

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 km ² . 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 Cãnon	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 reatores 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 hexaclorociclopeno 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 regular 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.

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 impacte 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 impacte 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 impacte 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.ºA 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, 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



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.
Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão	2001 a 2010	6	Classificação dos itens ambientais sem base uniforme.
Revista de Estudos de Gestão	2001 a 2010	3	Mensuração dos impactos e perímetro da sua extensão.
Portuguese Journal of Management Studies	2001 a 2010	3	Avaliação dos danos com veracidade com recurso a modelos de gestão universais.
Revista de Contabilidade e Comércio	2001 a 2010	0	Aplicação escassa das normas e regulamentos ambientais existentes.
Revista de Contabilidade e Gestão	2001 a 2012	0	Falta de um alinhamento comum para o tratamento financeiro e jurídico das matérias ambientais.
Revista da Faculdade de Coimbra	2001 a 2012	3	Ausência de um quadro legal mundialmente estabelecido, eficaz e de controlo fácil para minimizar subterfúgios.

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	<p>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.</p> <p>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.</p>

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 páginas 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 início 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 Joanesburgo, 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 crescer 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, Decembro.
- 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 KARMEEL – 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



ESTUDIOS 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 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 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 aparato 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” obrigatorial 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 esixirle 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, parede, 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 (TRLS, 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 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



ESTUDIOS 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 (TRLRSP, 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:
- Posibilitar o uso residencial en vivendas constitutivas do domicilio habitual en ámbitos urbanos “*seguros, salubres, accesibles universalmente, de calidade adecuada e integrado socialmente*”.
 - Favorecer e fomentar a dinamización económica e social e a adaptación, a rehabilitación e a ocupación das vivendas baleiras ou en desuso.
 - Mellorar a calidade e funcionalidade das dotacións e servizos públicos e fomentar a súa eficiencia económica e ambiental.
 - Favorecer, mediante a implantación das dotacións, equipamentos e servizos públicos a radicación de actividades económicas xeradoras de emprego.
 - Garantir a mobilidade e o acceso universal ás dotacións, equipamentos e servizos públicos.
 - 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.
 - 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.
 - Priorizar o uso das enerxías renovables e favorecer a eficiencia e o aforro enerxéticos.
 - Permitir e mellorar os usos turísticos responsables.
 - Pór en valor o patrimonio urbanizado e edificado que posúa valor histórico ou cultural.
 - 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.*
 - 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.*
 - 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”.*

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 inmobles 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 inmobles 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 “propor 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”.



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”* revélase 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 adoce 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 despreñar 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



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 preveña 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 despreña 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 incompreensible, 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 indubitada 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 obteranse 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 obteranse 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 extráese 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 conterà, 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



ESTUDIOS 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



ESTUDIOS 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 atribuírle, 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 previsen 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 recoñece 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.

- 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 adjudicar a execución das obras correspondentes”* [art. 15.3 b) LR]. Que acontecería no caso de que a asociación administrativa constituída non resultase adjudicataria 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 concorrencia 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), permitiéndolle 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 restrinxe 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 impoñerlle 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 lexítima a ocupación do inmovible, 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 inmovible 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 inmovible, 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 "*axei-tada 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 aterse 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



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) Localizarse 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 legislativa 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.

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 plantean 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



ESTUDIOS 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 inexecución 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 inexecución 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. Introducción 3.2.2. Aspectos procesuais 3.3. Execución fraudulenta 3.4. Execución provisional 4. Causas de inexecución de sentenzas urbanísticas 4.1 Introducción 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 legislativa 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 escusas”*.

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 legislador 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 prohíbe 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 xurisdiccional 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 excepcionalar 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 día 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.

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 procedemental 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 ditanon 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 limitase 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 xurisdiccional 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, cantas 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 Xurisdicción 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 coñecese 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 foran 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, páx.26.

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 exercitar 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 adquiren 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, pág. 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 producirse 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 encontramos 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 urbanística, 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 atende en realidade a un interese público urbanístico. Este criterio vai ser o que o TC mantivo tamén en relación coa validación legislativa 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 decretada 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 respecto á riqueza creada o levar a cabo a demolición dun edificio que podería ser reedificado a liña seguida.”* (Fdto. Xco. N°4). 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 decembro 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 pronunciamiento 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 pronunciamiento 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.

- 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 condena 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 concurría 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 2 ° 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 nalgunhas 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 legislativas, 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 axuizadas 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 *PROCEDIMIENTO* 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 o 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 incluíriamos:

- 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 incumplido:

- **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 discretionais 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 discretionais da Administración, hai que ter en conta o límite do **artigo 71.2 LXCA** segundo o cal os órganos xurisdicionais non poderán determinar a forma en que han de quedar redactados os preceptos dunha disposición xeral en substitución dos que anularen 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 requerimentos.

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 alcanzarase 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

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 xurisdiccional 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 xurisdiccional 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 recorrentes 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 lexitimas, 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.

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



ESTUDIOS 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 LRXPAC, 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** (derrogado 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 LRXPAC 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 LRPAC.

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, haberá 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 LRPAC revisable de oficio; casaba sobre a infracción dos artigos 43.2, 43.3 e 62.1.f) da LRPAC 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 reproduzo 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 LRPAC, 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



a administración estaría obligada 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 alíña 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 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 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 lexiti-mará 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 de 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 legislativa 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 legislador 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 competenciales 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.



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 desde a súa aparición, en 1873, ata a actualidade.*

A investigación centrouse nas cidades de Santiago de Compostela, A Coruña e Vigo, dada 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 actualidade.*

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 realizase 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-



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 construírse 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 ramais 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 carreiros	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 tráxicos 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 salgadasuras 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 tráxicos 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 salgadasuras 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 salgadasuras 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
Pontevedra	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.



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 carramoto que incrementou a capacidade de carga.



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

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.

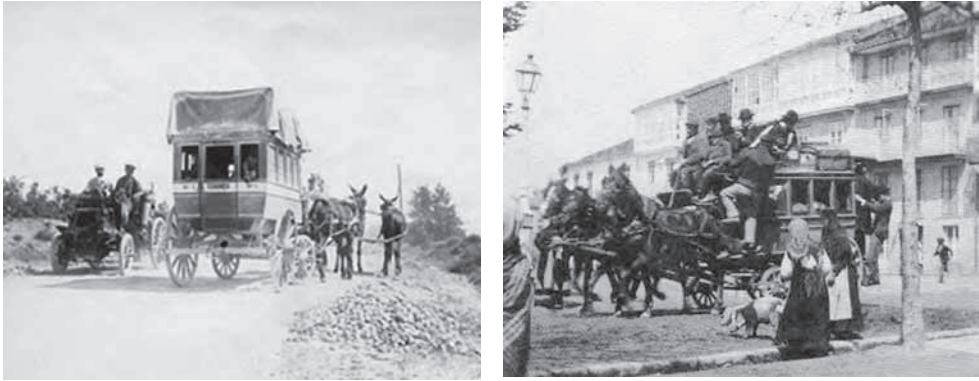


Fig. 6. Servizo de correos da época / Fig. 7. Dilixencia en Porta Faxeira

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



ESTUDIOS 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 de abril 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

Regap



ESTUDIOS E NOTAS



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

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, crébase 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 infraestruturas, 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.

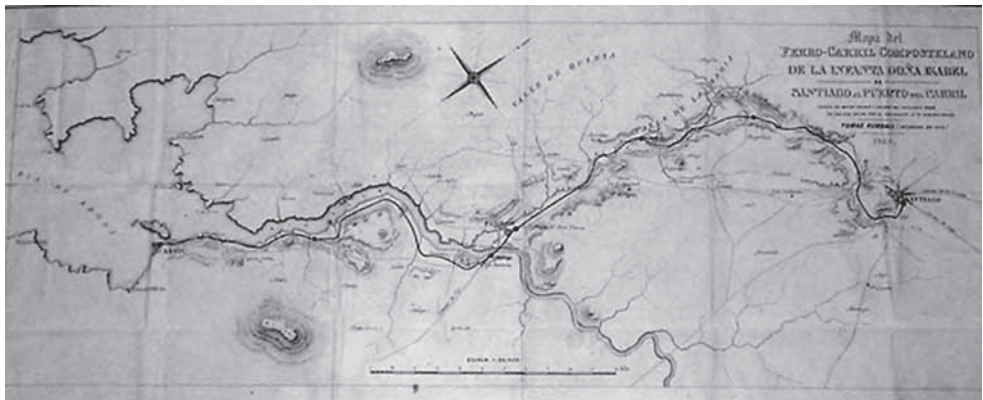


Fig. 12. Mapa do trazado da liña de ferrocarril Cornes-Carril. Fonte: Fundación Domingo Fontán

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.

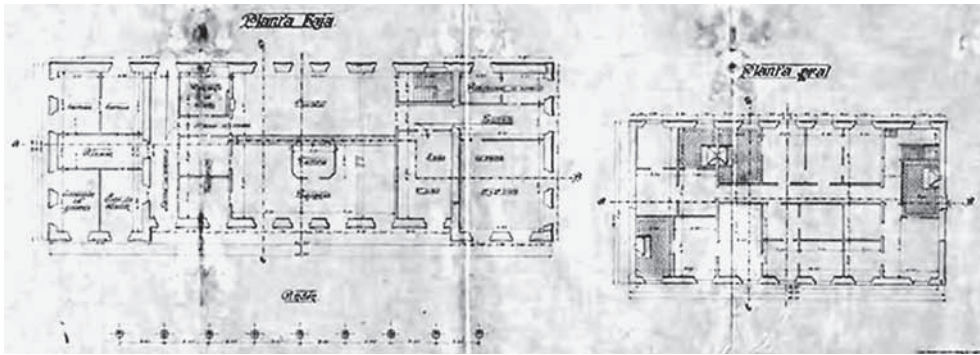


Fig. 18. Plantas da estación de Cornes. Arquivo Municipal

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

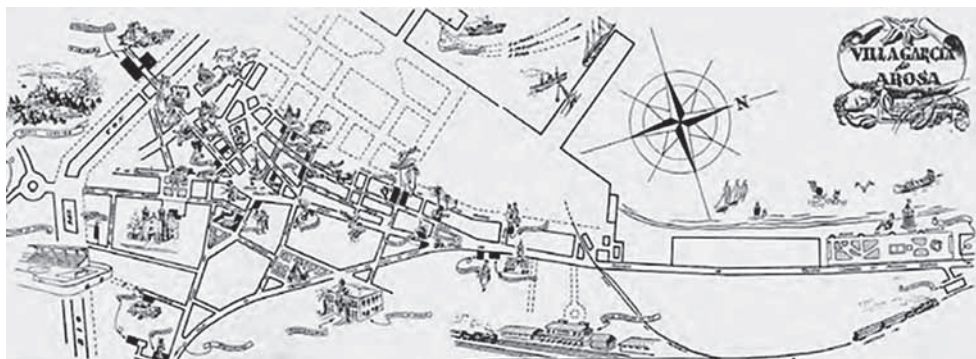


Fig. 23. Plano de Vilagarcía de Arousa. 1950. Fonte: Concello de Vilagarcía de Arousa

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 intuir 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.

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 converte 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-

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

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.



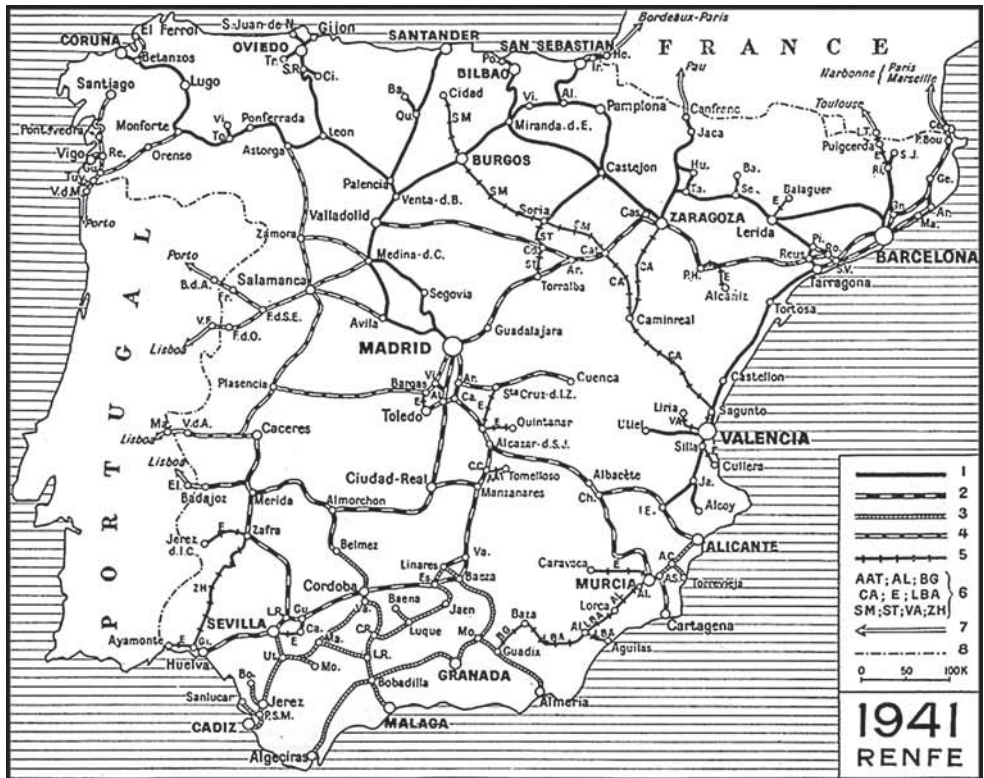


Fig. 39. Plano das infraestruturas ferroviarias en 1941. RENFE

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 tránsito 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.

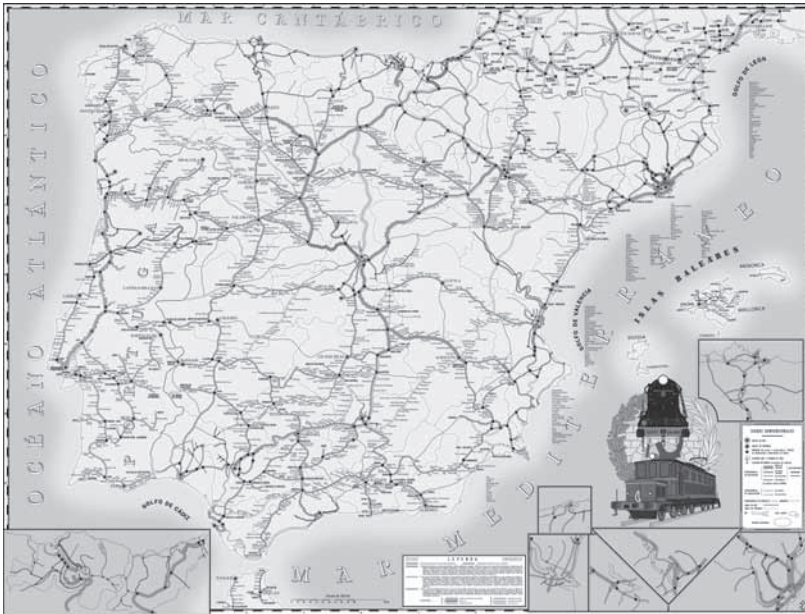


Fig. 40. Plano das infraestruturas ferroviarias. Alfredo Forcano.1948. Fonte: IGN



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

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 refinaría 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



ESTUDIOS 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.



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 Almáçiga, 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.

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.

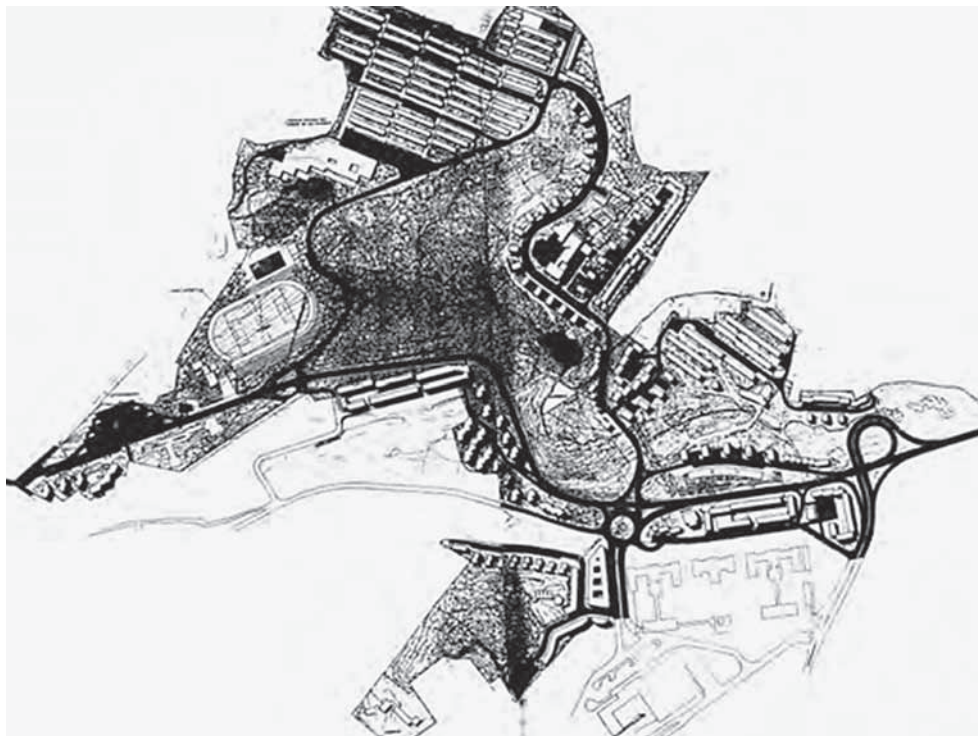


Fig. 51. Plan de Vite. Julio Cano Lasso (1968). Fonte: Arquivo Municipal

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

asegurarán o bo funcionamento das mesmas, como a construción de variantes, a eliminación de tramos perigosos e reasfaltado de firmes.

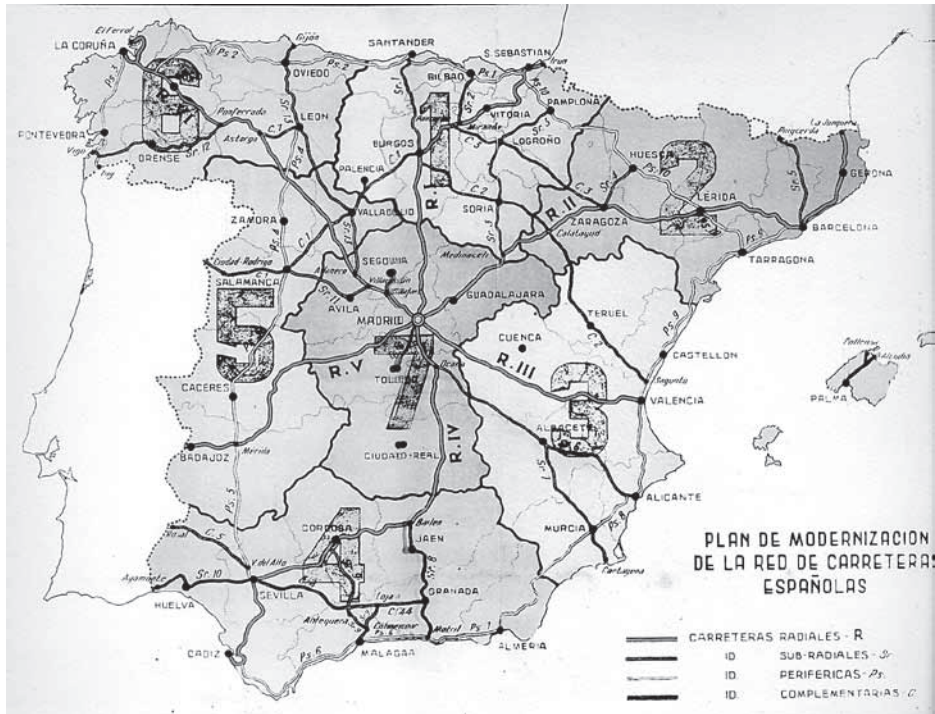


Fig. 53. Plan de Modernización da Rede de Estradas Españolas. 1951. Fonte: MOPU

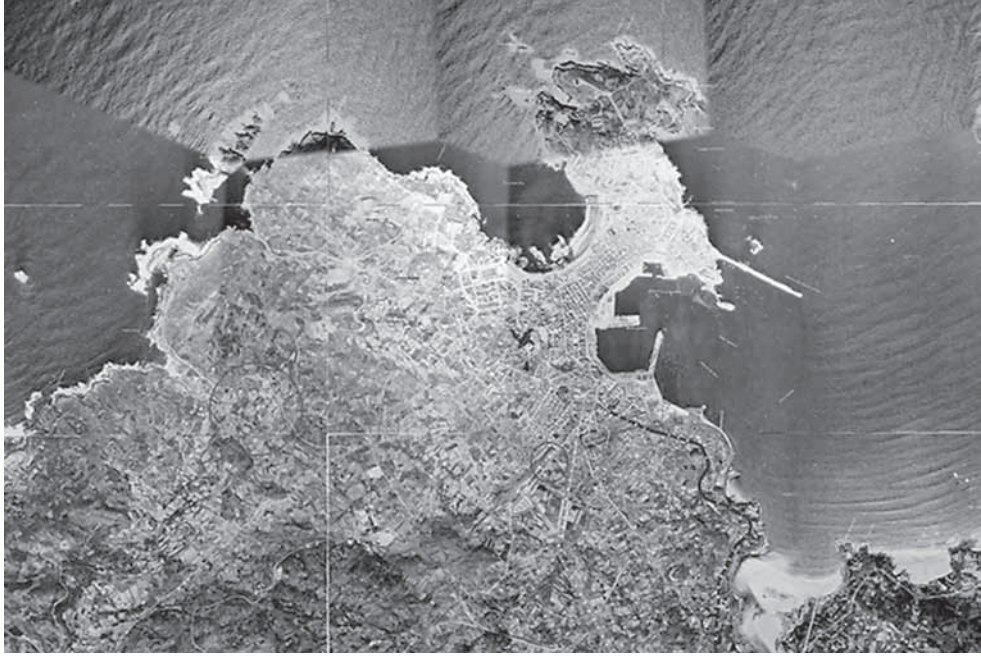
Este plan constitúe o precursor dos proxectos de novos accesos ás cidades do Estado, onde Madrid resulta o punto central de saída de todas as estradas elaborando novos camiños de accesos. Na Coruña o reflexo desta nova política de renovación materializárase nas mellores dos accesos pola costa da N-VI 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

A situación da refinaría 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 refinaría 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: Precedo 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 Corraís que pense un novo asentamento para unha poboación que incrementaba o seu número grazas á presenza de industrias como a refinaría. 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

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

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

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.

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, mentes 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.

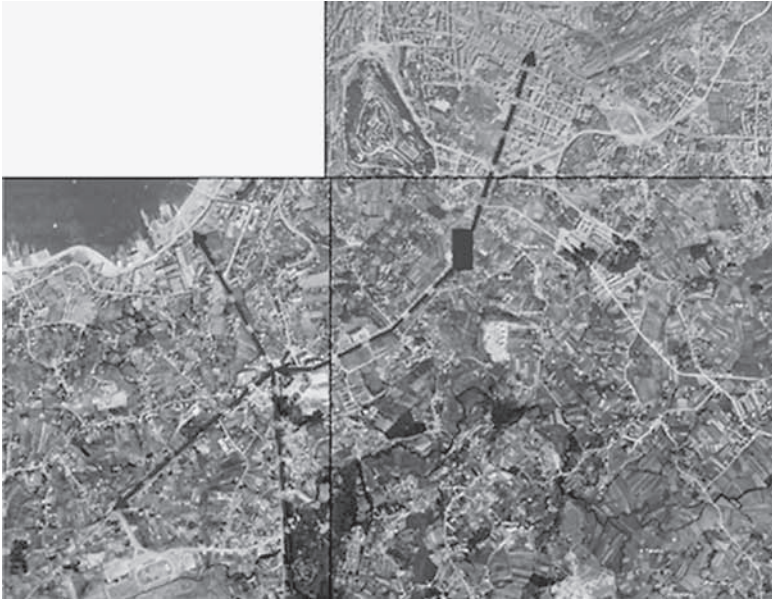


Fig. 71. Ortofoto cos eixes de crecemento. 1956. Fonte: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

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 permitisen 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



ESTUDIOS 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.

— (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



ESTUDIOS 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, proporcionarían 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, inmediateiros 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 ourensés débese especialmente ao trazado do sistema viario e ao aproveitamento dos nacementos 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 Reve 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”, identificándoos 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 votivos 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 conviña 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 Augado 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. Incorporáanse 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 lavadoiros 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-

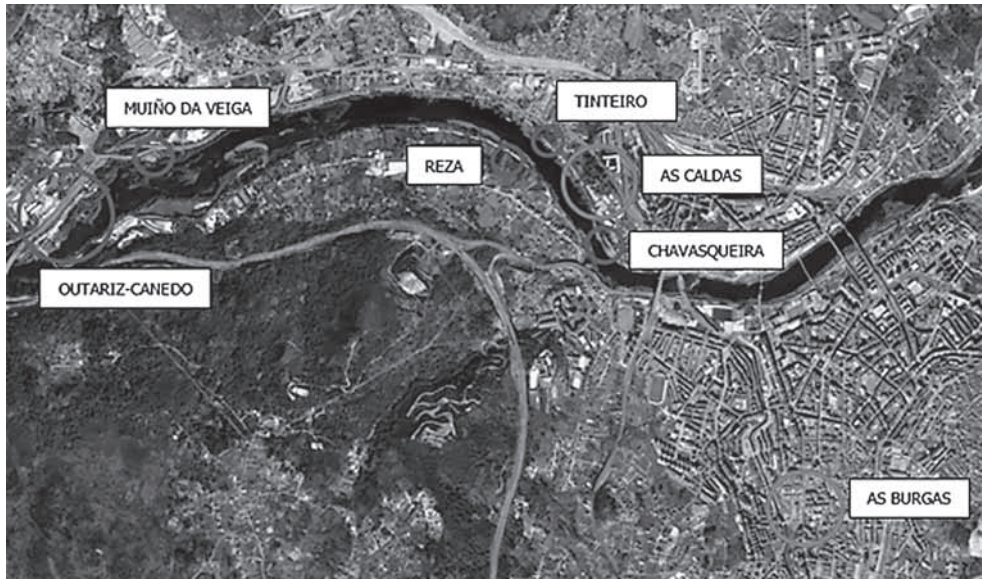
13 O doutor Antonio Casares xa alertou sobre a presenza de piscinas romanas anteriores.

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 aprobase 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 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 varios.

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 trituración 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 termaltes próximas como a Casa de Baños e Outeiro, víronse gravemente afectados³⁵ polas sondaxes non autorizadas que se levaron a cabo no mes de xaneiro de 2005 pola empresa Xardín das Burgas, S.A. O Concello actuou paralizando 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 termaltes de “As Burgas” e ao seu contorno delimitado. Deste Decreto 17/2007, debemos reproducir os seguintes parágrafos:

“Sendo as fontes termaltes 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 termaltes 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 ó 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 termaltes 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 producira 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 CMATI 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



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 estableza 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 convertido, 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 hidroxoloxico⁴⁸.

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 contémpase 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 podemos comprobar nos parágrafos anteriores é a partir do Plan Xeral de 1986 cando se empeza 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. 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 termaltes

Neste traballo centrámonos en dous ámbitos determinados, que como xa comentamos, consideramos que son os epicentros do futuro desenvolvemento termal sobre os que pivota o desenvolvemento da cidade de Ourense, como son As Burgas e As Caldas. Non obstante, existen outros puntos de interese relacionados coas augas termaltes, 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 comfortable 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 termaltes na cidade de Ourense.

52 Sendo de aplicación o establecido na Lei 5/1995 de 7 de xuño de regulación das augas minerais, termaltes, 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 complementaríase 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 anteprojecto 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.



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 endóxico.

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 acuifero 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.

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

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

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 clasifícaaas 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

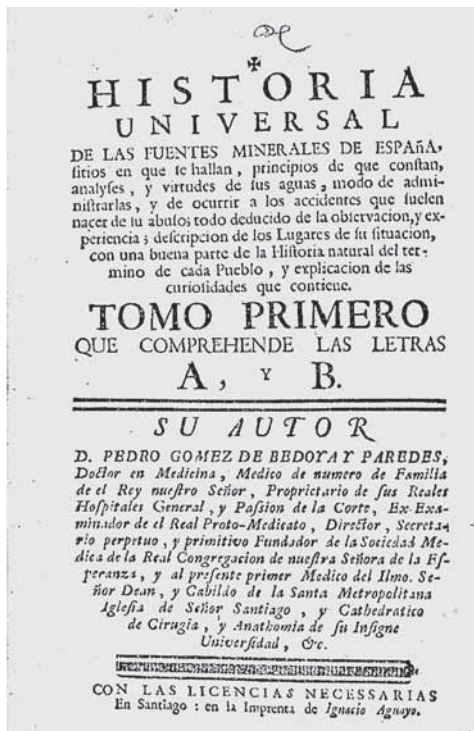
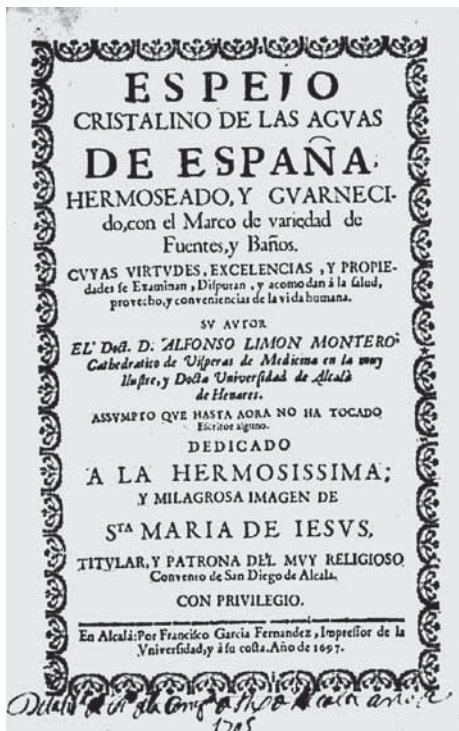


Fotografía xeral das Burgas e das fachadas da rúa Villar e Cervantes

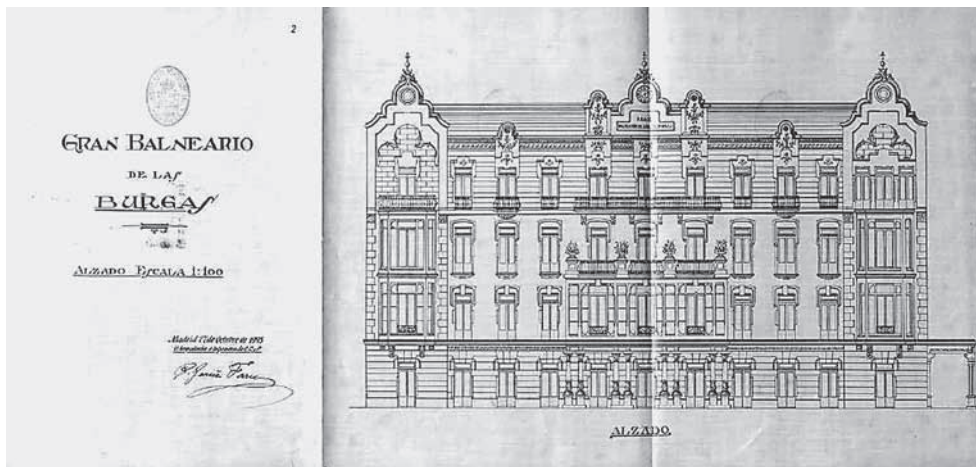
Regap



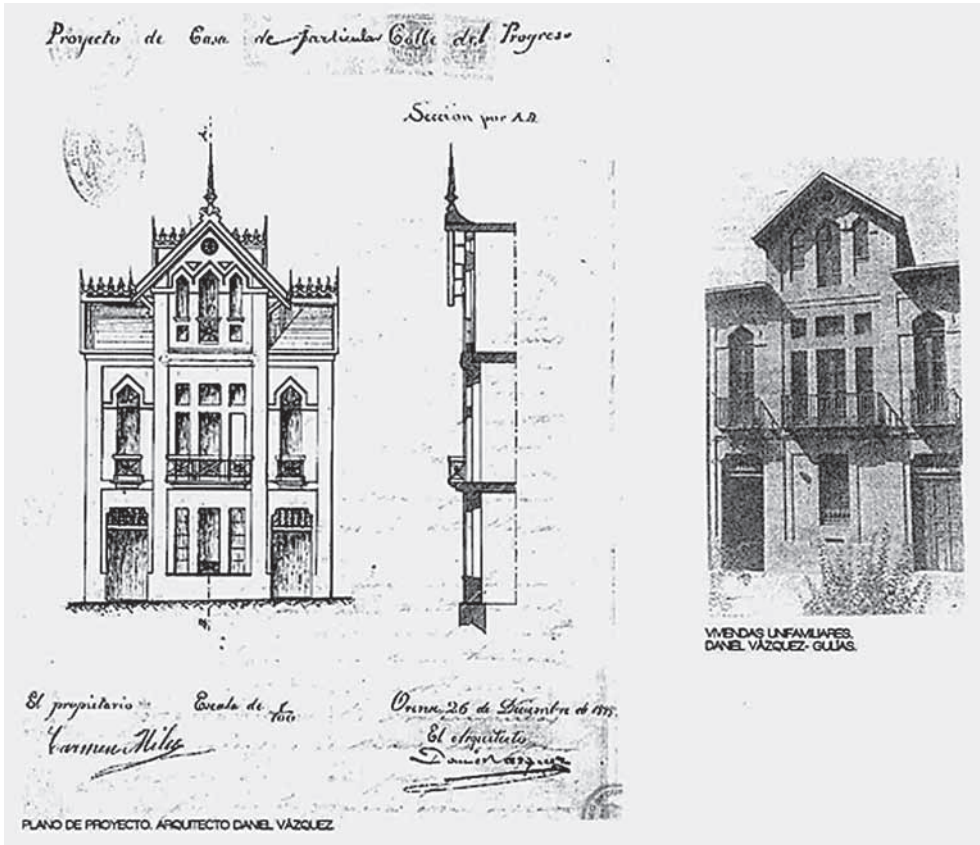
ESTUDOS E NOTAS



En 1697 publicase a grande obra do médico Alfonso Limón Montero “Espejo Cristalino de las aguas de España” na que hai unha alusión especial ás Burgas e en 1764 publicase 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



Proxecto do “Gran Balneario das Burgas “. Pedro García Faria (Obras Municipais 1925. AMOu).



regap

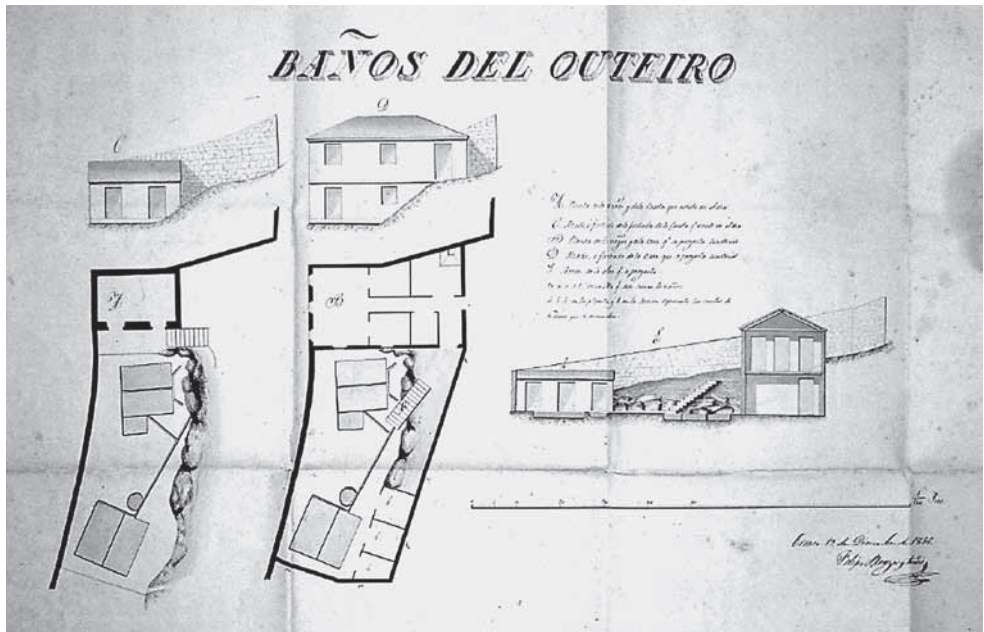


ESTUDIOS E NOTAS

Plano do Proxecto do arquitecto Daniel Vázquez Gulías da Casa de Baños do Outeiro



Fotografía da Casa de Baños do Outeiro



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 visitantes.

Los baños de aseó de EL OUTEIRO producen verdadero deleite, 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 BURGIA, siendo ello una garantía para el público, y debido a esto lo más selecto de la sociedad orensana, 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 matadouro, lavadoiro e Casa de Baños. Fotografía da fachada da Casa de Baños La Moderna

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

Casa de Baños "La Moderna,"
 TEMPERATURA DE 25 A 26 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 maravillosas 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.
 Baños; los cuartos de las Damas y Niños son amplios y muy ventilados.
 Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de asiento no tienen rival siendo dadas a que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se bailan a la vista del público.

VISITE ESTA CASA Y SALDRA ALTAMENTE SATISFECHO

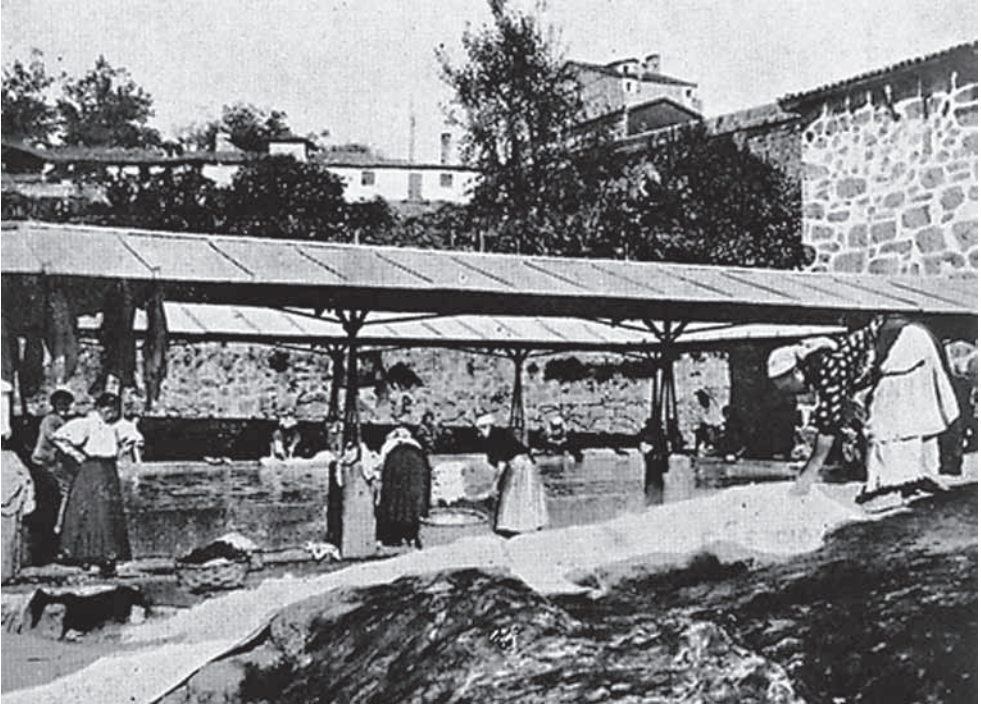
Casa de Baños "La Moderna,"
 TEMPERATURA DE 25 A 26 GRADOS
 Calle del Progreso, Puente de las Burgas
 Teléfono número 355 - ORENSE
 Propietario: **ROSENDO VARELA**



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.
 Construido además con sus salas, baños y amplios salones para recreo de los señores Baños; los cuartos de las Damas y Niños, son amplios y muy ventilados.
 Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de asiento no tienen rival siendo de las que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se bailan 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

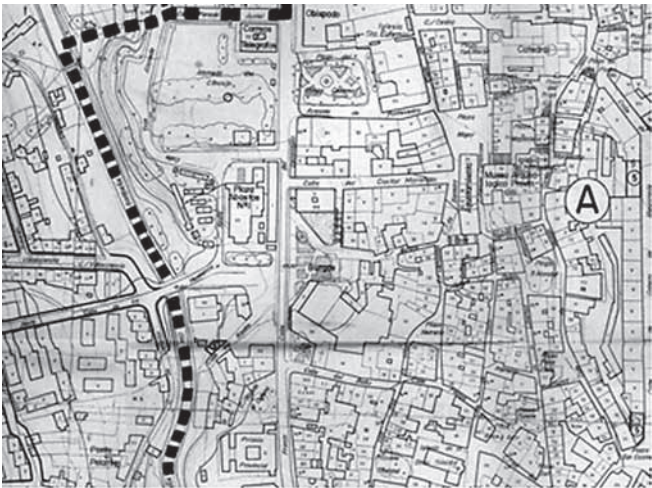
Regap



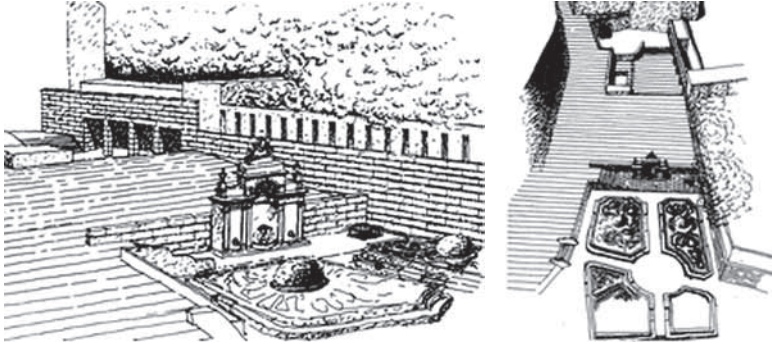
ESTUDOS E NOTAS



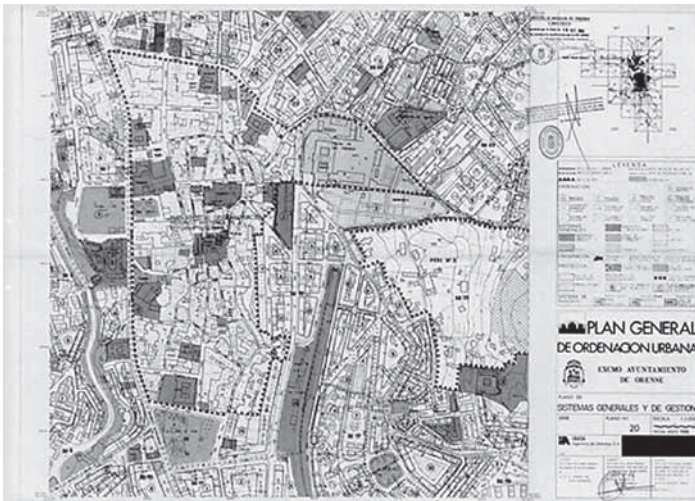
Plano de Información nº VI. Plan parcial de 1964



Plano de ordenación. Pan Xeral de 1984



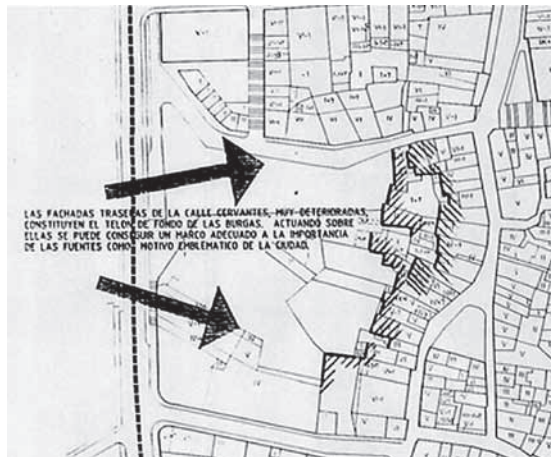
Proxecto de remodelación do ámbito das Burgas do ano 1986 do arquitecto Xosé Manuel Casabella



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



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



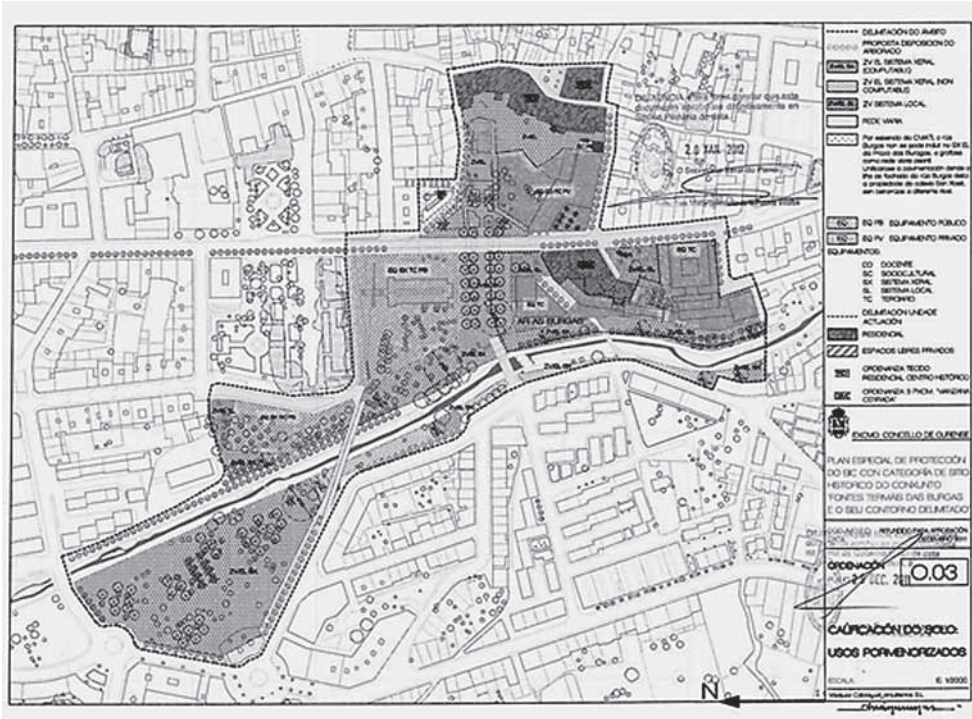
ESTUDOS E NOTAS



Centro de Interpretación das Burgas, urbanización, musealización e axardinamento do ámbito existente nas traseiras da rúa Villar



Piscina Termal na Burga do Medio



regap



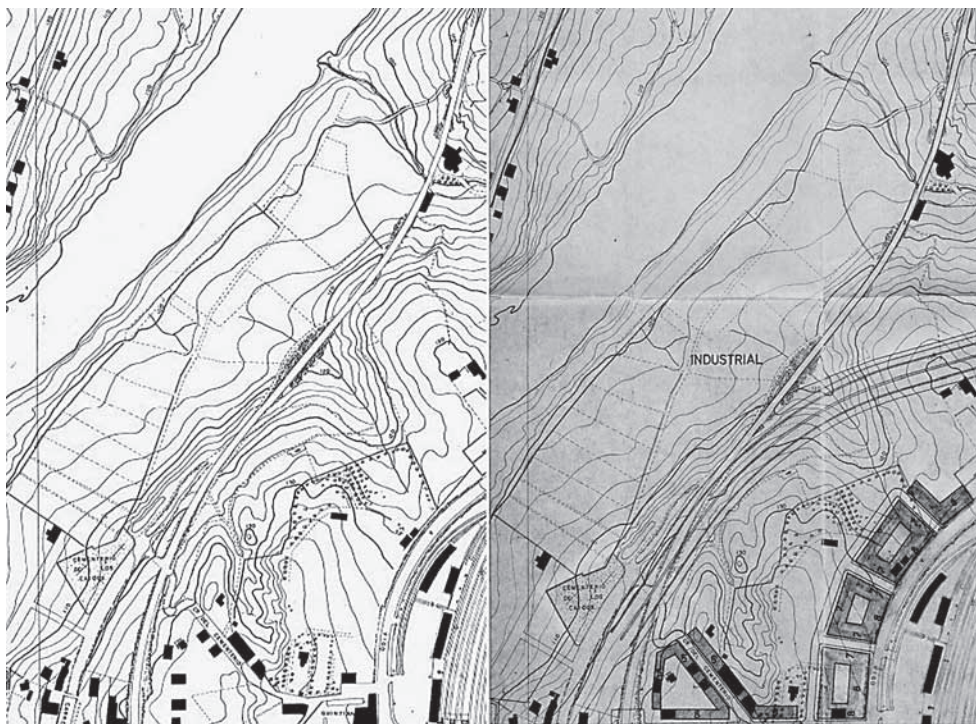
ESTUDIOS E NOTAS

Plano de Ordenación do Plan Especial de Protección do BIC con categoría de sitio histórico do conxunto “Fontes Termiais das Burgas e o seu contorno delimitado”



Vista aérea de ámbito do Plan Especial de Protección do BIC

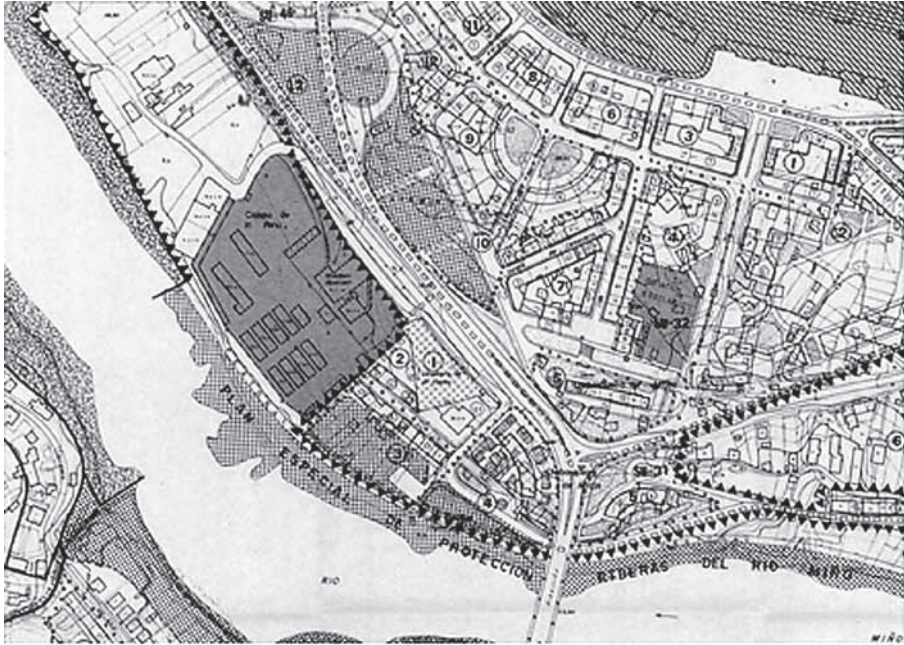
Anexo ao apartado 3.2



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

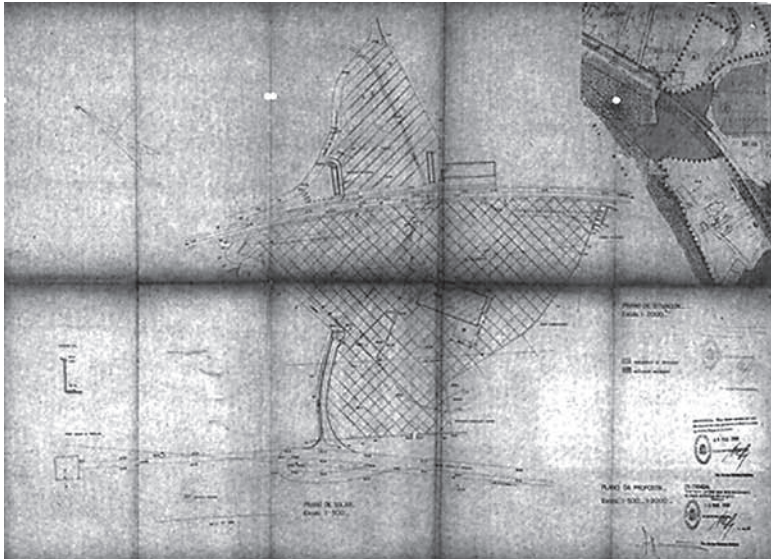


regap



ESTUDIOS E NOTAS

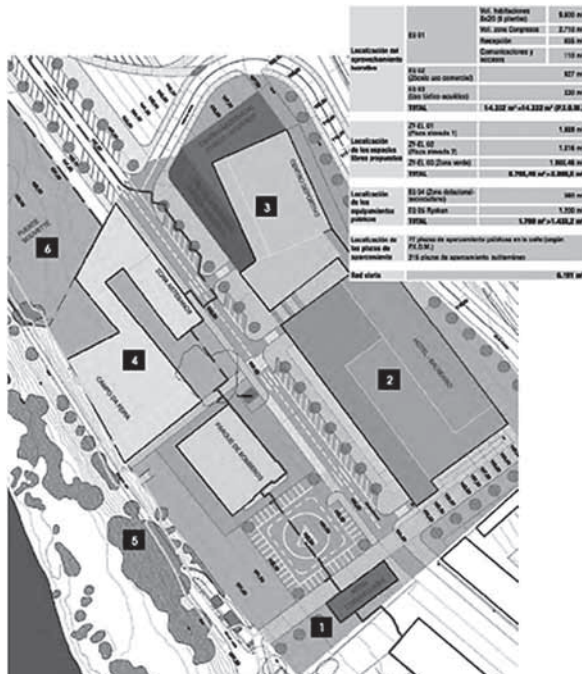
Plano de Ordenación de P.X.O.U de 1986, onde se engloba a zona das Caldas dentro “Plan Especial de Protección das Beiras do Río Miño”. Este Plan recolle por primeira vez a importancia que ten para a cidade a recuperación da marxe dereita do río Miño, ordenando este espazo de cara a obter un enorme lugar 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 termais



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 contéplase a inclusión dentro deste ámbito de novos usos, como son distintos equipamentos dotacionais e asistenciais relacionados co termalismo e previstos no PETOU



Regap

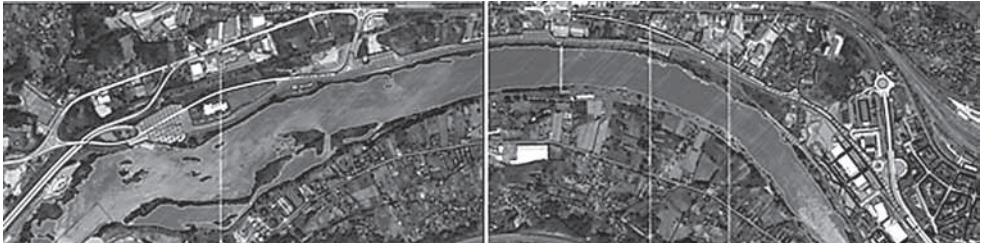


ESTUDOS E NOTAS

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

45
Regap

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



ESTUDIOS 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 dítadas 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 noveno 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:

- *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, destacan dous estudosos das regulacións xurídicas sobre a Universidade, J. M^o SOLIVIRÓN 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 Distingúense 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). Gimeno Sa-cristán (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 condutuales da aprendizaxe (a medición de competencias observables),*

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 cuadrricular a potencial actividade docente”.

8 S. LLEBARÍA (cit., páx. 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 concréntanse 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., páx. 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 Registro 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*, empacotado cun europeísmo máis superficial aínda –o Plan Boloña– é un craso erro: *a mera preparación profesional, por digna ou meritosa 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 adscíbese 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 concretarase 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*, Eunsa, 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 *“Proxecto 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 insiren 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 páx. 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”, Introducción 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 estar 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 de 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, medida 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 nalgunhas 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, formarase 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 volta 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 sequera 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. ASÍS 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. ASÍS 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 encontra .por certo, na LRU de 1983, como refire o citado A. E. ASÍS 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 substancial, 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 (péñese 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 diminuirán 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 afirmábo 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., páx. 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, páx. 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., páx. 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 minguar 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., páx. 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 “sobresainte”.

- 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 legislador 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 procedementos 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 trucos. 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 xeraran 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 inconstrastable 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 tempo 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, fomente 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 legislativa 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

37 “Sobre o ensino do Dereito Administrativo...”, cit., páx. 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, páx. 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, pártese 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” (páxs. 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, páx. 164): “*Como en tantos outros, a miña preocupación é moi grande polo que estimo degradación do*

medio⁴¹. 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. Decía 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 “seres 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 á 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*, Eunsa, 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-

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 internaríamos 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 estableceron 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 esquezamos 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 do 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 contradictorio 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 un traballo docente sen taxa (Pero non quedaramos que con Boloña a mobilidade é fundamental?);
- desprezar a docencia*, que sería asignada preponderantemente aos menos relevantes;
- establecer maior xiridez 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 lograrlos. 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-,

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. *Maior crítica merece, como xa nos consta, o Real Decreto- lei 14I/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 boquilla- 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.

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 adquiera “destrezas”, “habilidades” e “competencias”. Non interesa neste artigo abundar nas críticas que a este proceso se fan (mercan-

55 Refrense 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.), 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 assimilar 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 empequeñecemento 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 inxenua”*). 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 acrítricos, 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 assimilar 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 camiión 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 trincheira 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, contrapoñíase outro supostamente superior en coñecementos e capacidade. Dende esta óptica, o anterior era por sistema mellor por ter -diciase- 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



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 número de cláusulas 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 sería 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 intercambiábeis e, por ende, substituíbeis 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



ESTUDIOS 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 examinadorio. 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



ESTUDIOS 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 no 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 “*entretense*” 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



ESTUDIOS 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



ESTUDIOS 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 fusionés 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



ESTUDIOS 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.

Haberá 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 moito 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 deseguido, 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 1ª. Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior	23
	Comisión 2ª. Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servizos	18
	Comisión 3ª. Economía, Facenda e Orzamentos	61
	Comisión 4ª. Educación e Cultura	1
	Comisión 5ª. Sanidade, Política Social e Emprego	26
	Comisión 6ª. Industria, Enerxía, Comercio e Turismo	18
	Comisión 7ª. Agricultura, Alimentación, Gandería e Montes	18
	Comisión 8ª. 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 coonestables 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 estudiantado 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»:

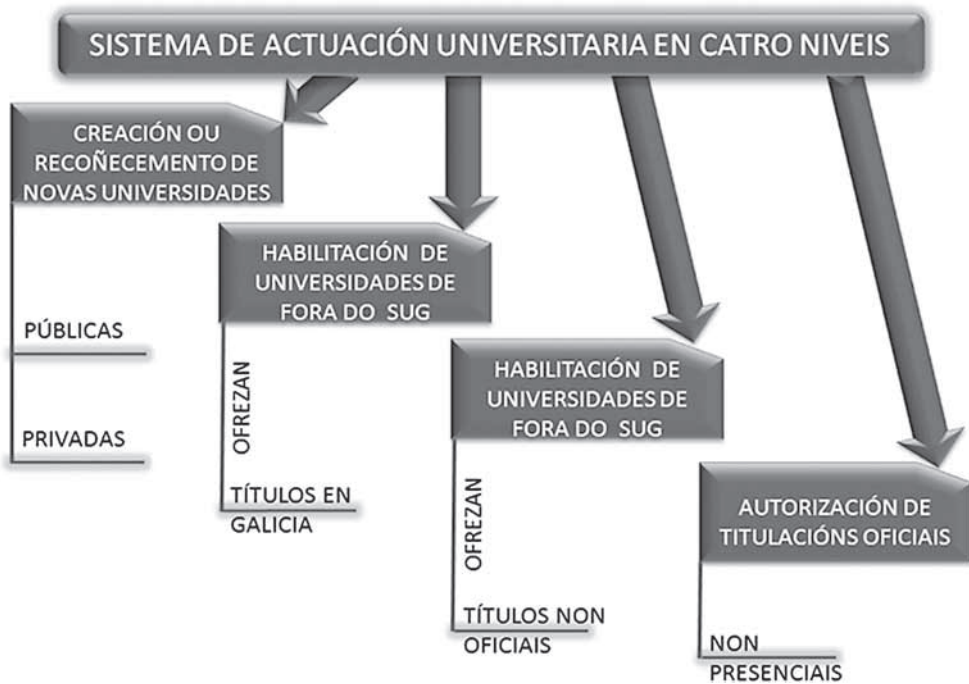
- define e potencia os principios aos que responden a actividade e a organización universitarias.
- reflicte as estruturas que poderán integrar as universidades.
- fixa os criterios para a creación e a implantación de novas titulacións e centros, tendo en conta principios de descentralización e equilibrio 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 xestión 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

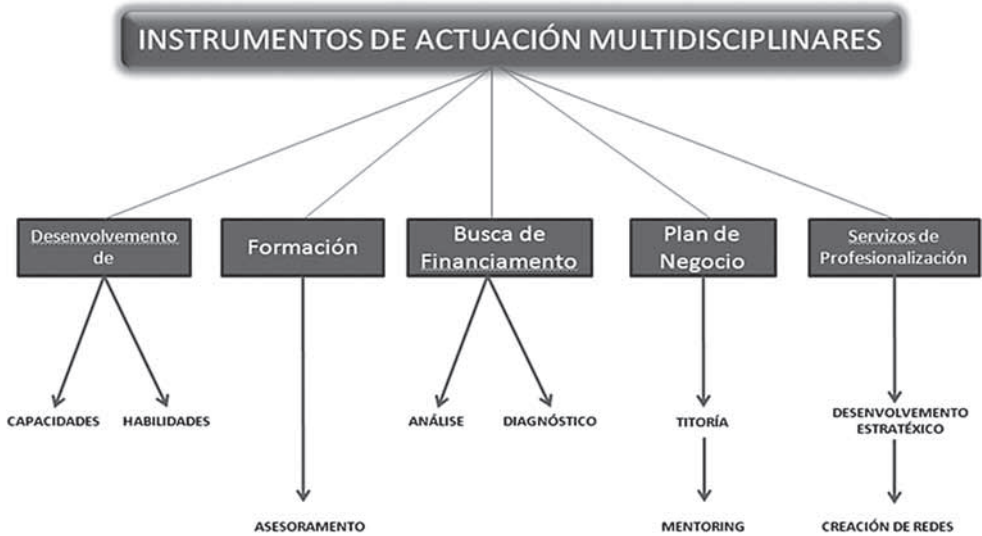
Regap



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 xustificada 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

45
Regap

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 de ciudadano 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) reconeceulle 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 Restrición 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 denegar lo 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 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 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».

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). Sinalábase 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».

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 «*atendiendo 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”».

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

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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