosa es el autoritarismo y otra la autoridad; un profesor sin autoridad es como un conductor de camión sin carné de conducir, es decir, alguien que no es válido para su función. La consecuencia de todo esto es que el profesor ha pasado, sobre todo en las enseñanzas primaria y secundaria, de evaluar a “motivar” al alumno; de imponer a “consensuar”, y de corregir –que en sí mismo no es algo malo si se sabe hacer– a sólo “sugerir”, no sea que el alumno se traumatice o la familia de éste se moleste.

Desde la trinchera tradicionalista, tampoco se han quedado cortos a la hora de disparar inmisericordemente contra el profesor. Junto a las consabidas diatribas de que antes se estudiaba más, y que los sistemas y los alumnos eran mejores, se ha ninguneado, sobre todo en el ámbito universitario, a todos los profesores que adquirieron su plaza a partir de la importante, por lo demás, Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983. Al profesor, y, en particular, al catedrático de la LORU, se contraponía otro supuestamente superior en conocimientos y capacidad. Desde esta óptica, lo anterior era por sistema mejor por haber –se decía– superado unas oposiciones muy duras que le convertían en un “pata negra” frente a unos advenedizos que se alzan con la cátedra o la titularidad sin pasar por el martirio que los acreditaba en el santoral de la Universidad. Claro que esta afirmación no lograba explicar, y mucho menos justificar, por qué la investigación era tan pobre en esa

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

época anterior, ni por qué la Universidad española no era homologable a otras de nuestro entorno. Tampoco se explicaba la razón de las famosas oposiciones patrióticas, que seguían a las licenciaturas y doctorados patrióticos también, como ha señalado un autor particularmente cualificado como A. Embid Irujo (*La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Madrid, 2000). Pero así y todo se ensalzaba el pasado de forma romántica para degradar al presente. Como es obvio, esta fue la primera verdad a medias –que es mucho peor que la auténtica mentira, pues se blinda con una pátina de certeza que trata de confundir al que recibe el mensaje– a la cual siguieron otras que sirvieron de base y plataforma para una crítica descarnada al modelo que se implantó, y que suponía una desvalorización general del profesorado (endogamia, corruptelas, mediocridad, provincianismo científico, autonomía universitaria mal entendida, etc., etc.). Con ello no se quiere decir que estas críticas, en muchos casos, estuvieran injustificadas. *Lo que se intenta subrayar es que han servido como artillería para desacreditar globalmente al profesorado*, que es algo distinto. Pues bien, producto de esa crítica es la Ley Orgánica de Universidades de 2001, que impulsó el Gobierno del Partido Popular en la legislatura 2000-2004, y que cambia el sistema de acceso.

b) Un inadecuado y, en ocasiones, arbitrario procedimiento para acceder y promocionar en la condición de profesor

Partiendo de la base de que mucha de esa crítica contra la LORU de 1983 era correcta, pues, ciertamente, se produjeron escandalosos casos de favoritismo local, y ello era, por tanto, injusto e ineficaz, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades incorporó el sistema de habilitación nacional, que se parecía en algo al viejo sistema de oposiciones, pero que no cubría las plazas vacantes, sino que sólo concedía a los que superasen las pruebas un certificado para presentarse a los concursos de acceso que, éstos sí, ya caían en el campo más crudo de la endogamia y el localismo. Pero es justo reconocer el relativo avance que supuso el sistema: un tribunal de siete miembros escogidos por sorteo entre personas de amplio currículum y méritos reconocidos siempre es una garantía de calidad. No obstante, esta Ley fue objeto de una ardorosa oposición, sobre todo desde los rectorados, lo cual, andando el tiempo, cristalizará en la reforma llevada a cabo por virtud de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que acabó con el sistema de habilitación nacional, y lo ha reemplazado por el de acreditación. Esta “acreditación” se atribuye a la ANECA, “Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación” (que ya había sido creada desde 2002), y se basa en un procedimiento en el cual se computan los méritos docentes, de investigación y de gestión de los candidatos, sin que exista *númerus clausus* ni siquiera prueba pública alguna. Lo cual es sorprendente y desde luego muy criticable, pues sin la presencia física del candidato o candidata se puede acreditar a una persona que carezca de la habilidad mínima para hablar en público. O, caricaturizando un poco, se puede dar el certificado a un mudo o a un tartamudo, lo cual es, como mínimo, curioso. Ello sin contar con el hecho de que no se garantiza que ese candidato o candidata sepa verdaderamente su programa. Éstos son, desde una perspectiva genérica, los fallos más evidentes y pintorescos del sistema: que suministra la posibilidad de que una persona que no tiene habilidades dialécticas se pueda convertir, después del pertinente concurso, en nada menos que Catedrático o Profesor Titular de Universidad, y que, para más inri, ni siquiera sepa bien el programa de su asignatura (pues no lo ha probado en la pertinente prueba presencial).

Pero los fallos del nuevo sistema implantado en el año 2007 no quedan aquí. Recientemente un especialista en Derecho Administrativo ha afirmado que la ANECA es, sencillamente,

una Fundación ilegal, pues el Ordenamiento jurídico impide que las Fundaciones dispongan de poderes públicos (J. E. Soriano, “La ANECA: una fundación ilegal”, *El Imparcial*, de 23 de diciembre de 2010); por no hablar de la crítica que desde hace años han hecho ilustres comentaristas de las cuestiones universitarias, como Andrés de la Oliva, o los mismos sindicatos, que han censurado su opacidad y la vulneración de aspectos tan esenciales para un Estado de Derecho como las normas sobre abstención y recusación, la falta de motivación de sus resoluciones o el incumplimiento sistemático de los criterios que se han fijado en los baremos. Si a esto se le añade que los evaluadores no son expertos en las respectivas áreas (Soriano en el artículo mencionado habla de “ignorantes”, en el preciso sentido técnico), el panorama no puede ser más desolador para el profesor universitario, para su acceso y progresión profesional, y, desde luego, desanima a cualquiera, pues ya no es sólo que deba luchar contra la endogamia y el localismo en el subsiguiente concurso que se establezca para ocupar la plaza, sino que en el estadio previo —en el de la acreditación— su situación es más propia de un súbdito del Antiguo Régimen que de un ciudadano de un Estado Constitucional, que supuestamente tiene unos derechos fundamentales y unas libertades públicas, entre los cuales está el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24. 1 de la Carta Magna).

c) Un sistema de retribuciones deficiente —por excesivamente discrecional— e insuficiente, pues no se corresponde con su nivel de cualificación ni con la importante función que ejerce

Pero el horizonte no mejora en otra cuestión esencial: en la de las retribuciones. Como funcionario, el profesor universitario tiene unas retribuciones básicas y otras retribuciones complementarias. Si las básicas no plantean, a priori, ninguna objeción, salvo la relativa a su inadecuación al papel que desempeña el profesor, pues deberían ser superiores, las complementarias son como para echarse a temblar, pues en ellas la discrecionalidad señorea todo el procedimiento. El Real Decreto 1086/ 1989, de 28 de agosto, de retribuciones del profesorado universitario estableció la regulación de distintos complementos, muchos de los cuales se basan en elementos tan inseguros que desaniman, más que motivan, al profesorado universitario, y que, de alguna manera, vician su actividad. Con independencia del tema de las encuestas anónimas a los alumnos, que se han usado para otorgar el complemento de méritos docentes (vid. Isabel M.^a DE LOS MOZOS, “A propósito del régimen retributivo de catedráticos y profesores titulares de universidad y de escuela universitaria: algunas evidencias y algunas dudas en el marco de la reforma legislativa”, *Actualidad Administrativa* núm. 39, 2002), los célebres sexenios —que hoy son reconocidos, con toda justeza, como un índice de calidad—, no sólo están muy mal pagados, sino que se otorgan a través de un procedimiento que no es el más adecuado en un Estado de Derecho; procedimiento que consiste en otorgarle omnímodo poder a unos órganos colegiados (los Comités Asesores), que funcionan sin dar cuenta de forma detallada de su actuación, y en entender que es motivación la asignación de una cifra (art. 15.2 de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 6 de octubre de 2005) que no justifica nada. Esta forma de proceder, por desgracia, ha sido ratificada por el mismo Tribunal Supremo (STS de 5 de julio de 1996) y por el Tribunal Constitucional (STC 17/2009, de 26 de enero, que resolvió una impugnación de un catedrático de Derecho penal)⁵⁶.

Por lo que se refiere a los complementos retributivos que se conceden por las Comunidades Autónomas, la situación es parecida: reina una discrecionalidad evidente, además de supo-

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

56 Véase la crítica que se formula sobre el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril en la nota 53.

ner en algunos casos la permanente recopilación de datos para renovar los complementos. Por lo demás, estos complementos producen otra situación inaceptable: la existencia de una disparidad de sueldos entre funcionarios del mismo nivel (véase, *El País*, de 5 de junio de 2006, que decía: “*El sueldo de un profesor universitario puede variar 10.000€ según Comunidad*”). Ello comporta, pues, que hay unas retribuciones regladas y otras discrecionales. Pero esta discrecionalidad resulta a todas luces excesiva, porque no tiene en cuenta aspectos o elementos que son perfectamente objetivables, y, además, genera una desigualdad que carece de total justificación entre profesores de distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, y de forma sorprendente, la ampara los más altos tribunales con peregrinas excusas –que no razones–, relativas a la “discrecionalidad técnica”, y que comportan, de hecho, la absoluta falta de motivación, y, por ende, la imposibilidad de recurrir con éxito las resoluciones de la Administración, como revela el caso citado de la STC de 26 de enero de 2009. *Un mínimo de respeto a la figura del profesor universitario reclama una revisión de este sistema de retribuciones, puesto que no resiste una crítica desde el punto de vista de la legalidad, la certeza y la objetividad. Tener parte de las retribuciones sujeta a una discrecionalidad de este calibre no puede sostenerse si de verdad se quiere otorgar al profesorado universitario el reconocimiento que merece.*

Por si esto fuera poco, la desaforada crisis que padecemos ha ¿justificado? la rebaja de las retribuciones a los funcionarios, y, por tanto, a los profesores universitarios funcionarios, en un momento –paradojas del destino sin duda– en el cual ven aumentado su trabajo como resultado del proceso de Bolonia. ¿Alguien da más?

d) Un desequilibrio pernicioso entre su labor de investigación y su actividad docente, derivado de la implantación del llamado “Plan Bolonia”, y de la importante crisis económica que estamos sufriendo los últimos años

El proceso de Bolonia –pomposamente llamado Espacio Europeo de Enseñanza Superior–, ha sido otra prueba más del papanatismo patrio. Ya han sido muchas las denuncias que se han hecho, y no conviene repetirlas de nuevo. Lo que sí importa ahora resaltar es que se intenta hacer “a coste cero”, sin aumentar plantillas –es más, se han reducido, puesto que muchos profesores asociados buenos y que prestaban un servicio de calidad simplemente se han ido de la Universidad por lo irrisorio y grotesco de sus retribuciones– lo que es tanto como pretender la cuadratura del círculo. Salvo que se produzca el milagro de los panes y los peces, el aumento de trabajo está asegurado: la imposición de numerosas tutorías, la dirección y corrección de múltiples trabajos, las prácticas y un largo etcétera tendrán ocupados a los profesores universitarios de forma evidente. Si a ello le añadimos las consultas por vía electrónica, la evaluación, las revisiones de exámenes, la coordinación de asignaturas, la firma de actas o la asistencia a Juntas de Facultad, Consejos de Departamento y al sinnúmero de órganos colegiados universitarios, el activismo más improductivo está asegurado. El problema, además, se agrava por la falta de equipos, pues hay muchos Departamentos o áreas en las que cada uno va por libre, sin tener en cuenta la visión de conjunto, y sin participar en el proyecto colectivo. Lo que supone, por tanto, la concentración del trabajo individual. Con esta situación es evidente que docencia e investigación quedan notablemente desequilibradas. La *Carta Magna de las Universidades Europeas* (Bolonia, 1988), destaca entre sus principios fundamentales que en la Universidad “*la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora, a fin de que la enseñanza siga tanto la evolución de las necesidades como las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos*”;

la propia Ley Orgánica de Universidades también nos lo dice: el profesor universitario es un docente, pero, también, es un investigador, y ambas tareas van ligadas de forma inescindible, salvo que se quiera otro tipo de profesor más cercano al burócrata o al repetidor de temas y no al profesor que reflexiona e investiga seriamente para enriquecer sus clases y servir mejor a la sociedad. En estos meses que se ha puesto de moda el cardenal inglés John Henry Newman, convendría recordar lo que éste decía, con evidente sabiduría, en sus *Discursos sobre el fin y la naturaleza de la educación universitaria*: “*Quien dedica su día a transmitir el saber que posee, difícilmente tiene tiempo para adquirir saber nuevo. El sentido común de la humanidad ha asociado la búsqueda de la verdad con el aislamiento y la quietud*”

Con el vigente modelo que se implanta a coste cero no se puede abordar la tarea investigadora con la debida atención y sosiego, puesto que el profesor se esclaviza al someterse de forma ineluctable a un activismo cerril, mediatizado por clases, tutorías, correos electrónicos y, en general, una labor ingente caracterizada por su escaso valor formativo. La consecuencia es palmaria: se resta importancia a la investigación, esto es, al estudio, la reflexión, la verificación de datos, la elaboración de artículos o libros, etc., y se prima la docencia; pero como ésta sin aquélla pierde calidad auténtica, el resultado es un empobrecimiento. Que nadie se sorprenda, entonces, de que no figure ninguna Universidad española entre las primeras del mundo (a pesar de que, por otra parte –y tampoco en esto hay que ser papanatas– estas listas o *rankings* están sesgados siempre), ni que se realicen inventos con mayor eficacia. Si se anega de trabajo docente al profesor, no se le puede luego pedir excelencias investigadoras. *Por tanto, el horizonte no es que sea oscuro, es casi negro, y no sólo para el profesorado, sino para la sociedad, porque con este Plan Bolonia el rigor y la excelencia, que son los dos objetivos irrenunciables que debe tener una Universidad que se precie de serlo, están mucho más lejos.* Pretender llevar a cabo una transformación de este calado sin una buena dotación de recursos económicos y personales es, con todos los respetos, una broma; pero una broma pesada.

Anexo III. “La universidad como problema de estado”

Es habitual hablar de *problema de Estado* para referirse a un asunto de gran envergadura, a una cuestión que trasciende los límites de lo local, sectorial o profesional, pues toca de lleno el corazón de la Sociedad en su conjunto. Hoy la Universidad es sin duda un problema de este tipo; problema porque sus carencias e incógnitas son notorias y precisan una solución equilibrada, más allá que la que puede aportar una lógica estrictamente corporativista o un espejismo europeísta del que tan propicios a enamorarse son algunos. De “Estado” porque es a éste al que corresponde estudiar y establecer las soluciones estratégicas, legislativas y administrativas adecuadas que permitan superar el descalabro que se observa en el momento presente, sobre todo con ocasión de la implantación apresurada y tosca del conocido como “Plan Bolonia”. Hoy más que nunca la vocación universalista de la Universidad es patente, y no puede encerrarse esta institución, por tanto, en reductos localistas y gremiales, pero tampoco puede perderse en juegos políticos malabares que sólo pretenden tener efecto cara a la galería, y no de forma estable y duradera. Dicho de otra manera: la Universidad como institución centenaria, que ha aportado sabiduría y equilibrio a muchas Sociedades, es un asunto demasiado serio y trascendente como para dejarlo exclusivamente en poder de los políticos regionales o estatales, o bajo la égida de los gremios, las escuelas y las camarillas universitarias, que están condicionadas muchas veces por una

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

lógica estrecha, por no decir que miserable, con sus luchas pequeñas para conservar cotas de poder vacías de cualquier efecto social positivo. Se impone, pues, un consenso, un acercamiento de posturas en orden a propiciar la reforma del modelo actual y la implantación de un sistema que tenga como fundamentos el conocimiento de la verdad, el desarrollo de la persona, el rigor y el afán de excelencia. De manera sintética podemos convenir de forma general que *verdad, persona, rigor y excelencia son elementos basilares sin los cuales la Universidad sencillamente no merece tal nombre*. La Universidad del siglo XXI debe, por consiguiente, abandonar las vías falsas de la demagogia, el caciquismo anulador de la libertad intelectual, el democratismo mal entendido –sobre todo en lo relativo a la organización universitaria, claramente deficiente en los últimos treinta años⁵⁷– y el politiquero de bajo vuelo practicado no sólo por los propios políticos sino por universitarios disfrazados de políticos; vías falsas que han conducido al lugar que hoy habitamos, lleno de hojarasca estéril y carente de cimientos sólidos para que el saber, la investigación, la buena docencia y la crítica seria desplieguen todas sus posibilidades. Es un hecho que la Universidad hoy no sólo está en crisis, sino que muestra palmarios signos de una severa enfermedad contagiada por sujetos externos a la misma, y que se puede apreciar en la errónea pretensión de convertir esta institución en una plataforma para beneficiar a las empresas y medrar en la vida política, dejando de lado la búsqueda de la verdad y el beneficio a la Sociedad, que es mucho más que la empresa privada (si bien ésta debe ser también tenida muy en cuenta para el futuro profesional). Esta observación está hoy bastante definida desde perspectivas ideológicas y religiosas muy diversas, como lo prueban las afirmaciones de Benedicto XVI en su discurso a los profesores en El Escorial, el 19 de agosto de 2011 (*“La Universidad encarna, pues, un ideal que no debe desvirtuarse ni por ideologías cerradas al diálogo racional, ni por servilismos a una lógica utilitarista de simple mercado, que ve al hombre como mero consumidor”*). Cfr. www.vatican.va, Benedicto XVI, Discursos, agosto de 2011, “Encuentro con los jóvenes profesores universitarios en la Basílica de San Lorenzo de El Escorial”) o las denuncias de Carlos FERNÁNDEZ LIRIA (“Prologo” al libro *Bolonia no existe. La destrucción de la Universidad europea*). La Universidad tiene que ser, asimismo, una instancia crítica, que ofrezca soluciones alternativas a las estrictamente económicas para el desarrollo de las personas. Su preocupación debe ser, desde luego, mucho más profunda que la que revela el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que destaca como un hito que la *“nueva organización de las enseñanzas incrementará la empleabilidad (sic) de los titulados”* (Exposición de Motivos), y que las enseñanzas de Grado están orientadas *“a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales”* (art. 9.1). En este punto, hay un indudable empobrecimiento científico y cultural si se compara este propósito meramente economicista con lo que decía el artículo 1.2 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, que señalaba como funciones de la Universidad la *creación, transmisión, desarrollo, etc. de la ciencia y la técnica, la “preparación para el ejercicio de actividades profesionales”, el apoyo científico y técnico y la extensión de la cultura universitaria*, que, en sustancia, coincide con lo establecido en el artículo 1.2 de la más reciente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (LOU), reformada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Un hombre o una mujer son algo más que consumidores, trabajadores o profesionales. Creer que son reconducibles a esos

57 Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “La reforma de la organización universitaria”, en AA. VV. *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Libro-homenaje al prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002; publicado asimismo en *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, núm. 6, 2001, pp.319-342. También, del mismo autor, “Reflexiones preliminares sobre la organización universitaria establecida por la Ley Orgánica de Universidades”, *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2003, pp. 235-264.

arquetipos, y que sólo éstos deben tener peso, es abandonarse al utilitarismo más cerrado, al relativismo y, posiblemente, a largo plazo, a un nihilismo oscuro y desolado. Una mujer y un hombre son personas que deben asumir una posición activa en la Sociedad, y deben formarse sólidamente y tener criterios propios que les permitan enfrentarse al maremágnum de informaciones, datos, argumentos y simulacros que invaden su espacio en esta sociedad de la información. Si sólo se aspira a formar a profesionales intercambiables y, por ende, sustituibles para que sean útiles a las empresas, probablemente las generaciones futuras cuando desmenucen las cosas que hoy se están haciendo y sufran las consecuencias de tanta frivolidad serán muy duras en los juicios que emitan sobre la actual situación. El juicio presente de los contemporáneos se puede manipular por técnicas que muchos manejan con desparpajo (tergiversación, suscitar el miedo, manejar medias verdades, insistir en unos datos y eludir otros, decir lo que se espera escuchar para confirmar el prejuicio ya establecido, etc.); el que se emita en el futuro, cuando las tensiones y los intereses ya estén superados y los ídolos actuales se batan en retirada, es improbable que se deje confundir. Será más certero e implacable.

El Plan Bolonia, a pesar de no estar basado en ningún Tratado Internacional vinculante, sino en una mera Declaración de 19 de junio de 1999, se ha impuesto desde las esferas políticas sin el oportuno debate –así lo han destacado, por ejemplo, L. MARTÍN REBOLLO y T. RECIO, “Bewitched, Bothered and Bewildered”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, p. 53, y la adecuada reflexión, y sin dar participación efectiva y suficiente a los afectados directamente (profesores, alumnos)–. El mismo Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, denunció en su momento la “implantación silenciosa del proceso de Bolonia” (Informe de 2008). Carlos FERNÁNDEZ LIRIA y Clara SERRANO GARCÍA en el opúsculo incendiario *El Plan Bolonia* (Catarata, Madrid, 2009, pp. 24 y ss.) hablan sin recato de “chantaje” en la imposición del Plan, y atribuyen a la ANECA el papel de instrumento esencial para llevarlo a cabo con sus evaluaciones, aprobaciones y libros blancos. Es insólito que un proceso que ha comportado poner *patas arriba* la Universidad española se haya despachado con tanta ligereza, con eslóganes estridentes y apresuramientos innecesarios que nadie exigía. Siendo un poco provocador, cabría pensar que muchos políticos de escasas luces y rectores ambiciosos, que, en el fondo, sólo quieren moqueta y poder, consideran que “Bolonia” alude ipso facto a Europa, a la excelencia de la elogiada Universidad italiana, y que por la mera invocación del nombre ya se produciría el cambio ansiado, y las Universidades españolas se convertirían en el paraíso educativo soñado. Pero esto sólo lo creen los papanatas o los poco informados, que se dejan llevar por lo último, por el mero hecho de serlo, confundiendo lo urgente con lo importante, y los ecos con las voces. La superficialidad e irresponsabilidad con la cual se está llevando a cabo el proceso de Bolonia es desde luego preocupante. Hay rectores que, incluso, presumen de llevar a cabo este impresionante cambio en ¡dos años!, cuando supuestamente tendría que haberse hecho en diez. Y, además, lo dicen como si hubieran hecho algo meritorio por lo que habría que felicitarles y concederles premios. Esto da una idea de por dónde andamos. Por tanto, es obvio que esta transformación de títulos (grado, máster y doctorado, art. 8 del Real Decreto 1393/2007, ya mencionado) y de metodología (conocimientos, destrezas, competencias, evaluación continua, prácticas) se ha hecho de forma excesivamente rápida, con una generalidad un poco inconsciente –no todas las disciplinas pueden ser tratadas de igual manera– y sin la suficiente dotación económica para infraestructuras, medios materiales y personales. Realizar un cambio de esta envergadura en una época de crisis tan importante como la que vivimos

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

es olvidar la máxima ignaciana según la cual *no se deben hacer mudanzas en los tiempos de tribulación*. Hacerlo a coste cero es, sencillamente, una tropelía, porque los supuestos beneficios que el cambio puede traer, y que están por demostrar, quedan, como es natural, en el aire, y supeditados a unos presupuestos cada vez más modestos.

Lo que sí es evidente es que los resultados están por ver, pero es presumible que no sean precisamente buenos ni para los estudiantes, que verán con toda probabilidad disminuidos sus conocimientos (hay ya denuncias claras de esta perversión, como se observa en el manifiesto firmado por cientos de profesores, “Saquemos los estudios de Derecho de Bolonia”), ni para los profesores, que han sufrido, sufren y sufrirán una implantación a contrarreloj y a coste cero, con un aumento desmesurado de horas de trabajo y una disminución de sus retribuciones, con lo que ello tiene de perjuicio para su vida y para su formación y progresión profesional. Sobrecargados de docencia, corrección de trabajos, prácticas, tutorías sin tasa, etc., etc. no podrán enriquecer su currículum, con una ANECA vigilante en la observancia de obviedades, y con criterios más bien cuestionables cuando no arbitrarios a la hora de adoptar resoluciones. Ante este hecho se ha impuesto el silencio. La famosa autonomía universitaria por la que tanto se luchó hace unas décadas parece que está ausente, la libertad académica y de cátedra se encuentran seriamente transformadas, por no decir que mermadas. La Universidad se parece cada día más a un instituto o un colegio, pero en todo; es decir, incluida la enorme pérdida de rigor que se ha producido en las últimas décadas que ha comportado que la enseñanza en España reciba continuamente varapalos en los informes que se elaboran. ¿A alguien se le ha ocurrido pensar cuál es la cobertura para imponer porque sí unas determinadas horas de práctica a unos catedráticos y profesores que tienen la libertad de cátedra, y que, por tanto, saben perfectamente cuándo se debe dar teoría y cuándo procede la clase práctica? ¿Por qué las prácticas deben ser de una determinada manera, y por un tiempo prefijado? ¿Por qué la ANECA se ha convertido en la coartada para un nuevo tipo de centralismo, más inaceptable cuando sus mismas bases jurídicas son tan frágiles, como han denunciado especialistas como SORIANO en el artículo “A ANACA: una fundación ilegal”, *El Imparcial*, de 23 de diciembre de 2010? ¿Por qué se ha impuesto un sistema que a casi nadie gusta y que supone la transformación radical del modelo universitario? Ciertamente, el modelo LRU no era el mejor, pero por lo menos no convertía a la Universidad en un Instituto de nuevo cuño. Y nadie puede negar que los catedráticos y, en general, profesores tenían un ámbito propio que se respetaba. Hoy, en cambio, el intervencionismo administrativo es excesivo, innecesario e improductivo. El profesor, por muy catedrático que sea, se ha convertido en un convidado de piedra, al que no le consultan para imponer un Plan, y encima tiene que cumplir con requisitos y trámites innecesarios cuando no humillantes. Hace ya algunos años un universitario de raza, Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, denunciaba la existencia de los exámenes de febrero, que obstaculizaban la labor del profesor, y ponía el grito en el cielo para algo que hoy está completamente asumido, y sobrepasado con creces, porque hoy el profesor, en muchos casos, es un antipático (para el alumno) examinador. Decía: “¿Qué mal quiere la sociedad española a sus profesores universitarios, cuando en lugar de animarles a estudiar y aumentar los saberes les empuja, más y más, con la carga inútil y humillante, por innecesaria y excesiva del esfuerzo examinador. Horas y horas, repito, en un país no sobrado de ciencia, empobreciéndose, cuando estaban llamados a desarrollar saberes. Y conste –afirmaba– que el empobrecimiento de los profesores no es más que adelanto del empobrecimiento de los alumnos, del empobrecimiento general de la sociedad” (*A vueltas con la Universidad*, Civitas, Madrid, 1990, p. 144). Si eso

lo decía para unos simples exámenes, ¿qué no argumentaría contra las excentricidades que se imponen hoy –porque no se acuerdan, se imponen– con la invocación del Plan Bolonia? ¿Qué artillería dialéctica podría emplearse para una imposición de trámites absolutamente prescindibles? Se insiste: la Universidad está mal, peor de lo que algunos piensan y quieren creer, un poco por mantener la autoestima. Por consiguiente, ante esta situación sólo procede una reacción en el ámbito legislativo, estratégico y administrativo, y un consenso amplio –preferentemente entre los dos grandes partidos, PP y PSOE– para establecer unas bases sólidas sobre las cuales forjar una Universidad más eficaz en orden al cumplimiento de sus auténticas funciones. Desde mi modesta opinión, estas bases deben:

- a) recuperar con todos sus efectos la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la libertad académica, estableciendo unos fundamentos jurídicos consistentes para la ANECA (que hoy no los tiene), pero sin que ésta usurpe terrenos que no son suyos por imperativo legal. El poder que se le acepta a la ANECA en muchos asuntos de planes, titulaciones, etc. es como mínimo cuestionable, y necesitado de una severa restricción. Pero es que en muchas ocasiones, sencillamente, su actuación es incorrecta cuando no ilegal. Así se comprueba, por ejemplo, con la impugnación del Colegio General de Ingenieros Industriales de un máster en Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias del campus de Lugo por no cumplir con *“los requisitos mínimos para adquirir las competencias de la profesión”* (*El Correo gallego* de 14 de diciembre de 2010), o con las denuncias que han hecho los Sindicatos o el mismo Defensor del Pueblo, que han puesto de relieve la falta de transparencia y objetividad en los procesos de evaluación y acreditación (*El Boletín de Universidad UGT FETE Enseñanza* núm. 54, de noviembre de 2008 denuncia las actuaciones de la ANECA en los procesos de acreditación, y en *El Mundo* de 30 de enero de 2004 se refieren, asimismo, las quejas del Defensor del Pueblo).
- b) expulsar la política de bajo vuelo, con una reforma seria de la organización de la Universidad, que debe pasar necesariamente por la forma en que se eligen los rectores. La limitación efectiva de mandatos y establecer fórmulas eficaces para que los rectores no estén secuestrados por intereses de camarillas, alumnos, etc. es fundamental. Es absurdo que la Universidad esté sometida a un régimen asambleario, absolutamente ineficaz, y que no sea capaz de ser gestionada con arreglo a otro modelo más solvente. El democratismo “mal entendido” en la institución universitaria no ha traído buenos resultados. Más absurdo es todavía el sinnúmero de órganos que en realidad no sirven para nada, como ha destacado J. M.^a SANZ SERNA (*“Por lo general, casi todas las Universidades padecen la existencia de un exceso de órganos de decisión y deliberación superpuestos que, lejos de fomentar la participación, la transparencia y, en definitiva, la democracia ofrecen a caciques diversos y a abundantes grupos de presión amplias y sucesivas oportunidades de paralizar cualquier intento de progreso, al tiempo que diluyen la responsabilidad”*). Una cosa son los servicios públicos –y la Universidad lo es– y otra muy distinta es la democracia que debe existir en la Sociedad. Confundir los conceptos es perjudicial, y pervierte su propio sentido. Vinculado con esto está la circunstancia de la falta de profesionalidad en determinados cargos y puestos en los que tendría que tomarse más en serio la capacidad de gestión. Muchos de esos cargos son cubiertos por una elección, o, en su caso, una designación, todo lo democrática que se quiera, pero que no aseguran la capacidad de la persona que gana la elección –o que obtiene el beneficio de la designación– sobre todo cuando

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

ésta está condicionada por pactos y acuerdos más o menos explícitos entre los miembros de los distintos estamentos. Es más, hay incluso quien duda de la capacidad de gestión del profesor universitario (así, por ejemplo, A. M. GARCÍA CUADRADO, "Sobre la función docente y el gobierno de las Universidades", *Actualidad Administrativa* núm. 48, 1994, p. 605, que llega a afirmar que "el intelectual es normalmente un mal gobernante"). A nuestro juicio, esta afirmación, con carácter general, es exagerada, pues hay ejemplos de profesores universitarios que son excelentes gestores; ahora bien, destaca un problema que no ha sido tratado con la seriedad y profundidad que merece, pues la Universidad es un servicio público que debe ser gestionado con criterios profesionales, y no por aficionados con buena voluntad que, en muchos casos, además, están presos de pactos o acuerdos que no ayudan a tomar las decisiones adecuadas para la correcta gestión de tal servicio. Se podría decir que si una gran Corporación industrial o una empresa de cierto relieve funcionara así, es decir, sin criterios de gestión profesional, tendría asegurado probablemente un fracaso rotundo, con las consecuencias implacables que las leyes del mercado imponen. Pero cuando se tira con "*pólvora del Rey*", parece que los criterios son diferentes. Y con esto, por supuesto, no se quiere confundir lo que es un servicio público de enseñanza superior con una empresa privada. Sólo se destaca un problema de notoria gravedad, que debe solventarse sobre todo a la luz de las exigencias de "competitividad" que exige el Ordenamiento jurídico para la Universidad (cfr. arts. 41 de la Ley Orgánica de Universidades y 60 de la más reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, así como la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Vid. A. EMBID IRUJO, "Universidad y competitividad", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 23, octubre de 2011, dedicado a "*La Universidad en crisis*", pp. 32-41). Sin una gestión profesional y seria es muy difícil resultar competitivo en nada.

- c) procurar una convergencia con Europa, pero tras la ponderación de las distintas variables que concurren en cada titulación. No todas son iguales ni pueden tener el mismo tratamiento metodológico. Es obvio que el acercamiento a Europa es positivo, pero hecho en los tiempos adecuados. La obsesión por la urgencia –2010 como fecha límite– ha sido un error; la utilización de eslóganes y la exclusión del auténtico debate sobre la indispensable coordinación en el ámbito europeo ha sido otro clamoroso fallo. Al ser un tema de Estado, el tratamiento de la Universidad debe trascender tanto las meras cuestiones ideológicas como las simples urgencias políticas. Y, desde luego, deben integrarse en el debate no sólo a profesores, alumnos y personal de administración y servicios, sino a empresas, colegios profesionales y otras entidades que también tienen cosas importantes que decir. La nueva estructura de títulos, por lo demás, ofrece un abanico de nuevos problemas relativos a la capacitación, la secuencia o trabazón entre grado y máster, etc. que no ha sido adecuadamente ponderada. Es elocuente que, por ejemplo, Carlos FERNÁNDEZ LIRIA y Clara SERRANO GARCÍA en el ya mencionado *El Plan Bolonia* (p. 32), refieran que en el *Libro Blanco de Derecho*, la ANECA recomienda que los graduados de dicha titulación, a diferencia de los antiguos licenciados, no puedan ejercer como abogados, lo que les obliga a costearse un posgrado.
- d) la recuperación efectiva de las llamadas humanidades, con una oferta de títulos mucho más amplia y ambiciosa –en términos de desarrollo integral de los alumnos– que

supere el mero interés profesional. La Universidad no es sólo una institución que prepara para trabajar. Debe formar con mucho más alcance y hondura, y, sobre todo, hacer ciencia, con una crítica seria y constante de los resultados obtenidos. El mero utilitarismo degrada la función social de la institución de enseñanza por excelencia.

- e) una dotación presupuestaria adecuada, que premie la excelencia, pero que también sancione la falta de rigor y de esfuerzo. Carece de fundamento la cicatería de los Gobiernos, pero tampoco tiene justificación una política de puertas abiertas para todo el mundo, con el pago de precios públicos irrisorios –que desde luego no están de acuerdo con lo que disponen los artículos 81 LOU y 7 del Real Decreto 1393/2007, que exigen que estos precios públicos y demás derechos estén “*relacionados con los costes de la prestación del servicio*”–, y que hacen que muchos alumnos se eternicen, que los parados piensen en “entretenerse” en las aulas universitarias, y que los rebotados de unas carreras vegeten por los campus para ver si, por casualidad, a modo de quiniela y con alguna compensación, obtienen el título, que ¡oh paradojas del destino! no sirve para gran cosa, si además no se tienen los conocimientos suficientes y el espíritu de lucha, el aguante, la autodisciplina y el afán de excelencia necesarios para obtener logros. Hoy los impuestos de todos son los que mantienen esta situación, si bien es verdad que parece que hay algún intento de, por lo menos, incrementar la subida de las tasas a los repetidores (*Público*, de 15 de febrero de 2011)⁵⁸.

- f) relacionado con lo anterior, el establecimiento de la *cultura del esfuerzo*, preferible a la de la evaluación, que tanto gusta repetir a las leyes y algunos políticos. La convicción de que el esfuerzo es necesario implica un grado de mayor madurez, de autodisciplina y de rigor que la cultura de la evaluación, que incide en lo externo, en lo visible y en lo adjetivo. No es lo mismo hacer las cosas “para aprobar”, para impresionar al evaluador, y para obtener las ventajas que ello supone (y, por tanto, en ocasiones, ceder a la tentación de las triquiñuelas), que hacer las cosas bien porque se sabe que es como hay que hacerlas, al margen de que luego uno reciba un premio –el aprobado, la evaluación positiva– o no. La cultura del esfuerzo conecta con la verdadera nobleza; la de la evaluación con la de la apariencia. Y con ello, por supuesto, no se quiere decir que no exista la evaluación, sino que debe darse a ésta el valor instrumental que tiene. Si existe la lógica, el esfuerzo bien empleado, adobado con la capacidad, desemboca de manera natural en la buena evaluación. Pero no hay que confundir tampoco aquí los conceptos. Los premios y los castigos, en realidad, se desenvuelven en un estadio primario, más bien infantil, y, en todo caso, no enteramente noble del individuo. En los primeros eslabones de la cadena educativa son muy necesarios en orden a la motivación, pero la enseñanza universitaria comporta que ya los alumnos son adultos, no menores o adolescentes. Hay que dar, por tanto, un salto. Imbuirse de la convicción de que el esfuerzo y el rigor son un fin en sí mismos, al margen de los resultados que puedan obtenerse. Esta es otra de las carencias más ostensibles que se aprecian en el actual modelo. Las compensaciones de asignaturas, el paso de un curso a otro sin tener las asignaturas del anterior aprobadas (aunque estén íntimamente vinculadas por

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

58 El Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo ha en-carecido, no obstante, en demasía las tasas, incrementando las cantidades en una situación económica además muy difícil para muchas familias. Como se observa, parece que no caben las soluciones equilibradas: o todo o nada. O se deja vegetar irresponsablemente en los campus a todo el mundo, o se impide la entrada a cabezas que podrían resultar muy útiles para la Sociedad en el futuro. Como hubiera dicho ORTEGA Y GASSET, “*no es esto, no es esto*”.

ser de una misma disciplina), la presión latente sobre el profesorado para que rebaje el rigor a través de distintas fórmulas que se saben muy bien, etc. no están desde luego en la orientación de subrayar y valorar como merecen el esfuerzo y el rigor.

- g) un replanteamiento en serio de los nuevos títulos y de la manera con arreglo a los cuales se está enseñando. En Derecho, que es la disciplina más cercana del que firma, se redactó hace algún tiempo el manifiesto *Saquemos los estudios de Derecho de Bolonia*, que denunciaba un método que abocaba al infantilismo, y a la mera descripción epidérmica del ordenamiento jurídico, sin un análisis crítico y riguroso de las técnicas e instituciones. Decía algo demoledor: *“el proceso de Bolonia tal y como está siendo proyectado sobre los estudios de Derecho, supondrá con toda probabilidad una degradación de la formación del jurista y un perjuicio social irreparable”*. Y conste que este Manifiesto lo firmaban juristas de la talla de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, L. DíEZ PICAZO, A. MENÉNDEZ, T. R. FERNÁNDEZ, S. MUÑOZ MACHADO, etc., etc., que no sólo saben de Derecho sino de lo que es la Universidad, por su larga trayectoria. Desde el punto de vista del profesor, ese método que incide en el famoso “enseñar a enseñar” ha sido atacado de forma contundente por otros autores, como los ya citados C. FERNÁNDEZ LIRIA y C. SERRANO GARCÍA (pp. 85-88), o A. DE LA OLIVA, T. CALVO, J. L. PARDO TORÍO, etc., etc. (Vid el revelador artículo publicado en el diario *El País*, “La estafa del enseñar a enseñar”, de 8 de diciembre de 2008). Es evidente que incidir sólo en el continente y relegar el contenido es una insensatez, y ello lo sabe cualquiera que tenga una adecuada experiencia docente. Por mucha técnica pedagógica que se aprenda en los, también, famosos cursos que tanto fomentan las Universidades en los últimos años, no se puede enseñar bien si el profesor o la profesora no domina bien su materia, pues cuando se domina y se siente ilusión, ipso facto prende la llama del interés del alumno, y surge la fluida transmisión del conocimiento. Lo dicen así los autores ya citados en *El País*: *“Las matemáticas, la historia o el derecho procesal son apasionantes y la obligación de un profesor es saber transmitirlo a sus alumnos. Ahora bien, su mejor arma, en realidad su única arma, es saber matemáticas, historia y derecho procesal ¿Saber historia no significa saber enseñar historia? Cualquier docente experimentado diría que la cosa es exactamente al revés: la mejor prueba de que algo que uno creía saber no lo sabe en realidad es que fracasa al enseñarlo. Si no se sabe enseñar algo es porque no se sabe suficientemente, y la consecuencia es que hay que estudiarlo más y mejor. Estudiar más física, matemáticas o latín, no pedagogía”*.
- h) y, en fin, aunque no menos relevante, una adecuada selección y promoción del profesorado, donde lo que prime sea la objetividad, la transparencia y el sentido común, ya que *carece de justificación científica y pedagógica* homologar todas las ciencias y las disciplinas cuando hay notorias diferencias entre las mismas que obligan a ponderar los distintos criterios que deben ser tenidos en cuenta. No es lo mismo ser un buen catedrático o profesor de Universidad de matemáticas que de Derecho civil, de Historia Moderna que de Física nuclear. La metodología, la “hoja de ruta” de la carrera o los mismos resultados de las investigaciones no se pueden reducir a la unidad. No es, por otra parte, razonable conferir a las actividades de gestión un papel tan relevante como el que se da en el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (5 y 10 puntos para Titular de Universidad y Catedrático, respectivamente) o el que le pretende dar el proyecto de Estatuto de Personal Docente e Investigador de las Uni-

versidades Públicas españolas (versión informada por el Consejo de Universidades de 25 de mayo de 2011), que establece en su anexo hasta un máximo de 40 puntos. ¿Qué tiene que ver ser rector, decano, director de departamento y el largo etcétera de cargos universitarios con ser un buen profesor? En cuanto a las publicaciones, patentes o investigaciones, el órgano que decide la acreditación o el otorgamiento del sexenio debe leer el trabajo o verificar, al menos en sus líneas maestras, la investigación, y no resolver por criterios indiciarios que poco dicen en realidad del auténtico valor de la investigación. En el mundo del Derecho, por ejemplo, puede existir una excelente investigación sobre la nacionalidad o el planeamiento urbanístico sin necesidad de que se publique en una concreta revista del máximo nivel. Puede estar publicada perfectamente en una de las muchas revistas regionales que existen, y que no se pueden *condenar a galeras* por no ser nacionales. Por el contrario, puede existir una investigación de baja calidad que, tal vez, sea un “refrito” que se publique en una editorial o revista magnífica. No hay equivalencia exacta, y eso lo sabemos todos los que nos dedicamos a estos menesteres –así, A. MANGAS MARTÍN, “La evaluación de la investigación jurídica en España”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, cit., p. 66, ha afirmado que los “*criterios bibliométricos deben ser indicadores complementarios en el campo del Derecho para confirmar la calidad o su ausencia, pero no para suplantar la lectura total o de una parte significativa del mismo*”–. En los últimos años, y sin duda por motivos de eficacia (ya que leerse los trabajos y verificar correctamente la investigación cuesta mucho, y probablemente colapsaría al sistema), se ha introducido la falacia de los “índices”, “los impactos”, la distinción entre revistas indexadas y no indexadas, que no es común en bastantes disciplinas, aunque en otras sí (como Economía), y demás fruslerías que no garantizan necesariamente la calidad de la investigación o la valía de los candidatos. Y que, como es lógico, han propiciado la picaresca y la triquiñuela, que es lo que siempre surge de una mala regulación. *Todos sabemos que es necesario establecer un sistema que garantice la calidad y la excelencia, el problema está en diseñar un modelo que en efecto lo haga posible*. Lo que no es aceptable es inventarse un modelo, que no es el correcto, *para hacer ver* que hay un control de la calidad y la excelencia, porque ello supone primar la eficacia y la apariencia sobre la justicia y la verdad. Y un modelo construido así tarde o temprano cae por su propio peso, y, en el supuesto de que no caiga porque interesa mantenerlo, se desacreditará tanto que todos sabrán que no garantiza ni la calidad ni la justicia. Es aquí donde se ha fallado con estrépito. ¿Cómo va a decidir sobre la calidad de un trabajo o de una carrera alguien que ni siquiera es experto en esa disciplina? ¿Cabe mayor dislate? Ha imperado, pues, la falta de sentido común, y los resultados están a la vista. En este aspecto los avances que ha traído la Ley Orgánica de Universidades son más aparentes que reales, pues los mismos criterios previstos en los baremos de la ANECA son cuestionables, y, de hecho, universitarias de solera y experiencia como Araceli MANGAS MARTÍN hacen afirmaciones que no permiten la duda. Dice esta profesora: “*Los sistemas de suficiencia indiciaria han desalentado el esfuerzo por la calidad. Don Federico de Castro, por no mencionar a otros maestros vivos, jamás hubiera llegado a ser catedrático con el sistema de la ANECA ni hubiera tenido un sexenio*” (cit., p. 70). Al margen de la ligera exageración que tiene esta afirmación, revela un problema de gran magnitud: el actual sistema debe ser mejorado, y tiene que primar la calidad, pero debe diferenciar claramente las distintas ciencias, evitar el localismo así como las corruptelas de escuela. Por otra parte, pocas

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

esperanzas puede suscitar el Proyecto de Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Públicas Españolas, ya mencionado, que sigue la estela de esta *nueva filosofía* que prevé la LOU y el Plan Bolonia (replanteamiento de los sistemas de enseñanza-aprendizaje, evaluaciones del profesorado, plan de dedicación académica individual, etc. Cfr. una crítica bastante dura en F. J. ÁLVAREZ GARCÍA y J. DOPICO, “Notas sobre el borrador de Estatuto de PDI”, *Faneca Universidad*, núm. 27, 2011). Este Estatuto opta por la acentuación de la burocracia, por las evaluaciones permanentes del profesorado, que a este paso va a ser más evaluado que los propios alumnos. No se conoce un caso igual de funcionario público (Cfr., asimismo, A. MANGAS MARTÍN, cit., p. 61) que tenga que rendir tantas cuentas ni someterse a tantas revisiones por realizar su trabajo (quinquenios, sexenios, complementos retributivos autonómicos, encuestas del alumnado, evaluaciones del Programa DOCENTIA, etc.). ¿Se imaginan evaluaciones parecidas a los jueces o a los abogados del Estado? Probablemente no las aceptarían. Pero parece que el profesor es “sospechoso” no se sabe muy bien de qué, y por ello hay que atarlo corto y evaluarlo continuamente, como a los niños díscolos o a los que padecen una enfermedad incurable, para que no empeoren. Es muy probable que detrás de este festival de evaluaciones y controles esté la crítica inmisericorde que se le ha hecho a la Universidad, y a los propios profesores, después de aprobarse la LRU, crítica desproporcionada, y, por tanto, injusta, ya que no se corresponde con los avances que ha experimentado la Universidad española. Ahora, además, se utiliza el argumento de que no se encuentra ninguna en determinados rankings, que cualquier persona bien informada sabe que están sesgados, y que, por tanto, hay que interpretarlos con prudencia. También hay quien sospecha que este es el paso necesario para demoler la Universidad pública, y promover las Universidades privadas (Vid. C. FERNÁNDEZ LIRIA y C. SERRANO GARCÍA, *El Plan Bolonia*, cit., pp. 14 y ss. Asimismo, T. R. FERNÁNDEZ ha dicho “*Las universidades privadas son las que van a ganar la batalla de Bolonia*”, *El Diario vasco*, de 13 de julio de 2009). Son meras conjeturas, pero tampoco pueden pasarse por alto, porque los indicios son, asimismo, muy elocuentes. Lo que en cualquier caso está claro es que el actual sistema de selección y promoción del profesorado no es el adecuado para estimular y valorar la calidad. *Es preciso un cambio sustancial*, que tenga en cuenta la diferencia entre disciplinas, que compruebe de verdad la calidad de las investigaciones y trayectorias –y que no sólo valore “indicios”, manipulables– que no le confiera un valor que no tiene a la actividad de gestión y administración, y que reduzca la discrecionalidad y la arbitrariedad, con un sometimiento riguroso a la ley y al Derecho de la ANECA o de cualquier otro organismo, entidad u órgano que tenga atribuida esta competencia. En resumen, es imprescindible *un cambio del modelo* que se ha plasmado en la última década. Si el que propició la LRU era cuestionable, éste lo es todavía más, porque no sólo no ha acabado con los defectos del anterior, sino que los ha acentuado –por ejemplo, el del localismo cuando se acreditan los candidatos, pues no hay nadie que le quite la plaza al candidato o candidata de la casa– y además ha creado otros problemas nuevos (mayor burocracia, más discrecionalidad y, en casos, arbitrariedad, recortes de la libertad de cátedra, disminución del nivel académico por el Plan Bolonia, etc., etc.). Es decir, *la Universidad ya no sólo es que esté en crisis, sino que se ha convertido en un problema. En un problema de Estado, justamente, que como tal debe ser abordado conjuntamente por los Partidos Políticos más relevantes para aportar una solución*

adecuada, que mire más al futuro que al pasado, y que parta de la realidad, y no de los mitos o eslóganes triviales que a nada conducen.

Anexo IV. “Tres informes, varios caminos y un destino”

En el mes de septiembre de 2011 se han presentado dos informes de cierto relieve que tienen por objeto la Universidad. Uno es el elaborado por un grupo de expertos pertenecientes a distintas Universidades españolas en el ámbito de la Comisión Técnica de Gobernanza universitaria, que lleva por título *“Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”*, y que ha sido presentado en el Consejo de Universidades. El otro es el elaborado por un grupo de expertos internacionales (R. TARRACH, presidente, E. EGRON, P. DE MARET, J. M. RAPP y J. SALMI), que lleva por título *“Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015”*. Un poco más tarde, el 17 de abril de 2012, se ha presentado otro informe titulado, *“Universidad, universitarios y productividad en España”*, elaborado por la Fundación BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (dir por los profesores F. PÉREZ y L. SERRANO). Estos informes tienen como destino articular cambios en la gobernanza universitaria, y, en general, en la Universidad española. Bien es verdad que el primero está más elaborado, y se centra sobre todo en materia de organización, el segundo es más genérico y ligero, ya que algunas de las propuestas que formula, y que supondrían un cambio radical, no las trata con la profundidad y fundamentación que serían deseables, y el tercero, es decir, el de la Fundación BBVA, está apoyado en abundante información estadística, y tiene una evidente seriedad en todo lo que dice, aunque se aprecian sesgos y simplificaciones excesivas.

Los informes resaltan la inadecuación de las estructuras organizativas vigentes, la necesidad de cambiar el sistema de elección o designación de los rectores, el exceso de reglamentación y burocracia, que limita la eficacia y la capacidad de reacción rápida en un mundo tan cambiante como el actual, y la exigencia de incrementar la autonomía universitaria. Por ejemplo, el Informe de los expertos internacionales afirma que en España los rectores se eligen, no se nombran, de manera que su sugerencia de que todos los cargos directivos *“deberían publicarse a nivel europeo/internacional”* (p. 12) debería conllevar una revisión de la normativa. En la página 36 se afirma, asimismo, que *“Muchas iniciativas se malogran debido a procesos de toma de decisiones demasiado largos, a la excesiva burocracia de los sistemas tradicionales de la administración pública, a la competencia entre distintos niveles de poder y a las diferencias ideológicas”*, por lo que es necesario la *“reducción del complejo entramado legal actual para permitir mayor flexibilidad y libertad”* (p. 37). Alude a la fusión de Universidades (pp. 39 y ss.), a la exigencia de apostar más por la autonomía (*“los estudios recientes demuestran fehacientemente que la calidad está directamente relacionada con la autonomía”*, dice en la p. 41), a que los rectores desarrollen más la faceta de *“recaudadores de fondos”* (p. 43), la exigencia de disponer de un único órgano de gobierno, etc., etc. Por su parte, el Informe presentado al Consejo de Universidades destaca el cambio que se ha producido con ocasión del Plan Bolonia, la necesidad de modificar y adaptar la vigente estructura organizativa, la conveniencia de eludir *“la excesiva aportación de voluntarismo y amateurismo en la actividad de los cargos académicos universitarios y plantearse cierto grado de profesionalización de la gestión y de exigencia curricular. Podría, además,*

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

exigirse a los candidatos a Rector y a otros cargos académicos, probada experiencia en gestión académica y en la capacidad de gestionar los recursos económicos, así como generar y captar recursos. La dignificación profesional de los cargos académicos –dice– debería ir acompañado de una mayor profesionalización en el marco de las Escuelas de Administración Públicas” (pp. 91 y 105), el deterioro de la financiación (p. 108), y el replanteamiento del actual mapa universitario español, con fusiones estratégicas de Universidades (p. 108). Y el informe “Universidad, universitarios y productividad”, de abril de 2012, desmitifica algunos tópicos que normalmente se mantienen, y que este informe los pulveriza con la fuerza de los datos estadísticos: no es cierto que sobren alumnos ni titulados universitarios. Tampoco las Universidades tienen problemas de tamaño ni son demasiadas, si bien es verdad que tienen debilidades y carencias muy notables, como, por ejemplo: a) hay muchas titulaciones pequeñas (el 29% tienen menos de 40 alumnos de nuevo ingreso), b) los excesos permanentes de demanda (Medicina) y oferta (Ciencias Experimentales y Humanidades) en algunas titulaciones reflejan rigidez organizativa y escasa capacidad de adaptación de las Universidades, c) en las Universidades públicas los estudiantes dejan de presentarse a casi 1 de cada 5 exámenes. De los presentados aprueban 3 de cada 4, d) menos de la mitad del profesorado estable realiza actividades de investigación, pero todos disponen de al menos un tercio de su jornada para esa actividad, además la actividad investigadora está concentrada en parte de las Universidades, pero menos que en otros países, y los *“resultados de la actividad investigadora han mejorado mucho en la última década, como también lo ha hecho la calidad de los mismos”* (p. 11), e) el rendimiento de la inversión en capital humano está limitado por el funcionamiento de las Universidades y porque el tejido productivo no genera suficientes ocupaciones cualificadas, f) una de las mayores debilidades de la Universidad se encuentra en las actividades de investigación aplicada y transferencia tecnológica, g) se observa un envejecimiento notable del profesorado (casi el 40% tiene más de 50 años, y el de menos de 40 no llega al 26%), etc.

Es verdad que, sobre todo en el informe de los expertos internacionales, se observa un sesgo claramente economicista (No hay que pasar por alto que, por ejemplo, Jamil SALMI es coordinador de educación terciaria del Banco Mundial, Washington D.C.), lo que se detecta en cuestiones como la propuesta de las becas-préstamo para estudiantes, la necesidad de un “cambio de mentalidad” (p. 2), *la propuesta de desregulación, que, en ningún caso, en nuestra opinión, puede ser excesiva*, pues las normas en un Estado de Derecho son fundamentales. Otra cosa es el exceso de reglamentos, que es un defecto que se ha denunciado desde hace muchísimos años (F. GINER DE LOS RÍOS ya lo denunció cuando afirmaba: “A Dios gracias se pueden infringir los reglamentos; ¿dónde estaríamos si se hubiesen cumplido! Asusta pensarlo”, *Escritos sobre la Universidad española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 85-86), y que dificulta la tarea universitaria. La lista de reglamentos que se aprueban en cualquier Universidad es desproporcionada, y refleja una tendencia reguladora perversa y sin sentido, pues para cualquier nimiedad–edición de libros, etc.– se aprueba un reglamento; y, en fin, la opción por alejarse de los sistemas funcionariales a los que se califica de “rígidos” (p. 46 del Informe de expertos internacionales), pero sin señalar las ventajas que tiene en orden a la neutralidad y la continuidad del servicio, ya que el sistema de contratación puede tener indudables ventajas, pero también severos inconvenientes que pueden ir contra la libertad académica y la objetividad de los servicios que presta la Universidad. Y sobre esto no dice nada el informe.

En conclusión, son informes muy interesantes, *pero con un sesgo muy evidente que está determinado por la globalización y la preponderancia de aspectos económicos. Son pues productos del momento* (crisis económica, deterioro de la financiación pública, cambio de modelo educativo, relevancia de las Universidades privadas, posibilidad de fusiones, etc.), y como tales deben ser valorados, sin otorgar a muchas de sus propuestas más valor que el que objetivamente tienen. El consenso y la ponderación entre los distintos sectores y fuerzas políticas es, pues, muy necesario. *No sólo hay un camino para llegar a un destino, sino varios.* El destino es hacer una Universidad mejor, más eficaz y de mayor calidad. Los caminos son varios, y no sólo los privatizadores o economicistas. Conviene no pasarlo por alto.

- Creación de una nueva Comisión de Expertos en abril de 2012

Por otra parte, con la entrada del nuevo Ministro de Educación, Cultura y Deporte, el Consejo de Ministros –el 13 de abril de 2012– ha aprobado la creación de una Comisión de Expertos para la reforma del sistema universitario español, ya que, según se señala, el sistema universitario español es ineficiente y necesita un cambio importante. Se afirma que hay 79 universidades y 236 campus universitarios ubicados en municipios diferentes que ofrecen 2.413 grados, 2.758 másteres y 1.680 doctorados, lo que trae consigo que un 30% de los títulos tienen menos de 50 alumnos de nuevo ingreso. Hay, además, una escasa movilidad de estudiantes y de profesores, por lo que –se concluye– *“el modelo de gobernanza de las universidades consagrado por la LOU no ha rendido los frutos deseados”*⁵⁹. Según las fuentes del Ministerio se quiere que la reforma orbite sobre tres puntos esenciales: **búsqueda de la excelencia, competitividad e internacionalización.**

Habrà que esperar, pues, los resultados de esta nueva Comisión de la que forman parte once miembros, presididos por Teresa MIRAS PORTUGAL. Por la parte que corresponde a Derecho, el miembro más renombrado es Óscar ALZAGA VILLAAMIL. También figura –aunque es mucho menos conocida– Mariola URREA, profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. No obstante, el contexto, el lenguaje y la “filosofía” que se deja entrever permiten detectar las tendencias, que de alguna manera ya figuran en los informes ya referidos (fusiones, movilidad, etc.). La pregunta que surge es la que sigue: ¿para qué un informe más si ya, en esencia, se saben cuáles son los problemas y cuáles son los objetivos que se persiguen? La moda de las comisiones no deja ser un subterfugio más para abordar con energía lo que toca⁶⁰. Abundan comisiones de expertos por todas partes, pero, en el fondo, se trata de dar una pátina de prestigio a decisiones ya tomadas o que

59 No obstante, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) manifiesta su preocupación y su disconformidad con las declaraciones del Ministro de Educación, Cultura y Deportes sobre el sistema universitario español. Dice la CRUE que se ha adelantado mucho en docencia e investigación. En esta última “entre 1997 y 2007, la producción científica española creció un 80% hasta constituir el 3,4 % de la producción científica mundial, realizándose dos terceras partes de este porcentaje en las universidades. Este esfuerzo –dice el comunicado de prensa, 18 de abril de 2012 –, ha convertido a España en la novena potencia científica, y en la octava en publicaciones por habitante, con resultados similares a Japón. En este ámbito, una universidad española se sitúa entre el 1% que agrupa a los mejores universidades del mundo, ocho universidades dentro de 2%, 24 en el 4% y todas las públicas y tres privadas, en el 10%.” “Es un resultado más que notable si consideramos que España sólo invierte en I+D+I un 1,39% de su PIB, muy lejos del 2,3% que es la media de la OCDE”

Si estos datos son ciertos –y no hay que dudar de la CRUE– es obvio que muchos torturadores de la Universidad, que se apoyan en rankings sesgados, deben, por lo menos, reflexionar un poco. También los políticos y las entidades económicas interesadas en satanizar y desacreditar, en especial, a la Universidad pública, no tanto a la privada, para luego hacer negocio con la enseñanza superior.

60 Por otra parte, es obvio que no es lo mismo una Comisión de expertos consensuada entre distintos partidos que otra nombrada “a dedo”. O una comisión cuyos componentes se integran casi de forma automática en aplicación de criterios objetivos–tener un determinado número de cargos o de méritos objetivables–que otra que se integra después de ponderar criterios políticos.

se pretenden adoptar. Porque, partiendo de la base de que todos los expertos están muy cualificados, la elección de unos y no de otros ya asegura de antemano cuál es el resultado aproximado. Hay un lenguaje no formal que todos conocen. A partir de cierto nivel hay opciones políticas, no verdades sagradas. Y esas opciones políticas no pueden enmascararse con meras sutilezas técnicas.

Regap

Comentarios y crónicas

2

Actividade do Parlamento de Galicia na IX Lexislatura: docencia e profesionalización nas decisións legislativas de 2013

Actividad del Parlamento de Galicia en al IX Legislatura: docencia y profesionalización en las decisiones legislativas de 2013

Activity of the Parliament of Galicia in the IX Legislature: teaching and professionalization in the legislative decisions of 2013



PATRICIA MURIAS GIL

Psicopedagoga

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Profesor de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

Recibido: 12/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Índice: I. Introducción. II. Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades. III. Procedementos de natureza normativa. IV. Procedementos de impulso. V. Procedementos de control e información. VI. O Parlamento nas claves da formación e promoción do capital humano: as leis de universidades e de emprendemento.

I Introducción

Celebradas las elecciones el día 21 de octubre de 2012, la Xunta Electoral de Galicia, por acuerdo de 5 de noviembre de 2012, y luego de recibidas las correspondientes actas de proclamación de las juntas electorales provinciales, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108.6º de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, hizo públicos los resultados generales y por circunscripciones y la relación de diputados proclamados electos. Dicho acuerdo salió publicado en el DOG núm. 212, de 7 de noviembre de 2012.

Los votos obtenidos por cada una de las fuerzas políticas con representación parlamentaria fueron:

Partido Popular de Galicia	661.281 votos
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	297.584 votos
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	200.828 votos
Bloque Nacionalista Galego	146.027 votos

En función de los votos válidos obtenidos, los 75 diputados proclamados electos, se distribuyeron del modo siguiente:

Partido Popular de Galicia	41 diputados
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	18 diputados
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	9 diputados
Bloque Nacionalista Galego	7 diputados

Luego de la presentación, por parte de los diputados electos, de las credenciales expedidas por las distintas juntas electorales provinciales y de la presentación de sus declaraciones de actividades y bienes patrimoniales, tuvo lugar la **sesión constitutiva de la IX Legislatura** del Parlamento de Galicia con fecha **16 de noviembre de 2012**.

En dicha sesión constitutiva, luego de constituída la Mesa de edad, se procedió a la elección de la Mesa del Parlamento, resultando elegidos los cargos siguientes:

- Excm.a. Sra. presidenta: D^a Pilar Rojo Noguera
(Partido Popular de Galicia)
- Ilmo. Sr. vicepresidente 1^o: D. Miguel Ángel Santalices Vieira
(Partido Popular de Galicia)
- Ilma. Sra. vicepresidenta 2^a: D^a María Soledad Soneira Tajés
(Partido dos Socialistas de Galicia- PSOE)
- Ilmo. Sr. secretario: D. José Manuel Balseiro Orol
(Partido Popular de Galicia)
- Ilma. Sra. vicesecretaria: D^a Concepción Burgo López
(Partido dos Socialistas de Galicia- PSOE)

En cumplimiento del artículo 5 del Reglamento del Parlamento, en primer lugar prestaron juramento o su promesa la señora presidenta y los demás miembros de la Mesa, y seguidamente, y por orden alfabético los demás diputados y diputadas.

Luego de la sesión constitutiva tuvo lugar el **Pleno de investidura** con fecha **27 de noviembre de 2012**. Se desarrolló ésta iniciándose a las 9,30 horas de la mañana con la exposición por el señor Núñez Feijóo de su programa de gobierno. Se suspendió la sesión a las once y ocho minutos de la mañana para ser retomada a las once y veinticinco minutos de la mañana del día **29 de noviembre**, fecha en la que se inició el debate sobre el programa del candidato con intervención de los grupos parlamentarios de la Cámara.

Concluídas las intervenciones establecidas a través de los correspondientes turnos de réplica y dúplica, la presidenta anuncia que se va a iniciar la votación para la elección del candidato propuesta a presidente de la Xunta de Galicia y que la votación será pública por llamamiento. El candidato D. Alberto Núñez Feijóo resultó investido como presidente de la Xunta de Galicia, por mayoría absoluta con el resultado en la votación siguiente: votos a favor, 41; votos en contra, 34.

Tomó posesión de su cargo ante la Mesa del Parlamento y con la presencia de autoridades representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma y de los diputados invitados el día 1 de diciembre. Luego de prestar juramento con la fórmula establecida en el artículo

20 de la Ley reguladora de la Xunta y de su presidente, quedó investido de la autoridad, del tratamiento, de los derechos y de los deberes inherentes a su cargo de presidente de la Xunta de Galicia.

La siguiente sesión denominada como “solemne sesión de apertura de legislatura”, tuvo lugar el 4 de diciembre de 2012.

De estacar, desde el punto de vista institucional, que con fecha 13 de enero de 2014, la presidenta del Parlamento de Galicia, D^a Pilar Rojo Noguera, asumió formalmente la Presidencia de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) para el año 2014, luego de ser elegida por unanimidad en la Asamblea anual de esta organización celebrada en Bruselas a finales de octubre de 2013.

II Reuniones de los órganos de la Cámara. Calendario de actividades

La ordenación del trabajo parlamentario y el calendario de actividades para este período se aprobó en las Mesas-Xuntas de Portavoces de los días 28 de diciembre de 2012, 22 de enero de 2013 y 3 de septiembre de 2013 (artículo 67 del Reglamento del Parlamento de Galicia).

El resumen estadístico de este período es el siguiente:

Órgano		Núm. reuniones
MESA		5
JUNTA DE PORTAVOCES		2
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN		9
PLENO		3
DIPUTACIÓN PERMANENTE		6
Comisiones	Comisión 1ª. Institucional, de Administración General, Justicia e Interior	23
	Comisión 2ª. Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios	18
	Comisión 3ª. Economía, Hacienda y Presupuestos	61
	Comisión 4ª. Educación y Cultura	1
	Comisión 5ª. Sanidad, Política Social y Empleo	26
	Comisión 6ª. Industria, Energía, Comercio y Turismo	18
	Comisión 7ª. Agricultura, Alimentación, Ganadería y Montes	18
	Comisión 8ª. Pesca y Marisqueo	1
	Comisión del Reglamento	1
	Comisión del Estatuto de los Diputados	4
	Comisión de Peticiones	2
	Comisión de Control de la CRTVG	1
	Comisión de Relaciones con el Consello de Contas	6
	Comisión de Asuntos Europeos	5
	Comisión de investigación sobre responsabilidades de la actual situación de las cajas	20
	Comisión no permanente de estudio para la elaboración de un Plan de medidas de prevención y erradicación de la corrupción política	15
	Comisión no permanente para el seguimiento de las políticas relativas a la discapacidad	2
	Comisión no permanente para el estudio sobre la seguridad viaria	1
	Comisión no permanente para el estudio para la igualdad y para los derechos de las mujeres	1
	Comisión no permanente de estudio para la elaboración de una nueva Ley del suelo	2

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

III Procedimientos de natureza normativa

El Reglamento parlamentario recoge expresamente, y desde el principio de su título VI regulador del procedimiento legislativo, la diferenciación:

1. De la iniciativa gubernamental y
2. De la iniciativa legislativa no gubernamental (parlamentaria o popular).

Respecto a la iniciativa legislativa proveniente del Ejecutivo aparece atribuida “a la Xunta o Gobierno de Galicia”. Esta precisión terminológica, criticada por algún sector doctrinal, parece atender a la conocida confusión entre Xunta como administración pública y Xunta como gobierno gallego (más técnicamente expresado Consello da Xunta).

La iniciativa legislativa no gubernamental se atribuye a los diputados y a los grupos parlamentarios en clara confrontación con el texto del artículo 13 apdo. 1º del Estatuto de Autonomía que la hace residir en los diputados y el Parlamento. Esta discordancia ha sido puesta de manifiesto por la doctrina que demanda la necesidad de una modificación reglamentaria para hacer cohonestables ambos textos. Algún autor entiende también que sería preciso atribuir iniciativa legislativa a las entidades locales de un modo similar al que se prevé en otras comunidades autónomas, desde mi punto de vista la práctica autonómica no ha echado de menos esta iniciativa que no parece por otra parte estrictamente necesaria desde el punto de vista de la “ingeniería estatutaria”, y que podría provocar problemas por la configuración territorial del poder político en nuestra Comunidad.

La jurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre otras) ha destacado la doble naturaleza de las proposiciones de ley:

1. como participación en la potestad legislativa de la Cámara y
2. como instrumento al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento.

Este “carácter bifronte” hace que, con independencia de que la iniciativa prospere ante el Pleno, su sólo debate cumpla una función muy importante, la de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia.

Al lado de la iniciativa parlamentaria se encuentra la conocida como iniciativa legislativa popular. Se trata de una modalidad que en el actual «estado de partidos» no cuenta con una aplicación excesiva y que más bien encuentra numerosos obstáculos para obtener sus objetivos. Su marco se encuentra

1. en la Ley orgánica 3/1984 de 28 de marzo y
2. en la Ley autonómica 1/1988 de 19 de enero que se ven completadas con la referencia contenida en el artículo 124 del Reglamento parlamentario en lo tocante a la participación de la Mesa del Parlamento en ese trámite legislativo.

Limitándonos ahora a los aspectos estrictamente parlamentarios debemos subrayar que la participación de la Mesa de la Cámara en la calificación de las iniciativas legislativas popula-

res ha sido objeto de decisiones por parte del Tribunal Constitucional en las que se subraya el carácter de control meramente formal de la calificación de la Mesa superando pues la concepción tradicional que defendía la valoración sobre la constitucionalidad o no de la iniciativa por parte del órgano rector de la Cámara (así la STC 76/1994 de 14 de marzo recaída sobre la ley vasca de iniciativa legislativa popular). En uso de estas previsiones constitucionales y estatutarias la actividad legislativa de la Cámara aporta un resumen estadístico de los procedimientos legislativos en el año 2013 siguiente:

Leyes aprobadas	14

Proyectos de ley	
Presentados	15
Aprobados	14
Retirados	-
En tramitación	1

Proposiciones de ley	
Presentadas	15
Aprobadas	-
Rechazadas	6
Retiradas	-
En tramitación	9

Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular	
Procedentes de la anterior legislatura	5
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rechazadas	3
En tramitación	4
No admitidas a trámite	2

Proposiciones de ley ante el Congreso	
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rechazadas	3
En tramitación	1

Los proyectos de ley presentados son los siguientes:

- Proyecto de ley del transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia.
- Proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2013.
- Proyecto de ley de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.
- Proyecto de ley de carreteras de Galicia.
- Proyecto de ley del sistema universitario de Galicia.
- Proyecto de ley de fomento de la investigación y la innovación de Galicia.
- Proyecto de ley de modificación de la Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de horarios comerciales de Galicia.
- Proyecto de ley de la galleguidad.
- Proyecto de ley de garantías de prestaciones sanitarias.
- Proyecto de ley de inclusión social de Galicia.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Proyecto de ley de caza de Galicia.
- Proyecto de ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.
- Proyecto de ley de racionalización del sector público autonómico.
- Proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014.
- Proyecto de ley de accesibilidad.

De los quince fueron aprobados catorce, el único proyecto de ley que está en trámite a diciembre de 2013 es el Proyecto de ley de accesibilidad. Se presentaron quince proposiciones de ley, de las cuales no fueron tomadas en consideración seis, estando en tramitación en diciembre de 2013 las siguientes:

- Proposición de lei, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular.
- Proposición de ley, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de consultas populares en Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de ley de elecciones al Parlamento de Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, por la visibilidad y no discriminación de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales en Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA) de modificación de la Ley de ordenación de la minería de Galicia, relativa a la prohibición del uso de tecnologías mineras a base de cianuro en Galicia y la constitución de garantías suficientes frente a las indemnizaciones por daños.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, por la que se modifica la ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, de creación del Instituto Galego de Crédito e Inversión.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, gallega de fomento de la corresponsabilidad.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Popular de Galicia, del Consello Consultivo de Galicia.

En este período de tiempo han tenido entrada en el Registro General de la Cámara cuatro proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas de prevención de la corrupción política.

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para garantizar la prestación de las especialidades de Hemodinámica, Radioterapia y Medicina Nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para la creación de empleo en Galiza.
- Proposición de ley por iniciativa legislativa popular para la reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, con el fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan y para garantizar el derecho de sufragio pasivo, en igualdad de condiciones, de todas las candidaturas.

No han sido admitidas a trámite dos: la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas de prevención de la corrupción política y la Proposición de ley por iniciativa legislativa popular para la reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, con el fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan y para garantizar el derecho de sufragio pasivo, en igualdad de condiciones, de todas las candidaturas.

Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular procedentes de la anterior legislatura fueron cinco:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, para la defensa y la promoción de la sanidad pública.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la confluencia del programa Preescolar na Casa y la enseñanza pública gallega.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la aplicación efectiva de los principios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos en Galicia.

De estas proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular sólo fueron tomadas en consideración dos: la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo y la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía, que junto con la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para garantizar la prestación de las especialidades de Hemodinámica, Radioterapia y Medicina Nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia y la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para la creación de empleo en Galicia son las cuatro proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular que están en trámite.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

También se presentaron cuatro proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados:

- Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de medidas urgentes en materia de ejecución hipotecaria.
- Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, sobre la racionalización del régimen de las diputaciones provinciales.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, relativa a la tributación de las pensiones públicas percibidas por personas emigrantes retornadas de Estados con los que existe convenio sobre doble imposición.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, para garantizar la devolución íntegra del valor nominal de las participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada a los ahorradores y pequeños inversores sin experiencia financiera.

Está en trámite esta última, las otras tres no han sido tomadas en consideración.

IV Procedimientos de impulso

No existe en el Reglamento parlamentario gallego una definición de las proposiciones no de ley. Sirve para aproximarse a su concepto el artículo 160 que dice que a través de ellas los Grupos Parlamentarios pueden plantear propuestas de resolución a la Cámara. Esta caracterización no las diferencia nítidamente de las interpelaciones sino por dos aspectos explicitados en otros lugares del Reglamento: los sujetos que pueden presentarlas (exclusivamente los grupos parlamentarios) y el lugar en el que se sustancian (tanto en el Pleno como en las distintas comisiones de la Cámara).

Un paso más adelante en el perfil de este instrumento parlamentario viene dado por el contenido de la resolución de la Mesa del Parlamento de 20 de junio de 1986, sobre el artículo 161 del Reglamento de la Cámara que establece como propias de las proposiciones no de ley aquellas propuestas de resolución planteadas, que contengan declaraciones de voluntad dirigidas al Gobierno gallego.

El resumen estadístico correspondiente es el siguiente:

Proposiciones no de ley en Pleno	
Presentadas	1.255
Rechazadas	96
Aprobadas con modificacións	12
Aprobadas sin modificación	28
Retiradas	0
En tramitación	1.043

Proposiciones no de lei en Comisión	
Presentadas	1.427
Rechazadas	270
Aprobadas con modificacións	14
Aprobadas sin modificación	34
Retiradas	9
En tramitación	964

Mocións	
Presentadas	57
Rechazadas	45
Aprobadas con modificacións	4
Aprobadas sin modificación	0
Retiradas	3
En tramitación	2

V Procedimientos de control e información

El tratamiento de las interpelaciones y preguntas presenta numerosos aspectos equiparables que las hacen merecientes de un análisis conjunto. Primeramente, la totalidad de la Cámara no participa en la sustanciación de estos instrumentos parlamentarios que, comúnmente se desarrollan en la dialéctica bilateral entre un diputado y el responsable gubernamental de que se trate.

El Reglamento del Parlamento gallego atribuye también a esta unicidad procedimental unas consecuencias semejantes previstas en los artículos 158 y 159. En este sentido se introduce la existencia de la “questiontime” obligando a que, en las semanas en las que exista sesión ordinaria del Pleno, se dediquen dos horas como tiempo mínimo al tratamiento de las preguntas y de las interpelaciones.

En un orden de cosas similar se faculta a los órganos rectores de la Cámara (presidente y Mesa) para dar un tratamiento especial a ciertas preguntas e interpelaciones. En el caso del primero de los sujetos, existe la posibilidad de la acumulación y debate simultáneo de estas iniciativas que, tratando del mismo tema o temas conectados entre sí, se encuentren incluídas en un orden del día. En el segundo de los supuestos es la Mesa de la Cámara la que, oída la Xunta de Portavoces, puede declarar no admisibles aquellas preguntas o interpelaciones que hayan incurrido en lo previsto por el Reglamento de la Cámara en su artículo 105; a saber, que se contengan palabras o se manifiesten conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado y de Galicia o de cualquier otra persona o entidad.

El resume estadístico correspondiente es el siguiente:

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Solicitudes de comparecencia	
En Pleno	
Presentadas	133
Tramitadas	30
Retiradas	0
En tramitación	103
En Comisión	
Presentadas	108
Tramitadas	88
Retiradas	1
En tramitación	79

Interpelaciones	
Presentadas	596
Tramitadas	53
Retiradas	1
Aprazadas	1
En tramitación	542

Preguntas	
Orales en Pleno dirigidas a los miembros de la Xunta	
Presentadas	2.020
Tramitadas	85
Retiradas	0
Aprazadas	1
En tramitación	116
Orales en Pleno urgentes	
Presentadas	79
Tramitadas	56
Retiradas	0
Aprazadas	0
En tramitación	2
Orals en Pleno dirigidas al Presidente de la Xunta	
Presentadas	53
Tramitadas	51
Retiradas	0
En tramitación	2
Orales en Comisión	
Presentadas	3.186
Tramitadas	748
Aprazadas	24
Retiradas	14
En tramitación	159
Con respuesta escrita	
Presentadas	1.916
Tramitadas	2.563
Retiradas	0
En tramitación	2.237

VI El Parlamento en las claves de la formación y promoción del capital humano: las leyes de universidades y de emprendimiento

Señalaba Darío Villanueva⁶¹ con motivo del estudio de la relación entre estudios universitarios y empleabilidad que la Universidad no es responsable de la empleabilidad de sus estudiantes y que cuando se pone énfasis en eso se está deturpando el sentido genuino de la institución universitaria como “casa de estudios y templo del saber”. Aunque reconociendo la validez de esa afirmación no cabe tampoco desconocer la correlación que se suele

61 En su trabajo introductorio de la monografía incluida en el número 3 de la Revista Galega de Emprego. Ed. Xunta de Galicia.

establecer entre la preparación y formación del capital humano y el buen funcionamiento en términos de empleo de la economía. Así podemos encontrar durante el año 2013 varias leyes que vinculan estos tópicos y ponen de manifiesto el relieve que el legislador gallego da a esta temática en sus actuaciones.

La base competencial y los antecedentes legislativos

La ley 6/2013, de 13 de junio del Sistema Universitario de Galicia define a las universidades como entidades, públicas o privadas, con personalidad jurídica propia dotadas de autonomía por el artículo 27.10 de la Constitución española. Su fin, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley orgánica 6/2001, de universidades, es prestar el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio.

La Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud del artículo 31 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley orgánica 1/1981, asumió la competencia plena sobre la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, según el punto primero del artículo 81 de ésta, lo desarrollen, de las facultades que le atribuye al Estado el párrafo 30 del punto 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

**A EDUCACIÓN:
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

STC 184/2012 17 DE OUTUBRO: O ESTADO DEBE:

- DESEÑAR O MODELO DA EDUCACIÓN
- TODA A NORMATIVA SOBRE TÍTULOS É ESTATAL
- DESENVOLVEMENTO DO ART. 27 CE
 - PRINCIPIOS NORMATIVOS XERAIS e UNIFORMES
 - COMPETENCIA ESTATAL
- ASPECTOS QUE GARANTAN:
 - O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAS DOS PODERES PÚBLICOS
 - A IGUALDADE DOS ESPAÑOIS NO EXERCICIO DOS DEREITOS

*Ver cuadro conceptual Competencias Educativas
Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

Teniendo como referencia la por entonces vigente Ley orgánica 11/1983, de reforma universitaria, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley 11/1989, de ordenación del sistema uni-

versitario de Galicia, que transformó por completo el panorama de la enseñanza universitaria en nuestra comunidad con la creación de las universidades públicas de A Coruña y de Vigo y basó el modelo en la descentralización y reguló la distribución de los diversos centros universitarios, preexistentes y de previsible creación, en un total de siete campus repartidos entre las cuatro provincias.

El Parlamento de Galicia aprobó con posterioridad:

- la Ley 7/2001, de 2 de julio, de control en materia de creación y reconocimiento de universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma de Galicia.
- la Ley 1/2003, de consejos sociales del sistema universitario de Galicia.
- la Ley 2/2003, del Consello Galego de Universidades.

El marco normativo a nivel estatal se ha visto completado en los últimos tiempos con nuevos textos relevantes cuyos contenidos han sido considerados al elaborar el presente texto, como es el caso de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, o del Real decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del estudiante universitario.

El capital humano y la formación universitaria

Dice la exposición de motivos de la ley de universidades que la educación, y en concreto la educación universitaria y su relación con la investigación y la innovación, desempeña, además, un papel fundamental:

- para el progreso tanto a nivel individual como de la sociedad en su conjunto.
- para proporcionar el capital humano altamente cualificado y la ciudadanía formada que Galicia necesita para generar empleo, crecimiento económico y prosperidad. En este marco, las universidades son los agentes fundamentales para impulsar y mantener el crecimiento de nuestra sociedad. Como señala García-Montalvo⁶² el crecimiento de nuestra sociedad debe superar la idea extendida entre parte de nuestro empresariado acerca del exceso de universitarios y la enorme falta de titulados de FP.

La ley gallega se proclama convencida de que en pleno siglo XXI se deben aprovechar las ventajas transformadoras de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y otras nuevas tecnologías que enriquecen la enseñanza, mejoran las perspectivas de aprendizaje, apoyan el aprendizaje personalizado, facilitan el acceso mediante el aprendizaje a distancia y la movilidad virtual, racionalizan la administración y crean nuevas oportunidades de investigación. Se trata de una asunción de ideas comunes en la doctrina que reitera la comprobación de que, en casi el 85% de los trabajos revisados, el simple incremento de los presupuestos educativos no tiene ningún impacto sobre los resultados obtenidos por los estudiantes⁶³.

62 "Part II: Resultats de l'enquesta", en Generalitat de Catalunya (Ed.) *Catalunya futur: impulsem l'economia catalana*.

63 *Así o recolle Hanushek: "The failure of input-based schooling policies". Economic Journal, 113, 2003.*

Un aspecto destacado por la norma gallega es la movilidad, entendida como uno de los pilares en que se asienta el concepto de Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), conlleva una mayor riqueza y la apertura a una formación de más calidad, por eso la ley defiende que:

- debe fomentarse a nivel nacional e internacional.
- debe asentarse sobre unas bases enraizadas en el propio SUG.

Partiendo de esta premisa, la ley pone las bases para el fomento de la movilidad en el propio sistema autonómico, tanto del estudiantado como del personal de las universidades, facilitando el mejor aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta nuestra comunidad, con el fin de beneficiar el conjunto de la comunidad universitaria gallega, finalidad para la cual se contará con la voluntad de colaboración de las universidades integrantes del SUG.

En la ley el SUG mantiene el compromiso de la transformación del conocimiento generado a través de la investigación académica en valores sociales y económicos mediante acciones que conllevan una actividad económica en el proceso de relación con la sociedad o la empresa. Pero también se destaca el compromiso con la responsabilidad social y el desarrollo sostenible mediante actividades universitarias que suponen una contribución social respecto de ámbitos como la cooperación al desarrollo, la sostenibilidad ambiental, la integración y la accesibilidad, entre otras.

La educación superior mejora las posibilidades individuales y debería dotar a los titulados y a las tituladas de los conocimientos y de las competencias transferibles básicas que necesitan para desempeñar con éxito profesiones altamente cualificadas. Pero los programas de estudios muchas veces tardan en adecuarse a las demandas de la sociedad, lo que incide en los niveles de empleabilidad de las personas egresadas. La propia Comisión Europea recomienda la participación de los empleadores y de las instituciones del mercado de trabajo en la concepción y puesta en práctica de los programas, el apoyo a los intercambios de personal y la inclusión de la experiencia práctica en los cursos, para contribuir a adaptar los programas de estudios a las necesidades actuales y emergentes y fomentar la empleabilidad y el emprendimiento. Se trata en definitiva como señalaron Tsang y Levin⁶⁴ de evitar situaciones de sobrecualificación que derivan en una menor productividad respecto de los trabajadores que tienen puestos de trabajo ajustados a sus cualificaciones.

La cultura de la evaluación de la calidad, en la cual juega un papel esencial la Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), que, desde su creación en el año 2001, ha desarrollado su labor de garante de la calidad en nuestro sistema universitario es un aspecto esencial para la nueva ley gallega.

Las competencias de ordenación y coordinación de las universidades integrantes del SUG.

Define el marco en que se desarrollará la enseñanza superior universitaria en el territorio de la comunidad para procurar, con escrupuloso respecto a la autonomía universitaria, adecuarlo a las demandas de nuestro tiempo y generar mayores niveles de desarrollo y bienestar.

64 "The economics of over education", *Economics of Education Review*, 4, 2, 1985, páginas 93 a 104.

La norma destaca, asimismo, el protagonismo de órganos imprescindibles para hacer posible el Sistema Galego de Universidades, en concreto:

- el Consello Galego de Universidades.
- la Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia.
- los consellos sociales de cada una de las universidades.

Todos ellos, actuando en ejercicio de las funciones que la ley les confiere, contribuyen a la construcción de un sistema fuerte, moderno, competitivo y de calidad.

Pero el fortalecimiento del sistema no será posible sin la labor de las propias universidades, que, con la autonomía que les es propia, en ejercicio de su corresponsabilidad deberán crear un entorno de colaboración mutua, unificando esfuerzos para alcanzar objetivos que les son comunes⁶⁵. En este sentido, la ley prevé la creación de una nueva figura jurídica, el consorcio interuniversitario, que ahonda en el papel impulsor de las universidades, comprometidas con la sociedad de la que forman parte indisoluble.

El SUG aspira a mejorar sus niveles de calidad e internacionalización, en un continuo proceso de modernización, lo que exige contar con una regulación global y sistemática en el ámbito de la enseñanza universitaria de nuestra comunidad autónoma.

El concreto contenido normativo de la ley

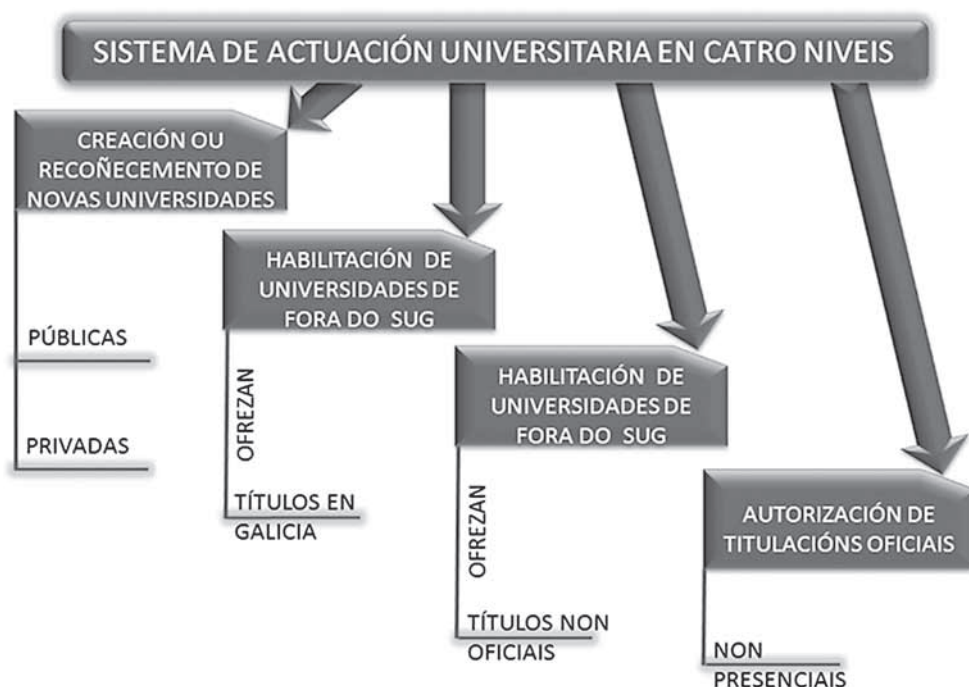
El título I, «De la ordenación del Sistema Universitario de Galicia»:

- define y potencia los principios a los que responden la actividad y la organización universitarias.
- refleja las estructuras que podrán integrar las universidades.
- fija los criterios para la creación y la implantación de nuevas titulaciones y centros, teniendo en cuenta principios de descentralización y equilibrio territorial.

La ley estructura un sistema de ordenación en cuatro niveles: uno para la creación⁶⁶ o el reconocimiento de nuevas universidades públicas o privadas, otro para que universidades de fuera del Sistema universitario gallego puedan impartir títulos oficiales en Galicia, un tercero para que universidades de fuera del Sistema universitario gallego puedan ofrecer en nuestro territorio títulos no oficiales debidamente configurados de acuerdo con la normativa vigente en sus lugares de origen, y el último, que establece la fórmula para autorizar la impartición de titulaciones oficiales en la modalidad no presencial.

65 Fenómeno, el de la necesaria colaboración, sobre el que ha llamado la atención Teichter, U. en su trabajo: "Research on the relationships between higher education and the world of work: past achievements, problems and new challenges", *Higher Education*, 38, 169-190.

66 Hazelkorn, E.: "Growing Research-Challenges for Latedevelopers and Newcomers, *Higher Education Management in Higher Education*, OECD, Paris, 2003.



*Ver cuadro conceptual sobre los niveles de actuación universitaria
Cuadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Asimismo, la ley recoge la regulación de la autorización de centros de universidades del SUG en el extranjero, así como de centros de universidades extranjeras en Galicia, en línea con la cada vez mayor internacionalización de los estudios universitarios. Igualmente, contiene previsiones garantistas de los derechos de las posibles personas beneficiarias del sistema, mediante la regulación de la oferta de plazas y el distrito único o el cesamiento de actividades, encaminadas a garantizar los derechos del alumnado afectado, y la reserva de denominación y publicidad, protegiendo el sistema ante posibles abusos en este campo. Termina este título regulando un sistema de control en el que se tipifican infracciones y sus correspondientes sanciones.

El título II, «De la coordinación y de la colaboración»:

- establece los mecanismos de fortalecimiento de éstas luego de residenciar la competencia de coordinación en la Xunta de Galicia.
- continúa con la regulación de las funciones, de la composición y del funcionamiento del Consello Galego de Universidades, órgano fundamental para su ejercicio. Para incrementar la calidad del asesoramiento, se integra en él la representación de los departamentos de la Administración autonómica con competencias directamente relacionadas con la actividad universitaria, así como las figuras de las personas gerentes de las universidades.
- se prevé una nueva fórmula de colaboración entre las universidades públicas integrantes del SUG, que se articulará mediante el sistema de un consorcio interuniversitario.

El título III, «De la garantía de la calidad universitaria», contiene la regulación del consorcio Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia, de modo que el ejercicio de sus actividades se realice con las garantías apropiadas de independencia y profesionalidad que caracterizan las principales agencias de evaluación europeas. Se completa este título con la regulación de la inspección de universidades, instrumento complementario como garante del efectivo cumplimiento de las disposiciones legales que harán posible alcanzar los niveles de calidad deseados. Todos son aspectos de notable relevancia de cara a obtener un buen rendimiento institucional de la enseñanza universitaria pero no empecen en absoluto las investigaciones que tienen puesto de manifiesto los condicionantes personales cara al éxito de la empleabilidad de los estudiantes⁶⁷.

El título IV, «De los consejos sociales de las universidades públicas», incorpora y revisa contenidos de la Ley 1/2003, do 9 de mayo, incidiendo en el fundamental papel de este órgano de gobierno de las universidades, mediante el cual la sociedad participa en la institución universitaria a través de representantes de las principales fuerzas sociales.

En el título V, «De la comunidad universitaria», se establece y se concreta un amplio catálogo de libertades, derechos y deberes del personal docente e investigador, del personal de administración y servicios y más del estudiantado. Esta regulación, que complementa lo dispuesto en la Ley orgánica de universidades y en el Estatuto del estudiante universitario, incide, además, en la promoción de la movilidad de los miembros de la comunidad universitaria como instrumento de fortalecimiento del sistema, que podrán utilizar las instituciones en ejercicio de su autonomía.

El título VI, «De la actividad universitaria: la docencia, la investigación y la transferencia de conocimientos», está dedicado a la regulación de algunos aspectos de planificación, fomento y calidad respecto de las tres misiones que, junto con la actividad de estudio que las precede y sustenta, constituyen el fundamento de la institución universitaria.

El articulado de la ley se cierra con un título VII, «De la financiación de las universidades del Sistema universitario de Galicia», establece un marco sólido para la necesaria planificación económica y financiera de las universidades gallegas, fijando los principios que regirán el principal instrumento para éste, que no es otro que el plan de financiación.

Por su parte la ley 9/2013 de 19 de diciembre de emprendimiento y competitividad económica de Galicia establece la necesidad de que las administraciones públicas trabajen a favor de medidas concretas para fomentar el emprendimiento y apoyar a las personas emprendedoras como agentes dinamizadores de la economía en Galicia. Esta exigencia viene dada por el alto grado de representatividad de las pequeñas y medianas empresas, determinantes del crecimiento económico y soporte para la creación de empleo.

La ley recuerda que el acuerdo adoptado por la Mesa 2ª del diálogo social de Galicia establece que actualmente la sociedad gallega padece una tendencia progresiva a la reducción en la creación de empresas y del autoempleo, agravada, con toda seguridad, por la presente crisis. Esta reducción en el número de nuevas empresas y autoempleos entienden sus

67 Así lo señalan Frese y Fay, "Personal initiative and job change in a radical change situation". Poster presented at the 41 congress of Psychology. Dresseden Germany. 1998.

miembros que puede verse compensada en calidad en el caso de que se aborden con éxito determinadas actuaciones, entre otras las siguientes:

- Orientación de los esfuerzos emprendedores hacia aquellos sectores eonde exista un mayor potencial para la creación de empresas, bien por sus elevadas tasas de crecimiento sectorial (sectores biotecnológicos, de las nuevas tecnologías, etc.), bien por su carácter representativo de la economía gallega (sector de la automoción, de lo naval, del turismo, etc.), bien por abordar actividades vinculadas a os nuevos caminos de empleo, de las nuevas tecnologías o de actividades de especial interés público, económico o social.
- Fortalecimiento de la consideración de la persona emprendedora y del autoempleo en unos tiempos difíciles en que el perfil de la persona que emprende un proyecto empresarial se convierte, más que nunca, en el aspecto esencial del éxito de la nueva empresa.
- Resolución de la problemática del acceso a la financiación, especialmente en la etapa de gestación de la empresa a través de fórmulas como el capital semilla y la puesta en marcha a través del capital riesgo, etc.
- Dotación a los planes de negocios emprendedores y autoempleos de una visión estratégica que establezca como prioridad los mercados exteriores y la innovación.
- Mejora de la coordinación entre las diversas entidades que trabajan en el campo del emprendimiento y el autoempleo, provocando sinergias que redunden positivamente en los servicios prestados a las personas emprendedoras.

La Mesa propone incluso determinadas actuaciones como la creación de un programa integral de fomento del emprendimiento y del autoempleo y de la consolidación de nuevas empresas, consolidación y refuerzo de la Red de Mentoring, servicios avanzados de financiación para el emprendimiento, red de coordinación del fomento del emprendimiento en Galicia.

La Comunidad Autónoma, con la presente ley, ofrecerá al tejido productivo gallego una respuesta inmediata a sus necesidades más perentorias, la puesta en marcha de nuevos mecanismos con medidas que, a corto o a medio plazo, cambien el panorama actual, y un conjunto de medidas que fomenten el espíritu emprendedor, individual y colectivo, impulsen la puesta en marcha y la consolidación de nuevas iniciativas emprendedoras y permitan la reestructuración de empresas que necesiten posicionarse en mejores condiciones. En definitiva, apoyo a los colectivos emprendedor y empresarial para que puedan actuar como catalizadores del crecimiento de nuestra economía.

La norma refleja específicamente la contribución del emprendimiento colectivo a la dinamización económica, uniendo objetivos empresariales y sociales, y refuerza el compromiso con la creación de una mayor conciencia pública sobre su realidad y potencialidades, a través de la labor de fomento del cooperativismo y de la economía social liderado por la Red Eusumo.

Regap



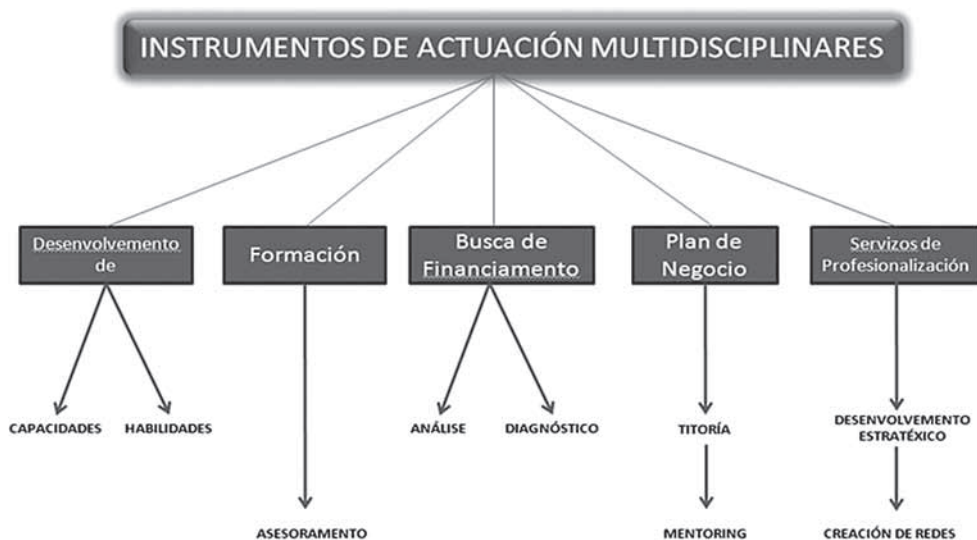
COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Las propuestas recogidas en la ley tienen en cuenta que el apoyo al emprendimiento debe ser integral, es decir, debe mantenerse durante todas las fases de la actividad emprendedora: el emprendimiento potencial, el naciente, la implementación y la consolidación.

En cada fase del emprendimiento se enfrentan diferentes retos y dificultades. En las fases previas a la puesta en marcha de la empresa es necesario ofrecer capacitación empresarial, básica y avanzada, así como talleres de maduración de ideas y reflexión metódica. Posteriormente, será conveniente realizar un análisis serio del proyecto empresarial mediante la preparación de un plan de empresa riguroso y serio que analice los productos/servicios y el mercado para contrastar a priori la viabilidad del proyecto emprendedor, eligiendo también la forma jurídica más conveniente para el ejercicio de la actividad.

Pero el proyecto emprendedor, una vez fundada la empresa e iniciada la actividad, no debe carecer de posibilidades de apoyo, dado que las siguientes fases son las menos cuidadas habitualmente por las administraciones públicas; en las fases iniciales de la actividad las personas emprendedoras, a pesar del trabajo previo, afrontan formas de decisión y situaciones muchas veces inesperadas, por lo que será interesante disponer de apoyo específico en este período, como las redes de mentores o programas de profesionalización básica en materias empresariales.

Los instrumentos que se proponen son, por lo tanto, multidisciplinares:



Ver cuadro conceptual sobre los instrumentos de actuación multidisciplinarios

Cuadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG

La Ley de fomento del emprendimiento en Galicia se basa en diez principios y en medidas prácticas, que pretenden orientar y definir las políticas comunitarias y nacionales, entre los cuales cabe destacar:

- Establecer un marco en que los empresarios y las empresarias puedan consolidar sus negocios.

- Garantizar que los empresarios y las empresarias que no hayan sido condenados por incumplimiento de la legislación fiscal, penal, laboral y medioambiental que hiciesen frente a una quiebra tengan rápidamente una segunda oportunidad.
- Elaborar normas conforme al principio de pensar primero a pequeña escala.
- Facilitar el acceso de las pemes a la financiación y desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las transacciones comerciales.
- Promover la actualización de las cualificaciones en las pemes y toda forma de mejora de su competitividad, y favorecer la colaboración entre el mundo empresarial, las universidades y los centros de conocimiento.

Antecedentes

La Comunidad Autónoma, a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia y su desarrollo reglamentario, ha efectuado un profundo proceso de adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consello, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, proceso complementado con la simultánea tramitación telemática de los procedimientos y la creación de la sede electrónica. El resultado de esa adaptación es la generalización de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de modo que la autorización previa es excepcional y casi residual.

El proceso no puede culminar sin que las administraciones locales eliminen las trabas administrativas previas al ejercicio de actividades. En ese proceso es destacable, por una parte, la introducción de la comunicación previa al inicio de actividades comerciales, introducida por la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia, y, por otra parte, la decidida intervención del Estado con normas como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que introduce nuevos artículos 84 bis y ter en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y suprime la licencia de actividad, y la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios. Es conviniente subrayar también la actividad de muchos de los entes locales que establecen ordenanzas que introducen la comunicación previa o declaración responsable en las actividades. En este último caso, la labor no se puede completar sin que la Comunidad Autónoma establezca un régimen jurídico único y estable en las actividades que regula pero que no autoriza, al ser competencia exclusivamente municipal y estar sometida a licencia de actividad. Son las denominadas actividades inocuas, las clasificadas y las actividades recreativas y los espectáculos públicos.

La regulación común del régimen de control administrativo de las actividades.

La regulación existente, o es estatal y se aplica supletoriamente –caso de las actividades inocuas con el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955–, o debe ser actualizada para adaptarla al nuevo marco normativo –caso del Decreto 133/2008–, o se encuentra fragmentada –caso de los espectáculos públicos, regulados por un reglamento estatal de 1982 y por un catálogo aprobado por decreto de la Xunta de Galicia.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

El nuevo texto establece un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de modo pleno y efectivo la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, que determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Principales modificaciones:

Nos encontramos ante un elenco de medidas que avanza en las ideas de potenciación de la dimensión local del emprendimiento, valorizando la actividad de las instituciones y de los agentes locales⁶⁸.

- Para que la liberalización de actividades sea efectiva es preciso modificar la regulación de las licencias de obra, de modo que se establece un régimen general que es el de comunicación previa junto con una reserva para la licencia en aquellos casos en que una norma estatal así lo exige, singularmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y el más reciente artículo 23 del Real decreto ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- En favor de que la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial pueda realizarse en el menor tiempo posible agilizando los procedimientos de control, pero al tiempo dar seguridad jurídica al interesado, a terceros y a la propia administración, se crean en esta ley las entidades de certificación de conformidad municipal (Eccom), que se configuran como las que evaluarán la conformidad de aquellas respecto de la normativa aplicable en cada caso en el ámbito municipal.
- La intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal será facultativa, y no sustituirán en ningún caso las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración, pero serán las responsables frente a ella de los extremos objeto de certificación.
- Teniendo en cuenta que la labor de las entidades de certificación de la conformidad debe llevarse a cabo con un elevado nivel de calidad y de profesionalidad, que se deben regir conforme los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, que su labor tendrá efectos administrativos para los ciudadanos y más que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la Administración, está justificado que por razones de interés general su actividad esté sometida a autorización administrativa previa en las condiciones recogidas en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garanticen la no discriminación y la proporcionalidad.

68 Ideas todas ellas defendidas por Marginson & Rhoades cuando pidieron un marco conceptual más allá del estado nación, los mercados nacionales y los sistemas e instituciones nacionales de educación universitaria para considerar las agencias organizativas y humanas a diferentes niveles. "Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic". *Higher Education*, 43, págs. 281 a 309. 2002.

Xurisprudencia contencioso-administrativa

Jurisprudencia
contencioso-administrativa

Contentious-administrative
jurisprudence



FRANCISCO DE COMINGES CÁCERES

Magistrado (Galicia, España)
francisco.cominges@vigo.org

Recibido: 15/05/2014 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Índice: I. Administración local II. Contratos públicos III. Estranxeiría IV. Persoal V. Tributos VI. Urbanismo e ordenación do territorio

I Administración Local

1 Procedimiento sancionador contra habilitados nacionales. Competencia para la suspensión provisional de funciones del Secretario de un Ayuntamiento

La **Sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia** –TSXG–, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, del **24 de octubre de 2013** (rec. apel. 253/2013), confirma la anulación de la resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Palas de Rei de suspensión provisional de las funciones del Secretario-Interventor municipal con motivo de la incoación contra éste de un procedimiento sancionador por la posible comisión de una infracción muy grave. Considera el TSXG, en primer lugar, que conforme a lo dispuesto en el artículo 150.1.b) del Texto Refundido de la legislación del régimen local (RDLeg. 781/1986, de 18 de abril), le corresponde en exclusiva a la «Dirección General de Administración Local» la competencia para incoar expedientes disciplinarios contra los funcionarios habilitados nacionales que pudieran finalizar con sanción de destitución o separación del servicio. Y, en segundo lugar, que por lo tanto carece el Alcalde de la posibilidad de adoptar medidas cautelares en esos procedimientos sancionadores, como la suspensión provisional del secretario-interventor.

2 Procedimiento de aprobación de los presupuestos y de la plantilla municipales. Omisión de negociación colectiva. Nulidad

El **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, en su Sentencia de **19 de febrero de 2014** (rec. apel. 84/2012, relator: Ilmo. Sr. Díaz Casales), anula los presupuestos y plantilla del Ayuntamiento de Verín del año 2011 por incumplimiento de la obligación de negociación colectiva previa, con las siguientes consideraciones:

«Pues bien, es evidente que la convocatoria no responde a la petición del sindicato recurrente que vista la composición de la mesa, tiene representación mayoritaria en el Consistorio, al triplicar a las otras 2 organizaciones sindicales. Además resulta que el Ayuntamiento desatendió la obligación impuesta en el Art. 34.6 del EBEP, con arreglo al cual la mesa habrá de convocarse, a falta de acuerdo entre sus componentes, en el plazo máximo de un mes desde que una de las partes legitimadas la promueva, salvo que existan causas que lo impidan.(...) Pues bien, si como decíamos más arriba negociar significa proponer cuestiones, modificar criterios, apuntar soluciones o problemas, detallar elementos, plantear y tratar todo el amplio abanico de opciones que puedan plantearse, y tratarse ante un concreto punto de debate, en el presente caso el principio de buena fe negocial, impuesto en el número 7 del Art. 34 del EBEP, hubiese exigido que al menos se detallara en el acta las razones esgrimidas por la administración para no tratar las cuestiones planteadas, cuando todas ellas se encuentran incluidas en el catálogo de materias que deben ser objeto de negociación, contenido en el Art. 37 de la misma ley y, en su caso, la remisión a posteriores reuniones o, incluso, específicas mesas sectoriales».

II Contratos públicos

En la **Sentencia del 12 de febrero de 2014** (rec. 7197/2011, relator: Ilmo. Sr. Cambón García) el **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 2^a, desestima la reclamación indemnizatoria presentada por varios arquitectos frente a la Xunta de Galicia por los trabajos que realizaron para ella por un encargo verbal no precedido de procedimiento de contratación. El Tribunal considera que ha prescrito el plazo establecido para reclamar. E insiste también en que:

«(...) la práctica irregular de determinados contratistas y proveedores, en connivencia con las correspondientes autoridades públicas, de realizar prestaciones para las Administraciones por "vía de hecho", es decir, sin formalizar previamente un contrato en legal forma (por escrito, con fijación de precio y con la preceptiva reserva de crédito presupuestario, tal y como exige la legislación aplicable), tiene como ventaja para dichos contratistas el eludir determinados requisitos formales de la normativa de contratación pública que les podrían perjudicar (fijación previa del precio, licitación pública en concurrencia competitiva, etc). Pero como inconveniente la dificultad de demostrar luego, en caso de impago, la prestación del servicio irregularmente contratado, o, como ha sucedido en este caso, la interrupción del plazo prescriptivo de la obligación de pago. Para las autoridades, esa práctica de contratar directa y verbalmente sin procedimiento alguno, ni reserva de crédito, con la idea de que luego se remunerare el servicio prestado mediante un reconocimiento extrajudicial de créditos,

podría acarrearles la imputación de un delito de prevaricación o de malversación de fondos públicos».

III Extranjería

1 Sanción de expulsión motivada en la falta de arraigo del extranjero en situación irregular. Permanencia superior a tres meses en el territorio español. Infracción del principio de proporcionalidad

La Sentencia del **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, del **30 de octubre de 2013** (rec. apel. 269/2013, relator: Ilmo. Sr. Díaz Casales), confirma la anulación de la sanción de expulsión de una inmigrante dominicana por infracción del principio de proporcionalidad. Considera el Tribunal que cuando no concurre ninguna circunstancia agravante en el extranjero al márgen de su permanencia irregular en el territorio español, debe imponérsele una primera sanción de multa pecuniaria y no directamente la expulsión. En lo referente al “arraigo” de la recurrente incide la sentencia en que: *«entre la fecha de su empadronamiento (mayo de 2012) y su detención (septiembre de 2012) han transcurrido más de 3 meses, que es el plazo ordinariamente contemplado para la concesión de los visados de estancia (art. 25.2, letra b) de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España) y que se estima suficiente para que los vínculos de los extranjeros se estrechen y determinen la adquisición de cierto arraigo, además de evidenciar una cierta vocación de permanencia en quien se mantiene en otro país durante un período mayor a ese lapso temporal, por lo que la sanción de expulsión deviene desproporcionada y habría de entenderse más adecuada la sanción de multa (...) máxime cuando la expulsión lleva aparejada una prohibición de entrada que no conlleva la multa, por la que se opta».*

2 Sanción de expulsión motivada en la detención del extranjero por la posible comisión de un delito. Presunción de inocencia. Obligación de la Administración de acreditar y motivar los indicios de criminalidad

La Sentencia del **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, del **18 de septiembre de 2013** (rec. apel. 220/2013), revoca la sentencia de instancia y anula la orden de expulsión de un inmigrante motivada en que iba indocumentado y contaba con antecedentes policiales desfavorables, con la siguiente fundamentación:

«(...) la queja del apelante sobre la imposibilidad de que tal detención preventiva revista entidad para ser acogida como motivo de expulsión, ha de ser acogida por un triple dato inspirado en el principio troncal de la carga de prueba del hecho infractor y de sus circunstancias agravantes que recae sobre la Administración que ejerce la potestad sancionadora.

En primer lugar, el expediente no refleja la copia de la resolución ni detalle de la misma sobre la detención preventiva y circunstancias (limitándose a un lapidario informe del instructor que dedica cuatro líneas a hacer constar la puesta a disposición del Juzgado de instrucción num.2 de Ourense que decretó prisión provisional, ingresando en el Centro Penitenciario de Pereiro de Aguiar (folio 16 expte.). En segundo lugar, el pro-

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

pio apelante indica que la condición de preso preventivo se agotó el 30 de octubre de 2012, extremo que no es negado por la Administración y lo que es más importante, tampoco se aporta por ésta contraprueba de que las actuaciones penales hayan ido más allá. En tercer lugar, resulta decisivo, que el expediente se inicia y se brindan alegaciones al expedientado por indocumentación, siendo posteriormente, ya avanzada su tramitación, cuando se incorpora el dato negativo de la detención preventiva, sin que conste haber ofrecido nueva oportunidad de alegaciones al expedientado sobre este crucial dato. Y así, la Resolución final reorientada a la imposición de la sanción que se apoya en una detención preventiva penal sobre la que no se ofreció audiencia al expedientado y sobre la que nada más se sabe documentado en el expediente, ni en los autos de instancia ni apelación, nos lleva a considerar que la motivación invocada está carente de la justificación deseable para imponer la sanción de expulsión».

3 Autorización de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea. No existe obligación de acreditar recursos económicos suficientes cuando la pareja comunitaria es un nacional español

El **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, ha concluído en sus sentencias del **9 de octubre y 11 de diciembre de 2013** (recs. Apel. 273/2013 y 328/2013, relator Ilmo. Sr. López González), que no se les puede exigir a los inmigrantes extranjeros para obtener la autorización de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea, que el familiar comunitario disponga de recursos económicos suficientes cuando tenga nacionalidad española (art. 8 RD 240/2007, del 16 de febrero).

4 Extinción de autorización de residencia por cese o inexistencia de convivencia en relación “more uxorio” (pareja de hecho) entre el extranjero y un ciudadano español

Por otra parte, el **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, ha señalado en la Sentencia de 30 de octubre de 2013 (rec. apel. 272/2013, relator: Ilmo. Sr. Seoane Pesqueira), que la revocación de las tarjetas de residencia concedidas por emparejamientos “de hecho” entre extranjeros y españoles se puede revocar sin seguir el procedimiento de revisión de oficio cuando se constate la extinción de la relación “more uxorio”. Incide el Tribunal en que:

«(...) corresponde a la Administración la verificación relativa a si quien se ha inscrito como pareja de hecho de una ciudadana española y ha obtenido por esa vía la tarjeta de familiar de comunitario (artículo 2.b del real Decreto 240/2007), continúa manteniendo con ésta una unión análoga a la conyugal, puesto que sólo si el ciudadano extranjero continúa encontrándose en ese supuesto del artículo 2.b del RD 240/2007, prosigue la vigencia de aquella tarjeta, tal y como establece el artículo 14.2 del propio RD. Y frente a la decisión de la Administración cabe la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo como modo de fiscalización y control de aquella actuación administrativa, por lo que no es precisa ninguna actuación previa de la jurisdicción civil para que tenga lugar aquella actuación administrativa y la consiguiente intervención de esta jurisdicción. (...) Para la verificación de la continuación de la unión de hecho estable no es precisa ninguna declaración de nulidad previa

por parte de la jurisdicción civil, que tampoco tiene previsto un procedimiento de esa índole».

IV Personal

1 Derecho de los funcionarios a recuperar una parte proporcional de la paga extra del segundo semestre de 2012

El **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, en su interesante Sentencia del **13 de noviembre de 2013** (rec. 85/2013, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) le ha reconocido a un funcionario de la Administración del Estado su derecho a recuperar una parte de la paga extra que le había sido suprimida en aplicación del Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Concluye el Tribunal que el referido RD Ley carece de efecto retroactivo sobre la parte de la paga extra devengada en el período anterior a su publicación en el BOE, concretamente entre el 1 de junio y el 14 de julio de 2012. Se efectúan en la sentencia las siguientes consideraciones de interés:

«(...) cuando el Decreto-Ley 20/2012 fija el descuento de “los conceptos retributivos que integran la paga extraordinaria” nos coloca ante un precepto general que no compromete ni impone una aplicación matemática y automática del descuento de la totalidad de la paga, indiferente al tiempo efectivo de servicios o que prescinde de la voluntad expresa de inicio de vigencia tras la publicación oficial. Se trata de un precepto que fija un criterio o regulación general con carácter básico para todos los empleados públicos de su ámbito, pero no impide (como en todas las normas retributivas del colectivo de empleados públicos), que exista una labor aplicativa respecto de cada empleado y la realidad de prestación de servicios de cada uno de ellos, toda vez que la nómina es el acto singularizado que aplica una misma legislación retributiva a cada empleado. (...) // No se entiende ni se ajusta a la seguridad jurídica que un mismo concepto retributivo (paga extraordinaria) pueda ser fraccionable y a la vez no fraccionable para un mismo legislador, ni que el mismo se aplique proporcionalmente a la hora de pagarlo y sin criterio proporcionalidad a la hora de suprimirlo // No cabe invocar una suerte de eficacia retroactiva del Decreto-Ley cuando se proyecta sobre derechos consolidados, sin indemnización. En efecto, los Decretos-Leyes tienen reconocida la posibilidad expropiatoria mediante indemnización pero no pueden llevar a cabo la ablación de un derecho consolidado, so pena de conculcar el art. 33.3 CE en relación con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, interpretado a la luz del art. 10 CE.(...) // de producirse la aplicación matemática del descuento de la paga extraordinaria en la nómina de diciembre, con independencia de la consideración del tiempo de servicios efectivo al que responde, se producirían paradojas incongruentes con un Estado de Derecho que postula la igualdad como principio constitucional (arts.1 y 14 CE). A título de ejemplo basta tener presente que quien trabajó en la Administración hasta el día 14 de junio (finalización relación temporal de interinaje, cese o baja) podría haber liquidado su derecho y cobrado en dicha fecha. Y su compañero que hubiese trabajado cinco meses más, se hubiera visto privado de la misma. O sea, se penaliza a

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

quien más trabaja respecto de quien ha trabajado menos. En suma, que quien trabajó en la Administración desde el día 1 de junio hasta el 20 de noviembre y quien trabajó en la Administración desde el día 14 de junio hasta el 20 de noviembre serían tratados de forma diferente pues se aplicaría el mismo descuento retributivo a todos ellos, diferenciando in peius a quien trabajó más tiempo respecto a quien trabajó menos».

2 Restricciones a la prórroga en la jubilación de los médicos del Servizo Galego de Saúde

El **TSXG**, en sus sentencias de 17 de abril de 2013 (rec. 83/2013, relator: Ilm. Sr. López González) y 18 de septiembre de 2013 (rec. 205/2013, relator: Ilm. Sr. Chaves García) ha desestimado los recursos interpuestos frente a las recientes medidas del SERGAS de cancelación de las prórrogas de jubilación ya concedidas a su personal **médico**.

En la primera de las sentencias ha concluido lo siguiente:

«(...) Aducir que el actor tenía un derecho adquirido a jubilarse a los 70 años por mor de la autorización en tal sentido recaída en al año 2011, y que su revocación sólo podrá tener lugar por la vía de la revisión de oficio de actos administrativos, al amparo del artículo 102 de la Ley jurisdiccional, supone desconocer la doctrina jurisprudencial reiterada, tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, que señala que el funcionario no puede exigir de la Administración la congelación futura de la situación administrativa de que goza en el presente, pues no tiene un derecho consolidado a ello, sino una mera expectativa que puede ser variada por el legislador. No cabe afirmar que ello implica una aplicación retroactiva de una nueva norma, pues tal aserto solo sería justificable si esa aplicación incidiera sobre situaciones agotadas, relaciones consagradas o efectos jurídicos ya actualizados, lo que no sucede en el caso enjuiciado en que tal eficacia no se ha producido todavía.

En conclusión, el actor no goza del derecho subjetivo a jubilarse a los 70 años; por más que esa fuera la normativa aplicable al tiempo de su acceso al empleo público, por más que hubiere sido autorizado, antes de la variación normativa, a prorrogar la permanencia en el servicio activo hasta aquella edad en el año 2011, solo goza de una expectativa de derecho sujeta a alteraciones legislativas con objeto de evitar una indeseada petrificación del ordenamiento jurídico. Y es evidente que la prórroga quinquenal que antaño se autorizaba ha sido sustituida normativamente en la actualidad por prórrogas anuales, hasta un máximo de cinco, a conceder si el servicio lo exige y el interesado cumple las condiciones y aptitudes para estar al frente del mismo. Por lo tanto lo que al actor se le niega es la prórroga de jubilación hasta los 70 años, pero se le concede la prórroga hasta el día que cumpla los 67, pudiendo el Sr. ----- solicitar cuando se vaya a cumplir dicho término, dentro del plazo legalmente establecido, instar nueva prórroga por un nuevo año».

En la segunda:

«(...) El primer motivo de apelación consiste en que ya se concedió una prórroga anteriormente para continuar en el servicio activo, por lo que al mantenerse las mismas condiciones, y cumpliendo los requisitos del art.26.2 del Estatuto Marco, la Adminis-

tración sanitaria no puede denegarlo pues iría contra sus propios actos. Este planteamiento no puede acogerse y fue correctamente zanjado en la sentencia apelada. Baste tener presente que cada prórroga ostenta autonomía en su régimen de solicitud y concesión respecto de las siguientes, y que el Estatuto no ha impuesto la eficacia vinculante de la primera prórroga para las sucesivas. Ello es lógico, habida cuenta de la conveniencia de acompasar las decisiones organizativas y sobre recursos humanos para cada ejercicio, a tenor del cambiante contexto organizativo y económico. Ello sin olvidar que la nueva decisión se adopta al amparo de un nuevo instrumento sobrevenido a la anterior prórroga, el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERGAS aprobado por Orden de 8 de Mayo de 2012.

(...) La carga probatoria de la Administración se vincula a la motivación impuesta por la Ley y que se refiere a la existencia de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, extremo acreditado en el expediente y en los autos. La denegación de la solicitud de prolongación de permanencia en el servicio activo no prejuzga la idoneidad profesional y funcional del afectado sino que se fundamenta en criterios objetivos de naturaleza organizativa. Es más, en el ámbito organizativo impera un amplio margen de discrecionalidad en manos de las autoridades y directivos públicos, que se proyecta y plasma en los Planes de Ordenación, sin que sea cada empleado público el llamado individualmente a decidir prioridades y necesidades, ni por supuesto, sobre su propio caso o situación, en una suerte de autoevaluación para decidir su propio destino profesional, cuando estamos ante decisiones globales y estratégicas sobre medios, costes y objetivos del ámbito sanitario en el seno de una organización pública.

(...) En tercer lugar se cuestiona la existencia de un auténtico Plan, que merezca tal calificación. A este respecto, podrán no compartirse por razones de oportunidad los criterios del Plan pero lo cierto es que existe y el mismo no consta haberse impugnado directa ni indirectamente. En efecto, consta que por Orden de 8 de mayo de 2012 se aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERGAS en cuyo marco y tramitación han informado expresamente la directora médica y la directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del CHUVI sobre la no concurrencia de necesidades asistenciales y organizativas actuales que justifiquen la prolongación de permanencia en el servicio activo del actor. En suma, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2012, citada por la sentencia apelada, que precisa que no existe un derecho subjetivo a la prolongación del servicio activo sino que ha de ajustarse a las exigencias organizativas, siempre que como el caso analizado, estén motivadas y no revelen arbitrariedad u otro vicio sustancial».

3 Concurso de méritos para la selección de un jefe de servicio. Desviación de poder. Anulación

La Sentencia del **TSXG** del 22 de enero de 2014 (rec. 288/2013, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) confirmó en apelación la anulación de la resolución del concurso convocado para la provisión de una plaza de Jefe de Servicio en un complejo hospitalario tras apreciar la concurrencia de “desviación de poder” en la comisión de valoración en la puntuación del “proyecto **técnico**” **presentado por el candidato** seleccionado, con las siguientes consideraciones:

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

«(...) En primer lugar, la falta de motivación es clamorosa. No estamos ante una ausencia de aplicación de un baremo reglado o una justificación ambigua. Sencillamente estamos ante un baremo consentido pero altamente cuestionable porque encierra tres cheques en blanco (Calidad, Contenido, Adecuación) que abren la puerta a la arbitrariedad, lo que encarecía robustecer la motivación. En efecto, la parca referencia del Acta de la Comisión a que el adjudicatario “abordó los problemas y solución de hecho más concreto y adaptado a los objetivos señalados en la convocatoria» es una motivación vacía, o si se quiere, convierte en juego de adivinanzas en qué extremo el Proyecto del adjudicatario o su exposición merece mayor valoración que el del apelante. Recordemos que estamos ante la selección de una Jefatura de Servicio de un Hospital público y este epígrafe es determinante por lo que los simples guarismos de calificación con una rituaría referencia a la mayor bondad del Proyecto del adjudicatario (o su presentación) nada dicen ni aclaran sobre la razón de la superior valoración. (...) Corresponde a la Comisión por su especialización e inmediatez hacer un esfuerzo serio, riguroso, elocuente y claro de ofrecer las razones que avalan la puntuación de uno y otro Proyecto en cada uno de los conceptos o perspectivas. Es lo menos que se tiene derecho a exigir por los aspirantes y lo que la sociedad debe exigir a los miembros de una Comisión que tienen obligación de actuar en su cargo con arreglo a los principios de igualdad, objetividad y motivación (art.55 EBEP)...

También se alza como indicio de la desviación de poder el hecho determinante consistente en el contenido objetivo del propio Proyecto técnico. (...) Asimismo no puede ignorarse el dato de la opción de la convocatoria por imponer la perentoria presentación de documentación (currículos y memoria) en el plazo de tan solo quince días, circunstancia por sí sola insuficiente para apreciar desviación de poder pero que junto a los restantes, apunta a una situación de celeridad que propicia improvisar la documentación en situación propia de que la suerte ya esté echada de antemano. (...) En suma, aquí sí que se aprecia una conculcación de la regla de proporcionalidad entre requisitos y carga documental que coadyuva a la prueba de la desviación de poder dada la incongruencia entre el elevado objetivo de la convocatoria (seleccionar el más idóneo para tan crucial puesto) y el plazo efímero para hacer acopio y presentación de la documentación que sustentaría la selección.

A todo ello se suma la notoriedad de la condición académica y profesional de los aspirantes en liza que abona el que la valoración del Proyecto se ha sustentado en prejuicios y datos sobre los mismos, en vez de las bondades o defectos del Proyecto (...) Este dato, que en sí mismo es positivo (que profesionales del ámbito territorial y universitario coincidan en la apetencia de la plaza) puede explicar que el desarrollo de las deliberaciones tras la presentación de los Proyectos por los aspirantes se zanjase en tan solo treinta minutos para puntuar y levantar el Acta, celeridad que aun admitiendo que no hay relación de la duración de la deliberación con mayor acierto en su resultado, resulta sorprendente y coadyuva a la situación de posible predeterminación del resultado.

(...) El resultado final ofrece un panorama indiciario ostensible de desviación de poder al contemplar que de forma tan curiosa como estadísticamente improbable, los tres aspirantes obtienen idéntica valoración en los conceptos de Currículo y de “Valoración de Dedicación exclusiva”, agotando el techo de puntuación máxima posible, y será

decisiva la puntuación asignada en el concepto más subjetivo de todos, y que por esa circunstancia, debía ir acompañado de una motivación explícita y razonada de su resultado: el de “Valoración del Proyecto Técnico”.

Así apreciamos la existencia de desviación de poder (arts.63.1 Ley 30/1992 y 83.3 LJCA) en los miembros de la Comisión de Valoración al tiempo de valorar la tercera prueba, en cuanto a existencia de un designio de ejercer la potestad de valoración para una finalidad desviada, la de postergar a un candidato y primar a otro, para lo cual se apartó de pautas objetivas y eludió una motivación clara, explícita y razonada de la prueba relativa al Proyecto Técnico. Y ello sin que tengamos elementos de prueba para poder aventurar las razones personales que a cada uno de ellos les llevó a tal conducta para usar la potestad evaluadora para finalidades distintas al mérito y capacidad objetiva, y por tanto, sin poder determinar si fue debida a iniciativa propia, por simpatía con los otros vocales, por sugerencia externa o de superiores u otra circunstancia, por lo que la tacha de imparcialidad se agota en esos vocales y no a terceros».

4 Prohibición general de contratación de nuevo personal en las Administraciones Públicas

La Sentencia del **TSXG** del 11 de diciembre de 2013 (rec. 353/2012, relator: Ilmo. Sr. López González) le aplica a la Universidad de A Coruña la prohibición de contratación de personal temporal establecida en el artículo 3 del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre (y en la posterior Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado), de incorporación de nuevo personal en las Administraciones **públicas en el** ejercicio de 2012, anulando así varias contrataciones de profesores titulares de la Universidad. Ha considerado el Tribunal que:

«(...) es la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, la que fija (artículo 23.Uno.G) una tasa de reposición del 10% para los Cuerpos de Personal Investigador de las Universidades, por lo que las convocatorias nunca podrían rebasar ese límite. De nada valen los juegos de palabras con que la parte demandada trata de ocultar la vulneración de la normativa transcrita. Aludir a “promoción horizontal” que posibilita el acceso de profesor contratado doctor a profesor titular de universidad, con amortización del puesto previo, garantizada la previsión del gasto en los presupuestos universitarios, no es más que un uso semántico del idioma que no puede ser amparado en derecho, so pena de ocultar bajo tal denominación lo que realmente integra un nuevo ingreso o una nueva incorporación de personal. Tampoco puede ser acogida la referencia que la parte demandada hace a la tan manida autonomía universitaria, pues siendo la misma cierta y necesaria, lo que no puede convertirse es una patente de corso para escapar de cualquier control o supervisión, máxime cuando nos movemos en el marco de normas de carácter básico estatal, a tenor de lo previsto en los artículos 149.1.13 y 156.1 del texto constitucional.

En lo atinente a la autorización de la convocatoria por la Xunta de Galicia, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, al tiempo que prohíbe la incorporación de nuevo personal, establece excepciones para determinados sectores y administraciones, fijando una tasa de reposición del 10%,

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

siempre que se respeten las disponibilidades presupuestarias del capítulo I. Señala que esta excepción será de aplicación a las plazas de los cuerpos de personal investigador de las Universidades, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Siendo ello así, la autorización de la convocatoria por parte de la Xunta de Galicia, está condicionada al cumplimiento de tres requisitos:

- 1. Que el número de plazas convocado se ajuste a la tasa de reposición establecida, en este caso, el 10%.*
- 2. Que se respete la disponibilidad presupuestaria del Capítulo I.*
- 3. Que se acredite que la oferta de empleo público de las plazas convocadas no afecta a los objetivos de disponibilidad presupuestaria.*

Pues bien, aun cuando podamos dar por cumplidos los requisitos números 2 y 3, es evidente que se incumple el requisito nº 1, ya que si las plazas a convocar no podían exceder de tres (10% de las bajas experimentadas en el año 2011), en el supuesto enjuiciado, a lo largo del año 2012, se han convocado, en diferentes procesos, hasta un total de 25 plazas, lo que vulnera abiertamente la normativa en materia de oferta pública de empleo».

V Tributos

1 Exención de la Iglesia Católica en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

La Sentencia del **Tribunal Supremo** (S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 2^a) del **4 de abril de 2014** dictada en el recurso de casación de interés de ley 653/2013 (relator: Excmo. Sr. Frías Ponce), referida a Galicia, concluyó que:

«(...) En definitiva, el régimen tributario de la Iglesia Católica, en la actualidad, respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es el siguiente:

- 1º) Si se trata de entidades de la Iglesia Católica del artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, les resulta de aplicación la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles prevista en el apartado 1 del art. 15 de la ley 49/2002 respecto a los inmuebles de que sean titulares catastrales y sujeto pasivo estas entidades, siempre que no estén afectos a explotaciones económicas y los que estén afectos a explotaciones económicas cuyas rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre Sociedades en virtud del art. 7 de la ley 49/2002.*

Además, por aplicación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los inmuebles enumerados en la letra A) del artículo IV de dicho Acuerdo.

2º) Si se trata de las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, y que se dediquen a actividades religiosas, benéficas o docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, les será de aplicación la exención establecida en el art. 15 de la ley 49/2002 para las entidades sin fines lucrativos, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la misma».

2 Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local por las empresas explotadoras de los servicios de telefonía móvil

El TSXG, en una serie de sentencias (ad. ex. s. del 19 de febrero de 2014, rec. 15183/2011) ha anulado parcialmente numerosas ordenanzas municipales reguladoras de esta tasa aplicando el criterio establecido al respecto por una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 12 de julio de 2012, en la que se concluyó que se debe:

«excluir expresamente a los operadores de telefonía móvil no sólo del régimen especial de cuantificación de la tasa, sino también de la obligación de pagar la tasa cuestionada cuando, no siendo titulares de redes, lo sean de derechos de uso, acceso o interconexión a éstas. De esta forma, los operadores de telefonía móvil no tendrán que abonar tasas municipales por el uso del dominio público municipal si se limitan a utilizar las instalaciones de terceros».

regap



3 El sujeto pasivo puede presentar nuevas pruebas y documentos en su defensa en la fase de reclamación económico-administrativa

Así lo ha considerado el **TSXG** en su Sentencia del **5 de febrero de 2014** (rec. 15831/2012, relator: Ilmo. Sr. Gómez y Díaz-Castroverde). Se señala en ella

«(...) no existe un plazo preclusivo para la presentación de la documentación que interesa al derecho del contribuyente. La STS de 20/6/2012 analiza dicha cuestión desde la óptica de la presentación de documentos en sede jurisdiccional para concluir, no sin discrepancia mostrada en los votos particulares, que pueden admitirse en dicha sede pruebas no presentadas en el procedimiento inspector, lo que con mayor razón autoriza idéntica conclusión en cuanto al procedimiento administrativo de revisión». Posición la anterior que se asienta en la STS citada (recurso de casación núm. 3421/2010). Reconocer tal posibilidad en sede económico-administrativa es criterio que incluso sostiene la resolución recurrida, debiendo convenir con el TEAC que, en efecto, la cognición de la alzada no puede desbordar lo que ha sido el conocimiento de la primera instancia. Sin embargo, a partir de ello configurar un efecto preclusivo absoluto sobre las facultades probatorias, bien por esta circunstancia, bien por la estricta aplicación del artículo 241.2 LGT, conduciría a la paradoja de que, sin embargo, y a partir de la tesis jurisprudencial expuesta, la prueba podría plantearse ante esta Sala y, en consonancia con la misma, acordar en tal momento lo procedente en relación con ella, bien la retroacción de actuaciones en el modo que concluyó la STS acotada, bien la valoración de la documental, como señala uno de los votos particulares de la sentencia».

VI Urbanismo y ordenación del territorio

- 1 Incremento del porcentaje de vivienda protegida después de la aprobación inicial de un Plan General. Innecesariedad de abrir un segundo trámite de información pública. El planificador urbanístico puede establecer una reserva de vivienda protegida superior al ratio legalmente establecido, que sólo tiene carácter de “mínimos”

En la Sentencia del **Tribunal Supremo**, S^a 3^a, Secc. 5^a, del **21 de junio de 2013** (casación 2250/2011, relator: Excmo. Sr. Sua y Rincón), se rechazan los principales argumentos impugnatorios invocados frente al Plan General de Ordenación Municipal de Vigo aprobado en 2008. Consideró el Alto Tribunal, en primer lugar, que el planificador urbanístico puede establecer una reserva de vivienda protegida superior a la mínima legalmente exigible *«atendiendo siempre desde luego a las exigencias demandadas por la defensa del interés público»*. De modo que: *«el porcentaje del 30% previsto en el artículo 10.1.b) de la Ley 8/2007–en la actualidad, recogido en el mismo artículo y epígrafe del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio– tiene el carácter de mínimo, como se desprende con claridad de su redacción»*. Y, en segundo lugar, que el incremento notable del ratio de vivienda protegida en el proyecto del Plan General después de su aprobación inicial no obligaba a abrir un segundo trámite de información pública, por las siguientes razones:

«(...) es indudable que la reiteración de información pública es exigible, tanto si las modificaciones sustanciales se introducen al tiempo de la aprobación provisional (artículo 130 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), como si son resultado de lo decidido en el acuerdo de aprobación definitiva (artículo 132.3 del mismo Reglamento); ello, sin perjuicio de que, en este último caso, sea necesaria, además, la audiencia de las Corporaciones Locales afectadas; y sin perjuicio también de la necesidad de reiterar tal trámite si los cambios de ordenación responden a un mandato legal (STS de 11 de mayo de 2009, Rec. Cas. nº 4814/06, 4816/06 y 6341/06). Ahora bien, ha de tratarse en todo caso a tal efecto de una modificación sustancial. (...) lo relevante para apreciar si la alteración producida tiene el carácter de sustancial no es el efecto que tiene en el ámbito del patrimonio o intereses concretos de los propietarios o interesados, sino su afección al modelo territorial anteriormente previsto en el Plan que se tramita y si tal afección supone una alteración sustancial de ese modelo territorial en función de parámetros como la superficie o su intensa relevancia dentro de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio, de forma que venga a alterar seriamente el modelo territorial elegido. (...) la innovación consistió únicamente en el incremento porcentual en la reserva de suelo para viviendas de protección pública, sin alterar la clasificación o calificación urbanística del suelo urbano no consolidado de los ámbitos impugnados, ni el uso residencial, ni la tipología de vivienda colectiva, previstos inicialmente en tales ámbitos. (...). La modificación únicamente despliega sus efectos en las expectativas de rendimiento económico de la promoción; y así también lo entiende la recurrente en el fondo, pues la razón última a que obedece su queja parte de considerar que el beneficio neto resultante de una vivienda libre es siempre superior al que se obtiene de

una vivienda sometida a algún régimen de protección pública. (...) En cualquier caso, tal cuestión no afecta al modelo territorial previsto en el planeamiento general, que contempla la ordenación de todo el término municipal. Los efectos de la modificación se limitan únicamente al ámbito concreto en que opera la reserva, y las consecuencias del incremento de tal reserva en cuanto afectan a los aprovechamientos en términos de rentabilidad económica serán objeto de equidistribución entre los afectados, ya que los terrenos litigiosos se incluyen en el planeamiento en actuaciones a desarrollar de forma sistemática y sistemas de ejecución privados –compensación–, por lo que será en el seno de la reparcelación-compensación donde, al valorar las parcelas resultantes, se tenga en cuenta la diferencia de valor entre la vivienda libre y la protegida a efectos de equidistribuir entre todos los propietarios los aprovechamientos residenciales, mediante la asignación de los coeficientes correspondientes. (...) Como acertadamente razona la Sala de instancia, las alteraciones relativas al porcentaje de vivienda para viviendas de protección pública no constituyen un nuevo esquema de planeamiento que altere de manera importante o esencial las líneas y criterios básicos del Plan y su propia estructura, de manera que no se requería la reiteración del trámite de información pública. (...) Finalmente, y por apurar este análisis, la propia norma autonómica (Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modificó la LOUPMRG) que, con posterioridad a la normativa estatal básica (Ley 8/2007), vino a elevar el porcentaje de reserva de vivienda protegida y a situar dicho porcentaje en el mínimo del 40% para municipios desde 20.000 habitantes, estableció, en su Disposición Transitoria Primera, respecto de los planes generales aprobados provisionalmente antes de la entrada en vigor de la misma y a los efectos de su adaptación a la Ley, que: “La simple adaptación del contenido del plan en tramitación a las disposiciones establecidas en la presente ley no implicará, por sí sola, la necesidad de someterlo a nueva información pública, salvo cuando se pretendieran introducir otras modificaciones que alterasen sustancialmente la ordenación proyectada y no fuesen consecuencia de la adaptación, extremo sobre el que el secretario municipal habrá de emitir informe”».

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

2 Anulación de la suspensión del planeamiento general de Barreiros y de su ordenación urbanística provisional aprobada por Decreto de la Xunta de Galicia. Omisión de trámite de información pública

El **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 5^a), en su **Sentencia del 5 de febrero de 2014** (RC 2916/2011, relator: Excmo. Sr. Peces Morate) estima la casación y declara la nulidad del Decreto de la Xunta de Galicia núm. 15/2007, de 1 de febrero, de suspensión de la vigencia de las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Barreiros y aprobación de una ordenación urbanística provisional hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento. Según el Alto Tribunal este tipo de Decretos deben ser precedidos en todo caso de un trámite de información pública, pese a que en la normativa autonómica aplicable no se exija (artículo 96 Ley 9/2002, del 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y del Medio Rural de Galicia –LOUGA–). Insiste así el Tribunal Supremo en esta sentencia en que:

«(...) es significativo resaltar el diferente modo de operar de la propia Administración autonómica demandada, y ahora recurrida en casación, al tiempo de elaborar y aprobar el Decreto de suspensión del planeamiento y el establecimiento de normas

urbanísticas provisionales para el municipio de O Grove, en que se cumplió el trámite de información pública, que tuvimos ocasión de enjuiciar en nuestra Sentencia de fecha 16 de noviembre de 2010 (recurso de casación 1457/2006).

Igualmente es destacable que tal ordenamiento urbanístico puede llegar a tener vigencia, como en el caso enjuiciado (más de cuatro años), durante un prolongado periodo, lo que pone en entredicho su carácter provisional (...).

El trámite de información pública, como medio para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, es inexcusable por imperativo de lo establecido en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que, en la actualidad, reitera el artículo 11 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el artículo 11 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, cualquiera que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones urbanísticas y el plazo en que hayan de ser aprobadas, al que deberá ajustarse la información pública. Ese carácter ineludible del trámite de información pública en la aprobación de las disposiciones administrativas ha sido remarcado por la doctrina jurisprudencial más reciente, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 4 de mayo de 2007 (recurso de casación 7450/2007), 10 de diciembre de 2009 (recurso de casación 4384/2005), 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010), 13 de mayo de 2013 (recurso de casación 3400/2009) y 25 de septiembre de 2013 (recurso de casación 6557/2011), habiendo declarado en las dos primeras que el que una Ley, en este caso la Ley autonómica gallega 9/2002, de 30 de diciembre, no establezca expresamente el trámite de información pública, no es razón para no exigirlo inexcusablemente al venir impuesto por otras disposiciones con rango de Ley, que lo hacen obligatorio para una mejor protección de los intereses generales, constitucionalmente amparados en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 3.5 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 24.1 c) de la Ley 50/1997, del Gobierno».

3 Inspección Técnica de los Edificios (ITE). Competencia profesional exigible a los técnicos que la realizan

La Sentencia del **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 2^a, del **16 de enero de 2014** (rec. apel. 4458/2013, relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera), ratifica la exclusión por un Ayuntamiento de los ingenieros de caminos, canales y puertos para realizar el informe de la Inspección Técnica de los Edificios (ITE), con las siguientes consideraciones:

«(...) Es cierto que no hay reserva de ley a una profesión concreta para realizar los informes de la ITE, pero tampoco es contrario a derecho que se elija para examinar e informar sobre el estado de conservación de un edificio a quien tiene, por atribuírsela una norma con rango de ley, la competencia exclusiva para dirigir su edificación, pues no puede decirse que en esta concreta materia rija el principio de libertad con idoneidad frente al de exclusividad; y es que la STS de 19-1-2012 que cita la apelada, pese a decir en su séptimo fundamento de derecho, con cita de numerosas sentencias, que la Sala rechazó el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada, y que se impone la conclusión de primar el principio de idoneidad al

de exclusividad, sin embargo declara que el criterio jurisprudencial claramente aplicable “resulta de considerar que cuando la naturaleza de la obra exige la intervención exclusiva de un determinado técnico, como sucede en el caso de construcción de una vivienda urbana, la competencia aparece indubitada y reconocida al Arquitecto y, en su caso, al Arquitecto técnico”. Ante ello no cabe invocar la capacidad o idoneidad de los ingenieros de caminos para la redacción de informe de la ITE. Y por lo que se refiere a la doctrina emanada de la Comisión Nacional de la Competencia y del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano que cita la entidad actora es de 2-10-1997, y por lo tanto anterior a la LOE; y la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de 29-11-2010 pone fin a un expediente que terminó con acuerdo, y que versaba sobre una materia –la redacción de los estudios de salud y seguridad en el trabajo– de naturaleza diferente a la que aquí se examina. Por tales razones el recurso de apelación no puede ser estimado».

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Regap

PROCESO DE SELECCIÓN E AVALIACIÓN DOS ORIXINAIS

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia e rigor. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación, serán devoltos aos autores para a súa corrección antes do seu envío aos avaliadores. Unha vez que a secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os autores recibirán aviso do recibo dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. O resultado da avaliación poderá ser positiva, positiva con modificacións ou negativa. No caso de que os avaliadores propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal será responsabilidade do equipo editorial -unha vez informado o autor- o seguimento do proceso de reelaboración do traballo. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal será devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de quince días.

Regap



NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. As propostas de colaboración coa *Revista Galega de Administración Pública* remitiranse como arquivo adxunto en formato editable a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: regap@xunta.es.
2. Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números ordinarios. As datas de remisión e aceptación figurarán nun lugar visible da revista.
3. Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
 - a) Seren inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
 - b) Estaren redactados en galego, español, portugués, francés, italiano, inglés e alemán.
 - c) Conteren un número entre 30.000 e 40.000 caracteres (40 páxinas como máximo) para os traballos redactados como "Estudos"; e dun máximo de 15.000 (no máis de 30 páxinas) para os editados como "Notas".
4. Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descriptivo do contido. Xunto co nome, apelidos, profesión ou cargo do autor/a/es/as, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo electrónico do ou dos autor/a/es/as.
 - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma no que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.
 - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión ao idioma inglés, de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.

- d) Sumario seguindo a estrutura da CDU.
(Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) O corpo principal do texto.
 - f) A bibliografía.
5. Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) As notas figurarán a pé de páxina, gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo, e axustaranse ao seguinte modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título da publicación*, núm. Edición, lugar da publicación, editor, ano, páxina.
 - AUTOR, "Título do artigo". *Título da fonte* (revista ou outra colectiva), número, ano, páxinas.
- c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente).
 - d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, indicando a data de consulta. Por exemplo:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de setembro de 2013)
6. Dereitos de autoría. Unha vez que o consello editorial acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

PROCESO DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS ORIGINALES

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia y rigor. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación, serán devueltos a los autores para su corrección antes de su envío a los evaluadores. Una vez que la secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los autores recibirán aviso del recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. El resultado de la evaluación podrá ser positiva, positiva con modificaciones o negativa. En el caso de que los evaluadores propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original será responsabilidad del equipo editorial -una vez informado el autor- el seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de quince días.

Regap



NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. Las propuestas de colaboración con la *Revista Galega de Administración Pública* se remitirán como archivo adjunto en formato editable a un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: regap@xunta.es
2. Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números ordinarios. Las fechas de remisión y aceptación figurarán en un lugar visible de la revista.
3. Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en gallego, español, portugués, francés, italiano, inglés y alemán.
 - c) Contener un número de 30.000 y 40.000 caracteres (40 páginas como máximo) para los trabajos redactados como "Estudios"; y de un máximo de 15.000 (no más de 30 páginas) para los editados como "Notas".
4. Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido. Junto con el nombre, apellidos, profesión o cargo del autor/a/es/as, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección electrónica del autor/a/es/as.
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en el que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser ésta la lengua empleada en su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión al idioma in-

glés, de no ser ésta la lengua empleada en su redacción.

- d) Sumario siguiendo la estructura de la CDU. (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) El cuerpo principal del texto.
 - f) La bibliografía.
5. Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) Las notas figurarán a pie de página, guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo, y se ajustarán al siguiente modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título de la publicación*, núm. Edición, lugar de la publicación, editor, año, página.
 - AUTOR, "Título del artículo". *Título de la fuente* (revista u otra colectiva), número, año, páginas.

c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, serán indicados el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar el URL respectivo, indicando la fecha de consulta. Por ejemplo:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de septiembre de 2013)

- 6 Derechos de autoría. Una vez que el consejo editorial acepte publicar cualquier material (artículo o recensión) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país serán transferidos a la *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP).

SELECTION AND EVALUATION PROCESS OF ORIGINALS

The selection of texts that will be included in the *Galician Magazine of Public Administration* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance and accuracy. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous to ensure the independence in the selection. The texts will be evaluated as accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the publishing team will be in charge of following up the resubmission of the text (author will be informed). In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next fifteen days.

Regap



PUBLICATION REQUIREMENTS

1. Proposals of collaboration with the *Galician Magazine of Public Administration* will be sent as an attached file to the following electronic address: regap@xunta.es.
2. The original texts will be received before 15th of May and before 15th of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
3. The texts should meet the following requirements:
 - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
 - b) Be written in Galician, Spanish, English, German, Portuguese, Italian or French.
 - c) Constraining a number between 30.000 and 40.000 characters (40 pages at the most) for the works written out as "Studies"; and of a maximum of 15.000 (in the more than 30 pages) for the ones edited as "Notes".
4. The works proposed as articles will include in the following order:
 - a) A title describing contents together with name, surnames, profession, position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
 - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
 - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
 - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) Text's main body.
 - f) Bibliography.

5. The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
 - a) All the works will have to be presented to a space and to a half, with format of source *Times New Roman*, size 12.
 - b) Notes will appear as footnotes and keeping a correlative numeration in all the work. Notes should be adjusted to the next model:
 - BOOK: AUTHOR, *Title of the publication*, number. Publish, place of publication, editor, year, page.
 - AUTHOR, "Title of the article". *Title of the source* (magazine or review), number, year, pages.
 - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belong to a serie, the number of the volume will be also included).
 - d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26th September 2013)
- 6 Author's copyright. Once the editorial team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).



Escola Galega de
Administración
Pública



galicia



XUNTA
DE GALICIA