

NOTAS SOBRE AS XORNADAS DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

Juan J. Raposo Arceo

Doutor en dereito
Profesor da Escola Universitaria de Empresariais
Universidade da Coruña e da UNED

A Escola Galega de Administración Pública (EGAP) realizou en setembro de 1999 unhas Xornadas sobre disciplina urbanística, con motivo da promulgación do Regulamento de disciplina urbanística da Comunidade Autónoma de Galicia (en diante RDUG), aprobado polo Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, que desenvolve a Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia, que nas súas disposicións transitoria terceira e final establece que nun prazo de dezaioito meses o Consello da Xunta aprobará as normas de desenvolvemento regulamentario desta lei e as que resultan necesarias para a súa execución.

O RDUG procede a desenvolver do título VI da precitada norma legal, que vai constituír a partir da súa entrada en vigor a normativa de rango prevalente nesta materia na Comunidade Autónoma de Galicia, e queda o RDU aprobado polo Real decreto 2187/1978, do 23 de xuño, modificado polo Real decreto 304/1993, do 26 de febreiro, como dereito supletorio.

De maneira sucinta pasamos a expo-la estrutura do RDUG. Aparece precedido dunha breve exposición de motivos, e conta cun título preliminar, cinco títulos, cento dezaioito artigos e unha disposición adicional. O título preliminar ocúpase no seu único artigo (artigo 1º) da natureza,

do obxecto e da finalidade da norma, e sinala que o seu obxecto é non só *a regulación detallada dos instrumentos lexitimadores da legalidade urbanística*, senón tamén *as medidas de protección da legalidade e*, no seu caso, *as de restauración da realidade física alterada*.

O título I, baixo o epígrafe de *Disposicións xerais*, nos artigos 2 a 8, analiza as administracións competentes na materia (Administración da Xunta de Galicia e administracións locais), a triple vertente da protección da legalidade urbanística (inspección, restauración da orde urbanística alterada e sanción), as reaccións que o ordenamento xurídico vincula á infracción da normativa urbanística e ó planeamento, a obriga da Administración da tutela da legalidade, a necesidade do planeamento e da publicidade das actuacións urbanísticas, a coordinación co Rexistro da Propiedade e, finalmente, o artigo 8º establece unha disposición que pretende garanti-la imparcialidade na redacción dos instrumentos urbanísticos.

O título II (artigos 9 a 48), «Intervención da edificación e do uso do solo», no seu capítulo I regula as licencias urbanísticas e determina a súa finalidade, establece os actos suxeitos a licencia, a competencia e o procedemento para o seu outorgamento, e os actos promovidos polas administracións públicas suxeitos a licencia. O capítulo II regula o deber dos propietarios de terreos, edificacións e urbanizacións de proceder á súa conservación, e articula as medidas precisas para o efecto e as ordes de execución necesarias para garanti-la conservación. A continuación (artigos 32 e segs.), ocúpase da declaración de ruína, das distintas clases de ruína (económica, funcional e urbanística), do procedemento e da posibilidade de adoptar medidas preventivas de urxencia. Remata o capítulo cunha referencia ás *edificacións fóra de ordenación* (artigo 48).

O título III (artigos 49 e segs.), baixo o epígrafe de *protección da legalidade urbanística*, regula no seu capítulo I *a suspensión das actuacións ilegais e as súas medidas preventivas*, o Capítulo II, trata da *restauración da orde xurídica infrinxida e a realidade física alterada*, o capítulo III regula a *suspensión e a revisión de licencias e ordes de execución*, e o capítulo IV ocúpase do *control da legalidade urbanística*.

O título IV (artigos 69 e segs.) regula as infraccións e as sancións en materia urbanística. No capítulo I, analízanse as infraccións urbanísticas, o seu concepto, tipoloxía, e as súas persoas responsables. O capítulo II regula as sancións e establece as regras para a aplicación das sancións, a competencia e o procedemento para a súa imposición, e a diversidade de sancións segundo que a falta sexa moi grave, grave ou leve. Por último regula a prescrición das sancións e sinala que as moi graves prescriben ós seis anos, as graves ós catro anos e as leves ó ano, que se contarán desde a finalización das obras ou da actividade.

O título V (artigos 107 e segs.) regula a inspección urbanística. Iníciase cun capítulo I (disposicións xerais), e ocúpase no capítulo II do procedemento

mento de inspección. Remata o regulamento cunha disposición final que establece a integración do persoal adscrito á inspección e á vixilancia urbanística da comunidade autónoma á Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda.

O RDUG constitúe, sen ningunha dúbida, unha norma de gran calidade técnica, magnificamente estruturada, que desenvolve na súa integridade a protección da legalidade urbanística, e non só no ámbito sancionador, e incorpora as últimas correntes normativas e xurisprudenciais nesta materia.

As xornadas convocadas pola EGAP sobre disciplina urbanística reuniron destacados especialistas sobre o tema, e inclúense neste número da REGAP, ademais do texto do RDUG, os relatorios dos autores ós que nos referimos a continuación. **Díaz Lema** analizou a disciplina urbanística, con especial referencia ó RDUG, fixo un estudio xenérico sobre este, sobre a súa natureza, sobre o seu obxecto e a súa finalidade, para se referir a continuación ós actos suxeitos a licencias urbanísticas e ós actos promovidos polas administracións públicas. **García Trevijano** estudou na súa intervención a correlación entre disciplina urbanística e deber de conservación e ruína as ordes de execución na materia, a declaración de ruína e a interesante problemática dos edificios fóra de ordenación. **Prado del Valle** ocupouse das infraccións urbanísticas, o seu concepto e a súa tipificación, e diferenciou entre infraccións moi graves, graves e leves; as persoas responsables, os delitos urbanísticos e as sancións; analizou nestas últimas a súa concorrencia, graduación, os órganos competentes e o procedemento para a súa imposición; e estudou finalmente, a tipoloxía das sancións en función das distintas clases de infraccións. Por último, **Pérez Novo** ocupouse das medidas para a restauración da legalidade urbanística, analizou o concepto e a natureza xurídica daquelas, a normativa aplicable e, a competencia para a súa aplicación, e diferenciou a competencia das comunidades autónomas e das corporacións locais, e o principio de colaboración, para rematar cunha referencia procedemental e cunha mención á coordinación co Rexistro da Propiedade.

A infracción da disciplina urbanística, tal como sinalou **Tomás Ramón Fernández** no seu *Manual de Derecho Urbanístico, es una de las grandes lacras del urbanismo*, e débese, segundo o autor citado, tanto á precariedade ou á deficiencia dos instrumentos represivos e correctores que o lexislador lle atribuíu á Administración, como tamén *al clima insano en que se ha desenvuelto la actividad urbanística*. A cuestión céntrase, continúa o autor citado, máis que no ámbito técnico-xurídico, no da *moral colectiva y de [la] solidez de las actuaciones administrativas*.

Nun artigo publicado na *Revista de Occidente*, **Carlos Sambricio** facía unha análise da cidade de hoxe e do urbanismo moderno co suxestivo título «De Metrópolis a Blade Runner: dos imágenes urbanas de futuro»,

e utiliza ámbolos dous filmes como paradigma de posibles modelos de cidades do futuro. Pero para o que isto subscribe, non é a ciencia ficción o que a realidade urbanística presente e circundante lle inspira. A visión dos lugares e das cidades galegas evócanlle máis a cinematografía europea de posguerra, e particularmente o neorrealismo italiano, para chegar finalmente a un título emblemático e que creo que reflicte con certo verismo a situación do urbanismo galego de hoxe. Refírome á magnífica obra de Coppola, *Apocalipsis now*.

Todo o anterior lévame a facer unhas breves reflexións sobre a ordenación urbanística en xeral, e sobre a disciplina urbanística en particular, na que quixese, a modo de breves raxadas, destacar unha serie de cuestións, que ó meu entender son imprescindibles para a comprensión do fenómeno urbanístico actual.

1. A realidade urbana: A situación actual caracterízase por unha progresiva e constante degradación do espazo urbano. Prodúcese un empobrecemento e unha decadencia paulatina dos núcleos históricos tradicionais, e a aparición de *partes novas* –que non *ensanches*, posto que carecen da mínima ordenación inherente a eles–, caracterizadas por:

1.1. *Infraestructuras viarias e sistemas xerais carentes de toda planificación e de perspectiva de futuro.* As vías de acceso ás poboacións artículanse continxentemente, coa finalidade de resolveren problemas inmediatos, sen teren en conta as extrapolacións que esixe o desenvolvemento urbanístico futuro, e cada concello actúa illadamente, sen ter en conta as esixencias derivadas da ordenación do territorio. Todo isto determina que en pouco tempo as vías públicas non poderán soportarlas crecentes esixencias do tráfico rodado, cos atascos, accidentes de circulación e dificultades de acceso ás poboacións, que tal situación leva consigo.

1.2. *Ausencia sistemática de espazos públicos.* Prodúcese unha minimización absoluta dos espazos destinados a usos sociais, co subseguinte empobrecemento da vida cidadá e as tensións que xera na vida actual, ó non existiren espazos públicos nos que poidan realizarse actividades deportivas, lúdicas e de lecer en xeral, ó tempo que a existencia destas zonas, como lugar de relación, constitúe un factor que contribúe a mitigar os conflitos derivados da vida diaria.

1.3. *Carencia de zonas verdes.* Obsérvase unha tendencia xeneralizada á utilización de artificios técnico-xurídicos co obxecto de reducir á mínima expresión as ditas zonas, cando non á súa pura e simple supresión.

1.4. *Destrucción e esquecemento dos valores paisaxísticos, históricos e artísticos.* A cidade constrúese atendendo unicamente ás necesidades de vivenda, pero obviando, cando non vulnerando a normativa de protección dos valores precitados, coa destrución do patrimonio estético das nosas

idades, que progresivamente perden ou ven ocultados os valores que determinan a súa esencia e a súa personalidade. Esta perda devén na maioría dos casos en absolutamente irreversible.

1.5. *Densidade brutal de edificación.* A existencia dunha normativa exhaustiva sobre a materia que regula alturas, edificabilidade, volumetría, etc., non é óbice para que sistematicamente sexa conculcada, en forma tal que as densidades efectivas son moi superiores ás legais.

1.6. *Rúas estreitas e con beirarrúas reducidas.* As vías de comunicación intracidadáns caracterízanse polas súas limitacións, polo que a vida social se empobrece. O simple feito de pasear resulta enormemente dificultando non unha tarefa imposible.

2. **A realidade xurídica.** Caracterízase por unha multiplicidade de normas, ata o punto de que poderíamos falar dunha *selva normativa*, que mostra un certo fetichismo normativo, ó tempo que un enorme candor do lexislador, que parece pensar que a proliferación de disposicións é sinónimo de cumprimento. Sen embargo, obviamente, tal desexo non se produce, e polo contrario a dispersión de normas o que xera son problemas hermenéuticos e de aplicación das leis e das disposicións.

No momento actual, operan sobre a realidade urbana normas locais (plans e ordenanzas, especialmente de orixe municipal, pero tamén existen outras de rango provincial), autonómicas, estatais e comunitarias. Pero ademais de pola súa orixe, podemos diferencia-las distintas normas que inciden nesta materia por razón do seu carácter estritamente xurídico ou técnico (vgr. NBE), urbanístico e de ordenación do territorio *strictu sensu*, e as de carácter sectorial. Entre estas últimas podemos cita-la normativa de costas, de montes, de protección do patrimonio histórico-artístico, de augas, etc.

Sobre esta situación operou a brutal Sentencia do Tribunal Constitucional, do 20 de marzo de 1997, que asestou un golpe de gracia ó ordenamento urbanístico entón vixente, xerou unha situación practicamente insólita de *case* baleiro normativo, que ó meu xuízo só serviu para posibilitar situacións axurídicas, e a utilización da indefinición normativa para xerar prácticas e actuacións arbitrarias no ámbito urbanístico, ó se aproveitar do caos xerado pola referida resolución xurisprudencial. É preciso acabar coa indeterminación producida, e sería indispensable a promulgación dun texto refundido que recollese a dispersa regulación existente, o que favorecería, sen ningunha dúbida, a seguridade xurídica na materia.

3. **Vías de actuación.** Para rematar co actual estado de cousas, entendo que debe operarse sobre a tríade clásica que conforma o dereito urbanístico: planeamento, xestión e disciplina.

11 *Planeamento*: ha de se reducir e simplifica-lo número de plans actualmente existente. E ademais debe de se proceder a unha coordinación destes co Catastro e co Rexistro da Propiedade. Deberán ademais te-la maior precisión posible; para estes efectos é necesario que vaian acompañados da planimetría necesaria para tal fin.

É preciso, por outra banda, introducir un mecanismo que asegure plenamente a *participación social ab initio* na redacción dos plans, e que garanta a máxima transparencia informativa. É indispensable que a *información pública* se faga realmente efectiva. Cada terreo urbano haberá de contar coa preceptiva cédula de identificación co seu correspondente plano, que permita dunha maneira sinxela e accesible saber cál é a súa real situación urbanística desta, as súas posibilidades edificadoras e os trámites que, no seu caso, se han de cumprimentar para facelas efectivas.

Por último entendo que se fai preciso un reforzamento das potestades de control das administracións territoriais superiores sobre as locais en materia de planeamento. A insuficiencia e a precariedade de medios de que estas últimas sofren, xunto cunha inmediatez que soporta ás veces brutais presións dos axentes urbanísticos, fai preciso, ó meu entender, un certo distanciamento neste punto da Administración competente, que entendo é susceptible de favorecer-la obxectividade e a imparcialidade imprescindibles no proceso urbanístico.

3.2. *Xestión*: sería positivo, ó meu xuízo, unha maior implicación dos entes públicos na xestión urbanística. Sería precisa a adquisición de patrimonio público do solo, para efectos de utilizalo como un mecanismo de choque que frease a alza vertixinosa do prezo do solo. E tamén sería desexable a actuación no proceso de entidades do tipo *quangos*, isto é, unha especie de axencias independentes, que con personificación xurídica propia e independencia dos poderes públicos, garantisen a transparencia na xestión do solo.

3.3. *Disciplina*: Constitúe un pilar fundamental do ordenamento e da actuación urbanística. Sen a existencia e a aplicación de instrumentos e mecanismos coercitivos, o urbanismo, como tal, deixa de existir, para abrir paso ó imperio da forza, da arbitrariedade e da especulación. Na actualidade, estamos non ante un urbanismo *sen plan*, senón ante un urbanismo *na marxe da lei*. Unha simple visión da realidade circundante ás capitais galegas só pode producir nostalgia, ou no caso galego *morriña*, do que podía ser e non foi.

É preciso unha maior implicación de tódolos sectores sociais afectados: das asociacións veciñais, dos colexios profesionais, do Ministerio Público, e dos propios cidadáns. A cidade, o urbanismo, non é patrimonio, a pesar do que algúns cren, dun sector determinado nin dun grupo de escolleitos. O urbanismo é, ou alomenos debe de ser, patrimonio de todos, unha actividade consensuada, e o seu exercicio ha de afastarse tanto dun

economicismo totalizador como dun utopismo marxinal. Existen instrumentos xurídicos que garanten o control da actividade constructiva por parte dos cidadáns; así, os artigos 18 e 19 da vixente Lei da xurisdicción contencioso-administrativa, que recoñecen a lexitimación dos grupos sociais, como tamén a acción popular en materia urbanística. Ámbolos dous artigos constitúen pezas fundamentais que permiten corrixi-las deficiencias existentes neste ámbito e restaura-la legalidade infrinxida.

Por outra parte, a utilización das facultades e das potestades de execución e das sancionadoras que o ordenamento lle confire á Administración resulta indispensable para xerar novas perspectivas no ámbito urbanístico. O derrubamento das obras ilegalmente construídas non ten só unha virtualidade punitiva, senón exemplarizante, e creo que o seu exercicio, con tódalas garantías legais, faría máis polo respecto ó ordenamento vixente que centos de disposicións que se promulguen na materia.

4. Causas da problemática actual. Sen entrar en tecnicismos xurídicos, destacaríaa na etioloxía da problemática urbanística dúas causas fundamentais: a soberbia e a hipocrisía.

A soberbia: Os facultativos, os técnicos, os xuristas, os responsables políticos, operamos de costas da realidade social que cómpre regular. Non temos en conta os verdadeiros destinatarios do proceso urbanizador, isto é, os propietarios, os veciños e os promotores. Ningunha reforma urbanística que prescindida da súa participación e das súas opinións poderá, ó meu xuízo, te-la mínima posibilidade de éxito.

A hipocrisía: A actividade urbanística é un foco de corrupción en tódolos países e en tódolos tempos. Obvialo e pecha-los ollos ó problema non o fai desaparecer. A corrupción e as súas consecuencias, prevaricación, suborno, arbitrariedades, supoñen un ataque frontal ó sistema democrático e á convivencia cidadá. Determinan, ademais, como consecuencia material, a degradación da cidade como espacio de convivencia, e fomentan a crispación da poboación e a destrucción dos valores cidadáns.

5. Solucións. A Declaración de La Sarraz en 1928, no Primeiro Congreso internacional de arquitectura moderna (CIAM), contén a seguinte definición: o urbanismo é a ordenación dos lugares e dos locais diversos que deben protexe-lo desenvolvemento da vida material, sentimental e espiritual en tódalas súas manifestacións, individuais ou colectivas.

Para alcanza-lo obxectivo recensionado na declaración precitada todos debemos de colaborar. Non se precisan nin moitas nin grandes leis. Necesitamos unhas normas que fixen parámetros básicos (alturas, volume, habitabilidade) e que se cumpran. E sobre todo, necesitamos á fronte das institucións públicas encargadas do seu cumprimento persoas que reúnan as condicións que para os funcionarios esixía Óscar Wilde: que se-

xan uns cabaleiros, senón canto máis saiban, peor. A preservación e o desenvolvemento das nosas urbes é tarefa de todos, que teremos que colaborar na preservación do noso patrimonio estético, arquitectónico e espiritual, co fin de poder transmitirles ás xeracións vindeiras espacios que se adapten ás necesidades humanas e que sirvan de sustento e centro de desenvolvemento á civilización e á cultura. ■