

Unha perspectiva da lexislación ambiental en Portugal

Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal

A perspective of the environmental legislation in Portugal



M^a JOSÉ DA SILVA FARIA

Profesora no ISMAI

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

info@ismai.pt

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Evolução da legislação ambiental em Portugal

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

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

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

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

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

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

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1952	Austrália	Foi detectada radioactividade numa chuva de granizo, numa área com cerca de 3.000 km de distância dos testes nucleares realizados pelo Reino Unido.	Doenças provocadas pelo elevado nível de iodo.
1954	Oceano Pacífico	Teste com uma bomba nuclear de hidrogénio, foi feito pelos EUA no Atol de Biquíni, no Oceano Pacífico. A quantidade de partículas espalhadas foi o dobro da esperada e a mudança dos ventos levou as cinzas radioactivas em direcção às Ilhas Marshall, ao invés de levá-las para o oceano conforme o planeado.	Formou-se uma nuvem radioactiva de aproximadamente 410 km de extensão e 75 km de largura, contaminando uma área estimada em 18.000 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	Naufrágio do petroleiro Torrey Cãion	Centenas de quilómetros da costa da Cornualha foram poluídos.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Ano	Local	Desastre ambiental	Consequências
1969	EUA	Ocorreram mais de mil derramamentos de petróleo em águas americanas.	Impulsionou a regulamentação ambiental pelos danos causados ao meio ambiente.
1972	Brasil	Explosão na refinaria de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro.	Totalizou 37 mortos e 53 feridos, devido a um erro de operação envolvendo gás liquefeito de petróleo (GLP). A explosão poderia ter tomado maiores proporções, mas conseguiu-se restringir a área da ocorrência.
1974	Reino Unido	Uma das mais graves explosões na história da indústria química do Reino Unido aconteceu na empresa Nypro, em Flixborough.	Este evento teve supra importância para alertar a indústria e o público do perigo potencial das grandes instalações químicas e levou a uma intensificação na prevenção de acidentes e perdas e na procura de maior controlo público destas instalações. Morreram 28 pessoas e 36 ficaram feridas. 1821 casas, 167 lojas e fábricas foram danificadas com o impacto da explosão.
1976	Itália	Na Indústria química ICMESA ocorreu um sobre aquecimento de um dos reactores que provocou a libertação de uma nuvem de produtos altamente tóxicos.	Este acidente estendeu-se por 1700 hectares e atingiu cerca de 40000 pessoas na cidade de Seveso.
1977	EUA	Despejo indevido de 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



ESTUDIOS Y NOTAS

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

Fonte: adaptado de Faria, 2012

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

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

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

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

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

Descrição	Período	Total de artigos	Principais insuficiências
Congressos de contabilidade	2002 a 2013	40	Relato e informação ambiental dispersas por variadas fontes informativas.
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



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

Sustentável e da Agenda 21 são eles a a) Dimensão geoambiental, b) Dimensão social, c) Dimensão económica, d) Dimensão político-constitucional, e e) Dimensão da informação e conhecimento. Todas as dimensões têm uma tendência para que o desenvolvimento sustentável só será alcançado a partir da articulação da sociedade civil e das organizações, com o suporte de estratégias governamentais orientadas para esta perspectiva de desenvolvimento. Em 1997 foi discutido e negociado no Japão, o Protocolo de Quioto que propõe um calendário pelo qual os países-membros teriam obrigação de reduzir a emissão de gases com efeito estufa. Em Novembro de 2009, 187 países haviam aderido ao Protocolo. Ainda hoje há países a excederem as suas quotas e a desenvolver-se o mercado de comercialização dos direitos de carbono. Em 1999 John Elkington concebeu o Triple Bottom Line (TBL) por ajudar as empresas a entrelaçarem os componentes do desenvolvimento sustentável: prosperidade económica, justiça social e protecção ao meio ambiente nas suas operações. Em 2002 realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Ocorreu em 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



ESTUDIOS Y NOTAS

4 Conclusão

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

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

Se até aqui tínhamos um Direito Internacional baseado na defesa dos Estados pelos Estados existe uma tendência cada vez maior a ter um Direito Internacional menos antropocêntrico e mais um direito interno da humanidade. Com uma maior preocupação inter-geracional, e não tanto intra-geracional, e, por isso, a fazer 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



ESTUDIOS Y NOTAS

- FARIA, M^a José da S. (2012) Perspectivas de análise da informação financeira no relato de determinados elementos intangíveis. Dissertação de doutoramento apresentada na Universidade de Santiago de Compostela, Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais, Departamento de Economia Financeira e Contabilidade, xuño.
- FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza (2007) Contabilidade Ambiental: uma nova informação para o desenvolvimento sustentável. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- GEOTA (1996) Para uma constituição Ambiental – Projecto de revisão constitucional, Lisboa.
- GUIMARÃES, Solange T. de Lima; Júnior, Salvador Carpi; Berríos Godoy, Manuel B. Rolando; e Tavares, Antonio Carlos (Organizadores) (2012) Gestão de Áreas de Riscos e Desastres Ambientais. 1^a. Edição IGCE/UNESP/RIO CLARO Programa de Pós-Graduação em Geografia – IGCE ALEPH – Engenharia e Consultoria Ambiental 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



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

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



JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GARCÍA

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

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Key words: *rehabilitation, urban regeneration, urban renewal, urban duties.*

Índice: *I. Introducción. II. Delimitación del deber de rehabilitación. III. Origen y evolución del deber de rehabilitación. IV. La rehabilitación en la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. 1. Cuestiones previas. 2. Las actuaciones sobre el medio urbano: operaciones de rehabilitación y renovación o regeneración urbanas. 2.1. Definición de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas. 2.2. Sujetos obligados a ejecutar las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana. 2.3. La iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4. El procedimiento para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas. 2.4.1. Los instrumentos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.2. El procedimiento de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.3. Los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.4.3.1. Efectos generales. 2.4.3.2. Efectos específicos. 2.5. La ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.1. Una reflexión previa: la naturaleza de las actuaciones sobre el medio urbano y la “descategorización” del suelo urbano. 2.5.2. Sistemas de ejecución. 2.5.3. Iniciativa y sujetos intervinientes en la ejecución. 2.5.3.1. Especial referencia a las asociaciones administrativas. 2.5.4. Mecanismos de cooperación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.1. Convenios para la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.2. Convenios para la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.4.3. La cooperación interadministrativa. 2.5.5. Los derechos de realojo y retorno en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 2.5.5.1. El derecho de realojo. a) Sujetos. b) Objeto. c) El procedimiento. 2.5.5.2. El derecho de retorno. V. A modo de conclusión. VI. Bibliografía.*

I Introducción

La reciente promulgación de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LR, en adelante), constituye la primera y más importante tentativa de regulación detallada y autónoma (entendido este adjetivo como fuera de una ley del suelo), del régimen jurídico de la rehabilitación de viviendas y de la renovación del espacio urbano.

E intenta, según parece, definir unas bases firmes sobre las que se asiente la regulación de estas dos instituciones del Derecho Urbanístico.

Pero la trascendencia de la LR excede, a mi juicio, con mucho la que resulte inherente a la regulación de la rehabilitación y de las operaciones de regeneración urbana para, de modo detallado, definir los contornos del derecho de propiedad inmobiliaria y delimitar su contenido (fundamentalmente mediante la imposición de deberes y cargas) de un modo tan completo que podríamos decir que lo reformula. No puede olvidarse, a este respecto, que la LR tiene el carácter de legislación básica o de aplicación general, en virtud de los títulos competenciales al amparo de los que se dictó (Disposición final 19ª).

Como cualquier norma, la LR es hija de su tiempo y singularmente del especial contexto de crisis económica en el que se haya sumida España desde finales del año 2007. Así, si la anterior legislación urbanística (LS 1956, TRLS 1976, TRLS 1992 y LSV 1998) perfilaban un modelo urbanístico expansivo, en el que lo esencial era la “creación de ciudad” a través de la transformación de suelo y la difusión de la ciudad del centro a las afueras, la LR parece que pretende invertir los términos favoreciendo, no el desarrollo de suelo, sino la recuperación del ya transformado, buscando que, de algún modo, la ciudad se repliegue sobre sí misma y “vuelva” al centro. Todo eso en el marco de unas políticas públicas que, contra las soluciones “expansivas”, optan por alternativas más sostenibles (o no, como veremos) ambiental y económicamente¹.

La LR es el fruto tardío de dos normas novedosas, a mi modo de ver, un tanto confusas y, tal vez por eso, poco comprendidas en las que, no obstante, se contenían las líneas maestras de su regulación: la Ley 2/2011, del 4 de marzo, de economía sostenible (LES, en adelante) y el RD Ley 8/2011, del 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa. Así, mientras que la LES se ocupaba fundamentalmente de regular la rehabilitación de viviendas y las operaciones de regeneración urbana el RD Ley 8/2011 ponía el acento en los instrumentos mediante los cuales se harían efectivas aquellas actuaciones y en su procedimiento de ejecución.

II Delimitación del deber de rehabilitación

El deber de rehabilitación de las edificaciones puede caracterizarse como un lógico desarrollo del tradicional, y muy antiguo, deber de conservación de las edificaciones, presente ya, por ejemplo, en el Código de las Siete Partidas de Alfonso X “El Sabio”.

La rehabilitación de edificios, en tanto en cuanto supone un “plus” obligacional para el propietario, quien ya no ha de limitarse a la actuación preventiva de “conservar” sino que, constatado el deterioro del inmueble, tiene que desarrollar una actividad reactiva encaminada a devolverle a la construcción su funcionalidad originaria, se va abriendo paso en nuestro ordenamiento a medida que la sociedad logra un mayor nivel de desarrollo económico. Esta circunstancia hace que, por un lado, los poderes públicos se sientan legitimados

1 Sobre las ideas- fuerza que articulan la LR vid. Corchero, Miguel y Sánchez Pérez, Lucía. *La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Revista Práctica Urbanística nº 122. 2013. Págs. 4 a 9.

para exigirle a los propietarios el cumplimiento de una obligación mucho más onerosa que la de mera conservación y, por otro lado, se adquiriera el convencimiento de la conveniencia para el interés general de que los titulares de un derecho tan valioso como lo es edificar, deban asumir, de modo correlativo, unas mayores cargas que las que venían soportando.

Porque si los propietarios del suelo ostentan el derecho a edificar sobre (o bajo) su superficie (el derecho de propiedad se materializa *usque caelos et ad inferos* –desde el cielo y hasta el infierno–), medido en la cantidad de aprovechamiento que el planeamiento urbanístico les atribuye, resulta lógico que, de modo parejo, asuman una serie de obligaciones de naturaleza urbanística estrechamente ligadas a la función social de la propiedad consagrada constitucionalmente (“*La función social de estos derechos [propiedad privada y herencia] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes*” – art. 33.2 CE) como es el deber de conservar/rehabilitar las edificaciones².

III Origen y evolución del deber de rehabilitación

Como ya se ha apuntado, el deber de rehabilitación urbanística no es más que una natural evolución del deber de conservación de las edificaciones tradicionalmente presente en nuestro Derecho. En este sentido, ya el Libro de las Siete Partidas de Alfonso X hace referencia en el título XXXII de la Tercera Partida, a la obligación de conservación de las edificaciones, evitando su demolición, siempre que su estado lo permita³.

De modo más reciente, el Derecho privado consagró la obligación de conservación de la edificación a cargo de su propietario en el art. 389 CC, al exigirle a aquel el cumplimiento del deber de mantener el inmueble en el debido estado de conservación y seguridad⁴.

En lo referido a la legislación urbanística, ya la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana del 12 de mayo de 1956 (LS 1956, en adelante) ya detalla en su art. 168.1 que “*los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos*”, precisando que los costes de cumplimiento de ese deber serán por cuenta del propietario cuando se mantengan en los límites del deber legal de conservación y por cuenta de la Administración que los ordenase cuando lo rebasen para obtener mejoras de interés general (art. 169.2 LS 1956). En términos idénticos se pronunciaba el RD 1346/1976, del 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Con la promulgación de la Ley 8/1990, del 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (LRUVS, en adelante) hace su aparición formal en el Derecho urbanístico español el deber de rehabilitación. Así, su art. 10.1, además de imponerles a los propietarios de construcciones y terrenos las conocidas obligaciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato, dice que “*quedarán sujetos igualmente a cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y patrimonio arquitect-*

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

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

4 Art. 389 CC: “*Si un edificio, pared, columna o cualquier otra construcción amenazase ruína, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa de la misma*”.

tónico y **rehabilitación urbana**". Previsión que, de modo idéntico, recogerían posteriormente tanto el RD Legislativo 1/1992, del 26 de junio aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana como la Ley 6/1998, del 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Del mismo modo, en las tres normas citadas se reitera la previsión ya comentada del art. 169.2 LS 1956 acerca del alcance para el propietario del deber de conservación.

En Galicia, la Ley 9/2002, del 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG, en adelante) delimitó y precisó con mayor detalle en su art. 9.1 el deber de conservación a cargo de los propietarios de los inmuebles indicando que deberán *"mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación"*. No obstante, aunque menciona la rehabilitación urbanística, mantiene este concepto ligado al deber de conservación y sin darle categoría autónoma entre los deberes que configuran el derecho de propiedad inmobiliaria.

La Ley 8/2007, del 28 de mayo, del suelo (LS, en adelante) implica una mayor definición del contenido y alcance del deber de rehabilitación, ahora ya claramente diferenciado del de conservación, al precisar que el derecho de propiedad del suelo comprende con carácter general (esto es, con independencia de la situación de "rural" o "urbanizado" en la que se encuentre y de su clasificación) el deber de *"realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación"* (art. 9.1 LS).

El vigente RD Legislativo 2/2008, del 20 de junio, texto refundido de la Ley del suelo (TRLR, en adelante) no aporta novedades a las previsiones de la LS sobre el deber de rehabilitación. No obstante, matiza de algún modo su carácter absoluto y general al eliminar la referencia de su carácter independiente de la clasificación urbanística del suelo.

Va a ser con la aprobación de la Ley 2/2011, de economía sostenible (LES, en adelante) cuando la delimitación legal del deber de rehabilitación experimente un verdadero impulso normativo, sentando las más amplias bases sobre las que esa institución del Derecho urbanístico se pretende afirmar.

La LES dedicaba el Capítulo IV de su Título III (arts. 107 a 111) a regular la rehabilitación urbanística, perfilando su contenido a través de la diferenciación entre actuaciones de rehabilitación de edificaciones *sensu stricto* y actuaciones de renovación urbana, definiéndolas como aquellas que *"suponen la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, con alguna, varias o todas las finalidades previstas en el artículo 107 en ámbitos urbanos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacitación, el trabajo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas"*.

Para la efectividad de las actuaciones que describe la LES arbitra una batería de medidas, instrumentadas a través de los *"programas, planes e instrumentos ordenadores de la rehabilitación"*, destinadas a lograr los fines de rehabilitación y renovación previstos en la ley. Así, se contienen previsiones novedosas en nuestro Derecho como la afección real de



inmuebles a las cargas da rehabilitación, la declaración de utilidad pública o interés social de las obras necesarias para la instalación de ascensores o la desafección *ope legis* de suelo de titularidad pública con esa misma finalidad.

La regulación de la LES en materia de rehabilitación y renovación urbana, prolia y un tanto confusa, mereció un desarrollo a través del RD Ley 8/2011, del 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Norma esta que se centró en la regulación de los instrumentos a través de los que habían de hacerse efectivas las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana y en el modo de ejecución de esos instrumentos.

Tanto las previsiones de la LES como del RD Ley 8/2011 en esta materia perdieron su vigencia con la reciente aprobación de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas cuyo estudio va a centrar el objeto de este ensayo.

IV La rehabilitación en la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

1 Cuestiones previas

La LR se erige como una pieza básica del sistema de rehabilitación urbanística que regula el informe de evaluación de los edificios (IA, en adelante), pues será el instrumento que permita conocer su estado de conservación, evaluar sus condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio y determinar si éste es susceptible o no de realizar “ajustes razonables” para satisfacerlas y, finalmente, la certificación de eficiencia energética del edificio (art. 4.2 LR⁵), así como acreditarlas. En consecuencia, el informe de evaluación de los edificios será el elemento que permitirá apreciar la concurrencia o no de los supuestos fácticos que habilitan para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación o renovación urbana, según las define el art. 7 LR.

5 Art. 4.2 LR: “El informe de evaluación que determine os extremos señalados en el apartado anterior, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada:

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un informe de inspección técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y producirá los mismos efectos que el informe regulado por esta ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá producir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable.”

Según establece la DT 1ª LR, la obligación de disponer del informe de evaluación de los edificios, “*sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y del que dispongan las ordenanzas municipales*”, alcanza a:

- a) Edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años.
- b) A los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética.
- c) Al resto de edificios, cuando así lo establezcan las normativas autonómica o municipal.

Los plazos en los que los edificios han de disponer de dicho informe se prevén también en la DT 1ª:

- a) En el caso de edificios de tipología residencial de vivienda colectiva, el plazo máximo será de cinco años a contar desde la fecha en la que alcancen los 50 años de antigüedad, excepto en el caso de que dispusieran de inspección técnica vigente “realizada de conformidad con su normativa aplicable” anterior a la entrada en vigor de la LR, caso en el que resultará exigible con la primera revisión de la inspección técnica de edificios (ITE, en adelante), siempre que no se superen los 10 años desde la entrada en vigor de la LR, debiendo completarse el IA con los aspectos ausentes en la ITE.
- b) Tratándose de los edificios para los que solicitaron ayudas públicas para obras de conservación, accesibilidad o eficiencia energética, deberán obtener el IA con anterioridad a la solicitud.
- c) En los restantes supuestos, es necesario entender que será la normativa autonómica o local la que establezca los plazos de obtención del IA.

El IA tiene unos contenidos y fines parcialmente coincidentes con los del ITE, por lo que la LR prevé que cuando aquel informe o instrumento semejante ya evalúe los aspectos relativos al estado de conservación del edificio y las condiciones básicas de accesibilidad, el ajuste de éstas a la normativa vigente y la posibilidad de realizar ajustes razonables que las satisfagan, se pueda complementar con una certificación de eficiencia energética. El ITE así conformado producirá los mismos efectos que el IA (art. 4.2 *in fine* LR). En la misma línea, el apdo. 2 de la DT 1ª prevé que el ITE (o instrumento análogo que pudiera existir en las comunidades autónomas y ayuntamientos) se integre en el IA. Precisa la ley que, en todo caso, el ITE se tendrá por reproducido cuando se realizara conforme a las exigencias de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes que las contempladas en la LR.

En cualquier caso y de un modo, a mi juicio, redundante por cuanto supone inútil reiteración, la LR también dispone que el ITE o análogo, cuando contenga todos los elementos requeridos por las normativas autonómicas o local, podrá surtir los efectos que de la misma deriven, tanto en lo relativo a la subsanación de las deficiencias detectadas como en lo tocante a su arreglo en sustitución y la costa de los obligados y sin perjuicio de las medidas sancionadoras procedentes conforme a la legislación urbanística.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

El IA realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios de un edificio o complejo inmobiliario extiende sus efectos no sólo a la totalidad de las viviendas (como podría pensarse al ser la obligación de disponer del IA de los propietarios de edificaciones de tipología residencial colectiva) sino también a todos los locales del edificio o complejo inmobiliario (art. 4.3 LR).

En cuanto a la vigencia de la IA, la LR la fija en 10 años, sin perjuicio de que las comunidades autónomas y los ayuntamientos puedan establecer un período menor.

La actividad de intervención de la Administración a través del IA se articula a través de dos medidas:

- a) Por un lado, en la creación por las Comunidades Autónomas de un Registro Único al que los obligados a la realización del IA deberán remitir copia de éste. En el mismo registro se depositarán también los informes que acrediten la realización de las obras de subsanación de las deficiencias en materia de accesibilidad y eficiencia energética en los casos en los que el IA integre el correspondiente a la ITE o análogo y de éste se derivase la necesidad de tal subsanación.

En este punto puede plantearse si no sería conveniente, una vez creado el registro y delimitado su contenido que al mismo pudieran acceder también los informes sobre subsanación de las deficiencias a que nos venimos refiriendo que derivasen de los ITE o análogos en el caso en que en ellos no se integre el IA, pues como hemos visto, del tenor de la ley se desprende que el acceso se limita a los informes de verificación de la ejecución de obras que tengan su origen en ITE en los que se integrase el IA (art. 4.6 LR).

- b) Por otro lado, el incumplimiento de la obligación de obtener en tiempo y forma el IA dice la ley que tendrá la consideración de infracción urbanística, con el mismo carácter y consecuencias que las atribuidas al incumplimiento del deber de obtener el ITE.

2 Las actuaciones sobre el medio urbano: operaciones de rehabilitación y renovación o regeneración urbanas

2.1 Definición de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas

Las actuaciones sobre el medio urbano, comprensivas tanto de las operaciones de rehabilitación como de las de renovación y regeneración urbanas, se definen en el art. 7.1 LR *“de conformidad con lo dispuesto en esta ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística”*.

Así, son operaciones de rehabilitación *“aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones”*. Como fácilmente aprecia, la norma no define en qué consisten las *“obras de rehabilitación”*, por lo que puede constituir una buena orientación la definición legal consignada en el art.

122.7 del RD Legislativo 3/2011, del 14 de noviembre, texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSF, en adelante), según el cual *“son obras de rehabilitación aquellas que tienen por objeto reparar una construcción conservando su estética, respetando su valor histórico y dotándola de una nueva funcionalidad que sea compatible con los elementos y valores originales del inmueble”*.

Por otro lado, el art. 7.1 LR define las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas como las que, comprendiendo las actuaciones de rehabilitación edificatoria del modo anterior definidas, afectan además a *“tejidos urbanos”*, precisando la norma que podrán incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Esto es, las operaciones de renovación o regeneración urbana son las que comprendiendo actuaciones de rehabilitación *sensu stricto* inciden también sobre las dotaciones públicas y, en su caso, es necesario entender, sobre los sistemas generales existentes en el ámbito en el que se desarrollan.

El apartado 2 del referido art. 7 LR precisa un nuevo elemento de diferenciación entre los dos tipos de actuaciones descritas: las operaciones de regeneración y renovación urbana podrán comprender medidas de tipo social, ambiental y económico cuando tengan por objeto el desarrollo de una actuación estratégica global y unitaria en el ámbito de la actuación. Todo ello en orden a la consecución de los fines detallados en el art. 3 LR⁶, a los que se han de orientar las políticas públicas para el medio urbano que *“los poderes públicos”* formularán y desarrollarán según los principios de *“sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional”*.

2.2 Sujetos obligados a ejecutar las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana

El art. 8 LR detalla de modo pormenorizado quiénes tienen la consideración de obligados a ejecutar las obras mediante las que se desarrollarán las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, excediendo tal relación de sujetos de la tradicional correspondiente a los obligados al cumplimiento de los deberes de conservación, seguridad, salubridad y ornato. Así, si en este último supuesto la legislación urbanística imponía, con carácter general, esta

6 Los fines a los que han de orientarse las políticas públicas sobre el medio urbano, detallados en el art. 3 LR, podrían sintetizarse en los siguientes:

- a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas del domicilio habitual en ámbitos urbanos *“seguros, salubres, accesibles universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente”*.
- b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- c) Mejorar la calidad y funcionalidad de las dotaciones y servicios públicos y fomentar su eficiencia económica y ambiental.
- d) Favorecer, mediante la implantación de las dotaciones, equipamientos y servicios públicos la radicación de actividades económicas generadoras de empleo.
- e) Garantizar la movilidad y el acceso universal a las dotaciones, equipamientos y servicios públicos.
- f) Integrar en los tejidos urbanos los usos compatibles con el uso residencial que sean necesarios para su equilibrio, fomentando la diversidad de usos, la proximidad de las dotaciones y servicios públicos a los residentes y la cohesión e integración social.
- g) Fomentar la protección de la atmósfera y el empleo de materiales, productos y tecnologías que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases generadores del efecto invernadero en la construcción, así como el uso de materiales reciclados y reutilizados que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos.
- h) Priorizar el uso de las energías renovables y favorecer la eficiencia y el ahorro energéticos.
 - i) Permitir y mejorar los usos turísticos responsables.
 - j) Poner en valor el patrimonio urbanizado y edificado que posea valor histórico o cultural.
 - k) Contribuir a un uso racional del agua y fomentar la eficiencia en el uso de este recurso a través del ahorro y la reutilización.

obligación a los propietarios (p.e. art. 9 LOUG⁷), por el contrario el art. 8 LR la extiende, “además de a aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación”, de modo concreto a:

- a) Los propietarios y titulares de derechos de uso, en este último caso limitada a la “proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación”. Y faltando tal contrato o no pronunciándose sobre ese extremo la obligación de costear las obras se atribuirá al propietario o al usuario atendiendo a si las obras tienen o no naturaleza de reparaciones menores motivadas por el uso diario, atendiendo para eso a la normativa reguladora de la relación contractual (aunque puede no nacer de un contrato –usufructo legal o testamentario, p.e.–) y, si es el caso, a las proporciones inscritas en el Registro de la Propiedad relativas al inmueble y a sus elementos anexos de uso privativo.
- b) Las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, en su caso, y cooperativas de viviendas. No obstante, en este supuesto, la obligación únicamente se predica de los elementos comunes del edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios.

Sigue aclarando el precepto que los gastos en los que se incurra se atribuirán a los propietarios de las fincas o elementos privativos de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos.

La lectura de la norma suscita la duda acerca de la virtualidad de la obligación impuesta a las cooperativas de viviendas, pues parece que una vez constituido el régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario y existiendo la correspondiente comunidad de propietarios, aquella ha de ser bien limitada.

- c) Las Administraciones Públicas, únicamente en los supuestos (y a ellos hay que entender limitada también la obligación) de que las actuaciones afecten a elementos propios de la urbanización y los propietarios de inmuebles no tengan la obligación de asumir su coste, cuando financien las actuaciones con fondos públicos y en caso de ejecución subsidiaria de la actuación a costa de los obligados.

La obligación a cargo de las Administraciones Públicas de costear las obras de las actuaciones de renovación urbana y rehabilitación se configura así con un carácter mayoritariamente residual y subsidiario: en un caso cuando afecte a elementos de la urbanización y los propietarios del ámbito no deban asumir tal carga, cuando haga uso de la potestad de ejecución subsidiaria y cuando tenga la consideración de entidad financiadora de la operación. Es necesario entender que la obligación a cargo de las Administraciones Públicas no se limita a los supuestos descritos, sino que también

7 Art. 9 LOUG:

“1 Los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones deberán: [...]b) Mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación.

2. Los propietarios de inmuebles y edificaciones en suelo rústico y en suelo de núcleo rural, además de los deberes establecidos en el número anterior, estarán obligados a realizar las obras necesarias para la protección del medio rural y ambiental.

3. El deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebase el límite del contenido normal de aquel que, en caso de las construcciones, estará representado por la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo”.

ha de existir cuando aquellas tengan la consideración de “propietarios” de inmuebles comprendidos en el ámbito de la actuación. Entender lo contrario implicaría una atribución desproporcionada de cargas a los sujetos privados titulares de derechos de propiedad o uso en un ámbito en el que la Administración también fuera titular de esos derechos. Siguiendo la misma lógica, debe entenderse que la obligación a cargo de la Administración subsiste cuando la propiedad recaía sobre bienes que tuvieran naturaleza demanial.

2.3 La iniciativa en la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano

La LR enumera en su art. 9.1 a los sujetos a los que le reconoce la iniciativa para proponer (no para establecer o fijar) la ordenación de las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, valiéndose de una clasificación dual: por un lado las Administraciones Públicas y las entidades adscritas o dependientes de las mismas y, por otro lado, los sujetos privados propietarios o titulares de otros derechos reales o de aprovechamiento (hai que entender que no materializado).

Con una llosa redacción que identifica a los titulares de derechos reales o aprovechamiento y a las sociedades o entidades intervinientes en la operación por cuenta de cualquiera de los legitimados, el precepto citado le reconoce el derecho de iniciativa en la ordenación de la operación de modo específico a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, a las cooperativas de viviendas “*constituídas al efecto*”, a los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones o fincas y a los ya mencionados titulares de derechos reales o aprovechamiento y a las sociedades o entidades intervinientes por cuenta de los anteriores.

Se echa en falta en el precepto referido una mayor claridad en la definición del alcance de la iniciativa de ordenación pues su lectura conduce a concluir que la ordenación se ha de referir al detalle de las reglas y normas que han de regir las actuaciones, mas nada se dice acerca de quién puede proponer o iniciar el procedimiento para llevar a cabo aquellas actuaciones. Al respecto, el art. 9.2 LR parece aclarar en parte esta cuestión al detallar que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas que aseguren la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana que sean precisas y, “*en su caso formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan*”. Es decir, parece que se limita a las Administraciones Públicas la posibilidad de iniciar el procedimiento para la ejecución de las operaciones de rehabilitación y renovación urbana, mas eso sólo podrá tener lugar “*cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética*”. Sin embargo, la amplitud y generalidad de los supuestos (subsumibles sin mucha dificultad en el objeto legal de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana) habilitaría a la Administración para hacer uso de aquella posibilidad en cualquier caso, lo que nos podría llevar a entender que únicamente a la Administración le competiría la iniciativa para activar las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas.

No obstante, una interpretación integradora y teleológica de la norma ha de permitirnos concluir que el reconocimiento a los sujetos de derecho privado enumerados en el art. 9.1 LR del derecho a “*proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria*”

REGAP



ESTUDIOS Y NOTAS

y las de regeneración urbana” ha de comprender también la posibilidad de formular los instrumentos precisos para la ejecución y desarrollo de las actuaciones. Y esto sería de este modo porque el art. 9.2 LR dice que las Administraciones Públicas formularán tales instrumentos “en su caso”, es decir, no siempre, sino cuando sea preciso dentro del marco delimitado por la propia LR.

Por otro lado, negar tal posibilidad habiendo considerado que las actuaciones de renovación y regeneración urbanas pueden tener la consideración de operaciones de transformación urbanística, como más adelante se detallará, chocaría frontalmente con la previsión contenida en el art. 6.5 TRLS⁸ (en la redacción dada por la propia LR), que reconoce tanto a los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística, como a los particulares, sean o no propietarios, en los casos de que se adjudicase la participación privada, el derecho a redactar y presentar para su tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos. Asimismo, y en apoyo de lo dicho, no puede dejar de mencionarse que el último párrafo del art. 10.1 LR le atribuye a los sujetos antes mencionados la propuesta de delimitación del ámbito de actuación conjunta o la identificación de la actuación aislada de que se trate, sin perjuicio de que la elección recaiga en el ayuntamiento. En consecuencia, las dudas que se pudieran suscitar acerca de la cuestión que se examina deben quedar despejadas teniendo en cuenta esa previsión y más, como veremos a continuación, que el presupuesto para el desarrollo de las operaciones a las que nos venimos refiriendo precisarán, en unos casos, de la modificación puntual de los instrumentos de planeamiento (caso en el que la iniciativa privada queda fuera de toda duda) y, en los restantes la delimitación del ámbito o la identificación de la actuación aislada.

El reconocimiento de esa posibilidad en ningún caso comprometería la dirección pública del procedimiento pues como ya se ha expuesto, la iniciativa de ordenación no excedería de lo que constituye una propuesta.

En otro orden de cosas, el examen del art. 6.5 TRLS puede llevarnos a criticar la amplia habilitación a los sujetos privados para hacer uso de la iniciativa de la ordenación. Como venimos de exponer el TRLS únicamente contempla la iniciativa privada en las operaciones de transformación urbanística a favor de personas distintas a los propietarios en los supuestos de iniciativa pública “en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada”; por el contrario la LR la extiende a los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, a las cooperativas constituidas al efecto y a las sociedades y entidades que actúen por cuenta de los anteriores o de los propietarios. Esta previsión, que contradiría lo dispuesto en el TRLS si caracterizamos a las actuaciones de renovación y regeneración urbanas como operaciones de transformación urbanística, puede dar lugar en su aplicación práctica a la aparición de fricciones o posibles situaciones de indefensión para los propietarios de los inmuebles cuando la iniciativa sea ejercida por otros sujetos legitimados.

La dirección pública del procedimiento de ejecución de las operaciones, sin perjuicio de lo que se ha expuesto, viene reforzada por la consignación explícita de la obligación de adop-

8 Art. 6.5 TRLS: “5. Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se le faciliten, por parte de los organismos públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de expropiación forzosa”.

tar las medidas que aseguren, no sólo la realización de las actuaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas, sino también la ejecución de las obras de conservación que sean precisas (art. 9.2 LR).

2.4 El procedimiento para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas

2.4.1 Los instrumentos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

La LR no regula de un modo detallado los instrumentos que han de constituir el supuesto habilitador para la ejecución de las operaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas. No obstante, el análisis de su art. 10.1 permite diferenciar dos supuestos y, en consecuencia, dos tipos de instrumentos distintos:

- a) Las actuaciones sobre el medio urbano que supongan una modificación de la ordenación urbanística vigente. En este caso, la LR dispone que se *"observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación"*. Es decir, la viabilidad legal de las operaciones de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas precisará de la tramitación de una modificación puntual de la figura de planeamiento correspondiente. Modificación que, junto a la delimitación del ámbito afectado, introducirá la ordenación detallada de la operación, incluyendo el procedimiento y mecanismos para la equidistribución de las cargas y beneficios, en su caso.
- b) En las actuaciones para las que no se requiera la modificación de la ordenación urbanística el art. 10.1 *in fine* LR señala que únicamente requerirá la delimitación del ámbito de la actuación, tenga éste el carácter de aislada o no, caso este último en el que podrá ser discontinua.

En cualquiera de los supuestos, y con carácter previo a la aprobación de los instrumentos o adopción de los acuerdos correspondientes, ha de incorporarse una memoria justificativa de la viabilidad económica de la actuación, medida ésta consonante a los siguientes parámetros:

- rentabilidad.
- adecuaciones a los límites del deber legal de conservación.
- adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivadas de la actuación para los propietarios incluidos en el ámbito de la actuación.

La memoria de viabilidad económica, regulada en el art. 11 LR, deberá contener los siguientes elementos:

- a) Un estudio comparado entre los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, los propuestos, señalando el precepto que deberá referirse a las determinaciones relativas a la edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y a la modificación, si es el caso, de las redes públicas. El estudio deberá analizar de modo específico la repercusión, en aras de la consecución de los objetivos de rentabilidad, equilibrio económico y no su-

peración de los límites del deber legal de conservación, la incidencia de las variaciones que se operen como resultado de los incrementos de edificabilidad o densidad, la introducción de usos urbanísticos nuevos o la posibilidad de utilización diferenciada del suelo, su vuelo y del subsuelo.

- b) Las determinaciones económicas básicas referidas a los valores de repercusión para cada uso urbanístico propuesto, la estimación de la inversión necesaria (que incluirá las ayudas públicas a la operación, directas e indirectas, y las indemnizaciones correspondientes) y la identificación de los sujetos que deban costear las redes públicas.
- c) El análisis de las inversiones que pueda atraer la actuación y la justificación de que serán capaces de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte de la transformación física del ámbito, con la garantía del menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares “medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación”.

En este documento, dice la norma, se hará constar también la participación, en su caso, de empresas rehabilitadoras o de prestación de servicios cuando participen en la financiación de la actuación, bien directamente bien mediante la consecución de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) El detalle del horizonte temporal necesario para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
- e) La evaluación de la capacidad económica de las Administraciones Públicas para “asegurar” la financiación y el mantenimiento de las redes públicas, cuando le competa, y su impacto en las haciendas públicas.

Contenidos todos ellos que cuadran perfectamente con los principios de eficiencia en la asignación de los recursos públicos y sostenibilidad financiera de las inversiones consagradas para el actual contexto económico por la Ley orgánica 2/2012, del 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEOSF, en adelante)⁹.

Por otra parte, el examen del art. 11 LR pone de relieve dos aspectos:

1. La necesidad de intentar justificar, siquiera teóricamente, la viabilidad económica de la operación, haciéndola pivotar, por un lado, en la incidencia económica que pueda suponer la modificación de los parámetros urbanísticos del ámbito y, por el otro, en los ahorros que se puedan conseguir en la modificación de las redes/dotaciones públicas existentes y en sus amortizaciones previstas.
2. El imperativo de justificar que los costes de las actuaciones no han de superar los correspondientes a los equivalentes al deber legal de conservación a cargo de los propietarios del ámbito. Este punto merece, por su importancia, un breve comentario acerca del alcance de ese deber.

⁹ Art. 7.3 LOEOSF: “3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos, los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El deber de conservación no se configura en nuestro Derecho como de alcance ilimitado, pues entender lo contrario conduciría a la solución inícuca de obligar a los propietarios de los inmuebles a asumir costes mayores, en ocasiones, que el valor del inmueble de que se trate. En ese sentido, ya la LS 1956 establecía que las obras ordenadas por motivos de interés turístico o estético *“se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieran en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasasen para obtener mejoras de interés general”* (art. 169.2), previsión recogida de modo semejante en la legislación urbanística posterior.

La LS cuando configura de modo autónomo al de conservación el deber de *“realizar los trabajos de mejora y rehabilitación”* establece que el límite económico del cumplimiento de ese deber comprende *“hasta donde alcance el deber legal de conservación”* (art. 9.1), previsión consignada de modo semejante en el vigente TRLS.

El límite del deber legal de conservación¹⁰ se vio fijado en el supuesto legal de ruína económica pues, debiendo declararse la ruína por ese motivo carece de sentido imponer la realización de las obras de reparación o rehabilitación necesarias¹¹.

Siguiendo el criterio expuesto, el art. 9.3 LOUG intenta resolver esta cuestión al disponer que *“el deber de conservación a cargo de los propietarios alcanza hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebasen el límite del contenido normal de aquel que, en el caso de las construcciones, está representado por la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo”*. Decimos que la LOUG intenta resolver este problema, más no lo hace totalmente, porque únicamente explicita una solución para el caso de las construcciones; en los restantes supuestos, el límite será el *“del contenido normal”* del deber de conservación. La trascendencia verdadera de esta remisión a un concepto jurídico indeterminado como es el de *“contenido normal”* se revela cuando como en la LR el límite del deber legal de conservación se refiere a operaciones complejas que afectan a construcciones, dotaciones y servicios. En efecto, el art. 11 LR hace depender la justificación de la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano, entre otros, *“de su adecuación a los límites del deber legal de conservación”*. Asimismo, entre los extremos a los que se ha de referir la memoria de viabilidad económica, el mismo precepto dispone que el estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y propuestos para alcanzar *“la no superación de los límites del deber legal de conservación”*.

De lo expuesto se concluye que ha de justificarse, a través de la memoria de viabilidad económica, que los costes de las actuaciones sobre el medio urbano no superan el límite del deber legal de conservación. Pues bien, el tenor del precepto hace surgir dudas acerca de su virtualidad real puesto que, pudiendo comprender las actuaciones sobre el medio urbano obras de implantación o refuerzo de dotaciones urbanas y, en su caso, de demolición y sustitución de edificaciones existentes por otras nuevas, parece difícil justificar que su coste no

10 Sobre el alcance del deber legal de conservación y su tratamiento por la jurisprudencia, vid. Sánchez Goyanes, Enrique (dir.). *Derecho urbanístico de Galicia*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2006. Págs. 961 a 984.

11 Vid. STS del 02/12/1999, en la que se deja sentado que *“[...] si el deber de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público integra el contenido normal del derecho de propiedad, ese deber tiene su límite o momento de cese en la situación de ruina, pues cuando resulta procedente la demolición se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación, el cual no es obstáculo para la imposición de obras o reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional, con la finalidad de atender la seguridad e incluso salubridad del edificio en tanto esté habitado o en pie”*.

excede del deber legal de conservación. Al respecto, es necesario recordar que, tal y como se ha expuesto, ese límite viene marcado en su margen superior por el supuesto de ruína económica, determinado en el caso de Galicia por la mitad del coste de reposición del bien o nueva edificación de características similares, con exclusión del valor del suelo.

Sin perjuicio de las precisiones que al respecto deberá necesariamente realizar la legislación urbanística se impone, a mi juicio, y a fin de intentar conciliar los extremos expuestos, una interpretación integradora de la norma en el sentido de entender que la comparación entre los costes de la actuación y la valoración de los beneficios de la misma (edificabilidad, intensidad, nuevos usos, derechos de superficie, etc...) debe arrojar, como máximo, unos mayores costes iguales al límite del deber legal de conservación. Este razonamiento parte de la premisa de considerar que las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas nacen del cumplimiento de un deber integrante del estatuto del derecho de propiedad inmobiliaria como es el de rehabilitación urbanística. Es decir, las actuaciones sobre el medio urbano no son operaciones de transformación urbanística *sensu stricto* que tienen por objeto crear ciudad sino, por el contrario, regenerar o rehabilitar la ciudad ya creada. Todo eso de modo análogo a como el propietario de un edificio, nacido de una operación de transformación urbanística y de un proceso de equidistribución, debe asumir los costes necesarios para mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y ornato.

Ahondando en el estudio del procedimiento para la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, no podemos dejar de referirnos a la cuanto menos curiosa previsión que introduce el art.10.1 LR habilitando a la legislación urbanística aplicable (autonómica) para que, cuando sea precisa una modificación puntual del planeamiento, regule la aprobación de ciertos programas o instrumentos de ordenación por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias. Literalmente, el precepto dispone que *"no obstante, tal legislación (la urbanística) podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación (puntual), o independiente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística"*.

Si bien el precepto únicamente habilita a la legislación urbanística para aplicar el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias a los planes o programas que determine, parece que con la intención de agilizar su aprobación, no parece lo más correcto que tal procedimiento resulte aplicable a la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. Y esto por dos razones:

1. La primera es que, estando perfectamente regulada la aprobación de las figuras de planeamiento, parece una solución extravagante y que produce una dispersión de procedimientos introducir nuevos procedimientos para su aprobación, aplicables, según el tenor de la norma, cuando se refieran a actuaciones de rehabilitación o renovación urbana y sea necesario modificar la ordenación urbanística vigente.
2. En segundo lugar, la pretendida agilidad a alcanzar posiblemente no sea tal en tanto en cuanto, como se viene de exponer, esta solución sólo sería aplicable en los supuestos en los que debe tramitarse una modificación de la ordenación urbanística. En este caso, los resultados, medidos en tiempo de tramitación, probablemente sean similares que aplicando los procedimientos actualmente regulados para la aprobación de los

correspondientes instrumentos de planeamiento toda vez que la aprobación previa o simultánea de aquélla es condición previa para la viabilidad de la actuación pretendida.

A mi juicio, la regulación contenida en la LR al respecto de la definición de los instrumentos necesarios para el desarrollo de las operaciones sobre el medio urbano adolece de falta de concreción. La técnica legislativa debería permitir, sin necesidad de invadir las competencias autonómicas en materia de urbanismo, delimitar siquiera genéricamente el tipo de instrumentos (o planes o programas) que han de sustentar las actuaciones referidas. En otro caso, esa falta de definición únicamente supondrá un retraso en la puesta en marcha de las actuaciones sobre el medio urbano, al tiempo que puede introducir un factor de dispersión y complejidad no imprescindible para su ejecución, al ser abordada esta cuestión por las distintas normativas autonómicas.

2.4.2. El procedimiento de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

Teniendo en cuenta que cuando las actuaciones sobre el medio urbano precisan de una modificación de la ordenación urbanística han de tramitarse según el procedimiento de modificación del instrumento de planeamiento de que se trate, la LR se limita a regular el procedimiento en el supuesto que se articula mediante la delimitación del ámbito de la actuación o se autorice la actuación aislada.

En esos supuestos, el art. 10.2 LR dispone que se deberán garantizar las notificaciones requeridas *“por la legislación aplicable”*, sin concretarse, por lo menos, si tales notificaciones han de alcanzar sólo a los propietarios existentes en el ámbito o también a los titulares de otros derechos e intereses legítimos. (A modo de comparación, en los procedimientos de equidistribución, la LOUG restringe la notificación a los titulares catastrales). Asimismo, la ley dice que se someterá el acuerdo al trámite de información pública *“cuando sea preceptivo”*.

La trascendencia del trámite de notificación viene no sólo del hecho de poner en conocimiento de los interesados (sean quienes sean) el inicio del procedimiento para la ejecución de una operación de rehabilitación o renovación urbana, sino también del contenido que la misma ha de incorporar:

- a) El avance de la equidistribución de cargas y beneficios derivados de la operación *“que sea precisa”*, dice la norma.
- b) El plan de realojo, temporal y definitivo, y de retorno.

2.4.3 Los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.4.3.1. Efectos generales

La LR describe una serie de efectos que potencialmente pueden desplegar las actuaciones de rehabilitación y renovación y regeneración urbanas para la mejor consecución de los fines de las políticas públicas destinadas a alcanzar un medio urbano más sostenible,



eficiente y competitivo (véanse los fines de la ley descritos en el art. 3 LR), y que pueden sintetizarse en la habilitación para la ocupación de los espacios libres o de dominio público o de las superficies comunes de uso privativo de los inmuebles en régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario, se trate del suelo, vuelo o subsuelo, con el fin de instalar ascensores o elementos destinados a conseguir el objetivo de accesibilidad universal. La ocupación únicamente será posible cuando no resulte viable técnica o económicamente otra solución y siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios libres o de dominio público. (Art. 10.3 LR).

El apdo. 4 del art. 10 LR extiende la habilitación para la ocupación al supuesto en el que el fin a conseguir sea la realización de obras que reduzcan por lo menos un 30%, en cómputo anual, la demanda energética de calefacción o refrigeración del edificio y para las actuaciones que el citado apartado describe.

La ley puntualiza en su art. 10.5 que cuando las actuaciones descritas recaigan sobre inmuebles declarados de interés cultural o afectos a algún régimen de protección, deberán buscarse soluciones innovadoras tendentes a la preservación de los valores que lo han hecho merecedor de esa protección.

La ley dispone que los instrumentos de ordenación urbanística, en aras de la efectividad de esa posibilidad, introducirán previsiones del tenor del no cómputo a efectos de volumen edificable, distancias a lindes, edificaciones o vía pública o alineaciones de esas ocupaciones, o bien otras destinadas a favorecer el mismo fin y que prevea la legislación urbanística.

2.4.3.2. Efectos específicos

La aprobación de la delimitación del ámbito sobre el que se ha de materializar la actuación de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas, una vez firme en vía administrativa, precisa el art. 12.1 LR, da lugar al surgimiento de una serie de consecuencias sumamente trascendentes encaminadas a hacer viable la actuación por cuanto, por un lado, se despliega un arsenal de potestades administrativas exorbitantes y, por otro lado, produce una serie de efectos sobre los bienes de titularidad municipal que superan los límites establecidos hasta ahora por la legislación patrimonial y urbanística. Esos efectos, detallados en el art. 12 LR, serían los siguientes:

- a) La declaración de utilidad pública o interés social a efectos de expropiación, venta o sustitución forzosa de los bienes y derechos de los que sea preciso disponer para la ejecución de la operación.
- b) La sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante, sin perjuicio de aquellos otros diferentes que le pueda atribuir la legislación aplicable, de los bienes y derechos necesarios para desarrollar la actuación.
- c) Habilita para ocupar la superficie de los espacios libres o de dominio público municipal indispensables para la instalación de ascensores o elementos destinados a garantizar la accesibilidad universal.

Para el mismo fin, se opera por ministerio de la ley la cesión del uso del vuelo sobre tales superficies *“por el tiempo en que se mantenga la edificación”* o, en su caso y

también *ope legis*, la recalificación urbanística, desafectación y enajenación directa a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente.

Efectos estos que suponen una excepción al régimen jurídico ordinario de los bienes de las Entidades Locales (contenido, además de en la legislación básica de régimen local, en la Ley 33/2003, del 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas y en el RD 1372/1986, del 13 de junio, Reglamento de bienes de las Entidades Locales) pues, en un caso, se habilita para el uso privativo de bienes demaniales o se enajenar derechos de uso sobre el suelo de los mismos, prescindiendo del procedimiento ordinario de concurrencia y, en otro caso, se opera una recalificación urbanística de la superficie afectada (el espacio libre o dotación muda a suelo urbano, según es necesario entender), se produce la alteración de su calificación jurídica (pasando de bien demanial a patrimonial) y tal superficie se enajena directamente (sin concurso ni subasta, como es ordinario) a favor de la comunidad o agrupación de propietarios correspondiente.

Estas medidas suponen una excepción clarísima al rígido y formalista régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas, en general, y de las Entidades Locales, en particular, especialmente en tanto afectan a bienes de dominio público cuya gestión ha de adecuarse a unos procedimientos legalmente establecidos y taxados (autorizaciones y concesiones¹²) y que para cambiar de naturaleza (desafectación¹³) requieren de la tramitación de un procedimiento complejo. Ese carácter excepcional de la previsión se atenúa, por otra parte, al limitarse a un supuesto de hecho muy concreto: la instalación de ascensores u otros elementos destinados a garantizar la accesibilidad universal a los edificios y a la necesidad de que concurren dos circunstancias: la primera, “siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público correspondiente” y la segunda, que el suelo afectado esté incluido en la delimitación aprobada y firme en vía administrativa de un ámbito para la ejecución de una actuación de rehabilitación o renovación urbana.

Conviene mencionar que el régimen excepcional expuesto resulta aplicable únicamente a los bienes de titularidad municipal; correspondeéndole la titularidad a otras Administraciones Públicas la aprobación firme de la delimitación del ámbito únicamente legítima a los ayuntamientos para solicitar la cesión de uso o la desafectación, la cual se tramitará, si resulta procedente, con arreglo a la legislación patrimonial correspondiente. Es decir, al contrario de lo que acontece con los bienes de titularidad municipal, tratándose de los de otras Administraciones la ley, de modo un tanto incomprensible, no atribuye ningún efecto práctico a la aprobación definitiva de la delimitación del ámbito de las operaciones sobre el medio urbano. A mi juicio, con las cautelas debidas atendiendo al tipo de bien de que se tratara y a sus concretas afectación y destino, no debería existir impedimento alguno para que tales bienes recibieran un tratamiento semejante a los de titularidad municipal en el mismo supuesto de hecho y tratándose de conseguir los mismos fines.

12 Vid. art. 86 Ley 33/2003, del 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

13 Vid. art. 69 LPAP y art. 8 del RD 1372/1986, del 13 de junio, Reglamento de bienes de las Entidades Locales.

d) Habilita para el inicio de las actuaciones de ejecución de la operación de que se trate.

El acuerdo administrativo aprobatorio de cualquiera de las actuaciones descritas, dice el apdo. 2 del art. 12 LR, determina “*la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras*”.

Aunque el precepto dice que tal afección se produce con la autorización o conformidad administrativa de cualquiera de las actuaciones descritas, lo cierto es que parece lógico entender que se refiere al de inicio de las actuaciones de ejecución pues en el trámite procedimental las restantes actuaciones (expropiaciones, autorizaciones para ocupaciones de espacios libres o de dominio público o cesión de uso de vuelo, etc...) necesariamente han de ser posteriores a aquel.

El art. 12.2 LR detalla que la afección real de los elementos privativos de los regímenes de propiedad horizontal o complejo inmobiliario se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real, y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para el pago de cuotas de urbanización¹⁴.

La fijación de un régimen de afección real de los elementos privativos de los complejos inmobiliarios e inmuebles en régimen de propiedad horizontal ha de juzgarse como un elemento plenamente acertado y que ha de erigirse como fundamental a los efectos de garantizar la viabilidad de la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano. A la vez, pone de relieve una vez más, la asimilación de este tipo de actuaciones a las de transformación urbanística.

2.5 La ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.5.1 Una reflexión previa: la naturaleza de las actuaciones sobre el medio urbano y la “descategorización” del suelo urbano

La promulgación de la LR reabre, de algún modo, la vieja cuestión de la llamada “descategorización” del suelo urbano. Esto es, de la posibilidad de reclasificar como “no consolidado” el suelo urbano que tiene la consideración de “consolidado” en el planeamiento con ocasión o, mejor dicho, para hacer posible la implantación de nuevas o mayores dotaciones urbanas (y el consiguiente incremento de la edificabilidad como fin último o disimulado).

La “descategorización” se configura como un mecanismo mediato que permite, como es fácilmente imaginable, llevar a cabo procesos de transformación urbanística en ámbitos,

14 Vid. art. 19 RD 1093/1997, del 4 de julio, aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en el que se indica que “*Quedarán afectos al cumplimiento de las obligaciones de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constaran inscritos en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la aprobación del proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a los que se refiere el artículo 73 de la Ley general tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que consten anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección*”.

como ya se ha dicho, clasificados inicialmente como suelo urbano consolidado en los que, por estar “terminada” la ciudad, tales procesos de transformación están excluidos *per se*.

Pues bien, la LR abre de nuevo el debate por cuanto tiene por objeto regular las actuaciones sobre el medio urbano que tienen por objeto la ejecución de obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, caracterizadas éstas como las que afectan tanto a edificios como al tejido urbano e incluyendo, en su caso, la sustitución de edificaciones previamente demolidas. Y estas actuaciones pueden recaer sobre ámbitos aislados o, en lo que más interesa a la cuestión que se examina, sobre ámbitos de delimitación conjunta.

Mediante las actuaciones sobre el medio urbano en ámbitos de delimitación conjunta se articulan operaciones complejas en tejidos urbanos degradados con el fin de conseguir los fines definidos en el art. 3 LR, fundamentalmente la consecución de viviendas accesibles y energéticamente eficientes en un medio urbano seguro, salubre y accesible, así como la implantación, refuerzo y mejora de la calidad de las infraestructuras, dotaciones y equipamientos necesarios. La ejecución de esas operaciones puede conllevar no sólo la demolición de viviendas y la implantación o mejora de dotaciones urbanas sino una auténtica reurbanización del ámbito.

La jurisprudencia es estricta, en el sentido de prohibir la “descategorización” del suelo urbano “consolidado” que se llevaba a efecto mediante la reclasificación de ese suelo como “urbano no consolidado”, vía revisión o modificación puntual del planeamiento general y, corrientemente, mediante la remisión de su ordenación detallada a un plan especial de reforma interior (PERI). La cuestión no es baladí pues, como puede entenderse fácilmente, los procesos de transformación urbanística cargan sobre los propietarios del suelo los costes del establecimiento o refuerzo de las dotaciones urbanas e implican la reversión en la comunidad de parte de las plusvalías generadas durante el proceso, mediante la obtención por el ayuntamiento del 10 % del aprovechamiento. Por el contrario, tratándose de suelo urbano consolidado, los costes de la implantación o refuerzo de dotaciones urbanas recaen esencialmente sobre el ayuntamiento¹⁵ por cuanto al estar terminada la ciudad no cabe imponer a los propietarios del suelo las cargas inherentes al proceso necesario para conseguir ese “remate” de lo urbano.

Como hemos dicho, la jurisprudencia viene manteniendo un criterio unánime y tajante, en el sentido de vedar las operaciones de transformación urbanística sobre el suelo urbano clasificado inicialmente por el planeamiento general como “consolidado”. Así, por ejemplo, la STS del 23/09/2008 (recurso de casación 4731/2004) deja sentado en su Fundamento de Derecho 5º que “[...] que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y luz pública, y que están plenamente consolidados por la edificación –sobre ninguno de estos aspectos se ha suscitado la controversia– habrían de perder la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urba-

15 Art. 166.1 LOUG (“Obtención de los sistemas generales”): “Los terrenos destinados a sistemas generales que deban implantarse sobre suelo rústico o urbano consolidado se obtendrán mediante expropiación forzosa, por convenio entre la Administración y el propietario o por permuta forzosa con terrenos del patrimonio municipal del suelo”.

Art. 167.1 LOUG (“Obtención de terrenos destinados a dotaciones locales”): “Los terrenos destinados por el planeamiento a dotaciones locales en suelo urbano consolidado se obtendrán mediante expropiación forzosa, por convenio entre la Administración y el propietario o por permuta forzosa con terrenos del patrimonio municipal del suelo”.

no no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística.

Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar. En efecto, de aceptarse la solución que propugnan los recurrentes –que es la plasmada en el planeamiento anulado en la sentencia recurrida– los propietarios de los terrenos cuya consideración como urbanos haya sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo consiguiese esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio del planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como hemos dicho, no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa”.

En términos si cabe más contundentes se pronuncia la STS del 16/02/2012 (recurso de casación 4377/2009) que declara la nulidad de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Santiago de Compostela para la creación de la Ordenanza Especial OE-4 (Colegio Manuel Peleteiro) y por la que se categorizan los terrenos del citado Colegio Manuel Peleteiro como “suelo urbano no consolidado, al disponer en su Fundamento de Derecho 3º que “como explica la sentencia de 14 de julio de 2011 (casación 1543/08), lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y eso porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado. Como indica la sentencia antes citada del 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04) «...Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar».

Estos razonamientos son trasladables íntegramente al caso examinado, puesto que la modificación del Plan General objeto de impugnación se refiere a una parcela cuya condición de solar nadie discute, como es la situada en el número 27 de la calle de San Pedro de Mezonzo, que venía destinada a dotación docente de titularidad privada (Colegio Manuel Peleteiro). La modificación aprobada contempla la sustitución del uso docente por el residencial, asignando a la parcela la edificabilidad de 23.500 m² y remiteiando la ordenación detallada a un ulterior Plan Especial de Reforma Interior. Aunque según la legislación autonómica los planes especiales de reforma interior tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma en suelo urbano no consolidado (artículo 70 de la Ley autonómica 9/2002), esa previsión no puede privar a los terrenos de la condición de suelo urbano consolidado ya conseguida, máxime cuando haya sido posible establecer la ordenación detallada de la parcela desde el propio Plan General.”

Los anteriores razonamientos se reiteran en la STS del 10/05/2012 (recurso de casación 4457/2009) que declara la nulidad del Plan Especial de Reforma Interior nº 12 del Plan General de Santiago de Compostela para la ordenación detallada de los terrenos ocupados por el Colegio Manuel Peleteiro, en lo relativo a la categorización de ese suelo como urbano no consolidado y a las obligaciones de cesión de aprovechamiento derivadas de esa categorización, declarando que le corresponde a los terrenos la consideración de suelo urbano consolidado.

Pues bien, como decíamos, la LR parece que abre una puerta a las operaciones de transformación urbanística de ámbitos de la ciudad que tendrían la consideración de suelo urbano no consolidado y, en consecuencia, a la aplicación de mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios, haciendo posible la implantación o refuerzo de dotaciones urbanas a través de procedimientos de ejecución sistemáticos.

Esta conclusión se extrae considerando los siguientes razonamientos:

- a) La propia definición de las “actuaciones sobre el medio urbano” contenida en el art. 7.1 LR, según el cual son *“aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos”*.

Teniendo en cuenta que, consonante a lo previsto en el art. 12.1 LR, las actuaciones pueden tener carácter aislado o conjunto, habilitando el art. 9.2 LR a las Administraciones Públicas para plantear y ejecutar los instrumentos que establezcan las operaciones sobre el medio urbano cuando existan *“situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética”*, parece que, especialmente en este último supuesto, ha de resultar necesario acudir a mecanismos semejantes a los precisos para la ejecución sistemática del planeamiento. En otro caso, parece imposible llevar a cabo la renovación y regeneración de tejidos urbanos y de edificaciones en ámbitos de actuación conjunta mediante procedimientos análogos a los de ejecución asistemática del planeamiento.

- b) El acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta o de autorización de las actuaciones aisladas sobre el medio urbano contendrá, entre otros extremos, el *“avance de la equidistribución que sea necesaria”*, definida como *“la distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación”* [art. 10.2 a) LR]. Es decir, la ley reconoce explícitamente la procedencia de las operaciones de equidistribución para la efectiva ejecución de los instrumentos que establezcan las actuaciones sobre el medio urbano.
- c) La memoria de viabilidad económica que ha de anteceder a los instrumentos de ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano ha de analizar la

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

existencia “de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma [de la actuación]”, a fin de justificar la viabilidad económica de la operación (art. 11 LR). Asimismo, la referencia explícita, entre los aspectos que ha de analizar, a la modificación o implantación de redes (dotaciones) públicas, a la fijación de nuevas edificabilidades, densidades y usos, a la determinación de valores de repercusión para los nuevos usos o a la transformación física nos retrotrae ineludiblemente a la terminología asociada con los procesos de transformación urbanística.

- d) El art. 13.1 LR habilita para el recurso en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano a todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de ordenación territorial y urbanística. Referencia ésta que, implícitamente, nos conduce a las modalidades de ejecución sistemática del planeamiento (compensación, cooperación, etc,...) y, en consecuencia, a los procedimientos de transformación urbanística. En otro caso, carecería de toda lógica la remisión legal a los procedimientos de gestión del planeamiento.

Pero si las disposiciones de la LR permiten deducir la naturaleza de operaciones de transformación urbanística de las actuaciones sobre el medio urbano, las dudas las despeja completamente el art. 14.1 TRLS, en la redacción dada por la LR, según el cual a los efectos de esa ley, son actuaciones de transformación urbanística “a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

- 1) Las de nueva urbanización, que supone el paso de un ámbito de suelo de situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
- 2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.
- 3) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste”.

Lógicamente, la transformación urbanística conlleva procesos de equidistribución y así, el art. 9.5 TRLS *in fine*, también en la redacción dada por la LR, preve que “cuando la Administración impone la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el art. 8.5 c)”.

Debería quedar fuera de toda duda el carácter de operaciones de transformación urbanística que pueden representar las actuaciones de regeneración y renovación urbana sobre ámbitos conjuntos mas no sucede lo mismo acerca del fundamento conceptual que se pudiera considerar presupuesto básico de esa conclusión: esto es, la clasificación como “consolidado” o “no consolidado” del suelo urbano sobre el que recaen.

La ley, siguiendo la doctrina constitucional sobre reparto de competencias en materia de urbanismo (STC 61/1997, del 20 de marzo¹⁶) y continuando el sistema iniciado por la Ley del suelo de 2007, no establece (ni mucho menos regula) categorías o clases de suelo, remitiendo esa tarea a la legislación autonómica. Tendrá que ser, pues, la normativa urbanística autonómica la que resuelva esta cuestión, bien amparando la “descategorización” del suelo urbano, a día de hoy repudiada por la jurisprudencia, bien desarrollando los mecanismos apropiados que amparen las operaciones de transformación urbanística sobre suelo urbano consolidado.

En mi opinión sería el último el modo mejor de abordar esta cuestión pues aunque las actuaciones de regeneración o renovación urbanas pueden suponer auténticas operaciones más que de urbanización de re-urbanización y de construcción de la ciudad, lo cierto es que no puede desconocerse que recaen sobre ámbitos de suelo urbano que reúnen las condiciones de consolidación del suelo, sin perjuicio del grado de degradación mayor o menor que presenten. Al contrario, la “descategorización” de ese suelo, supone acudir a una mera ficción (la de que el suelo urbano no está consolidado) para alcanzar un objetivo que la LR admite claramente, como es la transformación urbanística de ese suelo. A mayores, la aplicación de técnicas de equidistribución sobre ámbitos de suelo urbano consolidado no tiene por qué infringir la exigencia legal de justo reparto de cargas y beneficios ni suponer la imposición d una nueva carga ilegal a los propietarios de suelo urbano consolidado pues, como hemos visto, el supuesto habilitante de este tipo de actuaciones es la existencia de una situación de degradación urbana que se pretende salvar mediante la re-urbanización del ámbito. Es decir, el estado de degradación es demostrativo del agotamiento de los “beneficios” obtenidos por los propietarios del suelo a cambio de haber soportado las cargas inherentes a la transformación urbanística y la ejecución de las actuaciones de regeneración o renovación urbanas, por cuanto conllevan la re-urbanización del ámbito y la consecuente obtención de nuevas plusvalías por los propietarios justifican la imposición de nuevas cargas a éstos.

2.5.2 Sistemas de ejecución

La LR es absolutamente abierta al prever los modos y procedimientos para el desarrollo de las actuaciones sobre el modo urbano. Así, el art. 13.1 LR dice que *“las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística”*. La previsión legal parece admitir y, lo que es más importante, equiparar, tanto modos de gestión o prestación de servicios públicos como los regulados en la legislación urbanística autonómica para el desarrollo urbanístico del suelo.

La deficiente técnica legislativa empleada en la redacción del precepto y la confusión de conceptos del legislador lo llevan a admitir como mecanismos hábiles para la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano que, como hemos visto, pueden llevar aparejada procedimientos de equidistribución de beneficios y cargas (singularmente tratándose de actuaciones conjuntas) instituciones jurídicas diseñadas para un fin concreto y radicalmente

16 Vid. también la STC 164/2001, del 11 de julio.

diferente como es la prestación de servicios públicos. A este respecto, resultan sumamente reveladoras las referencias de la norma a las *“modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, [y] de régimen local”*, que nos retrotraen directamente a figuras como la encomienda de gestión, el organismo autónomo, la entidad pública empresarial, la agencia, la gestión indiferenciada, el órgano desconcentrado, el consorcio, o la sociedad pública (modos de gestión directa previstos en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y en la legislación de régimen local) o la concesión, el concierto, la sociedad de economía mixta o la gestión interesada (modos de gestión indirecta regulados en la TRLC-SP), y sin perjuicio de aquellos otros en este momento no se recuerdan.

Posiblemente el único modo de dotar de sentido al precepto sea el de entender que no se estaba refiriendo a los modos por los que han de ejecutarse las actuaciones de rehabilitación o renovación y regeneración urbanas, sino que se pretendía detallar a los sujetos capacitados para llevar a cabo esa ejecución. Es decir, el enfoque de la norma estaría puesto no en el objeto (las modalidades de ejecución) sino en los sujetos habilitados (bien por sí solos bien mediante fórmulas de cooperación interadministrativa) para llevar a efecto el desarrollo de la actuación, bien directamente bien mediante procedimientos de ejecución indirecta, pero en todo caso por los previstos en la legislación urbanística aplicable. Y esto sería así porque la complejidad de las actuaciones de ejecución, que conllevan en unos casos operaciones de equidistribución y, en otros casos, la expropiación o la ocupación de los inmuebles afectados y, en todo caso, la ejecución física de la operación mediante la realización de la obra, no resulta posible a través de figuras como el contrato administrativo de concesión cuyo objeto no sólo es más limitado sino también absolutamente diferente.

2.5.3 Iniciativa y sujetos intervinientes en la ejecución

El tenor del art. 13.1 LR comentado, junto con lo ya expuesto en relación con la iniciativa en el procedimiento de ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano, así como las referencias explícitas contenidas en las letras a) y c) del art. 15.3 LR, permiten deducir que la gestión de la ejecución de esas actuaciones le puede corresponder tanto a la Administración como a sujetos de Derecho Privados.

Con mayor detalle, el art. 15.1 LR relaciona los sujetos legitimados para participar en la ejecución de las operaciones de rehabilitación o renovación o regeneración urbanas: Administraciones Públicas, entidades públicas adscritas o dependientes de las anteriores, las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas, las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y parcelas, los titulares de derechos reales, los titulares de aprovechamiento, las empresas y entidades intervinientes por cualquier título en las operaciones y las asociaciones administrativas que estos últimos sujetos puedan constituir, de acuerdo con la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo o con la propia LR.

A los sujetos enumerados la LR les atribuye en el art. 15.3 una serie de derechos y facultades en orden a la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, que desarrollarán, o no, de acuerdo con su naturaleza jurídica, y que pueden sintetizarse en los siguientes:

- a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica. En este punto, la ley contiene una previsión de mayor interés, como es el reconocimiento de la iniciativa de los sujetos antes citados, por su propia iniciativa o por encargo de otro de los sujetos que tenga la consideración de “*responsable de la gestión*”, los planes y proyectos de gestión de la actuación.
- b) Constituirse en asociaciones administrativas para concurrir a los concursos públicos convocados por la Administración para la ejecución de las obras comprendidas en la actuación. En este punto, la ley le reconoce a estas asociaciones una facultad de enorme trascendencia, pero necesaria para la ejecución de las obras, como es atribuirle, en la condición de fiduciario, el poder de disposición sobre los elementos comunes de los edificios o complejos inmobiliarios afectados por la actuación y también sobre las fincas privativas existentes en aquéllas. Y todo eso sin más limitaciones que las que pudiesen venir establecidas en los estatutos de las comunidades de propietarios en régimen de división horizontal o complejo inmobiliario.

Conviene hacer notar que la LR no le reconoce a ningún otro sujeto interviniente en el procedimiento de ejecución la condición de fiduciario con poder de disposición sobre aquellos elementos¹⁷. La ausencia de esta previsión nos lleva a cuestionar la viabilidad de la ejecución de las operaciones sobre el medio urbano cuando la iniciativa de éstas le corresponda a otros sujetos privados. En este supuesto (pensemos, por ejemplo, que el desarrollo de la actuación le corresponde a los propietarios de las fincas afectadas), la eventual solución podría venir dada por la aplicación de los modos de ejecución del planeamiento establecidos por la legislación urbanística (en el mismo supuesto, pensemos en el sistema de compensación).

- c) Asumir, directamente o asociados con sujetos públicos o privados que también intervieran en el procedimiento, la gestión de las obras.
- d) Constituir un fondo de conservación y rehabilitación, integrado por las aportaciones de los propietarios y que podrá destinarse a cubrir los impagos de las cuotas destinadas a costear las obras.

Se echa de menos que, siendo tan numerosos y variados los sujetos que pueden intervenir en la gestión de la ejecución de las actuaciones, la ley limite a los propietarios las aportaciones al fondo de conservación excluyendo, por lo menos de entrada, a los restantes sujetos (por ejemplo, titulares de derechos reales sobre los inmuebles).

- e) Adquirir condición de beneficiario directo de las medidas de fomento establecidas por las Administraciones para este fin, con habilitación para percibir y gestionar las ayudas que se puedan otorgar a los propietarios de fincas.
- f) Otorgar escrituras de modificación del régimen de propiedad horizontal (hay que entender, de modo amplio, que también de los complejos inmobiliarios).

17 El art. 158.2 LOUG le atribuye la misma condición de fiduciarias con poder de disposición sobre las parcelas comprendidas en el polígono de que se trate a las juntas de compensación: “*Las juntas de compensación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos*”. Ahí se ve una similitud más entre la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano reguladas en la LR y la ejecución del planeamiento general.

- g) Tener la condición de beneficiarios de la expropiación de la parte de pisos y locales, en edificios destinados predominantemente al uso de vivienda constituídos en régimen de propiedad horizontal, que sea indispensable para instalar los servicios comunes que se previeran por la Administración en planes, en la delimitación de ámbitos de actuaciones sobre el medio urbano o en órdenes de ejecución, cuando no sea viable *“técnica o económicamente”* otra solución y siempre que se garantice el respeto a la superficie mínima y a los estándares establecidos para locales, viviendas y espacios comunes.

A vista de previsión, no parecería excesivo, de modo similar a lo que ocurre en los supuestos de transformación urbanística, que la condición de beneficiario de la expropiación en este supuesto se reconociera también a los sujetos legitimados para intervenir en la operación cuando el plan o la delimitación del ámbito de la actuación fuera elaborado o propuesto por sujetos privados. Por el contrario, el tenor literal del precepto limita la atribución de la facultad al supuesto en el que los servicios comunes de que se trate respondieran a una previsión de la Administración.

- h) Solicitar créditos para la financiación de las obras de conservación y de las necesarias para la ejecución de la actuación.

Esta última previsión puede considerarse redundante a la vista de las facultades detalladas en el primer apartado de las que se enumeraron.

2.5.3.1. Especial referencia a las asociaciones administrativas

Conviene detenerse en la regulación que la LR hace en su art. 16 de las asociaciones administrativas que los sujetos que intervienen en el desarrollo de las operaciones sobre el medio urbano pueden constituir para ejecutar las obras de las referidas operaciones.

El art. 16 LR se detiene regulando su régimen jurídico, caracterizado por las siguientes notas:

- a) Son asociaciones de naturaleza administrativa y con personalidad jurídica propia, dependientes de la Administración actuante, que será la competente para aprobar los estatutos por los que han de regirse (junto con la LR y la legislación urbanística aplicable), momento en el que adquirirán su personalidad.
- b) Adoptarán sus acuerdos por mayoría simple de las cuotas, excepto que los estatutos o la normativa aplicable establezcan mayorías especiales en determinados supuestos. Los acuerdos así adoptados serán impugnables mediante recurso de alzada ante la Administración de la que dependan.
- c) Su disolución se producirá por el cumplimiento de sus fines y luego de acuerdo de la Administración de la que dependan, lo que no se producirá hasta el cumplimiento de sus obligaciones.

La regulación de este tipo de asociaciones, quizás por poco ambiciosa, puede conducir las a un camino sin salida: si bien la LR le atribuye una facultad poderosísima como es la plena disposición sobre los elementos comunes de los edificios o complejos inmobiliarios y sobre las fincas privativas existentes en el ámbito de las actuaciones sobre el medio urbano, lo

cierto es que la LR limita su fin a “participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes” [art. 15.3 b) LR]. ¿Qué sucedería en el caso de que la asociación administrativa constituida no resultara adjudicataria de las obras de la actuación? O de otro modo, ¿es rentable o merece la pena invertir tiempo y recursos en la constitución de una asociación administrativa que sólo potencialmente va a ejecutar las obras que son su razón de ser?

Quizás fuera más factible que la ley le atribuyese la competencia para gestionar (o colaborar en la gestión) la ejecución de las actuaciones de rehabilitación o renovación o regeneración urbanas, de modo semejante a una junta de compensación, o simplemente la ejecución de las obras que comprenden, sin perjuicio de que por su carácter debieran respetar los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de las obras. O quizás sea preciso esperar a que la legislación urbanística autonómica complete su regulación atribuyéndole más fines que las doten de un mayor contenido.

2.5.4 Mecanismos de cooperación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

2.5.4.1. Convenios para la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano

El art. 17.1 LR enumera una serie de negocios jurídicos que los sujetos legitimados para intervenir en las actuaciones sobre el medio urbano pueden concluir entre si con el fin de “facilitar la gestión y ejecución” de las actuaciones, y que serían los siguientes:

- a) Contratos de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, de las fincas urbanas o de sus elementos, por tiempo determinado, a cambio del pago aplazado del coste de las actuaciones que debe sufragar el propietario de tales fincas.
- b) Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
- c) Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o elemento de un edificio por plazo determinado en lugar del cambio por el arrendatario o cesionario del pago de impuestos, tasas, cuotas, gastos de conservación y de las obras comprendidas en las actuaciones sobre el medio urbano.

El apartado 2 del artículo citado precisa que, en caso de tratarse de cooperativas de viviendas, los contratos referidos en el primero y último apartado únicamente podrán referirse a locales comerciales o a instalaciones y edificaciones complementarias.

Como puede apreciarse se trata de negocios jurídicos destinados a la financiación de los costes asociados a la ejecución material de las obras objeto de las actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbana, dispensando, en unos casos (b y c) al propietario de los inmuebles de sufragar todos o parte de los gastos y, en el otro caso (a), permitiéndole aplazar el pago de tales gastos, y que pueden ser agrupados en dos grandes categorías: contrato de permuta de cosa futura y contrato de arrendamiento inmobiliario con pago de la renta no dineraria.



Conviene entender que el listado de negocios jurídicos que pueden concluir los sujetos legitimados para intervenir en las operaciones no se limita a los descritos en el art. 17.1 LR, pudiendo convenir todos aquellos que consideren convenientes, de conformidad con la plena capacidad jurídica para intervenir en el mercado inmobiliario que le atribuye la ley [art. 15.3 a) LR], sin más límite que los fijados por las *“leyes, la moral y el orden público”* (art. 1255 del Código Civil) y aquellos que puedan derivar de su naturaleza jurídica (diferenciación sujetos de derecho público - sujetos de derecho privado, p.e.).

2.5.4.2. Convenios para la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano

El art. 19 LR tiene por objeto regular la conclusión de convenios destinados a cooperar y, en consecuencia, facilitar y favorecer la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano configurando, de este modo, una figura jurídica análoga a la de los convenios urbanísticos. En su virtud, se habilita a las Administraciones Públicas que cooperen en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano para suscribir convenios con la amplia relación de sujetos, públicos y privados, legitimados para participar en la ejecución de las actuaciones y a los que nos hemos referido en un apartado anterior de este trabajo¹⁸ (apartado 2.5.3).

La norma se preocupa, también, de definir el objeto sobre el que pueden versar tales convenios:

- a) *“La organización de la gestión de la ejecución”*, indicando que podrá revestir las formas de consorcio o de sociedad mercantil de capital mixto. Dice la ley que, incluso, con participación privada minoritaria.

Cabe preguntarse por qué previendo la ley que las Administraciones Públicas, para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, podrán emplear *“todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística”* (art. 13.1 LR) se restringe la colaboración de las Administraciones Públicas con otros sujetos a las figuras del consorcio y de la sociedad de capital mixto.

A mi juicio, teniendo en cuenta la previsión transcrita y el reconocimiento legal de la autonomía de la voluntad de las Administraciones Públicas, es necesario entender que la enumeración expuesta de las formas jurídicas a través de las que puede articularse la cooperación no tiene carácter cerrado y que deben admitirse otras modalidades de colaboración.

- b) *“El procedimiento y la competencia para la determinación del gestor directamente responsable de la ejecución”* cuando no la asuma la Administración, el consorcio o la sociedad mixta que se pueda constituir.

No plantea mayores dudas esta previsión, sin perjuicio de recordar la necesidad de garantizar el respeto a los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de la ejecución de las obras cuando asuman su ejecución los sujetos privados.

¹⁸ Vid. tamén o art. 15.1 LR.

- c) “Los términos y las condiciones concretas, incluidas las ayudas e incentivos públicos, de la ordenación y la ejecución de la actuación de que se trate”. Añade la norma que dichos términos y condiciones podrán concretarse, a su vez, mediante acuerdos entre el gestor responsable de la actuación y los sujetos legitimados para participar en el procedimiento de ejecución.

Esta previsión viene siendo, de algún modo, el lógico corolario de la atribuida competencia a la Administración para aprobar los instrumentos de ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano y como mecanismo para trasponer las concretas determinaciones de aquéllos durante el proceso de ejecución conformador del nuevo medio urbano.

Se debe hacer notar que la LR al describir el objeto posible de estos convenios lo está configurando de un modo semejante a los “convenios de ejecución” del planeamiento urbanístico. A diferencia de lo que ocurre en la legislación urbanística la LR no contempla para el ámbito que regula una figura análoga a la de los “convenios de planeamiento” que, en este supuesto y por comparación con lo previsto en la LOUG (art. 235 LOUG¹⁹), pudieran tener por objeto la fijación de los criterios a seguir para la ordenación de las actuaciones de rehabilitación o de renovación o regeneración urbanas o el modo en el que los intereses públicos deban documentarse en esos instrumentos.

La planificación y ordenación de actuaciones de tanta complejidad como las de regeneración y renovación urbanas aconsejaría no prescindir de instituciones jurídicas que atesoren tanta potencialidad de cara a la resolución de esas operaciones como ese tipo de convenios. Por este motivo, y sin perjuicio de que pueda preverse y desarrollarse su regulación por la normativa urbanística autonómica, razones de seguridad jurídica harían recomendable la previsión de este tipo de convenios “de planeamiento” en la LR.

2.5.4.3. La cooperación interadministrativa

La LR dedica el artículo 18 a regular la cooperación interadministrativa, si bien ciñéndose a la acción de fomento de la Administración General del Estado para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano.

Comenzando por el primero, el art. 18.1 LR dispone que las actuaciones que enumera (las de conservación, rehabilitación y regeneración urbanas, la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, especialmente los que recaigan sobre ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables o que padezcan problemáticas análogas con variables económicas, ambientales y sociales y las actuaciones que tengan por finalidad eliminar infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia de los edificios, se trate de ámbitos de gestión aislados o conjuntos) podrán beneficiarse de la colaboración y cooperación económica de la Administración General del Estado, con prioridad para la obtención de las ayudas estatales vigentes.

19 Art. 235.1 LOUG: “La Administración autonómica y los ayuntamientos, así como los organismos adscritos o dependientes de una y otros, podrán celebrar entre sí y con otras administraciones convenios para definir de común acuerdo y en el ámbito de sus respectivas competencias:

a) Los criterios de ordenación a que deba ajustarse el planeamiento urbanístico y sus modificaciones y revisiones.
b) Los términos en que deba preverse en el planeamiento urbanístico, o en sus modificaciones o revisiones, la realización de los intereses que gestionen”.

No obstante, el precepto marca como condición para la aplicación de ese beneficioso régimen que se trate de actuaciones con cobertura en los correspondientes planes estatales. Se introduce, de este modo una restricción muy relevante en el acceso a las acciones de fomento previstas, criticable en tanto en cuanto no basa la discriminación aplicada en la consecución de los objetivos de la ley sino, meramente, en el origen del instrumento superior que preve tales actuaciones.

El apartado 2 del art. 18 contiene una previsión absolutamente genérica destinada a imponerle a las Administraciones Públicas la colaboración para el fomento de la *“actividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social y territorial”*, habilitándolas para concluir convenios de colaboración en los que se asignen fondos para la consecución de esos fines.

2.5.5 Los derechos de realojo y retorno en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano

Con el fin último de facilitar la ejecución de las actuaciones de rehabilitación o renovación y regeneración urbanas, la LR regula de modo prolijo los derechos de realojo y retorno de los ocupantes (derecho de realojo) y de los arrendatarios (derecho de retorno) de los inmuebles incluidos en el ámbito de la actuación y que se vean directamente afectados por la misma.

2.5.5.1. El derecho de realojo

a) Sujetos

Con carácter general, la ley le reconoce el derecho de realojo *“a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual”* (art. 14.1 LR). Entendiendo que la mención *“ocupantes legales”* ampara a los ocupantes dotados de un título jurídico que legitima la ocupación del inmueble, carecerían de este derecho tanto los precaristas como aquellos ocupantes no tolerados, como sucede en el caso del precario, y cuyo ejemplo más obvio lo constituyen los *“okupas”*. Asimismo, también es condición para la existencia del derecho que el inmueble tenga la consideración de residencia habitual. No podemos dejar de recordar que, para estos efectos, la inscripción en el Padrón Municipal constituye prueba de la residencia habitual en la vivienda de que se trate (art. 53.1 del RD 1960/1986, del 11 de julio, Reglamento de población y demarcación territorial²⁰).

El derecho de realojo, dice el apartado 3 del art. 14 LR, es personal e intransferible, *“excepto en el caso de herederos forzosos o cónyuge supérstite, siempre y cuando acrediten que comparten con el titular en términos de residencia habitual, la vivienda objeto del realojo”*. Se puede criticar del precepto la limitación de la transmisibilidad del derecho únicamente al *“cónyuge”*, toda vez que constituye una realidad ampliamente reconocida legal y jurisprudencialmente la de las parejas de hecho.

20 Art. 53.1 RD 1960/1986, del 11 de julio, Reglamento de población y demarcación territorial: *“El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”*.

Correlativamente, los obligados al cumplimiento del derecho de realojo la Administración actuante o el beneficiario de la expropiación, cuando se actúe mediante el sistema de expropiación, y, en los restantes supuestos, el promotor de la actuación.

Examinado el aspecto subjetivo del derecho, debemos referirnos a las condiciones objetivas para el nacimiento del derecho. Así, la LR restringe la existencia del derecho a dos supuestos de procedimientos para la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano:

- a) Gestión de la actuación mediante el sistema de expropiación.
- b) Cuando se trate de otro tipo de procedimientos de gestión, la operación ha de referirse a ámbitos de actuación conjunta.

Es decir, se excluye el derecho de realojamiento en los supuestos de actuaciones aisladas que no se ejecuten mediante el sistema de expropiación. Esta previsión resulta discutible, a mi juicio, pues que una actuación de rehabilitación se limite a un único inmueble, por ejemplo, no excluye el desplazamiento de la vivienda habitual a un gran número de interesados (en muchos casos a más que en otros supuestos de actuaciones de regeneración o renovación urbanas, como por ejemplo una actuación de dotación). Sería aconsejable, para evitar esos posibles efectos perniciosos, que la ley extendiera también a esos supuestos el derecho de realojo, sin perjuicio de introducir las modulaciones y factores de corrección precisos atendiendo al alcance de la actuación.

b). Objeto

El derecho de realojo se hará efectivo mediante la entrega de una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación, de ser posible en el mismo ámbito o, en otro caso, en el más próximo al mismo, y, subsidiariamente, para el caso de que eso no sea posible la entrega de vivienda, mediante el pago de una cantidad equivalente (art. 14.5 LR). La ley precisa, por otra parte, que este derecho es independiente del derecho a percibir las indemnizaciones correspondientes por la extinción de derechos preexistentes (art. 14.6 LR), excepto en el supuesto, detallado más adelante, en el que, en actuaciones mediante el sistema de expropiación, el titular del derecho decida no ejercerlo optando por la percepción de su equivalente en dinero.

Con carácter general, la ley dispone que la vivienda a entregar deberá tener una superficie *“adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento”*, añadiendo que, en caso de ser discapacitado el titular, la vivienda deberá ser accesible o acorde con las necesidades del discapacitado. En cualquier caso, la vivienda de sustitución deberá respetar los límites que establezca la legislación sobre vivienda protegida aplicable.

De un modo más concreto, el apartado 1 del art. 14 LR define el alcance de las obligaciones sobre características de la vivienda a entregar a cargo de los sujetos obligados a eso:

- a) En el sistema de expropiación, las Administraciones Públicas o beneficiarios de la expropiación deberán entregar las viviendas u ofrecer alquileres, en función del título que amparara la ocupación de la vivienda afectada, en las condiciones vigentes para las viviendas sometidas a un régimen de protección pública, viviendas que tendrán una superficie adecuada a las necesidades del titular.



En este supuesto, el titular del derecho puede optar por la entrega de la vivienda o acceso al alquiler ofrecido, lo que equivaldrá al pago del justiprecio expropiatorio, o por el pago en metálico de ese justiprecio, caso en el que el derecho de realojo no llega a nacer.

- b) En los casos restantes (actuaciones mediante ámbitos de gestión conjuntos) por sistemas no expropiatorios, la ley se limita a indicar que el promotor deberá garantizar el derecho de realojo “en las condiciones que establezca la legislación aplicable”.

No juzgándose desacertada la previsión legal, lo cierto es que se echa de menos en el precepto una mayor contundencia en la protección y efectividad del derecho de realojo en esos supuestos algo, a mi entender, perfectamente posible sin invadir las competencias autonómicas en ejercicio de la competencia estatal exclusiva sobre “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art. 149.1.1ª CE). La referencia legal a la mera “garantía” del derecho de realojo añade un factor de incertidumbre para los ocupantes de las viviendas afectadas y deja la puerta abierta a soluciones simplemente monetaristas para hacer efectivo el derecho a que nos venimos refiriendo que pueden no ser las más aconsejables si, como resulta previsible, los titulares del derecho se enmarcan en grupos sociales vulnerables. Además, no se aprecia motivo alguno para establecer soluciones legales diferentes ante supuestos de hecho esencialmente idénticos.

c). El procedimiento

La efectividad del derecho de realojamiento, por afectar a un derecho de la trascendencia que tiene el de residencia, requiere de un procedimiento en el que se garantice la intervención de los afectados. En este sentido, el apartado 4 del art. 14 LR fija las reglas mínimas a las que, sin perjuicio de su desarrollo por la legislación autonómica, ha de atenerse el procedimiento de realojo:

- a) La Administración deberá identificar a los ocupantes legales que residan habitualmente en las viviendas afectadas por cualquier medio admitido en derecho y les notificará la inclusión del inmueble en el ámbito de la actuación, otorgándole un trámite de audiencia que, de existir un trámite de información pública, coincidirá con éste.

La referencia al trámite de información pública parece que ha de entenderse referida al que, de ser el caso, puede existir en los procedimientos de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta o aislada de las operaciones sobre el medio urbano a que se refiere el art. 10.2 LR.

- b) Durante el trámite de audiencia o información pública los interesados deberán acreditar que reúnen los requisitos legales para ser titulares del derecho y, asimismo, solicitar su reconocimiento o renunciar al mismo. Añade la norma que la falta de contestación no le impedirá a la Administración continuar el procedimiento.

La regulación de la renuncia al derecho de realojo, en este punto, suscita dudas acerca de sus efectos. Así, en un desarrollo mediante un sistema de expropiación, es necesario entender que la renuncia al derecho de realojo conlleva el pago en metálico del

justiprecio que se determine por la privación de la propiedad o uso de la residencia habitual mas, para los restantes supuestos (ámbitos de gestión conjunta mediante procedimientos no expropiatorios) la norma nada establece. Reiterando lo ya dicho en otro punto, se echa en falta un mayor detalle de la norma, especialmente en un aspecto como el tratado que se refiere a derechos e intereses que deben ser objeto de una especial protección y salvaguarda.

- c) La Administración, luego de concluir el trámite de audiencia, y se no lo hubiera hecho, aprobará el listado definitivo de los titulares del derecho de realojo y se lo notificará a los mismos.
- d) A modo de cláusula de cierre y salvaguarda, se preve que la Administración pueda, en momentos posteriores a la cumplimentación de los trámites descritos, reconocerle el derecho de realojo a quienes acrediten reunir los requisitos legales para ello.

2.5.5.2. El derecho de retorno

El derecho de retorno surge para los arrendatarios de viviendas cuando no puedan hacer uso de éstas como consecuencia de la ejecución de actuaciones aisladas mediante sistemas diferentes del de expropiación, materializándose en los derechos al alojamiento provisional y al retorno a la vivienda inicialmente ocupada cuando termine la ejecución de la actuación (art. 14.2 LR²¹).

Este derecho complejo en razón de su objeto, pues comprende dos derechos diferentes (alojamiento provisional y retorno propiamente dicho), es exigible ante el dueño de la nueva edificación si bien está limitado en el tiempo por el término del contrato de arrendamiento del que brota.

En cuanto al modo en el que ha de hacerse efectivo el derecho, el apartado 2 del art. 14 LR regula mínimamente las condiciones en las que ha de hacerse efectivo el derecho de retorno. Así, la nueva vivienda que deberá facilitarse al titular del derecho:

- a) Se localizará en el mismo solar o en un entorno del edificio demolido o rehabilitado.
- b) Será de características análogas a la ocupada originariamente por el arrendatario.
- c) Su superficie no será inferior en un 50% a la inicialmente ocupada, debiendo tener, en todo caso, una superficie de 90 m² o igual a la que tuviese la vivienda afectada.

Por el contrario, la ley nada dice acerca del derecho de alojamiento provisional, ni mediante remisión a lo previsto para el derecho de realojo (opción, a mi entender, perfectamente factible) ni siquiera mediante referencias genéricas a, por ejemplo, las condiciones y límites de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

V A modo de conclusión

21 Art. 14.2 LR: "Cuando se actúe de manera aislada y no corresponda aplicar la expropiación, los arrendatarios que, a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición no puedan hacer uso de las viviendas arrendadas, tendrán derecho a un alojamiento provisional, así como a retornar cuando sea posible, siendo ambos derechos ejercitables frente al dueño de la nueva edificación, y por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato".

La evaluación global que puede hacerse de la Ley 8/2013, del 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no puede ser sino positiva en tanto en cuanto es una norma que pretende abordar con una pretensión de integridad y complitud tanto el tratamiento del deber de rehabilitación urbanística como de las complejas actuaciones de renovación y regeneración de los ámbitos urbanos degradados. Especialmente ha de elogiarse la regulación de este tipo de operaciones urbanas, huérfanas de una regulación propia y específica que atienda su especial naturaleza y problemática. Ya únicamente por esta pretensión han de reconocerse el mérito de la norma.

No obstante, se trata de una ley que, a mi juicio, contiene una serie de taras y defectos que no pueden obviarse y que la lastran, en algún aspecto de modo decisivo. Tales defectos vendrían dados, por una parte, por la deficiente técnica legislativa puesta de manifiesto en la redacción de algunos preceptos y que redundan en la aparición de lagunas y dificultades para su interpretación y coordinación con otras normas, dificultando potencialmente su aplicación práctica. Por otra parte, puede criticarse de esta ley cierta falta de ambición en su contenido por cuanto se optó, con frecuencia, por diferir la regulación de determinados aspectos a lo que disponía la legislación urbanística (autonómica) aplicable. Entiendo, como ya se ha apuntado en algún momento, que resultaría factible completar el diseño jurídico de determinadas instituciones y procedimientos sin invadir las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.

Con todo, reiterando lo expuesto, la evaluación final de la ley ha de ser positiva. Además, en última instancia, será su aplicación práctica la que determine la medida de su éxito o de su fracaso.

VI Bibliografía

- BERROCAL LANZAROT, Ana Isabel (2001): «Primeras reflexiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Actualidad Civil*, 27/06/2013. Madrid: La Ley.
- CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2013): «Administración local y proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». Madrid: *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* núm. 9.
- (2013): «La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Revista Práctica Urbanística* núm. 122.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena (2003): *Derecho urbanístico de Galicia*. Madrid: Thompson- Civitas.
- (2006): *El decoro urbanístico en Galicia*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1998): *La rehabilitación urbanística*. Madrid: Aranzadi.
- ROBLES REYES, Juan Ramón (2001): «De la protección de los edificios privados. Estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y

las Siete Partidas» en *Anales de Derecho* núm. 19, 181-193. Murcia: Universidad de Murcia.

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

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Os problemas que se formulan na
execución das sentenzas urbanísticas

Los problemas que se plantean en la ejecución de sentencias urbanísticas

The problems that are formulated in
the execution of urbanistic sentences



LAURA LÓPEZ DEL CASTILLO

Funcionaria del cuerpo de gestión de administración
de la Xunta de Galicia (España)
laura.lopez.del.castillo@xunta.es

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

Resumen: *La tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener la ejecución de las sentencias como última fase del proceso. Sin embargo, es una fase muy importante puesto que a través de ella se va a materializar la protección judicial. Con este estudio nos acercamos a los principales problemas que plantea la ejecución urbanística en sede judicial, analizando especialmente los casos de 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. Jco.	Fundamento Jurídico
Juzgados C-A	Juzgados de lo Contencioso- Administrativo
L.	Ley
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LJCA	Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOUGA	Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural en Galicia
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L. 30/1992)
MF	Ministerio Fiscal
pág.	página
págs.	páginas
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
ss.	siguientes
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSJG	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJG	Tribunal Superior de Justicia de Galicia

1 El derecho a la ejecución de las sentencias

1.1 La potestad jurisdiccional

Hasta la Constitución de 1978 la ejecución de las sentencias firmes en el ámbito contencioso-administrativo correspondía a los órganos de la Administración, esto suponía dejar en manos de la Administración la ejecución de los fallos judiciales. Este sistema, heredado del régimen francés del siglo XIX, dejaba en suspenso el sistema de garantías de la vía contencioso-administrativa.

Con la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 se avanzó al otorgar al tribunal sentenciador unas facultades para adoptar, a instancia de las partes interesadas, medidas adecuadas para promover y activar la total ejecución de la sentencia. Pero el cambio definitivo se produce con el artículo 117.3 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) el cual establece que *“el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”*. Así, tal como expone el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *“toda tradición histórica de separación de poderes ha quedado rota en nuestro sistema contencioso-administrativo por el artículo 117.3 de la CE”*¹. Este precepto supone una garantía del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva que recoge el artículo 24.1 de la CE y que, tal como veremos más adelante, y según la doctrina del Tribunal Constitucional, engloba el derecho a la ejecución de las sentencias. Esto va a producir un choque con las potestades administrativas de autotutela ejecutiva que puede plantear problemas en algunos supuestos: pensemos, por ejemplo, en una demolición realizada por la Administración, fruto de una orden de ejecución, sin esperar a que se dicte sentencia por el órgano judicial en el supuesto de que no se hubiera solicitado la suspensión del acto.

El siguiente paso en la evolución legislativa lo constituye la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1998 cuya exposición de motivos reproduce el mandato constitucional; en ella, se pone de manifiesto el esfuerzo realizado en el texto legal para incrementar las garantías de la ejecución de las sentencias, ámbito éste que califica como una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo. La propia LJCA añade a continuación que *“como viene señalando la jurisprudencia, ese derecho (de tutela judicial efectiva) no se satisface mediante una justicia meramente teórica, sino que conlleva el derecho a la ejecución puntual de lo fallado en sus propios términos. La negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas”*.

Por tanto, actualmente son los jueces los que tienen que velar por la efectividad de los fallos judiciales no entendiéndose satisfecho el derecho consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, sino en el momento en que la sentencia está completamente ejecutada. Todo el proceso judicial se quedará vacío si no se cumple esta última fase judicial de ejecución y

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, vol. II*, Ed. Civitas, Madrid, 2000 pág. 541 citado en CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio y MERINO MOLINS, Vicente, *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos*, pág. 33.

poco habremos conseguido si tras años de lucha ante los tribunales conseguimos un fallo judicial que ordena la demolición y finalmente no se ejecuta.

Pese a los esfuerzos del legislador veremos que, en la práctica, son muchos los supuestos en los que no se cumplen los fallos judiciales. Esta cuestión está especialmente agudizada en los procesos urbanísticos habida cuenta de los intereses implicados en esta clase de litigios.

1.2 El derecho a la ejecución de sentencias como parte del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva

El artículo 24.1 CE reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y prohíbe la indefensión estableciendo que: *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos legítimos, sin que en ningún caso, pueda producirse indefensión”*.

La concreción de derechos del artículo 24.1 ha sido una labor llevada a cabo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC). Según esta doctrina englobaría los siguientes derechos: derecho de acceso a la justicia; derecho a la obtención de una resolución de fondo siempre que se cumplan los requisitos procesales para ello², que en ningún caso supone derecho a obtener una resolución favorable a las pretensiones del litigante; derecho a una sentencia motivada, esto es una sentencia fundada en derecho que no sea arbitraria ni irrazonable y que no incurra en error patente; derecho a una sentencia congruente; derecho a los recursos que legalmente se establezcan y, como última dimensión del artículo 24.1, el derecho a la ejecución de las sentencias.

Analizaremos brevemente esta última vertiente del derecho.

Doctrina y jurisprudencia han venido entendiendo que la tutela judicial no será efectiva si el mandato que ésta contiene no se cumple. Así, la STC 32/1982 de 7 de junio³ dispuso que el derecho a la tutela judicial efectiva *“exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiera lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de algunas de las partes en meras declaraciones de intenciones.”* (Fdto. Jco. Nº 2).

Hay que poner aquí de manifiesto que uno de los presupuestos del derecho constitucional, que estamos examinando, es que las resoluciones judiciales a ejecutar sean firmes, esto es, que no sean susceptibles de recurso alguno, lo que como veremos no significa que las sentencias no firmes no sean susceptibles de ejecución a través de la ejecución provisional de sentencias, pero esta ejecución provisional no formará parte del derecho fundamental.

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

3 STC 32/1982, de 7 de junio (RTC 1982/32) Fdto. Jco. Nº2.

1.3 La ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo y los problemas específicos que se plantean en el derecho urbanístico

La LJCA de 1998 incorpora en sus artículos 103 a 113 el régimen legal de la ejecución de sentencias. El artículo 103.1 LJCA se aparta definitivamente de la atribución a las Administraciones Públicas de la potestad de hacer ejecutar las sentencias y atribuye esta competencia al **juez o tribunal que ha conocido del asunto en primera instancia**.

Poniendo este artículo en relación con las reglas de competencias de la propia LJCA, en materia urbanística van a ser los Juzgados Contencioso-Administrativos y los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) los que van a llevar el peso de la ejecución. El artículo 8 LJCA establece la competencia de los Juzgados C-A para conocer, en única o primera instancia, los recursos que se deduzcan frente a los actos de entidades locales con exclusión de las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico, y, según el artículo 10 LJCA, los TSJ van a ser los competentes para conocer, en única instancia, de los recursos de actos de las entidades locales y de las comunidades autónomas cuando su conocimiento no esté atribuido a los juzgados de lo contencioso, así como frente a las disposiciones generales emanadas de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Esto supone que, a grandes rasgos, y en materia urbanística, la competencia de ejecución corresponde a:

1. los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo respecto de las sentencias derivadas de los recursos frente a licencias urbanísticas.
2. los TSJ en relación a las sentencias derivadas de impugnaciones de planes e instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados por las entidades locales.

Pese a la obligación legal y constitucional de ejecución de sentencias, lo cierto es que la práctica urbanística nos muestra numerosos casos en que este deber es incumplido. Este malestar ha sido puesto de manifiesto por la jurisprudencia administrativa que, recogiendo pronunciamientos del TC, ha concluido que *“conviene insistir en esta última dimensión del derecho a la tutela judicial, porque es ciertamente aquí, en los incumplimientos administrativos disimulados o indirectos, donde se ocultan los mayores riesgos tanto para el sistema jurídico general como para los derechos de los particulares”*⁴.

La base legal para que se produzcan estos incumplimientos se encuentra en dos supuestos que recoge el artículo 18.2 de la LOPJ y específicamente el artículo 105 de la LJCA: la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia y la expropiación de los derechos e interés reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme.

Haremos aquí una referencia al **principio de proporcionalidad** y su incidencia en esta materia. Con carácter general, este principio supone la necesidad de una adecuación o armonía entre el fin de interés público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo, por tanto, si cabe una medida menos gravosa que satisface igualmente el fin perseguido el principio de proporcionalidad nos llevará a aplicarla. Si bien, como ha puesto de relieve el TS en la Sentencia de 2 de octubre de 2002⁵ *“en los casos de actuaciones que,*

4. ATS de 16 de noviembre de 2002 (JUR 2002/266664) (Fdto. Jco. 2º) recogiendo la doctrina constitucional establecida en la STC nº167/1989.

5. STS de 2 de octubre de 2002 (RJ 2002/8858) Fdto. Jco. nº 2.

como la que se enjuicia, contradicen el planeamiento urbanístico, la Administración resulta obligada a restaurar la realidad física alterada o transformada por medio de la acción ilegal. No tiene posibilidad de optar entre dos o más medios distintos por lo que no resulta de aplicación el principio de proporcionalidad.”. Por ello, el principio de proporcionalidad juega a la hora de elegir la medida a aplicar en la sentencia, moderando la aplicación de la drástica medida de demolición cuando el desajuste legal sea mínimo, pero no para modular la ejecución una vez establecida en la misma la medida de derribo.

El problema principal que nos encontramos en el derecho urbanístico es el de deslindar cuándo estamos ante un caso de imposibilidad legal y cuándo ante supuestos de ejecución fraudulenta. Los casos más patentes de inejecución de sentencias urbanísticas se producen como consecuencia de la existencia de un fallo judicial que obliga a la demolición de un inmueble. En estos supuestos es frecuente que nos encontremos con la aprobación de un planeamiento posterior o una ulterior licencia que va a dar cobertura jurídica a esa obra ilegal. El elemento clave para discernir si estamos ante una imposibilidad o ante un caso defraudatorio va a venir dado por la existencia o no de **“finalidad de eludir el cumplimiento del fallo judicial”**.

El artículo 118 del Texto Constitucional prevé que las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes de Jueces y Tribunales son de obligado cumplimiento y recoge la obligación de prestar la colaboración requerida por ellos, tanto en el curso del proceso como en la ejecución de lo resuelto. En este sentido, el TC puso de manifiesto en su Sentencia 312/2006 de 8 de noviembre⁶ que las resoluciones judiciales han de ser cumplidas por el ente público el cual ha de llevarlas a cabo con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, por imponerlo el artículo 118 de la Constitución, y cuando tal obstaculización se produzca, el juez ha de adoptar medidas necesarias para su ejecución sin que se produzcan dilaciones indebidas, pues el retraso injustificado en la adopción de las medidas indicadas afecta en el tiempo a la efectividad del derecho fundamental.

Los artículos 103.2 y 3 LJCA y 17.2 LOPJ insisten en este deber de colaboración aunque en la práctica esta **colaboración es más bien escasa**: la realidad demuestra que los Ayuntamientos, no sólo no prestan la colaboración requerida en el ámbito urbanístico, sino que a través de la interposición indiscriminada de los recursos pretenden la máxima dilación posible de los procesos judiciales, especialmente en el caso de condenas de demolición por las consecuencias políticas que puede acarrear llevar a término a ejecución. En muchas ocasiones, las administraciones locales se basan en la falta de medios materiales para llevar a cabo este deber, por ello, sería interesante que en la LJCA se regulara unos mecanismos concretos para hacer efectivo esta obligación y previese la necesidad de acudir a instancias superiores como la Comunidad Autónoma en caso de falta de medios de las administraciones locales.

Lo que sí hace la LJCA en relación con este deber de colaboración, es prever las consecuencias derivadas del incumplimiento de este deber, que podrá conllevar la imposición de multas coercitivas así como la deducción del oportuno testimonio para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder (testimonio por un posible delito de desobediencia) (artículo 112 de la LJCA).

6 STC 312/2006 de 8 de noviembre (RTC 2006/312).

2 Ejecución de sentencias: los posibles contenidos del fallo

2.1 El contenido de la ejecución en sentencias contenciosas.

En el ámbito urbanístico, lo normal es que el fallo contemple dos actividades a realizar: una de carácter jurídico destinada a modificar el acto anulado y otra de carácter fáctico o material que va a transformar la realidad física y que normalmente conllevará la demolición de lo ilegalmente construido.

El **artículo 71 de la LJCA** es el que recoge en sus cuatro apartados los distintos pronunciamientos que la sentencia puede contener:

1. Sentencia estimatoria con decisión anulatoria: en el apartado a) se señala que la sentencia *“declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada”*.

En materia urbanística, en muchas ocasiones el fallo judicial se refiere a la anulación jurisdiccional de una licencia urbanística que ha dado lugar a una determinada construcción. A esta declaración de nulidad de una licencia le sigue, como complemento material, la demolición de lo indebidamente construido con fundamento en la licencia anulada.

Se ha planteado qué ocurre cuando la parte dispositiva de la sentencia sólo anula la licencia pero guarda silencio en relación de lo construido al amparo de la misma. En este sentido, es muy clarificadora la STS de 7 de junio de 2005⁷ al disponer que *“... tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución...”*.

2. Sentencia estimatoria de pretensión de reconocimiento de situación jurídica individualizada. En el apartado b) del artículo 71 se recoge el supuesto de una pretensión de *“reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada”*, en cuyo caso el fallo *“reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma”*; con esta última referencia se adelanta al fallo un pronunciamiento propio de la ejecución.

En el ámbito urbanístico nos encontramos con sentencias en las que se reconoce el derecho de un particular a que se le conceda una licencia urbanística. En la ejecución de esta clase de sentencias puede plantear problemas un posterior cambio de normativa que haga que la licencia concedida sea contraria a derecho. En estos supuestos la jurisprudencia ha optado por acordar la imposibilidad legal con un carácter muy

7 STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244) Fdto. Jco. 7º.

restrictivo: sólo se va a producir la imposibilidad si la ejecución de la sentencia va a suponer un obstáculo serio para la ejecución del nuevo planeamiento⁸.

3. En el apartado c) del artículo 71 LJCA se refiere al supuesto en que la parte dispositiva consista “en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria”, como puede ser el otorgamiento de una licencia indebidamente denegada, y se contempla la posibilidad de que la sentencia establezca un plazo para que se cumpla el fallo, recogiendo así una posibilidad de excepcionar el plazo de 2 meses que se prevé para la ejecución voluntaria de la sentencia.
4. Sentencia estimatoria de pretensión de indemnización de daños y perjuicios, que recoge el último apartado del artículo 71.1 en su apartado d) LJCA.

2.2 Supuestos propios de derecho urbanístico

Sin ánimo de exhaustividad, vamos a analizar algunos de los supuestos de sentencias urbanísticas y los problemas que se plantean en su ejecución:

- Sentencias que acuerdan la demolición de obras ejecutadas sin licencia o supuestos de obras que rebasan la licencia otorgada.
- Sentencias que acuerdan la anulación de licencias otorgadas.
- Sentencias que anulan un Plan Urbanístico.
- Sentencias anulatorias de instrumentos de ejecución urbanística (proyectos de compensación, reparcelaciones...)
- Otras sentencias relativas a la disciplina urbanística (sanciones, órdenes de ejecución, declaración de ruina...)

Veamos ahora, someramente, qué es lo que suele suceder para que las sentencias terminen inejecutadas.

1. Sentencias que acuerdan la demolición de obras ejecutadas sin licencia o supuestos de obras que rebasan la licencia otorgada

Al igual que sucede respecto al supuesto ya mencionado de anulación de la licencia, en este caso, también se ha recogido la necesaria obligación de derribo de lo construido sin la preceptiva licencia.⁹

En cuanto a si existe diferente tratamiento entre los supuestos de obras finalizadas o en curso de ejecución Geis i Carreras¹⁰ concluye diciendo, tras un exhaustivo análisis jurisprudencial

8 STS de 4 de mayo de 1994 (RJ 1994/4146) relativa a una licencia para ampliar unas naves industriales, planteada la imposibilidad de ejecución como consecuencia de una nueva ordenación urbanística que había transformado en vial y zona verde parte del terreno en que debía realizarse la ampliación de la industria, el TS revocó la sentencia apelada que sí había determinado la imposibilidad basándose en que el Ayuntamiento de Camprodón no justificó cuál era la incidencia de la ampliación en el nuevo planeamiento y si los intereses públicos a los que respondía se verían afectados o no.

9 SSTS de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367) y de 23 de junio de 2008 (RJ 2008/3263).

10 GEIS I CARRERAS, Gemma, *La ejecución de sentencias urbanísticas*, Barcelona, Atelier, 2009, pág. 88.

dencial, que el hecho de que las obras no estén finalizadas no condiciona su derribo, lo que muchas veces ocurre es que el hecho de que las obras estén ya rematadas encarece el coste, lo que provoca un trasfondo económico que provoca que surjan más tácticas evasivas del cumplimiento de la sentencia.

En este punto conviene hacer una sucinta referencia al supuesto del artículo 319 del Código Penal (CP) que se refiere al supuesto de obras ilegales en suelo no urbanizable en cuyo apartado 3º dispone que los jueces *podrán ordenar* la demolición. La reforma operada por la L.O. 5/2010 no modificó este punto que sigue atribuyendo a los jueces la posibilidad y no la obligación de ordenar la demolición de lo construido cometiendo este tipo legal, lo cierto es que la reforma se podía haber aprovechado para imponer como consecuencia necesaria de la comisión del tipo delictivo la demolición lo que sería consonante con la jurisprudencia del TS que venimos citando.

En cuanto a los supuestos de obras que rebasan la licencia otorgada el mecanismo o subterfugio que se utiliza habitualmente para eludir la ejecución de la sentencia es o bien acudir a la imposibilidad material de su ejecución o bien el otorgamiento de una licencia nueva que ampare toda la construcción (supuesto en el que se acudirá a la imposibilidad legal).

2. Sentencias que acuerdan la anulación de licencias otorgadas

El motivo de fondo de la anulación puede ser:

- Bien la vulneración de un plan urbanístico: en estos casos la Administración intentará modificar el Plan para legalizar la construcción ilegal. Pueden citarse los siguientes ejemplos jurisprudenciales:
 - Caso de Deià (Mallorca) en el que se acordó la demolición de cuatro edificios por ilegalidad de licencias; el Ayuntamiento aprueba un plan especial por el que resultan legalizadas. El TS en Sentencia de 1 de marzo de 2005¹¹ entiende que no cabe alegar imposibilidad legal en este supuesto por considerarse un subterfugio para impedir el cumplimiento de una decisión judicial.
 - Caso del Fortín de la Reina (Tarragona), en el cual se acordó inicialmente la ilegalidad de la licencia al estar concedida en zona verde con vulneración del plan urbanístico. En este supuesto lo que hizo el ayuntamiento fue, paralelamente al proceso judicial en el que se impugnaba la licencia, revisar y adaptar el PGOU convirtiendo ese espacio en una zona de equipamiento privado para el uso de bares y restaurantes. En el proceso de ejecución se alegó imposibilidad legal que no fue admitida ni por el TSJ ni por el TS (STS de 1 de marzo de 2001¹²). Las modificaciones introducidas en el PGOU de Tarragona fueron declaradas nulas por el TSJ y en casación el TS que entendió que nos encontrábamos ante un caso de desviación de poder (STS de 5 de abril de 2001¹³).

11 STS de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367).

12 STS de 1 de marzo 2001 (RJ 2001/2367).

13 STS de 5 de abril 2001, (ver también STS de 18 de febrero de 2004 (RJ 2004/3160), que desestima recurso de casación.

- Bien la vulneración de la ley o reglamento: en estos casos suelen entrar en juego las validaciones legislativas de la que es prototipo el supuesto de la presa de Itoiz.

3. Sentencias que anulan un Plan Urbanístico

Aquí englobaríamos los supuestos de:

- Anulación del PGOU, que plantea la posible ilegalidad de los planes derivados.
- Anulación de los planes derivados, en cuyo caso la Administración lo que suele hacer es aprobar, revisar, modificar el plan general que legaliza el plan derivado si se trata de una anulación parcial o bien, si la anulación del plan derivado es total, aprobará un nuevo planeamiento que sustituye al ilegal.

En este sentido hay que destacar que el TS ha entendido que la anulación de los instrumentos de planificación urbanística dejan a salvo las licencias firmes por razones de seguridad jurídica.

4. Sentencias anulatorias de instrumentos de ejecución urbanística

Los jueces y tribunales también pueden estimar la anulación de los instrumentos de gestión. Desde esta óptica, hay que tener en cuenta que la anulación de un plan traerá como consecuencia, en la mayor parte de las ocasiones, la anulación de los instrumentos de gestión surgidos en base al mismo.

Podemos citar como ejemplos de estas anulaciones las siguientes:

- Anulación del proyecto de reparcelación, aquí se van a ver afectados muchos propietarios y terceros adquirentes y, por ello, los tribunales suelen ser reacios a llevar a cabo la demolición; la ejecución en estos supuestos pasa por la redacción de un nuevo proyecto de reparcelación, y así lo han entendido diversas Sentencias del TS¹⁴. No obstante, en otros casos se ha optado por acordar una imposibilidad material en base a que no se podía devolver las fincas en cuestión por estar ubicadas en ellas dotaciones, espacios públicos y solares de reemplazo de otras fincas que lo impedían, entendiéndose que lo procedente era una indemnización de daños y perjuicios (STS de 30 de diciembre de 2009¹⁵).
- Anulación del proyecto de la Junta de Compensación, en estos supuestos sería importante adoptar medidas cautelares que paralicen el proyecto desde el momento de su impugnación ante la jurisdicción contenciosa.
- Anulación de la expropiación urbanística, que conllevará la reversión de la expropiación urbanística, por ejemplo por una desafectación por alteración de la causa expropiatoria que implicará necesariamente la reversión al anterior propietario en la ejecución del fallo de la sentencia.

14 STS de 24 de mayo 1993 (RJ 1993/3503) y STS de 27 de julio de 2005 (RJ 2005/6732).

15 STS de 30 de diciembre 2001 (RJ 2010/3024).

- Anulación de un convenio urbanístico de ejecución, en estos casos la jurisprudencia ha entendido que procedería la demolición de lo construido, así la STS de 22 de diciembre de 2008¹⁶.

5. Sentencias relativas a la disciplina urbanística

Son muchos los supuestos que se pueden englobar aquí: sanciones, órdenes de demolición, declaración de ruina, etc. En ocasiones, estas sentencias no se ejecutan porque no hay un tercero que inste la ejecución de las mismas; pensemos por ejemplo en el caso de las sanciones, a la Administración no le interesará ejecutar la sentencia por los costes políticos que le puede conllevar y si los jueces no ejercitan las facultades que les otorga el ordenamiento (y que trataremos más adelante), la realidad práctica demuestra que muchas de ellas acaban inejecutadas.

3 Las distintas clases de ejecución

Siguiendo a la LJCA podemos diferenciar las clases de ejecución de sentencias que analizaremos de forma somera para poder analizar más detenidamente las principales causas de inejecución.

3.1 Ejecución voluntaria

Según el artículo 104 del texto legal

“1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.

2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.

3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio.”¹⁷

¹⁶ STS de 22 diciembre 2008 (RJ 2009/365).

¹⁷ Este artículo ha sido reformado por la L.37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Los requisitos que se derivan de la regulación de la LJCA son:

- La sentencia ha de ser firme.
- El artículo 104 exige que se comunique la sentencia “en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso”. La comunicación al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, y, por tanto, no la que se pudiera hacer al representante procesal de la Administración, es la que va a determinar el inicio del cómputo de plazo de 2 meses de ejecución voluntaria que se establece como regla general en la LJCA. El plazo para realizarla es de diez días.
- Con anterioridad a la reforma del año 2011 se daba otro plazo de 10 días a continuación para remitir al órgano judicial acuse de recibo de la mencionada comunicación. Y sólo a partir de ese acuse de recibo comenzaba el día a quo del cómputo del plazo de la ejecución voluntaria. Con buen criterio se suprime ese segundo plazo con el fin de agilizar la tramitación. A continuación la Administración receptora debe indicar al Juzgado o Tribunal ejecutor de la sentencia el “órgano responsable del cumplimiento de aquél”.
- El plazo de ejecución voluntaria es el de “dos meses a partir de la comunicación de la sentencia”, si bien hay que tener en cuenta que:

Se entiende que esta forma de ejecución sería el cauce normal de cumplimiento de sentencias, si bien en la práctica son muy pocas las sentencias urbanísticas que se cumplen en el período voluntario.

3.2 Ejecución forzosa

3.2.1 Introducción

Presupuesto para iniciar la ejecución forzosa de las sentencias es el cumplimiento de todos y cada uno de los trámites para la ejecución voluntaria. Por ello, una vez cumplidos aquéllos y transcurridos los plazos señalados en el artículo 104 LJCA, es cuando puede procederse al inicio de la ejecución forzosa de las sentencias.

En el artículo 108 LJCA se establecen los distintos modos de ejecución de las sentencias que serán analizados en el último epígrafe del trabajo relativo a las facultades procesales de que disponen los jueces y tribunales para llevar a efecto las sentencias.

3.2.2. Aspectos procesales

La vía arbitrada por la LJCA es la de la cuestión incidental a que se refiere el artículo 109 LJCA¹⁸. En base a este precepto podemos decir:

- Que este sería el cauce procedimental adecuado para tramitar, no sólo la solicitud de ejecución forzosa, sino también cuestiones tales como:
 - los supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias del artículo 103.4 LJCA para determinar si se han dictado para eludir los pronunciamientos de las sentencias;
 - los supuestos de actuaciones administrativas de carácter material posteriores a la sentencia que contravienen los pronunciamientos del fallo;
 - o los casos de imposibilidad material o legal de la ejecución, a que luego nos referiremos.

-
- el supuesto previsto en el artículo 71.1.c) LJCA permite que la misma sentencia pueda “establecer plazo para que se cumpla el fallo” en los casos en los que la Administración fuera condenada a la emisión de un acto o a la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria.
 - El artículo 104.3 LJCA contempla la posibilidad de establecer un plazo inferior.

18 Según el artículo 109 de la LJCA:

“1. La Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, podrán promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución y especialmente las siguientes:

1. *Órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones.*
2. *Plazo máximo para su cumplimiento, en atención a las circunstancias que concurran.*
3. *Medios con que ha de llevarse a efecto y procedimiento a seguir.*
2. *Del escrito planteando la cuestión incidental el Secretario judicial dará traslado a las partes para que, en plazo común que no excederá de veinte días, aleguen lo que estimen procedente.*
3. *Evacuado el traslado o transcurrido el plazo a que se refiere el apartado anterior, el Juez o Tribunal dictará auto, en el plazo de diez días, decidiendo la cuestión planteada”.*

- Plazo de tiempo para instar este incidente, el artículo 109 se limita a decir *“mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia”*. Se ha planteado aquí si existe un plazo de caducidad de esta acción. La doctrina ha venido discutiendo sobre la posibilidad de aplicar a este orden jurisdiccional el plazo de 5 años de caducidad que prevé la LEC en su artículo 518 o si el plazo sería el previsto con carácter general en el artículo 1964 CC de 15 años. Este último es el que el TS entiende aplicable debido al peculiar sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas (así lo ha venido a recoger en la Sentencia de 7 de junio de 2005¹⁹, fundamento jurídico número decimocuarto).

Además, como ha puesto de manifiesto la doctrina *“puede renovarse cuantas veces sea menester”*²⁰ mientras no conste en autos la total ejecución no existiendo límite al número de veces de su utilización.

Esta amplitud objetiva unida a la amplitud temporal con la que está configurado conlleva riesgos para la propia ejecución de sentencias porque en muchas ocasiones ese incidente es utilizado con voluntad dilatoria.

- Órgano jurisdiccional competente: el artículo 103.1 de la LJCA atribuye la competencia para la ejecución de las sentencias al Juzgado o Tribunal que haya conocido del asunto en primera o única instancia.
- Legitimación: el precepto atribuye legitimación a la Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo, con esta última expresión se incluyen a personas interesadas en la ejecución del fallo aunque no hayan comparecido en el proceso principal. El concepto *“personas afectadas”* también ha sido analizado por la jurisprudencia y así la STS de 7 de junio de 2005²¹ determinó que, por tales, había que entender aquellas que puedan ver menoscabados o perjudicados sus derechos o sus intereses legítimos por efecto de la ejecución o inejecución de la sentencia y ello con independencia de que hayan intervenido o hubieran podido hacerlo en el proceso principal, habiendo renunciado a ello. Esta ampliación de la legitimación a las *“personas afectadas”* tiene una gran importancia porque permite solicitar la ejecución a los inquilinos de viviendas que no hayan sido partes en el proceso, pero que como tales van a ser los primeros afectados por la sentencia.

La doctrina se ha planteado si pese a la dicción literal del artículo 109 también estaría legitimado el propio órgano jurisdiccional para instar la ejecución forzosa. FERNÁNDEZ VALVERDE²² considera que sí estaría legitimado puesto que sería un contrasentido ampliar la legitimación para la ejecución de las sentencias a personas afectadas por la misma que no han sido parte en el litigio e impedir al mismo tiempo que el Tribunal que ha resuelto el litigio no lo pueda realizar de oficio en el ejercicio de su potestad jurisdiccional.

19 STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244).

20 BELTRÁN DE FELIPE, M.: “Comentario al artículo 109, en Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, Edición especial de la Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, 1999, pág. 775 citado en GARCÍA SANZ y OTROS op.cit, pág. 25.

21 STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244).

22 FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. “La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico” *Revista de urbanismo y Edificación*, Aranzadi, núm.20/2009, pág. 26.

En materia urbanística se plantean dos cuestiones diferenciadas de la doctrina general en materia de legitimación:

- En primer lugar la legitimación del **Ministerio Fiscal** (MF) para instar la ejecución de la sentencia en el ámbito urbanístico y medioambiental. En esta materia están implicados unos fuertes intereses generales que han hecho que se le reconozca legalmente legitimación al MF por la Ley de Responsabilidad Medioambiental Ley 26/2007 de 23 de octubre (disposición adicional octava).
- En segundo lugar se plantea si en materia urbanística se puede invocar también en fase de ejecución el ejercicio de la **acción pública**: en este sentido hay que destacar la STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244), dictada en el asunto de Pazo de Quiñones, en este caso el auto recurrido en casación ya otorgaba legitimación a la Asociación, invocando el artículo 104.2 LJCA, por considerarlas personas afectadas, ya que se trataba de vecinos del ámbito físico próximo al punto de ubicación de un edificio que constituía una pantalla disonante con el entorno paisajístico y con las características de la casas del entorno, pero el TS añade que, además, dichas personas estarían también legitimadas como consecuencia del carácter público que nuestro ordenamiento jurídico atribuye a la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística.

En sentencia de 23 de abril de 2010²³ el TS ratifica este criterio al resolver un recurso de casación frente a un auto dictado por el **TSJ de Madrid** que no admitía la personación en autos de varias asociaciones de vecinos y ecologistas por entender que el concepto de “personas afectadas” a que se refiere el artículo 109 de la LJCA no puede hacerse extensivo a todo el conjunto de la sociedad, a los habitantes de una Comunidad Autónoma o de una ciudad ni tampoco a las entidades que tengan como objetivos la defensa de intereses difusos relacionados con la legalidad urbanística o con el medioambiente cuando ese fin societario sea el único título en que se base la legitimación. Tampoco se extendería sin más a la pluralidad indeterminada de destinatarios de la norma que era el PGOU de Madrid. Pues bien, en este caso el **TS** estima el recurso de casación interpuesto frente al auto manifestando que la trascendencia de la protección de la legalidad urbanística que llevó al legislador a ampliar la legitimación en cuanto al acceso a los órganos jurisdiccionales debe tener alguna consecuencia en el recurso contencioso administrativo tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, entendiendo el Alto tribunal que en este supuesto la asociación recurrente “Ecologistas en Acción-Coda” puede personarse en la ejecución para ejercitar las acciones tendentes únicamente al exacto cumplimiento de la sentencia²⁴.

3.3 Ejecución fraudulenta

Brevemente, puesto que será objeto de análisis más detenidamente en el epígrafe 5 del presente trabajo, diremos que con esta denominación nos referimos a aquellos supuestos en los que pese a que la Administración procede formalmente a la ejecución de la sentencia dictada, mediante los pronunciamientos, actos o actuaciones para ello necesarios pero, sin embargo, el resultado obtenido no conduce justamente a la finalidad establecida por la

23 STS de 23 abril 2010 (RJ 2010/4711).

24 “Ejecución de sentencia. Personación en ejecución de sentencia. La acción pública en materia de urbanismo, en la fase de ejecución” *Revista Práctica Urbanística*, número 95, Julio 2010, pág. 62-64.

propia ley; esto es, en realidad no se alcanza a cumplir la sentencia en la forma y términos que en ésta se consignan, para conseguir llevarla a puro y debido efecto²⁵.

En realidad se englobarían aquí dos supuestos concretos:

- El recogido en el artículo 103 en sus números 4 y 5 que dispone que: *“4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”*. A través de este artículo se puede proceder a la anulación de la modificación del plan o posterior licencia dictada con la finalidad de eludir el cumplimiento del fallo judicial, supuestos que el TS ha calificado como de desviación de poder.
- En segundo lugar, la ejecución fraudulenta de la sentencia puede venir determinada como consecuencia de una actividad material de la propia Administración que contraviniera los pronunciamientos del fallo contemplado en el artículo 108.2 que determina que en estos casos *“el Juez o Tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al Estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento”*.

3.4 Ejecución provisional

Como destaca Martínez de Pisón²⁶ la ejecución provisional puede convertirse en una alternativa para vencer una específica modalidad de resistencia administrativa al cumplimiento de las sentencias: la de su recurso indiscriminado para evitar su firmeza.

La regla general en cuanto a la ejecución de sentencias es que serán ejecutables cuando hayan adquirido firmeza. Sin embargo, se admite la ejecución provisional cuando se encuentre pendiente de recurso, si bien esta ejecución quedará condicionada, en lo que se refiere a su efectividad, a que la propia sentencia recurrida y ejecutada no sea revocada por la sentencia que dicte el tribunal que ha conocido del recurso.

La LJCA configura con carácter general los recursos judiciales con efecto suspensivo aunque contempla la posibilidad de la ejecución provisional en los artículos 84 y 91 siempre que se adopten determinadas cautelas para evitar el uso de recursos con una finalidad dilatoria de la satisfacción de la pretensión objeto del recurso.

De la regulación legal lo que nos interesa aquí poner de manifiesto son los límites a la ejecución provisional que contempla la LJCA y que va a suponer la práctica inaplicabilidad de este tipo de ejecución en materia urbanística.

- En primer lugar un **límite de carácter jurídico** que contempla la propia LJCA y que exige al juez que haga un juicio de previsibilidad, evaluando las consecuencias que puedan producirse con la ejecución provisional de la sentencia con el fin de ver si las consecuencias que la ejecución provisional puede producir podrán ser paliadas en el supuesto de revocación de la resolución recurrida.

25 FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael “La ejecución de sentencias en el ámbito urbanístico” *Revista de urbanismo y edificación* Aranzadi núm. 20/2009.

26 MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, ÍÑIGO “La ejecución provisional de sentencias en lo contencioso-administrativo”. Cuadernos Cívitas primera edición 1999, pág. 55.

Hay que destacar el diferente matiz que se contiene en los 2 artículos, así el 84 habla de “*situaciones irreversibles o perjuicios de **imposible** reparación*” frente a lo dispuesto en el artículo 91 que se refiere a “*situaciones irreversibles o causar perjuicios de **difícil** reparación*”. El que el legislador haya utilizado diferentes términos en uno y otro supone que la ejecución provisional en el recurso de casación esté más limitada puesto que basta aquí con que se pueda producir un perjuicio de difícil reparación (y no de imposible reparación) para que el órgano judicial no pueda acordar la ejecución provisional.

- En segundo lugar, si el auto es estimatorio de la ejecución provisional el juez deberá establecer las medidas necesarias para evitar o paliar los perjuicios que pudieran producirse en los casos de revocación del fallo ejecutado. Si se acuerdan **medidas cautelares** sólo se procederá a despachar la ejecución cuando se hubiesen constituido las mismas. Además, hay que prestar **caución suficiente** para responder de los posibles perjuicios aunque con el matiz de que si es la Administración la que insta la ejecución provisional quedará exenta de prestar dicha caución tratándose de recurso de apelación (artículo 84.5).

La necesidad de prestar caución es un límite práctico a la posibilidad de ejecutar provisionalmente la sentencia al igual que con carácter general lo es la caución en materia de medidas cautelares; pero, lo cierto, es que en el ámbito urbanístico supone un freno aún mayor, puesto que las consecuencias económicas que se pueden derivar de la ejecución provisional son muchas veces de enorme importancia y obligaría a fijar unas cauciones demasiado elevadas que las partes favorecidas por el fallo no podrían soportar. Además, en muchas ocasiones se ocasionarían situaciones irreversibles por lo que los órganos judiciales procederán a denegar la ejecución provisional.

Desde el punto de vista teórico, es una buena medida para evitar la dilación de los procesos judiciales a través de los recursos y su consecuente eternización, pero las dificultades prácticas por las razones expuestas hacen que sea una figura prácticamente inviable en materia urbanística. Hay pocos casos en los que se haya acordado una ejecución provisional, destacamos el supuesto que dio lugar a la STS de 27 Julio 2005²⁷, en ella se estima un recurso de casación frente a un auto del TSJ de Andalucía que acordaba la ejecución provisional de una sentencia anulatoria de un proyecto de reparcelación, la ejecución provisional consistía en la elaboración de un nuevo proyecto y se había fijado una caución de 60.000 euros. El TS entiende que los perjuicios que se derivarían de la nueva reparcelación teniendo en cuenta las dimensiones del polígono, la concesión de licencias para 245 viviendas, la posible falta de coincidencia entre las parcelas resultantes de ambas parcelaciones, entre otros aspectos, no quedaban cubiertas con esa caución, revocando el auto de ejecución provisional.

27 STS de 27 Julio 2005 (RJ 2005/6732).

4 Causas de inejecución de sentencias urbanísticas

4.1 Introducción

Debemos partir del principio general que rige en materia de ejecución: toda sentencia debe ser cumplida en sus propios términos, no obstante, este principio general se ve fuertemente excepcionado en dos supuestos que recogen los artículos 105 LJCA y 18.2 LOPJ: la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia y la expropiación de derechos e intereses legítimos reconocidos frente a la administración pública en una sentencia firme.²⁸

Así, la imposibilidad de ejecución se configura en la legislación como una excepción al principio general de que una sentencia debe ejecutarse en sus propios términos por motivos de legalidad (imposibilidad legal) o por motivos de tipo fáctico (imposibilidad material), pero no por motivos de interés público, tal y como concluye el profesor GÓMEZ-FERRER RINCÓN²⁹.

En el ámbito urbanístico, gran parte de las sentencias firmes se van a encontrar en el momento de su ejecución o bien con una imposibilidad material por la fuerza de los hechos o bien ante una decisión administrativa o normativa que ha legalizado lo que ha sido declarado ilegal en la sentencia. Las razones son varias, una de ellas es la larga duración del proceso contencioso, de modo que cuando la sentencia adquiere firmeza ha pasado un lapso de tiempo demasiado largo en el que la situación de hecho ha cambiado tanto que es muy difícil poder volver a reponer las cosas al estado anterior a la anulación judicial.

4.2 Imposibilidad material

Podemos decir que hay imposibilidad material cuando nos encontramos con un obstáculo de carácter físico que no permite ejecutar la sentencia porque el objeto ha desaparecido o

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

28 Artículo 105 LJCA: “1. No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo. 2. Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. 3. Son causas de utilidad pública o de interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional. La declaración de la concurrencia de alguna de las causas citadas se hará por el Gobierno de la Nación; podrá también efectuarse por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma cuando se trate de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y el acto, actividad o disposición impugnados proviniera de los órganos de la Administración de dicha Comunidad o de las Entidades locales de su territorio, así como de las Entidades de Derecho público y Corporaciones dependientes de una y otras. La declaración de concurrencia de alguna de las causas mencionadas en el párrafo anterior habrá de efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de la sentencia. El Juez o Tribunal a quien compete la ejecución señalará, por el trámite de los incidentes, la correspondiente indemnización y, si la causa alegada fuera la de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, apreciará, además, la concurrencia de dicho motivo.

Artículo 18 LOPJ: “1. Las resoluciones judiciales solo podrán dejarse sin efecto en virtud de los recursos previstos en las Leyes. 2. Las sentencias se ejecutarán en sus propios términos. Si la ejecución resultare imposible, el Juez o Tribunal adoptará las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, y fijará en todo caso la indemnización que sea procedente en la parte en que aquella no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, declarada por el Gobierno, podrán expropiarse los derechos reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme, antes de su ejecución. En este caso, el Juez o Tribunal a quien corresponda la ejecución será el único competente para señalar por vía incidental la correspondiente indemnización”.

29 GÓMEZ FERRER RINCÓN, Rafael. *La imposibilidad de ejecución de las sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, pág. 264.

porque se ha destruido,³⁰ si bien, la mera existencia de dificultades prácticas no supone *per se* que estemos en presencia de imposibilidad material.

En materia urbanística es habitual alegar la imposibilidad material cuando se ordena el derribo parcial como ocurre cuando sólo una parte de la construcción rebasa la licencia otorgada y por ello sólo una parte es ilegal.

Esta causa, que debe ser interpretada restrictivamente³¹, ha sido aplicada en diversas ocasiones por la jurisprudencia, así cabe destacar entre otras:

- Auto del TS de 11 abril de 1990 (RJ 1990/3639) que acepta la imposibilidad material de ejecución de una sentencia que había ordenado la demolición parcial de un edificio al considerar que había quedado probado técnicamente que la demolición era imposible y sólo cabría una demolición total del edificio. La demolición total fue considerada como un atentado al principio de proporcionalidad entre lo estrictamente lícito y la medida que lo sancionara.
- STS de 13 de diciembre de 1990 (RJ 1990/9963) que también acepta la imposibilidad material en la demolición parcial de un edificio porque ello supondría un grave riesgo para la estabilidad de todo el edificio.
- STS de 27 de julio de 2001 (RJ 2001/8327) que confirma el auto de 20 de abril de 1998 del TSJ de Galicia en cuanto a apreciar una causa de imposibilidad material en la ejecución de una sentencia que obligaba a la demolición de dos plantas de un edificio de Ourense en cuanto se extralimitaba de lo que permitía el planeamiento urbanístico. El TS parte de que la única solución técnica viable sería la demolición total del edificio puesto que la demolición parcial dejaría afectado al edificio de tal manera que no se podría garantizar en lo sucesivo la seguridad de las personas.

La inviabilidad técnica es, efectivamente, la causa que va a determinar una imposibilidad material de ejecución de las sentencias, el que se pueda determinar si concurre o no esta causa de inejecución dependerá siempre, por tanto, de los **dictámenes periciales de carácter técnico**.

No obstante lo anterior, hay que poner de manifiesto las siguientes cuestiones:

- Hoy en día el estado de la técnica permite hacer frente a muchos supuestos que antes se configuraron como de imposibilidad material: STS de 7 de diciembre de 2002 (RJ 2002/10840) en el que el Ayuntamiento de As Pontes de García Rodríguez plantea la excepción de imposibilidad material en la ejecución de una sentencia de condena al derribo de la tercera planta de una casa cuartel de la Guardia Civil en base a que afectaría a la totalidad del edificio. El TS entendió que la prueba practicada en el incidente demostró que no se causarían perjuicios irreparables en el edificio. Hoy en día la técnica ofrece soluciones suficientes como para que las sentencias urbanísticas

30 M.C. ESCUDERO HERRERA *Los obstáculos a la efectividad de las sentencias en el contencioso-administrativo y sus soluciones* citado por GEIS I CARRERAS op.cit. pág. 205-206.

31 STS de 26 de enero de 1999 (RJ 1999/357) que desestimó la presencia de dicha causa en la reconstrucción ilegal del teatro romano de Sagunto STS de 2 de febrero de 2000.

puedan ejecutarse, limitándose la excepción de imposibilidad material a casos muy excepcionales.

- Hay que diferenciar la inviabilidad técnica, que sí puede dar lugar a una causa de imposibilidad material, de la mera dificultad o complejidad técnica que no se puede configurar como tal³².
- Principio de proporcionalidad: normalmente este principio es invocado por las partes obligadas a ejecutar la sentencia para que se permita mantener intacta parte de la superficie de un edificio que se ha entendido ilegal, así, la jurisprudencia ha considerado que la aplicación del principio de proporcionalidad está en gran medida ligada al grado de ilegalidad de la construcción: cuanto más ilegal sea la construcción menos aplicabilidad puede tener este principio, es decir, el principio de proporcionalidad juega en el proceso judicial previo cuando la ilegalidad es mínima, pero no es invocable en fase de ejecución para minimizar las consecuencias del fallo.

Por último, hay que poner de manifiesto que acordada la imposibilidad material si se modifica el estado de la técnica o las condiciones puede reiniciarse ejecución, a partir del artículo 109 LJCA, hasta que no conste en autos la total ejecución de la sentencia.

4.3 Imposibilidad legal

La imposibilidad legal de ejecución de sentencias trae su causa del cambio sobrevenido de la norma que fundamentaba el acto y la consiguiente modificación de los efectos en la situación jurídica. Esto se produce con frecuencia en el ámbito urbanístico cuando la posterior alteración del planeamiento urbanístico hace legal el contenido del acto anulado. Se trata de un límite a la ejecución de sentencias, una excepción al principio general de ejecución de las sentencias en sus propios términos por motivos de legalidad³³.

Constituye una excepción que, pese a ser aplicable a la generalidad del ordenamiento administrativo, incide de manera especial en el ámbito urbanístico, así cabe aquí recoger las palabras el propio TS en la Sentencia de 6 de junio de 2001(RJ 2001/3813) que pone de manifiesto que: *“la naturaleza normativa del planeamiento, que sirve de cobertura a las licencias y, su modificabilidad en el tiempo, hacen mucho más elásticas las ejecuciones de sentencia en este ámbito de lo que lo son en otros campos del proceso contencioso, pues el cambio de legislación aplicable es susceptible de generar inejecuciones de sentencia que, difícilmente, tienen cabida en otros ámbitos administrativos.”* (Fdto. Jco. 1º).

Una de las causas que subyace en la ejecución de sentencias es precisamente el largo lapso de tiempo que transcurre hasta que efectivamente es ejecutada, como sostiene GEIS I CARRERAS, la ejecución del fallo de una sentencia se eterniza y llega a plazos de diez o quince años y en el peor de los casos, queda paralizada la ejecución por la concurrencia de la excepción de imposibilidad legal, estableciéndose una relación directa entre el largo período transcurrido y la notoriedad de la imposibilidad legal en el ámbito urbanístico en

32 STS de 22 de noviembre de 2005 (RJ 2006/4140) citada por GÓMEZ FERRER RINCÓN *op.cit.* págs. 190-191.

33 LIZARRAGA, José Antonio “Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia urbanística.” *Revista Aranzadi Doctrinal* núm.3/2009. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009 citando a Gimeno Sendra, Moreno Catena, P. Sala Sánchez, López Gil y Gómez Ferrer Rincón. Página 3 del documento electrónico.

la medida en que resulta insostenible que durante el plazo de 15 años no se dicte una nueva normativa que afecte al fallo.³⁴ Por tanto, es necesario agilizar la justicia y la fase de ejecución para reducir los supuestos de imposibilidad legal y dar una mayor efectividad a los fallos judiciales.

Vamos a analizar los distintos supuestos en que ha sido alegada la imposibilidad legal como causa de inejecución de sentencias en el ámbito urbanístico sistematizándolos en los siguientes:

4.3.1 Casos en los que se dicta una nueva licencia que ampara la construcción que había sido declarada ilegal

El supuesto de hecho sería el de sentencias que obligan a la demolición de una obra por haber sido construida sin licencia o rebasando la licencia otorgada. En el momento en que acaba el proceso judicial y tenemos una sentencia firme, la realidad jurídica es la de la existencia de una nueva licencia que legitima lo construido, sin necesidad de haber modificado el planeamiento, puesto que el otorgamiento de esta segunda licencia está dentro de los límites permitidos por el plan vigente. Pensemos que se puede llegar a la vía contenciosa porque el expediente de reposición de legalidad en vía administrativa no se inicie (alegando inactividad administrativa y resolviendo el juzgado de lo contencioso la demolición) o fracase (derivando finalmente en una orden de derribo del Ayuntamiento que se recurre y que con posterioridad se quiere evitar a través de este mecanismo). La sentencia determina la obligación de demoler, pero, en ese momento, hay ya una licencia que legaliza la obra y en el incidente de ejecución se plantea imposibilidad legal.

El TS en sentencia de 26 de enero de 2005 estima la excepción de imposibilidad en la ejecución de una sentencia ante la concesión sobrevenida de una licencia diciendo expresamente “...el referente no es ya la licencia de 1993, a la que no se adecuaban las obras inicialmente ejecutadas, sino una posterior de 1994, que autoriza una mayor altura, pero dentro del límite permitido por las Normas Urbanísticas. La acomodación de la construcción a aquella licencia inicial, o lo que es igual, la ejecución de la sentencia en sus propios términos, se ve obstaculizada por una nueva sentencia que, en cuanto acomodada a las Normas, se erige como causa de imposibilidad legal de aquella ejecución³⁵.”

4.3.2. Cambios normativos que legalizan las construcciones ilegales; esto puede deberse a:

4.3.2.a) Cambio en el planeamiento urbanístico cuando la licencia declarada ilegal era contraria al mismo. Requisitos para que pueda apreciarse la imposibilidad legal

En primer lugar hay que plantearse si una vez que se ha producido la modificación en la normativa urbanística que ampara la edificación realizada, se entiende automáticamente que la ejecución de la sentencia es imposible o es necesario el **acto administrativo de legalización**, esto es, que se dicte una nueva licencia que ampare la construcción de conformidad con la nueva norma urbanística.

34 GEIS I CARRERAS, GEMMA *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Editorial Atelier, 2009, página 235.

35 STS de 26 de enero 2005 (RJ 2005/1521) Citada en GEIS I CARRERAS, Gemma *La ejecución de las sentencias urbanísticas*. Editorial Atelier 2009 páginas 242.

Inicialmente la jurisprudencia había entendido que el otorgamiento posterior del acto administrativo de legalización no era necesario. Este ha sido el criterio mantenido por muchas sentencias del TS, entre ellas podemos la STS de 21 de enero de 1999 que expresamente dispone que “...*el acto anulado por la sentencia resulta conforme a derecho como consecuencia del cambio de planeamiento, por lo que la sentencia es inejecutable por imposibilidad legal...*” (Fdto. Jco. 3º)³⁶.

Sin embargo, ha habido un cambio jurisprudencial a partir del 2006, el TS en sentencia de 13 de junio de 2006 (RJ 2006/4606) confirma la sentencia del TSJ de Galicia que entendía necesaria la existencia del acuerdo de la Administración en relación con la legalización, así el TS considera que “... *sólo el dictado de nuevas resoluciones administrativas que justifiquen la plena licitud y amparen por ello la actividad y las obras (y no el mero cambio de la clasificación urbanística del suelo que de no urbanizable común ha pasado a suelo urbano) permitirá descubrir que ya han desaparecido, si ello es posible, todos los obstáculos que se oponían a la legalidad e la instalación en cuestión*” y a partir de aquí se ha mantenido el mismo criterio en sentencias como la de 26 de septiembre de 2006 (RJ 2006/6665), también en relación con la ejecución de una sentencia del TSJ de Galicia por la que se condenaba al ayuntamiento de Moaña a la demolición de 3 plantas de un edificio en la que expresamente se argumenta que “*no basta, para tener por legalizada la obra, con que se apruebe un nuevo planeamiento sino que debe instarse del órgano competente la oportuna legalización, cuya resolución al respecto, ya sea expresa o tácita, será susceptible de control jurisdiccional en fase de ejecución de sentencia...*” (Fdto. Jco. nº 7).

En segundo lugar la jurisprudencia limita esta excepción de imposibilidad legal introduciendo un requisito subjetivo: **el cambio de planeamiento no determinará la imposibilidad de ejecución cuando dicha modificación se haya realizado precisamente con la finalidad de impedir dicha ejecución y no por un motivo de interés general**. Esta doctrina aparece por primera vez de forma clara con la sentencia del TS de 23 de julio de 1998 (RJ 1998/5883) por la que se anuló una licencia para la construcción de una vivienda y ordena la demolición de las obras ilegalmente realizadas. El ayuntamiento de Cercs alega en el recurso de casación una legalización posterior por las Normas Subsidiarias de Planeamiento de una parte de las obras sobre las que pesaba la orden de demolición. El TS desestima este motivo y expresamente dice: “*no es exacto que la legalización del planeamiento produzca una automática legalización ex post facto de todas las edificaciones que resultan conformes en el nuevo aunque no lo fueran en el anterior (...) teniendo bien presente que esta Sala ha declarado reiteradamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia, pese a que formalmente resulta amparada por una nueva ordenación, si estimare ésta ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello derivaren para la Administración*”.

Este criterio doctrinal se ha seguido en numerosas sentencias del TS con posterioridad³⁷, entre ellos en el caso del Fortín de la Reina. Este supuesto parte de la anulación de una licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de Tarragona para la restauración del Fortín de la Reina con el objeto de ser destinado a un restaurante, y en el que, las modificaciones

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

37 Véase STS de 30 e enero de 2001, STS de 5 de abril de 2001 (caso del Fortín de la Reina), STS de 24 de febrero de 2003, de 10 de diciembre de 2003 (relativa a la estación de servicio de Cances) STS de 10 de mayo de 2007, entre otras.

introducidas en el PGOU de Tarragona fueron declaradas nulas por el TSJ entendiendo el TS en casación que nos encontrábamos ante un caso de desviación de poder (STS de 5 de abril de 2001). El TSJ consideró que no estábamos ante una legalidad sobrevenida sino ante una legalidad traída a propósito para impedir la ejecución de la sentencia, lo cual se ha de considerar como un uso desviado de las potestades de planeamiento que corresponden al municipio. El TS confirma la sentencia recurrida rechazando el motivo de casación aducido por el recurrente.

Igualmente podemos destacar el caso de la estación de servicio de Cances³⁸. Tanto el TSJ como con posterioridad el TS negaron la existencia de esa imposibilidad afirmando este último que la Administración, si bien sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística, y por tanto de modificación de las determinaciones aplicables, debe, no obstante, si incide sobre las actuaciones declaradas ilegales en sentencia, demostrar que la modificación no tiene una finalidad de convertir lo ilegal en legal, si no la de atender racionalmente al interés público urbanístico.

Por tanto, y según extraemos de las sentencias mencionadas el TS exige que la parte que alega la imposibilidad cargue con la prueba de que la modificación realizada en el planeamiento no tiene una finalidad ilícita de convertir lo ilegal en legal sino que la modificación operada atiende en realidad a un interés público urbanístico. Este criterio va a ser el que el TC mantuvo también en relación con la validación legislativa de la presa de Itoiz.

Por último, conviene hacer referencia a una tendencia jurisprudencial en la que se acude al principio de proporcionalidad para fundamentar la imposibilidad, así la STS de 25 de junio de 1998 (RJ 1998/4561) admite la causa de imposibilidad legal planteada en el recurso de casación pero matizando que *"no es que la revisión del Plan General impida la demolición decretada en la sentencia, sino que, al haber variado la normativa aplicable, el edificio se ha convertido en legalizable, de forma que iría en contra de las más elementales normas de la lógica y del respeto a la riqueza creada el llevar a cabo la demolición de un edificio que podría ser reedificado a renglón seguido."* (Fdto. Jco. N°4). Según esta tesis el fundamento de la imposibilidad radica en el hecho de que una vez adoptada la nueva normativa proceder a la ejecución sería absurdo e iría contra las reglas de la lógica produciendo una destrucción gratuita de la riqueza³⁹.

Frente a esta última teoría lo cierto es que actualmente el TS se sigue una **tesis restrictiva** a la hora de apreciar la concurrencia de la imposibilidad de ejecución configurándola según su verdadera naturaleza de excepción y así la STS de 10 de marzo de 2008⁴⁰ desestima la imposibilidad legal de ejecución de sentencia, al no admitir el pragmatismo de que es absurdo eliminar una construcción realizada con ausencia de algún requisito cuando justamente una vez destruida la construcción puede nuevamente ejecutarse por haberse obtenido tal requisito, pues –dice la sentencia– este pragmatismo está sometido a los límites del obligado respeto a las resoluciones judiciales y el derecho del litigante que obtuvo una sentencia favorable a que lo resuelto en ella se cumpla, siendo nulas las actuaciones posteriores a la

38 STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/107).

39 GÓMEZ FERRER RINCÓN *op.cit.* págs. 71 y siguientes.

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

firmeza de la sentencia que pretendían habilitar una vía excepcional de dispensa en contra de lo fallado.

Por tanto, podemos concluir que la doctrina mayoritaria aboga por una concepción restringida del uso de la imposibilidad legal que es una excepción al principio general de ejecución de sentencias en sus propios términos y que se basa en la legalización de la obra declarada ilegal fruto de un cambio normativo en el planeamiento urbanístico una vez acreditado que el mismo está suficiente motivado en una razón de interés general y no a una mera legalización traída —en palabras el propio TS— al caso para legalizar puntualmente las obras y eludir con ello el pronunciamiento judicial.

Este es el criterio recogido también por la **LOUGA** que tras la reforma operada por la Ley 2/2010 prevé en el **artículo 94.1** que *“cualquier modificación del planeamiento urbanístico deberá fundarse en razones de interés público debidamente justificadas”*, nuestra ley engloba bajo la denominación *“alteraciones del planeamiento”* dos supuestos: el de revisión del planeamiento general⁴¹ y el de modificación que se configura con un carácter residual para todos aquellos supuestos que no se configuren como revisión. Ese apartado primero del artículo 94 LOUGA es aplicable a ambas clases de alteración, por ello, sólo resultarán admisibles si tienen causa en razones de interés público y resultan motivadas sin que nuestra Ley, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, de cabida a modificaciones *ad casum*.

La jurisprudencia también tiene en cuenta para apreciar la imposibilidad legal el **momento en que se produjo esa modificación del planeamiento**, especialmente analizaremos esto al tratar la nulidad de los actos o disposiciones de actos contrarios al pronunciamiento de la sentencia dictados con la finalidad de eludir su cumplimiento, pero sí que es importante apuntar aquí el cambio jurisprudencial operado por STC 22/2009 de 26 de enero que resuelve un recurso de amparo planteado frente a la suspensión de la ejecución de una sentencia que había anulado una licencia de construcción y ordenado la demolición⁴². El TC entiende que no concurre el supuesto de imposibilidad legal porque *“... no puede admitirse que suponga un supuesto de imposibilidad legal o material la mera expectativa de un futuro cambio normativo,”* (fundamento jurídico nº 3).

Por tanto, podemos decir que para poder apreciar la imposibilidad legal sobrevenida por un cambio de planeamiento la jurisprudencia exige que haya un acto administrativo de legali-

41 La revisión según el apartado 2 del artículo 93 LOUGA se va a producir cuando se adopten nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio o a la clasificación del suelo, motivada por la adopción de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación o por el agotamiento de su capacidad.

42 Los antecedentes de hecho a que se refiere esta sentencia se pueden resumir en lo siguiente: que se plantea un recurso contencioso-administrativo solicitando la ilegalidad de la construcción de una vivienda y de la licencia correspondiente, pidiendo la demolición, se estima el recurso y deviene firme la sentencia. Se solicita la ejecución por el recurrente y el ayuntamiento insta la inejecución parcial y subsidiariamente la suspensión de demolición de las obras declaradas ilegales hasta la aprobación de la revisión del PGOU que estaba en tramitación y que podía dar lugar a la legalización de las obras construidas ilegalmente. Se acuerda en sede contenciosa la suspensión parcial del cumplimiento de la sentencia por entender que, si bien no se ha producido ninguna transformación de la situación con la propuesta de cambio normativo que plantea el Ayuntamiento, *“no puede obviarse en el juicio ponderado y equitativo que debe presidir toda solución, las graves consecuencias que para el titular de las obras conllevaría el cumplimiento inmediato de la ejecutoria sin esperar durante un plazo prudencial que concilie los intereses enfrentados, a discernir, con todos los datos sobre su acomodación a las determinaciones urbanísticas que se proponen revisar a efectos de su posible legalización”*.

Se interpone frente a ese auto recurso de amparo con el objeto de determinar si se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al haber acordado el órgano judicial la suspensión parcial de la ejecución de la sentencia en base a una propuesta normativa que podría afectar a la legalización de la construcción.

zación, que el cambio de planeamiento no se haya realizado precisamente con la finalidad de impedir dicha ejecución sino por un motivo de interés general, y que la modificación del planeamiento se haya realizado de manera efectiva.

4.3.2.b) Cambio legislativo cuando la licencia era contraria a la ley, validaciones legislativas (Presa de Itoiz)

La legalidad de las obras también puede deberse a la aprobación o modificación de una norma con rango de ley, un problema que se plantea con estas validaciones legislativas es que pueden interferir en el principio de separación de poderes porque hay una intromisión del poder legislativo en el poder judicial.

El asunto quizás más destacado de validación legislativa al que dio lugar la presa de Itoiz y a la que se refiere la Sentencia del TC 73/2000, de 14 de marzo. Los antecedentes de hecho que ahora nos interesa serían los siguientes:

- La Audiencia Nacional dictó sentencia por la que se anuló la resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se había aprobado el Proyecto del embalse de Itoiz .
- Se interpuso recurso de casación contra dicha sentencia que fue parcialmente estimatoria limitando la nulidad a una sola parte puesto que afectaba a 500 metros de una zona de protección de Reservas Naturales, en base a la infracción de la Ley Foral 6/1987 de 10 de abril, sobre normas urbanísticas regionales para la protección y uso del suelo no urbanizable. La razón de la anulación era que la zona inundada por el vaso del embalse supondría la desaparición de parte de las bandas de protección de las Reservas Naturales afectadas.
- Lo cierto es que con esas limitaciones la presa resultaba inviable. Un mes antes de que se dictara la sentencia del TS se modifica la Ley Foral 6/1987 a través de la Ley 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra. Con esta Ley las Reservas Naturales ya no debían de contar necesariamente con bandas de protección y en el caso de que las tuviesen se podría realizar en ellas actividades constructivas de interés general. En consecuencia se legalizaba el proyecto de la presa de Itoiz.
- Se plantea a continuación ante la Audiencia Nacional la imposibilidad legal de ejecución de la sentencia del TS de 14 de julio de 1997 y ante esa situación la Audiencia plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 9/1996.
- El TC desestima la cuestión en su Sentencia 73/2000, de 14 de marzo, entendiendo que la aparición de una circunstancia sobrevenida no es en sí misma lesiva del derecho a la ejecución de las Sentencias firmes que consagra el art. 24.1 CE. Ahora bien, *tal imposibilidad de ejecución, para no infringir el art. 24.1 CE, ha de ajustarse, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TC sobre el derecho fundamental a obtener la ejecución de sentencias firmes y la doctrina al respecto del TEDH, a determinadas condiciones o límites: ha de concurrir una finalidad legítima u objetivo de interés general que justifique la sustitución de la ejecución del fallo en sus propios términos y dicha sustitución ha de cumplir el principio de proporcionalidad*, de suerte que ha de asegu-

rarse la proporcionalidad entre el interés encarnada en el nuevo régimen fijado por la legislación sobrevinida y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Entiende el TC que esto se produce en el caso concreto y desestima el recurso de amparo.

- Frente a esta Sentencia del TC se presenta una demanda ante el Tribunal Europeo de derechos Humanos que es desestimada por Sentencia de 27 de abril de 2004. En la **normativa gallega** nos encontramos con diversos ejemplos de validaciones legislativas que podrían alegarse como causa de imposibilidad legal, como las disposiciones transitorias décimo primera, décimo segunda y décimo tercera de la Ley 9/2002.

Estas previsiones de la LOUGA pueden servir, en procesos judiciales abiertos, para justificar la existencia de imposibilidad legal en la ejecución de la sentencia que se dicte y, por otro lado, tienen un carácter preventivo de futuras acciones que se pudieran ejercitar en estos casos de edificaciones y actividades que hasta ese momento eran ilegales.

4.3.2.c) Breves conclusiones

Conforme a lo expuesto en los dos últimos apartados podemos concluir que la ejecución de sentencias se ve afectada por la cláusula *rebus sic stantibus* y que, en la medida en que se produzca un cambio normativo que modifique la situación inicial, la ejecución de la sentencia, y con ello los derechos e intereses de las partes, van a verse afectados por esa nueva circunstancia surgida a posteriori.

Sin embargo, como hemos analizado la doctrina jurisprudencial es cada vez más estricta a la hora de apreciar la imposibilidad exigiendo que la modificación se haya producido por una razón atendible de interés general y que no se aprecie una finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia.

4.3.3 Existencia de terceros adquirentes de buena fe del artículo 34 de la Ley Hipotecaria:

La inactividad de la Administración condenada puede dar lugar a la aparición de daños que sufrirán terceros ajenos a la contienda judicial, como ha ocurrido en numerosas ocasiones con los terceros adquirentes de viviendas condenadas a la demolición unos años antes de la formalización de las transmisiones de los inmuebles. En esta materia lo cierto es que ha habido también discrepancia en la doctrina jurisdiccional, así frente a determinados judiciales (STS de 28 de junio de 2006⁴³) que admitieron la existencia de terceros de buena fe como una causa de imposibilidad legal de ejecución, la doctrina mayoritaria rechaza este argumento.

Hay que partir del Auto TS de 25 de marzo de 1987 (RJ 1987/3808) en el que se abordaba la ejecución de la demolición de un edificio de Collado -Villalba, el TS pone de manifiesto que los terceros adquirentes pueden ejercitar la acción frente al transmitente para que los indemnice por daños y perjuicios y esta es la idea que va a fundamentar el razonamiento del Tribunal en posteriores pronunciamientos para sostener que la existencia de terceros adquirentes de buena fe no es causa para determinar la imposibilidad de ejecución.

43 SSTS de 28 de junio de 2006 (RJ 2006/8477).

Así, en el ATS de 23 de Julio de 1999 (RJ 1999/5895) el TS se refiere al artículo de la Ley de Suelo de 1976 afirmando que el tercer adquirente tiene el deber de conocer la situación urbanística de la edificación que adquiere, indicando que “concebir las cosas de otra manera comportaría que los procesos urbanísticos estuvieran en permanente revisión como consecuencia de la movilidad de las titularidades de las edificaciones que constituyen el objeto procesal del litigio” (Fdto. Jco. N°4). Esta obligación de conocer la situación urbanística de la edificación se ve reforzada por lo dispuesto en el **artículo 51 TRLS** que prevé que *“serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: 6. La interposición del recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención. 7. Las sentencias firmes en las que se declare la anulación a que se refiere el apartado anterior, cuando se concreten a fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.”* Pese al avance que supone, en esta materia de protección a los terceros, la posible inscripción de los recursos y las sentencias, lo cierto es que existen dificultades prácticas derivadas de la necesidad de que la sentencia que declara la anulación de un plan urbanístico sea firme. Esto va a conllevar un largo período de tiempo en el que puede haber sucesivas transmisiones de la propiedad y en el que no haya constancia registral de la nulidad del instrumento urbanístico, y, por otra parte, es necesario que el titular haya participado en el procedimiento con lo que la aplicabilidad práctica de este precepto se ve limitada.

Nos vamos aquí a referir también al supuesto, ya comentado, en el que el TSJ de Galicia condenaba a ejecutar un acuerdo del propio ayuntamiento de Moaña que ordenaba la demolición de tres plantas de un edificio, planteándose también además del cambio de planeamiento si era una causa de imposibilidad de ejecución la existencia de terceros adquirentes de buena fe. Entendió también aquí el Tribunal Supremo que no concurría esta causa de imposibilidad pues *“...la fe pública registral y el acceso de sus titularidades dominicales al Registro de la Propiedad no subsana el incumplimiento del ordenamiento urbanístico, ya que los sucesivos adquirentes del inmueble se subrogan en los deberes urbanísticos del constructor o del propietario inicial de manera que cualquier prueba tendente a demostrar la condición de terceros adquirentes de buena fe con su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad carece de relevancia en el incidente sustanciado.”* (Fundamento Jurídico 2º STS de 26 de septiembre de 2006).

Por último, cabe destacar la STS de 18 de marzo de 2008 (RJ 2008/1756) que recordando doctrina anterior del tribunal, considera que *“...la posterior inscripción registral, alteradora de la situación existente en el momento de la decisión administrativa, y la protección de tal situación derivada del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no puede ser un obstáculo jurídico para la ejecución de una sentencia firme”* (Fdto. Jco. N° 8).

Como hemos visto, el TS en su doctrina mayoritaria niega que la existencia de terceros adquirentes pueda entenderse como un supuesto de imposibilidad de ejecución de la sentencia que se dicte, debiendo procederse a la demolición de las construcciones y entendiendo que los terceros sólo tendrían derecho a la indemnización que deberán hacer efectiva frente al transmitente de los bienes.

4.3.4 Existencia de obras públicas y bienes de uso o servicio público:

Por último, dentro de la imposibilidad, nos planteamos si la existencia de una obra pública o de bienes de uso o servicio público (pensemos en supuestos de construcción de una autovía, un centro penitenciario o un polideportivo) puede considerarse causa suficiente para inexecutar una sentencia que ordene su demolición.

El TS se ha debatido entre considerar que nos encontramos ante supuestos de imposibilidad de ejecución y entender que, más que una imposibilidad, estos casos conllevarían una modificación de las consecuencias de la nulidad (SSTS de 11 de noviembre 1993- RJ 1993/8202- o de 27 de noviembre 1999 –RJ 2000/1378-). Las consecuencias prácticas van a ser las mismas: no se va a demoler la construcción y en lugar de reponer la situación a su estado primitivo se va a acordar una indemnización de daños y perjuicios.

Sin embargo, hay que subrayar un posible cambio de tendencia en la STS de 22 de diciembre de 2008⁴⁴ relativa a la demolición de un polideportivo y de una plaza pública, según la cual, esta demolición “no puede constituir en absoluto un supuesto de imposibilidad de ejecución de una sentencia, ni material (pues, obviamente, la demolición como operación técnica es sin duda posible, de la misma manera que lo es la demolición de parte de un hotel) ni legal (pues el carácter de unos bienes municipales como bienes de uso o servicio público o general no impide su demolición cuando, como aquí, se han erigido ilegalmente y así lo ha declarado una sentencia firme; en absoluto puede aceptarse que los bienes municipales de propios, comunales o de dominio público, sean inmunes a las decisiones judiciales; si el origen de esos bienes es ilegal, se impone su desaparición)”, afirmando que otra cosa “significaría abrir una brecha de incalculables consecuencias en el sistema de ejecución de las sentencias, que carecería de cualquier apoyo legal”. Una sentencia que entendemos más respetuosa con el derecho fundamental a la ejecución de los fallos judiciales.

4.4 Otros supuestos

Para terminar con las causas de inexecución de las sentencias, tenemos que hablar de la **expropiación de derechos**, que aparece regulada en los artículos 18.2 LOPJ y 105.3 LJCA, la expropiación de derechos reconocidos en la sentencia se puede deber básicamente a tres causas: alteración grave del libre ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos, temor fundado de guerra o quebranto de la integridad del territorio nacional.

Sólo hay un motivo que ha tenido reflejo jurisprudencial, a él que refirió un Auto del TS⁴⁵ relativo a la ejecución de una sentencia que anulaba un expediente expropiatorio de unos terrenos en los que había un manantial necesario para el abastecimiento de agua de una población, en él se cita el artículo 18.2 LOPJ aunque finalmente no se configuró por el Tribunal como un caso de expropiación de derechos, sino como un supuesto de imposibilidad.

Supuestos semejantes al citado, en los que la ejecución de una sentencia puede determinar la falta de continuidad de un servicio público, son los que la doctrina entiende que podrían incluir en estos casos el 105.3 LJCA. Como analizamos en el apartado anterior, entrarían

⁴⁴ STS de 22 diciembre de 2008 (RJ 2009/365).

⁴⁵ ATS de 19 de enero de 1994 (RJ 1994/50).

en íntima conexión con los supuestos de construcción de obras públicas y en los que como hemos visto el TS califica, en ocasiones, como casos de imposibilidad.

4.5 Aspectos procesales

Como ya hemos analizado al hablar de la ejecución forzosa, el procedimiento para tratar todas estas causas de inejecución va a ser la cuestión incidental del artículo 109 LJCA.

Por lo que respecta a la imposibilidad material o legal, el artículo 105.2 prevé que *“si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.”*

En cuanto a la **legitimación** para alegar la imposibilidad, en principio y en base al art. 105.2 LJCA, la legitimación corresponde al órgano administrativo que ha de cumplir la sentencia, los problemas se plantean cuando la administración permanece inactiva y no plantea la inejecución de la sentencia si hay causa para ello, o bien si procede a ejecutar la sentencia y hay partes en el proceso que consideran que cabe acudir a la imposibilidad. En base al mencionado precepto deberíamos negar la legitimación y así lo ha hecho el TS en algunas ocasiones⁴⁶.

No obstante, en otros pronunciamientos, el TS ha indicado que los interesados, si bien no podían interponer directamente el incidente de inejecución, podían iniciar un expediente administrativo solicitando la declaración de imposibilidad e, incluso, yendo más allá, ha admitido, en otras ocasiones, que todas las partes personadas puedan iniciar este incidente en base al principio de tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE⁴⁷. Como ha sostenido un sector doctrinal esta interpretación tiene difícil acogida con la literalidad del artículo 105.2 LJCA, pero sí sería conveniente, para solucionar los problemas que se plantean en estos supuestos, como reflexión de *lege ferenda*, que se introdujera la posibilidad de que los interesados pudieran solicitar la inejecución por imposibilidad ante la administración y ante la resolución del expediente administrativo acudir a la vía judicial solicitando esa medida⁴⁸.

Pues bien, recientemente el TS ha acogido esta concepción y en Sentencia de 9 de abril de 2008 (RJ 2008/2035) ha puesto de manifiesto que: *“En cuanto a la legitimación para plantear ante el tribunal al que compete hacer ejecutar la sentencia la imposibilidad material o legal de hacerlo(...), es el órgano administrativo encargado de su cumplimiento quien lo debe pedir, si bien los afectados por la sentencia están facultados para reclamar de ese órgano obligado al cumplimiento que suscite tal cuestión ante el juez o tribunal competente*

46 STS de 8 de octubre de 1999 (RJ 1999/7206), en base al artículo 107 de la anterior Ley de Jurisdicción de 1956, que se pronunciaba en semejantes términos al actual artículo 105.2 LJCA, en el que se denegó la legitimación a los titulares de un chalet cuya licencia había sido anulada para alegar la imposibilidad de ejecución en base a la presentación de un proyecto de legalización del ático de la vivienda o STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/317).

47 ATS de 10 de junio de 1997 (RJ 1997/5438).

48 ALBAR GARCÍA y otros, op.cit. pág. 160-161.

para ejecutarla, de modo que, si no lo hiciese o se negase a ello, cabe que los interesados o afectados se dirijan a éstos solicitando que se pronuncien acerca de la imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia.”

En lo relativo al **cauce procesal** a seguir, el artículo 105.2 dispone que previa audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal apreciará la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando, en su caso, la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. En principio, el procedimiento se considera como único, pero el TS ha manifestado que no hay inconveniente en que simplemente se fijen aquí las bases para la determinación de la cuantía de la indemnización y sea en la ejecución de la resolución en la que se realice la definitiva concreción de la misma. En la práctica, en muchos supuestos, nos encontramos con dos fases diferenciadas, una para determinar si existe o no la causa de imposibilidad y otra, abriendo una pieza separada, para fijar la indemnización que corresponda. Sería conveniente, para agilizar esta cuestión y no demorar más el proceso que a estas alturas se habrá vuelto eterno para las partes, resolver en un solo trámite ambas cuestiones en consonancia con lo que ya recoge la LEC en su artículo 393 respecto a las cuestiones incidentales.

Por último, nos referiremos al **plazo de 2 meses** al que se refiere el artículo 105.3 LJCA para poner en conocimiento del Tribunal la imposibilidad de cumplir la sentencia. Pese a la literalidad del precepto, lo cierto es que el TS inicialmente matizó y flexibilizó este plazo, así en su Auto de 28 de 1990 (RJ 1990/2264) estableció que el cómputo ha de entenderse desde que surja la causa de imposibilidad material o legal. Indicando también que el plazo de dos meses no puede calificarse como de caducidad en términos absolutos y si verdaderamente concurre una causa de imposibilidad ha de plantearse y resolverse el incidente. (ATS de 6 de abril de 1992 (RJ 1992/2623)).

Sin embargo, en pronunciamientos más recientes, STS de 9 de abril de 2008 (RJ 2008/2035) o STS de 17 de noviembre de 2008 (2008/5964) entiende que **no se puede flexibilizar en exceso el término que establece el art. 105.2 LJCA** considerando que “si no se fijase un plazo legal para promover el incidente de inejecución de una sentencia por imposibilidad legal o material, cabría la posibilidad de que, en cualquier momento ulterior, se tome un acuerdo o se promulgue una disposición que traten de hacer imposible la ejecución de la sentencia, de modo que, en virtud del principio de seguridad jurídica en el cumplimiento de las sentencias, la ley ha determinado el plazo de dos meses, que, como se indica en la sentencia de esta Sala de fecha 22 de diciembre de 2003, se interpretó por la jurisprudencia de forma estricta y que, aún admitiendo precisiones o matizaciones en algunos pronunciamientos, ha de respetarse siempre para salvaguardia del aludido principio que garantiza la ejecución de las sentencias en sus propios términos...”

5 Nulidad de actos y disposiciones contrarios al pronunciamiento de la sentencia dictados con la finalidad de eludir su cumplimiento. Procedimiento

Como ya habíamos avanzado al hablar de la ejecución fraudulenta uno de los principales problemas en la ejecución de procesos urbanísticos es el deslindar cuándo estamos ante

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

verdaderos supuestos de imposibilidad y cuándo ante casos de ejecución fraudulenta en los que se dictan actos y disposiciones que han de ser anulados porque su única finalidad es eludir el cumplimiento de los pronunciamientos judiciales.

El artículo 103 en sus números 4 y 5 dispone que: “4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. 5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley”.

En el ámbito urbanístico, estaríamos en presencia de un supuesto calificable como de “desviación de poder”⁴⁹ que se concreta en un planeamiento aprobado posteriormente o una licencia posterior dictada con la finalidad de eludir el cumplimiento de una sentencia, que, precisamente, habría acordado la nulidad del anterior planeamiento o de la previa licencia.

Ámbito de aplicación: actos administrativos (especialmente licencias urbanísticas e instrumentos de gestión urbanística) y disposiciones reglamentarias (planes urbanísticos), quedarían fuera los casos de validaciones legislativas, cuya ilegalidad deberá determinarse ante el TC a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad.

Requisitos para acordar la nulidad:

- **Requisito objetivo:** es necesario que el acto o la disposición sea contrario al pronunciamiento de la sentencia. Se ha planteado aquí si esta referencia ha de circunscribirse al pronunciamiento del fallo o se ha de extender también a los fundamentos jurídicos de la sentencia. La doctrina⁵⁰ es partidaria de entender una concepción amplia incluyendo la parte dispositiva y los fundamentos jurídicos. En la práctica la cuestión es poco relevante porque resulta difícil pensar en supuestos que no sean contrarios al fallo y sí a los fundamentos jurídicos.
- **Requisito subjetivo:** finalidad de eludir el cumplimiento de los pronunciamientos de la sentencia.

Desde el punto de vista jurisprudencial hay que distinguir 2 supuestos:

- modificaciones del régimen jurídico urbanístico producidas antes o paralelamente al proceso judicial: en este caso la jurisprudencia es más reacia a acordar la nulidad. Así podemos citar la STS de 28 de marzo de 2006 (RJ 2006/3138) en la que se parte de una Orden de la consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo de la Junta de Extremadura que aprobaba definitivamente la revisión de un PGOU y respecto a la

49 En este sentido STS de 21 de junio 2005 (RJ 2005/8968) «el artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción, en sus apartados 4 y 5, permite que en el procedimiento de ejecución, resolviendo un mero incidente en él planteado, se declare la nulidad de actos o disposiciones administrativas distintas, claro es, de las que ya fueron enjuiciadas en la sentencia en ejecución. Pero para ello exige, no sólo que el acto o disposición sea contrario a los pronunciamientos de dicha sentencia, sino, además, que se haya dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento. **El precepto contempla, pues, un singular supuesto de desviación de poder, en el que el fin perseguido por el acto o disposición no es aquel para el que se otorgó la potestad de dictarlo, sino el de eludir el cumplimiento de la sentencia».**

50 GEIS I CARRERAS op.cit. pág. 154 y MARTÍN DELGADO *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo* págs. 146-148.

cual el TSJ acuerda la nulidad apreciando la finalidad elusiva, en la medida en que la revisión iba dirigida a legalizar un edificio construido contraviniendo las previsiones del plan urbanístico vigente, pues bien el TS en sentencia de 28 de marzo de 2006 determinó que no eran nulas basándose en tres argumentos (fundamento jurídico 6º):

- el órgano que dictó el acto fue uno distinto al que hizo la modificación,
 - la tramitación de la revisión del PGOU se había iniciado con anterioridad a la fecha de concesión de la licencia luego anulada,
 - y, por último, hace una mención especial al elemento temporal puesto que la sentencia fue dictada más de dos meses después a la fecha de la mencionada orden de la consejería.
- modificaciones realizadas una vez recaída la sentencia: hay algunos supuestos en que el TS ha apreciado la voluntad elusiva en base al hecho de que se haya instaurado la modificación con posterioridad al fallo y no esté suficientemente motivada esa modificación o revisión del plan⁵¹. Sin embargo, también nos encontramos con sentencias en sentido contrario, en las que se concluye que el elemento temporal no puede ser un factor determinante para poder apreciar la concurrencia del ánimo elusivo en una revisión del plan urbanístico aprobada a posteriori de la sentencia anulatoria de una licencia (así, STS de 10 de julio de 2008 —RJ 2008/5733— en relación a una licencia de obras de una estación de servicio).

GEIS I CARRERAS⁵², tras realizar un importante análisis jurisprudencial en la materia, pretende objetivizar el elemento subjetivo en base al momento temporal en el que se realiza la modificación del planeamiento o se dicta esa nueva licencia legalizadora; nosotros, sin embargo, entendemos que **si bien el elemento temporal puede ser un indicio de esa finalidad elusiva, para ver si estamos ante un verdadero supuesto de imposibilidad o ante una técnica defraudatoria lo determinante va a ser si ese acto o disposición posterior que viene a legalizar el acto declarado nulo por la sentencia responde a una causa de interés general o es una mera legalización traída al caso concreto, tal y como hemos expuesto al hablar de la imposibilidad legal. Lo fundamental es que el acto o disposición posterior esté suficientemente motivado y no constituya una mera dispensa particular prohibida por el ordenamiento jurídico.**

En lo que se refiere al **PROCEDIMIENTO** para declarar la nulidad del acto o disposición, será la vía incidental del artículo 109 LJCA. Vamos a mencionar algunas peculiaridades en materia de legitimación y competencia.

Legitimación: se requiere que la actuación del expresado órgano se produzca “*instancia de parte*”. En cuanto a la legitimación de las personas afectadas: el artículo 103.5 se refiere, exclusivamente, a la parte para solicitar la nulidad de los actos dictados con posterioridad

51 En este sentido STS de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367) referente a la nulidad de una licencia de obras y de actividad a favor de la Confederación Hidrográfica de Aranda del Duero por incumplimiento de la distancia mínima a núcleo de población. Se otorga a continuación una nueva licencia que va a justificar la estación depuradora. Pues bien, en el fundamento jurídico 4º se estableció que **todas estas actuaciones son posteriores a la firmeza de la sentencia y lo que con ellas se pretendía era precisamente habilitar una vía excepcional de dispensa que ya no tiene cabida, precisamente por ser contraria a lo decidido en la sentencia.**

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

a la sentencia que sean contrarios a los pronunciamientos de la misma. Esto impediría que tal solicitud pudiera ser formulada por los meramente afectados a que se refiere el artículo 109.1 LJCA, pese a ello, la STS de 1 de marzo de 2006 (RJ 2006/2070) permite también interponer a las personas afectadas este incidente de nulidad. Por otra parte, a la luz de la sentencia de 22 de abril de 2010⁵³ también cabría aquí una aplicación de la acción pública urbanística con el objeto de dar una mayor protección a la legalidad.

Por lo que respecta a la **competencia**, el artículo 103.5 LJCA prevé que “*órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley*”.

En la práctica esto va a suponer que los Juzgados de lo contencioso-administrativo no tendrán competencia para anular un plan urbanístico porque los competentes son los TSJ. La consecuencia es que va a ser necesario un nuevo recurso contencioso-administrativo ante el TSJ para proceder a declarar la nulidad de la disposición defraudatoria. Esta limitación va a conllevar que en los supuestos de modificaciones de planes que vienen a legalizar de forma fraudulenta licencias anuladas en vía judicial, sea necesario abrir un nuevo recurso para declarar su nulidad con los consiguientes costes económicos y la dilación temporal que va a suponer para los interesados.

6 Facultades procesales de que disponen los jueces y tribunales para llevar a efecto las sentencias

Podemos clasificarlas en:

Declarativas, aquí incluiríamos:

- La anulación de disposiciones o de actos administrativos contrarios al fallo (artículo 103.4 y 5) a que ya nos hemos referido.
- La responsabilidad patrimonial de la Administración (artículo 108.2 LJCA) y que se podrá exigir sin perjuicio de las multas coercitivas que se impongan (art. 112.a. LJCA). Esta responsabilidad se regulará por lo dispuesto en el título X de la L.30/92 y por lo establecido en el Reglamento 429/1993 por el que regula los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Dispositivas: nos encontramos con distintas posibilidades de ejecución por sustitución a que se refiere el artículo 108.1 LJCA. Serán de aplicación cuando la sentencia condene a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto y este mandato sea incumplido:

- **Ejecución directa por el juez o tribunal**: se trata de ejecutar la sentencia a través de sus propios medios, como dice el artículo 108.1 a) LJCA. Lo que supone que el Juez o Tribunal proceda a la ejecución de la sentencia con los propios elementos

53 Vid *supra* página 16 del presente trabajo.

personales situados en el ámbito del Poder Judicial y sin la colaboración personal de las autoridades, funcionarios o agentes de la propia Administración. Esta posibilidad existirá cuando pueda sustituirse el fallo dictando un auto consistente por ejemplo en la denegación o concesión de una licencia urbanística.

- **Ejecución sustitutoria directa a través de un comisario:** El artículo 108.1 a) LJCA prevé la posibilidad de requerir la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto. Sería el supuesto del “*comisario judicial*”, que actuaría con la concreta habilitación jurisdiccional y sin necesidad de decisión o acuerdo alguno de los órganos de gobierno municipales o autonómicos. Parece coherente acudir, en este supuesto, primero a la administración condenada (normalmente los ayuntamientos, en casos urbanísticos) y después a una tercera administración (como puede ser la administración autonómica). Es una posibilidad de la que se ha utilizado muy poco y que ofrecería soluciones interesantes en la práctica.
- **Ejecución subsidiaria:** a ella se refiere el artículo 108.1 b) al contemplar la posibilidad de que el Juez o Tribunal proceda a adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido. Se menciona, a continuación, de forma expresa la indicada ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada. En la práctica esto supondría instar, por ejemplo, a una empresa constructora a realizar la demolición con cargo a la administración condenada, lo cual requerirá que se trate de condenas de hacer materiales.

No obstante, el poder de sustitución en la ejecución de sentencias urbanísticas tiene unos límites, por una parte, se restringe a condenas de hacer tal como dice el precepto “*realizar una determinada actividad o a dictar un acto*” y, por otra, se plantean problemas especialmente cuando entramos en el terreno de las **potestades discrecionales** (como sería la potestad planificadora⁵⁴ y la gestión urbanística). En este último ámbito la jurisprudencia niega que el juez ejecutante pueda sustituir la decisión administrativa cuando deba ser resultado de una potestad discrecional salvo que, en la propia sentencia se hayan eliminado los elementos de discrecionalidad de la actuación administrativa, así la sentencia del TSJ de Galicia (TSJG) de 11 de mayo de 2004, sobre el PGOM-9 de A Coruña afirmó que:“(…) *En otro sentido, es preciso subrayar el carácter ampliamente discrecional del planeamiento, con independencia de que existan aspectos rigurosamente reglados. Es cierto que el “genio expansivo del Estado de Derecho” ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial.*”.

En relación también con las facultades discrecionales de la Administración, hay que tener en cuenta el límite del **artículo 71.2 LJCA** según el cual los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni po-

54 STS de 14 de febrero 2007 (RJ 2007/1803) “*Es doctrina absolutamente consolidada de esta Sala que el ejercicio del “ius variandi” que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo, es materia en la que actúa discrecionalmente -que no arbitrariamente-*”.

drán determinar el contenido discrecional de los actos anulados. Por ello, anulado un plan urbanístico el juez podrá acordar la demolición por sustitución ejecutoria pero lo que no podrá hacer será dictar un nuevo Plan en sustitución del anulado, lo único que cabrá aquí será utilizar las facultades del artículo 112 LJCA que ahora analizaremos.

- **Medidas de carácter conminatorio del artículo 112 LJCA**, este precepto prevé que transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el Juez o Tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado. No se trata de un *numerus clausus*, sino que se deja abierta al juez o tribunal la posibilidad de adoptar las medidas que estime necesarias, especialmente podemos pensar aquí en la adopción de medidas coercitivas que estimulen el cumplimiento como serían los requerimientos.

No obstante, el precepto especifica que, acreditada su responsabilidad, y previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o la Sala **podrán**:

- Imponer **multas coercitivas** de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar.

Para la aplicación de estas multas, el legislador se remite al nuevo régimen previsto en el artículo 48 de la misma LJCA referente a las multas por falta de remisión del expediente, en este último precepto se hace responsable del impago de la multa a la propia Administración -sin perjuicio de la posterior repercusión sobre el responsable- en el supuesto de imposibilidad de determinación individualizada de la autoridad o empleado responsable (apartado 7.2º), y en el que el sancionado cuenta con el recurso de súplica en los términos previstos en el artículo 79. La efectividad de la multa se alcanzará por la vía judicial de apremio, en caso de no abonarse voluntariamente.

- **Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal** que pudiera corresponder –por delito de desobediencia del artículo 410 Código Penal (CP)-(artículo 112 b) LJCA). Se ha planteado por la doctrina si el carácter facultativo con el que se expresa el artículo 112 hace que esta medida sea sólo una posibilidad o si, por el contrario, es una manifestación del deber general de denuncia de los ilícitos penales, que se vería reforzado por obligación de ejecutar la sentencia que tiene el propio tribunal. En este sentido la STC 298/1994 de 14 de noviembre aboga por considerar una obligación del tribunal el adoptar las medidas previstas en la LJCA para vencer la resistencia de la Administración ejecutada.

Así mismo, a la vista de la redacción del artículo 112 LJCA, no parece aplicable la necesidad de imposición de tres multas coercitivas a que hace referencia el artículo 48.10 LJCA antes de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal.

7 Conclusiones

El TC reiteradamente ha afirmado que el derecho de tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener su ejecución. La ejecución de sentencias es la última fase procesal pero es la que va a materializar la efectividad de la protección jurisdiccional y que va a garantizar la tutela judicial del artículo 24.1 de la CE. El artículo 103.1 LJCA atribuye esta competencia de hacer ejecutar las sentencias al juez o tribunal que ha conocido del asunto en primera instancia, apartándose de la atribución a las Administraciones Públicas de esa potestad.

En materia urbanística, la práctica nos indica que son muchas las sentencias que acaban inejecutadas. La regla general es que toda sentencia debe ser cumplida en sus propios términos, si bien este principio se ve excepcionado en dos supuestos que recogen los artículos 105 LJCA y 18.2 LOPJ: la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia y la expropiación de derechos e intereses legítimos reconocidos frente a la administración pública en una sentencia firme.

En relación con la **imposibilidad material** la jurisprudencia es muy restrictiva en su aplicación, puesto que hoy en día el estado de la técnica permite hacer frente a muchos supuestos que antes se configuraron como tales, ya que la técnica permite ahora derribos parciales de viviendas y construcciones. La concurrencia de esta causa deberá ser apreciada por el juez o tribunal atendiendo a los informes técnicos y periciales que se hayan emitido.

El tema de la **imposibilidad legal** es una cuestión compleja que da lugar a muchos supuestos en la práctica jurisdiccional urbanística como consecuencia de modificaciones del régimen jurídico aplicable a la ejecución de la sentencia. Así, la Administración podrá, en base al ejercicio del ius variandi, realizar una modificación o revisión del planeamiento o dictar una nueva licencia que ampare la construcción ilegal, y esto supondrá que la ejecución de la sentencia dictada (que en muchos casos consistirá en la demolición de lo construido) sea contraria a la nueva regulación.

Frente a una doctrina minoritaria que entendía aplicable a esta materia el principio de proporcionalidad al entender que la ejecución en estos casos *“iría en contra de las más elementales normas de la lógica y del respeto a la riqueza creada al llevar a cabo la demolición de un edificio que podría ser reedificado a renglón seguido”*, la doctrina jurisprudencial mayoritaria reciente aboga por una concepción restringida de la imposibilidad legal.

Así, no toda modificación posterior va a suponer una legalización ex post facto, sino que va a ser necesario que responda a una necesidad de interés general, de modo que no haya sido dictada con la mera finalidad de eludir la ejecución de la sentencia. Lo más importante es que el cambio normativo o la posterior licencia legalizadora estén suficiente motivados y no constituyan una mera dispensa particular prohibida por el ordenamiento jurídico (art. 52.2L.30/92 y art. 101.2 LOUGA que recogen el principio de inderogabilidad singular).

La línea entre esta causa de imposibilidad legal y la ejecución fraudulenta es muy fina y fácilmente conculcable, por ello, será la Administración la que tiene que justificar la oportunidad de la modificación para alejar las sospechas de un uso defraudatorio de sus potestades urbanísticas. Se produce, así, una inversión de la carga de la prueba: el acto ya no quedaría amparado por la legitimidad que el ordenamiento le otorga sino que la Administración tendrá que acreditar que no se dictó con la finalidad elusiva.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Siguiendo con la tendencia restrictiva, a partir del 2006 nos encontramos también con una serie de sentencias que exigen, para apreciar esta causa de inejecución, no sólo el mero cambio de la clasificación urbanística, sino la necesidad de que dicte se una nueva resolución administrativa que justifique la plena licitud y ampare la actividad y las obras que debían ser objeto de demolición.

Desde el punto de vista práctico, la consecuencia de apreciar esta imposibilidad es la transformación del fallo, ordinariamente, en una indemnización de daños y perjuicios. Esto va a generar una gran insatisfacción entre los recurrentes que tras un largo y costoso proceso van a obtener en el ámbito urbanístico una sentencia meramente declarativa y no van a ver satisfecha la pretensión ejercitada de demolición de lo construido o cierre del establecimiento que les perturba. Esto va a suponer una consolidación de las edificaciones o la perpetración de los usos con el mero transcurso del tiempo, puesto que la larga duración de los procesos contenciosos favorece estos cambios normativos: difícilmente no habrá en quince años una modificación del planeamiento.

Lo anterior, unido a que lo normal es que ante la ejecución de una sentencia la Administración busque cualquier solución -incluida la modificación del planeamiento- antes de enfrentarse al pago de las posibles indemnizaciones millonarias que tendría que abonar en supuestos de demoliciones de edificios que contaban por ejemplo con una licencia ilegal, hace que en el ámbito urbanístico hayan proliferado este tipo de "soluciones" ante una sentencia condenatoria.

A ello también habría que añadir las consecuencias políticas que se pueden derivar del cumplimiento de las sentencias, puesto que una demolición puede suponer un importante lastre político de cara a futuras elecciones, por ello, en muchos casos se hará todo lo que se pueda para evitar la ejecución.

Pese a ello, podemos concluir que la jurisprudencia se muestra cada vez más reacia a apreciar las causas de imposibilidad intentando hacer prevalecer el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias como parte inescindible e indispensable del derecho a la tutela judicial efectiva.

Para diferenciar un supuesto fraudulento de un verdadero caso de imposibilidad legal se tiene en cuenta el ***momento temporal*** en que se ha producido la modificación del régimen jurídico, siendo, en buena lógica, más sospechosos los casos en que la modificación es posterior al pronunciamiento judicial. Pero esto es sólo un indicio más en la determinación del fin defraudatorio: ni puede significar per se que las modificaciones anteriores a ese momento sean legítimas, ni que las posteriores van a ser fraudulentas en todos los casos. Lo importante es determinar si esa modificación se ha motivado en el interés general o si se trata de una mera legalización traída al caso concreto.

Con este estudio hemos intentado acercarnos a los principales problemas que se plantean en la práctica urbanística en sede judicial, centrándonos especialmente en el problema de inejecución de sentencias urbanísticas, por la relevancia práctica que tiene, y haciendo un análisis de las principales corrientes jurisprudenciales en la materia con el objeto de analizar cómo está siendo tratado este tema ante los tribunales. De lo expuesto podemos sostener una cierta tendencia a interpretar restrictivamente las causas de inejecución y abogar por una práctica judicial cada vez más respetuosa con el derecho a la ejecución de las sentencias

como parte integrante del derecho fundamental del artículo 24.1 CE. Además, el derecho a la ejecución de sentencia no puede concebirse únicamente como un derecho del particular sino que es también un interés público el que está implicado en ello, como fundamento del Estado del Derecho, que demanda que se cumplan las sentencias de los Tribunales y que se cumplan en sus propios términos.

8 Bibliografía

ALBAR GARCÍA, Javier; OLIVAN DEL CACHO, Javier; ZAPATA HÍJAR, Juan Carlos Ejecución de sentencias, procedimientos y garantías Vol. I.-. Bolsa de Investigación Consejo General del Poder Judicial/Fundación Wellinton. Madrid, 2006.

BOCOS REDONDO, Pedro. «Acerca de la imposibilidad de ejecutar sentencias por cambios sobrevenidos de planeamiento». *Revista de Práctica Urbanística*. Número 90- febrero 2010, págs.102-103.

COMINGES CÁCERES, Francisco de, «Los planes urbanísticos generales en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia», documento electrónico.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. «La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico». *Revista de Urbanismo y edificación*. Aranzadi núm. 20/2009. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009, págs. 15-35.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. «La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico, parte segunda». *Revista de Urbanismo y edificación*. Aranzadi núm. 21/2010. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009, págs. 15-47.

GEIS I CARRERAS, Gemma. *Ejecución de sentencias urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.

GÓMEZ-FERRER RINCÓN, Rafael. *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso*. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008

LIZARRAGA, José Antonio, «Tutela judicial efectiva e imposibilidad legal de ejecución de sentencias en materia urbanística» *Revista Aranzadi Doctrinal* núm.3/2009. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona. 2009.

MARTINEZ DE PISÓN APARICIO, Iñigo. *Ejecución Provisional de Sentencias*, Civitas, Madrid 1999.

MOLINA CRESPO, Francisco de Asís. «Mitos y realidades en el derecho penal medioambiental: bien jurídico protegido, intervención mínima, tipos en blanco, cuestiones prejudiciales». Encuentro de Magistrados y Fiscales del Foro Medioambiental Granada, 23 y 24 Abril 2009. Documento Electrónico.

SESSANO GOENAGA, Javier Camilo, «La protección penal del medio ambiente peculiaridades de su tratamiento jurídico» *Revista electrónica de ciencia penal y criminología REPC* 04-11 (2002)

TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel. *El control del Planeamiento urbanístico*. Civitas, Madrid, 1996.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

TORRES LÓPEZ, María Asunción. *Extensión y límites de la jurisdicción contenciosa en el urbanismo*. Comares, Granada, 2001.

Relación de sentencias y autos

Sentencias del TC

STC 9/1981 de 31 de marzo

STC 32/1982 de 7 de junio

STC 61/1997 de 20 de marzo

STC 148/1989 de 21 de septiembre

STC 212/91 de 11 de noviembre

STC 298/1994 de 14 de noviembre

STC 61/1997 de 20 de marzo

STC 120/1998 de 15 de junio

STC 73/2000 de 14 de marzo

STC 2/2003 de 16 de enero

STC 187/200 de 4 de julio

STC 312/2006 de 8 de noviembre

STC 22/2009 de 26 de enero

Sentencias y Autos del TS

STS de 21 de marzo de 1988 (RJ 1988/2183)

ATS de 11 abril de 1990 (RJ 1990/3639)

ATS de 28 de 1990 (RJ 1990/2264)

STS de 13 de diciembre de 1990 (RJ 1990/9963)

ATS de 6 de abril de 1992 (RJ 1992/2623)

STS de 24 de mayo 1993 (RJ 1993/3503)

STS de 11 de noviembre 1993 (RJ 1993/8202)

STS de 4 de mayo de 1994 (RJ 1994/4146)

STS Sala 1ª de 4 de diciembre de 1996 (RJ 1996/8810)

STS de 25 de junio de 1998 (RJ 1998/4561)
STS de 23 de julio de 1998 (RJ 1998/5883)
STS de 21 de enero de 1999 (RJ 1999/351)
STS de 26 de enero de 1999 (RJ 1999/357)
ATS de 23 de Julio de 1999 (RJ 1999/5895)
STS de 8 de octubre de 1999 (RJ 1999/7206)
STS de 27 de noviembre 1999 (RJ 2000/1378)
STS de 4 de marzo de 2000 (RJ 2000/2456)
STS de 18 de abril 2000 (RJ 2000/4943)
STS de 1 de marzo 2001 (RJ 2001/2367)
STS de 5 de abril 2001 (RJ 2004/317)
STS de 6 de junio de 2001 (RJ 2001/3813)
STS de 27 de julio de 2001 (RJ 2001/8327)
STS de 30 de diciembre 2001 (RJ 2010/3024)
ATS de 16 de noviembre 2002 (JUR 2002/266664)
STS de 2 octubre 2002 (RJ 2002/8858)
STS de 7 de diciembre de 2002 (RJ 2002/10840)
STS Sala 2ª de 16 de enero 2003 (RJ 1991/9448)
STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/107)
STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2004/317)
STS de 18 de febrero de 2004 (RJ 2004/3160)
STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244)
STS de 1 de marzo de 2005 (RJ 2005/2367)
STS de 22 de noviembre de 2005 (RJ 2006/4140)
STS de 7 de junio 2005 (RJ 2005/5244)
STS de 27 de julio de 2005(RJ 2005/6732)
STS de 13 de junio 2006 (RJ 2006/4606)
STS de 21 de junio 2005 (RJ 2005/8968)

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

STS de 1 de marzo de 2006 (RJ 2006/2070)

STS de 28 de marzo de 2006 (RJ 2006/3138)

STS de 26 de septiembre de 2006 (RJ 2006/6665)

STS de 14 de febrero 2007 (RJ 2007/1803)

STS de 19 de febrero de 2008 (RJ2008/601)

STS de 10 de marzo de 2008 (RJ 2008/1612)

STS de 18 de marzo de 2008 (RJ 2008/1756)

STS de 9 de abril de 2008 (RJ 2008/2035)

STS de 23 de junio de 2008 (RJ 2008/3263)

STS de 10 de julio de 2008 (RJ 2008/5733)

STS de 17 de noviembre de 2008 (2008/5964)

STS de 22 diciembre 2008 (RJ 2009/365)

STS de 23 abril 2010 (RJ 2010/4711)

Novo réxime do silencio administrativo en licenzas urbanísticas

Nuevo régimen del silencio administrativo en licencias urbanísticas

New regime of the administrative silence in urbanistic licenses



FRANCISCO JAVIER NOVOA JUIZ

Profesora no ISMAI

Funcionario con Habilitación de Carácter Estatal, Técnico Urbanista y Secretario del Ayuntamiento de O Grove (España)
secretario@concellodogrove.com

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

1 Acercamiento a los antecedentes normativos y evolución

- El silencio administrativo es una institución garantista que permite al ciudadano actuar en caso de falta de respuesta de la administración correspondiente en el plazo establecido para el procedimiento en cuestión.
- Es práctica habitual en las administraciones olvidar el requisito legal establecido en el art.42.4 de la LRJPAC según el cual *“En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, **así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha** mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.”*

Con la LRJPAC, se estableció el sentido de los silencios administrativos en función de quién incoase el proceso así como del contenido de la pretensión solicitada a diferencia de la normativa del 58 que se refería a los actos presuntos anudándolos al sentido desestimatorio de toda petición formulada ante la administración.

Así, el silencio positivo tiene el efecto de acto administrativo finalizador vinculando por tanto al órgano actuante en su resolución posterior si la hubiere que no podrá ir en contra del sentido positivo de ese silencio, sin embargo, en el caso del silencio negativo, nos encontramos ante una ficción que habilita al solicitante para interponer los recursos pertinentes en defensa de sus intereses sin perjuicio de la posibilidad de la administración de apartarse del sentido del silencio en un momento posterior.

1.1 Aspecto urbanístico del silencio

Centrándonos en el aspecto urbanístico del silencio, debemos remontarnos al **Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955** (derogado tácitamente en algunos artículos incumpliendo lo regulado en la Disposición Final 1ª de la Ley 7/85 de 2 de abril lo que deriva en una gran inseguridad jurídica) que contemplaba en su artículo 9 con carácter general, el silencio positivo en caso de no resultar finalizado el proceso ni suspendido, cuando transcurriese **un mes** desde la incoación en el supuesto de las licencias menores y **dos meses** para el caso de las mayores, desestimándose la petición por silencio al uso de lo contemplado en el actual art.43.1 de la LRJPAC que establece que *el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.*

El Real Decreto 1346/76 de 9 de abril por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice en su artículo 178.3 lo que será el nuevo régimen desde ese momento, precepto estatal básico al que aún ahora se refieren múltiples sentencias y doctrinas, así dice: *“el procedimiento de otorgamiento de*

las licencias se ajustará a lo prevenido en la Legislación de Régimen Local. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las prescripciones de esta ley...”.

Es palmario que esta nueva redacción rompía con el régimen anterior y si “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, parece claro que no daba lugar a interpretaciones dicha lectura pero eso no fue así a raíz de la entrada en vigor de la Ley 4/99 de 13 de enero de modificación de la LRJPAC.

Ya en estos momentos comenzaron a aparecer, anticipándose a doctrina más reciente, pronunciamientos jurisprudenciales como el de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1986 que, reproduciendo el espíritu de la ley, establece en su fundamento de derecho octavo que “*a mayor abundamiento, habrá que recordar, una vez más, que la imposibilidad de conseguir por silencio, lo que no pueda obtenerse por acto expreso, no es ninguna novedad del precepto del art. 178.3 de la vigente Ley del Suelo EDL1992/15748, ya que el mismo lo que hace es recoger una doctrina jurisprudencial que iba formándose de tiempo atrás, cada vez con mayor determinación*”.

Cronológicamente se aprueba el Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio que sigue la línea marcada por el legislador urbanístico y establece en su artículo 242.6 que *en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico*.

El devenir de este artículo a todas luces elocuente en su redacción se analiza en el fundamento de derecho Sexto de la Sentencia en Casación de la Sala 3ª del TS de fecha 28 de abril de 2009 (cuya pretensión era recurrir una denegación de autorización autonómica para vivienda en suelo no urbanizable entendiéndose que el silencio tenía efectos positivos y finalizadores del procedimiento, siendo en todo caso un acto administrativo nulo del art.62.1.f) de la LRJPAC revisable de oficio; se casaba sobre la infracción de los artículos 43.2, 43.3 y 62.1.f) de la LRJPAC en relación con el art.116.4 de la Ley 2/2001 de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria incumpliendo en este último punto lo dispuesto por el art.86.4 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa que no admite como motivo de impugnación en casación la vulneración de normativa autonómica) que precisa lo siguiente que reproduzco de manera resumida:

- En el art. 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio se dispuso que *en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico*.
- Dicho precepto fue declarado legislación básica del Estado en el propio texto refundido, lo que confirmó el TC en su sentencia 61/97 de 24 de marzo, atendiendo a su vinculación con el título competencial reconocido en favor del Estado en el art. 149.1.18 de la Constitución.
- Tras la entrada en vigor de la Ley 4/99 de 13 de enero que modificó el régimen general del silencio administrativo regulado en la LRJPAC, cierto sector de la doctrina y algunos Tribunales, consideraron que el mentado artículo 242.6 había resultado desplazado por dicha reforma legal y que, en consecuencia, las licencias o autorizaciones urbanísticas debían considerarse otorgadas por silencio en todo caso por el mero



transcurso de plazo, aunque resultaren incompatibles con la normativa urbanística aplicable. Supuesto, en el cual la administración estaría obligada a revisar de oficio la licencia o autorización "contra legem" mediante el procedimiento regulado en los arts. 102 y 103 de la LRJPAC con el reconocimiento de una indemnización...

- Estas dudas se despejaron en las sentencias dictadas por esta Sala del TS el 17 de octubre de 2007 en los recursos de casación núm.9397/2003 y 9828/2003 ... pues el artículo 43.2 de la LRJPAC, en la redacción dada por la Ley 4/99 se **cuida de advertir que la estimación por silencio lo será, o podrá así ser entendida salvo que una norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario Europea establezca lo contrario siendo esa norma el citado art.242.6 del TRLS de 1992** que no fue derogado, sino mantenido en vigor por la Disposición derogatoria única de la Ley 6/98 ...
- Doctrina ratificada en reciente sentencia de 28 de enero de 2009, ... donde se declara que tanto el art. 242.6 de la Ley de Suelo de 1992 y el art. 8.1.b), último párrafo del Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal también básico 43.2 de la LRJPAC modificado por la Ley 4/99 de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística.

1.1.1 Normativa reciente

Por lo tanto, el art. 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/92 tuvo un largo camino existencial hasta reproducirse en el actual art. 8.1.b) del TRLS de 2008, ya que ni la Disposición Derogatoria única de la Ley 6/98 de 13 de abril ni la posterior de la Ley 8/2007 lo declararon no vigente.

Ya más recientemente la STS de 7/11/2011 en recurso 227/2009 contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia de 23 de octubre de 2008, sigue la doctrina legal marcada haciéndose eco del **Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio** de adopción de diversas medidas relativas entre otras al incremento de la seguridad jurídica en el sector inmobiliario cuyo **artículo 23** se alinea decididamente entre otras con la STS de 27 de enero de 2009 como reconoce expresamente el apartado VI del Preámbulo de dicha disposición, en el que se resalta asimismo que **la regla de la imposible adquisición por silencio administrativo de facultades o derechos que contravengan la Ordenación Territorial o Urbanística ya estaba contenido en el art.8.1.b) del Texto Refundido de 2008, al que atribuye carácter básico y que la nueva disposición legal no viene sino a confirmar.**

2 Breve referencia a la normativa autonómica

Las diferentes normativas autonómicas reproducen lo establecido en el art. 242.6 del TRLS 92 por ser legislación básica como expuse anteriormente y así entre otras:

- Disposición Adicional Cuarta de la Ley de las Cortes Valencianas 6/94 de 15 de noviembre: *En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta ley, de los Planes, Proyectos, Programas*

u Ordenanzas o en general, en términos contrarios, opuestos o disconformes con las previsiones de la ordenación urbanística. La solicitud de licencia urbanística que no sea resuelta por el ayuntamiento dentro de los plazos legales, sin perjuicio de las prórrogas que sean procedentes, se entenderá estimada, salvo que su contenido sea constitutivo de contravención grave y manifiesta de la ordenación urbanística, en cuyo caso se entenderá desestimada”.

- Art.5.2 de la Ley Catalana 2/2002 de 14 de marzo: *En ningún caso pueden considerarse adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas que contravengan esta ley o el planeamiento urbanístico.*
- Art.176 de la Ley Aragonesa 5/99 de 25 de marzo: *Transcurrido el plazo de resolución sin haberse notificado ésta, el interesado podrá entender estimada su petición por silencio administrativo, en los términos establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico...*
- Art. 195 de la Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia: *En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico.*

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3 Conclusiones

Vemos que la normativa urbanística autonómica reproduce la doctrina legalmente establecida y la literalidad de la normativa básica que por ese carácter de básica, amparado en el art.149.1.18 y 149.1.1 de la CE, no se puede contravenir.

Pero el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio en su art.23 va más allá y reitera en una disposición general multisectorial y en la que **no se aprecia la extraordinaria y urgente necesidad**, por lo menos en este aspecto, ya que como se expuso en este trabajo, tanto la jurisprudencia como la doctrina y en fin, el legislador en el reciente que no último texto refundido de la Ley de Suelo ya contemplaba la imposibilidad de adquirir por silencio administrativo licencias urbanísticas cuando éstas fueran *contra legem*, establece en primer lugar los actos que están sujetos a AUTORIZACIÓN O APROBACIÓN ADMINISTRATIVA, obviando el término “licencia” con el fin de adecuarse a la nueva nomenclatura derivada de la normativa comunitaria y no herir sensibilidades autonómicas, y a continuación modifica el régimen de silencios administrativos existentes en materia urbanística hasta el momento al contemplar como regla general el SILENCIO NEGATIVO para las solicitudes que afecten a actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo (...) así:

Artículo 23. Silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa.

1. *Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística:*

- a) *Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.*
- b) *Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.*
- c) *La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.*
- d) *La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.*
- e) *La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior.*

2. ***El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo.***

A la vista de la redacción de la disposición no cabe más que interpretar que la intención, el espíritu, es el de garantizar la seguridad jurídica en este caso en perjuicio del ciudadano contraviniendo en cierta medida lo establecido por el legislador anterior, tanto en el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 y la Ley 4/99 de 13 de enero de modificación de la LRJPAC.

Por último, quiero hacer una reflexión en relación con el **silencio en las licencias de primera ocupación** pues si bien, parece que queda meridianamente claro a la vista del artículo enunciado el carácter negativo del mismo, de la lectura de la sentencia del TSJ de Andalucía en su Sala de lo Contencioso-administrativo de 28 de junio de 2011, cabe inferir lo contrario ya que de manera muy elocuente establece en Fundamento de Derecho 5º que *lo que se pretende por medio de este proceso, es que se entienda otorgada, aun por silencio positivo, una licencia de primera ocupación, y aunque la conformidad de la licencia con el planeamiento se hace general para todas ellas en (...) lo cierto es que a través de la licencia de primera ocupación parece incierto que pueda contrastarse la anterior conformidad cuando no es ese su objeto, sino de las de obras, pues la de primera ocupación tiene por objeto la comprobación de si lo realizado se ajustó a lo proyectado.*

Es por ello que se está en el caso de considerar que la doctrina legal antes recogida en estos fundamentos (se refiere a la doctrina establecida del silencio negativo *contra legem*, STS 28/01/2009, entre otras) ***no debe ser de aplicación en aquellas licencias urbanísticas que no tienen como objeto determinar la conformidad de la obra proyectada con el Plan, sino de lo construido con lo autorizado, de forma que su denegación haya de ser siempre expresa, so pena que el silencio tenga efectos positivos, y no convirtiendo este proceso de calificación en una revisión de una licencia de obras anteriormente otorgada que ha llegado a ser inatacable ante la jurisdicción contencioso-administrativa y contra la que sólo puede actuarse a través de la revisión administrativa de oficio.***

Ahí deixo esta controversia para que se pueda dirimir o bien por la jurisprudencia o bien por la tan de moda y manida forma de regular a través de reales decretos leyes, sin perjuicio de que cada aplicador del derecho, ya sea habilitado o técnico informe lo que estime conveniente sometiendo su parecer a otro mejor fundado en derecho.

4 Epitafio

En todo caso, valga este artículo para refrescar y reflexionar sobre el sentido del silencio en las licencias urbanísticas, mas, como manifesté a lo largo del mismo, es vasta la profusión legislativa administrativa actual y así, el vértice sobre el que giraba este trabajo, el art.23.2 del Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio ha sido derogado recientemente por la Disposición Derogatoria Única 6ª de la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, renovación y regeneración urbana por lo que entiendo volvemos al régimen anterior más ajustado a la normativa autonómica que establece el silencio administrativo negativo en las licencias *contra legem*.

Pero el legislador no podía limitarse a rectificar y derogar el citado artículo sin más, por lo que da una última vuelta de tuerca y modifica, a través de la Disposición Final 12ª.5 de la Ley 8/2013 de 26 de junio, el art.9 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo regulando unas excepciones al silencio positivo salvo *contra legem* que son *numerus clausus* y que ampara en los títulos competenciales del art. 149.1.;13;18 y 23 de la CE como legislación básica:

7. *Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.*
8. **Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:**
 - a) **Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.**
 - b) **Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.**
 - c) **La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.**
 - d) **La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.**

Entiendo que este giro copernicano no será el último en un pequeño lapso de tiempo ya que choca frontalmente con las competencias autonómicas en materia urbanística y es de difícil aplicación en confrontación con las normativas regionales.



Termino recordando el principio de seguridad jurídica al que deben someterse los poderes públicos conforme el art.9.3 de la CE y que desgraciadamente oscila peligrosamente.

O ferrocarril: transformación territorial e urbana en Galicia

El ferrocarril: transformación territorial y urbana en Galicia

The railroad: territorial and urban transformation in Galicia

45
Regap

VÍCTOR RAMOS RODRÍGUEZ

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

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *O estudo da infraestrutura ferroviaria en Galicia e os seus efectos sobre a ordenación territorial e urbana, permitiu valorar a repercusión que significou 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. Redes capilares: eficacia e racionalidade 4.3. Interconexión do sistema: a estación como condensador urbano 5. Bibliografía*

1 Introducción

Las infraestructuras y los medios de transporte han sido considerados a lo largo de la historia como elementos clave en el proceso de desarrollo de ciudades y países. La naturaleza de los distintos asentamientos, sus oportunidades y sus demandas, han inspirado al ser humano, desde Hipódamo de Mileto hasta los planteamientos actuales de ciudades de nueva planta, para evidenciar sus deficiencias y tratar de evolucionar las estrategias con la intención de proveer a su estructura, local y territorial, de una mayor eficacia a la hora de resolver problemas cada vez más complejos.

La movilidad, sin lugar a dudas, es uno de los temas capitales en todos estos procesos de construcción, reestructuración y renovación.

Si consideramos que el territorio desempeña un papel fundamental a la hora de albergar un asentamiento y, por lo tanto, en la medida en la que facilita los transportes y las comunicaciones dentro de un marco geográfico, Galicia se ha encontrado sucesivamente en una situación deficitaria debido a su ubicación y su geomorfología, no resultando fácil para la mano del hombre la construcción de nuevas vías de comunicación que favorecieran el desarrollo económico y social.

El análisis de determinados períodos históricos no muy lejanos evidencia cómo el cabotaje y las rutas atlánticas salvaron a este territorio de un mayor aislamiento, si bien algunos de estos obstáculos se superaron de manera progresiva con la llegada del ferrocarril y la mejora de la red de carreteras a mediados del siglo XIX.

La tradición relativa a la construcción del medio ha producido a lo largo del tiempo una considerable cantidad de acercamientos a la ordenación del territorio y el planeamiento urbano, tan diversos como lo son los orígenes de sus autores, pudiendo establecer algunas relaciones que todavía en la actualidad tienen un importante impacto tanto en los planes como en las políticas que los sustentan. Producto de ello es la realidad con la que actualmente trabajamos.

Los debates generados en torno a las diversas teorías, económicas, urbanísticas, políticas, etc. han derivado en la aplicación práctica de éstas, determinando en gran medida la forma

en la que nuestras ciudades crecen e interaccionan con el medio y con sus poblaciones vinculadas, sea cual sea el modo en el que se produce esta relación: económico, social, cultural...

En este sentido se considera relevante reflexionar sobre la repercusión que han tenido los trazados infraestructurales terrestres y, en especial, los ferroviarios, principalmente a la hora de estructurar el territorio y establecer una serie de relaciones que, desde una perspectiva generalista, han determinado y condicionan las decisiones presentes en materia de planificación a cualquier escala.

A lo largo de este trabajo se reflexionará sobre los procesos asociados a la "revolución de los transportes" y, de forma más acotada, a tres ejemplos de nuestro entorno geográfico inmediato, atendiendo al modo en el que la nueva infraestructura condiciona su morfología y dinamiza la renovación y reestructuración de sus espacios.

El horizonte de esta investigación no es otro que el contraste de los efectos del ferrocarril en Galicia a lo largo de su historia, centrándose en tres casos concretos: Santiago de Compostela, A Coruña y Vigo. En el primero de los casos se analizará la repercusión de la construcción de la primera línea de ferrocarril, entre Cornes y Carril, y los efectos de las estaciones destino, mientras que, en los otros dos casos, el estudio se centrará en la propia implantación de las estaciones en la trama urbana. Se plantean estos tres casos dada la claridad con la que se perciben tanto las políticas como los planteamientos desarrollados, con diversa fortuna, y su marco intelectual, preciso y determinado en cuanto a sus objetivos.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

1.1 El contexto gallego ante la llegada del primer ferrocarril. Transportes terrestres

Los transportes terrestres en Galicia se fundamentaban en la red de caminos reales debido a la realidad física de su territorio, lo que ocasionaba que desde principios del siglo XVIII esta región se dejase al margen, pues hay que tener en cuenta que desde Madrid se llegaba hasta Astorga, continuando desde esta población hacia Galicia por vías de orden inferior.

Es importante mencionar que, hasta la fecha en la que nos encontramos, el acceso a Galicia se producía por el camino medieval de Santiago. Esta situación preocupó al marqués de la Ensenada, bajo cuyo ministerio se proyectó la carretera de Madrid hacia A Coruña, convirtiéndose el tramo entre esta ciudad y Benavente en el eje neurálgico de las comunicaciones gallegas.

En el caso de esta infraestructura viaria resulta necesario exponer cuáles eran los intereses de la corte en comunicar Madrid, no la mayor cantidad de población de Galicia, que en este caso se concentraba en el sur de la región, sino con el puerto de A Coruña, sede de los Correos Marítimos desde 1764, habilitado para el comercio colonial desde 1765 y en el que estaban emplazados la Capitanía General, la Real Audiencia y, con posterioridad, el Real Consulado que, añadiendo la cercanía del arsenal de Ferrol, reforzaban esta decisión estratégica.

La ejecución de este camino real se realiza entre los años 1763-1785 y comunica A Coruña, Betanzos, Lugo, As Nogais, Noceda, Pedrafita, Ruitelán, Villafranca del Bierzo, Bembibre, Manzanal de la Sierra, Combarros y Astorga que, con su finalización, permitió la comunicación con Madrid en un plazo de 8 a 9 días en verano, y de 16 a 20 en las épocas de mal tiempo. Además del camino real a Madrid, en esa época se promovieron dos carreteras provinciales, una entre A Coruña y Santiago de Compostela, y otra entre Santiago y Tui.

En los inicios del siglo XIX, tal y como se puede constatar, Galicia sólo disponía de dos rutas para el tráfico rodado, la ruta A Coruña – Betanzos – Lugo - Madrid y A Coruña – Santiago – Pontevedra - Tui que, aún sin mostrar unas condiciones óptimas para su utilización, resultaban bastante aptas para los distintos medios de transporte.

La conexión rodada desde Madrid con el sur de la región no se producirá hasta principios del siglo XIX, comunicándose Vigo con Madrid pasando por Puebla de Sanabria y Monterreí. En estos mismos años se construirá un camino real entre Ferrol y Castilla realizando un desvío del camino real general a Madrid en Rábade, y cuyo trazado atravesaba Vilalba, As Pontes de García Rodríguez, Neda y Ferrol.

Esta estructura primaria de caminos, junto con una serie de trazados transversales cuya ejecución se dilatará en el tiempo, será la que vertebrará las comunicaciones terrestres de Galicia hasta la aparición del ferrocarril a finales del siglo XIX.

En este sentido es interesante tener conocimiento del estado de la cuestión en materia de infraestructuras de comunicación terrestre con la aprobación de la Ley de Ferrocarriles de 1855:

Cuadro 1- Estado de las carreteras gallegas en diciembre de 1855

Carreteras generales	km	Comentarios
Madrid - A Coruña	549,51	Terminada
Ferrol - Rábade	84,68	13,93 km construidos y 30,64 en construcción
Ourense - Pontevedra	91,37	27,86 construidos y 63,51 en construcción
Madrid - Vigo	591,72	173,83 construidos (95 entre Ourense y Pontevedra) y 213,95 en ejecución
Carreteras transversales	km	Comentarios
Santiago - Lugo	90,26	44,57 construidos y 45,69 km en construcción
Betanzos - Ferrol	39,00	16,72 construidos y 22,28 en construcción
Santiago - Ourense	101,41	45,69 construidos y 55,72 en construcción
Roupar - Viveiro	42,90	15,04 en ejecución
Lugo - Quiroga	81,90	27,86 construidos y 5,57 en construcción
A Coruña - Vigo	151,56	Terminada

Fuente: Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas, Madrid, Imprenta Nacional, 1856

Las transformaciones de la red viaria gallega se completarán, tras la aprobación de la Ley de Ferrocarriles, con las carreteras provinciales y locales, gracias a la nueva categorización de la Ley de Carreteras de 1857, que establecía una clasificación de las vías en carreteras de primer, segundo y tercer orden, a su vez también supuso la consideración de la importancia de los enlaces entre las vías ferroviarias y las carreteras principales.

Las carreteras de primer orden se dirigían desde Madrid a las capitales de provincia, departamentos de marina y puntos donde estaban establecidas las aduanas marítimas, habilitadas para el comercio de importación y exportación, quedando incluidos en este grupo los ramales que partían de las carreteras de primer orden o de una línea de ferrocarril hacia los puntos mencionados en el anterior párrafo o los que enlazaban dos o más ferrocarriles siempre que transcurra su trazado por poblaciones de más de 15.000 habitantes.



Fig. 1: Mapa de itinerarios reconocidos por el Ejército. 1847

Las carreteras de segundo orden se consideraban aquéllas que unían dos capitales de provincia o enlazaban el ferrocarril con una carretera de primer orden. Al resto de vías se las englobaba en la categoría de tercer orden.

Cuadro 2. Red viaria gallega 1847-1865

Carreteras	km	Número
Carreteras de primer orden	880,90	12
Carreteras de segundo orden	500,50	16
Carreteras de tercer orden	363,40	15
Caminos carreteros	274,10	38
Caminos de herradura	5.406,70	153
Sendas	121,10	17
Total	7.546,70	251
Puentes	km	Número
Piedra	–	220
Mampostería	–	52
Madera	–	92
Pasaderas	–	22
S/D	–	199
Pizarra	–	2
Total	–	587

Fuente: Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas, Madrid, Imprenta Nacional, 1856

2 Los primeros trazados ferroviarios (1861-1939). Polaridades y transformaciones

2.1 Factores socio-económicos

En este período Galicia se caracteriza por ser una de las comunidades con mayor dispersión y menor tasa de urbanización, ocupando uno de los últimos puestos a nivel nacional en términos de renta per cápita y volumen de activos industriales. Las ferias y los mercados constituían los principales núcleos de intercambio, aunque en la mayoría el volumen de las transacciones y la variedad de los productos intercambiados resultaban muy reducidos. La economía gallega de la época se caracterizaba por ser una economía tradicional de pequeña escala, con una población con baja capacidad de consumo y que vivía al límite de la subsistencia, y a la que los malos caminos habían contribuido poco al desarrollo de estos tráficos de mercancías.

El predominio de pequeñas explotaciones familiares agrícolas, pesqueras y ganaderas, combinadas con actividades relacionadas con la manufactura doméstica se plasmaba en un elevado autoconsumo, escasos excedentes y baja actividad mercantil. El ganado vacuno constituía uno de los productos gallegos más atractivos para los negociantes procedentes de Portugal y el sur de España, al igual que las salazones de pescado, que se convirtieron en otro de los productos gallegos más atractivos para los comerciantes foráneos, constituyéndose en principio como un producto con suficiente valor añadido como para compensar los retornos de la distribución de vinos y aguardientes catalanes en Galicia. Dentro de este contexto, los tráficos regionales de mercancías fluyeron en torno a los puertos y los principales centros de consumo de la región, principalmente los núcleos más poblados.

El modesto comercio inicial de salazones se convirtió más tarde en un fructífero negocio, lo que favoreció que un alto porcentaje de catalanes se asentara en los principales puertos y villas marineras gallegas, estableciendo sus fábricas y métodos de salazón, lo que fomentó el establecimiento de flujos regulares de salazones hacia el interior de la península.

Cuadro 3. Sardina (millares anuales, máximo) en los puertos gallegos a principios del siglo XIX

Ares	80.000	Porto do Son	17.000
A Coruña	80.000	Pobra do Deán	16.000
Fisterra, Corcubión, Cee y Pindo	70.000	Cillero	15.000
Cangas	70.000	Baiona	15.000
Marín	47.000	Noia	12.000
Sada e Fontán	40.000	Pobra do Caramiñal	12.000
Muros	40.000	Rianxo	12.000
Mugardos	30.000	Vigo	10.500
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

Fuente: Labrada (1804)

Los caminos transversales y vecinales desempeñaban un papel fundamental en el tráfico de mercancías interior, por este motivo el Conde de Floridablanca le encarga al ilustrado José Cornide, Diputado Nacional de caminos, la elaboración de un informe sobre el estado de los puentes y los caminos secundarios del Reino de Galicia a finales del siglo XVIII. En su trabajo concluyó que de la capital del Reino de Galicia entraban y salían varios caminos públicos que vienen no sólo de Castilla sino de otras provincias y pasan a las costas, facilitando el mutuo comercio de las producciones de éstas y de aquéllas, dando paso a las tropas y a los viajeros.



Fig. 2: Mapa geográfico del Reino de Galicia. Floridablanca. 1784. Fuente: IGN

El análisis más pormenorizado de un área concreta, como por ejemplo la provincia de Santiago, pone de manifiesto una estructura radial de caminos y brazos que alcanzaban las villas costeras e interiores más cercanas, siendo la principal función de estos trazados la comunicación de las ferias menores con el mercado central, en este caso el de Santiago.

En el caso compostelano, y gracias a esta estructura viaria, se producían considerables exportaciones de todo tipo de productos, regionales y nacionales, al extranjero y, principalmente,

a las colonias americanas desde el puerto de Carril, en donde se poseían almacenes. Este puerto también daba entrada a los linos, bacalao y otros efectos comerciales foráneos, así como a los productos coloniales procedentes de los puertos habilitados de A Coruña y Vigo.



Fig. 3: Detalle del mapa geográfico del Reino de Galicia. Floridablanca. 1773. Fuente: IGN

La mayoría de los campesinos gallegos acudían personalmente a vender sus escasas mercancías a las ferias más próximas. Muchos de los productos importados llegaban a la región a través de dos vías: los emigrantes temporales y los arrieros, en ambos casos usuarios frecuentes de los caminos gallegos durante este período. A lo largo de siglos, los arrieros resultaron imprescindibles para el transporte de mercancías en las regiones montañosas como Galicia, a la que llegaban mercancías por arriería a través del camino de los Maragatos o camino gallego y empleando inicialmente ganado mular, muy apreciado por su gran resistencia física en trayectos largos. Las mulas se agrupaban en largas filas denominadas recuas.

Las recuas de los Maragatos que circulaban por el camino de A Coruña ocupaban un lugar preferente en la vía por ser el alma del comercio en un país donde las mulas y los burros constituyen los trenes de mercancías. A partir del siglo XIX los arrieros comenzaron a emplear el carromato que incrementó la capacidad de carga.



Fig. 4: Arrieros en el trayecto hacia Astorga / Fig. 5: Transporte en carromato

El arriero resultó imprescindible hasta que los carros y las carretas pudieron circular por la mayoría de los caminos, coincidiendo su fin en primer lugar con la puesta en marcha del servicio de diligencias en 1816 y, en segundo, con el trazado de la red ferroviaria en el último tercio del siglo XIX.



Fig. 6: Servicio de correos de la época / Fig. 7: Diligencia en Porta Faxeira

La Galicia litoral estaba constituida por pequeñas villas marineras con limitadas infraestructuras portuarias y escasas posibilidades de comercio. Las excepciones estaban constituidas por los puertos de A Coruña, Carril y Vigo.

Ante la precariedad de los caminos y los amplios kilómetros de costa, los puertos, pequeños y grandes, se convirtieron en la ventana al exterior del Reino de Galicia al facilitar las comunicaciones con el resto de la península y con el extranjero, mientras que para la introducción interior de los productos se utilizaba la arriería, tal y como se expuso con anterioridad.

En general, Galicia absorbió cerca de la mitad de la actividad comercial desplegada en la costa cantábrica, excluyendo a las provincias exentas, hasta mediados del siglo XVIII. Tras la entrada en vigor del Decreto de 1765, que establecía el servicio de Correos Marítimos en el puerto de A Coruña, dicha participación se incrementó en una proporción que variaba en función del estrechamiento de lazos entre América y Galicia a través del citado puerto.

Según el catastro de 1752, existían unos 61 barcos, el 4,3% de las embarcaciones totales, dedicados al transporte marítimo de pasajeros y mercancías. En 1802, disponía de 89 barcos mercantes, es decir, un 9,5% de las existentes en España, aunque englobaban diversos tipos de embarcaciones.

La segunda mitad del siglo XVIII fue testigo, no sólo de cambios en las vías terrestres, sino también en el tráfico marítimo, que se tradujeron en un incremento de los intercambios comerciales, una alteración de la jerarquía portuaria y de un proceso de centralización a favor del puerto herculino en el norte y, gracias al camino Real que comunicaba A Coruña con Vigo, la potenciación del puerto olívico. En particular, el puerto de A Coruña se vio favorecido de manera especial a raíz del establecimiento de los Correos Marítimos en la ciudad y, más tarde, con la habilitación como puerto colonial, se adjudicó a Galicia un importante papel en la reexportación de mercancías hacia las colonias americanas. El auge de la marina



mercante y de los tráficos americanos impulsó a su vez el crecimiento de la población, lo que favoreció la construcción y mejora de los caminos dirigidos al puerto herculino.



Fig. 8: Detalle del mapa general de caminos de España y Portugal. 1856. Dufour. Fuente: IGN

Los puertos de A Coruña y Vigo alternarían en la cabeza de la jerarquía portuaria gallega entre los años 1750 y 1855, siguiéndoles a distancia los puertos de Carril, principal puerto mercantil de Santiago de Compostela, Marín y una pujante Vilagarcía. La Real Orden de 17 de abril de 1793 habilitó también al puerto de Carril para recibir lino ruso de tal manera que hasta 1838 llegó a recibir entre cinco y seis cargamentos anuales, que se vieron afectados por los conflictos bélicos de principios del XIX, aunque a partir de 1840, gracias a las relaciones de varias casas comerciales compostelanas con América del Sur, se incrementaron los flujos comerciales debido a la importación de cueros para la importante industria de curtidos compostelana, además de cacao y otros efectos.

La importancia de esta localidad quedó patente con la construcción del primer ferrocarril gallego, el Ferrocarril Compostelano, que vino a comunicar por vía férrea Carril con Santiago de Compostela en 1873.

2.2 El ferrocarril: nuevos horizontes, nuevas oportunidades

Galicia no experimentó cambios revolucionarios en el transporte antes de la construcción del ferrocarril, tal y como se ha expuesto con anterioridad. En este sentido, si tomamos como ejemplo a Inglaterra, se puede observar cómo los canales y las carreteras prepararon el terreno para la llegada de la nueva infraestructura, formando parte de la revolución de los transportes que acompañó en paralelo a la Revolución Industrial, mientras que en Galicia, la construcción de los primeros resultó poco eficaz y lenta.

Este novedoso transporte, pieza clave de la revolución industrial, encontró serias dificultades en sus primeros años de existencia en España. El desconocimiento técnico, la difícil orografía peninsular, la falta de capital, y el atraso económico en general, fueron las primeras causas de este retraso.

Los primeros ferrocarriles en Europa empiezan a aparecer a comienzos del siglo XIX, concretamente en el año 1825, entre Stockton y Darlington, en Gran Bretaña. La primera solicitud para la construcción de una línea ferroviaria en España se presentará cuatro años después de la aparición de la primera línea a nivel mundial pero no llegará a construirse. El primer ferrocarril español no entró en funcionamiento hasta 1837 y lo haría fuera de la Península, en territorio de ultramar, el 10 de noviembre de ese año, y uniría las poblaciones de La Habana, Bejucal y Güines, en Cuba, con el objetivo principal de agilizar las exportaciones de caña de azúcar.



Fig. 9: Trazados ferroviarios cubanos. Fuente Ferropedia / Fig. 10: Estación de La Habana. Fuente Ferropedia

En 1844 los ingenieros Subercase y Santa Cruz proponen el ancho de vía español con una anchura innovadora de seis pies castellanos (1.668 mm), o lo que es lo mismo, un ancho diferente al que se utilizaba en el resto del mundo, que era de 1.435 mm. Los técnicos justificaron esta dimensión en base a las peculiaridades orográficas de nuestro país, que requerirían máquinas de mayor potencia. No fue hasta 1848 cuando se inauguró el primer ferrocarril peninsular uniendo Barcelona con Mataró de 28 km y tres años más tarde, la segunda línea, entre Madrid y Aranjuez.



Fig. 11: Carta sobre el estado de los caminos de hierro en España. Enero de 1867. Fuente: IGN

En la década de los 50 el ferrocarril fue extendiéndose por el resto del país gracias al esfuerzo de pequeñas compañías independientes gracias a la promulgación de las leyes de Banca

y Ferrocarriles, que daban grandes facilidades y subvenciones para que el capital extranjero comenzara a invertir en España, estableciendo el punto en el que se inicia el desarrollo de lo que es la red ferroviaria actual.

2.3 La primera línea ferroviaria en Galicia: Cornes-Carril

La necesidad de actualizar las infraestructuras y no quedarse atrás en la carrera por alcanzar las dinámicas económicas asociadas a la revolución industrial favorecen la aparición de una serie de movimientos sociales y empresariales que desencadenarán la introducción del ferrocarril en Galicia. En atención a los antecedentes normativos como la Orden de 1852 del Ministerio de Fomento para promover el ferrocarril en Galicia y la Ley General de Ferrocarriles, aprobada el 3 de junio de 1855, se creaba en Santiago de Compostela la llamada Junta Ferroviaria, presidida por Joaquín Caballero Piñeiro y constituida por representantes del Ayuntamiento de Santiago de Compostela y de la Sociedad Económica de Amigos del País con el objetivo de fundar una compañía ferroviaria que construyese una línea férrea entre Santiago y la Ría de Arousa.

Tras la presentación y el debate en el Congreso de los Diputados sobre la viabilidad de esta infraestructura, el 4 de febrero de 1861 se aprobaba por unanimidad la concesión de una línea férrea entre Santiago y Pontecesures, y el 7 de abril de 1861 se otorgaba por Decreto Ley la concesión a los señores Domingo Fontán, Inocencio Vilardebó y Joaquín Caballero, de los que se destacará la figura del primero, reputado matemático y geógrafo, y autor de la Carta Geométrica de Galicia que servirá de base planimétrica para la ejecución del proyecto de la línea, y de la que Domingo Fontán realiza la base cartográfica.

El proyecto técnico fue desarrollado por el ingeniero inglés Thomas Rumball, cuyo trabajo se iniciaba con la introducción de algunas modificaciones en el trazado originariamente propuesto, fundamentalmente por la prolongación del trazado hasta Carril.



Fig. 12: Mapa del trazado de la línea de ferrocarril Cornes-Carril. Fuente: Fundación Domingo Fontán

Las Obras del trazado ferroviario habían comenzado once años antes, y estuvieron a cargo del inglés Mr. John Stephenson Mould, más tarde arrendador de la explotación, y de su socio el italiano D. Camilo Bertorini. Impulsado por el Ayuntamiento Constitucional de Carril y por la Sociedad de Amigos del País, cuya concesión fue otorgada el 7 de abril de 1861, fue transferida a la Compañía que había de explotarla desde el 8 de agosto de 1863, la So-

ciudad del Ferrocarril Compostelano de la Infanta Doña Isabel, de Santiago de Compostela al puerto de Carril.

El trazado de la infraestructura contaba con 42 km de recorrido, partiendo de la estación de Cornes, en las puertas de Santiago, y finalizando frente a la playa de Compostela. El desarrollo de las obras implicó tener que hacer frente a diversos accidentes geográficos, debiendo ser ejecutados dos túneles, en Conxo y O Faramello, y dos puentes metálicos, uno en Cornes y otro entre Pontecesures y Padrón. A lo largo de su recorrido se contaba con seis Estaciones intermedias, que en la actualidad forman parte de la línea A Coruña-Vigo.



Figuras 13 y 14: Puente sobre el río Sar. Fuente: Ferropedia

El día 15 de septiembre de 1873 fue inaugurada la línea de ferrocarril, celebrándose actos simultáneos en sus estaciones extremas, Cornes al Norte y Carril al Sur. La concepción de ambas estaciones en relación a las poblaciones responde a una implantación periférica en relación al núcleo principal y paralela al trazado viario, si bien las circunstancias funcionales de la disposición de la terminal responden a los condicionantes de cada caso y a la prolongación posterior de las redes. En el caso de la estación de Cornes, perteneciente al Municipio de Conxo hasta la anexión de este al de Santiago de Compostela en 1923, se considera oportuno indicar que inicialmente se había previsto que su ubicación fuera temporal y, por este motivo, se construye con carácter provisional una primera edificación de madera con una única planta con forma rectangular destinada a servir de refugio a los pasajeros.



Figuras 15 y 16: Fotografías de la estación provisional de Cornes.
Fuente: Asociación Amigos del Ferrocarril de Santiago

La gran distancia existente en aquel momento entre la estación y el centro compostelano fue uno de los problemas achacados a la nueva estación mientras que, en el resto de modelos, dotados con estaciones de carácter terminal, se ofrecían preferentemente, aunque con carácter periférico, inmediatas a la trama urbana.



Fig. 17: Foto aérea con la situación de la estación de ferrocarril de Cornes. 1956. Fuente: IET

Las críticas que se realizan respecto a la edificación provisional evidencian las carencias tanto de espacios habilitados para su función como respecto a la incomodidad que supone el desplazamiento a Santiago, por lo que se insta a la empresa a cumplir con su compromiso inicial de establecer la estación en una ubicación más cercana.

El emplazamiento definitivo de la estación queda establecido en Cornes y, en 1920, desaparece la estación "provisional" de madera que es sustituida por el nuevo edificio de mampostería, ladrillo y hormigón.

Se puede apreciar como la estructura funcional de la nueva terminal se asemeja en cierta medida a los planteamientos de la época en cuanto a este tipo de estaciones aunque, en este caso, ajustado a las dimensiones de las necesidades iniciales del servicio a prestar y al carácter periférico de su implantación. El edificio se resuelve en un único volumen paralelepípedo con dos plantas y un funcionamiento transversal en cuanto a las circulaciones.

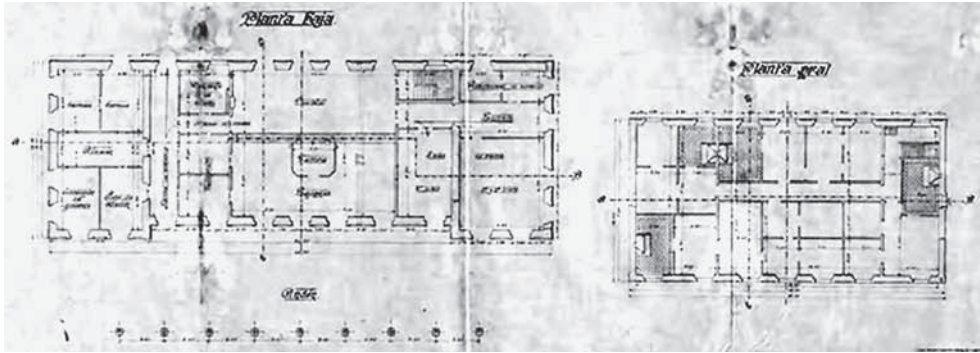


Fig. 18: Plantas de la estación de Cornes. Archivo Municipal

El planteamiento funcional de la estación, si bien se entiende con claridad en la planta, queda reforzado con las secciones y alzados de la misma. Se manifiesta la relación transversal a la vía y la independencia de la terminal de cualquier otro uso diferente al del correspondiente al pasaje.



Fig. 19: Alzados y secciones de la estación Cornes. Archivo Municipal

La ubicación de la estación en Carril se realiza aplicando criterios prácticos, principalmente en cuanto a la topografía y a la funcionalidad. En este sentido, y debido a la presencia del monte de El Castro y las estribaciones del Xiabre, con más de 50 metros de cota, se decide emplazar la estación entre Carril y Vilagarcía, concretamente frente a la playa de Compostela.

En lo que a las obras se refiere, su finalización se produce en 1872 con una variante que consistía en prolongar la línea 2 kilómetros hacia Vilagarcía, emplazándose la estación en el lugar denominado La Alameda.

El edificio de la estación tipológicamente se correspondía con el resto de edificaciones existentes a lo largo de la línea, concentrando los usos públicos, recepciones, salas de espera y consignas en planta baja, reservando la planta alta para uso interno



Figuras 20 y 21: Fotografías de la época de la estación de Carril.
Asociación Amigos del Ferrocarril de Santiago

La decisión de emplazar la Estación en La Alameda desencadenó que las dinámicas de la zona se focalizaran hacia Vilagarcía, ejemplo de ello es el trayecto entre la Estación y la villa, que comenzó rápidamente a poblarse de casas.

Una serie de factores, como la emigración de miles de gallegos, la construcción del ferrocarril, así como la implantación definitiva de firmas consignatarias en la zona a finales del siglo XIX, favorecerán e impulsarán el crecimiento del puerto de Carril y, con posterioridad, determinen su relevo por el puerto de Vilagarcía, por este motivo la referencia a esta villa resulta necesaria debido al protagonismo que con el tiempo ha venido adquiriendo, ya no sólo por una mejor situación que Carril, pues sirve de punto de paso hacia Pontevedra, sino por la capacidad de atraer motores económicos y sociales importantes.

La aplicación de los planteamientos iniciales respecto a la interrelación deseada entre las distintas infraestructuras, sistemas de comunicación, sectores económicos y sociales, determina el fin del protagonismo de Carril en favor del de Vilagarcía.

Las circunstancias de este relevo se venían gestando ya con anterioridad pues, sirva como ejemplo, en 1862 se hallaba próxima la terminación del muelle de piedra, declarado "modelo" por su solidez, se construye la carretera de Caldas, que establece la comunicación hacia el interior por el sur, y se inician los trabajos del Ferrocarril Compostelano que finalmente llegará a la villa.

Es evidente que la prosperidad que en esa época se vive en la zona implica la necesidad de unas mejores instalaciones portuarias, por este motivo se construirá en el año 1893 un muelle embarcadero de 400 metros de longitud en base al proyecto redactado por el ingeniero D. Vicente Ruiz en el año 1878.



Fig. 22: Muelle embarcadero en 1902. Fuente: Concello de Vilagarcía de Arousa

La aparición de este nuevo muelle fomentará el incremento de la relevancia portuaria de Vilagarcía, ya que paulatinamente atraerá mayor cantidad de tráfico marítimo y sobre todo incentivará la implantación de nuevas empresas en la zona, lo que repercutirá negativamente sobre el puerto de Carril.

El Puerto de la villa se declara de interés general de modo oficial en el año 1888, y se reconoce de facto la operatividad del puerto como fondeadero, para la carga y descarga de buques industriales y de comercio marítimo, así como la necesidad de estar comunicado con los principales centros de producción de España, siendo muy importante la existencia de la línea ferroviaria que pudiera dar servicio a estas necesidades.

El nuevo horizonte que se presenta para el puerto a finales del siglo XIX se amplía con la realización del Muelle del Ramal en 1903, que gracias a la repercusión que tendrá sobre la villa debido al incremento de los movimientos comerciales y de pasajeros, se producirá una demanda de mano de obra, lo que incentiva el crecimiento de la población y la aparición de nuevos servicios. El movimiento de personas y mercancías favorecerá la potenciación de Vilagarcía como polo comercial, atrayendo de este modo nuevos habitantes y por lo tanto, se estimulará la construcción de nuevas viviendas.

El período comprendido entre los años 1880 y 1903 será con toda probabilidad la etapa de mayor crecimiento urbano y portuario desarrollado en paralelo que conozca Vilagarcía a lo largo de su historia, como consecuencia de la concentración de actividades productivas y residenciales, que asociado a una vocación urbana compacta, establecerán los inicios de lo que será la Vilagarcía actual.

Finalmente, en 1913, Carril se integró a Vilagarcía de Arousa, por lo que se proyectó el ensanche por la zona de La Alameda, comprendida entre la Veiga de Lamas y el límite o demarcación de Vilagarcía.

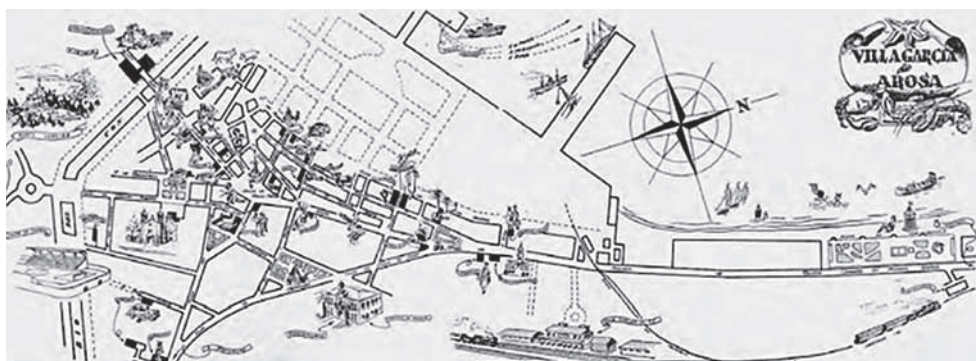


Fig. 23: Plano de Vilagarcía de Arousa. 1950. Fuente: Ayuntamiento de Vilagarcía de Arousa

La comunicación con Santiago de Compostela, separado 42 km por ferrocarril, se realizaba en 1 hora y 40 minutos, distancia y tiempo que fortalecieron la relación inicial, germen del primer ferrocarril gallego y motor económico.

2.4 El ferrocarril en las ciudades de A Coruña y Vigo: el salón urbano

Las poblaciones más favorecidas por la modernización de las infraestructuras de transporte terrestre fueron, sin lugar a dudas, las ciudades portuarias, en nuestro caso A Coruña y Vigo, tal y como se puede intuir del análisis anterior de la dualidad entre Compostela-Carril, posteriormente sustituida por Vilagarcía.

Estas ciudades funcionaron como nodos intermodales en los que tenía lugar el intercambio de carga y pasajeros. En este sentido, resulta lógico que la mayor parte de las solicitudes y concesiones de construcción de caminos de hierro tuvieron el objetivo de comunicar los puertos con los centros productivos y asentamientos principales para, exportar materias primas y productos transformados, tal y como se podía observar en el caso cubano.

Las ciudades que habían tenido una larga y acreditada dedicación a actividades mercantiles ligadas al transporte marítimo permitían una lectura clara de estos planteamientos, al igual que aquellas otras cuyos puertos, nuevos o renovados, quedaron integrados en el desarrollo de nuevas estructuras productivas, concretamente las industriales y comerciales.

En palabras de Ildelfonso Cerdá⁵⁵: "...en las comarcas marítimas la savia de la vida urbana que arranca del mercantilismo, aviva y empuja a los elementos agrícola e industrial, manteniéndolos, empero, siempre subordinados al que en tales localidades les ha dado el ser y la vida".

A través del análisis que se está realizando se pretende hacer hincapié en los aspectos estrictamente morfológicos, desde el punto de vista territorial y urbanístico, derivados de la relación espacial de las infraestructuras ferroviarias, viales y terminales, con otras infraestructuras de transporte, las instalaciones portuarias, a las que los ferrocarriles estuvieron decididamente vinculados desde sus orígenes.

55 Cerdá, I. Teoría general de la urbanización. "De las comarcas urbanas adyacentes al mar". Madrid, 1867.



Fig. 24: Ciudades portuarias españolas comunicadas por ferrocarril. 1900. Fuente: Biblioteca Nacional

El estudio del primer ferrocarril gallego y sus documentos cartográficos ha permitido establecer una hipótesis de partida de cara a la continuación del trabajo: la transformación, en mayor o menor medida, de la morfología de las ciudades objeto del presente estudio. Los elementos que permiten este principio se fundamentan en unas respuestas estratégicas con ciertos paralelismos entre los elementos urbanísticos y arquitectónicos empleados, alamedas y paseos marítimos, barrios marineros y pesqueros, nuevos muelles, aduanas, embarcaderos, etc., presentando significativas diferencias en relación con las características del emplazamiento, de las infraestructuras de transporte y de las exigencias espaciales impuestas por la ubicación.

Los casos de estudio coinciden de forma clara en un planteamiento que repercutirá en cuanto al desarrollo de cada una de las poblaciones: las estaciones se establecieron en áreas urbanas físicamente distanciadas del puerto aunque, por lo general, relativamente próximas entre sí, Carril-Vilagarcía, A Coruña y Vigo, aunque también se puede hablar de un ejemplo dual, el de Santiago de Compostela y Carril en el que la relación con las instalaciones portuarias de esta última población y, posteriormente, de Vilagarcía, permitió que se experimentase un crecimiento dual de ambos espacios urbanos.

En los casos de las ciudades de A Coruña y Vigo, la implantación de sus primeras estaciones se realiza en ámbitos cercanos, aunque periféricos, tanto a la trama urbana como a las instalaciones portuarias aunque, quizás en el caso de la ciudad olívica, las dificultades para

su conexión con las instalaciones portuarias sean producto de una complicada topografía y de aspectos técnicos, tal y como se verá más adelante.

2.4.1 La ciudad de A Coruña

La ciudad de A Coruña había sido objeto de una serie de actuaciones urbanas en el siglo XVIII derivadas de la apertura de su puerto al comercio con América, como por ejemplo, el proyecto de Paseo Marítimo trazado por el ingeniero J. Martín Cermeño en el frente de La Pescadería, sobre el que llevó a cabo la expansión de la ciudad moderna.

A lo largo del siglo XIX la ciudad vivió una situación de inestabilidad producto de la que se produjo una demora en el desarrollo industrial y comercial lo que, inevitablemente, se vio traducido en una lenta expansión urbana.

Una vez superada esta etapa, y convertida la ciudad en una base de referencia en el transporte de carbón, se produjeron numerosas intervenciones sobre el puerto y la ciudad, como la construcción del malecón hasta La Marina, el muelle de hierro frente a la plaza de la Aduana, la apertura del paseo de Méndez Núñez, la Plaza de Galicia y el Paseo de Linares, sobre los que se consolidó el frente portuario del ensanche cuyo proyecto, de 1904, se extendía hacia el suroeste a partir del istmo.

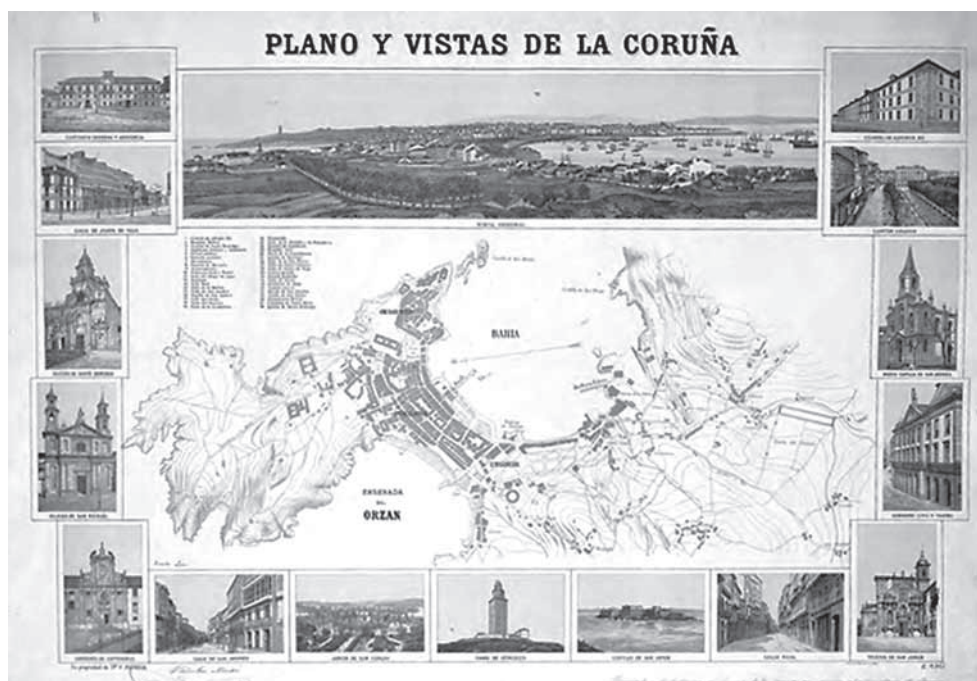


Fig. 25: Ensanche de la ciudad hacia las nuevas infraestructuras. 1880. Fuente: Biblioteca Nacional

La ciudad herculina verá como un hecho la llegada del ferrocarril el 10 de octubre de 1875 gracias a la apertura del tramo A Coruña-Lugo, después de grandes retrasos, integrante de la línea férrea que aspiraba a unir Palencia con A Coruña.

A Coruña, en vista de los acontecimientos, disponía de ubicación prevista para la construcción de su primera estación y sumarse a las comunicaciones ferroviarias aunque, principalmente, con una función más expedidora que receptora de mercancías que, a causa de las deficitarias instalaciones, quedaban largo tiempo detenidas en la ciudad.

La estación prevista estaba situada en las inmediaciones del puerto, pero tangencial a él, en un área industrial algo distante tanto del casco histórico como del arranque del ensanche en el istmo lo que, probablemente, haya sido una de las razones de la escasa influencia directa que tuvo en la configuración del tejido urbano.

En cualquier caso, el tardío crecimiento espacial de la ciudad en las primeras décadas del siglo XX se orientó hacia el sur y sureste del casco histórico en dos direcciones, una de las cuales seguía la línea de base de los muelles del puerto ampliado y las nuevas dársenas, estableciendo como horizonte el área de Castiñeiras, Cuatro Caminos, Gaiteira y Monelos.



Fig. 26: Vista general de la periferia de la ciudad de A Coruña en la época. Fuente: Biblioteca Nacional

El avance de las obras en el trazado hacia Madrid favoreció que la compañía Norte decidiera construir en la ciudad su primera estación visto que las infraestructuras iniciales, como se pudo ver en el caso compostelano, eran provisionales.

Se levantó así un rotundo edificio de planta rectangular, dos alturas y disposición lateral a las vías, dotado de una pequeña marquesina que protegía parcialmente el andén lateral. Al igual que las estaciones de Cornes y Carril, el volumen se disponía alineado en un lateral de la playa de vías, disponiendo de marquesina de cubrición para el andén principal.



Figuras 27 y 28: Fotografías de la estación ferroviaria de la compañía Norte. Fuente: Ferropedia

A principios del siglo XX, el monopolio ferroviario de Norte se vio amenazado por la aprobación del Plan Preferente de Ferrocarriles de Urgente Construcción de 1926, conocido como

el plan Guadalhorce, impulsado por el General Primo de Rivera, y que pretendía completar la red ferroviaria existente, esencialmente radial, con nuevos trazados.

Los planteamientos del citado Plan incluían el trazado de una línea que entraba en Galicia por el sur, desde Zamora a Ourense para continuar desde Santiago de Compostela hacia A Coruña.



Fig. 29: Detalle del mapa Militar de los ferrocarriles de España. 1898. Fuente: IGN

La estación del Norte mantuvo su exclusividad hasta mediados de la década de 1920, época en la que la ciudad verá la llegada de una nueva conexión ferroviaria, procedente de Santiago de Compostela, lo que obligaba a la construcción de una nueva estación con unas perspectivas mucho más ambiciosas que las mostradas en la primera.

El proyecto de la nueva estación, redactado por Antonio Gascue Echevarría en 1927, cobró forma en el año 1935 pero, debido a lo complejo de la construcción de esta línea ferroviaria y a los retrasos continuos, no se pudieron terminar las obras en plazo, a lo que hay que añadir el inicio de la guerra civil, que paralizó esta infraestructura.

Los retrasos dieron tiempo de vida a la estación de Norte que convivió con la “nueva” hasta su desaparición, tal y como se verá más adelante. Prueba de la necesaria convivencia de ambas terminales es el plano de la ciudad del año 1936, imagen de A Coruña antes del inicio de la guerra civil.

El análisis de la estructura de la ciudad permite apreciar cómo se han ido integrando las infraestructuras, portuarias y ferroviarias, en su trama, sirviendo como polos de captación y concentración de población, actividades y recursos.



Fig. 30: Plano de la ciudad de A Coruña. 1936. Fuente: Estudio Monteoliva

La estación nueva de A Coruña tiene unas características formales y funcionales que la convierten uno de los ejemplos más singulares del panorama ferroviario español, tal y como se reconoce por personal del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, principalmente por su singularidad arquitectónica.



Fig. 31: Fotografía exterior de la estación de San Cristóbal. Fuente: Ferropedia

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Los propios materiales empleados en su construcción, granito, acero y vidrio, así como el lenguaje, aportan rotundidad y sobriedad al conjunto. En este sentido es necesario reflexionar sobre los planteamientos funcionales tanto del edificio como de su relación con el entorno inmediato.

La formalización de la estación desde su configuración responde a los planteamientos de las estaciones terminales al uso, la planta del conjunto en forma "U" con el cuerpo principal en orientación este. El espacio central presenta a los andenes cerrando el conjunto de vías arrancando de un espacio de recepción cubierto. Se nos presenta un modelo claro de "salón" con paseos longitudinales paralelos a las vías. La entrada principal está en el lateral este del edificio, zona en la que se dispone el bloque principal, tal y como se ha dicho, dando a la calle Joaquín Planells. Este lateral sería, desde un punto de vista estricto, el único edificio propiamente dicho, ya que el lado oeste está orientado al servicio interno de la infraestructura y no como una fachada urbana al uso.

En la composición del edificio cobra especial importancia la torre del reloj, elemento que rompe la simetría y que se convierte en el elemento icónico del conjunto. Este recinto ferroviario mantendrá sus funciones hasta nuestros días ocupando cerca de 7 Ha en planta, lo que supondrá una oportunidad fundamental para la ciudad.

2.4.2 La ciudad de Vigo

La otra importante ciudad portuaria de Galicia, Vigo, también se consolidó como tal con mucho retraso, probablemente como consecuencia de haber sido uno de los últimos puertos españoles en disponer de conexión ferroviaria. En el año 1821 fue declarado de primera clase y, a partir de entonces, se iniciaron las primeras obras de acondicionamiento y modernización consistentes en la construcción de un pequeño muelle que verá retrasadas las obras fundamentales hasta 1853, fecha en la que es finalizado el muelle de piedra de A Laxe y el comienzo de los trabajos del ensanche de García Olloqui denominado de "Nueva Población", obra del ingeniero Julio Valdés. Varias décadas de parálisis precedieron al verdadero inicio de la configuración del puerto vigués, a partir de finales del siglo XIX, con la construcción del muelle de hierro, núcleo germinal del puerto actual.



Figuras 32 y 33: Fotografía del muelle de piedra de A Laxe y rellenos para la construcción del ensanche. Fuente, ambas: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica.

La vitalidad de Vigo en el periodo comprendido entre 1880-1925 se ve plasmada en la arquitectura realizada en el momento, expresión del modernismo, cuya cantidad y calidad contribuyeron a definir la morfología urbana de la ciudad, gracias a la promoción de la burguesía industrial local.

Uno de los estímulos fundamentales para el desarrollo de la ciudad fue la llegada del ferrocarril a finales de 1878, fecha en la que se inauguró la línea con destino a Ourense y que, a través de un ramal, conectaba con la de A Coruña hacia Madrid.



Fig. 34: Ensanche de Vigo de 1880. Julio Valdés. Fuente: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica. / Fig. 35: Anuncio ferroviario: pasaje a Madrid. Fuente: Biblioteca Nacional.

El edificio de la estación se situaba en las afueras de la población, con un emplazamiento a media ladera, cerca de la carretera de Vigo a Ourense, actualmente calles del Príncipe y Urzáiz, y a un kilómetro de la Puerta del Sol lo que, asociado a las demoras tanto de la construcción de la línea como de la estación, favoreció su "natural" integración en la ciudad debido a los procesos de expansión de la misma.

La estación, de carácter terminal de primera clase, y con una vocación de salón, al igual que la de A Coruña, tenía planta en forma de "U" y del cuerpo principal, destinado a edificio de viajeros, partían las dos alas laterales entre las que se situaban los andenes para uso de viajeros y mercancías, muelles de embarque para ganados, tinglados para almacenes y talleres entre otras dependencias, como servicios públicos y administrativos, además de vivienda para el jefe de estación. La fachada principal era de dos plantas "y equilibrada arquitectura academicista, muy propia del siglo XIX" y las alas laterales, de planta baja.



Figuras 36 y 37: Fotografías de la estación de Vigo. Fuente, ambas: Foro Vigo (Pontevedra): historia gráfica

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

El enlace con el Puerto, tan necesario para los intereses de la ciudad, no contaba con un proyecto definitivo que permitiera salvar la difícil orografía existente hasta que, en el año 1893, se redactó la documentación técnica para el enlace entre la línea principal Vigo-Ourense con las instalaciones portuarias.

El trazado consistiría en una bifurcación muy próxima a la estación de pasajeros, descendiendo mediante un túnel que salvaría el desnivel de la calle García Barbón. La obra, de considerable complejidad para la época, se demoró hasta 1897, iniciándose un año después el tramo portuario con el trazado de una vía que conducía directamente al muelle de hierro, en la prolongación de la calle Concepción Arenal, mientras que otro ramal discurría sobre la avenida de Elduayen para conectar el muelle de hierro con el de la compañía ferroviaria concesionaria, en A Laxe.



Fig. 38: Plano de Vigo de 1908. Manual de viaje. Karl Baedeker. Fuente: www.todocoleccion.net

El enlace ferroviario conocido como la “bajada al puerto”, presentaba fuertes desniveles para la capacidad de las locomotoras, motivo por el cual su vida operativa duró hasta la inauguración posterior de la estación de Guixar en una ubicación mucho más adecuada para las mercancías.

Las transformaciones de la ciudad, tal y como se ha venido exponiendo, eran el resultado de la necesidad de dar respuesta a las necesidades tanto de una importante burguesía de carácter industrial, como de la llegada de población atraída por el potencial portuario vigués. El ensanche de población, principal lugar de residencia de las clases más favorecidas, será el que aglutine la mayor parte de las obras modernistas que servirán de imagen de lo que representaba la ciudad.

Para concluir este bloque se presenta el siguiente cuadro resumen:

Año	Descripción
1769	James Watt presenta la primera máquina de vapor
1803	Richard Trevithick construye la primera locomotora de vapor sobre railes como atracción de feira en Londres
1825	Primer ferrocarril del mundo entre Stockton y Darlington, Gran Bretaña
1837	Primer ferrocarril español , en la línea La Habana-Guines (Cuba)
1844	Los ingenieros Subercase y Santa Cruz proponen el ancho de vía español, seis pies castellanos
1848	Primer ferrocarril peninsular: Barcelona-Mataró (28 km), promovido por Miguel Biada
1851	Madrid-Aranjuez. Primer tramo de una de las líneas radiales
1873	Inauguración de la línea ferroviaria Cornes-Carril
1875	Llegada del ferrocarril a la ciudad de A Coruña
1878	Llegada del primer ferrocarril a Vigo
1907	El estado construye la línea de Betanzos a Ferrol
1926	Plan Guadalhorce . Se completan los tramos ferroviarios
1935	Finalización de la estación de San Cristóbal
1939	Efectos devastadores de la Guerra Civil Española

Fuente: Elaboración propia

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3 Las estaciones de segunda generación (1941-1987) La infraestructura: motor urbano

3.1 La mejora de los trazados y de las capacidades. El administrador único

El final de la guerra civil española mostró con toda la crudeza un panorama de destrucción y desolación. La necesidad de recuperarse de los efectos del conflicto repercutió claramente en todo lo relacionado con las infraestructuras, concretamente las ferroviarias, por haber resultado claves y eficaces a lo largo de las campañas militares. Esta situación de caos, no sólo por el lamentable estado de gran parte de las líneas, ya venía de lejos, para ser exactos desde el inicio del ferrocarril en España. La decisión que toma el estado franquista, una vez finalizada la guerra en 1939, es la de gestionar todas aquellas compañías que sean incapaces de ejercer su cometido. Se ponen de manifiesto las intenciones del nuevo gobierno, claramente orientado hacia la gestión única de la red.

El tiempo confirmará este panorama de concentración de gestoras ferroviarias y, el 24 de enero de 1941, se aprobaba la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera. Esta Ley resulta básica, y no sólo por definición, sino porque significa la concentración en una única entidad gestora estatal de todas aquellas compañías que operaban con ancho ibérico. Se pone punto de partida a la empresa estatal RENFE, la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, que será, durante aproximadamente 64 años, el actor dominante de las infraestructuras ferroviarias nacionales.

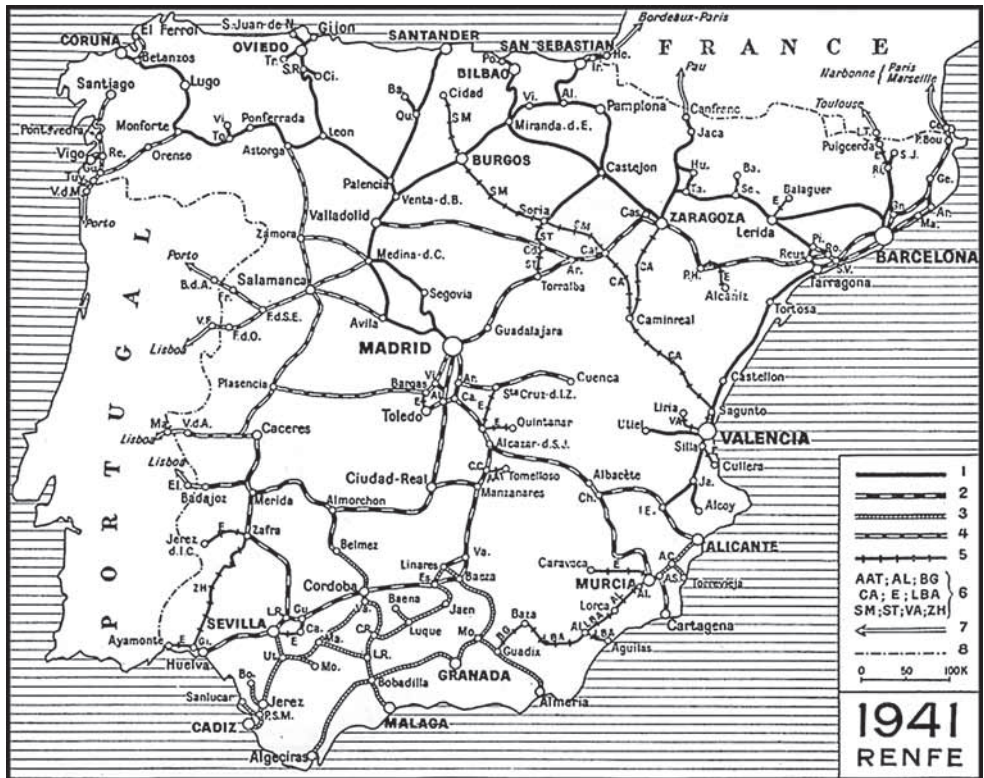


Fig. 39: Plano de las infraestructuras ferroviarias en 1941. RENFE

La creación de RENFE implicó que el estado tuviera que asumir una infraestructura ferroviaria constituida por más de 12.500 km de vía de ancho ibérico y un parque de máquinas totalmente obsoleto. Esta situación puso en evidencia que toda inversión era poco, por lo que hubo que acometer obras necesarias con escaso presupuesto, lo que sin lugar a dudas fue el principal motivo de graves accidentes ferroviarios.

A partir de los años 50 se empiezan a ver los frutos del esfuerzo por recuperar las infraestructuras pero, aún con estos avances, las mejoras y esfuerzos por alcanzar la modernización son costosos.

A pesar de todo, se dan algunos pasos que serán el tímido símbolo de las reformas pensadas. Los principales avances en este período se producen en materia de máquinas tractoras, una gran necesidad que sentará las bases de las comunicaciones futuras pero, eso sí, necesariamente de la mano de unos mejorados trazados que permitirían grandes mejoras en lo que a tránsitos de larga distancia se refiere.

En este momento tienen lugar dos acontecimientos que tendrán unas repercusiones importantes sobre los casos de estudio tratados en este trabajo, la entrada en servicio del ferrocarril Zamora-Ourense, cuya construcción, iniciada en 1927, fue terminada a finales de 1958 y la puesta en servicio de las primeras locomotoras "Suizas", que supondrán un salto

cualitativo en materia de transporte de cercanías. A partir de esta fecha RENFE es la que más sufre las políticas autárquicas franquistas, por lo que verá frenadas sus aspiraciones hasta la llegada de tiempos mejores.

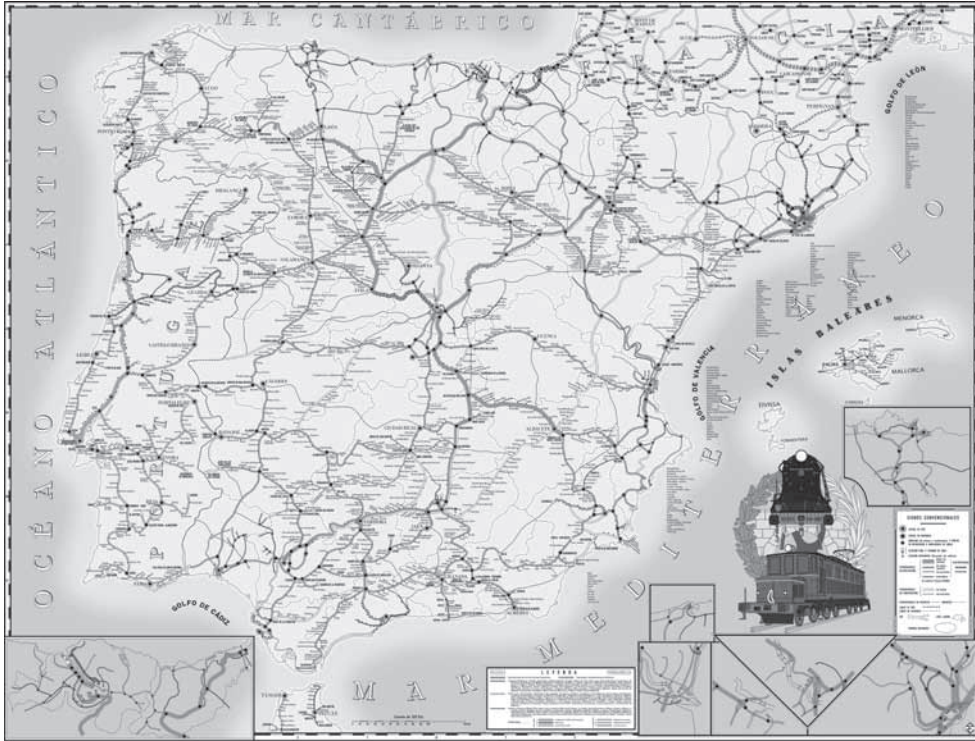


Fig. 40: Plano de las infraestructuras ferroviarias. Alfredo Forcano.1948. Fuente: IGN



Figuras 41 y 42: Inauguración del tramo Zamora-Ourense (1943) y Automotores serie 600 de RENFE "las Suizas". Fuente: ambas Ferropedia

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3.2 El Plan Nacional de Estabilización Económica y los Planes de Desarrollo

El cambio de década supuso un cambio de óptica por parte del régimen y la puesta en práctica de las herramientas para sentar las bases del crecimiento experimentado gracias al Plan Nacional de Estabilización económica de 1959. El Plan marcaba una serie de objetivos a conseguir tales como el equilibrio en la balanza de pagos y el fortalecimiento de la moneda, garantizando el fin último, la estabilidad económica, pero manteniendo intacta la línea de austeridad del régimen.

La traducción directa de las medidas adoptadas se resumiría en el fomento de la inversión extranjera, permitiendo la participación en el capital de empresas nacionales, la consecución de crédito internacional, principalmente norteamericano, y la transformación de España en un polo de atracción turística. Estas decisiones de carácter estratégico van mucho más allá de lo que en su día pudo parecer pues, sin vuelta atrás, se pasó de un modelo extremadamente hermético a otro que, de forma tímida pero decidida, poco a poco fue abriendo a España hacia el mundo. En contra de lo esperado, en los años 1959 y principios de 1960, los primeros síntomas de la aplicación del Plan de Estabilización fueron el freno de la producción debido al descenso del consumo, los recortes en la inversión y, en consecuencia, recortes salariales. La respuesta de la sociedad española a este reajuste económico fue el desplazamiento de gran cantidad de mano de obra principalmente hacia Europa. Se produce un flujo migratorio importante.

Los recursos energéticos también se ven afectados y, en este sentido, se produce un cambio importante en cuanto a la dependencia del carbón, que será sustituido paulatinamente por energías modernas como la electricidad o productos derivados del petróleo que, a su vez, repercutirá sobre el sector industrial, incrementándose los avances tecnológicos en materia química, los transformados metálicos y la maquinaria.

A mediados de la década de los 60, gracias a las bases establecidas en el Plan de 1959, se logró alcanzar cierto equilibrio en materia económica. En este período, producto de los intereses estratégicos en materia económica que tenía el régimen, se optó por desarrollar una planificación indicativa en lo que a sectores estratégicos se refiere y, con principal protagonismo, todo lo relacionado con los motores económicos.

La planificación estratégica que se va a realizar en estos años tenía carácter vinculante para la propia administración y voluntario para el sector privado, mediante convenios de colaboración en materia laboral, productiva y de exportación, así como la oferta de suelo en polígonos localizados en sectores suburbanos.

La notable transformación socioeconómica que va a experimentar España en este período motivará una paulatina concentración de población en las ciudades, a la que el Gobierno intenta responder con el primer Plan de Vivienda (1956-1960), puesto en marcha con la publicación de un Decreto-Ley del Ministerio de Trabajo, de 1 de julio de 1955, mediante el que se pondrá en marcha el primer Plan Nacional de Vivienda, con el objetivo de construir 550.000 viviendas entre 1956 y 1960, distribuidas geográficamente atendiendo a las áreas de mayor dinámica urbana.

La confirmación del compromiso del Estado con las decisiones adoptadas se verá hecha realidad con la publicación de un nuevo Decreto, de octubre de 1956, en el que se estable-

ce la línea de acuerdos entre el Instituto Nacional de la Vivienda y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo para la preparación de suelo urbanizado para el desarrollo de los programas de construcción de viviendas.

Es en este momento cuando se enlaza el tema principal del presente estudio gracias a que las ciudades de A Coruña y Vigo formaron parte de las poblaciones integrantes de los citados Planes de Desarrollo, puestos en práctica entre los años 1964 y 1973.

Las dos ciudades estaban clasificadas como polos de desarrollo y, tal y como se contemplaba en el Plan en el que estaban incluidas, estaba previsto un incremento de la inversión privada en zonas industrialmente deficitarias a través de infraestructuras a cargo del Estado, con todo tipo de beneficios fiscales y ayudas directas.



Figuras 43 y 44: Colocación de la primera piedra en Balaidos (1958) e inauguración de la refinería de Bens (1964). Fuentes: PSA Peugeot-Citroën Vigo y Agencia EFE respectivamente

A partir de este momento se producirán una serie de procesos de renovación y reestructuración que dejarán sentadas las bases del crecimiento y expansión de las ciudades objeto de este trabajo. En este período, si bien las infraestructuras ferroviarias no van a tener un especial protagonismo, si van a polarizar, en mayor o menor medida, determinadas dinámicas de refuerzo o límite en la estructura de cada una de las ciudades objeto del presente trabajo.

En definitiva, si en el capítulo anterior el ferrocarril se veía como el aliciente para la incorporación al progreso, en esta etapa será un refuerzo más, principalmente para las políticas de actuación que se van a realizar en materia industrial y de vivienda, como para las nuevas infraestructuras portuarias y, en mucha menor medida, aeroportuarias.

3.3 Renovación y reestructuración urbana. Infraestructura y ciudad

En el apartado anterior se ponían sobre la mesa las decisiones de carácter estratégico que van a condicionar las políticas de estructuración tanto a nivel territorial como urbano que en este caso se centrarán en el marco objeto de análisis.

A continuación se realizará un análisis de los casos de estudio desde dos perspectivas, siendo la primera de ellas el crecimiento periférico de la ciudad, tomando como ejemplo la ciudad de Santiago de Compostela, y en el que se analizará su transformación en relación

al planeamiento de la época, y la segunda perspectiva, la transformación interior de la ciudad, producto de la apertura de nuevos espacios para adaptarse a las nuevas necesidades, siendo en este caso analizadas A Coruña y Vigo.

3.3.1 Santiago de Compostela

La salida de la guerra deja a la totalidad del estado en una situación difícil, en términos sociales, culturales y económicos, lo que dificultará la puesta en marcha de los proyectos comenzados con anterioridad, o incluso su cancelación. A pesar de la lentitud en la recuperación de nuevos impulsos urbanos, en la década de los años 1940, se declara Conjunto Histórico Artístico a la ciudad monumental de Santiago de Compostela (1944), se finaliza la construcción en el sur de Compostela de la nueva estación del ferrocarril, iniciada a finales de los años 20, y se inaugura la línea Santiago-A Coruña.

El emplazamiento de la nueva estación condicionará, tal y como se verá, los nuevos crecimientos hacia al sur de la ciudad y no sólo por los trazados de las líneas, sino también por la variación de cota existente entre su ubicación y la trama urbana. Es importante indicar que entre la estación y la ciudad discurre la nueva circunvalación anteriormente citada.



Figuras 45 y 46: Ubicación de la escalinata de acceso (1943) y Vista aérea del conjunto (2010). Fuente, ambas: Asoc. Amigos del Ferrocarril de Santiago

La disposición de la estación comparte los mismos principios que el edificio definitivo de la estación de Cornes, disposición paralela al trazado viario y relaciones funcionales transversales al sentido de circulación, si bien se trata de un edificio con unas aspiraciones más acordes tanto con la ciudad, como con la función que va a desempeñar a lo largo de su historia.

En este sentido resulta interesante la forma en la que el bloque de la terminal se distancia del acceso desde la ciudad, liberando un espacio de recepción exterior que, si bien resulta eficaz desde un punto de vista funcional, presenta serias dudas respecto a cuál es su carácter inicial.

La implantación de la nueva estación y la persistencia de un carácter periférico, aunque inmediato, obliga a realizar el análisis de las estrategias de ordenación de la futura estructura urbana. En este sentido, se observa cómo en base al plan de 1947 se comienza a desarrollar el ensanche de la ciudad y se concluye la construcción de la ciudad jardín de "La Rosaleda", aunque con una vocación diferente a la inicial planteada por Jenaro de la Fuente, que asoma prácticamente a la nueva terminal.



Fig. 47: Vista aérea del conjunto. 2012. RENFE. Fuente: Asociación Amigos del Ferrocarril de Santiago



Fig. 48: Foto aérea de las infraestructuras ferroviarias en relación a la ciudad. 1956. Fuente: IET

El sector de la construcción se fue recuperando poco a poco, tanto desde la iniciativa pública como desde la privada, lo que favorecerá el crecimiento y la aparición de nuevas iniciativas urbanísticas. Las actuaciones de iniciativa estatal con especial trascendencia en el crecimiento urbano, la universidad para rematar la primera fase del Campus Sur (verde), las actuaciones en la ciudad histórica, como la urbanización del recinto monumental, además de la definición de las trazas de la circunvalación de la carretera N-550 (rojo) y el acceso

norte desde San Caetano hacia San Francisco, llevados a buen término por parte del Ministerio de Obras Públicas.



Fig. 49: Foto aérea de la ciudad con las actuaciones citadas. Fuente: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

Se constata mediante la práctica la política de actuación estatal en materia de planificación y ordenación, sin obviar la relación directa entre infraestructuras y desarrollo urbanístico. La consideración de que tanto el trazado del nuevo acceso a la ciudad, como el trazado de la circunvalación, alumbran una nueva perspectiva que genera unas expectativas de comunicación y crecimiento basado en las infraestructuras no están equivocadas, pero es necesario compatibilizar esa movilidad urbana con la lógica del crecimiento urbano. En este sentido cabe destacar que el crecimiento de la ciudad se producirá principalmente hacia el norte pues, con la construcción de la nueva estación ferroviaria, tal y como se ha explicado, se formaliza una barrera que condicionará los crecimientos a partir de los trazados ferroviarios.

La fase de planificación urbanística se abre en el año 1959 mediante la formulación del primer plan de zonificación y el plan de ordenación del polígono de Vite, planteado en su primera fase (1960) con una intención de ocupar los bordes de la vía de Juan XXIII, mientras que el Ensanche, iniciado en el año 1947, cierra su expansión sobre los últimos tramos de la vía de circunvalación N-550 constituyendo los principales crecimientos de la ciudad en este período. Esta última actuación dará fachada a las instalaciones ferroviarias formalizando la incorporación de la estación a la fachada urbana.

En la década de los años 1960 tiene lugar una etapa desarrollista y de fuerte carácter especulativo en la que se ejecutaron los ensanches rompiendo con las directrices del planeamiento, lo que en bastantes ciudades repercutió en la desaparición de una parte importante del patrimonio construido. En el caso de Santiago, el primer Plan General Municipal es redactado en el año 1965 por parte del arquitecto Julián Peña Peña, en el que se incorporan los principales crecimientos que están teniendo lugar, además del trazado de la avenida para dar acceso al centro histórico y la circunvalación sur, desde el encuentro de la ronda del Ensanche con la carretera de Ourense, hasta el arranque de la carretera de Noia, lo que enfatiza la visión radio-concéntrica que se tiene de la ciudad.



Fig. 50: Plan de Julián Peña. 1965. Archivo Municipal

La idea de limitar los crecimientos por el noreste y noroeste se convierte en una de las directrices fundamentales, ya que se limita la expansión debido a que se valora positivamente el

entorno y se trata de controlar los posibles crecimientos que puedan perturbar la vocación monumental de la ciudad, se adopta una actitud de protección, tratando de organizar el tejido urbano no sólo desde su relación con el entorno rural circundante, sino también desde el punto de vista de la planificación de la infraestructura y la aplicación de criterios ambientales.

La actitud del plan de 1965 es contradictoria en cuanto a las decisiones que se toman con respecto a la ciudad histórica y su puesta en valor frente al planteamiento de nuevos crecimientos sobre sus tramas periféricas, como por ejemplo los desarrollados mediante Planes Parciales en la Almciga, Belvís, Sar o Vite, llevados a término entre los años 1968 y 1972.

Los planteamientos iniciales, expuestos en la memoria del Plan de Julián Peña, aspiran a contener a la ciudad protegiendo la estructura existente, es decir, preservando los espacios pero sin renunciar a los trazados infraestructurales nuevos.

El Plan parcial de Vite, con una superficie de 50,42 Ha, y desarrollado por Julio Cano Laso, es un buen ejemplo de la puesta en práctica de estrategias de contención, pero participando del proceso de construcción de la ciudad mediante la disposición de grandes espacios abiertos, muy cuidados desde el punto de vista ambiental, así como desde las perspectivas visuales.

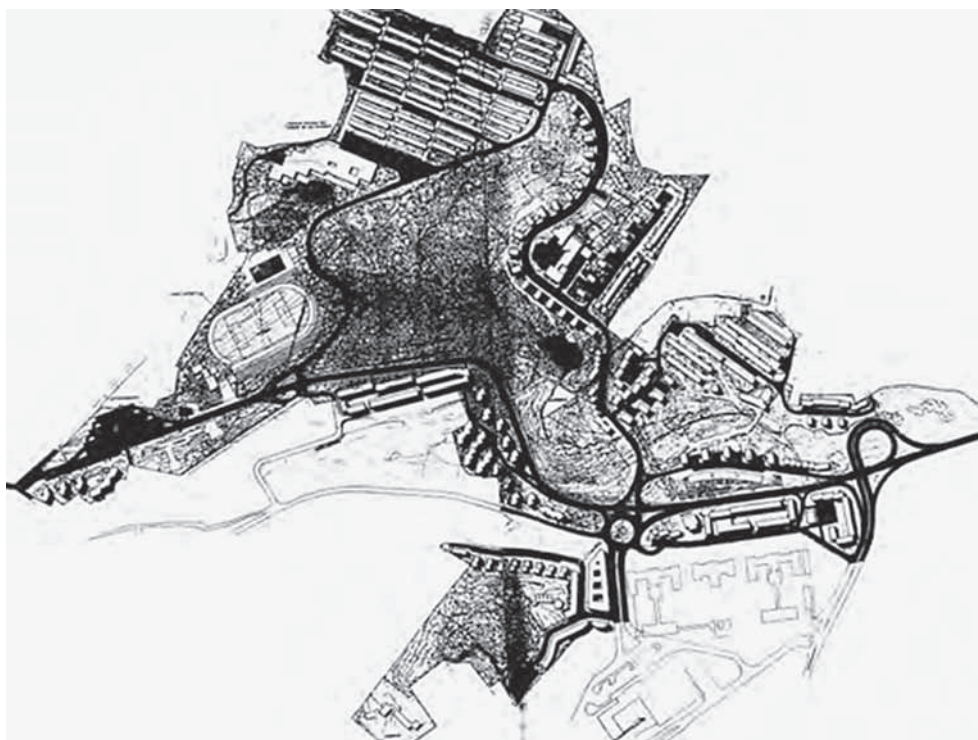


Fig. 51: Plan de Vite. Julio Cano Lasso (1968). Fuente: Archivo Municipal

Se pone de manifiesto el carácter preponderante de las infraestructuras a la hora de estructurar y definir la forma de la ciudad.

La carga derivada de la aplicación del Plan de 1965 se entiende como un pesado lastre sobre la trama urbana, en tanto que se ha ejecutado de un modo poco apropiado, debido a la poca cualificación de las piezas de borde, lo que repercutirá sobre el Plan de 1974 redactado por el arquitecto Francisco Fernández Longoria.



Fig. 52: Plan de Francisco Fernández Longoria.1974. Fuente: Archivo Municipal

Este documento representa el modelo del pensamiento de desarrollo económico de la época, basado en un enfoque claramente desarrollista, que trata de estructurar su crecimiento en base a la Ley del suelo de 1956, manteniendo los criterios heredados del anterior planeamiento y las instrucciones de Bellas Artes. La incapacidad del Plan derivó en la realización de su revisión, mediante la que se permitió la continuidad de los procesos especulativos generados a lo largo de la década de 1960, ocasionando la concentración de tejidos extremadamente densos, con grandes carencias de infraestructuras, equipamientos y sin un mínimo de calidad ambiental.

La estación de Santiago de Compostela a partir de este momento, y durante los próximos años, además de ser uno de los factores que dinamicen sus capacidades, será el elemento urbano que ponga “límite” al crecimiento de la ciudad hacia el sureste.

Para terminar el apartado de este capítulo se hace alusión al aeropuerto de Lavacolla que, aunque muy distanciado de la ciudad, ya desde su creación, en 1935, fue denominado “aeropuerto central de Galicia”. Al principio de la década de los 60 tendrá un volumen de pasajeros bastante discreto, que irá incrementando progresivamente, gracias al Plan de de-

sarrollo aeroportuario correspondiente al trienio 1964-67 y las mejoras en las instalaciones que se llevan a cabo: dotación de torre de control, una terminal “adecuada a los tiempos” y la pista de aterrizaje más larga del norte de España, con 2,5 km de longitud, que tendrá un papel importante tanto en los procesos de emigración como de transporte de tripulaciones de pesqueros.

3.3.2 A Coruña

La ciudad de A Coruña será testigo de unos importantes procesos de renovación y reestructuración urbana perfectamente identificables: la demolición de áreas con usos obsoletos, la transformación de las infraestructuras y la implantación de nuevas industrias. En 1950 ve la luz el Plan de Modernización de las Carreteras Españolas, consistente en una serie de medidas que aseguraran el buen funcionamiento de las mismas, como la construcción de variantes, la eliminación de tramos peligrosos y reasfaltado de firmes.

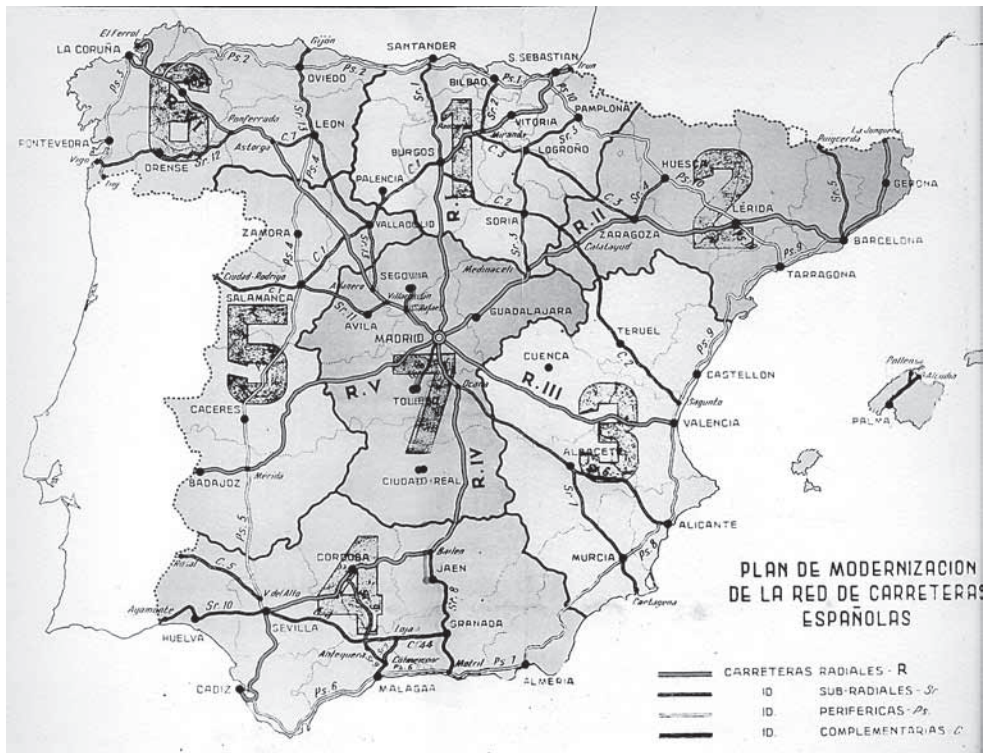


Fig. 53: Plan de Modernización de la Red de Carreteras Españolas.1951. Fuente: MOPU

Este plan constituye el precursor de los proyectos de nuevos accesos a las ciudades del Estado, donde Madrid resulta el punto central de salida de todas las carreteras elaborando nuevos caminos de accesos. En A Coruña el reflejo de esta nueva política de renovación se materializara en las mejoras de los accesos por la costa de la N-VI y en la construcción de la variante de la carretera de Santiago, la Avenida de Lavedra.



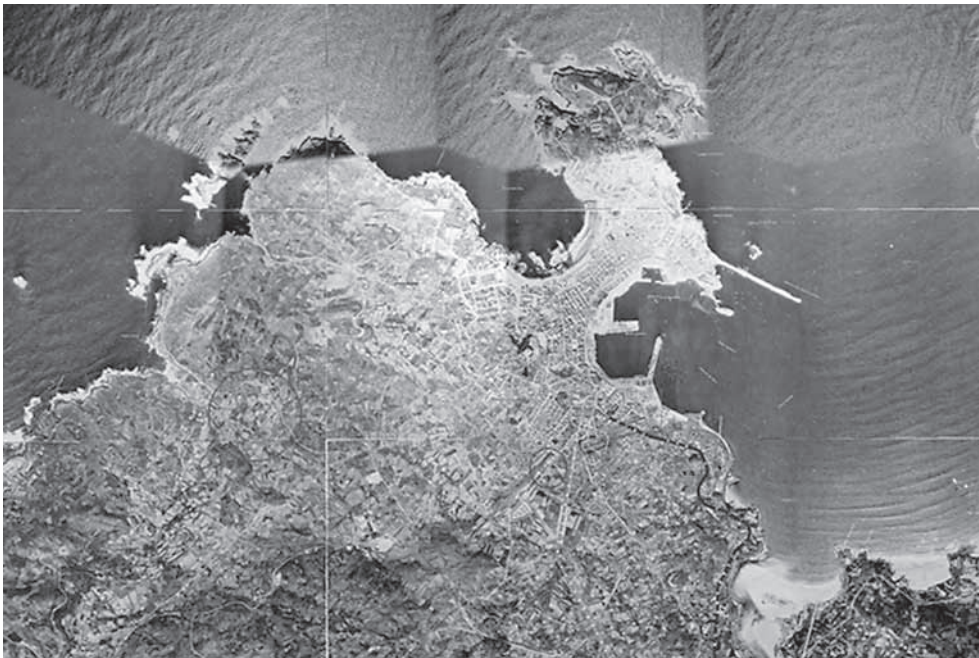
Figuras 54 y 55: Avenida del Paisaje y avenida de Lavedra. Fuente: archivo La Voz de Galicia

Los nuevos ejes de acceso a la ciudad constituirán los ejes principales de expansión de la misma en las próximas décadas, bien por el emplazamiento de importantes equipamientos o bien por el desarrollo de polígonos de vivienda o áreas industriales. Los trazados de acceso confluyen prácticamente en el mismo punto de la ciudad, las proximidades de las zonas portuarias y de las estaciones de ferrocarril del Norte (marrón claro), todavía en uso, con una vinculación más directa al transporte de mercancías, mientras que la estación de San Cristóbal (marrón oscuro), una vez inaugurado el nuevo trazado a Santiago en 1943, tendrá una vocación más orientada hacia el transporte de pasajeros. El emplazamiento de la refinería será periférico (verde).

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Figuras 56 y 57: Avenida del Pasaje y avenida de Lavedra.1957.

Fuente: Elaboración propia. Ortofoto 56 IET

Los planteamientos recogidos en las nuevas estrategias del Estado respecto a la captación de inversión exterior dan sus frutos en lo que se refiere a la ciudad a través de la implantación de una refinería, que será inaugurada en 1964, y que supondrá la incorporación de una nueva fuente de energía y de riqueza, circunstancia que reforzará la posición del puerto, que continuará con su crecimiento, y que ya en esas fechas estaba consolidado entre los primeros en movimiento de carbón.



Figuras 58 y 59: Avenida del Paisaje y avenida de Lavedra. Fuente: archivo La Voz de Galicia

El emplazamiento de la refinería cumple con los planteamientos expuestos con anterioridad respecto a los tipos de suelo, zonas “vacantes” en áreas rurales, y que en este caso van de la mano de cuestiones de carácter sanitario. La disposición de la refinería en la zona de Bens polarizará paulatinamente hacia esa área los futuros desarrollos de carácter industrial, ocasionando una demanda de mano de obra y por lo tanto la captación de población. La ciudad experimenta un considerable crecimiento en todos los aspectos, incrementando progresivamente la población hasta alcanzar más de 130.000 habitantes.



Fig. 60: Crecimientos desde 1755 hasta 1947. Fuente: Precedo Ledo

La demanda de vivienda es una evidencia y es por ese motivo por el que surgen nuevos barrios en la ciudad como el de los Mallos, el Agra del Orzán, Labañou o el polígono del Barrio de las Flores, en el que nos centraremos brevemente. La Obra Sindical del Hogar encarga a José Antonio Corrales que piense un nuevo asentamiento para una población que incrementaba su número gracias a la presencia de industrias como la refinería. Arquitectos de reconocido prestigio como Andrés Fernández-Albalat, Ignacio Bescansa, Jacobo Losada o José Luque Sobrini dieron forma a un proyecto que levantó 2.000 viviendas sobre una superficie de 17 hectáreas en la entrada de la ciudad de A Coruña.



Figuras 61 y 62: Avenida de Lavedra y Barrio de las Flores. Fuente: archivo La Voz de Galicia

La disposición del Plan Parcial sector B (marrón), conocido como el Barrio de las Flores, en relación a la ciudad respondía a los mismos planteamientos que los desarrollados en materia de ubicación de industrias, es decir, la implantación estratégica de polos “especializados” hacia los que focalizar el crecimiento urbano, pero sobre unas nuevas infraestructuras capaces de darles soporte.



Fig. 63: Avenida del Pasaje y avenida de Lavedra.1957 con el Barrio de Las Flores. Fuente: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

En lo que a crecimiento se refiere, la ciudad realizará un proceso importante de reestructuración de espacios vacantes interiores, como por ejemplo el vacío dejado por la desaparición de la primera estación de ferrocarril de la compañía Norte, producto de un incendio.



Figuras 64 y 65: El incendio de la estación de Norte (1964) y demolición de los restos de la estación. Fuente: archivo La Voz de Galicia

Estos espacios vacantes se convertirán en espacios de oportunidad y reestructuración de la ciudad, bien permitiendo la apertura de nuevos viales que descongestionen las zonas centrales, o bien mediante la formalización de espacios cualificados por equipamientos, zonas de uso público o la implantación de actividades capaces de dinamizar económicamente el ámbito en cuestión. La oportunidad surgida de las cenizas de la antigua estación de norte permitió la apertura de la comunicación rodada, mediante un túnel que pasa bajo la avenida de Alfonso Molina, constituyendo la avenida de Salgado Torres, la salida en dirección suroeste de la ciudad.



Fig. 66: Desmantelamiento de vías de la estación de Norte y túneles de Avda. Salgado Torres. Fuente: archivo La Voz de Galicia

En esta zona, años después, será en donde se implanten la estación de autobuses, el centro comercial de Cuatro Caminos y El Corte Inglés. El puerto verá resueltas sus necesidades de dar salida por ferrocarril a sus mercancías gracias a la derivación de la línea que finalizaba en la estación de Norte hasta una nueva estación, la de San Diego, que a finales de la década se convertirá en la terminal de carga portuaria.



Fig. 67: Estación de San Diego. Fuente: archivo La Voz de Galicia

El aeropuerto de A Coruña, Alvedro, se abrió al tráfico aéreo en 1963 con un vuelo de Avia-co a Madrid. Con una pista de tan solo 1.700 metros, se considera un aeropuerto menor dentro de la red de aeropuertos españoles, centrándose la práctica totalidad de los vuelos en Santiago.

3.3.3 Vigo

El desarrollo de Vigo se produjo principalmente a partir de los impulsos de la industria, en primer lugar, la industrialización de los productos del mar y el comercio marítimo, tal y como se expuso en el punto 2 del trabajo, y el segundo, en la década de 1960, con la llegada de la factoría de la Citroën y una nueva etapa de la industria naval.

En los años posteriores a la guerra civil, la ciudad experimentará un refuerzo de su situación. Los principales motivos de esta circunstancia serán la modernización de la industria pesquera y la existencia de un potente sector conservero que, progresivamente, fomentarían que la ciudad se fuera convirtiendo en un polo industrial portuario cada vez más importante. Los avances en materia conservera exigieron la renovación de la flota, lo que impulsó tanto la actividad naval, como el desarrollo de los astilleros, lo que ayudó a la consolidación del puerto como centro de comercio marítimo y motor urbano hasta 1940, fecha en la que se veía la llegada del ocaso de la industria conservera.

En materia de reestructuración de la ciudad nos centraremos en el trazado y ejecución de la calle Gran Vía, inaugurada por Franco en agosto de 1945, siendo su trazado originario de 1910, fecha en la que se inició la planificación de la misma. En las imágenes se puede observar cómo era la sección de la vía, de 36 metros de ancho, y con un desarrollo lineal de aproximadamente 3600 metros.



Figuras 68 y 69: Fotografías de la Gran Vía. 1945. Fuente: archivo Faro de Vigo

Los objetivos de este trazado serían la reestructuración de un primer tramo, bordeando la ciudad hacia As Travesas, y apertura de Vigo hacia “las bellísimas zonas rurales” periféricas que, con posterioridad, se verá cómo sucesivamente se irían transformando para dar respuesta a las dinámicas necesidades urbanas. En este sentido, la ciudad vio cambiar su suerte con la creación, en 1947, del Consorcio de la Zona Franca de Vigo lo que revitalizó de nuevo la actividad industrial y acto seguido a ofrecer suelos industriales amparados en beneficios fiscales que harían de la ciudad una localización atractiva para iniciativas industriales de cierto calado.

Es en este momento cuando se entiende con más claridad la asociación de suelos rurales y nuevas infraestructuras.

Tal y como se indicaba, el trazado de la Gran Vía, además de reestructurar los crecimientos a media ladera, serviría para dar salida a Vigo hacia nuevas zonas susceptibles de ser desarrolladas como áreas industriales o residenciales en dirección sur-suroeste.

En el primero de los casos se puede apreciar la inmediatez al emplazamiento de la estación de ferrocarril, mientras que en el segundo, la gran oportunidad para la implantación de nuevas industrias expresada en forma de hectáreas de suelo rústico.



Fig. 70: Plano de Otero Pedrayo con trazo de Gran vía y Estación FFCC. 1945
Fuente: elaboración propia y Librería MIMO

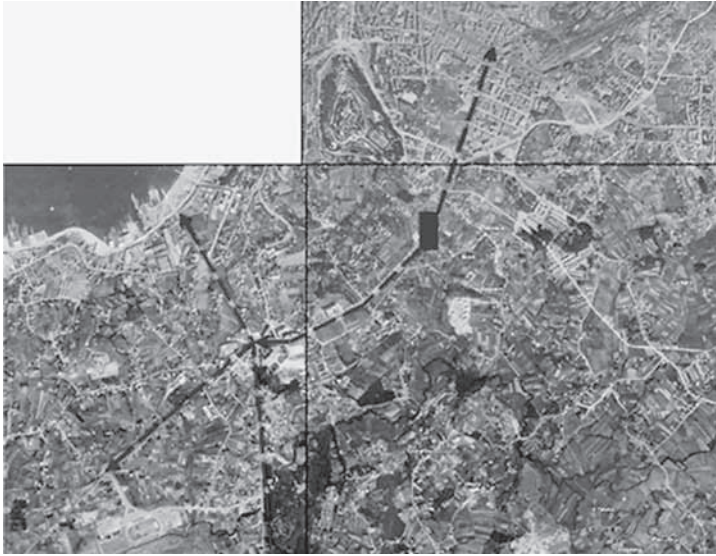


Fig. 71: Ortofoto con los ejes de crecimiento.1956. Fuente: elaboración propia. Ortofoto 56 IET

En la década de 1950 Vigo contaba con los índices de población más dinámicos de Galicia, e incluso que muchas de las principales ciudades del país y, para demostrarlo, basta contrastar los datos de población de mediados del siglo XIX, con 35.210 habitantes, con los de 1950, fecha en la que se superarían ampliamente los 130.000 efectivos. En este contexto hizo su aparición la industria automovilística de la mano de Citroën con la intención de abrir una gran planta en Balaídos cuyo proyecto exigía la ocupación de la mayor parte de los terrenos ubicados en la zona sur. La Zona Franca adquirió su verdadero papel como dinamizador industrial de Vigo y Citroën Hispania no sólo ocupó físicamente buena parte de los terrenos, sino que pasó a ser en muy poco tiempo el principal centro de creación de empleo y facturación de Galicia.



Fig. 72: Ortofoto de la Zona Franca.1956. Fuente: Ortofoto 56 IET

La puesta en práctica de los principios contenidos en la reforma administrativa del Estado estimuló, tal y como se puede comprobar, la llegada de inversiones externas que permitiesen el inicio de nuevas actividades productivas auxiliares, lo que supuso un fuerte impulso demográfico y, en consecuencia, cambios importantes en el entramado urbanístico y en las dotaciones infraestructurales. A medida que se desarrollaba el proyecto de implantación de la factoría, se iban generando fuertes expectativas de empleo entre la población rural. Una vez iniciada la actividad, la planta se convirtió definitivamente en un elemento dinamizador de primer orden para la ciudad y toda su periferia.

El inicio de la década de 1960 es cuando se producirá el auténtico despegue demográfico, si bien este período tan optimista desde el punto de vista poblacional y económico coincide con los años más negativos para el planeamiento urbano y la construcción de Vigo. Los Planes de desarrollo, en los que no sólo se planteaba la implantación de industrias, también preveían la oferta de parque inmobiliario promovido por el Ministerio de la Vivienda que, en el caso de Vigo, se verán formalizados en el polígono de Coia, surgido a partir de lo previsto en el polo de desarrollo Vigo-Porriño, uno de los siete que se pusieron en marcha, y en base a lo establecido en el Plan Parcial redactado por J. Gallego Fernández, aprobado el 23 de junio de 1963, con una extensión aproximada de 75,03 Ha y una previsión de 8883 viviendas.



Fig. 73: Plan Parcial del Polígono de Coia. 1963. Fuente: ADPSXU, Exp. 420-0

En todos estos procesos de expansión de la trama urbana y sus estructuras poco ha tenido que ver la estación del ferrocarril de Urzáiz, cuyo edificio e implantación continúan siendo los mismos en estas fechas. En este sentido, únicamente se realizan cambios susceptibles en materia de trazados, construyéndose en la década de 1960 la terminal de carga de Guixar, en el puerto, lo que ocasionó el cese de la actividad de la precaria conexión ferroviaria entre la estación de Urzáiz y los puntos de carga de pescado con destino Madrid.



Figuras 64 y 65: El incendio de la estación de Norte (1964) y demolición de los restos de la estación
Fuente: archivo La Voz de Galicia

En el caso de Vigo es relevante indicar que la estación de Urzáiz será desmontada y almacenada en dependencias de Redondela a finales de los 90. En el año 1987 se construye un nuevo edificio que sustituye a la estación original y que, en la actualidad, también ha sido derribado para dar paso a la estación de alta velocidad.

Al igual que en los casos anteriores se finalizará con una reflexión sobre las instalaciones aeroportuarias indicando que el aeropuerto de Vigo entró en servicio en 1954 con la finalidad de comunicar el principal polo industrial de Galicia con Madrid y no verá incrementadas sus capacidades hasta la década de los 80 gracias a la ampliación de su pista.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

4 Conclusiones primeras. Las estaciones de tercera generación

A lo largo de todo el trabajo se ha tratado de hacer una reflexión coordinada de aquellas circunstancias que se consideran relevantes a la hora de configurar el panorama territorial y urbano. Una vez alcanzado este punto llega el momento de incorporar en el discurso el trazado de la autopista del Atlántico que como bien es sabido ha sido la dinamizadora de la concentración de masa operativa urbana a lo largo de su trazado entre las ciudades de Vigo y A Coruña. Los efectos de esta vía de comunicación terrestre son los que son debido a la interacción, necesaria, en aquellos puntos habilitados a tal efecto con las vías de orden jerárquico menor y así sucesivamente, siendo la gran virtud de esta malla la “permeabilidad” ofrecida a los usuarios.

La alta velocidad ferroviaria está pensada de forma similar a las autopistas, en el sentido de que se trata de vías con unas especificidades concretas, pero en el caso ferroviario con unos condicionantes exclusivos como son las paradas acotadas, de lo contrario se contravendría el principio de la alta velocidad: lograr el mayor desplazamiento en el menor tiempo (posible).

Otro de los aspectos importantes a tratar desde la óptica del ferrocarril es lo relacionado con los transportes de mercancías, claramente distanciado en términos porcentuales de los movimientos que se realizan en países con una red ferroviaria comparable a la española.

En la actualidad se nos presenta una situación con un excedente de infraestructura, bien sea porque no es operativa en los nuevos términos, o porque no interesa. Lo que se quiere

exponer es que, con poco, se pueden alcanzar los objetivos y anhelos que desde el principio se planteaban: la racionalidad aplicada a la movilidad. A continuación, y a modo de sentar un punto de partida para un análisis futuro, se plantearán una serie de cuestiones.

4.1 Los eslabones sueltos o la unión hace la fuerza: ¿potenciales nodos de actividad?

La pregunta que se debe plantear al respecto de los excedentes de la infraestructura (apeaderos o trazados) es si ya han dejado de resultar operativos o eficaces. En este sentido se entiende que podrían integrarse gran parte de ellos en una red de cercanías complementaria a la red primaria, de modo que reforzase la comunicación entre las poblaciones menores y se coordinase con el resto de transportes públicos, configurando intercambiadores de carácter menor.

4.2 Redes capilares: eficacia y racionalidad

A lo largo de la historia se ha venido constatando la efectividad de las redes menores cuando no funcionan las primarias. La posibilidad de llevar a cabo una planificación integral de lo que ya se tiene, simplemente con la coordinación de los distintos modos de movilidad, es una oportunidad que, cuando menos, no se debería desechar a la primera de cambio. La transversalidad a las vías de altas prestaciones, o de carácter primario, sólo se puede aportar desde las de rango menor, en caso contrario, se saturaría el sistema por falta de permeabilidad.

La racionalidad y eficacia de los planteamientos parte de una reflexión respecto al orden jerárquico en términos de conectividad y distribución.

4.3 Interconexión del sistema: la estación como condensador urbano

Los resultados más claros en lo que a la interconexión de los sistemas de movilidad se refiere se pueden encontrar en los planteamientos de las estaciones con carácter terminal o principal.

En las principales poblaciones el éxito de este tipo de actuaciones depende en gran medida del grado en el que se estimula a la ciudad para su reconversión, es decir, un espacio de estas características, recordemos que la gran mayoría se producen en el corazón de la ciudad o en un emplazamiento prácticamente inmediato, ha de ser capaz de dinamizar, en primer lugar a su entorno inmediato y, en segundo, convertirse en un polo que atraiga actividad.

La reordenación de los espacios primarios pertenecientes a las estaciones han de ser leídos en clave de ciudad y en clave de ciudad han de ser resueltos. En este sentido, si atendemos a los proyectos ganadores en cada uno de los ejemplos que se han ido estudiando a lo largo del trabajo, se puede comprobar la vocación de cada propuesta de convertirse, desde distintos enfoques, en un condensador urbano que aporte centralidad y reestructure los espacios adyacentes, bien desde la propia presencia de lo nuevo, o directamente con actuaciones sobre lo preexistente.

En algunos de los tres casos existen incertidumbres respecto a la formalización definitiva.

Estación intermodal de Vigo. Thom Mayne



Fig. 76: Vista panorámica de la nueva estación de Vigo. Fuente: archivo Faro de Vigo

La renovación de las ciudades se ha de hacer desde dentro y, para ello, la reordenación de los espacios y los flujos ha de ir de la mano. La desocupación se ha de realizar con una finalidad, hacer las cosas mejor de lo que estaban, resolver problemas y no crearlos, dar nuevas oportunidades o potenciar las existentes.

En el caso de Vigo, con una ubicación compleja, se requiere de unas acciones técnicas importantes. Al igual que en las estaciones anteriores, el problema a resolver será la relación transversal y la permeabilidad de los espacios periféricos.

Estación intermodal de A Coruña. César Portela–IDOM/ACXT



Fig. 77: Vista panorámica de la nueva estación de A Coruña. Fuente: César Portela + IDOM / ACXT

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Se puede confirmar también que se puede hacer con menos más, aplicando el sentido común y la coherencia de planteamientos, entendiendo la escala de actuación y las aspiraciones de la propuesta, a corto y a largo plazo, sin dejar de lado la consideración de las lógicas de los distintos tipos de movilidad. La sobriedad no está reñida con lo formal, y lo formal no contraviene a lo funcional.

El entendimiento del lugar, es fundamental, su memoria, su realidad, sus condicionantes.

La forma en la que se emplaza cada propuesta evidencia una actitud. La respuesta a los espacios intersticiales, la forma en la que se resuelve la sección y se remata el frente denota criterios urbanos.

Estación intermodal de Santiago. Rubio & Álvarez Sala y Juan Herreros arquitectos.

La escala en esta propuesta es un aspecto importante. Se puede entender como el reflejo de una postura arquitectónica decidida y sintética. La rotundidad geométrica del conjunto significa más de lo que simplemente aparenta ser, manifestando una gran determinación por resolver uno de los problemas pendientes de la implantación de la estación: la sección y su “salto hacia el otro lado”.

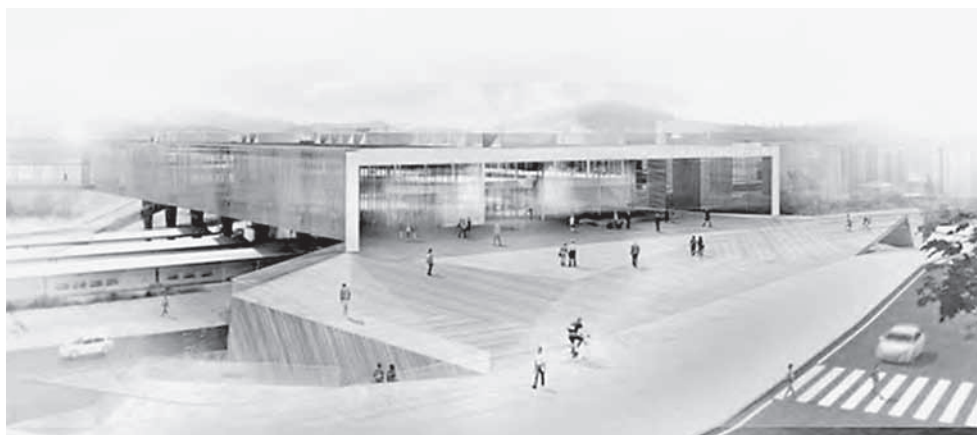


Fig. 78: Vista panorámica de la nueva estación de A Coruña. Fuente: Herreros arquitectos + RAS

Las nuevas estaciones tendrán la obligación de asumir la condición inherente a su función: ofrecer la oportunidad de conectar a la ciudad en un punto en el que la existencia del ferrocarril ha dejado un territorio ocupado de manera desigual e inconexa, deberán ejercer su papel de puerta, salón e imagen primera y última de la ciudad para una cantidad notable de visitantes que accederán y saldrán por ferrocarril, y por último, deberán tener capacidad de adaptación una vez que la alta velocidad y la intermodalidad rematen su puesta en servicio.

Estas cuestiones sólo el tiempo determinará en qué medida han sido resueltas y de qué modo se habrán integrado los nuevos espacios que las infraestructuras habrán ocupado en el día a día de la ciudad y si se habrán podido compatibilizar estos nodos con puertos y aeropuertos.

Bibliografía

- BARREIRO, X. (2001): "O atraso económico e o sistema de transporte terrestre na Galicia do século XIX". Revista Galega de Economía, X, nº 1, pp. 63-82.
- BELLETT, C. (2002): "El impacto espacial de la implantación del tren de alta velocidad en el medio urbano". Revista de Geografía, vol. 1, pp. 57-77.
- BERTOLINI, L. y SPIT, T. (1998): **Cities on rails: the redevelopment of railway station areas**. E & FN Spon, London.
- BURCKHART, K. (2007): **Análisis comparativo y evaluación cuantitativa de la intermodalidad del tren de alta velocidad. Una perspectiva europea de la interconexión e integración en estaciones ferroviarias de ciudades intermedias**. Tesis Doctoral. Dep. de Geografía i Sociologia. Universitat de Lleida.
- CALVO, J. L. (1998): "Las llegadas del ferrocarril y ferrocarril de alta velocidad a las ciudades". OP, nº 45, pp. 14-21.
- DALDA ESCUDERO, J.L. (1994): "Las carreteras y la urbanización del territorio de Galicia", U.I.M.P.
- DOPICO, F., BARREIRO, X. (1978): "Os camiños da provincia de Santiago. Introducción ao estudo do transporte na Galicia do Antigo Réxime". Revista del Museo de Pontevedra, XXXII, pp. 1-19.
- EIRAS ROEL, A. (2008): "El comercio de Galicia y con Galicia en la economía mundial del siglo XVIII. Para un estado de la cuestión. Obradoiro de historia moderna, nº 17, pp. 155-178.
- FARIÑA, J., LAMIQUIZ, F. y POZUETA, J. (2000): "Efectos territoriales de la implantación de infraestructuras de accesos controlados". Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 29, Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- GALLEGO JORRETO, M. (1986): "El Burgo de las Naciones. Santiago de Compostela", A Coruña.
- GARCÍA-FUENTES, M. (1995): **La red viaria interior de Galicia en el siglo XIX (1840-1865)**. Universidade da Coruña, A Coruña.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1982): **Ferrocarriles y cambio económico en España (1855-1913). Un enfoque de nueva historia económica**. Alianza, Madrid.
- GONZÁLEZ-CEBRIÁN, J. (1982): **La ciudad a través de su plano: La Coruña**. Tesis Doctoral. Universitat Politècnica de Catalunya. Publicada por el Excmo. Ayuntamiento de A Coruña.
- (1994): "Transformación viaria en las ciudades gallegas", UIMP.
- HERCE, M. y MAGRINYA, F. (2002): **La ingeniería en la evolución de la urbanística**. Ed. UPC, Barcelona.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- HERCE, M. y MIRÓ, J. (2002): **El soporte infraestructural de la ciudad**. Ed. UPC, Barcelona.
- HERRERO, A. y LEIRA, E. (1985): "El ferrocarril en la ciudad: ¿problema u oportunidad?" Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 18, pp. 83-108.
- LABRADA, J. L. (1804): **Descripción económica del Reyno de Galicia por la Junta de Gobierno del Real Consulado de La Coruña**.
- LUENGO, L. A. (1980): **Los maragatos. Su origen, su estirpe, sus modos**. Nebrija, León.
- MADRAZO, S. (1984): **El sistema de transportes en España, 1750-1850**. Turner, 2 vols. Madrid.
- NÁRDIZ, C. (1992): **El territorio y los caminos en Galicia. Planos históricos de la red viaria**. Xunta de Galicia, A Coruña.
- RIBALAYGUA, C. (2003): **Evolución de las estrategias de incorporación de la alta velocidad ferroviaria y sus efectos urbanísticos en ciudades medias francesas. Aplicación a los casos españoles**. Tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- (2008): "La nueva llegada del ferrocarril a la periferia urbana...". Ciudades, Valladolid, nº 11, pp. 81-104.
- SANTOS Y GANGES, L. (2006): "Áreas de nueva centralidad urbana y estaciones de ferrocarril de gran velocidad en España". Incluido en la publicación González, J. y Castrillo, M. (coord.): Planificación territorial y urbana. Investigaciones recientes en México y España. Universidad de Valladolid, pp. 165-186.
- VV.AA., Catálogo Exposición (1992): **Colección de postales de A Coruña 1900-1940**. Arquivo do Reino de Galicia, Xunta de Galicia, A Coruña.

As augas termais en Ourense.
Fonte de desenvolvemento
urbanístico e renovación urbana

Las augas termales en Ourense. Fuente de desarrollo urbanístico y renovación urbana

The thermal waters in Ourense.
Source of urbanistic development
and urban renewal

45
Regap

MARCOS RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Alumno del Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
urbanismo.mrodriguez@ourense.es

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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *As augas termais de Ourense son un recurso natural de incalculable valor xa utilizado en tempos prerromanos. Ourense é a segunda cidade de Europa con maior número de emanacións e maior caudal.*

Neste traballo analizamos a transformación urbanística da cidade nos últimos anos, centrándonos principalmente nas zonas das Burgas e das Caldas, estudando o plan vixente en cada momento, as medidas de protección adoptadas, e as actuacións de renovación urbana que se levaron a cabo nestes ámbitos estreitamente relacionados coas augas termais. Así mesmo, analízase a estratexia a seguir tanto no desenvolvemento urbanístico da cidade ligado ás augas termais como na conservación e promoción destas.

Palabras clave: *auga, termalismo, desenvolvemento, posta en valor, protección, recurso, urbanismo.*

Resumen: *Las aguas termales de Ourense son un recurso natural de incalculable valor ya utilizado en tiempos prerromanos. Ourense es la segunda ciudad de Europa con mayor número de surgencias y mayor caudal.*

En este trabajo analizamos la transformación urbanística de la ciudad en los últimos años, centrándonos principalmente en las zonas de As Burgas y As Caldas, estudiando el planeamiento vigente en cada momento, las medidas de protección adoptadas, y las actuaciones de renovación urbana que se han llevado a cabo en estos ámbitos estrechamente relacionados con las aguas termales. Asimismo, se analiza la estrategia a seguir tanto en el desarrollo urbanístico de la ciudad ligado a las aguas termales como en la conservación y promoción de éstas.

Palabras clave: *agua, termalismo, desarrollo, puesta en valor, protección, recurso, urbanismo.*

Abstract: *Thermal springs of Ourense are a very valuable natural resource. They were yet enjoyed in pre-roman times. Ourense is the second city in Europe in number of springs and flow.*

This piece of work analyzes the urban transformation in the city during the last years. It focuses mainly in As Burgas and As Caldas areas, the planning applied in each time and the activities to protect and update these places closely

related to thermal springs. Another matter to deal it is the most adequate strategy for urban development connected with thermal springs and its preservation and promotion.

Key words: *water, Hydrotherapy, development, valorization, protection, resource, town planning.*

Índice: *Relación de abreviaturas. 1. Introducción 2. A importancia das augas termais nas orixes da cidade de Ourense e a súa evolución histórica. 2.1. Aproveitamento dos mananciais. Ámbito das Burgas. 2.2. Outros mananciais de importancia na zona norte. As Caldas. 3. Planeamento urbanístico e renovación urbana. 3.1. As Burgas e o seu ámbito de influencia. 3.2. As Caldas e o seu ámbito de influencia. 3.3. Outras emanacións e proxectos de interese relacionados coas augas termais. 4. Ourense termal. Lugar que ocupa. 5. Conclusións. 6. Bibliografía. 7. Anexos.*

Relación de abreviaturas

API	Área de Planeamiento Incorporado
APR	Área de Planeamiento Remitido
AR	Área de Reparto
BIC	Bien de Interés Cultural
CMATI	Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras
CPTOPV	Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOT	Directrices de Ordenación del Territorio
EHTTA	Asociación Europea de Ciudades Históricas Termales («European Historic Thermal Towns Association»)
IDASA	Ingeniería del Atlántico, S.A.
IGVS	Instituto Galego da Vivenda e Solo
LOTG	Ley de Ordenación del Territorio de Galicia
LOUG	Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PETOU	Plan Estratégico de Termalismo del Ayuntamiento de Ourense
PGOM	Plan General de Ordenación Municipal
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
SU	Sector Urbano
TS	Tribunal Supremo
UE	Unidad de Ejecución

1 Introducción

Ourense no sólo está relacionado con las aguas termales, sino que su origen y uno de los motivos fundamentales de su exacta ubicación, es la existencia de dichas emanaciones. Los últimos descubrimientos arqueológicos dan fe de la importancia que tenían estas aguas ya en épocas prerromanas, como lugar de culto y devoción. A lo largo de los siglos estas mismas aguas se han ido utilizando y aprovechando con otros fines como los curativos e higiénicos, teniendo su máximo auge a finales del siglo XIX, principios del siglo XX. Todo ello ha ayudado a crear un patrimonio físico y cultural relacionado con las aguas termales que se ha transmitido hasta nuestros días.

En la primera parte de este trabajo trataremos de describir de una forma resumida este dilatado patrimonio relacionado con las aguas termales y con su aprovechamiento, centrándonos en dos ámbitos muy concretos y significativos de la ciudad, que son “As Burgas” y “As Caldas”. Estos dos ámbitos, de vital importancia, no sólo por el carácter histórico e identificativo que transmiten, sino porque son una fuente para el crecimiento de un nuevo modelo de ciudad, una ciudad que a través de los recursos termales puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, poniendo en valor estos recursos y por qué no, generando nuevas oportunidades.

Estudiaremos el planeamiento vigente en cada momento o la falta del mismo y las actuaciones de renovación urbana que se han venido llevando a cabo en dichos ámbitos. Indagaremos y examinaremos las medidas proteccionistas o conservacionistas que se han llevado a cabo sobre este patrimonio termal y si estas medidas han sido eficientes, o por el contrario, han permitido en algunos casos la destrucción o degradación del mismo. Asimismo, resumiremos las actuaciones más recientes para poner en valor estos recursos termales como factor de atracción y activo básico de la ciudad.

Finalmente describiremos la importancia de potenciar y valorizar estos recursos termales, impulsando proyectos que mejoren la calidad urbana y la capacidad competitiva de la ciudad, siguiendo las recomendaciones e instrucciones que marcan las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia. Todo ello relacionado con la declaración del Parlamento Gallego de la ciudad de Ourense como Capital Termal, y estar formando parte de la Asociación Europea de Ciudades Históricas Termales (EHTTA), reconocida por el Consejo de la Unión Europea.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

2 La importancia de las aguas termales en los orígenes de la ciudad de Ourense y su evolución histórica

“El agua y la tierra son elementos de vida clave en cualquier espacio y en cualquier época. El medio natural, las formas del relieve, la hidrografía o el clima influyen decisivamente y caracterizan el desarrollo de cualquier ciudad. En el caso de Ourense su topografía, las terrazas fluviales, conjuntamente con el valle del Miño, la confluencia del río Lonia y Barbaña, proporcionaría un adecuado marco para un buen aprovechamiento agrícola. Esto bastaría para justificar un asentamiento pero no para asegurar su continuidad. El hecho diferenciador de Ourense se justifica por dos factores que le confieren a este lugar una mayor atracción respecto a otros similares”¹.

Primeramente debemos decir que Ourense es un nudo crucial para la red de comunicaciones, sobre todo a partir de la romanización, y el otro factor no menos importante es la existencia de un gran cantidad de surgencias termales en la zona, entre la que destaca sobre el resto “As Burgas”. En lo referente a las vías romanas hay que destacar que éstas eran empleadas por el imperio para facilitar la ocupación y explotación del territorio, así como para garantizar la movilidad de tropas, personas y mercancías, muchas veces aprovechando y reutilizando caminos ya existentes en la época prerromana. Además de las principales calzadas romanas que atravesaban el territorio de Galicia² existían otras vías secundarias de

1 SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2010). Historia de Ourense.

2 La vía XVIII de Braga a Astorga (vía nova), la vía XIX de Braga a Lugo e la vía XX de Braga a Astorga por la costa (“per loca marítima”).

gran importancia como la vía que pasaba por Ourense y que servía de comunicación directa entre la ciudad de Braga y Lugo por el interior, convirtiéndose en un nudo crucial para la red de comunicaciones entre la Galicia interior y la costera y también entre la meridional y la septentrional.

Cada vez son más abundantes los restos arqueológicos conocidos en la ciudad que indican que Ourense debería ser, ya en época prerromana un importante centro viario y económico que poseía tierras muy fértiles y agua para el desarrollo agrícola. Al mismo tiempo muchas de estas surgencias de aguas hicieron de este lugar un espacio simbólico y de culto a esta agua desempeñando un papel muy relevante, ya antes de la llegada romana.

En los dos estudios históricos más representativos y emblemáticos sobre el origen de Ourense, realizados por Florentino Cuevillas³ en 1934 y por Xesús Ferro Couselo⁴ en 1955 se pone de manifiesto la importancia de las vías de comunicación en el origen de la ciudad. No obstante López Cuevillas defiende la importancia del establecimiento de un asentamiento en las proximidades de las Burgas para argumentar un origen indígena relacionado con las fuentes termales, y no romano, mientras que Ferro Couselo cree que el paso de una importante vía militar haría necesario desde el principio la construcción de un puente sobre el río Miño, de cuya vigilancia se haría cargo una pequeña guarnición asentada en un pequeño campamento situado donde actualmente se encuentra el Museo Arqueológico Provincial. Ferro Couselo no niega la teoría de Cuevillas y sostiene que en las proximidades de este campamento se encontraría un pequeño poblado formado por campesinos, mercaderes, agricultores, posaderos y artesanos que atendían las necesidades de las personas que peregrinaban a las Burgas, pero que también habría personas refinadas y cultas relacionadas con la existencia de un núcleo militar y político. Las dos teorías no son contrapuestas sino que se complementan. Cuevillas concede toda la importancia a la raíz indígena en la fundación del asentamiento, a los manantiales de las Burgas como lugar mágico de peregrinación de los habitantes de los castros próximos, pero no niega la relevancia de la vía romana. Para él, el núcleo nace alrededor de la Burga y crece gracias al impulso urbanizador que le confiere la vía secundaria de la infraestructura romana. Ferro Couselo confirma la existencia de un pequeño poblado indígena pero justifica que la existencia de la vía imperial atraería a personas cultas y refinadas de origen latino, que sería quien proporciona un carácter urbano al asentamiento.

Otros autores también han hecho nuevas aportaciones en este terreno, tal es el caso de Pérez Losada (2002)⁵, que señala que Ourense constituye un buen ejemplo de aglomerado poblacional secundario de categoría media (probablemente un vicus o una civitas). También plantea su origen romano en la minería del oro, señalando la posibilidad de que funcionase bien como centro de control administrativo y fiscal de las minas, bien como canalizador del oro extraído, en sus exportaciones vía terrestre dirección Astorga. Entendemos con mayor lógica que Ourense funcionase a través del puente como punto de salida del mineral extraído de las diferentes minas del contorno, inmediaciones del Castro de Oira, San Miguel de Melias o O Carballiño, donde se encontraría el yacimiento de mayor importancia. Para este

3 LOPEZ CUEVILLAS, FLORENTINO (1934). Como nasceu a cidade de Ourense.

4 FERRO COUSELO, XESUS (1955). Visión urbanística do Ourense antigo. A cidade nas súas orixes e o seu desenvolvemento ata o século XIX.

5 PEREZ LOSADA (2002) Entre a cidade e a aldea. Estudo arqueolóxico dos "aglomerados secundarios" romanos en Galicia, en *Brigantium*, vol. nº 13.

autor la población del antiguo núcleo auriense se debe especialmente al trazado del sistema viario y al aprovechamiento de los nacientes termales con funciones higiénicas, curativas y socioculturales. También señala que los recursos termales fueron explotados en épocas prerromanas, funcionando como un centro de peregrinación, hipótesis avalada por las aras aparecidas en las Burgas dedicadas a Ninfas y a Reve. Los últimos hallazgos de las aras⁶ y de la piscina romana⁷ ponen de manifiesto la existencia de este centro religioso, donde se manifestaba el poder curativo de Reve Anabaraeco, en la época del alto imperio romano.

Independientemente del autor del que se trate, una de las bases fundamentales del nacimiento de Ourense, quedando fuera la vía romana y su paso por el río Miño, es la importancia y significado mágico-religioso-higiénico-saludable de los distintos afloramientos termales existentes en la zona y de forma muy especial las surgencias entorno a la Burga. Alrededor de las Burgas surge el núcleo de la civitas Auriensis y la ciudad romana se va consolidando, cuyos límites extremos los localizamos en las propias Burgas, el entorno de la Plaza de la Madalena-Museo Arqueológico Provincial y el jardín del Posío, compartiendo todos ellos la misma antigüedad, según los datos de las excavaciones arqueológicas más recientes⁸.

2.1 Aprovechamiento de los manantiales. Ámbito de As Burgas

La primera referencia documental que localizamos sobre el aprovechamiento de los manantiales data del año 1208 (López Carreira 1998)⁹ momento en el que se constata la existencia de dos edificios de baños en las inmediaciones de Las Burgas aproximadamente en el lugar que posteriormente ocuparon los “Baños de Outeiro” y la “Moderna Casa de Baños”, identificándolas por su localización, por los manantiales que las abastecen y por la pervivencia del topónimo de una de las calles “Rúa do Baño”.

Durante la Edad Media y gran parte de la Baja prácticamente no existen registros sobre la utilización de estos manantiales y es a partir del siglo XIV cuando aparecen referencias que documentan los distintos aprovechamientos.

En el año 1401, se menciona la existencia de otro baño cerca del “camino que va de A Burga para el Outeiro dos Porcos”, zona baja de la actual Alameda de Ourense¹⁰.

Referencias destacadas sobre las fuentes de Las Burgas son las que hacen en el año 1520, Fernando de Colón:

6 Hasta la fecha se han encontrado seis aras en la zona de la Casa dos Fornos-Burgas, cinco de ellas recientemente, constituyendo por el momento el ejemplo más numeroso de dedicaciones hechas a una divinidad, encontrado en un contexto urbano en todo el noroeste peninsular. Se trata de votos realizados a una divinidad hidronímica (REVE, de origen indígena), vinculada al manantial mineromedicinal de las Burgas. A éstas hay que añadir un ara dedicada a las ninfas en un solar contiguo.

7 La piscina romana, del siglo I d. C., de planta posiblemente rectangular y que estaría cubierta con una bóveda de cañón, se encuentra parcialmente excavada sobre la conocida Casa dos Fornos. De pavimento interior granítico y con cuatro escalones en el lado menor, ocuparía un espacio central a través del cual, se accedería a otras dependencias donde se depositarían los exvotos epigráficos exhumados en este complejo.

8 EGUILLETA, JOSE MARIA (2012) Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas en As Burgas (Ourense). As Burgas na cidade galaicorromana.

9 LOPEZ CARREIRA, ANSELMO (1998). O Reino de Galiza.

10 (ACO, Escr. XVIII, 3).



“En el medio de la plaza hay un río que se llama As Burgas del que siempre sale agua hirviendo”

Otra referencia destacada sobre estas fuentes es la que hace Licenciado Molina, en el año 1551, en sus descripciones del Reino de Galicia:

“Falar das augas cálidas coma dalgúns baños que hai non é cousa tanto de admirar coma estas fontes que están no medio da cidade, que é tanta a súa forza e fervor natural que hai no mesmo nacemento da auga que saen dando fervores, saltando para arriba e con aquel son, coma se artificialmente estiveses sobre un lume, e así non pode sufrir ou dedo un só momento dentro da auga, a cal é tal que nesta cocéese peixe e outras cousas que sofren en breve espazo, e nestas fontes fan as mulleresas as súas coladas e tódolos outros servizos que nas súas casas con augas ferventes soen facer, teñen un cheiro sulfúrico, polo cal se ten por certo que pasa por onde hai gran cantidade de pedra de xofre que lle causa aquel lume e furia”.

El lavadero de la “Burga de Abaixo”, según figura en la documentación de mediados del siglo XVI, era “algo que convenía mucho para la limpieza de la ciudad”. Su construcción no finalizó hasta el año 1584, después de que en 1579 el procurador general de la ciudad obligase al maestro de cantería, Pedro de la Vega, a terminar el lavadero de la Burga. Este lavadero junto con el matadero municipal, levantado también en esta zona en el siglo XVI y del cual aprovechaba la aguas termales para distintas tareas, se mantuvieron hasta mediados del siglo XX, aunque con algunas reformas, desapareciendo ambos posteriormente.

En 1697 se publica la gran obra del médico Alfonso Limón Montero¹¹ en la que hay una alusión especial a las Burgas. Esta obra ha de considerarse como una de las grandes obras de la medicina en el barroco español. Se trata de un tratado sobre las aguas medicinales de la península Ibérica que fue publicado a finales del siglo XVII. Su autor utilizó una metodología basada en la observación y la experimentación, siguiendo las corrientes racionalistas europeas. El resultado fue una obra que se considera inauguró la literatura hidrológica en España. Esto nos va a permitir fijar en estas fechas del siglo XVII el impulso en la utilización de los balnearios, aunque tenemos que esperar a años posteriores, principalmente después de la Revolución Industrial para percibir el verdadero crecimiento de estas instalaciones.

En el año 1764 se publica la obra del médico Pedro Gómez de Bedoya “Historia Universal de las Fuentes Minerales de España” en la que se hace una referencia a las aguas termales de la ciudad de Ourense.

A lo largo del siglo XVIII hay infinidad de citas bibliográficas, viajeros, cronistas y escritores que elogian los manantiales más representativos de Ourense y en especial el de las fuentes de Las Burgas.

En los últimos años del siglo XVIII surge toda una generación de arquitectos vinculados en su mayoría a la corte de Carlos III, gran impulsora de la arquitectura balnearia, que realizarán diversos proyectos¹². Para Ourense y enmarcados en una segunda generación de arquitectos

11 LIMON MONTERO, ALFONSO (1697). Espejo Cristalino de las Aguas de España.

12 Entre ellos Ventura Rodríguez con el Balneario de las Caldas de Oviedo (1773) o el balneario de Carlos III en Trillo (1775) y Antonio López Aguado autor de los Baños de la Reina en Solán de Cabras en (1817) y Real Sitio Balneario de la Isabela en Guadalajara, el primer proyecto conocido de ordenación urbana de un territorio para el uso exclusivo como balneario.

con proyectos de balnearios, en el siglo XIX y primeras décadas del XX, tenemos a Daniel Vázquez-Gulías (el Gran Balneario de La Toja, de 1907, es su obra más conocida y prestigiosa) y Manuel Conde Fidalgo (Balneario de Baños de Molgas de 1873). De las obras de Vázquez-Gulías en Ourense debemos destacar la denominada Casa de “Baños de Outeiro”

Los “Baños del Outeiro” es otra de las piezas urbanísticas referente en este sector, situada en la calle Baixa do Outeiro nº 6. La edificación y la zona de los manantiales mineromedicinales que existían y eran aprovechados, posiblemente desde época romana, quedaron unificadas bajo la denominación de Baños del Outeiro. Anteriormente a la construcción de este balneario de fines del siglo XIX, existe documentación del aprovechamiento de estos manantiales en forma de piscina al aire libre asociados a una pequeña construcción, como se puede observar en el plano de 1841 realizado por A. Andrade Yáñez.

De la Casa de Baños de Outeiro disponemos de diversa documentación que nos va indicando las reformas y modificaciones que se fueron realizando. De todos los expedientes destacamos el del año 1857: “Expediente de remate a favor de Joaquín Pérez de una casa y más obras en los Baños del Outeiro”. Este documento contiene el proyecto de reforma de los Baños del Outeiro, propuesto al Ilmo. Ayuntamiento por el facultativo titular D. Juan José Cañizo. Se incorporan planos del estado actual y la reforma que se pretende hacer, presupuesto y condiciones para estas obras de los Baños del Outeiro, aprobadas por el Ayuntamiento con fecha 31 de enero de 1857.

Una descripción completa de estos Baños del Outeiro nos la da Nicolás Taboada Leal, en su obra Hidrología Médica de Galicia de 1877:

“En la calle del Progreso, núm. 19 de la ciudad de Orense, cerca de la cárcel pública, están las aguas y baños del Outeiro, que aunque parecen ser de la misma clase que los de las Burgas que dejamos descritas en la primera parte, no dejaron de tener, sin embargo, aplicaciones medicinales, así en forma de bebida como de baño. Este edificio, de una regular capacidad, consta de dos pisos, en cuyo bajo existen dos departamentos pequeños al aire libre, con la conveniente separación para ambos sexos: unidas a estas habitaciones se hallan cuatro pilas de 24°, 25° y 27° R., en las cuales pueden bañarse turnos de seis personas: hay dos pilones además, uno para un solo individuo y otro más angosto, en el cual está el agua a la temperatura de 35°, y sirve para los baños locales de las extremidades. Este manantial brota dentro del mismo establecimiento por entre peñas firmes.

Por el uso de estos baños, que son los generales, satisface cada enfermo 10 reales por toda la temporada. En el resto del edificio y hacia el medio, están los particulares perfectamente independientes y con regulares comodidades, pudiendo cada bañista graduar a su placer la temperatura del agua, desde 16° hasta 40° R. Por cada uno de estos se paga 4 reales. El número de concurrentes no excede de 250 cada año. Al pie de las escaleras del mencionado patio hay una fuente, cuya agua es igual a la anterior, tiene la temperatura de 28° R., y es la que generalmente se usa como bebida medicinal.

Propiedades fisicoquímicas

Las aguas, tanto del interior del establecimiento como de la fuente que acabamos de citar, son incoloras, claras, transparentes e inodoras. Según un ligero examen que se

ha practicado, resulta que los gases que desprenden son ácido carbónico y nitrógeno y que su principio predominante es el carbonato sódico, como en las de las Burgas, y es indudable que además contienen otras sales de igual naturaleza que dejamos expresada al hablar de estas. Por consiguiente, las consideramos indicadas en los mismos casos en que lo están las alcalinas termales. Se ignora la época del descubrimiento de las aguas del Outeiro, pero inferimos que es tan antiguo como el de las Burgas, y aun hasta hace pocos años permanecieron en el mayor abandono, teniendo los que acudían a usarlas que guarnecerse de la intemperie bajo un mal emparrado, hasta que su actual dueño hizo construir el edificio que someramente hemos descrito”.

En el año 1898, se va a construir una vivienda unifamiliar proyectada por el arquitecto Daniel Vázquez-Gulías por encargo de D^a Carmen Mileo Vázquez. La casa, que aún se conserva, es contigua a los *Baños del Outeiro*. Prima en su construcción, siguiendo a Fonseca Moretón (1999), la verticalidad responde con claridad al gusto de la época para este tipo de construcciones como denotan el alero apuntado en el cuerpo de fachada y el remate de la cubierta.

Esta casa, con el transcurso de los años, va a tener diferentes modificaciones, como se puede apreciar por la lectura de los expedientes que albergan los archivos municipales y provinciales de la ciudad. Así tenemos que en 1940, siendo todavía dueña de la casa D^a Carmen Mileo Vázquez, se realizaron obras de reforma y ampliación del segundo piso. El proyecto, en este caso, es del arquitecto Mariano Rodríguez Sanz. El arquitecto municipal sería D. M. Conde Fidalgo.

Hacia el poniente del edificio, entre el matadero y el río Barbaña, estaban situados unos lavaderos y la Moderna Casa de Baños.

Otra de las piezas referentes en este sector es “La Moderna Casa de Baños”, que se localiza junto al río Barbaña, en la calle Ferradoiro, al sur de la Plaza de Abastos. Su construcción es de finales del siglo XIX y en ella se explotaban los manantiales termales en forma de baños y bebida. También disponía de un lavadero exterior para la ropa. El edificio contaba con una finca de 2.100 m², en la que se sitúan dos edificios, hotel y Casa de Baños. Por encima de la Moderna Casa de Baños y en la esquina con la calle del Rastro se ubicará el edificio, también propiedad de Rosendo Varela, como complemento del anterior.

Como se explicará más detenidamente en el apartado 4 de este trabajo, la Modificación Puntual de la zona 6 del SU-6 del PXOU de 1986, aprobada en el año 2000, para llevar a cabo la implantación de un complejo termal-hotel balneario privado en este ámbito, conjuntamente con la posterior aprobación de un proyecto de parcelación y de un proyecto de urbanización, posibilitaron la demolición de los restos de este antiguo balneario.

2.2 Otros manantiales de importancia en la zona norte. As Caldas y Mende

En la zona norte de la ciudad, en el margen derecho del río Miño se encuentran distintas afloraciones, entre las que destacan la denominada fuente do Tinteiro, cuyos orígenes se remontan también a la época romana. Estas fuentes tienen dos surgencias, una pegada al río que ha sido habilitada recientemente y otra pegada a la N-120, antigua vía férrea Ou-

rense-Vigo, muy dañada por las obras de esta carretera y donde se encontraba el antiguo balneario de “Baños de Santiago de As Caldas”, hoy desaparecido.

El Balneario de “Baños de Santiago de As Caldas” fue uno de los principales establecimientos termales del entonces Concello de Canedo y que fruto de las inadecuadas obras públicas del entorno aparece consumido bajo el viaducto de salida de la autovía a la altura de la estación de autobuses. En 1877, D. Pablo Fábrega, un ingeniero catalán que viene a Ourense a realizar las obras del ferrocarril de la línea Zamora-Ourense-Vigo, adquiere los manantiales y construye los primeros edificios y piscinas, sobre la base de anteriores edificaciones¹³. La familia Fábrega, vende los restos del Balneario a D. Francisco Fernández del Prado en el año 1984, emigrante ourensano que conoció la balneoterapia en las ciudades de Baden Baden y Friburgo, y que pretendía llevar a cabo una nueva instalación balnearia¹⁴. Su proyecto fue llevado a cabo con la modificación del planeamiento en el año 2000, pero las sucesivas obras de carreteras, paseos y las obras de saneamiento del río Miño, afectaron gravemente a la parcela cada vez más mermada, motivando la paralización del proyecto.

“Este Balneario construido hacia el año 1878 era un edificio de tres plantas, rodeado de terreno dedicado a servidumbre y jardín. En la planta baja hay tres depósitos de granito, colectores de los cinco manantiales de aguas termales, cuartos de baño, ocho pilas de mármol y tres de granito, con un cuarto central de pulverizaciones y otro cuarto de duchas. En la planta media estaban instalados la cocina, comedor, sala de espera almacenes y despachos varios y en la planta superior las habitaciones dedicadas al hospedaje”¹⁵.

“Dista 2 km de la ciudad, en las proximidades de la estación de ferrocarril, en la orilla derecha del Miño. El edificio es de moderna construcción, elegante y cómodo; tiene 15 pilas de baños, salas para duchas y pulverizaciones, habitaciones amuebladas para alquilar, fondas, jardines, etc. Durante la temporada hay carruajes para conducir a los bañistas desde la ciudad al establecimiento”¹⁶.

Este balneario, aun en manos de la familia Fábrega y ya cuando dejó de ser rentable, fue cayendo en el abandono y con los años fue deteriorándose, hasta que en el año 1971, un año después de cerrar sus puertas para siempre, un gran incendio terminó por destruir totalmente el mismo.

Destacamos aquí también el denominado “Balneario y manantiales de Mende”, cuya ubicación como indica su nombre está cerca del núcleo de Mende, muy próximo al curso del río Lonía. Aunque sus manantiales datan de más antigüedad, el edificio se construyó a finales del siglo XIX y fue explotado durante años hasta que la mala gestión de los propietarios, conjuntamente con unas instalaciones deficientes, provocaron su cierre a mediados del siglo XX.

13 El doctor Antonio Casares ya alertó sobre la presencia de piscinas romanas anteriores.

14 RODRÍGUEZ MÍGUEZ. Ourense Termal. Secretaría Xeral de Turismo. Xunta de Galicia.

15 Según datos extraídos de la documentación que se refleja en la modificación puntual de la zona 5 del SU46 del PGOM de 1986, aprobada definitivamente el 4 de febrero de 2000.

16 VICENTE RISCO (1922). Geografía General del Reino de Galicia.

3 Planeamiento urbanístico y renovación urbana

En la primera parte de este trabajo hemos descrito de una forma resumida pero a la vez detallada el rico patrimonio histórico termal que ha heredado la ciudad de Ourense. Trataremos ahora de centrarnos y analizar dos ámbitos muy concretos y significativos de la ciudad, que a pesar de haber estado mucho tiempo de espaldas a la misma, son de vital importancia, no solo por el carácter histórico e identificativo que transmiten, sino porque son una fuente para el crecimiento de un nuevo modelo de ciudad, una ciudad que a través de los recursos termales puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, poniendo en valor estos recursos y por qué no, generando nuevas oportunidades. Estas dos zonas de vital importancia, como ya dijimos en la introducción de este trabajo, son por un lado Las Burgas, englobando parte del casco histórico en su entorno más inmediato y los distintos edificios y solares existentes hasta el encuentro con el río Barbaña y por otro lado el sector situado en la margen derecha del río Miño a partir del puente que atraviesa la N-525 y más concretamente la zona de Las Caldas.



Vista aérea del ámbito de As Caldas / Vista aérea del ámbito de As Burgas

Para ello analizaremos el planeamiento vigente en cada momento, las medidas proteccionistas que se han llevado a cabo sobre los recursos termales existentes y las actuaciones de renovación urbana que se han realizado en dichos ámbitos.

El desarrollo urbanístico de Ourense a partir de la finalización de la guerra civil fue muy caótico, algo generalizado en todo el territorio español. Una de las principales causas fue el crecimiento demográfico, sobre todo a partir de los años cincuenta debido al éxodo rural hacia la ciudad y el gran desarrollo de las actividades emergentes, con gran incidencia en el sector terciario y en el transporte. Las más importantes transformaciones surgieron a raíz de la terminación de la línea de ferrocarril Ourense-Zamora en el año 1952, con la que se inaugura la actual estación de Ourense que sustituyó a la estación del Puente, la apertura de la estación de San Francisco en el año 1957, el despegue industrial y la política de la Caja de Ahorros Provincial que actuó como impulsora en la construcción de viviendas en distintos barrios. El desarrollo trajo consigo la necesidad de un plan de ordenación que no vería sus primeros pasos hasta el año 1944 cuando el ayuntamiento encargaría dicho trabajo que finalizaría con su aprobación definitiva en abril de 1955. El largo período entre el encargo y la aprobación final, provocó la existencia de numerosas licencias contra las directrices del Plan, y además la publicación de la Ley del Suelo en 1956, que obligaba a revisar los planes realizados hasta la fecha, impidieron su ejecución. El crecimiento demográfico de la ciudad a partir de los años cincuenta se triplicó y provocó un desordenamiento urbanístico de gran magnitud, en parte debido a la accidentada topografía del terreno y en parte debida al desequilibrio en el mercado de solares, lo cual motivó que distintas zonas apenas se desarrollaran, mientras que otras se desarrollaron extraordinariamente¹⁷, desbordando los límites de la ordenación. En el año 1959¹⁸ se iniciaron los trámites para la redacción de un nuevo plan el cual se aprobó el 27 de julio de 1961 por la Comisión Central de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda. Por lo tanto, en los años anteriores a la aprobación de dicho plan, se concedieron licencias, se construyeron edificaciones y se marcaron alineaciones que afectarían en muchos casos al adecuado crecimiento de la ciudad, a la protección del patrimonio y la correcta ejecución de nuevos viales; transgresiones todas ellas que chocarían de lleno contra las propias directrices que marcaba este nuevo plan. Todo ello se producía por la existencia de unas ordenanzas incompletas y mal orientadas, que no sirvieron de freno a un crecimiento con un ritmo muy elevado, por circunstancias que ya se han comentado tales como la existencia del ferrocarril, el auge del comercio en ese momento y la inversión de capitales foráneos procedentes de la emigración.

Este mismo efecto, pero en menor medida también se vio reflejado en el casco antiguo de la ciudad. Hay que tener en cuenta que gran parte de los edificios que conforman el casco urbano son de finales del siglo XIX, principios del siglo XX pero gran número de edificaciones fueron construidas a partir de 1940 y otras muchas han sufrido modificaciones, reformas y adaptaciones a partir de esa época¹⁹. Estas construcciones y modificaciones en muchos casos no guardan una alineación, tienen distinto fondo de edificación y la altura en

17 Sobre todo en la periferia, donde había más disposición de terrenos y con un coste mucho menor.

18 En 1957 se inician los trámites para la redacción del nuevo Plan y en febrero de 1961 el Pleno aprueba el proyecto de ampliación y revisión del PGOU, presentado por los técnicos enviados por la Dirección General de Urbanismo: Miguel Durán Loriga, Francisco Pérez Arbués y Francisco Navarro Roncal.

19 AYUNTAMIENTO DE OURENSE (2004). Ourense un Proyecto común. Rehabilitación restauración y protección del patrimonio cultural y medio ambiental de la ciudad histórica.

muchos casos al no estar perfectamente definida, queda a criterios tan arbitrarios como “lo dominante” en la zona de actuación.

Como se ha explicado más arriba, hasta la segunda mitad del siglo XX Ourense no contaba con un planeamiento adecuado a las necesidades surgidas en aquellos momentos y podemos establecer el Plan General de 1961 como el inicio del análisis de nuestro trabajo, aunque las actuaciones más importantes y más relevantes relacionadas con los recursos termales se han desarrollado en los últimos 15 años.

3.1 As Burgas y su ámbito de influencia

Las aguas termales se recogen por primera vez en este Plan de 1961. En la memoria de información se hace referencia a las mismas en el apartado de hidrografía destacando solamente tres puntos de surgencias: *“Las Burgas: 3 manantiales dando entre los 3 más de 300 l/minuto a una temperatura de 67° C; Las Caldas: similar al anterior con más caudal; Mende”*. Asimismo, también aparecen Las Burgas y las termas de Las Caldas como edificios singulares de carácter histórico-artístico, no obstante no se propone ordenanza de protección específica para dichas edificaciones. También se recogen Las Burgas en dicha memoria informativa como formando parte de la trama de Parques Públicos y Zonas Verdes.

En este plan se proponía una zonificación del espacio urbano, diferenciando el suelo residencial en cinco categorías: casco antiguo, incorporación al casco, residencial en bloque, vivienda en cadena y vivienda unifamiliar aislada. En la categoría del casco antiguo, que es el que nos interesa reseñar, se dice *“es la zona de edificación más densa con aprovechamiento máximo del suelo, y en muchos casos de salubridad escasa. Cabe considerar una remodelación de las zonas más afectadas y la posible valorización del suelo. Esta remodelación que apuntamos creemos muy difícil a plazo corto por la imposibilidad del Municipio de desperdigar esfuerzos, ya que tiene problemas más urgentes, por ejemplo los relativos a la red viaria”* Asimismo *“en la reordenación, a través de obras aisladas de renovación de edificios o conjunto de ellos, se debe buscar la armonía y la escala existente”*. Como se puede deducir claramente, el casco antiguo de la ciudad ya tenía graves deficiencias estéticas, carencias urbanísticas y sobre todo problemas de infraestructuras pero en esos momentos los propios redactores del Plan y la Administración local consideraban prioritario la concentración de esfuerzos en temas tan importantes como una adecuada red viaria de comunicación de la ciudad²⁰ y el control del crecimiento urbanístico en otros ámbitos. La renovación urbana en el casco antiguo de la ciudad ocupa un lugar secundario en la escala de valores a potenciar. Asimismo, en las ordenanzas del casco antiguo, no existen unas normas específicas de aplicación, se remite a las delimitaciones indicadas en los planos.

El Plan General de 1961 fue desarrollado por el Plan Parcial del año 1964. Al igual que el plan que desarrolla, el Plan Parcial describe distintos edificios singulares de carácter histórico-artístico, entre los que aparecen Las Burgas y las Termas de Las Caldas. No obstante no se propone una ordenanza de protección específica para este tipo de edificaciones. A pesar de ello debemos ver en el artículo 11 de las ordenanzas de este Plan unos inicios proteccionistas al obligar a los propietarios a *“conservar las fachadas de los edificios, tanto*

20 Necesaria la desviación de la carretera de Villacastín a Vigo mediante una vía de circunvalación, nuevo trazado del acceso de la carretera de Ourense a Ponferrada, estrecheces de la carretera de Portugal y otros problemas viarios.

públicos como privados, en buen estado de limpieza, efectuado en ellas labores de revoco, pintura y blanqueo siempre que así se requiera por parte de la administración. Asimismo, los propietarios de edificios de valor artístico-arquitectónico o simplemente histórico, están obligados al cuidado y conservación de los mismos, por constituir estos edificios un verdadero patrimonio nacional al cuidado de sus dueños”.

Este plan considera la zona antigua como espacio consolidado sin determinaciones concretas de volúmenes, rematando las zonas de borde con edificaciones en manzana cerrada y permitiendo prolongaciones de bajo en el interior de éstas. La propia Ordenanza de Casco Antiguo “parte de la ciudad donde las edificaciones han definido ya por completo la estructura urbana, no quedan manzanas libres, tan solo algunos solares” no señala fondos ni alineaciones y las alturas de las edificaciones serán fijadas para cada caso particular, al arbitrio de los técnicos municipales de urbanismo, en función de la altura dominante de la zona.

Estas ordenanzas poco definidas no eran propias de la zona antigua sino que eran comunes en el resto de la ciudad, lo que obligaba a una interpretación gráfica y directa de las determinaciones del propio planeamiento, como única forma de intentar hacer operativo el planeamiento, por lo que podemos hablar de un plan muy flexible en su ejecución. Este plan tampoco contemplaba una previsión razonable de dotaciones y equipamientos, frente a una propuesta de densidades excesiva, lo cual se agravaba con infracciones urbanísticas que incluso aportaban en la realidad más habitantes que las previsiones del propio planeamiento.

Estamos hablando de un plan muy flexible en su ejecución y en el que sólo se reflejan “Las Burgas” en el apartado de hidrografía de la memoria de información y dentro de los edificios singulares de carácter histórico-artístico, pero sin ordenanza de protección específica para dichas edificaciones. Como conclusión fundamental para el estudio que estamos realizando, podemos afirmar que existe una protección global de las Burgas al estar incluidas dentro de los edificios singulares de carácter histórico-artístico, pero no se refleja ningún tipo de protección para las aguas termales y el aprovechamiento de las mismas.

En 1972 se pone en marcha la elaboración de un nuevo plan que se le encarga a la empresa Eysler y que fue aprobado por la Dirección General de Urbanismo el 22 de enero de 1976. No obstante, la primera corporación democrática de 1979 tomó la decisión de revisar dicho plan y se lo adjudicó a la empresa IDASA, aprobándose este Plan el 18 de enero de 1984. Este plan estuvo en vigor poco tiempo, después de la presentación de algunos recursos de reposición que prosperaron e hicieron retrotraer el expediente al momento de su aprobación inicial²¹.

A pesar de su corto período de vigencia, debemos destacar este Plan General, ya que permitió que se iniciasen los trámites para la obra de remodelación del ámbito de Las Burgas, un proyecto que se inició en el año 1984 con la declaración de interés social, por motivos histórico-turísticos del ámbito de Las Burgas. En 1985 se realiza un concurso de ideas a nivel nacional para realizar dicha remodelación, debido al abandono de la zona. En la exposición de motivos de las bases del concurso se señalaba el abandono de la zona y la necesidad de encontrar los medios que devuelvan la plenitud a este espacio:

21 Además y durante gran parte de su período de vigencia hubo una suspensión preventiva de muchos de sus ámbitos.

“As Burgas constituyen uno de los elementos más significativos de la ciudad de Ourense. Ubicadas en las márgenes del Casco Histórico sufrieron un progresivo deterioro. La trituración del espacio entre la Burga de Arriba y la de Abajo, la progresiva degradación del entorno y una cierta marginación física respecto a la ciudad, son algunas de las características actuales del lugar. La Consellería de Educación y Cultura, en cumplimiento de su misión de protección del patrimonio histórico-artístico y la Corporación Municipal, ambas conscientes del significado de las Burgas para la ciudad, se propusieron la recuperación y dignificación del espacio en que se encuentran ubicadas. Para ello se convoca el siguiente concurso de ideas con la intención de dar una solución arquitectónica a este problema urbano”.

El jurado, después de distintas deliberaciones, acordó por unanimidad adjudicar los trabajos de remodelación al arquitecto Xosé Manuel Casabella²², al que se le encarga un proyecto que posteriormente se materializó. Dicho proyecto, tal y como lo describe el autor, pretende poner en valor la “Burga do Medio” que hasta ahora permaneciera desconocida para la mayoría de la población de la ciudad de Ourense.

“El ámbito se divide, en tres partes, cuya compartimentación se hace coincidir con las zonas de influencia de cada una de las tres Burgas, localizadas espacialmente en la parte baja, media o alta del solar. Conceptualmente las tres zonas del solar estarán unificadas por la tapia proyectada en el borde del mismo que lo separa del jardín del colegio de religiosas y que lo recorre en toda su longitud. Esta tapia se fue convirtiendo, a medida que avanzaba el trabajo, en el soporte físico y conceptual del proyecto, pues su presencia sirvió no sólo para equilibrar y regularizar geoméricamente el área de intervención, sino que se convirtió en el elemento que cierra y organiza el espacio confiriéndole un orden y consistencia del que carecía.

En la parte central del terreno es donde se efectuará una mayor transformación ya que es preciso realizar una importante excavación para dejar accesible el manantial existente y convertirlo en la nueva Burga do Medio de características y formas actuales.

La imagen que se pretende dar a esta Burga debe de estar en consonancia con la estética actual y con los gustos y modas de nuestros días, por cuyo motivo no debe extrañar el hecho de que para afianzar sus aspectos representativos y simbólicos no se haya recurrido a un elemento arquitectónico procedente del lenguaje clásico y que, en su lugar, se haya pensado en adoptar elementos escultóricos y literarios que muestran más directamente su mensaje”.

Tras la anulación del Plan de 1984, tal y como hemos comentado anteriormente se tuvo que retrotraer el expediente al momento de su aprobación inicial y tras los distintos trámites se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana el 16 de septiembre de 1986²³.

Dentro de los objetivos generales de dicho Plan se establece: “la detención del proceso desordenado de crecimiento en base a una remodelación interior del casco, con el fin de evitar

22 El primer jurado estimó que ninguno de los trabajos era merecedor del premio y tuvo que reunirse un nuevo jurado, el 22 de abril de 1986, para adjudicar por unanimidad los trabajos de remodelación de las Burgas al arquitecto Xosé Manuel Casabella.

23 Se aprobó inicialmente el 26 de abril de 1986 y la Consellería lo aprobó definitivamente el 16 de septiembre de 1986.

el deterioro del patrimonio cultural e histórico artístico; mantener y sanear edificaciones y espacios no sólo con el criterio de protección y defensa del patrimonio sino también bajo un planeamiento económico; creación de áreas peatonales”.

El casco antiguo de Ourense es declarado conjunto histórico-artístico por decreto de 12 de septiembre de 1975²⁴ y es el que alberga gran parte del patrimonio cultural que se ha heredado. En este punto nos tenemos que detener y analizar la situación del Centro Histórico en dicho momento. Durante esos últimos años la elevada edificabilidad de otras zonas, como el ensanche, hace que el suelo sea más apetecible para los promotores, que al centrar en él sus actuaciones, desplazan las actividades de los sectores de rentas más elevadas. El fraccionamiento del parcelario, el gran coste de la ejecución y la gran tutela que se ejerce en esta zona, dificultan también la inversión. La estructura del casco viejo deja de ser una estructura de mezclas sociales y comienzan a aparecer actividades marginales, procesos de segregación y de inseguridad ciudadana. Esto conlleva una incapacidad para la conservación de los inmuebles, convirtiendo muchos de ellos en estado semirruinoso y favoreciendo un estado de degradación progresivo. La patología edificatoria es muy compleja y de difícil y costosa solución, con infraestructuras deficientes, falta de dotaciones, envejecimiento y baja densidad de población, destrucción de actividad comercial, espacios urbanos degradados, con falta de accesibilidad y movilidad.

Uno de los pilares fundamentales que dejaba entrever la memoria del Plan del 1986 es la necesidad de la intervención de la Administración como elemento corrector del sistema de mercado, ampliando el concepto de los elementos o zonas a conservar y proteger y, primordialmente, potenciando dicha conservación mediante la implantación de medidas económicas (subvenciones, exenciones fiscales) y otras medidas (mezcla de usos y actividades) para revitalizar y potenciar dichos ámbitos.

El propio Plan, dentro del Catálogo del Patrimonio Cultural, Tradicional e Histórico del Municipio de Ourense y para garantizar la conservación, mejora y protección de este patrimonio ya clasificaba dentro del grupo de Zonas y Monumentos Histórico-Artísticos Nacionales *El Casco Antiguo de Ourense* “Declarado oficialmente bien cultural de 1ª categoría a nivel estatal; por tanto su vigilancia, protección total y conservación está a cargo del organismo competente creado a tal efecto sin cuya expresa autorización no se podrá actuar ya no sólo sobre estos bienes, sino incluso sobre sus entornos” y dentro de los manantiales minero-termales y fuentes tradicionales los siguientes: *Complejo hidrotermal de as Burgas; Balneario y manantiales de Mende; Balneario y manantiales de As Caldas; Manantial del “Campo de Reza”; Manantial y pías do “Tinteiro”; Manantiales del “Pozo Maimón”; Manantiales de las Burgas, (Chavasqueira de abaixo) con su edificio; Manantiales do Porto.* “En este caso se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial”.

No obstante, y a pesar de estas medidas proteccionistas sobre el casco histórico, el propio plan establece la necesidad de elaborar un Plan Especial, como figura de planeamiento adecuada, para resolver la problemática urbanística y arquitectónica de este conjunto y

24 BOE de 23 de octubre de 1975.

a fin de garantizar la preservación, conservación y puesta en valor del mismo²⁵. Así el 13 de septiembre de 1996 se aprueba definitivamente el Plan Especial de Reforma Interior del Casco Histórico de Ourense. La protección establecida en la declaración de conjunto histórico-artístico de 1975 se centra en la preservación y conservación del patrimonio, en cuanto a las características físicas y tipológicas de los edificios, pero no entra en el establecimiento de disposiciones necesarias para resolver la problemática urbanística existente en dicho entorno delimitado.

Los principales objetivos de este Plan son: garantizar la protección del patrimonio urbano, delimitando las obligaciones de los propietarios y estableciendo ayudas para frenar su deterioro, establecer las normas para establecer el proceso de renovación urbana y garantizar que esta renovación se efectúe de manera coherente con el carácter del Casco Histórico, regular las actividades que se desarrollan en el área protegida, en orden a corregir posibles desajustes de usos predominantes que puedan influir o alterar sus características medioambientales, evitar el desarraigo de la población residente.

En el análisis urbanístico de este PERI, se detalla como elemento visual a corregir, para potenciar el ámbito de Las Burgas, el telón que conforman las fachadas traseras de la calle Cervantes, al estar éstas muy deterioradas y transmitir una imagen poco acorde con uno de los conjuntos históricos más representativos y más visitados de la ciudad.

Este documento, que sigue estando en vigor a día de hoy, establece unas condiciones generales para todo el ámbito, pero también, establece unas condiciones particulares y un grado de protección para cada uno de los edificios mediante fichas individualizadas. Por lo tanto, para cada uno de los edificios que engloban el ámbito de Las Burgas, también se establecen unas condiciones particulares. Asimismo, este PERI establece en el ámbito más próximo a Las Burgas, una unidad de ejecución, denominada UE-2, formada por la prolongación de terrenos de los edificios que conforman las calles Cervantes, Villar, Burga y Baño, y delimitados por el oeste por el muro del colegio de las Josefinas. En esta unidad de actuación, que se ejecutará mediante expropiación, se programa una zona verde de uso público, mediante la urbanización y ajardinamiento de este espacio, conectando de forma peatonal la calle do Baño con la calle da Burga²⁶.

Como ya hemos comentado en la página anterior, la administración debe ser el motor fundamental para renovar y potenciar estos ámbitos a través de distintos instrumentos al alcance de su mano. En el caso del casco antiguo, y muy particular en el entorno de Las Burgas, debemos señalar distintos proyectos llevados a cabo por el Concello de Ourense y distintas administraciones públicas, que amparados en este Plan Especial, sirvieron para acometer actuaciones de renovación urbana, mejorando el espacio urbano en este ámbito tan degradado:

- Convenio de colaboración firmado entre el Concello de Ourense y la Xunta de Galicia para la rehabilitación y recuperación de las infraestructuras y mejora medioambiental de los espacios do Casco Histórico (años 1997-1999).

25 En el apartado 4.3 de la normativa se señala que "El PGOU no es capaz, en función de las limitaciones que la propia entidad legal le impone, de dichas disposiciones, suficientemente precisas y detalladas, como para completar la totalidad de los problemas creados en estos conjuntos de valor. Por ello se hace necesaria la redacción de un Plan Especial, que es la figura de planeamiento más apropiada para la preservación y fomento de muchos elementos edificados, urbanos y naturales justamente apreciados".

26 Este ámbito delimita perfectamente lo que luego se traducirá en la obra de urbanización, musealización y ajardinamiento de las Burgas.

- Convenio para la rehabilitación de las infraestructuras y construcción de viviendas para jóvenes (año 1998).
- Convenio entre el Concello y el Colegio de Arquitectos, para la rehabilitación de viviendas para fijar población en el Casco Histórico (año 2002).
- Programa AGORA para la rehabilitación del casco histórico de Ourense, dentro de la iniciativa URBAN de la Comunidad Económica Europea (2001-2006).
- Compra y rehabilitación de distintos edificios del casco histórico para albergar dependencias municipales (distintos años).
- Convenio ente el Concello de Ourense y el IGVS para la recuperación del entorno de la zona de Las Burgas, (año 2002).
- Anteproyecto bulevar, musealización y ajardinamiento de As Burgas de César Portela (año 2004).

De entre ellos debemos destacar los dos últimos por estar muy relacionados con el ámbito más próximo a Las Burgas y por estar recogidos dentro de los objetivos del PERI.

El convenio firmado entre el Concello y el IGVS, el 18 de noviembre de 2002, ha permitido rehabilitar distintos edificios en la calle Villar, cuyo fin último es la obtención de viviendas para jóvenes, pero que ha servido también, conjuntamente con otras obras de promoción privada en la misma banda edificatoria, para la mejora visual de la fachada que conforma el telón de fondo de las fuentes de Las Burgas. Asimismo, a través de este mismo convenio, el Concello ha adquirido distintos bajos en donde se ha ubicado el Centro de Interpretación de Las Burgas, que conjuntamente con la obra de urbanización, musealización y ajardinamiento del ámbito existente en las traseras de los edificios de la calle Cervantes y Villar, y la ejecución de la piscina termal en la Burga del Medio, han conformado un espacio que potencia y dinamiza todo el entorno de Las Burgas.

A estas actuaciones se debe añadir el impulso que se ha realizado desde la administración local para regenerar el espacio urbano, a través de la rehabilitación de distintas plazas y edificaciones en un radio muy próximo, incluso dentro del área de protección de Las Burgas, para crear nuevos espacios y zonas verdes y albergar distintas dependencias municipales (edificio de Urbanismo, Centro de Iniciativas Empresariales, Hacienda, Centro Cívico, Centro de Novas Tecnoloxías, Casa da Maxia...)²⁷, creando, de esta manera, un tejido comercial y social que permita atraer nuevas inversiones, tanto públicas como privadas, para seguir avanzando en la regeneración urbana de este ámbito tal simbólico.

La delimitación del PERI, marcada en el Plan General de 1986, dejó fuera un ámbito, que a pesar de la segregación física que sufrió con la ejecución de la antigua carretera Vigo-Villacastín (hoy calle Progreso), está íntimamente ligado a Las Burgas, tal y como se detalló en la memoria histórica inicial de este trabajo. Se trata del espacio comprendido entre el puente Murallón y el cauce del río Barbaña, dentro del área protegida del Catálogo de Patrimonio Cultural de PGOU de 1986, donde se ubicaba la antigua “Casa de Baños La Moderna” y

²⁷ Algunos de ellos incluidos dentro del Programa AGORA para la rehabilitación del casco histórico de Ourense, dentro de la iniciativa URBAN de la Comunidad Económica Europea (2001-2006).

los edificios ligados a esta explotación, así como los ya descritos “Baños del Outeiro”. La Modificación Puntual del PXOU de Ourense para posibilitar la implantación de un complejo termal-hotel balneario privado en este espacio, fue aprobada definitivamente el 28 de julio de 2000, derivada de un convenio urbanístico entre el Concello de Ourense y la empresa Xardín das Burgas, S.A.²⁸. Esta modificación puntual, conjuntamente con el desarrollo y actuaciones posteriores realizadas, influyeron negativamente en este ámbito y generaron un grave conflicto urbanístico.

El PGOU de 1986 proponía para esta zona un suelo urbano consolidado de ejecución directa, ajustándose la edificación al diseño gráfico existente (en los planos se indicaba un inmueble de cinco plantas y otro inmueble con una zona de tres plantas y otra de una planta, este último se correspondía con la antigua Casa de Baños). La edificación reflejada en los planos no ocupaba la totalidad de la parcela y la edificabilidad era bastante baja. En la modificación puntual aprobada se ocupaba la totalidad de la parcela con dos alturas y una gran parte de la misma con siete alturas más, con lo que se obtenía una edificabilidad muy elevada²⁹. Posteriormente este documento posibilitó la autorización de un proyecto de reparcelación³⁰, de un proyecto de urbanización³¹. Posteriormente se presentó un anteproyecto básico de un edificio para hotel, apartahotel y complejo termal y un proyecto para la impermeabilización lateral y tapón de fondo para la construcción de este edificio.

El proyecto de urbanización anteriormente citado contemplaba la demolición de la antigua Casa de Baños³² y por lo tanto esta demolición se llevó a cabo, no obstante la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural incoo un expediente por considerar que esta demolición debería haber contado con un informe favorable de la misma, ya que dichas actuaciones se realizaban dentro del contorno de protección de un bien protegido³³. Además de la demolición de la antigua Casa de Baños, que consideramos que nunca se debería haber producido, el caudal de las Burgas y otras surgencias termales próximas como la Casa de Baños e Outeiro, se vieron gravemente afectados³⁴ por los sondeos no autorizados que se llevaron a cabo en el mes de enero de 2005 por la empresa Xardín das Burgas, S. A. El Concello actuó paralizando los trabajos y procedió al sellado de dichos pozos, realizados ilegalmente, para recuperar nuevamente el caudal.

Si podemos sacar algo positivo de toda esta “sucesión de despropósitos”, es que la polémica surgida, no solo desde un punto de vista urbanístico, sino desde un punto de vista social y popular, al tratarse de actuaciones que dañaban a un bien que forma parte del patrimonio de todos los ourensanos, hizo que el devenir de esta actuación se ralentizara. El

28 Convenio ratificado por el Pleno Municipal el 4 de febrero de 2000.

29 Se pasó de una edificabilidad reconocida inicialmente en el PGOU de 1986 de 2.330,56 m² c. (0,56 m²/m²), a una edificabilidad en la modificación puntual de 19.274 m² c. (4,65 m²/m²).

30 En fecha 8 de noviembre de 2001, la Comisión Municipal de Gobierno adoptó el acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación de fincas en la zona 6 del SU 6.

31 En fecha 26 de febrero de 2004 la Junta de Gobierno Local adoptó el acuerdo de aprobar definitivamente el Proyecto de Urbanización del complejo termal “As Burgas”.

32 Como ya explicamos en la primera parte de este trabajo, su construcción se llevó a cabo a finales del siglo XIX y en ella se explotaban los manantiales termales en forma de baños y bebida.

33 Se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m. en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial.

34 Un descenso grave del caudal de las Burgas sólo se había producido en el terremoto de Lisboa de 1755.

3 de mayo de 2006 la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural da Xunta de Galicia incoo un expediente para la declaración de BIC de la zona. Esto implicó la suspensión de licencias³⁵. La declaración se concreta en el Decreto 17/2007, de 8 de febrero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, al conjunto de las fuentes termales de "As Burgas" y a su contorno delimitado. De este Decreto 17/2007, debemos reproducir los siguientes párrafos:

"Sendo as fontes termais das Burgas un elemento diferenciador da cidade xa desde a súa orixe, cun valor testemuñado desde fai séculos, era conveniente adoptar as medidas necesarias para a recuperación deste ámbito profundamente ligado á historia e á identidade propia dos ourensáns, como símbolo da cidade de Ourense e referente singular dos viaxeiros que a visitan".

"... a delimitación proposta ten unha clara significación por canto supón un mínimo control das actuacións próximas que poidan afectar un ben tan sensible como o conxunto das fontes termais das Burgas, precisamente porque xa sufriu numerosas intervencións, xustificadas en beneficio dun pretendido e mal entendido progreso ou ben por intereses económicos ou falsamente culturais".

"Debe apuntarse que a extensión da área afectada pola declaración sobre o territorio que ocupa a depresión situada ao poñente do núcleo antigo da cidade, busca a unificación dun espazo secularmente vinculado á vida da cidade, ás termas e ao río, así como a adaptación á verdadeira área territorial de influencia das propias Burgas".

"Todo este conglomerado ten unha identidade que irá cambiando pero que dalgún xeito debe ser precavida polos organismos legalmente implicados na conservación e mantemento do noso legado cultural, co fin de transmitirlo ás xeracións futuras".

"Os límites mínimos para que esa supervisión sexa efectiva veñen dados por unha simple lóxica visual e espacial, como é o caso da antiga Prisión Provincial (máxime cando o que se proxecta é a instalación dun establecemento vencellado ao aproveitamento da auga), ou ben pola adaptación a sectores urbanos que xa están recollidos no propio Plan Xeral de Ordenación Municipal de Ourense e que resultaría difícil de seccionar nunha liña abstracta e que, así mesmo, non prevé aproveitamentos urbanísticos, como sucede coa zona unitaria e de espazos libres incluídos dentro dos sistemas xerais do PXOM, marxes esquerda e dereita do río Barbaña ata o camiño de Portocarreiro".

"Por último, coa delimitación proposta, trátase de poñer en valor un espazo degradado, especialmente a zona existente entre o límite do núcleo histórico e o río Barbaña, evidentemente mal protexida, e que precisa dun tratamento conxunto e homoxéneo, procurando mellorar a imaxe das Burgas".

La declaración de BIC, con categoría de Sitio Histórico, al conjunto de las fuentes termales de "As Burgas" y a su contorno delimitado, obliga, en aplicación del artículo 48 de la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia, a la redacción del correspondiente Plan Especial de Protección.

35 Artículo 35 de la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia.

El PGOM de 2003, aprobado definitivamente por la CPTOPV con fecha de 29 de abril de 2003, clasificaba el ámbito como una Área de Planeamiento Incorporado API-04-O, lo que significaba que incorporaba la “Modificación puntual del PGOU 86”. Este plan contemplaba dentro del Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural del Término Municipal de Ourense, un apartado destinado a “Balnearios e Mananciais” en donde se catalogan entre otros: los Baños de Outeiro, As Burgas y el Balneario e Mananciais das Caldas. Llama la atención la no inclusión en este Inventario de la ficha correspondiente a la “Casa de Baños”, que estaba reflejada en la aprobación provisional del Plan General y que permitió que no se tomaran las medidas de protección adecuadas para impedir su desaparición. El Plan del 2003 contempla una ficha característica para As Burgas, catalogadas con protección integral.

Tras la anulación del PGOM de 2003, tras la sentencia del TSJ de Galicia de fecha 17 de abril de 2008 confirmada por el TS en fecha 9 de marzo de 2011, entra en vigor nuevamente el PGOU del 1986. En ese momento existen distintos ámbitos de vital importancia para el desarrollo de la ciudad, que se reflejaban en el plan del 2003 y que estaban en tramitación. Por eso, mediante Decreto 187/2011, de 29 de septiembre, la CMATI de la Xunta de Galicia, se suspende parcialmente la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Ourense y se aprueba la ordenación urbanística provisional hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento en distintos ámbitos³⁶. Uno de esos ámbitos de vital importancia, relacionado con el tema que estamos tratando, es el ámbito n.º 30 “As Burgas”, en donde la ordenación se difiere a lo que establezca el Plan Especial de Protección del BIC. Este Plan Especial, después de distintos trámites, fue aprobado definitivamente por el Pleno del Concello de Ourense el 20 de enero de 2012.

El Plan Especial ordena el ámbito delimitado, en el que hay tres zonas de gran interés, que con el mandato del BIC precisan alcanzar un tratamiento conjunto y homogéneo: la continuación del casco histórico en el contorno de los mananciales de Las Burgas, el conjunto dotacional del mercado de abastos y el de Rianxo, y lo que deberá de ser la implantación balneario-hotelera-termal al lado del río.

El Plan Especial, propone actuaciones concretas para cada una de las áreas definidas:

- En el Casco Histórico, calle Cervantes, calle Villar y entorno de la Plaza de la Herrería se propone preservar el valor ambiental de la zona y revitalizarla en su uso urbano. Para el cual se elaboraran las fichas de valoración y catalogación de cada una de las edificaciones existentes así como del espacio público y se formulan las ordenanzas que regulen las edificaciones.
- Para la Plaza de las Burgas y su contorno se propone crear un espacio continuo desde la Rúa Cervantes hasta el puente Fervedoiro, integrando y resolviendo los diversos episodios urbanos que van apareciendo. En el espacio de las huertas traseras de las calles Cervantes y Villar se incorpora la propuesta de confección de un espacio libre y una construcción para protección de los hallazgos arqueológicos y primando la protección de los hallazgos arqueológicos en las excavaciones. Se propone la demolición de los elementos necesarios para proseguir con las excavaciones: local de panadería y hornos. Para poner en valor la riqueza arqueológica y termal del conjunto se propone la redacción futura de un Proyecto Director para el conjunto de la plaza de las Burgas,

36 DOG de 3 de octubre de 2011.

la zona de las traseras de las calles Cervantes y Villar y el área libre de la parcela del colegio San José. En esta revisión de conjunto tiene especial interés la posibilidad de conectar el plano de la Burga de Arriba con el de los hallazgos recientes de la piscina termal, dada la coincidencia de cotas, y al mismo tiempo estudiar la posible recuperación de la posición exenta de dicha fuente. Al mismo tiempo, replantear el muro del colegio de las Josefinas que delimita este espacio y que resulta una línea poco sensible con la realidad del espacio.

- Para la Plaza de Abastos y su contorno se contempla el tratamiento del conjunto como una sola pieza. Revitalizar-ordenar el uso de mercado-comercio como equipamiento de la ciudad. Convertir el mercado en elemento de conexión de la ciudad decimonónica apoyada en la calle del Progreso con el plano inferior de las Burgas y mercadillos. Dotar de aparcamiento al conjunto y eliminar el tráfico rodado del entorno del mercado. Se propone la sustitución de la pasarela peatonal existente sobre el río Barbaña por otra de nuevo trazado, que conecte desde el parque del Barbaña hasta la zona de mercado.
- Para la cárcel, Casa de Baños, solar “Xardín das Burgas” se contempla convertir una zona degradada, en un equipamiento urbano de “ciudad”, con el termalismo como motor de lo mismo. Recuperar para la vida urbana las piezas y polillas históricas que aparecen en esta zona: cárcel, Casa de Baños, Callejón del Rastro, Puente Pelamios, y aprovechar la riqueza de agua termal que se prevé encontrar en este conjunto. Se proponen como usos principales los relacionados con el termalismo y los que ayuden a potenciar y gestionar esta riqueza natural. En concreto: usos termal, hotelero, lúdico, comercial y oficinas.
- También se contempla la recuperación de la ría Barbaña como elemento natural y convertirlo, en su tramo urbano, en eje vertebrador de áreas libres y equipamientos.

Por lo tanto y como resumen que se puede extraer de este Plan Especial, futuro inmediato de este ámbito, lo que se propone es redefinir y recualificar los espacios existentes, recuperar otros que se perdieron en actuaciones anteriores y generar otros nuevos, creando un sistema conectado, fluido y accesible. Asimismo, se propone la protección y la puesta en valor de la riqueza arqueológica y termal de todo el conjunto y la creación de nuevo y estratégico equipamiento urbano, con el termalismo como motor fundamental. Este equipamiento urbano, está contemplado en el Plan Especial, como un proyecto conjunto, que engloba los terrenos de la antigua Casa de Baños La Moderna y los Baños de Outeiro.

3.2 As Caldas y su ámbito de influencia

Otro ámbito que estamos analizando con detalle en este trabajo, es el ámbito situado en la zona norte de la ciudad, en la margen derecha del río Miño a partir del puente que atraviesa la N-525, y más concretamente en la zona de las Caldas, “Campo da Feira” y “Campo de Santiago”, así como su ámbito de influencia más próximo, donde existen distintas ema-

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

naciones de aguas termales³⁷. Esta zona, cuyo uso principal desde mediados de los años sesenta está relacionado con el uso industrial y terciario, como lugar de celebración de la feria de ganados, pasó posteriormente a albergar distintos equipamientos municipales tras la desaparición de los tránsitos comerciales de ganado y, en los últimos años, pretende ser un espacio de ocio donde se implanten distintos equipamientos vinculados con el uso y disfrute de las aguas termales. La vinculación termal a este ámbito se la otorga la existencia de distintas emanaciones termales con mucha solera y muy arraigadas en un radio muy próximo, como son las termas de “A Chavasqueira”, “Baños de Santiago de As Caldas” y “O Tinteiro”. Para ello, como ya hicimos en las Burgas y su contorno más inmediato debemos analizar la transformación urbanística que han sufrido en los últimos años, estudiando el planeamiento vigente en cada momento o falta del mismo y las actuaciones de renovación urbana que se han llevado a cabo. Asimismo, habrá que indagar y examinar sobre las medidas proteccionistas o conservacionistas que se han llevado a cabo sobre este patrimonio termal y si estas medidas han sido eficientes, o por el contrario, han permitido en algunos casos la destrucción o degradación del mismo.

Si analizamos este ámbito nos encontramos que hasta los años sesenta esta zona a orillas del Miño, estaba totalmente yerma y diáfana. Basta con observar los planos de información del Plan General del año 1961 para apreciar la no existencia de edificación o construcción en esta zona, salvo la desaparecida Casa de Baños de Santiago de As Caldas en la parte noroeste de dicho ámbito³⁸ y alguna pequeña edificación. Cabe destacar que según se desprende de los mismo planos de información, la feria de ganados no se desarrollaba en esta zona del río sino que estaba ubicada en una explanada artificial entre la confluencia del río Barbaña y del río Miño, lo que hoy conocemos como Campo de los Remedios. El Plan General de 1961 clasificaba este espacio como una zona industrial, concretamente la denominada “Zona Industrial de Ribera”.

Amparados en este Plan General y con la necesidad de trasladar la feria de ganado desde el campo de los Remedios³⁹ a esta zona, se llevan a cabo, alrededor del año 1966, la construcción del edificio donde se ubica el matadero municipal, que aún se mantiene a día de hoy con algunas ampliaciones, y los pabellones de forma rectangular distribuidos en hilera, para la celebración de esta feria de ganado, de los cuales parte también se conservan a día de hoy, para albergar distintos servicios municipales⁴⁰. También amparada en este Plan General o por falta de control del mismo se llevó a cabo la ejecución de distintas naves industriales y viviendas unifamiliares⁴¹ en lo que hoy delimita el ámbito nº 6 de la ordenación provisional “Área de Reparto 36-N Campo de Santiago”.

Como ya comentamos anteriormente, las aguas termales se recogen por primera vez en memoria de información de este Plan de 1961 y se hace referencia a las mismas en el apartado de hidrografía, destacando solamente tres puntos de surgencias, estando Las Caldas dentro de estos tres puntos, conjuntamente con las Burgas y Mende: “Las Caldas: similar

37 Baños de Santiago de As Caldas, A Chavasqueira y O Tinteiro.

38 Ya descrita y estudiada en el apartado 2.2 de este trabajo.

39 Con el fin de implantar en este espacio nuevos equipamientos deportivos que posteriormente se llegan a materializar.

40 Algunos de estos pabellones fueron demolidos en la década de los años ochenta para la implantación del edificio destinado al parque de bomberos.

41 Cuando hablamos de falta de control, es que se llevó a cabo la ejecución de distintas viviendas unifamiliares en un suelo calificado como industrial.

al anterior con más caudal". También aparecen las termas de Las Caldas como edificio singular de carácter histórico-artístico, no obstante no se propone ordenanza de protección específica para dichas edificaciones.

El Plan parcial del año 1964 sólo describe distintos edificios singulares de carácter histórico-artístico, entre los que aparecen las termas de Las Caldas pero sin protección específica. Vemos aquí como este Plan, al calificar esta zona como industrial, y permitir llevar a cabo la construcción de distintas naves, no contempla de ningún modo la protección de las aguas termales así como del aprovechamiento de las mismas, por lo que podemos afirmar que se trata de un Plan poco proteccionista al respecto.

El Plan General de 1984, que se aprobó el 18 de enero de este mismo año, y que como recordamos estuvo en vigencia muy poco tiempo, clasificaba este espacio como SU-23. Este sector urbano a su vez se dividía en 8 manzanas, dentro de las cuales las que nos interesan estudiar para este trabajo, serían la manzana nº 2, que se correspondería con el actual APR 02-N, las manzanas nº 1, 7 y 8 que se corresponderían con el actual AR 36- N, y la manzana nº 6 que se correspondería con la actual zona 5 del SU-46.

En lo referente a la manzana nº 2 ya se especificaba que se trata de una manzana totalmente consolidada por un equipamiento (Campo de la Feria).

En la manzana nº 1 sería necesaria la realización de un estudio de detalle para la ordenación de la misma y dentro de las condiciones de dicho estudio se marcaban entre otras: edificación de bloque abierto, alturas PB+3P y solamente uso residencial. En la manzana nº 7, también sería necesario la realización de un estudio de detalle y las condiciones más destacables eran: la altura PB+2P, edificación mixta (vivienda e industria). Y en la manzana nº 8 se indicaba una banda de edificación según diseño gráfico de 14 metros de fondo y PB+2P, siendo el resto de terreno para zona verde de uso público. En lo referente a la manzana nº 6, se especificaba que está totalmente ocupada por un equipamiento «Balneario de Las Caldas» y ocupando una superficie mínima de 10.000 m² y un volumen edificable de 3.000 m³⁴².

Es necesario aclarar que durante la corta vigencia de este Plan General, muchos ámbitos fueron suspendidos debido a distintos recursos contencioso-administrativos que prosperaron⁴³. En la zona que estamos estudiando solamente se salvaron de esta suspensión preventiva la manzana nº 2 que era un suelo urbano totalmente consolidado por un equipamiento y el nº 7, el cual no se llegó a desarrollar. Es de destacar el cambio radical de uso que se produce respecto al Plan de 1961, ya que se pasa de un uso meramente industrial a un uso residencial y de equipamientos. La corta vigencia de este Plan unida a la suspensión preventiva de distintos ámbitos en esta zona, logró proteger la misma de un desarrollo urbanístico residencial en bloque, que hubiese comprometido ésta de cara a las propuestas presentes relacionadas con el termalismo como eje principal.

En el PGOU de 1986, aprobado el 16 de septiembre, el ámbito que estamos a analizar está englobado dentro del "Plan Especial de Protección de las Riberas del Río Miño". Este Plan

42 Extraído de las páginas 300-302 de la memoria de ordenación del Plan General de 1984.

43 En el Plano de Ordenación de este Plan General de 1984 que se acompaña en el anexo se destacan en color amarillo algunos de estos ámbitos suspendidos.

recoge por primera vez la importancia que tiene para la ciudad la recuperación de la margen derecha del río Miño, ordenando este espacio de cara a obtener un enorme lugar de recreo y esparcimiento y a su vez potenciando y garantizando la conservación de su enorme valor paisajístico y natural.

En las directrices de dicho Plan Especial y dentro del apartado de Parques y jardines está la de programar una zona verde de protección de las fuentes termales y también se establece un equipamiento comercial en el actual Campo de la Feria y en sus inmediaciones. Observamos claramente que estamos ante un cambio de visión completa respecto a planeamientos anteriores, con medidas de conservación y potenciación del ámbito del río y de las fuentes termales, así como un cambio o introducción de nuevos usos en los terrenos del Campo de la Feria, de cara a mejorar y valorizar este espacio.

Asimismo, el propio Plan de 1986, dentro del Catálogo del Patrimonio Cultural, Tradicional e Histórico del Municipio de Ourense y para garantizar la conservación, mejora y protección de este patrimonio ya clasificaba dentro de los manantiales minero termales y fuentes tradicionales los siguientes, que se engloban dentro de este ámbito: “Balneario y manantiales de Las Caldas y Manantial y pías do Tinteiro”; Manantiales do Porto. “En este caso se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial”.

En el ámbito de la parcela donde se ubicaba el antiguo Balneario de Santiago de as Caldas, con una superficie de 10.000 m², identificado como Zona 5 del SU-46 el Plan General de 1986 fijaba unas condiciones urbanísticas para la reconstrucción del mismo, como uso exclusivo de balneario, precisando la aprobación de un estudio de detalle para ordenar los volúmenes y la distribución de las zonas. No obstante, se realiza una modificación puntual del Plan general en el año 2000⁴⁴, a solicitud del propietario de la finca⁴⁵, justificada por una mayor cabida de la misma y por lo tanto una mayor edificabilidad de dicho balneario y por el traslado del balneario a una cota más próxima al río debido a la ejecución de la bifurcación de la carretera N-120 que afectaba a la ubicación primitiva del balneario⁴⁶. El promotor amparado en dicha modificación puntual, presentó un proyecto para la realización de un nuevo balneario, pero las sucesivas obras de carreteras, paseos y las obras del saneamiento del río Miño, afectaron gravemente a la parcela, cada vez más mermada, motivando la paralización del proyecto.

En el Plan General del año 2003, la zona que estamos a estudiar se distribuye en tres ámbitos diferenciados, API 01-N (Área de Planeamiento Incorporado, denominada “Balneario das Caldas”), AR 36-N (Área de Reparto, denominada “Campo de Santiago”) y APR 02-N (Área de Planeamiento Remitido, denominada “As Caldas”) todas ellas clasificadas como suelo urbano no consolidado.

44 Aprobada en Pleno Municipal el 4 de febrero del año 2000.

45 Don Francisco Fernández del Prado y D^a María del Carmen Fernández Reigada que adquirieron la finca en 1984 a José Luis Fernández Fábrega y otros.

46 Fruto de las inadecuadas obras públicas del entorno aparece consumido bajo el viaducto de salida de la autovía a la altura de la estación de autobuses.

En lo referente al API 01-N solamente comentar que este ámbito recoge la modificación puntual de la Zona 5 del SU-46 del PGOU del 86 comentada anteriormente y por lo tanto, se mantiene el uso para poder implantar en dichos terrenos un Balneario Termal, recuperando la esencia del ya desaparecido “Balneario de Santiago de As Caldas”, pero del que aprovecharía sus surgencias termales.

El AR-36 N “Campo de Santiago”, ámbito que se debe desarrollar mediante un sistema de equidistribución de iniciativa privada o mixta, establece una ordenación en la que prima sobre todo la obtención de suelo para crear un gran parque público recuperando las riberas del Miño y la implantación de un gran equipamiento de cuatro alturas, con carácter asistencial, terciario y hotelero, con una gran superficie de este equipamiento dedicada a balneario termal. La problemática para poder desarrollar este ámbito radica en la existencia de distintas viviendas unifamiliares y naves industriales lo que supone un gran aumento de las cargas dentro del sistema de equidistribución. No obstante el Ayuntamiento adquirió en el año 2009 una nave industrial de aproximadamente 1.000 m² de superficie y procedió a su demolición para albergar dentro de la parte clasificada dentro de este ámbito como ZV-SG, una construcción también vinculada con las aguas termales. Se trata de un pabellón termal al aire libre, dentro del Parque Termal do Campo de Santiago, siguiendo la tipología de las “Bouvettes” y salvando la cota entre el Paseo del Río y del Paseo do Tinteiro. Este pabellón alberga una fuente de agua mineromedicinal semicubierta, para su uso como agua en bebida, espacios estanciales e instalaciones para el funcionamiento y control sanitario e hidrogeológico⁴⁷.

En cuanto al APR 02-N “As Caldas”, denominado coloquialmente Campo de la Feria, está delimitando un espacio en donde se desarrollaba el mercado de ganado de Ourense, constituido por distintos pabellones y por el matadero municipal, que sufrió una ampliación en la década de los ochenta. Posteriormente y al desaparecer la feria de ganado el lugar dejó paso a otro tipo de instalaciones municipales albergando el parque de bomberos y un polideportivo multiusos. Por lo tanto, se trata de un ámbito con un uso dotacional de carácter industrial y terciario. Cabe destacar que recientemente se ha llevado a cabo una renovación del espacio destinado a fiestas y ferias para dotarlo de mayor versatilidad y mayor comodidad para el desarrollo de estos eventos⁴⁸.

El PGOM de 2003 delimitaba este ámbito como APR 02-N (As Caldas), clasificado como un suelo urbano no consolidado a desarrollar mediante un sistema de compensación. La ordenación detallada de dicho ámbito se remite a un PERI, que se aprueba definitivamente en sesión plenaria el 4 de febrero de 2011 y que mantiene su vigencia, tras la anulación del PGOM de 2003, ya que está incluido dentro de los ámbitos que recoge la Ordenación Urbánística Provisional. En dicho PERI se contempla la inclusión dentro de este ámbito de nuevos usos, como son distintos equipamientos dotacionales y asistenciales relacionados con el termalismo y previstos en el PETOU. Manteniendo un uso fundamental y muy arraigado en este ámbito, que es el de celebración de fiestas y ferias, se propone trasladar el matadero municipal y ubicar en dicho espacio un equipamiento dotacional-asistencial y hotelero

47 A fecha de hoy el Ayuntamiento está pendiente de la recepción definitiva de la obra.

48 Esta obra se remató en el mes de mayo del año 2010.

vinculado al termalismo⁴⁹. Asimismo, la nueva ordenación elimina distintas edificaciones municipales, estéticas y funcionalmente deficientes, para poder obtener nuevas zonas de aparcamiento y un vial interior principal.

La propia ficha del APR que contempla el Plan General de 2003 para la elaboración del PERI, indica: “la vocación pública de la zona por medio de su destino para fiestas y ferias se potenciará con la de los balnearios y fuentes termales”. He aquí la importancia que el propio Plan le otorga a las aguas termales para potenciar y recuperar un espacio residual con un uso principalmente industrial, que a día de hoy le otorga la existencia del matadero y distintas naves-taller, y obtener nuevos espacios y equipamientos vinculados a actividades lúdicas.

La premisa principal para poder llevar a cabo este Plan especial es poder trasladar el matadero municipal, ya no sólo porque su uso es totalmente incompatible con los equipamientos termales que se pretenden ubicar en este ámbito, sino porque, estéticamente y funcionalmente, es un edificio obsoleto⁵⁰ ya que en su origen se eligió esta ubicación por ser una zona bien comunicada y periférica pero a día de hoy se trata de un ámbito próximo al centro, en auge y a potenciar. Para poder llevar a cabo esta operación, se propone la obtención de suelo industrial en la zona de Santa Cruz de Arrabaldo, próximo a los terrenos donde está ubicado el matadero de Coren, elaborando un Plan de Sectorización de dicho ámbito, que se ha aprobado inicialmente.

En lo que se refiere a la protección y catalogación del patrimonio existente, el Plan General de 2003 contemplaba dentro del Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural del Término Municipal de Ourense, que se mantiene vigente a día de hoy por estar incluido dentro de la Ordenación Provisional, un apartado destinado a “Balnearios e Mananciais” en donde se catalogan entre otros: Balneario e Mananciais das Caldas, Burga da Chavasqueira e Manancial do Tinteiro. Todos incluidos en el ámbito a estudiar o en su entorno más próximo. En el caso del Balneario de las Caldas está recogido en la ficha 23.03 con un grado de protección ambiental.

Dos de los ámbitos de vital importancia, relacionado con el tema que estamos a tratar y recogidos dentro de la ordenación provisional, tras la anulación del PGOM de 2003, son los ya descritos anteriormente, “ámbito nº 6 AR 36-N. Campo de Santiago” y ámbito nº 7 “APR 02-N. As Caldas”, en donde se establece como ordenación provisional la del PGOM de 2003, con todas las determinaciones incluidas en el Planeamiento de desarrollo, en este caso el Plan Especial de Reforma Interior del APR 02-N aprobado definitivamente en fecha 4 de febrero de 2011 (DOG nº 48, de 10 de marzo). Asimismo, en el ámbito del Balneario de las Caldas sigue vigente a día de hoy la Modificación Puntual de la Zona 5 del SU-46 del PGOU del 86, aprobada en fecha 4 de febrero de 2000.

Como hemos podido comprobar en los párrafos anteriores es a partir del Plan General de 1986 cuando se empieza a tener conciencia de la importancia de la protección de las fuentes termales y del cambio de usos que se debe llevar a cabo para sustituir el uso industrial, predominante en la zona, por otros usos más acordes y que protejan y den valor a las aguas

49 Hotel de Congresos (previsto en el PETOU), ocupando el solar del matadero municipal y Hotel Ryokan vinculado a la zona de la Chavasqueira.

50 El edificio original del matadero data del año 1966, posteriormente en los años ochenta se amplió.

termales. No obstante, es el Plan General de 2003 el que percibe la potencialidad de esta zona, vinculada con la existencia de distintos manantiales dentro de un marco incomparable como es la ribera del Miño, para tratar de implantar aquí distintos equipamientos enfocados a usos dotacionales, asistenciales y hoteleros vinculados al termalismo, así como obtener grandes espacios de ocio y disfrute para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Ourense. El concepto es ordenar adecuadamente desde el propio planeamiento, para obtener nuevos espacios y equipamientos que potencien un recurso “inagotable” y realizar aquellas operaciones de renovación y adecuación de usos, para acondicionar los espacios existentes a los nuevos espacios a implantar.

3.3 Otras emanaciones y proyectos de interés relacionados con las aguas termales

En este trabajo nos hemos centrado en dos ámbitos determinados, que como ya hemos comentado, consideramos que son los epicentros del futuro desarrollo termal sobre los que pivotará el desarrollo de la ciudad de Ourense, como son Las Burgas y Las Caldas. No obstante, existen otros puntos de interés relacionados con las aguas termales, que no teniendo la consideración de lo que podemos denominar establecimientos balnearios⁵¹ están formados por otro tipo de instalaciones situadas principalmente en espacios abiertos, en las cuales el uso principal del agua es con fines lúdicos y de ocio y que no cumplirían estrictamente la legislación sanitaria actualmente aplicable en esta materia. En el caso de Ourense estaríamos hablando de las denominadas pozas de Outariz, Burgas de Canedo, Muíño da Veiga y A Chavasqueira (también podríamos incluir en este apartado la piscina termal de las Burgas).

Estos espacios lúdicos han contribuido a crear un circuito termal a lo largo de la margen derecha del río Miño, desde el extremo oeste de la ciudad de Ourense hasta Outariz, que conjuga dos factores, por un lado un aprovechamiento adecuado y confortable de estas aguas que en muchos casos vertían directamente al río y por otro lado la recuperación de las márgenes del río, gravemente deterioradas, hasta que se han realizado estas actuaciones.

La realización de las distintas obras de adecuación de estos puntos de afloramiento, con el fin de obtener estos espacios, ha marcado el punto de inflexión en lo que se refiere a la puesta en valor de las aguas termales en la ciudad de Ourense.

La primera actuación se realizó en el año 2001, en la “Chavasqueira”, con una construcción de inspiración japonesa para albergar vestuarios, cafetería y distintas piscinas termales de piedra al aire libre. Además de este centro termal existen unas termas exteriores muy próximas al cauce del río. A través del paseo peatonal del río nos encontramos con el denominado “Muíño da Veiga” con una gran piscina termal al aire libre y una gran área recreativa abierta al público desde el 2006. En el ámbito de Outariz, destacamos las “pozas de Outariz”, abiertas desde abril de 2006, compuestas por tres áreas diferenciadas, cada una con una terma de piedra natural, a diferente temperatura. Próximas a éstas y abiertas desde el año 2007 se encuentran las “Burgas de Canedo”, también compuestas por tres pozas diferenciadas. Ambas pozas están ubicadas dentro de una gran área recreativa.

51 Siendo de aplicación lo establecido en la Ley 5/1995 de 7 de junio de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia.

A mayores, aunque no entrarían dentro del grupo que hemos denominado instalaciones de ocio y con fines lúdicos, debemos reseñar la Estación Termal Balneario de "A Chavasqueira", abierta desde el año 2008 y también inspirada en la arquitectura japonesa.

Otro futuro proyecto a destacar, que entendemos que complementaría el desarrollo planteado en la zona de Las Caldas ligado con los distintos ámbitos del río que acabamos de comentar, es la denominada "Ronda Termal". Dicha ronda, unirá la ciudad con el futuro Centro de Interpretación de los Parques Naturales, actualmente paralizado, pasando por todas las áreas termales de la margen derecha del río Miño. Se creará una vía-parque con un tráfico limitado y a velocidad muy restringida y vías peatonales, para mejorar el flujo hacia las termas hoy cortado por la barrera de la N-120.

Esta ronda termal será posible también gracias a la elaboración, por parte del Ministerio de Fomento, de los estudios necesarios para la remodelación del ramal norte de la carretera N-120 y su reconversión en una travesía urbana (a su paso por el barrio del Pino), contemplando incluso la posibilidad de retomar el doble sentido de circulación por este tramo. Todo ello pasa por transferir a las competencias municipales el tramo urbano de la N-120.

El compromiso para la ejecución de la ronda termal lo firmaron en noviembre de 2011 el Concello de Ourense y el ministro de Fomento. El Concello ya ha aprobado el anteproyecto y encargado la redacción del proyecto.

4 Ourense termal. Lugar que ocupa

Como ya se ha venido explicando a lo largo de este trabajo, Ourense no sólo está relacionado con las aguas termales, sino que su origen y uno de los motivos fundamentales de su exacta ubicación, es la existencia de dichas emanaciones. Los últimos descubrimientos arqueológicos dan fe de la importancia que tenían estas aguas ya en épocas prerromanas, como lugar culto y devoción. A lo largo de los siglos estas mismas aguas se han ido utilizando y aprovechando con otros fines como los curativos e higiénicos, teniendo su máximo auge a finales del siglo XIX, principios del siglo XX. Todo ello ha ayudado a crear un patrimonio físico y cultural relacionado con las aguas termales que se ha transmitido hasta nuestros días.

Si bien es cierto que todo ese patrimonio ha sufrido un estado de abandono y desprotección hasta hace relativamente pocos años. Es a partir de los años ochenta cuando se empieza a tener conciencia del verdadero potencial que tienen estas aguas, ya no sólo desde un punto de vista histórico y patrimonial, sino como fuente generadora de riqueza en todos los aspectos.

En los últimos años la conciencia de que las aguas termales son una oportunidad de desarrollo ambiental y económico ha dado lugar a varias iniciativas en este sentido en la ciudad de Ourense. Este trabajo se ha visto reconocido por el Parlamento Gallego, que el 14 de mayo de 2008 declaró Ourense Capital Termal.

El Plan Estratégico de Termalismo del Concello de Ourense, PET.OU, aprobado por el Pleno del Concello de Ourense en el año 2007, tiene como objetivo el diseño de un nuevo modelo de ciudad, a partir de los recursos termales, para conseguir una mejor calidad de vida de sus

ciudadanos y un desarrollo sostenible y viable. Propone la conservación de esos recursos, su puesta en valor con otros recursos asociados, naturales y culturales, articulando todo esto con los servicios y equipamientos adecuados para crear una marca diferenciadora. Asimismo, dicho Plan no sólo se centra en Ourense sino que contempla una vista territorial más amplia, con relaciones con otros puntos estratégicos que guardan relación con este bien endógeno.

El Plan Estratégico Termal indica en la memoria la gran importancia de los manantiales existentes y su potencialidad, enumera los manantiales por áreas y señala: Área de Outariz, de Alongos-Reza, de O Tinteiro-A Chavasqueira, de As Burgas, de Mende, y el área Sur. Dentro del área de las Burgas: As Burgas Alta y Baixa, Casa de Baños, Outeiro Balnario, Cárcere, Colexio HH Josefinas, Rúa Villar e Pombeiro.

Este gran potencial acuífero y de manantiales ofrece una oportunidad de transformación en torno al área central de las Burgas, como motor del cambio que como figura en una de las conclusiones del Plan Estratégico será la “renovación urbana, ciudadana, social y económica, con rehabilitación y reciclaje territorial como estrategia prioritaria..., con la aptitud de buscar una identidad”.

Desde el año 2003 se viene celebrando en Ourense el encuentro de Ciudades Termales, con el objeto de crear una red de urbes que puedan trabajar conjuntamente en pos de una visión del Patrimonio Balneario Europeo como instrumento de cohesión y desarrollo sostenible.

Ourense forma parte de la Asociación Europea de Ciudades Históricas Termales (EHTTA), reconocida por el Consejo de la Unión Europea e integrada en un origen por las ciudades de Vichy, Spa, Bath, Acquiterme, Salsomaggiore y Ourense (siendo ésta la única ciudad española dentro de esta asociación). Al mismo tiempo también está formando parte del Itinerario Cultural Europeo de las Ciudades Históricas Termales desde el año 2010. La ruta cultural europea de las ciudades termales está compuesta por Techirghiol (Rumanía), Karlovy Vary (República Checa), Bath (Reino Unido), Spa (Bélgica), Chaves, Vichy y las italianas Acqui Thermi, Salsomaggiore y Bagni di Lucca. El termalismo continental, partiendo de los recursos naturales y culturales, crea espacios arquitectónicos y urbanos de gran valor cultural, que hoy se han convertido en el Patrimonio Balneario Europeo.

Destacar también el futuro proyecto entre a Xunta de Galicia y la Deputación de Ourense, que supondrá la puesta en marcha de un Plan Estratégico de Promoción del Turismo Termal. En una primera fase, la iniciativa consistirá en el inventariado de los recursos y agentes termales existentes en toda la provincia. En base a esos datos se redactará un plan director que, detallará propuestas concretas en materia de instalaciones, equipamientos y actividades y finalmente, ese documento se presentará a los distintos operadores públicos y privados en aras de involucrar a los distintos agentes en el impulso del termalismo.

Las propias DOT, instrumento de carácter global, creado y regulado por la Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia (LOTG), establece dentro de sus objetivos principales el de “consolidar a identidade e singularidade das cidades e vilas de Galicia, apoiando os seus compoñentes de excelencia e impulsando proxectos que melloren a súa calidade urbana e a súa capacidade competitiva” así como “activar procesos de renovación e dinamización de espazos deteriorados ou en declive e de ámbitos singulares como os centros históricos”.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Cuando se describe Ourense en las DOT se destaca la importancia de esta ciudad como centro termal, uno de los elementos con mayor potencial de atracción de la ciudad pudiendo incrementar este potencial, creando una oferta más unificada que incorpore otros espacios balnearios de su área de influencia. Por lo tanto, son las propias Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, las que establecen el desarrollo termal como uno de los ejes principales sobre el que pivotar el desarrollo de la ciudad de Ourense.

Todo lo que hemos comentado hasta ahora, la estrategia a seguir en el desarrollo urbanístico de la ciudad, ligado a las aguas termales como nuevo modelo de ciudad, la conservación y puesta en valor de estos recursos termales, relacionándolos con otros bienes patrimoniales de carácter histórico y cultural, la renovación de las aéreas de influencia de dichos recursos y el estar formando parte de un itinerario ligado a un Patrimonio Balneario Europeo, colocan a la ciudad de Ourense en un camino acertado a nuestro entender y que puede dar sus frutos en un período corto de tiempo.

5 Conclusiones

Las aguas termales de Ourense son un recurso natural de un valor incalculable que ya se explotaban en tiempos prerromanos y que a lo largo de su historia han creado un patrimonio histórico y cultural que se ha transmitido hasta nuestros días. La explotación de estas aguas tuvo su esplendor a finales del siglo XIX, principios del siglo XX, pero posteriormente han sufrido un estado de aletargo y de abandono que no se corresponde con la potencialidad que de ellas emanan. Nos hemos centrado en dos ámbitos muy concretos por considerar que son los más importantes, Las Burgas y su entorno más inmediato, en el que hemos destacado principalmente Las Burgas, la Casa de Baños del Outeiro y la Moderna Casa de Baños, y la zona de Las Caldas y su entorno más inmediato, donde hemos destacado la fuente de O Tinteiro y la Casa de Baños de Santiago de Las Caldas ya desaparecida.

Durante este trabajo hemos querido tener una visión de cómo se ha recogido y qué tratamiento se le ha dado a este rico patrimonio termal a lo largo de los distintos planeamientos que han estado vigentes, tanto en lo que respecta a las propias emanaciones de agua como a las edificaciones que han ido surgiendo a lo largo de los años para el aprovechamiento de éstas. Asimismo, nos hemos detenido en analizar las actuaciones que se han llevado a cabo en estos dos ámbitos tan significativos respecto a este patrimonio termal y a las distintas edificaciones que conforman su área de influencia, y hemos sacado las siguientes conclusiones:

- Tanto en el Plan General de 1961 como el Plan Parcial que lo desarrolló, el de 1964, sólo recogían las aguas termales en la memoria de información en el apartado de hidrografía como puntos de surgencia y aparecen las Burgas y las termas de las Caldas como edificios singulares de carácter histórico artístico, pero sin una ordenanza específica para estas edificaciones y sin ningún tipo de protección para las aguas en sí y para el aprovechamiento de las mismas. Además, al clasificar el ámbito de las Caldas como una zona industrial, se permitió llevar a cabo la construcción de distintas naves industriales y equipamientos sin tener en cuenta en ningún momento la protección o conservación de las aguas termales y su aprovechamiento, por lo que podemos afirmar que estamos ante un Plan muy poco proteccionista y muy flexible al respecto.

- El Plan General de 1984 tuvo muy poca influencia en estos dos ámbitos, debido principalmente a la corta vigencia de este Plan unida a la suspensión preventiva de distintos sectores, durante parte de su vigencia. Esto permitió la protección del ámbito de Las Caldas de un desarrollo urbanístico residencial, que de haberse producido, lo hubiese comprometido de cara a propuestas presentes relacionadas con el termalismo como eje principal. No obstante y amparado en este Plan General destacamos el proyecto de remodelación del ámbito de las Burgas, que permitió revalorizar este espacio tan degradado en ese momento.
- Es a partir del Plan General de 1986 cuando se empieza a tener conciencia de la importancia de la protección y de la puesta en valor de los recursos termales y de sus aéreas de influencia. El propio Plan ya recoge dentro del Catálogo de Patrimonio Cultural, Las Burgas y Las Caldas como manantiales minero-termales y las dota de un grado de protección al prohibir toda actuación o edificación en un radio de 150 m. en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial.
- Asimismo y por estar Las Burgas dentro de la delimitación del casco antiguo de Ourense, el propio Catálogo las clasifica como Zonas y Monumentos Históricos-Artísticos Nacionales con la protección que ello conlleva. No obstante, y a pesar de estas medidas proteccionistas sobre el casco histórico, donde se encuentran ubicadas Las Burgas, es el propio Plan el que establece la necesidad de elaborar un Plan especial como figura de Planeamiento adecuada para resolver la problemática urbanística y arquitectónica de este conjunto a fin de garantizar la preservación, conservación y puesta en valor del mismo.
- Este Plan de 1986 también recoge la zona de Las Caldas dentro del “Plan Especial de Protección de las Riberas del Río Miño”, dándole la importancia que tiene para la ciudad la recuperación de la margen derecha del río Miño, ordenando este espacio de cara a obtener un enorme lugar de recreo, potenciando y garantizando la conservación de su enorme valor paisajístico y natural. Asimismo, programa una zona verde de protección de las fuentes termales y también se establece un equipamiento comercial en el actual Campo de la Feria y en sus inmediaciones. Observamos claramente que estamos ante un cambio de visión completa respecto a planeamientos anteriores y se empieza a tener conciencia de la importancia de la protección de las fuentes termales y del cambio de usos que se debe llevar a cabo, para sustituir el uso industrial, predominante en la zona, por otros usos más acordes y que protejan y den valor a las aguas termales.
- La aprobación y entrada en vigor del PERI de 1986 supuso la protección del patrimonio urbano, estableciendo normas y fórmulas para los procesos de renovación urbana y evitar la degradación de casco antiguo. Concretamente en la zona de influencia de Las Burgas, estos procesos de renovación se vieron amparados por distintos proyectos llevados a cabo mediante convenios entre Administraciones, que permitieron la mejora del espacio urbano de este ámbito, dando así cumplimiento, a la necesidad de la intervención de la Administración como motor fundamental para renovar y potenciar estos ámbitos, a través de distintos instrumentos al alcance de su mano.

- La modificación puntual del PXOU de 1986 para posibilitar la implantación de un complejo termal-hotel balneario privado en el ámbito comprendido entre el Puente Murallón y el cauce del río Barbaña, donde se ubicaba la antigua “Casa de Baños La Moderna” y los edificios ligados a esta explotación, conjuntamente con el desarrollo y actuaciones posteriores realizadas, consideramos que supuso un grave daño a este ámbito, sobre todo porque posibilitó la demolición de los restos de este balneario tan emblemático.
- El Plan General de 2003 no supuso un cambio en el ámbito de influencia de las Burgas ya que incorporaba la ordenación de esta modificación puntual, mediante un API, pero sí supuso un cambio en el aprovechamiento de las aguas termales en la zona de Las Caldas ya que este Plan percibe la potencialidad de esta zona, vinculada con la existencia de distintos manantiales dentro de un marco incomparable como es la ribera del Miño, para tratar de implantar distintos equipamientos enfocados a usos dotacionales, asistenciales y hoteleros vinculados al termalismo, así como obtener grandes espacios de ocio y disfrute para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Ourense. Este enfoque se mantiene en este ámbito a pesar de la anulación del PGOM DE 2003, debido a que se establece como ordenación provisional la del mismo PGOM de 2003, con todas las determinaciones incluidas en el Planeamiento de desarrollo.
- La declaración de Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, al conjunto de las fuentes termales de “As Burgas” y a su contorno delimitado mediante el Decreto 17/2007, de 8 de febrero, marca un punto de inflexión en todo este ámbito tan estrechamente relacionado con las aguas termales. El Plan Especial de Protección de este BIC, aprobado en el año 2012, es el instrumento que ordena y establece la protección y la puesta en valor de la riqueza arqueológica y termal de todo este conjunto y que propone la creación de nuevo y estratégico equipamiento urbano como proyecto conjunto de la Antigua Casa de Baños La Moderna y los Baños de Outeiro, con el termalismo como motor fundamental.

Como conclusión de todo lo anteriormente expuesto, podemos decir que los primeros planes fueron muy flexibles y muy poco proteccionistas en lo referente a las aguas termales y al aprovechamiento de las mismas y que es a partir del Plan de 1986 cuando se empieza a captar la verdadera potencialidad que tienen los recursos naturales y culturales relacionados con las aguas termales y que es necesario protegerlos y ponerlos en valor como fuente generadora de riqueza. No obstante, hemos observado como también ha habido lagunas, que han permitido llevar a cabo actuaciones que han dañado una pequeña parte de este patrimonio termal.

También podemos extraer como conclusión que una política proteccionista y conservacionista del patrimonio y de los recursos naturales relacionados con las aguas termales, dentro de los ámbitos expuestos en este trabajo, así como una restricción de los usos que de ellos se pueden hacer, permitiría salvaguardar y mantener estos recursos en el tiempo, pero la no valorización de estos ámbitos, íntima e inseparablemente ligados con las aguas termales, impediría ordenar y gestionar los mismos en aras de obtener un nuevo modelo de ciudad, que cree nuevas oportunidades y mayor capacidad competitiva respecto a otros centros de interés.

Debemos saber hacia dónde queremos ir y ordenar la ciudad y el territorio, reconociendo la identidad del lugar, protegiendo sus valores intrínsecos. Por eso entendemos que es imprescindible poner todos los medios disponibles en la elaboración de una adecuada ordenación de la ciudad y del territorio, estableciendo las prioridades para llevar a cabo las correctas actuaciones, protegiendo y potenciando los recursos, con el fin de obtener espacios que sean atractivos y vitales y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y de la ciudad. Es imprescindible el desarrollo mediante propuestas que recuperen y revaloricen el patrimonio natural y cultural relacionado con las aguas termales, como factor de atracción global del territorio y activo básico de la ciudad.

En la actualidad la estructura socio-económica está muy dañada y por lo tanto los impulsos y actuaciones que se están llevando a cabo en la ciudad de Ourense, para ordenar el espacio, protegiendo y potenciando el patrimonio natural e histórico relacionado con las aguas termales con el fin de obtener los máximos beneficios, tanto desde un punto de vista urbanístico como social, es un camino acertado. Ahora bien, debemos hacer una reflexión y analizar si estas actuaciones, que contribuyen a mejorar la vida de los ciudadanos y a potenciar la ciudad, pero que a la vez son altamente costosas, tanto desde el punto de vista de la administración como de las empresas privadas, son a la larga actuaciones sostenibles. No sólo se debe ordenar la ciudad para obtener estos espacios, sino que hay que saber cómo se gestionarán y contar con los recursos necesarios para que sean sostenibles en el tiempo. Armonizar la conservación y el desarrollo de estos ámbitos es un objetivo fundamental para lograr un crecimiento adecuado y sostenible, gestionando adecuadamente los recursos naturales y valorizando la riqueza natural de Ourense.

Las administraciones han comenzado a descubrir el verdadero valor de los recursos minero-medicinales, ligados al patrimonio termal, como instrumento para la creación de riqueza. La estrategia a seguir en el desarrollo urbanístico de la ciudad, ligado a las aguas termales como nuevo modelo de ciudad, la conservación y puesta en valor de estos recursos termales, relacionándolos con otros bienes patrimoniales de carácter histórico y cultural, la renovación de las áreas de influencia de dichos recursos y el estar formando parte de un itinerario ligado a un Patrimonio Balneario Europeo, colocan a la ciudad de Ourense en un camino acertado a nuestro entender y que puede dar sus frutos en un período corto de tiempo.

6 Bibliografía

- CONCELLO DE OURENSE (1999). Ourense, Casco Histórico. Onte e hoxe 1996-1999.
- CONCELLO DE OURENSE (2003). Ourense, o Casco Histórico. Un Proxecto común 1996-2003.
- CONCELLO DE OURENSE (2004). Ourense un Proxecto común. Rehabilitación restauración y protección del patrimonio cultural y medio ambiental de la ciudad histórica.
- CONCELLO DE OURENSE (2011). As Burgas, Ourense, Ben de Interese Cultural.
- EGUILETA, JOSE MARÍA (2012). Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas nas Burgas (Ourense). As Burgas na cidade galaicorromana.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- FERRO COUSELO, XESÚS (1955). Visión urbanística do Ourense antigo. A cidade nas súas orixes e o seu desenvolvemento ata o século XIX.
- GÓMEZ DE BEDOYA, PEDRO (1764). Historia Universal de las Fuentes Minerales de España.
- LIMÓN MONTERO, ALFONSO (1697). Espejo Cristalino de las Aguas de España.
- LÓPEZ CARREIRA, ANSELMO (1998). O Reino de Galiza.
- LÓPEZ CUEVILLAS, FLORENTINO (1934). Como nasceu a cidade de Ourense.
- MARTÍNEZ RISCO, VICENTE (1922). Geografía General del Reino de Galicia.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2001). Programa iniciativa comunitaria URBAN, Ourense 2001-2006.
- PEREZ LOSADA (2002) Entre a cidade e a aldea. Estudo arqueohistórico dos “aglomerados secundarios” romanos en Galicia, en Brigantium, vol. nº 13.
- PRECEDO LEDO, ANDRÉS (1991). Orense, Centro de Equilibrio.
- RODRÍGUEZ CAO, CELSO (2012). Auga, Deuses e Cidade. Escavacións arqueolóxicas nas Burgas (Ourense). As Burgas de Ourense, Contexto Histórico-Arqueolóxico.
- RODRÍGUEZ MÍGUEZ. Ourense Termal. Secretaría Xeral de Turismo. Xunta de Galicia.
- SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2002). Ourense, la ciudad en el tiempo y en el espacio.
- SOMOZA MEDINA, XOSÉ (2010). Historia de Ourense.

7 Anexos

Anexo al apartado 2.0



La piscina romana, del siglo I d. C., de planta posiblemente rectangular y que estaría cubierta con una bóveda de cañón, se encuentra parcialmente excavada sobre la conocida Casa dos Fornos. De pavimento interior granítico y con cuatro escalones en el lado menor, ocuparía un espacio central a través del cual, se accedería a otras dependencias donde se depositarían los exvotos epigráficos exhumados en este complejo.

Regap



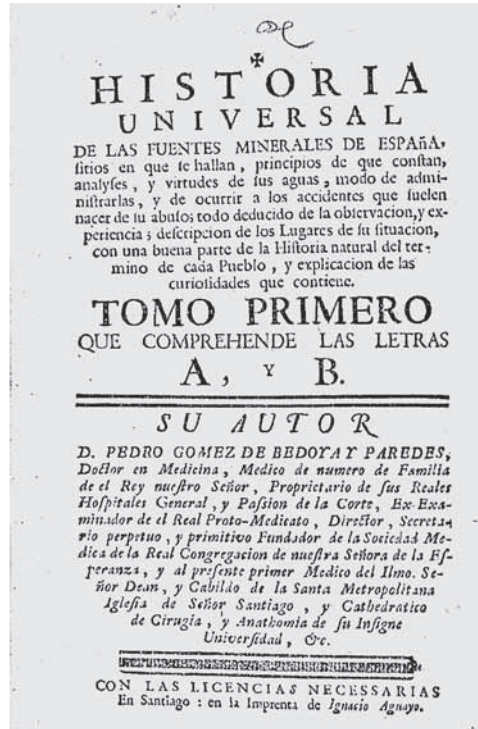
ESTUDIOS Y NOTAS



Algunos de los epígrafes dedicados a Revve Anabaraego



Fotografía general de Las Burgas y de las fachadas de la calle Villar y Cervantes

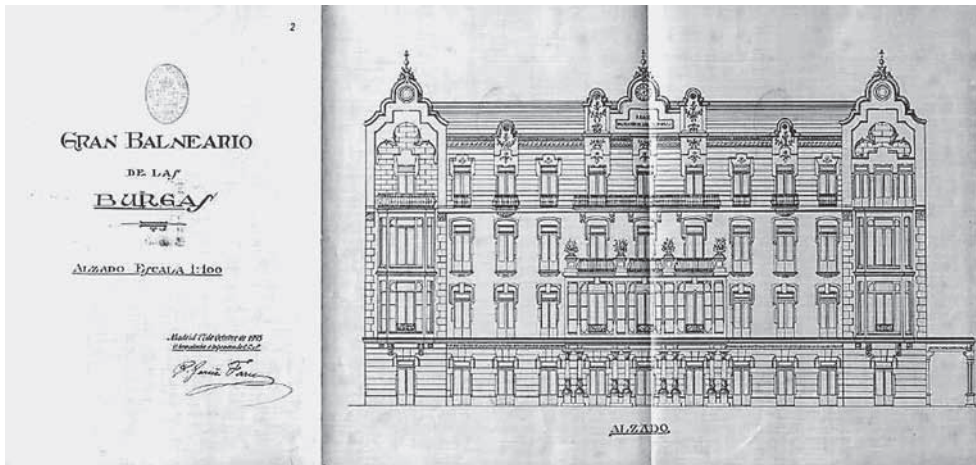


regap

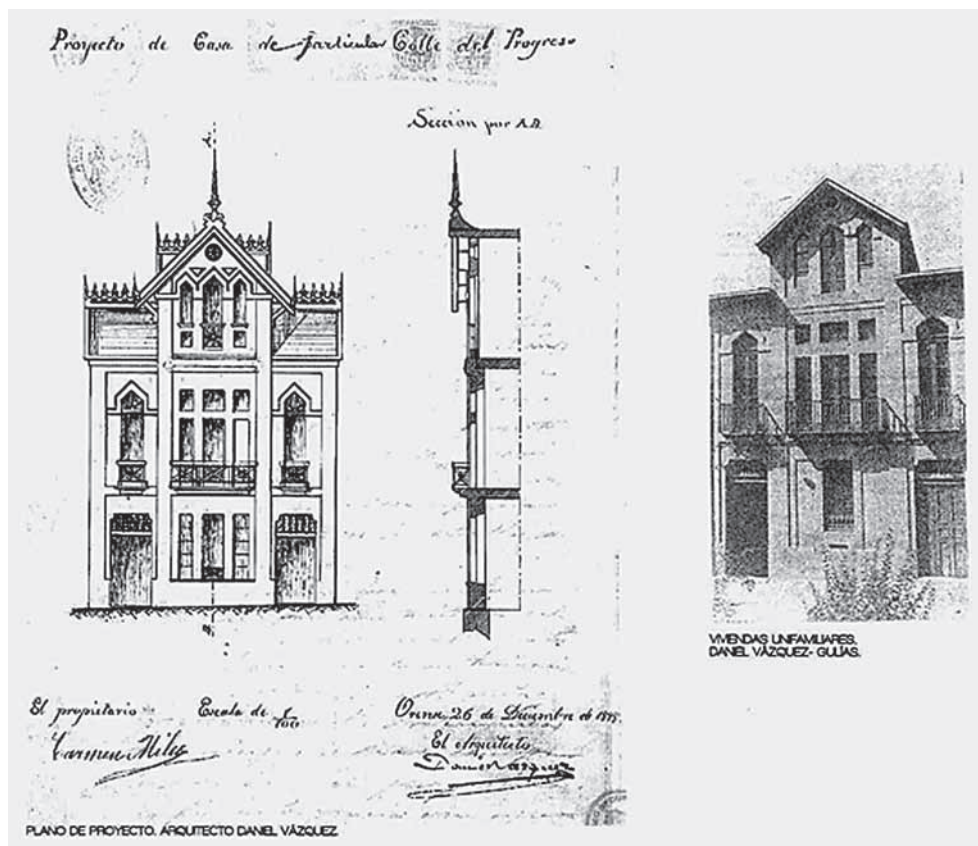


ESTUDIOS Y NOTAS

En 1697 se publica la gran obra del médico Alfonso Limón Montero “Espejo Cristalino de las aguas de España” en la que hay una alusión especial a Las Burgas y en 1764 se publica la obra del médico Pedro Gómez de Bedoya “Historia Universal de las Fuentes Minerales de España” en la que se hace una referencia a las aguas termales de la ciudad de Ourense



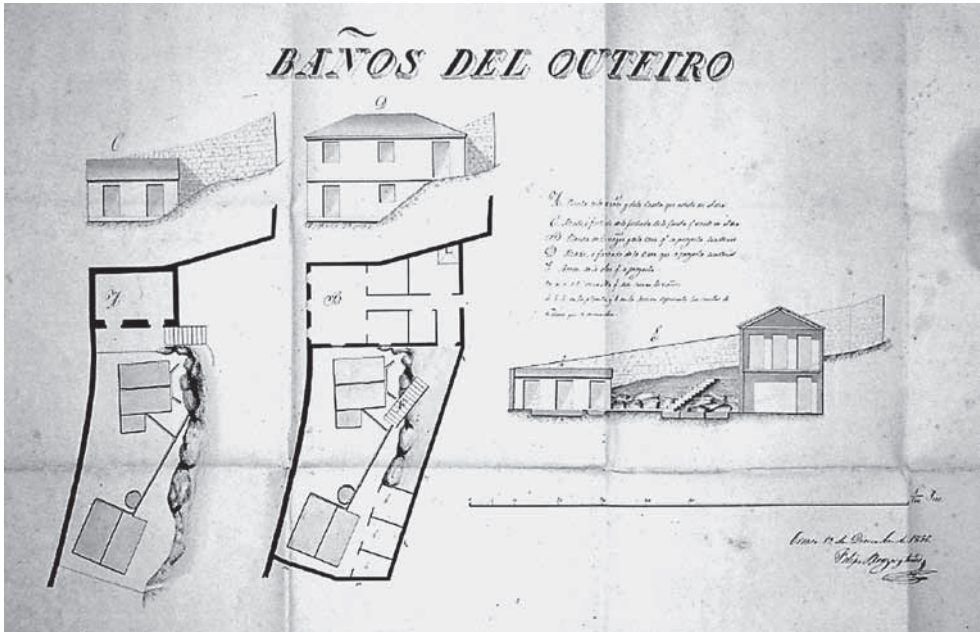
Proyecto del “Gran Balneario de Las Burgas “. Pedro García Faria (Obras Municipales 1925. AMOu).



Plano del Proyecto del arquitecto Daniel Vázquez Gulías de la Casa de Baños de Outeiro



Fotografía de la Casa de Baños del Outeiro



Baños del Outeiro (AHP Ou. Municipal)

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Casa de Baños El Outeiro

ORENSE, Calle del Progreso, núm. 29; Teléfono núm. 343
Propietario: Patricio Martín Sánchez

Estas aguas medicinales gozan de un crédito limitado, siendo recomendadas por toda la clase médica por sus maravillosos efectos en la curación del REUMA ARTICULAR, CRÓNICO Y AGUDO, ARTRITISMO EN TODAS SUS FORMAS y múltiples ENFERMEDADES DE LA PIEL.

Las habitaciones de los baños, chorros y duchas, además de ser amplias y ventiladas, están completamente cerradas, estando el baño aislado de toda mirada indiscreta.

El edificio de estas TERMAS cuenta con jardines, bosque y amplios salones de descanso y lectura para el servicio de los señores bañistas.

Los baños de arce de EL OUTEIRO producen verdadero efecto, porque solamente se emplean las aguas minerales de sus manantiales, estando esto bien probado debido a que en este edificio NO EXISTEN MOTORES NI TUBERÍA PARA EXTRAER AGUA DE LA BURGA, siendo ello una garantía para el público, y debido a esto lo más selecto de la sociedad oronesa, concurre a curarse con las célebres aguas de sus manantiales y disfrutar de las comodidades que ofrece la

CASA DE BAÑOS DE EL OUTEIRO

Situada en ORENSE, calle del Progreso número 29.

Publicidad de Baños del Outeiro (La Región 1926-1927)



En primer término, al lado del puente murallón, antiguo edificio del matadero, lavadero y Casa de Baños
 Fotografía de la fachada de la Casa de Baños La Moderna

Casa de Baños "La Moderna,"
 TEMPERATURA DE 25 A 35 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, Artritis o en todas sus formas y múltiples enfermedades de la piel.
 Este Establecimiento, construido para este especial objeto, ha sido diseñado de todas las adelantos modernos que la ciencia médica aconseja.
 Además: los cuartos de las Chorreras y Duchas son amplios y muy ventilados.
 Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de asiento no tienen rival siendo de los que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se hallan a la vista del público.

VISITE ESTA CASA Y SALDRA ALTAMENTE SATISFECHO.

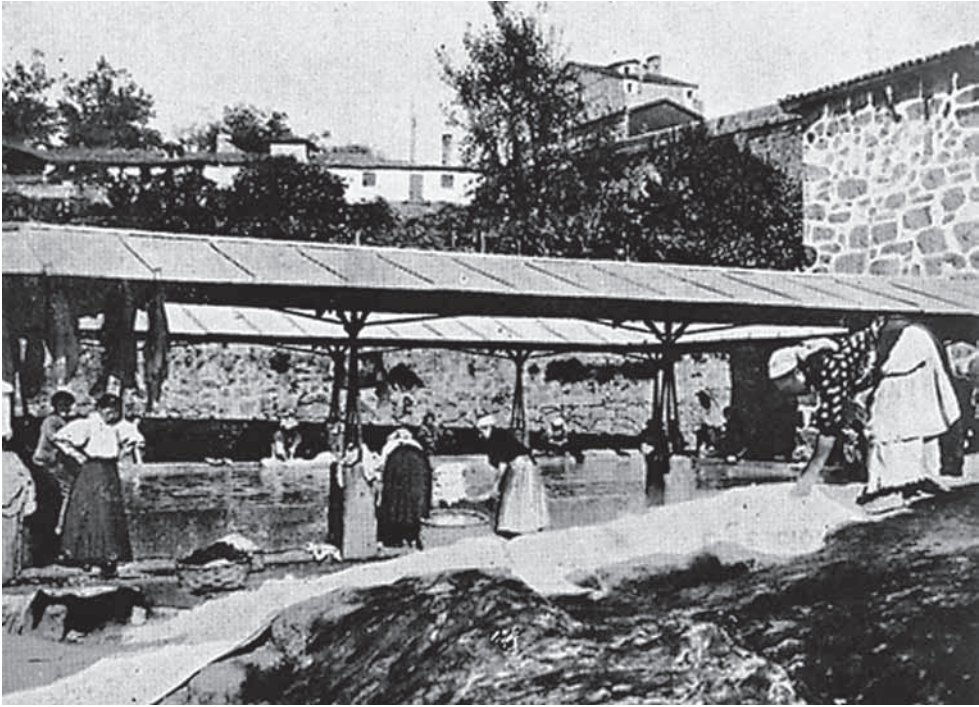
Casa de Baños "La Moderna,"
 TEMPERATURA DE 25 A 35 GRADOS
 Calle del Progreso, Puente de las Burgas
 Teléfono número 355 - ORENSE
 Propietario: **ROSENDO VARELA**



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, Artritis o en todas sus formas y múltiples enfermedades de la piel.
 Este Establecimiento, construido para este especial objeto, ha sido diseñado de todos los adelantos modernos que la ciencia médica aconseja.
 Además: además con las duchas, baños y amplios salones para el uso de los señores señores; los cuartos de las Chorreras y Duchas, son amplios y muy ventilados.
 Las aguas de este Establecimiento empleadas también como baños de asiento no tienen rival siendo de los que no se emplean más que las propias de sus manantiales que se hallan a la vista del público.

VISITE ESTA CASA Y SALDRA ALTAMENTE SATISFECHO.

Anuncio de la Casa de Baños La Moderna en La Región de 1926



Distintas fotografías del lavadero de Las Burgas, ubicado cerca de la Moderna Casa de Baños

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS



Grabado en La Ilustración Española y Americana, 1878



Imagen del Balneario de Las Caldas



Plano de Información nº VI. Plan parcial de 1964

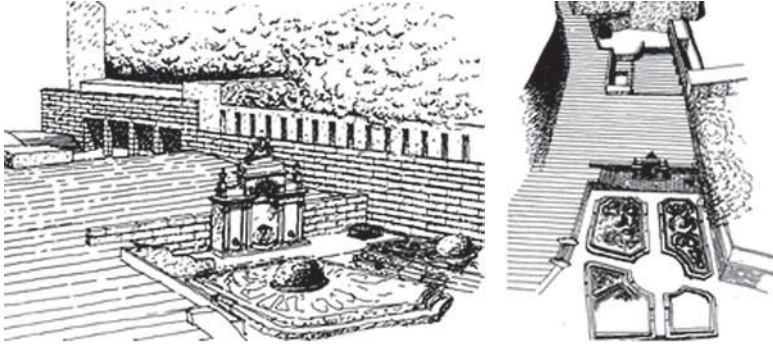


Plano de ordenación. Plan General de 1984

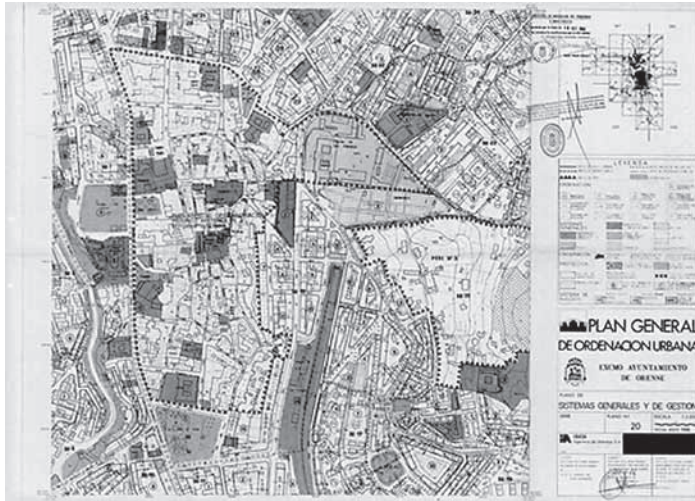
regap



ESTUDIOS Y NOTAS



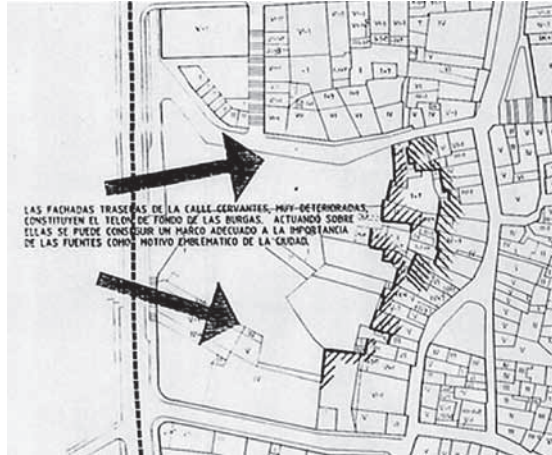
Proyecto de remodelación del ámbito de Las Burgas del año 1986 del arquitecto Xosé Manuel Casabella



Plan General de 1986 en donde se delimita el PERI del Casco Antiguo de Ourense



Área protegida del Catálogo del Patrimonio Cultural del PGOU de 1986. En este caso se prohíbe toda actuación o edificación en un radio de 150 m. en torno a los manantiales, sin la autorización expresa de la Comisión Municipal previo informe favorable de la de Patrimonio Provincial



En el análisis urbanístico de este PERI de 1986, se detalla como elemento visual a corregir, para potenciar el ámbito de Las Burgas, el telón que conforman las fachadas traseras de la calle Cervantes



Asimismo, este PERI establece en el ámbito más próximo a Las Burgas, una unidad de ejecución, denominada UE-2, formada por la prolongación de terrenos de los edificios que conforman las calles Cervantes, Villar, Burga y Baño, y delimitados por el oeste por el muro del colegio de Las Josefinas



Centro de Interpretación de As Burgas, urbanización, musealización y ajardinamiento del ámbito existente en las traseras de la calle Villar



Piscina Termal en A Burga do Medio

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Anexo al apartado 3.2



Planos de información y de ordenación del Plan Parcial de 1964. Se observa la zona de As Caldas, clasificada como zona Industrial

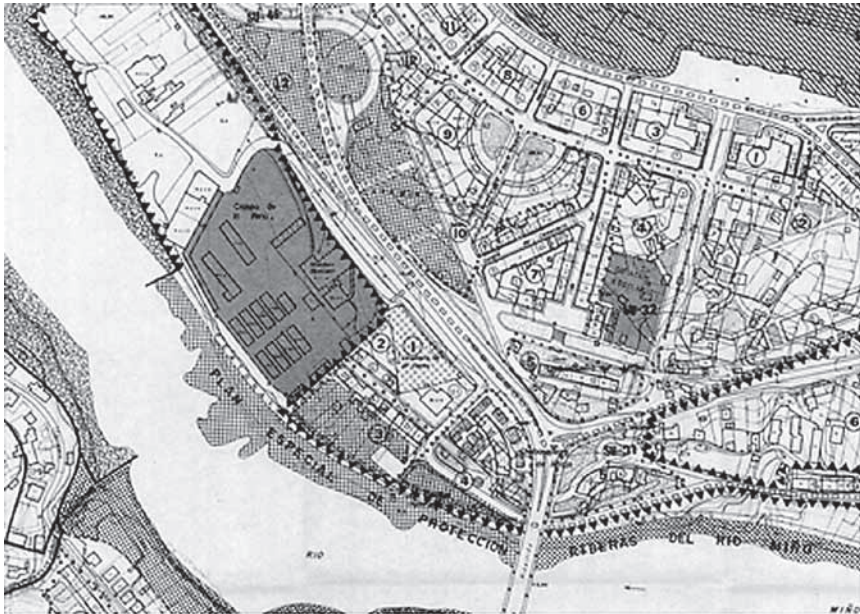
Regap



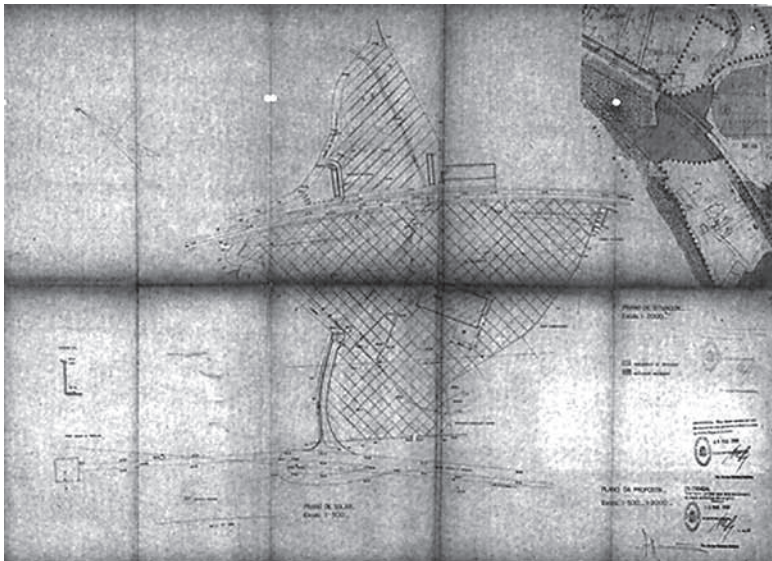
ESTUDIOS Y NOTAS



Plan General de 1984, que clasificaba este espacio como SU-23 dividido en 8 manzanas, dentro de las cuales las que nos interesan estudiar para este trabajo, serían la manzana nº 2, que se correspondería con el actual APR 02-N, las manzanas nº 1, 7 y 8 que se corresponderían con el actual AR 36-N, y la manzana nº 6 que se correspondería con la actual zona 5 del SU-46



Plano de Ordenación de P.X.O.U. de 1986, donde se engloba la zona de As Caldas dentro “Plan Especial de Protección de las Riberas del Río Miño”. Este Plan recoge por primera vez la importancia que tiene para la ciudad la recuperación de la margen derecha del Río Miño, ordenando este espacio de cara a obtener un enorme lugar de recreo y esparcimiento y a su vez potenciando y garantizando la conservación de su enorme valor paisajístico y natural. Asimismo se programará una zona verde de protección de las fuentes termales



Modificación Puntual de la Zona 5 del SU-46 del Plan General de 1986, realizada en el año 2000. Ámbito donde se ubicaba el antigua balneario de Santiago de As Caldas

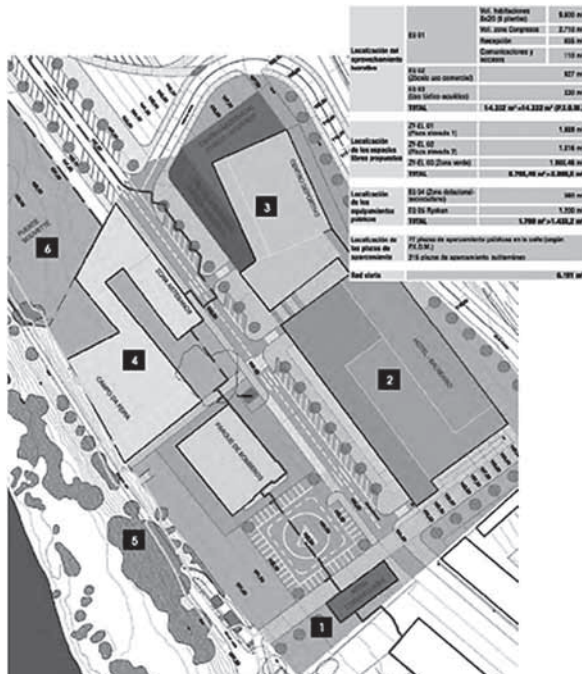


Plano de Ordenación del Plan General del año 2003. API 01-N (Área de Planeamiento Incorporado, denominada “Balneario das Caldas”), AR 36-N (Área de Reparto, denominada “Campo de Santiago”) y APR 02-N (Área de Planeamiento Remitido, denominada “As Caldas”) todas ellas clasificadas como suelo urbano no consolidado

regap



ESTUDIOS Y NOTAS



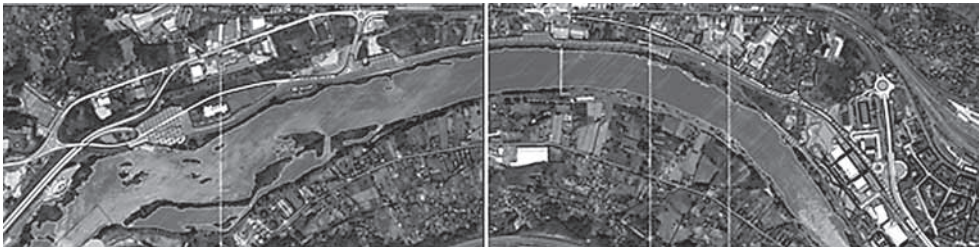
Ordenación del PERI del A.P.R. 02-N. Clasificado como un suelo urbano no consolidado a desarrollar mediante un sistema de compensación. En dicho PERI se contempla la inclusión dentro de este ámbito de nuevos usos, como son distintos equipamientos dotacionales y asistenciales relacionados con el termalismo y previstos en el PETOU



Fotografías de distintas pozas existentes a lo largo del circuito termal en la margen derecha del río Miño: Chavasqueira, Muiño da Veiga, Burgas de Canedo



Balneario de Outariz



Vista del Proyecto de la futura Ronda Termal

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Plan Boloña e estudos de dereito:
reflexións xurídicas e metaxurídicas
sobre un artificio político

Plan Bologna y estudios de derecho: reflexiones jurídicas y metajurídicas sobre un artificio político

Plan Bologna and studies
of law: legal and metalegal
reflections on a political artifice

45
Regap

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor titular de la Universidad de
Derecho Administrativo de la ULPGC (España)
msarmiento@ddp.ulpgc.es

Recibido: 07/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: O chamado Proceso de Boloña supón unha modificación moi importante para o ensino universitario. Tanto a metodoloxía docente coma os contidos das materias víronse modificados. Tamén se incrementou a burocracia. No caso da carreira de Dereito, a súa aplicación práctica xera serios problemas que o legislador non resolveu coa eficacia necesaria. Estes problemas, ademais, agraváronse con ocasión da forte crise económica que azouta o país.

Palabras clave: Universidade pública, Proceso de Boloña, Grao en Dereito, Crise económica.

Resumen: El llamado Proceso de Bologna supone una modificación muy importante para la enseñanza universitaria. Tanto la metodología docente como los contenidos de las asignaturas se han visto modificados. También se ha incrementado la burocracia. En el caso de la carrera de Derecho, su aplicación práctica genera serios problemas que el legislador no ha resuelto con la eficacia necesaria. Estos problemas, además, se han agravado con ocasión de la fuerte crisis económica que azota al país.

Palabras clave: Universidad pública, Proceso de Bologna, Grado en Derecho, Crisis económica.

Abstract: The called Bologna of Process represents a very significant change to university education. Both the teaching methodology as the contents of the subjects has been modified. It has also increased the bureaucracy. In the case of the career of Law, its practical application generates serious problems that the legislator has not resolved with the necessary effectiveness. These problems, in addition, these have been compounded by the severe economic crisis that is hitting the country.

Key words: Public University, Bologna Process, Bachelor of Laws, Economic crisis.

Índice: I. O proceso de Boloña e as normas 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 ocasiões, arbitrario procedemento para acceder e promover na condición de profesor c) Un sistema de retribucións deficiente -por excesivamente discrecional- e insuficiente, pois non se corresponde co seu nivel de cualificación nin coa importante función que exerce d)Un desequilibrio pernicioso entre o seu labor de investigación e a súa actividade docente, derivado da implantación do chamado "Plan Boloña" e da importante crise económica que estamos a sufrir os últimos anos III. "A universidade como problema de Estado" IV. "Tres informes, varios camiños e un destino" —Creación dunha nova Comisión de Expertos en abril de 2012—.

"Estudio es ayuntamiento de maestros y escolares, que es hecho en algún lugar con voluntad y con entendimiento de aprender los saberes, y hay dos maneras de él: la una es la que dicen estudio general, en la que hay maestros de las artes, así como de gramática y de lógica y de retórica y de aritmética y de geometría y de música y de astronomía, y otrosí en que hay maestros de decretos y señores de leyes; y este estudio debe ser establecido por mandato del papa o del emperador o del rey. La segunda manera es la que dicen estudio particular, que quiere tanto decir como cuando algún maestro amuestra en alguna villa apartadamente a pocos escolares (...)"

(ALFONSO X EL SABIO ,1221-1284¹, *Las Siete Partidas*, Partida Segunda, Tit. 31, "De los estudios en que se aprenden los saberes y de los maestros y de los escolares")

I El proceso de Bolonia y las normas dictadas en España

Es muy probable que desde hace bastantes décadas no haya existido una transformación de la Universidad con el alcance que ha supuesto el conocido como "Plan Bolonia". Hasta hace poco la estructuración de las enseñanzas universitarias estaba asentada sobre diplomaturas, licenciaturas y doctorados, que han servido para que varias generaciones, con mayor o menor éxito o eficacia, se hayan formado. Es verdad que con una crítica permanente, en casos ciertamente justificada, pero en otros injusta y caricaturizada con el propósito de conseguir otros objetivos, ajenos por completo a la enseñanza universitaria de calidad. Todo esto ha saltado por los aires de forma silenciosa a raíz de la Declaración de Bolonia.

El nuevo escenario surgió a partir de la Declaración de La Sorbona de 25 de mayo de 1998², y se impulsó resueltamente con *la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999*, en la que participaron decenas Estados europeos, incluido el Reino de España, y que ha dado lugar al conocido desde entonces como Proceso de Bolonia. Además, se han añadido otros Estados, como Rusia y otros desmembrados de la URSS y de Yugoslavia. Los objetivos de este importante Documento son conseguir una mayor compatibilidad de los sistemas

1 Se parte de la base de que son atribuidas a Alfonso X El Sabio; cuestión que también ha sido cuestionada por autores como A. GARCÍA GALLO (Cfr. "Nuevas observaciones sobre la obra legislativa de Alfonso X", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 6, 1976, pp. 609-670). Sin embargo, la historiografía más aceptada asegura la versión tradicional.

2 Esta Declaración fue firmada por los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, con ocasión del 800 aniversario de la Universidad de La Sorbona, y con ella se asumió el compromiso institucional para la promoción de un marco común de referencia, destinado a mejorar el reconocimiento externo y facilitar tanto la movilidad estudiantil como las oportunidades de obtención de trabajo. No obstante, también debe recordarse la "Carta Magna de las Universidades Europeas", adoptada en Bolonia el 18 de septiembre de 1988 (y que es recordada por la propia Declaración de 1999), con motivo del noveno centenario de la que es la más antigua de las Universidades europeas. Vid. L. MARTÍN RETORTILLO, "Carta Magna de las Universidades Europeas", *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1988, pp. 469-474.

nacionales de educación superior e incrementar la competitividad del sistema educativo superior europeo, potenciando su capacidad de actuación hacia el exterior³. Sin duda esto tiene como consecuencia inmediata un cambio de gran calado, el cual se explicita en los planes de estudio, el papel de la Universidad y el de los mismos profesores y su forma de enseñar⁴. La clave se encuentra ahora en *enseñar a aprender*, con un realce del protagonismo del estudiante⁵. Es un sistema de enseñanza-aprendizaje que se basa en la definición de competencias⁶, entendidas como cuerpo de conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que expresen lo que el estudiante sabe, entiende y es capaz de hacer después de completar un proceso de aprendizaje. Lo que implica unos cambios sustanciales en múltiples aspectos, como la metodología y organización de las asignaturas, la planificación de la actividad docente, la utilización de nuevos materiales y herramientas que fomenten el autoaprendizaje, una nueva concepción –y, por ende, revalorización– de las tutorías, una diversificación de los sistemas de evaluación, etc.

Prima facie se detecta la ambición propia de todo artificio político, con un uso de nueva terminología para designar, en esencia, lo de siempre: se habla ahora de competencias, herramientas, habilidades, destrezas⁷, etc., para concluir en algo tan viejo o sencillo como es que,

3 La Declaración de Bolonia dice sobre este extremo lo siguiente:

- *“Promoción de la movilidad, eliminando los obstáculos para el ejercicio efectivo de libre intercambio, prestando una atención particular a: el acceso a oportunidades de estudio y formación y servicios relacionados, para los alumnos.*
- *el reconocimiento y valoración de los períodos de estancia en instituciones de investigación, enseñanza y formación Europeas (sic), sin perjuicio de sus derechos estatutarios, para los profesores, investigadores y personal de administración.*

Promoción de la cooperación Europea en aseguramiento de la calidad con el objeto de desarrollar criterios y metodologías comparables. Promoción de las dimensiones Europeas necesarias en educación superior, particularmente dirigidas hacia el desarrollo curricular, cooperación entre instituciones, esquemas de movilidad y programas de estudio, integración de la formación e investigación”.

En consecuencia, se pretende adoptar un nuevo modelo con la implantación de un sistema de títulos fácilmente comparables, y de un sistema de créditos como medio adecuado para promover la movilidad. La Declaración de Bolonia, aunque no fije deberes jurídicamente exigibles (así, por ejemplo, lo destacan dos estudiosos de las regulaciones jurídicas sobre la Universidad, J. M^o SOUVIRÓN MORENILLA y F. PALENCIA HERREJÓN, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Ed. Comares, Granada, p. 587: “La Declaración de Bolonia, más que un cuerpo normativo, constituye un programa de acción” definido por un fin común (la creación de un espacio europeo de educación superior como medio para fomentar la movilidad y el empleo en Europa, y la competitividad internacional de sus instituciones de educación superior), a concretar en el horizonte del año 2010”, fija el año 2010 como límite, con fases bianuales de realización seguidas de la correspondiente conferencia ministerial, donde se hace un seguimiento y una revisión de los logros alcanzados en ese período de tiempo. Así se han hecho las Declaraciones gubernamentales de: 1998, La Sorbona, 1999, Bolonia, 2001, Praga, 2003, Berlín, 2005, Bergen, 2007, Londres, 2009, Benelux, 2010, Viena, donde se han previsto objetivos que van desde los créditos ECTS, al aprendizaje a lo largo de la vida (Praga, 2001), pasando por criterios comunes de calidad de las titulaciones (Bergen, 2005).

- 4 Así, L. MARTÍN REBOLLO, “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia (Texto, contexto y pretexto)”, Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Toledo, 10-11 de febrero de 2006, p. 1. Publicado en *La autorización administrativa. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy: Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Ed. Thomson -Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 195-239.
- 5 Así, en el mismo “Comunicado de Londres. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado”, de 18 de mayo de 2007, de los Ministros responsables de la educación superior que participan en el proceso de Bolonia, se afirma: “Existe una conciencia creciente respecto a que un resultado significativo del proceso consistirá en una transición hacia una educación superior centrada en los estudiantes, y no en una educación centrada en el profesor. Continuaremos respaldando este importante cambio de enfoque (...)”.
- 6 Se distinguen las competencias genéricas de las específicas; las genéricas son aquellas que cualquier profesional precisa para desenvolverse en el contexto social actual, como el dominio de tecnologías, el acceso a la información, la localización de datos, etc., etc. Las competencias específicas están afectadas a una determinada asignatura. La terminología parece nueva, por una clara influencia de las denominaciones y conceptos que se han impuesto, pero, en realidad, aluden a lo mismo. Por eso, por ejemplo, Sergio LLEBARÍA (“Plan Bolonia. Los pros y los contras del nuevo grado en Derecho”, 2009, p.2), destaca que “*hay muchas competencias cognitivas que no nos son nuevas, como saber argumentar jurídicamente, saber comprender la abstracción del derecho, su instrumentalidad...*”.
- 7 Bien es verdad que esta nueva terminología tampoco es inocua, y no sólo se queda en el afán de establecer lo nuevo por lo nuevo –que también–, sino que persigue unos propósitos claros, y que han sido denunciados. Así, por ejemplo, E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ, “El capitalismo académico y el plan Bolonia”, *Eikaisa. Revista de Filosofía*, año IV, 23 (marzo 2009), pp. 362 y 363, ha afirmado: “*Al hablar de “competencias, destrezas, habilidades”, se está aplicando la filosofía de la gestión de competencias y de conocimientos de las escuelas de negocios a carreras como Medicina, Pedagogía, Enfermería, Antropología, Historia del Arte o Filosofía, en las que no tienen cabida. Dichas filosofías están*

en último extremo, o se sabe o no se sabe una disciplina. Esta es la clave y la prueba definitiva. Si después de tanta Conferencia y de tanta terminología rimbombante, que pretende hacer creer que estamos ante algo nuevo y mucho mejor, luego el alumno, convertido en graduado o doctor, no es competente, todo se viene abajo como un castillo de naipes. Es esto y sólo esto lo que le interesa a la Sociedad: tener a profesionales competentes, a estudiosos y científicos de calidad. Si, además, tienen movilidad, mucho mejor. Pero ésta no añade nada sustancial, sino que es algo puramente accesorio. Lo demás es más de lo mismo. Por tanto, hay mucha hojarasca retórica, sin duda por ese placer de descubrir nuevos Mediterráneos cuando desde hace siglos ya está descubierto⁸. Un nuevo intento de vender sueños, que si no se saben articular acaban o pueden acabar en auténticas pesadillas.

El legislador español adoptó medidas para la plasmación de estos cambios (aunque técnicamente no estaba obligado a ello). Así, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril⁹, establece un título dedicado exclusivamente al “Espacio Europeo de Enseñanza Superior” (EEES), artículos 87, 88, 89 y 89 bis¹⁰, y el Gobierno de la nación ha aprobado distintos Reales Decretos que se enmarcan en el Proceso de Bolonia: Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el cual se establece el sistema europeo de créditos y la nueva forma de las calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial; Real Decreto 1044/ 2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las Universidades del Suplemento Europeo al título (regulación de carácter transitorio mientras no sean implantadas las nuevas titulaciones oficiales conforme al proceso de Bolonia); los Reales Decretos 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios de grado, y 56/ 2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios de posgrado; ambos derogados por el más reciente Real Decreto 1393/ 2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, modificado posteriormente por el Real Decreto 861/ 2010, de 2 de julio, y el Real Decreto 99/ 2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, o, en fin, el Real Decreto 49/2004, de 19 de enero, sobre la homologación de planes de estudio y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

destinadas a seleccionar los mejores profesionales, laboralmente hablando, para sacar adelante un modelo determinado y a identificar por qué unas personas han triunfado en un proyecto empresarial concreto para reclamar sus cualidades a futuros empleados (competencias). Gimeno Sacristán (2005) considera que esta propuesta encierra, bajo un nuevo -viejo lenguaje, presupuestos de una concepción técnico -racionalista de la enseñanza en la que priman una obsesión planificadora en términos conductuales del aprendizaje (la medición de competencias observables), el deseo de establecer a priori la distribución de los tiempos de duración de cada actividad académica (cuánto tiempo a lección magistral, a seminarios, a evaluación, a exposiciones, etc.), y la intencionalidad de burocratizar y cuadrricular la potencial actividad docente”.

8 S. LLEBARÍA (cit., p. 2): “Al final resulta que en el grado, y sobre todo en los primeros cursos, nos vamos a quedar con lo que los expertos llaman competencias cognitivas, y a lo mejor estamos redescubriendo lo que ya teníamos y lo que posiblemente algunos profesores hacían”.

9 El Real Decreto -ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, modificó algunos preceptos que no tienen el carácter de orgánicos –es decir, que para su alteración no necesitan Ley Orgánica (art. 81 de la Constitución)–; en concreto, los artículos 7.2; 8.2, 68; 81. Este Real Decreto -ley ha tenido una contestación casi inmediata por los rectores, tanto por la forma que se ha seguido– sin ninguna audiencia o solicitud de parecer de la comunidad universitaria –como por el fondo, ya que incrementa sustancialmente las tasas y establece un régimen de dedicación del profesorado que carece de justificación. Así, en un comunicado de prensa de 25 de abril de 2012, la CRUE (Conferencia de Rectores de Universidades Españolas) ha declarado que debe garantizarse una enseñanza superior pública accesible, y que el profesorado “ve cómo se le reduce las condiciones laborales y se le modifica unilateralmente el régimen de dedicación”. Por su parte, los rectores de las Universidades públicas catalanas descalifican a este Real Decreto-ley al que le imputan injusticia (Cfr. “Universidad, justicia, sociedad”, *La Vanguardia* de 24 de abril de 2012). Más adelante se profundizará un poco más en este extremo. Vid nota 53.

10 Debe tenerse en cuenta que ya el Título se encontraba en la primera redacción de la Ley del año 2001.

Por consiguiente, se trata de una reforma de gran calado y repercusión práctica, que supone un cambio importante en los estudios universitarios, tanto por lo que afecta a la metodología como a los mismos contenidos. De hecho, el Informe titulado “Diagnóstico, Informe Técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”¹¹, de septiembre de 2011, elaborado por un grupo de expertos nombrados por el Ministerio de Educación, afirma que supone “*un cambio en el paradigma educativo que debería influir en la estructuración del gobierno de las Universidades en España*” (p. 52).

II La nueva estructura de las enseñanzas universitarias: grado, máster y doctorado

El artículo 37 de la Ley Orgánica de Universidades establece que las enseñanzas universitarias se estructuran en tres ciclos: grado, máster y doctorado, y que la superación de tales enseñanzas dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, a la obtención de los títulos oficiales correspondientes.

El EEES¹² pretende, como ya se ha visto, lograr una serie de objetivos en el ámbito de la enseñanza superior. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su primitiva redacción ya acogió en el Título XIII las previsiones para este EEES (arts. 87-89), con la implantación de normas sobre la integración de dicho espacio, las enseñanzas y los títulos, el profesorado y la movilidad de los estudiantes. La reforma llevada a cabo en 2007, e impulsada por un nuevo Gobierno, por virtud de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, sigue la misma dirección con una regulación de la integración (art. 87), de las enseñanzas y títulos y de la movilidad de los estudiantes (art. 88), del profesorado (art. 89), y añadió el artículo 89 bis para regular el personal de administración y servicios. De acuerdo con lo establecido en esta Ley Orgánica:

- en el ámbito de sus respectivas competencias, el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán las medidas necesarias para completar la plena integración del sistema español en el referido espacio;
- se prevé que los títulos expedidos por las Universidades españolas se acompañen del suplemento europeo al título;
- se establece la regulación por el Gobierno de las normas necesarias para la unidad de medida del haber académico (el crédito europeo), correspondiente a la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudios de las diversas enseñanzas que conduzcan a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional;
- fomento de la movilidad de los estudiantes;
- fomento de la movilidad de los profesores;

11 Documento para análisis de la Comisión Mixta de Gobernanza universitaria. En la página 54 señala: “*no hay duda que la nueva regulación de las enseñanzas universitarias oficiales obliga a realizar un replanteamiento de las competencias de los departamentos universitarios, de las competencias de los centros y de la relación entre ambas estructuras de la organización interna de la universidad*”.

12 Abreviatura de *Espacio Europeo de Educación Superior*.

- impulso de la renovación metodológica de la enseñanza universitaria “para el cumplimiento de los objetivos de calidad” del EEES;
- fomento, asimismo, de la movilidad del personal de administración y servicios

Como ya se ha referido, se han aprobado por el Gobierno de la nación, tanto en la etapa en la que estaba el PP (1996-2004), como en la que se encontraba el PSOE (2004-2011) diversos Reales Decretos. Interesa detenerse en la regulación que establece el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se dispone la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que tiene por objeto desarrollar la estructura de las enseñanzas de esta clase, de acuerdo con las líneas generales derivadas del EEES, y que establece las directrices, condiciones y procedimientos de verificación y acreditación que deberán superar los planes de estudio (art. 1). De modo que, según el artículo 3. 1, las Universidades impartirán enseñanzas de grado, máster y doctorado conducentes a la obtención de los correspondientes títulos oficiales, y las enseñanzas universitarias oficiales se concretan en los planes de estudio “que serán elaborados por las universidades, con sujeción a las normas y condiciones que les sean de aplicación en cada caso. Dichos planes de estudio habrán de ser verificados por el Consejo de Universidades y autorizados en su implantación por la correspondiente Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.2” de la Ley Orgánica de Universidades.

Este Real Decreto, en cumplimiento con lo establecido por la Ley Orgánica de Universidades, prevé que el haber académico “que representa el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales se medirá en créditos europeos” (art. 5.1), y que el nivel de aprendizaje conseguido por los estudiantes en las enseñanzas oficiales de Grado y Máster, se expresará “mediante calificaciones numéricas” (art. 5.2). Por tanto, como asevera MARTÍN REBOLLO¹³, la adopción del nuevo sistema de créditos junto con el suplemento europeo del título y un método de calificaciones homogéneo, sirve para comparar y reconocer estudios realizados en diversos países y constituye desde luego una condición necesaria para establecer las nuevas titulaciones. En relación con este propósito está, como cabe suponer, la estructura de la enseñanza universitaria, que se divide en grado y posgrado. El Real Decreto 1393/2007, en su capítulo II, dispone que se estructurarán en tres ciclos, denominados “respectivamente Grado, Máster y Doctorado” (art. 8). La enseñanza de grado tiene por finalidad la “obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional” (art. 9.1). La superación de las enseñanzas previstas dará derecho a la obtención del título de Graduado o Graduada (sic), con la denominación específica que, en su caso, figure en el RUCT¹⁴. Obsérvese que aquí lo que prima es la preparación profesional, queda, pues, fuera de los objetivos la preparación científica o cultural, lo que ya constituye una desviación con las tres finalidades clásicas de la

13 “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia...”, cit., p. 8

14 Abreviatura de *Registro de Universidades, Centros y Títulos*.

Hay que señalar que en el “BOE” núm. 64, de 16 de marzo de 2011, se ha publicado la Resolución de 25 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2011, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. Para el caso de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, se ha publicado la denominación de “Graduado o Graduada en Derecho”. Asimismo, en el “BOE” núm. 73, de 26 de marzo de 2012 se ha publicado la Resolución de 5 de marzo de 2012 de la Secretaría General de Universidades por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2012 por el que se establece el carácter oficial de determinados Máster.

Universidad, que ya destacó ORTEGA Y GASSET en su conocido ensayo sobre la *Misión de la Universidad*¹⁵: preparación profesional, científica y cultural, aunque en una interpretación conjunta con la LOU¹⁶ (art. 1), norma de superior rango, además, es palmario que también procede la preparación cultural. Resultaría contraproducente que la Universidad se limitara a “adiestrar”, esto es, a procurar un aprendizaje pasivo, más propio del mundo animal que de las elevadas cumbres a las que puede llegar la inteligencia humana¹⁷. Limitarse a esto, *por un superficial deseo de aportar algo nuevo*, empaquetado con un europeísmo más superficial aún –el Plan Bolonia– es un craso error: *la mera preparación profesional, por digna o meritoria que sea, es necesaria, pero no suficiente*¹⁸.

Dice el Real Decreto 1393/2007, dentro de las directrices para el diseño de los títulos de grado, que los planes tendrán 240 créditos, *“que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante deba adquirir: aspectos básicos de la rama de conocimiento, materias obligatorias u optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo de fin de Grado y otras actividades formativas”*, si bien en los casos en que ello *“venga determinado por normas de derecho comunitario, el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, podrá asignar un número mayor de créditos”* (art. 12.2). Opta, en consecuencia, por el modelo 4+1 (cuatro años de Grado y uno de Máster), y hay, pues, una reducción significativa de créditos si se compara con las extinguidas Licenciaturas (unos 300). De esos créditos hay un mínimo de formación básica de 60 (art. 12. 5), y si se programan prácticas externas, éstas tendrán una extensión máxima de 60 créditos (art. 12.6), y deberán ofrecerse preferentemente en la segunda mitad del plan de estudios. Además, estas enseñanzas *“concluirán con la elaboración y defensa de un trabajo de fin de Grado”* (art. 12.3). El título se adscribe a propuesta de la Universidad en alguna de las siguientes ramas de conocimiento: a) Artes y Humanidades, b) Ciencias, c) Ciencias de la Salud, d) Ciencias Sociales y Jurídicas, y e) Ingeniería y Arquitectura (art. 12.4).

El papel que tiene cada Universidad –y son muchas¹⁹ y de muy variado carácter y calidad– tiene un evidente calado²⁰, pues cada Universidad determinará discrecionalmente los

15 Debe tenerse en cuenta que este ensayo, junto con el libro de Á. LATORRE, *Universidad y sociedad*, Ariel, Barcelona, 1964, constituye una de las reflexiones más serias sobre los problemas de los estudios universitarios. De gran interés también es el volumen de F. GINER DE LOS RÍOS, *Escritos sobre la Universidad española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, si bien se centra ya en una época algo lejana: fines del siglo XIX hasta la guerra civil aproximadamente.

16 Abreviatura de Ley Orgánica de Universidades.

17 En este punto conviene recordar las interesantes reflexiones de J. A. SAYES (*Ciencia, ateísmo y fe en Dios*, Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 235 y 236): *“Pero los animales no llegan al aprendizaje como tal, pues es un hecho espiritual que se realiza mediante la abstracción. Por ello ocurre que todo lo que el hombre aprende, no lo transmite a sus hijos en la generación, no va encerrado materialmente en sus genes. En cambio, todo lo que el animal conoce por instinto, se comunica en la generación material. No así lo que haya aprendido por adiestramiento, es verdad; pero la prueba de que lo aprendido por adiestramiento se basa sólo en asociación de imágenes y sensaciones es que no lo podrá transmitir consciente y voluntariamente a sus descendientes. Ha sido “un aprendizaje” pasivo, un adiestramiento (por asociación de imágenes y sensaciones), no un aprendizaje por el camino de la inteligencia de la que carece”*

18 Pero es evidente que el propósito es ese. E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ (cit., p. 362), asevera que es obvio que toda persona necesita esas aptitudes y competencias para conseguir trabajo, y que en el *“Proyecto Tuning se habla –con estas palabras– de “adiestramiento del alumnado” que han de resultar “dúctiles”, y de que no es prioritario la adquisición de conocimientos, no tanto como una formación no excesivamente profunda, sino más bien adaptable, centrada en las llamadas capacidades transversales (que en definitiva son las que convierten a una persona en un trabajador perfectamente apto para ser insertado en un mercado laboral incierto y muy flexible)”*.

19 Según el Informe “Universidad, universitarios y productividad en España”, realizado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (17 de abril de 2012), existen 79 Universidades (50 públicas y 29 privadas), concentrándose más de la mitad en las cuatro Comunidades Autónomas más pobladas (Madrid, 15; Cataluña, 12; Andalucía, 10; Comunidad Valenciana, 8). Hay, además, 236 campus en los que estudian 1.650.000 estudiantes.

20 En el mismo sentido, el informe “Diagnóstico, informe técnico –jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria”, cit., p. 87: *“Es la universidad –afirma–, quien propone los títulos*

contenidos formativos específicos al elaborar los planes de estudios²¹. En ellos se concretarán para cada materia los objetivos, conocimientos, aptitudes y destrezas que se deben adquirir, descripción de contenidos y número de créditos asignados. Además, de acuerdo con las nuevas tendencias que inciden en el aprendizaje, y, por tanto, en un cambio de metodología, se prescribe que se podrá valorar en los créditos las prácticas en empresas o instituciones, los trabajos profesionales académicamente dirigidos e integrados en el plan de estudios, etc²². Lo que implica que lo relevante ahora no es el número de horas lectivas, sino la carga de trabajo para el alumno, porque un crédito ECTS²³ supone entre 25 y 30 horas de trabajo, en los que se computan tanto las actividades presenciales (clases magistrales, seminarios, clases prácticas, etc.) como las no presenciales (estudio personal, preparación

oficiales y propios, es la universidad quien define los grados y sus contenidos, es la universidad quien decide qué másteres universitarios y propios tienen que ofertarse, es la universidad quien define las líneas de investigación que darán lugar a los estudios o al proceso formativo que supone el Doctorado”.

- 21 Dentro de los cuales se insertan las denominadas “asignaturas transversales” (art. 12. 5, Real Decreto 1393/2007) que en el caso, por ejemplo, del Derecho guardan escasa vinculación con la Ciencia Jurídica, y sería deseable que no sirvan para iniciar tendencias generalistas sin provecho alguno para la formación técnico-jurídica (ya de por sí larga y compleja), y que son más propias de la enseñanza secundaria. Ya tenemos antecedentes muy elocuentes sobre la ineficacia de las generalizaciones enciclopédicas en el pobre desenvolvimiento del Derecho Político (vid sobre esto las críticas bien fundadas de A. GALLEGO ANABITARTE. *Formación y enseñanza del Derecho Público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*, Marcial Pons, Madrid -Barcelona, 2002, pp. 311-312. También E. GARCÍA DE ENTERRÍA, mucho más resumidamente, en el “Prólogo” a su libro, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2ª ed. 1982, pp. 19-34. Dice en la p. 26: “Esas disciplinas “materiales” y no “normativas” tendrán el interés que tengan, que es mucho, sin ninguna duda; su conocimiento tendrá interés instrumental para el jurista, también sin duda; pero en ningún caso pueden pretender sustituir con sus conceptos, más o menos afinados, certeros y gratificantes, a los conceptos propios del Derecho ni, sobre todo, al inevitable funcionalismo social que a éste, y a él solo toca cumplir. El derecho como realidad y como técnica no es en modo alguno disoluble por esas otras ciencias (...)”). Pero lo cierto es que se observan curiosidades como “Intolerancia y derechos humanos: una polémica histórica”, cuya denominación, con todos los respetos, no parece la propia de una asignatura universitaria, por mucho valor que tengan –que lo tienen– los derechos humanos; “Geografía de los sistemas jurídicos”, “Comunicación y recursos para juristas”, “Introducción a la contabilidad”, “Introducción a la economía”, etc., etc. (Los ejemplos están sacados de los planes de estudios de graduado en Derecho de las Universidades de Las Palmas de Gran Canaria, de La Laguna y de Alicante). Es obvio que en el resultado final de muchos planes de las Universidades españolas han influido las tensiones entre áreas de conocimiento y los intereses creados. Y es que, como afirma F. DE CARRERAS, que “en la carrera de Periodismo haya asignaturas transversales, me parece bien, pero en otras ciencias que tienen una tradición larga, como Derecho, si pones muchas transversales, al final no tienes Derecho. Los alumnos ya han estudiado historia en el Instituto y no tiene sentido que durante un cuatrimestre repitan lo que ya han estudiado a costa de restar aquello que no han aprendido en ningún lado. Contando las asignaturas que aparecen en este Decreto, quedan menos de la mitad que sean propiamente jurídicas (...)” (“Plan Bolonia. Los pros y los contras del nuevo grado en Derecho”, cit., p.5).
- 22 El artículo 12.8 del Real Decreto 1393/ 2007 dice algo que es bastante cuestionable: “De acuerdo con el artículo 46.2, 1) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, los estudiantes podrán obtener reconocimiento académico en créditos por participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación hasta un máximo de 6 créditos del total del plan de estudios cursado”. Este artículo, por de pronto, no dice toda la verdad; pues no es cierto que la inicial Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, estableciera tan pintoresco contenido. Fue la reforma de la Ley Orgánica 6/2001, llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, la que insertó el artículo 46. 2 i) “Obtener reconocimiento académico por su participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación”, y, además, en este precepto no se llega a determinar el número concreto de créditos. Sorprende un poco que cuando el mismo Real Decreto 1393/2007, precise casi siempre la modificación operada por la Ley Orgánica 4/2007 (cfr. su exposición, así como los arts. 1, 3, 7, 8, 14.1, etc.), no lo haga en este precepto, que puede servir pura y simplemente para asegurar corruptelas, y que sin duda desvirtúa seriamente el rigor que debe tener el estudio universitario. Está muy bien que la Universidad fomente actividades culturales, pero ¿qué tiene que ver la actividad deportiva, de representación estudiantil, solidaria y de cooperación con ser un buen médico o un aceptable arquitecto? ¿Es que la Universidad se propone convertirse en una ONG, en un santo laico? Esto es pura ideología, metida de contrabando, que en último término desnaturaliza la función de la Universidad y el servicio público que ésta presta. Ser solidario, practicar deporte, cooperar con el prójimo, y ser simpático y agradable, si se tercia, es muy positivo, conviene fomentarlo, y nos hace mejores seres humanos. La misma Universidad puede incentivarlo. Pero tiene poco que ver con el rendimiento académico del alumno. *El rendimiento académico, sobre todo si se pretende, como ahora la legislación destaca, formar para “el ejercicio de actividades de carácter profesional” (art. 9.1 del Real Decreto 1393/2007), debe estar determinado por los méritos académicos estrictamente considerados.* Hay quien no practica deporte, ni participa en los mecanismos de representación, e, incluso, puede que sea un egoísta integral, y tiene unos magníficos resultados académicos. Y puede ocurrir, también, lo contrario. Hay quien tiene unos valores para el deporte o la representación estudiantil, y es un magnífico ser humano, generoso y solidario, pero no logra buenos resultados académicos. Mezclar los conceptos de esta forma no es correcto. De la misma forma que una carretera no sirve para que transite un tren, unos raíles de tren no son aptos para que pueda circular adecuadamente un coche ordinario. Son cosas distintas; importantes las dos, útiles ambas, ninguna mejor que la otra, pues facilitan el transporte. Pero se desenvuelven partiendo de distintos presupuestos.
- 23 Abreviatura de *European Credit Transfer System*.

de casos, lecturas...)²⁴. Ello supone que, como cada curso debe tener un máximo de 60 créditos, hay un total de 40 horas de trabajo a la semana.

El trabajo de fin de grado tendrá entre 6 y 30 créditos, deberá realizarse en la fase final del plan de estudios y estar orientado a la evaluación de las competencias asociadas al título (art. 12.7). Además, para facilitar la movilidad, que es, como se sabe, uno de los objetivos más enfatizados por el EEES, se prevé la posibilidad de que las Universidades organicen Planes de estudio conjuntos con otras Universidades españolas y extranjeras.

Por su parte, las enseñanzas de Máster tienen como finalidad la *“adquisición por el estudiante de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional, o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras”* (art. 10.1, Real Decreto 1393/2007). La superación de las enseñanzas dará derecho a la obtención del título de Máster universitario, con la denominación específica que figure en el RUCT (art. 10.2, Real Decreto 1393/2007). Como en el caso anterior, los planes de estudio serán elaborados por las Universidades; ahora bien, cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudio, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. Estos planes de estudio deberán, en todo caso, diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer una profesión. A tales efectos la Universidad justificará la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones (art. 15.4). Tendrán entre 60 y 120 créditos, que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante debe adquirir: materias obligatorias, materias optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo fin de Máster, actividades de evaluación, y otras que resulten necesarias según las características propias de cada título. Estas enseñanzas concluirán con la elaboración y defensa pública de un trabajo fin de Máster, que tendrá entre 6 y 30 créditos (art. 15.3, Real Decreto 1393/2007). Para acceder a las enseñanzas oficiales de Máster será necesario estar en posesión de un título universitario oficial español u otro expedido por una institución de educación superior del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (art. 16.1, Real Decreto 1393/2007). Hay que advertir que en España hasta el momento presente los postgrados de prestigio se han cursado en algunas escuelas de negocio privadas (IESE, ESAGE, IE), que otorgan títulos de máster para diferentes empresas, lo cual permite prever, como señala Francesc DE CARRERAS SERRA, que *“los mejores máster de orientación profesional serán los de las universidades privadas”*, y que la Universidad pública se quede rezagada. Ello trae consecuencias económicas evidentes, sobre todo para los alumnos de estratos no muy favorecidos económicamente²⁵, y también para la propia posición y función de la Universidad pública.

24 Cfr. J. DÍEZ-HOCHLEITNER, “Bolonia como pretexto para la mejora de la enseñanza en los estudios de Derecho”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*/26-2010).

25 F. DE CARRERAS SERRA lo apunta con meridiana claridad: *“(...) los máster profesionales serán de más calidad en las privadas que en las públicas y, por tanto, sus títulos serán mucho mejor valorados en el mercado laboral. Ahora bien, únicamente los alumnos pertenecientes a familias con medios suficientes para financiar estos costosos estudios podrán acceder a ellos y no creo que el porcentaje de becas logre reequilibrar la situación. En el campo profesional, las élites futuras, por tanto, se formarán en los másters de las universidades privadas. La función de igualdad social, la igualdad de oportunidades que durante los últimos decenios ha fomentado la universidad pública al posibilitar los estudios de alumnos procedentes de familias de clase media-baja y de clase trabajadora, habrá concluido. Los estudios superiores cursados en la universidad volverán a ser el filtro mediante el cual las élites sociales y económicas reclutarán entre sus propias filas a los futuros dirigentes de la Administración, de la empresa y de las distintas profesiones. El ascensor social basado en la inteligencia y el esfuerzo habrá dejado de funcionar y de ello se resentirán no sólo los excluidos por su origen social y cultural sino la sociedad en su conjunto al quedar desprovista de sus más valiosas cabezas en beneficio de aquellos que han podido financiarse un máster de calidad”*

En el caso de Derecho, es sabido que *la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*, establece que los estudiantes que se licencien o gradúen después de octubre de 2011 pueden, aparte de otros requisitos, cursar un Máster. Así, el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, dispone en su artículo 2 que la obtención del título profesional de abogado o de procurador de los tribunales requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, Graduado en Derecho o de otro título universitario de Grado equivalente (...); b) Acreditar la superación de alguno de los cursos de formación comprensivos de un conjunto de competencias necesarias para el ejercicio de dichas profesiones; c) Desarrollar un período formativo de prácticas en instituciones, entidades, despachos, relacionados con el ejercicio de esas profesiones, y d) Superar la prueba de evaluación final acreditativa de la respectiva capacitación profesional; y el artículo 4 de ese mismo Real Decreto dispone que la formación a que se refiere el apartado b) del artículo 2, para la presentación a la prueba de evaluación final del título profesional, *“podrá ser adquirida a través de las siguientes vías: a) Formación impartida en universidades públicas o privadas en el marco de las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de Máster (...)”*. Con lo que el Máster adquiere, pues, cierta trascendencia en este ámbito.

Por último, el tercer ciclo está integrado por los estudios de doctorado, que se definen como *“estudios universitarios oficiales, conducente a la adquisición de las competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad”* (arts. 11.1, Real Decreto 1393/2007, y 2 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado²⁶). El doctorado permite adquirir un conjunto de competencias que están previstas en el artículo 5 del Real Decreto 99/2011: comprensión sistemática

(...), tras un rodeo, habremos vuelto al punto de partida, lo cual implica no sólo una regresión desde el punto de vista social por disminuir la igualdad de oportunidades sino también desde el punto de vista económico por reducir el capital humano intelectualmente más capacitado” (“A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la Universidad Española?”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 9, 2010, pp. 26, 27 y 28). Otro autor, J. R. CAPELLA (“La crisis universitaria y Bolonia”, *El viejo topo*, núm. 252, 2009, pp. 13 y ss., después de señalar que el *“objetivo es trasladar a los estudiantes una parte mayor de los costes de la educación superior”*, y de que se persigue que la educación superior pase de ser de una actividad promovida por el Estado a *“una actividad mercantil como otras”*, afirma que las matrículas de los máster pasarán a costar normalmente *“bastante más que los cursos actuales de licenciatura”* (p. 14). Este podría ser, en efecto, una desviación del proceso, pero es posible abogar también por un *refuerzo del papel de la Universidad pública*, para lo cual es necesario la adopción de medidas estratégicas, legislativas y administrativas. Vid. Anexo III “La Universidad como problema de Estado”.

- 26 Este Real Decreto 99/2011 participa de todos los planteamientos ideológicos del EEES. Dice de forma enfática que el *“desarrollo del tercer ciclo dentro de la construcción del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) debe tener presentes las nuevas bases de la Agenda Revisada de Lisboa, así como la construcción del Espacio Europeo de Investigación (EEI) y los objetivos trazados para éste en el Libro Verde de 2007. De este modo, el doctorado debe jugar un papel fundamental como intersección entre el EEES y el EEI, ambos pilares fundamentales de la sociedad basada en el conocimiento. La investigación debe tener una clara importancia como parte integral de la educación superior universitaria y la movilidad debe ser valorada tanto en la etapa doctoral como Postdoctora (sic), como pieza esencial en la formación de los jóvenes investigadores. El proceso del cambio –prosigue–, del modelo productivo hacia una economía sostenible necesita a los doctores como actores principales de la sociedad en la generación, transferencia y adecuación de la I+D+I. Los doctores han de jugar un papel esencial en todas las instituciones implicadas en la innovación y la investigación, de forma que lideren el trasvase desde el conocimiento hasta el bienestar de la sociedad”*. Se recalca su importancia en el avance del conocimiento científico a través de la *“investigación original”* (el entrecorillado figura en el texto del Real Decreto 99/2011), el carácter no sólo de estudiantes, sino de investigadores en formación, la naturaleza de *“elemento clave”* que tiene en estos momentos la formación de investigadores para una sociedad basada en el conocimiento, la flexibilidad ante la variedad de necesidades y métodos de formación, la creación de las llamadas *“Escuelas de Doctorado”* (art. 9), la fijación *“por vez primera de un plazo máximo de duración de los estudios de doctorado”* (por cierto, esto no es exacto, si se repasa, por ejemplo, el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, art. 7.5, se comprueba que ya contenía límites temporales para los estudios de doctorado, cuando afirmaba: *“La tesis doctoral deberá presentarse en un plazo máximo de cinco años desde la admisión del doctorando en los programas de Doctorado. Este plazo será ampliable por dos años, como máximo, por la Comisión de Doctorado, previo informe del Departamento correspondiente”*. No se puede hacer, pues, una afirmación así en un texto legal), la previsión de que los tribunales encargados de evaluar las tesis doctorales deberán estar conformados en su mayoría por doctores externos a la Universidad y a las instituciones colaboradoras (art. 14.2), o la mención internacional en el título de Doctor (art. 15).

de un campo de estudio y dominio de habilidades y métodos de investigación relacionados con dicho campo, capacidad de concebir, diseñar, crear, poner en práctica y adoptar un proceso sustancial de investigación o creación, capacidad de contribuir a la ampliación de las fronteras del conocimiento a través de la investigación original, capacidad de realizar un análisis crítico y de evaluación y síntesis de ideas nuevas y complejas, capacidad de comunicación con la comunidad académica y científica y con la sociedad en general acerca de los ámbitos de conocimiento en los modos e idiomas de uso habitual en su comunidad científica internacional, capacidad de fomentar, en contextos académicos y profesionales, el avance científico, tecnológico, social, artístico o cultural dentro de una sociedad basada en el conocimiento. Además, dice el artículo 5.2 que *“la obtención del título del Doctor debe proporcionar una alta capacitación profesional en ámbitos diversos, especialmente aquellos que requieren creatividad e innovación. Los doctores habrán adquirido, al menos, las siguientes capacidades y destrezas profesionales para: a) Desenvolverse en contextos en los que hay poca información específica, b) Encontrar las preguntas clave que hay que responder para resolver un problema complejo, c) Diseñar, crear, desarrollar y emprender proyectos novedosos e innovadores en su ámbito de conocimiento, d) Trabajar tanto en equipo como de manera autónoma en un contexto internacional o multidisciplinar, e) Integrar conocimientos, enfrentarse a la complejidad y formular juicios con información limitada, y f) La crítica y defensa intelectual de soluciones”*. Por otra parte, para acceder al Programa de Doctorado es necesario haber superado un período de formación y un período de investigación organizado, siendo necesario para acceder a dicho Programa en su período de investigación estar en posesión de un título oficial de Máster Universitario (arts. 18 y 19.1 del Real Decreto 1393/ 2007, y 6 del Real Decreto 99/2011) y después presentar una tesis doctoral (art. 21. Real Decreto 99/2011)²⁷.

27 Por otro lado, sorprende que una norma que regula el doctorado, que tiene, además, simple rango de Real Decreto, ni siquiera en su exposición menciona cómo se ha desarrollado el doctorado en España a partir, por ejemplo, de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983. Pero es que tampoco se argumenta sobre la base de la Ley Orgánica de Universidades actualmente en vigor, salvo una escueta mención al principio del Real Decreto. Parece que para el legislador de 2011 el doctorado es una especie de recién nacido que debe aprender sólo la lección del EEES, y, por consiguiente, debe reflejar sólo los tópicos y dogmas inherentes a esta pretensión política (sociedad del conocimiento, elemento fundamental de encuentro entre el EEES y el EEI, etc.). Hay una preocupación patente, y plenamente justificada, por la necesidad de impulsar la I+D+i, pero vinculada a las industrias y empresas (*“Los documentos europeos también destacan –dice– la necesidad de impulsar la I+D+i en todos los sectores sociales particularmente mediante la colaboración en el doctorado de industrias y empresas (...)”*). Pero no se dice expresamente nada acerca de lo que hasta ahora ha sido tradicional en el doctorado, que es el de servir como vehículo para la carrera universitaria (Vid. A. E. ASIS ROIG, “Aproximación histórica y significado actual del régimen jurídico del doctorado en España”, en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 273 y ss. Por ejemplo, el artículo 13.1 del Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por lo menos decía: *“El título de Doctor obtenido y expedido de acuerdo con lo dispuesto en los preceptos anteriores tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, surtirá efectos académicos plenos y habilitará para la docencia y la investigación de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales”*). Pero lo más grave es que el Real Decreto de 2011 se dicta después de varios años de profunda y dramática crisis, con recortes brutales para la investigación, y regula como si esto no existiera, con afirmaciones que más que desparpajo reflejan una insensibilidad que raya el autismo: *“De esta forma –arguye–, se define con claridad la misión de los doctores en la nueva sociedad del conocimiento, lo que redundará en el reconocimiento profesional y prestigio social, la idoneidad en las perspectivas laborales y en sus aportaciones al nuevo modelo de crecimiento”*. ¿Cómo se puede afirmar esto cuando se ha recortado el presupuesto para la investigación, desde hace ya tiempo? ¿Cómo es posible argüir como soporte de la nueva regulación “las perspectivas laborales” cuando hay miles que han tenido que emigrar por el maltrato que se les dispensa? ¿Realmente el legislador parte de la realidad o se ha inventado una virtual para aprobar estas normas?(Vid, por ejemplo, *El País*, de 2 de marzo de 2012, que dice: *“El recorte es “una bomba letal” para la ciencia, advierten los investigadores”*, así como el editorial de este periódico del día 2 de abril de 2012, “Alarma en la ciencia”) La impresión que se tiene es la de que se ha tenido sólo en cuenta el conjunto de dogmas y tópicos que se han establecido para articular el EEES, y nada más. Se ha hecho un Real Decreto que, entre otros defectos, padece autismo. *Por ello no sólo resulta algo pretencioso, sino un poco huero. Pretencioso* porque con claro espíritu adánico cree estar inventando el doctorado, cuando hace siglos que está inventado (Cfr., de nuevo, A. E. ASIS ROIG, pp. 275 y ss.: primero, la *disputatio*, reflejo del método hipotético-deductivo; luego pasa el título por una concepción burocrática, ligada a temarios preestablecidos, y, por último, la que ha llegado hasta el momento presente, es decir, una formación investigadora que se explicita en un trabajo original, concebido éste como fundamento de la formación universitaria, en orden a alcanzar la condición de investigador y especialista altamente cualificado, con más preparación científica que Diplomados y Licenciados; concepción que ya se encontraba .por cierto, en la LRU de 1983 , como refiere el citado A. E. ASIS ROIG, p. 320, y que no es, por consiguiente, una aportación original ni del EEES ni de este Real Decreto 99/2011); y *huero* porque no se observa ninguna sustancia verdaderamente importante. Detrás de una terminología novedosa e hinchada (EEES, EEI, crecimiento

Este Real Decreto pretende, pues, más que regular los estudios de doctorado, **definir un arquetipo de doctor**, lo que no es exactamente igual. Junto a obviedades que un texto legal debe evitar (comprensión sistemática de un campo de estudio, capacidad para concebir, diseñar, crear, poner en práctica y adoptar un proceso sustancial de investigación o creación, etc.), contiene excesiva retórica sin que se sepa muy bien cuál es el provecho (“proceso sustancial de investigación o creación”, “diseñar, crear, desarrollar y emprender proyectos novedosos e innovadores”, etc.), y un concepto bastante forzado y hasta irreal, en algunos casos, de lo que es un investigador. Si una de las competencias que, según el artículo 5, debe tener un doctor es la de la “*capacidad de comunicación con la comunidad académica y científica y con la sociedad en general acerca de sus ámbitos de conocimiento en los modos e idiomas de uso habitual en su comunidad científica internacional*”²⁸, hay auténticos genios en sus disciplinas que no podrían entrar en el arquetipo que define el Real Decreto. Un brillantísimo Gregori Perelmán, que logró resolver *la conjetura de Poincaré*, y ni siquiera aceptó recoger la Medalla Fields, estaría condenado como doctor porque no se comunica bien con su entorno, cuando es notoria su valía como matemático. Hay un exceso de regulación y de pretensión totalizadora en este Real Decreto, que no capta adecuadamente la pluralidad de las disciplinas, su contenido y metodología²⁹, y la naturaleza misma de un buen número de investigadores, que no se ajusta a las definiciones que la norma impone. Piénsese que ORTEGA Y GASSET afirmaba que el científico viene a ser “el monje moderno”. “*El hombre de ciencia es un modo de existencia humana tan limitado como otro cualquiera y aun más que algunos imaginables y posibles*”. Proseguía ORTEGA: “*Resumo sólo lo urgente haciendo notar que con notoria frecuencia el verdadero científico has sido, hasta ahora al menos, como hombre, un monstruo, un maniático, cuando no un demente*”³⁰. Y esto lo afirmaba el famoso ensayista para resaltar que lo relevante es lo que produce ese ser, a veces, tan humanamente limitado.

sostenible, los que participan en el programa no son sólo estudiantes, sino *investigadores en formación* –¿qué efecto práctico tiene este cambio de palabras?–, la formación de investigadores es clave para la sociedad del conocimiento, etc., etc.) no hay nada sustancioso, en realidad, *pues el nervio del doctorado sigue siendo el proceso de preparación, y la elaboración y evaluación de la tesis* (art. 4 del Real Decreto 99/2011). Exactamente lo mismo que había, por ejemplo, en el Real Decreto 185/1985 o en el posterior Real Decreto 778/1998. Sólo que ahora se aumenta la burocracia, con un “documento de actividades de doctorado” o con las Escuelas de Doctorado, que, como es lógico, necesitarán financiación, se fijan, asimismo, unos plazos con la enfática afirmación de que “*se establece por primera vez un plazo máximo de duración de los estudios de doctorado*” (lo cual, como ya se ha demostrado, sencillamente es incierto, porque el artículo 7 del Real Decreto 185/1985, ya establecía limitación temporal) y, además, esos plazos son quizá poco razonables para la elaboración de algunas tesis (piénsese en el trabajo de campo que hay que hacer, los viajes, la experimentación, la escasez de medios económicos que tienen las Universidades, etc., etc), pues habrá investigaciones que requerirán sin duda más años, si quieren ser calificadas como serias y útiles. Además, se sobredimensiona la movilidad como si ésta fuera el pasaporte para la calidad, y todo ello sin contar con el hecho de que con la fuerte crisis económica disminuirán las becas y ayudas y, por tanto, la investigación podrá retrasarse o, peor todavía, quedar paralizada y anulada. Es elocuente que, mientras el Real Decreto 185/1985, artículo 16, regulaba las Becas (“*El Ministerio de Educación y Ciencia –decía– efectuará anualmente una convocatoria pública de becas de ámbito nacional para estudiantes de Doctorado, sin perjuicio de las que pudieran realizar las propias Universidades u otras Entidades públicas o privadas*”), así como el posterior Real Decreto 778/1998, de 30 de abril (art. 16), ahora se deposita sólo la confianza en la financiación externa (cfr. Arts. 8 y 9 del Real Decreto 99/2011). Hay mucho énfasis en potenciar la investigación, pero la financiación que “se aporte externamente”, lo cual es como mínimo curioso, y, además, peligroso, porque *los donantes no suelen ser la madre Teresa de Calcuta ni seres espirituales que buscan compensaciones no medibles económicamente*, sino que imponen condiciones muy concretas (logotipos en paredes y mobiliario, cátedras vinculadas con la empresa v. gr.: Cátedra Yahoo de Tecnología informática de la Universidad de Stanford, etc.). Como refiere DIEZ GUTIÉRREZ (cit., p. 360), en algunos casos, “*los fondos aportados por la parte privada limitan abiertamente la libertad de pensamiento y la reflexión crítica, con cláusulas de confidencialidad y de exclusividad, que implican el derecho a impedir o aplazar la publicación de los estudios*”.

- 28 Lo relevante es publicar adecuadamente los resultados de la investigación; algo que es obvio, y que se ha hecho siempre. Lo demás es retórica.
- 29 Esto es patente en la capacidad de trabajar en equipo. Es obvio que en muchas ciencias ello resulta imprescindible; en otras, no lo es, pues lo ordinario es que se haga un trabajo individual. Unificar de este modo no es, por tanto, eficaz, y, probablemente, trae más perjuicios que beneficios. Véase, por ejemplo, la crítica que hace F. SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*, Thomson –Cívitas, Pamplona, 2ª ed. 2005, pp. 154 y 155, donde subraya el “absurdo” de la formación de grupos de investigación en determinadas disciplinas.
- 30 *Misión de la Universidad*, Alianza Editorial (1ª ed. 1930), Madrid, 1992, p. 56.

En resumen, este Real Decreto, participando legítimamente en toda la ideología del EEES, comete excesos retóricos y regula cosas que no debe ni puede regular³¹. Una cosa es pretender establecer normas jurídicas sobre el doctorado para garantizar una fundamental calidad y conectarlo con la sociedad del conocimiento, y superar, por tanto, deficiencias anteriores; y otra bien distinta es intentar definir y fijar un arquetipo único de doctor, pretensión no sólo excesiva que vulnera el pluralismo y la libertad que debe presidir toda actividad intelectual y de creación, sino absolutamente inútil, ya que cada disciplina tiene características propias, y lo que es esencial para unas (por ejemplo, el trabajo en equipo o en laboratorios), no lo tiene que ser para otras. *Lo prioritario es asegurar la calidad del producto, de la ciencia, y la evolución y el desarrollo del conocimiento; no tanto fijar arquetipos abstractos que estallan al enfrentarse con la realidad plural y cambiante de las distintas disciplinas.*

En cualquier caso, esta es la estructura que se ha impuesto de las enseñanzas universitarias, la cual se desenvuelve en una nueva dimensión en la que la movilidad, el cambio metodológico y la nueva organización para homologar en el ámbito europeo tienen un papel crucial. En apretada síntesis, ello significa que:

- las carreras tradicionales se reducen en tiempo —en particular, el título de Grado— y, en buena lógica, en contenidos, si bien no se reduce la intensidad del trabajo del alumno, en términos generales³²;
- el crédito asume un papel esencial. Un crédito se cifra en un máximo de 30 horas, y el número anual de créditos de un curso será de 60;
- el Máster adquiere fisonomía e importancia, y el doctorado, si bien en cuanto al resultado sigue el perfil tradicional, porque culmina con una tesis doctoral, se modifica de manera evidente, ya que se prevé, de un lado, la verificación de los Programas de Doctorado por el Consejo de Universidades, la autorización por las correspondientes Comunidades Autónomas y el sometimiento a un procedimiento de evaluación cada 6 años (art. 24, Real Decreto 1393/2007, y 10 del Real Decreto 99/2011) y, por otro lado, se establecen con carácter novedoso las llamadas “Escuelas de Doctorado”, creadas por las Universidades de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos (art. 9, Real Decreto 99/2011), se establece el “documento de actividades del doctorado” (art. 11.5), que no “*dará lugar a una puntuación cuantitativa pero sí constituirá un instrumento de evaluación cualitativa que complementará la evaluación de la tesis doctoral*” (art. 14.3), se fijan plazos de duración máxima de los estudios (3 años, para el tiempo completo, y 5 años para tiempo parcial³³) y se dispone, en fin, que las calificaciones son de “apto” o “no apto”³⁴ con el *cum laude tradicional* si se emite el voto

31 Se apoya en el artículo 149.1.30, CE, pero podría criticarse cierto *ultra vires de la habilitación legal*, por un contenido excesivamente reglamentista. Este mismo exceso fue denunciado por A. E. ASIS ROIG, “Aproximación y significado del régimen jurídico del doctorado...”, cit., p. 310, respecto del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero. Pero el vigente llega a unos niveles de regulación, por influencia de los documentos europeos, que constituyen cierto exceso, que puede mermar la autonomía universitaria. No se puede desarrollar aquí más este aserto, pues no es el lugar para ello. Pero los Anexos I y II del citado Real Decreto son expresivos de esta tendencia a reglamentarlo todo.

32 Vid. L. MARTÍN REBOLLO, “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo... cit.,” p. 18.

33 Como ya se ha dicho, la limitación temporal no es ninguna novedad. Se encontraba prevista específicamente en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, artículo 7.5 (“*La tesis doctoral deberá presentarse en un plazo máximo de cinco años desde la admisión del doctorando en los programas de Doctorado (...)*”).

34 Se vuelve a retomar, pues, la dicotomía que existía en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero: artículo 10.7. “*Terminada la defensa de la tesis, el Tribunal otorgará la calificación de “apto” o “no apto”, previa votación en sesión secreta*”. En cambio, el Real Decreto 778/1998,

“secreto positivo por unanimidad” (art. 14.7), con posibilidad de mención en el título de “doctorado internacional” (art.15);

- aumenta considerablemente la burocracia³⁵, con un incremento del papel de la ANECA, que evaluará, por ejemplo, los planes de estudios de acuerdo con los protocolos de verificación (arts. 24 y 25, Real Decreto 1393/2007).

III Proceso de Bolonia y realidad académica: el papel del alumno

Indudablemente esto supone un cambio trascendental, muy ambicioso y que exige una financiación y adaptación adecuadas. Por otra parte, parece preocupar en exceso las exigencias del mercado³⁶. La Exposición del Real Decreto 99/2011, sobre las enseñanzas del doctorado es elocuente, como ya nos consta. Pero la Universidad tiene otros fines que trascienden este prosaico propósito, y que no se traducen siempre en una evaluación económica. Por lo que concierne a la metodología, la intención del legislador está clara en la *Exposición de Motivos* del Real Decreto 1393/2007, pues asevera que se debe hacer énfasis

de 30 de abril, que reguló el tercer ciclo y la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado, y derogó al Real Decreto 185/1985, estableció en su artículo 10. 6 las calificaciones de “no apto”, “aprobado”, “notable” o “sobresaliente”.

35 Véase el artículo que una persona que no es, precisamente, detractora del proceso, Carlos BERZOZA, ha publicado (“Sí a Bolonia, pero no así”, *El País*, de 9 de junio de 2008) y que dice: “(…) hay que reconocer que el proceso de convergencia en nuestro país ha sido un despropósito. Y lo sigue siendo con actuaciones como las de la Agencia Nacional de Evaluación, Calidad y Acreditación” (ANECA), que están inquietando a rectores, decanos y profesores. Hemos vuelto a caer en el vicio de este país, que es crear burocracia, solicitar datos absurdos, algunos de ellos incluso en contra de la autonomía universitaria, y no ir a la verdadera esencia de lo que debe ser un plan de estudios. Por estas razones digo sí a Bolonia, pero no de la forma que se está haciendo”.

36 En este sentido, F. SOSA WAGNER, “Bolonia y los estudios de Derecho”, *El Mundo*, de 16 de diciembre de 2008, pp. 4 y 5. “Son ahora los estudiantes – pocos – quienes se han levantado en algunos centros contra la reforma enarbolando unas banderas que, aunque de forma confusa, dan en la diana de sus trucos. Así, por ejemplo, cuando denuncian la entrega de la Universidad y sus títulos a las necesidades de las empresas, lo cual es en esencia cierto porque llevamos muchos años oyendo la cantinela de que la Universidad ha de ponerse al servicio de la sociedad. Lo que es a un tiempo cierto y falso. Porque si las demandas sociales han de ser atendidas, será previa adecuada valoración, y por supuesto, sin descuidar el mundo de las “Humanidades” o de los enfoques básicos imprescindibles – de la Filosofía, de la Física o de la Matemática – hoy relegados a un último plano por un Gobierno que, encima, blasona de “progresismo”. De forma un poco provocadora pero bien expresiva Tomás y Valiente nos dejó escrito que “la Universidad es y debe seguir siendo tradicional, profundamente sospechosa y un poco inútil” (…).” Critica este autor lo que se está produciendo en orden a suprimir asignaturas y horas lectivas en cambalaches de pasillos y trueques de favores o intercambio de venganzas y cómo se ha metido de matute por nuestras autoridades en el ambicioso plan de creación del espacio europeo muchas cosas. Y dice “¿qué espacio europeo puede crearse cuando los planes de las Facultades de Derecho son distintos entre Valencia y Castellón, Sevilla y Córdoba, Santiago y A Coruña, León y Valladolid? ¿Qué posibilidades tendrán los estudiantes para la movilidad?”.

Hay otras posiciones igualmente críticas, como la del catedrático de Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, José Luis PARDO, que en un artículo titulado “La descomposición de la Universidad” (*El País* de 10 de noviembre de 2008), señala que se trata de una verdadera “reconversión cultural”, para reducir el tamaño de los centros en función del mercado. Afirma este profesor que bajo el sintagma de “la sociedad del conocimiento” se esconde, por una parte, “la sustitución de los contenidos cognoscitivos por sus contenedores, ya que confunde – en un ejercicio de papanatismo simpár – la instalación de dispositivos tecnológicos de informática aplicada en todas las instituciones educativas con el progreso mismo de la ciencia, como si los ordenadores generasen espontáneamente sabiduría y no fuesen perfectamente compatibles con la estupidez, la falsedad y la mendacidad; y, por otra parte, el “conocimiento” así invocado (…), es el dramático resultado de la destrucción de las articulaciones teóricas y doctrinales de la investigación científica para convertirlas en habilidades y destrezas cotizables en el mercado empresarial”. Concluye este profesor diciendo que lo “único que por ahora estamos haciendo, bajo una vaga e incontrastable promesa de competitividad futura, es destruir, abaratar y desmontar lo que había, introducir en la universidad el mismo malestar y desánimo que reinan en los institutos de secundaria, y ello sin ninguna idea rectora de cuál pueda ser el modelo al que nos estamos desplazando, porque seguramente no hay tal cosa, a menos que la pobreza cultural y la degradación del conocimiento en mercancía sean para alguien un modelo a imitar”. Este mismo autor, en otro artículo titulado expresivamente “Ignorancia a la boloñesa” (*Revista de libros* núm. 158, febrero 2010), afirma: “Lo peor de este discurso tecnocrático es que olvida que todo el vacío elogio del conocimiento en el que se basa, su glorificación de la ciencia, o incluso del papel social de las humanidades, se apoya en un modelo de universidad que, precisamente en cuanto templo del saber, debe su valor como entorno de investigación y docencia al hecho de haberse instalado desde la época ilustrada en una suficiente independencia con respecto a las reglas del mercado y de la rentabilidad socioeconómica o política inmediata, es decir, el modelo mismo que se trata de desprestigiar y destruir. Pero si se elimina esa autonomía, se elimina también la fuente de la que emana el “poder” del conocimiento del que tanto nos maravillamos”.

en los métodos de aprendizaje de “*dichas competencias así como en los procedimientos para evaluar su adquisición*”, pues la nueva organización de las enseñanzas “*incrementará la empleabilidad (sic) de los titulados al tiempo que cumple con el objetivo de garantizar su compatibilidad con las normas reguladoras de la carrera profesional de los empleados públicos*”. Ello parece indicar que el método teórico y memorístico debe ceder a favor de otro en el cual se le concedan al alumno las herramientas para que aprenda, y que por tanto el estudiante adquiera un mayor relieve, y el profesor, más que incidir única y exclusivamente en la explicación, fomente la acción de aprendizaje por el alumno. Que se pase del “enseñar” al “aprender”. Como dice MARTÍN REBOLLO, la clase tradicional, sin desaparecer desde luego, debe dar más protagonismo *al estudio personal dirigido*³⁷. Pero lo que también plantea este nuevo escenario es la extensión o amplitud de los contenidos de las disciplinas. En este terreno se impone una seria reflexión en orden a recortar amplios temarios, engrandecidos —en el caso de Derecho— por la incontinencia legislativa de las últimas décadas, y configurarlos de forma más razonable y realista. Es claro que no se debe prescindir de lo sustancial o fundamental en el desarrollo de la formación del alumno, pero tampoco pueden desconocerse determinados factores que determinan tanto la enseñanza como el aprendizaje; a saber:

- las limitaciones de tiempo;
- las restricciones que imponen los mismos planes de estudio;
- la formación previa que tiene el propio alumno (en muchas ocasiones, y debido en gran parte a la deficiente situación de la enseñanza secundaria, con una ausencia de conocimientos básicos, e , incluso, de cultura general, que nuestros abuelos —cuando estudiaban— tenían)³⁸;
- la necesidad de marcar unos objetivos razonables, adecuados y eficaces para que el alumno se forme con el rigor propio de una Universidad, pero que tampoco se aturda con planteamientos fuera de lugar. Es decir, debe evitarse la fijación de unos objetivos imposibles de alcanzar. Es éste un error que, por deformación teórica,³⁹ se suele tener, no sólo en el ámbito académico, sino en otros, como el urbanístico o el económico. Ser ambicioso no significa ser un iluso. El profesor nunca debe perder de vista la posición del alumno (del alumno, además, concreto y real, del que la Sociedad presenta en un lugar y en un momento específicos, y no del alumno utópico o ideal,

37 “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo...”, cit., p. 33.

38 La vieja fórmula latina *Quidquid recipitur ad modum recipientis recipitur* (Cualquier cosa que se recibe, se recibe a la manera del recipiente), usada por los escolásticos, es esclarecedora. Y, si como dice J. A. MARINA (*Por qué soy cristiano. Teoría de la doble verdad*, Anagrama, Barcelona, 2005, p. 53), “ *vemos desde lo que sabemos*”, es también claro que aprendemos desde lo que sabemos. En la comunicación —y la enseñanza lo es— debe existir un emisor (profesor o profesora), un receptor (el alumno), un mensaje (el contenido, la técnica, los métodos o los datos), un canal, a través del que se comunica, y un código, esto es, un conjunto de conocimientos, de claves de interpretación previas para comprender lo nuevo que se intenta enseñar. Si no existe ese “código”, si no hay esa estructura de conocimientos previa, es harto difícil enseñar, y, por tanto, comprender. Este es uno de los fallos que se detecta, justamente, en muchos alumnos: la carencia de una base asentada de conocimientos para luego aprender otros nuevos. ¿Cómo es posible comprender qué es un contrato administrativo si antes no se sabe qué es un contrato, o, más todavía, un negocio jurídico? ¿Cómo se va a comprender cabalmente la posición constitucional de la Administración Pública si no se sabe qué es la división de poderes, desde un punto de vista técnico? En un ámbito totalmente distinto del Derecho: ¿cómo se va a comprender lo que es, por ejemplo, el “amor cortés” si antes no se sabe cómo era la Europa medieval?

39 Es decir, por un planteamiento teórico perverso, por no estar vinculado a la realidad, sino al ideal o al deseo. Recuérdese el viejo refrán que señalaba KANT, “ *lo que es cierto en teoría, para nada sirve en la práctica*”

pues, en ocasiones, también se incurre en este error)⁴⁰. ORTEGA Y GASSET habla, justamente, del “estudiante medio”⁴¹. Rigor y seriedad no deben interpretarse como heroicidad. No es eficaz ni razonable fijar objetivos tan rigurosos y elevados, en cuanto a extensión de contenidos y metodología, que sólo unos cuantos “héroes” y “heroínas” los alcancen al final. Aquí se debe recordar que la Universidad está para servir a la Sociedad, y, en particular, para enseñar a personas concretas y limitadas (cfr. art. 1, LOU), lo cual, además, tiene un trasfondo humanista evidente que no se puede orillar, y que es coherente con el principio 4 de la Carta Magna de las Universidades europeas de 1988, que destaca que la institución universitaria es “*depositaria de la tradición del humanismo europeo*”. Como afirmara ORTEGA Y GASSET, sólo se puede enseñar lo que se puede aprender⁴². Decía textualmente este ilustre filósofo: “*En vez de enseñar lo que, según un utópico deseo, debería enseñarse, hay que enseñar sólo lo que se puede enseñar; es decir, lo que se puede aprender*”⁴³. Pues bien, en el

- 40 Lo que quiere decir que hay que partir, asimismo, del estado actual de las enseñanzas. Es frecuente que los alumnos alcancen cursos elevados de una carrera universitaria con notorias deficiencias de base, lo cual se comprueba fácilmente en la redacción, en el dominio del lenguaje, en la comprensión lectora que tienen para entender ciertas cosas, etc. Por ejemplo, cuando en Derecho Administrativo se habla de la formación del Derecho Público alemán, se parte de la base de que el alumno ya conoce lo que es la unificación alemana, de la misma forma que cuando se habla del Imperio Napoleónico o del Directorio de Primo de Rivera, en las explicaciones del concepto de Derecho Administrativo o del Estatuto Municipal de 1924, de Calvo Sotelo, respectivamente, se supone que ya se deben dominar determinados conocimientos de la Historia general. Pero no siempre es así. También procede tener en cuenta estos factores para luego evaluar adecuadamente los resultados de la enseñanza universitaria. En el diario *El País*, de 19 de octubre de 2008, bajo el significativo título de “Mucho título y pocas letras” (pp. 34 y 35), se aludía a las carencias gramaticales de los universitarios, que son un obstáculo para encontrar trabajo. Decía: “*Bastantes no pasarían el examen de ingreso al bachillerato de hace varias décadas*”. En este contexto, es evidente que debe preocupar el estado actual de la educación. Dice el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en “La educación sentimental”, incluido en su libro recopilatorio *Hamlet en Nueva York. Autores, obras, paisajes, escritos literarios* (La esfera de los libros, Madrid, 2008, p. 164): “*Como en tantos otros, mi preocupación es muy grande por lo que estimo degradación de la enseñanza media, descuartizada en pseudotecnismos pedagógicos y políticos, elaborados preferentemente, por cierto, según parece, por quienes se proclaman expertos en el modo de enseñar (pedagogía, psicología), pero que acaso lo sean un poco menos en cuanto a qué ha de enseñarse, que parece que habría de ser lo fundamental. Permitásemme alinearme, modestamente, en el ya vasto ejército de quienes lamentan la reducción mutiladora de las humanidades en el bachillerato. Entre esas humanidades que es urgente restablecer, si no queremos producir una raza de ignoros y de opacos morales, la lectura de los clásicos resulta imprescindible, y en particular la de los clásicos de la lengua española, que han configurado a lo largo de muchos siglos, por aportaciones sucesivas y múltiples, un sistema de análisis, de descubrimiento, de educación del alma humana que cuenta entre los más elaborados y refinados del panorama cultural del universo mundo*”. Por su parte, A. OLLERO (*Qué hemos hecho con la Universidad. Cinco años de política educativa*, Thomson -Aranzadi, Pamplona, 1ª ed. 2007, p. 54), bajo el contundente título de “*Analfabetismo ilustrado*”, subraya que el “*déficit de lectura, y el progresivo aumento de una formación audiovisual, va haciendo estragos. Cualquier profesor podría editar con éxito su increíble antología del disparate (...)*”. En la misma línea se pronuncia F. DE CARRERAS SERRA, “*A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la Universidad española?*”, cit., pp. 11 y ss. “*la preparación de quienes ingresan en la universidad es bajísima*”, afirma con rotundidad. Sobran, pues, palabras. Con este panorama es con el que hay que contar.
- 41 Vid. *Misión de la Universidad*, cit., pp. 41 y ss. Dice teniendo en cuenta, como es natural, las limitaciones innatas de este estudiante medio (que es, lógicamente, un arquetipo que se nutre del contexto social de cada tiempo y lugar), “*Aun reducida la enseñanza, como hasta aquí, al profesionalismo y la investigación, forma una masa fabulosa de estudios. Es imposible que el buen estudiante medio consiga ni remotamente aprender de verdad lo que la Universidad pretende enseñarle. Ahora bien, las instituciones existen –son necesarias y tienen sentido– porque el hombre medio existe. Si sólo hubiese criaturas de excepción es muy probable que no hubiese instituciones ni pedagógicas ni de Poder público. Es, pues, forzoso referir toda institución al hombre de dotes medias; para él está hecha y él tiene que ser su unidad de medida*”.
- 42 Prosigue: “*¿Cuál fue el gran paso dado en la historia entera de la Pedagogía? Sin duda, aquel viraje genial inspirado por Rousseau, Pestalozzi, Fröbel y el idealismo alemán, que consistió en radicalizar algo perogrullesco. En la enseñanza –y más en general en la educación– hay tres términos: lo que habría que enseñar –o el saber–, el que enseña o maestro y el que aprende o discípulo. Pues bien, con inconcebible obcecación, la enseñanza partía del saber y del maestro. El discípulo, el aprendiz no era principio de la Pedagogía. La innovación de Rousseau y sus sucesores fue simplemente trasladar el fundamento de la ciencia pedagógica del saber y del maestro al discípulo y reconocer que son éste y sus condiciones peculiares lo único que puede guiarnos para construir un organismo con la enseñanza. La actividad científica, el saber, tiene su organización propia (...)*” (p. 43).
- 43 Cit., p. 43. Ahora bien, ello tampoco es excusa para dar carta de naturaleza a la superficialidad y la mediocridad más grosera. Se trata de ser realistas, no de ser perezosos o irresponsables, que es bien distinto. El mismo ORTEGA Y GASSET apuesta en este contexto por el rigor. Dice: “*Reducido el aprendizaje de esta suerte al minimum en cantidad y calidad, la Universidad será inexorable en sus exigencias frente al estudiante*” (p. 74); y también por el afán de excelencia indispensable en la Universidad, pues asimismo esos “seres de excepción” existen y son útiles para la Sociedad. Por eso el ensayista argumenta que la Universidad no puede ser sólo eso, una institución para el estudiante medio, sino además una institución para el avance de la ciencia. Arguye: “*Si la cultura y las profesiones quedaran aisladas en la Universidad, sin contac-*

caso del Derecho procede tener en cuenta estos factores. A la pregunta ¿qué se debe enseñar?, se debe responder, como lo hace MARTÍN REBOLLO, con esta afirmación: “Se debe enseñar lo fundamental, lo esencial, lo básico. La norma vigente, además, dice que en el Grado no se puede prever “el reconocimiento oficial de especialidades (...)”⁴⁴. Hay que aplicar, entonces, lo que GONZÁLEZ NAVARRO⁴⁵, tomando ideas de ORTEGA Y GASSET, llama principio de economía de la enseñanza⁴⁶. Este principio comporta que tanto los programas como las clases se deben ajustar a los criterios de *complitud* – abordar todos los temas esenciales, si bien no con carácter exhaustivo –, *claridad* – lo que supone comunicar bien, con orden y sistemática –, y *síntesis* – es decir, contraerse a lo esencial. Si esto es así, es evidente que el conocimiento del Derecho que se puede enseñar en una Facultad está en directa relación con lo que se puede aprender, y es obvio que no se pueden aprender muchas cosas, por las limitaciones temporales⁴⁷. Arguye MARTÍN REBOLLO que para él son importantes: a) aprender a moverse en el Ordenamiento jurídico (sistema de fuentes, localización y preferencia de normas, etc.); b) asumir un conjunto de valores y principios, que son los que iluminan la misma normativa, y c) aprender a razonar, que es tanto como decir “aprender a aplicar”; esto es, operar con las normas y con los conceptos y técnicas, que es un trabajo lento y al que se llega poco a poco, merced a acercamientos constantes, y con arreglo a distintas vías⁴⁸. En este punto una de las cosas positivas que tienen los nuevos planes de estudio es la de incidir más en la elaboración de trabajos y en la realización de prácticas, si bien debido a la insuficiencia de personal y la escasa preparación de muchos alumnos, el avance es más teórico que real, pues un trabajo bien hecho requiere más esfuerzo y dedicación que la memorización pura y simple y, además, no se puede utilizar una metodología que es apropiada para clases de 30 ó 40 personas, a una clase de más de 200 personas.

Por lo tanto, no se puede menospreciar el intento de modificar de forma realista viejos métodos de enseñanza, para partir de las necesidades e intereses del alumno. Incentivar el estudio de casos prácticos, el análisis de jurisprudencia, las actividades de seminario, las

to con la incesante fermentación de la ciencia, de la investigación, se anquilosarían muy pronto en sarmentoso escolasticismo. Es preciso que en torno a la Universidad mínima establezcan sus campamentos las ciencias- laboratorios, seminarios, centros de discusión. Ellas han de constituir el humus donde la enseñanza superior tenga hincadas sus raíces voraces. Ha de estar, pues, abierta a los laboratorios de todo género y a la vez reobrar sobre ellos. Todos los estudiantes superiores al tipo medio irán y vendrán de esos campamentos a la Universidad, y viceversa. Allí se darán cursos desde un punto de vista exclusivamente científico sobre todo lo humano y lo divino”.

44 Cit., p. 29.

45 *Derecho Administrativo Español. Tomo I*, Eunsa, Pamplona, 2ª ed. 1993, pp. 603 y 604

46 Es, en efecto, en el ensayo de ORTEGA *Misión de la Universidad*, cit., pp. 48 y ss., donde se encuentra expresamente recogido y desarrollado este principio. “Urge, pues, –dice–, instaurar la ciencia de la enseñanza, sus métodos, sus instituciones, partiendo de este humilde y seco principio: el niño o el joven es un discípulo, un aprendiz, y esto quiere decir que no puede aprender todo lo que habría que enseñarle. Principio de la economía en la enseñanza”. Un poco después, afirma: “El principio de economía no sugiere sólo que es menester economizar, ahorrar en las materias enseñadas, sino que implica también esto: en la organización de la enseñanza superior, en la construcción de la Universidad hay que partir del estudiante, no del saber ni del profesor. La Universidad tiene que ser la proyección institucional del estudiante, cuyas dos dimensiones fundamentales son: una, lo que él es: escasez de su facultad adquisitiva de saber; otra, lo que él necesita saber para vivir”. Pero, incluso, hay aquí límites, pues: “No basta que algo sea necesario; a lo mejor, aunque necesario, supera prácticamente las posibilidades del estudiante y sería utópico hacer aspavientos sobre su carácter de imprescindible. No se debe enseñar sino lo que se puede de verdad aprender. En este punto hay que ser inexorable y proceder a rajatabla” (p. 51). Por eso entiende que no hay más remedio que volverse ahora contra esa inmensidad y usar el principio de economía, como un hacha. “Primero, poda inexorable” (p. 49).

47 Vid. L. MARTÍN REBOLLO, cit., p. 30.

48 Debe añadirse a esto, aunque el citado profesor no lo refiera expresamente, la necesidad de aprender a razonar técnicamente. No basta con el razonamiento ordinario, sino que es preciso incidir en la razón jurídica propia de la Ciencia del Derecho.

pruebas de autoevaluación sobre la base de un conjunto de preguntas, el manejo eficaz de tecnologías para buscar información, etc. es un avance evidente. Lo que sucede es que con el Plan Bolonia las cosas no se han hecho de forma adecuada, sino precipitada y sin medios económicos ni personales. El método de enseñanza que se enfatiza en Bolonia, si se quiere hacer bien, claro está, es más difícil tanto para el profesor como para el alumno⁴⁹, y, como dice LAPORTA, “*es imposible de desarrollar en clases masificadas como son las de los estudios de derecho en la mayoría de nuestras universidades*”⁵⁰. Por otra parte, no es correcto configurar todas las enseñanzas universitarias pensando sólo en el mercado y en el empleo, ni, por tanto, rebajar la preparación intelectual del alumno. Menos correcto es ahogar al profesorado en una burocracia estéril, que no sólo le impide desarrollar la docencia, sino la misma investigación. La mala suerte, asimismo, ha jugado un papel crucial en los últimos años, con recortes muy severos para las Universidades, y la imposibilidad, incluso, de contratar más profesorado. Ya no hablemos de nuevas instalaciones con mejor aptitud para la aplicación de nuevos métodos (seminarios, debates, etc.), pues entonces nos adentraríamos en el terreno de la utopía.

IV Algunas conclusiones provisionales

De todo lo expuesto hasta aquí podemos extraer algunas conclusiones, si bien éstas tienen que ser por fuerza provisionales. A pesar de ello, es palmario que ya se han marcado algunas tendencias que dibujan un panorama relativamente definido en la articulación práctica de este Proceso, por lo que se puede afirmar:

PRIMERA.- El Proceso de Bolonia ha sido asumido en España por los Partidos políticos más significativos (PP y PSOE) cuando han estado en el poder; ello se ha hecho sin excesivo debate y de forma un tanto silenciosa, invocando tópicos y dogmas de forma superficial, y sin calibrar las consecuencias que ello tiene para el presente y el futuro de las Universidades y, en general, para la sociedad española. *Se puede afirmar que se han establecido unos postulados*⁵¹ (*movilidad, cambio metodológico, etc.*) *para el cambio, basados en exigencias de tipo práctico, pero no por la evidencia ni por la demostración* de que sean óptimos. Tampoco se ha acreditado que se tengan los presupuestos necesarios (económicos, personales, etc.) para efectuar ese cambio.

SEGUNDA.- Este Proceso comporta una transformación capital. No es desde luego cualquier reforma, sino una modificación de calado, que supone la supresión de los títulos tradicionales por unos nuevos inspirados en el modelo anglosajón (Grado y Máster, sobre todo, porque el Doctorado mantiene su perfil esencial). La nueva estructura implica, además, un

49 De hecho, ya se observan protestas por parte del alumnado, como sucede con el Consejo de Estudiantes de la Universidad del País Vasco (*Elcorreo.com*, de 24 de marzo de 2012), que propone la reducción de las clases presenciales, y no hacer tantos exámenes, así como la revisión de los planes de estudio. Según dicen estos estudiantes, las Universidades han entendido mal lo que es el EEES, y creen que sólo significa asistencia obligatoria de los alumnos y realizar pruebas de evaluación cada semana. Con independencia de que esta crítica puede ser fácilmente rebatida, ya que parece que lo que preocupa es “trabajar más”, es obvio que hay algo que falta en la configuración de esta nueva metodología.

50 F. J. LAPORTA SAN MIGUEL, “El proceso de Bolonia y nuestras Facultades de Derecho”, *Revista de Estudios Jurídicos* nº 10/2010 (Segunda Época), Universidad de Jaén, p. 5, quien sostiene que una clase adecuada debería tener como máximo 60 alumnos; los seminarios entre 15 y 20, y las tutorías uno, dos o tres en casos excepcionales. Algo, como cabe imaginar, muy lejos de la gran mayoría de las Facultades de Derecho españolas.

51 Como es sabido, un postulado es una *proposición cuya verdad se admite sin pruebas*, y resulta necesaria para posteriores razonamientos (Vid. Diccionario RAE).

cambio de metodología y una restricción de los contenidos. Es, además, previsible que en el establecimiento y desarrollo de los másters las Universidades privadas salgan con una ventaja clara. Lo que no es necesariamente positivo para los alumnos de estratos sociales más modestos; y, como es natural, con el paso del tiempo esto supone una pérdida de mucha inteligencia y capacidad, que se malogra por carencias económicas. Comporta, pues, una evidente regresión social y cultural.

TERCERA.- Al menos teóricamente, traslada el protagonismo al alumno. Algo que resulta, en principio, positivo; porque, como decía ORTEGA, “la Universidad tiene que ser la proyección institucional del estudiante”. Pues ciertamente ha habido planteamientos equivocados, por poco realistas, que no eran eficaces para la formación del alumno. No obstante, esto exige unas condiciones adecuadas que no se han ponderado de forma equilibrada. El cambio de metodología impone más personal y mejores infraestructuras. Impone, pues, más y mejor financiación, paradójicamente en un momento histórico en el cual sólo se habla de recortes por todas partes⁵². Pero es que, además, aconseja un cuerpo de profesores y profesoras bien retribuido y adecuadamente motivado. Y esto tampoco se ha hecho. Es más, desde mayo de 2010 se han rebajado las retribuciones a los profesores funcionarios, y además se ha impulsado

incluso, una disminución del personal contratado. Si a esto se le añade un aumento irracional del trabajo burocrático, es claro que la ecuación no sale⁵³.

52 Un defensor del proceso J. Díez-Hochleitner, cit., afirma que “no olvidemos que el proceso de Bolonia se inicia en España en pleno ciclo de bonanza bajo el lema “a coste cero”. Tampoco que el gasto público en educación superior en la OCDE es del 1,3% del PIB, mientras que en España se sitúa en torno al 1%”, y que como señaló la Declaración de Lovaina adoptada en 2009, es necesaria mayor inversión pública. “Sin ella –dice este profesor–, el riesgo de un sonoro fracaso es evidente, pues el nuevo diseño de las enseñanzas –grupos de enseñanza reducidos, evaluación continua, etc.– no resistirá el paso del tiempo sin más medios. Además, no cabe duda de que, si no se adoptan las medidas oportunas, la reforma puede comportar un peligro de alejamiento de las clases sociales más desfavorecidas a la enseñanza superior”. Nótese que esto lo dice un ferviente defensor de Bolonia, que confiesa no comprender bien los motivos que propiciaron el manifiesto “Saquemos los estudios de Derecho del Proceso de Bolonia”. Lo cual revela cuál es su posición. Pero, incluso así, observa peligros ciertos.

53 Como ya se ha anticipado, hace poco se ha aprobado un polémico *Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, que para mayor escarnio establece una modificación del régimen de dedicación del profesorado universitario (reforma el art. 68 de la LOU), sobre la base de los sexenios que supone un incremento de trabajo para el profesorado que no tenga sexenios. Este Real Decreto-ley se ha aprobado *sin contacto previo* con los representantes de las Universidades, y ya ha sido rechazado con contundencia por los rectores de las Universidades públicas de Cataluña (cfr. *La Vanguardia* de 24 de abril de 2012), Andalucía y Canarias, así como por la CRUE, que consideran inapropiadas las medidas de subida de tasas o la fundamentación en un único indicador –el sexenio– de la calidad de investigación, ya que hay una pluralidad de ramas de conocimiento, y diversas actividades asociadas a la investigación que no son reconducibles al sexenio. En el comunicado de prensa de 25 de abril de 2012 la CRUE afirma: “El profesorado, que también se ve afectado por las últimas medidas, ve cómo se le reducen las condiciones laborales y se le modifica unilateralmente el régimen de dedicación. No hay discusión alguna sobre la importancia de la evaluación de la investigación, pero cabe señalar que esta evaluación ha sido hasta ahora, y sigue siendo, voluntaria por parte de cada profesor, y no tiene como objetivo discernir si se investiga o no, sino establecer únicamente el nivel. Conviene recordar que los procesos de evaluación han tenido una contestación importante en algunos campos científicos, con resultados muy dispares. Asimismo, cabe remarcar que estas medidas aprobadas por el Gobierno no tienen en cuenta la dedicación de este colectivo a las funciones de gestión administrativa y la transferencia del conocimiento. Esta última función es imprescindible para la transmisión del conocimiento científico y tecnológico generado en las universidades al tejido social y productivo”.

Habría que decir varias cosas: 1º) que los sexenios se han definido como un índice más o menos claro de excelencia investigadora; 2º) que su retribución es muy pobre; 3º) que su solicitud es voluntaria, y no obligatoria hasta ahora; 4º) que no constituyen una sanción, sino un elemento de motivación; y 5º) su regulación necesita ser mejorada para otorgarle más seguridad jurídica, como ya se destacará en este trabajo. Porque hay campos –como el de Economía– sobre los cuales incluso el Senado se ha pronunciado por unanimidad para que se revisen criterios y procedimientos (Cfr. J. Juliá, que es rector de la Universidad politécnica de Valencia, y vicepresidente de la CRUE, “La transferencia de conocimiento y el profesorado”, *El País*, de 29 de abril de 2012). El legislador, sin duda teniendo en cuenta la estridencia de algunos medios de comunicación que se la tienen jurada al profesorado universitario –en particular, a los funcionarios de las Universidades públicas– y algún informe como el del BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, que han destacado que *una parte del profesorado universitario cobra pero no investiga* (lo cual no es del todo cierto, además), ha cogido el “rábano por las hojas” y ha introducido esta boutade que lo único que revela es la falta de conocimiento de lo que es una carrera universitaria, y del derecho del alumno a tener una calidad en el servicio. Un desconocedor de la materia puede llegar a entender que es positivo, y que deben dar más clases los que menos investigan. Craso error. Si el profesor universitario debe ser un investigador y un docente (la Carta Magna de las



CUARTA.- Debido a lo anterior, es previsible un empobrecimiento de la preparación teórica del alumno, lo cual es particularmente grave en una carrera tradicional y esencial para el funcionamiento de la sociedad como es la de Derecho. Una carrera que, además, sirve para nutrir a importantes cuerpos de funcionarios que constituyen uno de los nervios de la sociedad, y que de hecho la articulan (Jueces y Fiscales, Notarios, Registradores de la Propiedad, Inspectores, etc., etc.). Es palmario que el alumno medio si se acostumbra a aprobar "con mayor facilidad" por virtud de la relevancia de la puntuación de las prácticas, de las evaluaciones continuas, etc., sufrirá mucho más cuando quiera participar en los procesos selectivos de los indicados cuerpos de funcionarios, en los que se exigen temarios bastante extensos, y una disciplina y esfuerzo que también hay que cultivar, porque no se improvisan.

QUINTA.- Las normas jurídicas que se han aprobado, en algunos casos, no han abordado la cuestión con la profundidad suficiente. De manera que, de un lado, no han marcado pautas lo suficientemente precisas y, de otro, contienen en ocasiones un exceso de regulación y de rigidez, lo que disminuye la capacidad operativa de la Universidad (el caso de la nueva regulación del art. 68 LOU es paradigmático en este extremo). Se constata, por lo demás, una ambición un poco suicida, ya que parece que pretenden la cuadratura del círculo (asignaturas transversales, disminución del contenido de las tradicionales, coste cero, reducción temporal, cambio metodológico sin medios, etc.). Además, han prescindido de la misma evolución de las enseñanzas de los últimos años, con la comisión de errores bastante

Universidades Europeas – Bolonia, 1988– destaca que "la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora"), es obvio que beneficia más al alumno el que investiga más que el que no lo haga. El Real Decreto-ley sólo piensa en la reducción del gasto, pero se muestra incapaz de reconducir el asunto de forma lógica, ya que con esta norma lo que se hace es:

- a) *sobrecargar más a los que no tienen sexenios* –lo que es una especie de sanción, y no un incentivo, ya que al estar anegados de clases es obvio que no investigarán ya jamás–. El sexenio nunca ha tenido esta función "sancionadora";
- b) *utilizar incorrectamente como unidad de medida de dedicación del profesorado el crédito ECTS*, pues según la normativa vigente ese crédito mide toda la carga de trabajo que ha de realizar el estudiante, y no el tiempo que debe dedicar el profesor a impartir una asignatura (crítica de los rectores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y de la Universidad de La Laguna);
- c) *propiciar el despido del profesorado contratado*;
- d) *perjudicar al alumno*, que deberá tener más clases con los profesores –en teoría– con menos méritos. Lo que, además, es contradictorio con el aumento de tasas que aquél soporta. Lo lógico sería –y siempre aceptando como premisa que sexenio y calidad van de la mano, lo cual es un postulado, no una realidad demostrable siempre– que quien paga más tenga un servicio de mayor calidad;
- e) *obstaculizar, asimismo, la movilidad*, ya que sobre ese profesorado sin sexenios recaerá la losa de un trabajo docente sin tasa (¿Pero no habíamos quedado que con Bolonia la movilidad es fundamental?);
- f) *despreciar la docencia*, que sería asignada preponderantemente a los menos relevantes;
- g) *establecer mayor rigidez para que las Universidades asignen docencia*, y, por ende, introducir un nuevo problema en un momento difícilísimo en el cual hay reducción de plantillas y recortes sustanciales de presupuesto;
- h) *perjudicar a los profesores más jóvenes*, que verán bloqueada su labor investigadora y su propia formación por la enorme cantidad de clases que deben dar. Pues en los primeros años muchos profesores y profesoras jóvenes no tienen sexenios, no porque no investiguen, sino porque no han tenido tiempo para lograrlos. Ello, además, supone que a medio plazo se *dificulta la renovación equilibrada de las plantillas*, pues se neutraliza la carrera del profesor joven, y con ello la natural evolución del profesorado

En resumen, debe criticarse duramente la frivolidad y desconocimiento radical de un legislador que se deja guiar por cantos de sirena y se muestra incapaz de reconducir la nave hacia buen puerto. No se niega el valor del sexenio –y conste que el autor de estas líneas tiene varios sexenios–, sino su *uso para finalidades que no son las propias de este complemento voluntario*. Si el legislador quiere en serio –y no de boquilla– fomentar la investigación y la obtención de sexenios, lo que tiene que hacer es incentivar más y mejor la obtención de los mismos, regular con más rigor su tramitación, y sobre todo asignar más dinero, y no jugar demagógicamente con la Universidad sin inyectar un euro al fomento de la investigación. Por lo demás, es como mínimo dudoso que un Real Decreto-ley sea la norma adecuada para introducir este cambio: ¿dónde está aquí la extraordinaria y urgente necesidad que reclama el art. 86.1 de la Constitución Española? ¿Es que la economía va a despegar de inmediato por ponerse en práctica esta *ocurrencia* de última hora? Asimismo, es técnicamente discutible que un incentivo que es "voluntario", se convierta en un requisito fundamental para el establecimiento de la dedicación docente. Más discutible todavía es que esto se haga nada menos en una norma de rango legal, confiriendo una rigidez innecesaria a las distintas Universidades que se encuentran, asimismo, en distintas situaciones. Hay algo que no se estructura bien aquí. Es igual que si a un empresario se le tratara peor por no haber obtenido una subvención o cualquier tipo de incentivo de carácter voluntario, tal vez porque ni siquiera se planteó solicitar esa subvención. Hay algo que no encaja ni lógica ni académicamente, ya que parece que a los que menos méritos tienen son a los que se les impone más docencia, como si ésta fuera algo de peor condición, y los alumnos no tuvieran derecho a tener a los mejores docentes, cuando al profesor de verdad lo que en realidad le gusta es ser docente e investigador al mismo tiempo; y la pregunta surge de inmediato: ¿es que la docencia es tan poca cosa?; ¿es que no tiene valor el estar más preparado y obtener más sexenios para enseñar?.

elocuentes, como sucede con el Real Decreto 99/2011, que llega a decir que por primera vez se establecen unos plazos para el doctorado, cuando ha quedado demostrado que no es así, porque el Real Decreto 185/1985 contenía ya una limitación temporal. Ha habido precipitación, y un entendimiento demasiado lineal de la operación que se abordaba. No se puede justificar que sólo prime la empleabilidad, como dice textualmente el Real Decreto 1393/2007, o que se hagan reformas legales sin la adecuada financiación y sin reparar en la fuerte crisis que atravesamos. *Mayor crítica merece, como ya nos consta, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril*, que no sólo aumenta en exceso las tasas para los alumnos, sino que establece demasiada rigidez para la dedicación docente, con claro perjuicio para las Universidades y el mismo profesorado (especialmente el más joven). Lo único que ha preocupado en esta norma de urgencia es la reducción del gasto.

SEXTA.- Predomina en este proceso el peso de los pedagogos⁵⁴, lo cual se comprueba en la terminología, en la insistencia en capacidades, destrezas, etc. Pero, en realidad, no ha habido un debate serio, en parte por la pasividad del profesorado (aunque ha habido sin duda excepciones e hitos de cierto relieve como por ejemplo la firma del manifiesto "Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia) y por la entrega de Rectores y Decanos, que han actuado más como políticos que como universitarios; no así de algunos alumnos (no todos, ciertamente) que han estado a la altura de las circunstancias, y han quedado, desde luego, mejor que muchos profesores y cargos universitarios. Por lo demás, no se ha sabido sopesar las especialidades de cada carrera, con una política de generalización que no es ni adecuada ni justa. No se ha tenido en cuenta, por ejemplo, que, en el caso de Derecho, países tan significativos como Alemania han quedado fuera del proceso de Bolonia. Y en el Reino Unido lo que se ha estimado es que su sistema (Bachelor y Máster) se ajusta perfectamente al EEES, sin realizar cambio alguno.

SÉPTIMA.- En conclusión, la opinión que se puede tener de esta modificación no puede ser positiva, sino muy crítica. Es un artificio político, impulsado por dogmas y tópicos propios del EEES que suenan muy bien en teoría (circulación de profesores, alumnos y personal de administración de servicios, cambio metodológico, acercamiento a Europa, etc.), pero que no se han aplicado con seriedad en la práctica, en la que lo único que se ha apreciado es una lucha para elaborar los planes de estudio, una burocracia absurda y sin sentido, y una falta de financiación que pone en tela de juicio la verdadera voluntad de que ese proceso salga adelante. La prueba es que una persona que no es sospechosa de ser un detractor, como es Carlos BERZOZA, ha afirmado categóricamente que *"el proceso de convergencia en nuestro país ha sido un despropósito"* ("*Sí a Bolonia, pero no así*", *El País*, de 9 de junio de 2008). BORGES decía en su famoso "El Golem" que *"Los artificios y el candor del hombre no tienen fin"*. Se podría decir que aquí no sólo ha habido candor, es decir, ingenuidad y pureza de ánimo; ha existido y existe descarada irresponsabilidad.

54 Hay quien afirma que *"uno tiene la sensación de que los autores de estos planes no han pisado nunca un aula universitaria y su idílica y optimista visión del aprendizaje es meramente doctrinal y teórica"* (F. DE CARRERAS SERRA, "A propósito de Bolonia...", cit., pp. 22-23. Por su parte, J. R. CAPELLA, "La crisis universitaria y Bolonia", *El viejo topo*, núm. 252, 2009, p.15, asevera que la mayor parte de estas innovaciones *"proceden de las Facultades de Pedagogía, con un énfasis en las metodologías docentes y no en los contenidos transmitidos, que tan notables resultados han cosechado ya en la calidad de la enseñanza media"* (y, como cabe imaginar, lo de la "calidad" en la enseñanza media lo dice como ironía).

Anexos⁵⁵

Anexo I. “Bolonia: un camino torcido para el estudio del derecho”

No es la primera vez que en España nos lanzamos a la piscina europea sin saber si tiene agua o no, o si ésta se encuentra en condiciones para poder nadar sin peligro. Arrastramos un papanatismo congénito que hunde sus raíces en el tiempo –por lo menos desde la Ilustración, y sus propuestas europeizantes–, y que parece que no deja de brillar a la menor oportunidad. Ese papanatismo, envuelto con eslóganes políticamente correctos, hace perder la capacidad crítica y reflexiva de muchos, especialmente de aquellos que se sientan en las poltronas de los ministerios o de los que aspiran con el tiempo a cubrir con sus serranos cuerpos tan preciados muebles. Y así se sientan las bases para cometer errores de bulto, que en muchos casos producirán daños difícilmente reparables en el futuro. Algo de esto se está produciendo con el denominado “Proceso de Bolonia”, que pretende implantar el Espacio Europeo de Educación Superior a partir del año 2010, y que, en síntesis, persigue: a) garantizar la homologación de títulos, y b) permitir una mayor movilidad de profesores y estudiantes. En este marco, se propugna una transformación de los métodos de enseñanza, y, por ende, un mayor protagonismo del propio alumno en el aprendizaje, para que adquiera “destrezas”, “habilidades” y “competencias”. No interesa en este artículo abundar en las críticas que a este proceso se hacen (mercantilización de la educación superior, mayor gasto para el estudiante que quiere cursar el máster, la escasa financiación, etc., etc.), sino centrarnos en los efectos que el proceso implica para una carrera como es la de Derecho, que tiene un carácter eminentemente nacional, que exige una formación específica que, quizá, no se pueda asimilar a otras carreras de distinta naturaleza. Por eso recientemente se ha suscrito por cientos de profesores de Derecho de toda España un manifiesto que lleva el significativo título de **“Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia”**, cuyos firmantes principales son maestros reconocidos nacional e internacionalmente (García de Enterría, Díez Picazo, Atienza, Muñoz Machado, Menéndez, Laporta, etc., etc.), y que subraya los peligros que este proceso puede traer para la formación de los juristas. En este manifiesto se dice que este proceso puede *“suponer para los estudios de derecho de nuestro país un paso atrás, seguramente irreversible, que determinará la degradación de las profesiones jurídicas y el empequeñecimiento de la aportación de los juristas a la organización de la convivencia y la estructuración de la sociedad del siglo XXI”*.

Se critica la forma en que se están elaborando los planes de estudios, que tendrá como resultado la formación de un jurista de tono menor, pegado a la letra de la ley, más que a su espíritu, y con una preparación de corte profesional de escasa trascendencia cultural. Y que estos planes, aparte de perseguir en muchos casos una formación meramente generalista, ligera y de carácter más descriptivo que crítico, se centran demasiado en cuestiones subalternas, en habilidades prácticas que cualquier persona normal las aprende muy bien en poco tiempo (formularios de contratos, modelos de demandas o querellas, etc.); en cambio, no se incide en la preparación profunda, científica y cultural, que le permitirá asumir una perspectiva más amplia y más rica, y que le capacite para adaptarse a nuevas situaciones, que necesariamente se definen en un mundo dinámico y globalizado como el actual. Ade-

55 Se refieren aquí distintos artículos de opinión del autor que afectan directamente al tema que se analiza, y que han sido publicados en medios digitales, salvo alguno que está inédito todavía.

más, se olvida algo esencial: que la Universidad tiene fines propios, y no puede convertirse en un simple instrumento del mercado. De forma que la formación en Derecho no puede aspirar exclusivamente a satisfacer las necesidades de éste. Un jurista bien formado es algo más que un leguleyo que domina destrezas y habilidades prácticas, sin saber qué finalidad social o económica persiguen tales habilidades y destrezas. El pragmatismo tiene alas muy cortas, y no permite volar más allá de lo concreto y lo inmediato (Ortega y Gasset calificaba al pragmatismo norteamericano de una tesis “*tan audaz como ingenua*”). Es éste el error en el que incurren los llamados “prácticos”, que son incapaces de elevar el dintel de su preparación más allá de lo que tienen que hacer mañana. Pero una formación universitaria tiene, justamente, que romper con firmeza estos estrechos límites. Una formación jurídica sería no sólo se circunscribe a saber el qué, sino que tiene que conocer el cuándo, el porqué, el cómo y el para qué. No basta con saber qué es la propiedad, o la libertad religiosa, o el recurso contencioso-administrativo, sino que es preciso conocer cuándo surgen, por qué se mantienen, cómo se aplican y para qué sirven. Quedarse en lo superficial, en lo fácil, sólo forma individuos acrílicos, manejables por el poder de turno, que carecen de los recursos intelectuales para cuestionar o valorar lo que éste haga. Individuos, por tanto, no sólo menos capacitados, sino menos libres, sujetos a todo tipo de peligros derivados de la demagogia, los caudillismos y la superstición. Con un sistema de enseñanza tan ligero se produciría, sin duda, un aterrador acercamiento a las cosmovisiones de *Un mundo feliz*, de Huxley; *1984*, de Orwell y *Fahrenheit 451*, de Ray Bradbury; es decir, sociedades de hombres y mujeres que se ajustaran a unos cánones prefijados por el poder, y que, por ello mismo, serían dóciles, felices y muy eficaces. ¿Para qué leer y pensar, si ya el poder lo hace por nosotros, y, siguiendo sus normas, seremos felices y rentables? Eso de reflexionar sería el refugio de los aburridos y de los inútiles, que no tienen nada mejor que hacer. Pero es evidente que, con esta forma de concebir la enseñanza superior, tendríamos, eso sí, *más “sujetos” felices, pero menos “personas” activas.*

La enseñanza universitaria está destinada a formar hombres y mujeres libres y configurar una sociedad plural, donde la igualdad y la justicia sean valores reconocidos y estimados, como, por otra parte, establece el mismo artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978. Por tanto, debe situar “*a la persona en el centro de su actuación*”, como dice textualmente el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000. Ojo: a la persona, no a las empresas o a una determinada concepción ideológica, o concreto modelo económico, que tienen un valor relativo, frente al valor sustancial, absoluto y permanente de la persona. Por eso el manifiesto dice certeramente: “*El riesgo que corremos es evidente: la creación de un jurista menor, liviano y acrílico, con tendencia al pragmatismo de vía estrecha y a la docilidad, incapaz de elevarse por encima de las pequeñas y eventuales regulaciones del día para proyectar una verdadera mirada profesional al mundo del derecho. Casi todo el derecho que vaya aprendiendo de esta forma estará derogado antes de que acabe sus estudios de grado.*”

El manifiesto dice también algo relevante, que conviene tener en cuenta a efectos de no asumir el proceso de Bolonia en Derecho: “*Las primeras experiencias del proceso de Bolonia aplicado al derecho han sido en algunos países tan desastrosas que han determinado su abandono. El más admirado entre nosotros desde el punto de vista de estos estudios, Alemania, simplemente ha declinado la invitación europea a unirse a la aventura. En las pocas Facultades españolas que ya se están impartiendo se ha conseguido que funcionen sin ruidos simplemente porque los estudios según el plan ¡son más fáciles que los anteriores!*

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

De hecho se trata de continuar en la infantilización del estudiante universitario mediante simples manuales, "deberes" semanales sencillos, y controles periódicos de examen, como en la enseñanza secundaria. Todo ello ha de llevarnos al convencimiento de que el proceso de Bolonia tal y como está siendo proyectado sobre los estudios de Derecho, supondrá con toda probabilidad una degradación de la formación del jurista y un perjuicio social irreparable para el futuro de la construcción de la sociedad española (...). Sencillamente no tendremos juristas aptos para afrontar el futuro".

El diagnóstico y el pronóstico de este manifiesto es tan demoledor como alarmante y certero: ¿hay alguien que, seriamente, piense que con estos mimbres se puede construir algo verdaderamente valioso?; ¿se puede ser tan ingenuo como para creer que con una rebaja de años, contenidos y materias se enriquecen nuestros estudiantes, esto es, nuestros hombres y mujeres del futuro?; ¿y qué hacer con los temarios para oposiciones para Abogados del Estado, para Jueces, Fiscales, Inspectores, Notarios, Registradores de la Propiedad, etc., etc.? Es obvio que nada de esto se ha ponderado adecuadamente. Por eso hay que convenir con personas tan poco sospechosas como Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Joseph Aguiló, Juan Manuel Navarro Cordón, Ramón Rodríguez, José Luis Pardo y Fernando Savater ("Preguntas sobre Bolonia", *El País*, de 30 de marzo de 2009), que *"es casi imposible no pensar que lo que la reforma de Bolonia va a producir en un futuro inmediato, con la sustitución de las licenciaturas por grados, es justamente una degradación de los estudios y de las titulaciones, o sea, los graduados de mañana sabrán menos que los licenciados de hoy y tendrán un título que les abrirá menos oportunidades laborales. ¿O alguien cree que por arte de birlibirloque, aun contando con el concurso de pedagogos y psicólogos, lo que antes se aprendía en cinco años va a poder ahora asimilarse en cuatro?"*.

No cabe engañarse: lo que no puede ser, no puede ser, y, además, es imposible. Por eso hay que animarse y firmar este manifiesto, que se puede encontrar en Internet sin ninguna dificultad. De lo contrario, es palmario que Bolonia es un camino torcido para el estudio del Derecho.

Anexo II. "El oscuro horizonte del profesorado universitario"

La Universidad de nuestros días vive un proceso profundo de transformación. En este proceso la figura del profesor o profesora se está modificando a marchas forzadas por virtud de una legislación y de unos puntos de vista que se han impuesto sin discernir adecuadamente las consecuencias que tienen para la posición y las funciones que desarrolla el profesor universitario. Hay muchos factores que auguran un oscuro horizonte del profesor, y que apuntan hacia una degradación –todavía mayor– de su papel y estatus, y que podríamos sintetizar en: a) una desacreditación del profesor, en general, y del universitario, en particular; b) un inadecuado, y, en ocasiones, arbitrario procedimiento para acceder y promocionar en la condición de profesor; c) un sistema de retribuciones deficiente –por excesivamente discrecional– e insuficiente, pues no se corresponde con su nivel de cualificación ni con la importante función que ejerce; y d) un desequilibrio pernicioso entre su labor de investigación y su actividad docente, derivado de la implantación del llamado "Plan Bolonia", y de la importante crisis económica que estamos sufriendo los últimos años. Veamos con algún detenimiento estos factores:

a) *Una desacreditación del profesor, en general, y del universitario, en particular*

Sabido es que el profesor no tiene, en general, un reconocimiento paralelo a la cualificación y función social que desempeña. Los profesores, desde hace décadas, han sufrido un acendrado proceso de desacreditación, tanto en la enseñanza primaria, como en la secundaria y en la universitaria. Las recientes Leyes aprobadas en Madrid o Valencia sobre la autoridad del profesor son una prueba irrefutable de lo que se afirma: que deba reconocerse por Ley algo que una sociedad sana y madura debería asumir como algo natural es un mal síntoma. Pero así ha acontecido. En el ámbito universitario, la situación no es mejor. Desde hace años se mantiene, por ejemplo, un sistema de retribuciones no sólo insuficiente, sino excesivamente discrecional, con uso de métodos claramente cuestionables como el de las famosas encuestas (que, si se hacen bien, pueden resultar elocuentes y útiles, pero que en la mayoría de las ocasiones ni siquiera se formulan con seriedad) o el de los sexenios de investigación y los complementos retributivos autonómicos, que desde luego ayudan poco a dar seguridad jurídica al profesor.

Las trincheras desde las cuales se ha destrozado la figura del profesor se han instalado tanto en la derecha como en la izquierda. Desde una perspectiva, por así decir, progresista, se ha propiciado una superación de la figura del profesor tradicional, del profesor de palmeta y pajarita, por otra que se acerca más a la del colega, a la del entrenador, que a la intrínseca del profesor, que, por su propio carácter, tiene que tener *autoridad*, esto es, el crédito social que le otorga un cuerpo de conocimientos y aptitudes que le dan un valor añadido, que es, como es natural, lo que legitima su labor. Pero no, desde esta perspectiva progresista se ha tratado de presentar la autoridad bien entendida como algo de “fachas”, como algo del pasado que se debía superar. Bien es verdad que en la época de Franco, y en la propia transición hacia la democracia, había profesores elogiados, pero, asimismo, detestados, auténticos déspotas, cuando no sádicos, que se aplicaban con una crueldad y un cinismo que les descalificaba de raíz. Sujetos que nunca deberían haber pisado un aula porque, por no tener, no tenían ni calidad humana. Hay varias películas sobre la época que retratan esta situación inadmisibles en un país serio (últimamente *Pan negro*, 2010). Pero una cosa es el autoritarismo y otra la autoridad; un profesor sin autoridad es como un conductor de camión sin carné de conducir, es decir, alguien que no es válido para su función. La consecuencia de todo esto es que el profesor ha pasado, sobre todo en las enseñanzas primaria y secundaria, de evaluar a “motivar” al alumno; de imponer a “consensuar”, y de corregir –que en sí mismo no es algo malo si se sabe hacer– a sólo “sugerir”, no sea que el alumno se traumatice o la familia de éste se moleste.

Desde la trinchera tradicionalista, tampoco se han quedado cortos a la hora de disparar inmisericordemente contra el profesor. Junto a las consabidas diatribas de que antes se estudiaba más, y que los sistemas y los alumnos eran mejores, se ha ninguneado, sobre todo en el ámbito universitario, a todos los profesores que adquirieron su plaza a partir de la importante, por lo demás, Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983. Al profesor, y, en particular, al catedrático de la LORU, se contraponía otro supuestamente superior en conocimientos y capacidad. Desde esta óptica, lo anterior era por sistema mejor por haber –se decía– superado unas oposiciones muy duras que le convertían en un “pata negra” frente a unos advenedizos que se alzan con la cátedra o la titularidad sin pasar por el martirio que los acreditaba en el santoral de la Universidad. Claro que esta afirmación no lograba explicar, y mucho menos justificar, por qué la investigación era tan pobre en esa

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

época anterior, ni por qué la Universidad española no era homologable a otras de nuestro entorno. Tampoco se explicaba la razón de las famosas oposiciones patrióticas, que seguían a las licenciaturas y doctorados patrióticos también, como ha señalado un autor particularmente cualificado como A. Embid Irujo (*La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Madrid, 2000). Pero así y todo se ensalzaba el pasado de forma romántica para degradar al presente. Como es obvio, esta fue la primera verdad a medias –que es mucho peor que la auténtica mentira, pues se blinda con una pátina de certeza que trata de confundir al que recibe el mensaje– a la cual siguieron otras que sirvieron de base y plataforma para una crítica descarnada al modelo que se implantó, y que suponía una desvalorización general del profesorado (endogamia, corruptelas, mediocridad, provincianismo científico, autonomía universitaria mal entendida, etc., etc.). Con ello no se quiere decir que estas críticas, en muchos casos, estuvieran injustificadas. *Lo que se intenta subrayar es que han servido como artillería para desacreditar globalmente al profesorado*, que es algo distinto. Pues bien, producto de esa crítica es la Ley Orgánica de Universidades de 2001, que impulsó el Gobierno del Partido Popular en la legislatura 2000-2004, y que cambia el sistema de acceso.

b) Un inadecuado y, en ocasiones, arbitrario procedimiento para acceder y promocionar en la condición de profesor

Partiendo de la base de que mucha de esa crítica contra la LORU de 1983 era correcta, pues, ciertamente, se produjeron escandalosos casos de favoritismo local, y ello era, por tanto, injusto e ineficaz, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades incorporó el sistema de habilitación nacional, que se parecía en algo al viejo sistema de oposiciones, pero que no cubría las plazas vacantes, sino que sólo concedía a los que superasen las pruebas un certificado para presentarse a los concursos de acceso que, éstos sí, ya caían en el campo más crudo de la endogamia y el localismo. Pero es justo reconocer el relativo avance que supuso el sistema: un tribunal de siete miembros escogidos por sorteo entre personas de amplio currículum y méritos reconocidos siempre es una garantía de calidad. No obstante, esta Ley fue objeto de una ardorosa oposición, sobre todo desde los rectorados, lo cual, andando el tiempo, cristalizará en la reforma llevada a cabo por virtud de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que acabó con el sistema de habilitación nacional, y lo ha reemplazado por el de acreditación. Esta “acreditación” se atribuye a la ANECA, “Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación” (que ya había sido creada desde 2002), y se basa en un procedimiento en el cual se computan los méritos docentes, de investigación y de gestión de los candidatos, sin que exista *númerus clausus* ni siquiera prueba pública alguna. Lo cual es sorprendente y desde luego muy criticable, pues sin la presencia física del candidato o candidata se puede acreditar a una persona que carezca de la habilidad mínima para hablar en público. O, caricaturizando un poco, se puede dar el certificado a un mudo o a un tartamudo, lo cual es, como mínimo, curioso. Ello sin contar con el hecho de que no se garantiza que ese candidato o candidata sepa verdaderamente su programa. Éstos son, desde una perspectiva genérica, los fallos más evidentes y pintorescos del sistema: que suministra la posibilidad de que una persona que no tiene habilidades dialécticas se pueda convertir, después del pertinente concurso, en nada menos que Catedrático o Profesor Titular de Universidad, y que, para más inri, ni siquiera sepa bien el programa de su asignatura (pues no lo ha probado en la pertinente prueba presencial).

Pero los fallos del nuevo sistema implantado en el año 2007 no quedan aquí. Recientemente un especialista en Derecho Administrativo ha afirmado que la ANECA es, sencillamente,

una Fundación ilegal, pues el Ordenamiento jurídico impide que las Fundaciones dispongan de poderes públicos (J. E. Soriano, “La ANECA: una fundación ilegal”, *El Imparcial*, de 23 de diciembre de 2010); por no hablar de la crítica que desde hace años han hecho ilustres comentaristas de las cuestiones universitarias, como Andrés de la Oliva, o los mismos sindicatos, que han censurado su opacidad y la vulneración de aspectos tan esenciales para un Estado de Derecho como las normas sobre abstención y recusación, la falta de motivación de sus resoluciones o el incumplimiento sistemático de los criterios que se han fijado en los baremos. Si a esto se le añade que los evaluadores no son expertos en las respectivas áreas (Soriano en el artículo mencionado habla de “ignorantes”, en el preciso sentido técnico), el panorama no puede ser más desolador para el profesor universitario, para su acceso y progresión profesional, y, desde luego, desanima a cualquiera, pues ya no es sólo que deba luchar contra la endogamia y el localismo en el subsiguiente concurso que se establezca para ocupar la plaza, sino que en el estadio previo —en el de la acreditación— su situación es más propia de un súbdito del Antiguo Régimen que de un ciudadano de un Estado Constitucional, que supuestamente tiene unos derechos fundamentales y unas libertades públicas, entre los cuales está el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24. 1 de la Carta Magna).

c) Un sistema de retribuciones deficiente —por excesivamente discrecional— e insuficiente, pues no se corresponde con su nivel de cualificación ni con la importante función que ejerce

Pero el horizonte no mejora en otra cuestión esencial: en la de las retribuciones. Como funcionario, el profesor universitario tiene unas retribuciones básicas y otras retribuciones complementarias. Si las básicas no plantean, a priori, ninguna objeción, salvo la relativa a su inadecuación al papel que desempeña el profesor, pues deberían ser superiores, las complementarias son como para echarse a temblar, pues en ellas la discrecionalidad señorea todo el procedimiento. El Real Decreto 1086/ 1989, de 28 de agosto, de retribuciones del profesorado universitario estableció la regulación de distintos complementos, muchos de los cuales se basan en elementos tan inseguros que desaniman, más que motivan, al profesorado universitario, y que, de alguna manera, vician su actividad. Con independencia del tema de las encuestas anónimas a los alumnos, que se han usado para otorgar el complemento de méritos docentes (vid. Isabel M.^a DE LOS MOZOS, “A propósito del régimen retributivo de catedráticos y profesores titulares de universidad y de escuela universitaria: algunas evidencias y algunas dudas en el marco de la reforma legislativa”, *Actualidad Administrativa* núm. 39, 2002), los célebres sexenios —que hoy son reconocidos, con toda justeza, como un índice de calidad—, no sólo están muy mal pagados, sino que se otorgan a través de un procedimiento que no es el más adecuado en un Estado de Derecho; procedimiento que consiste en otorgarle omnímodo poder a unos órganos colegiados (los Comités Asesores), que funcionan sin dar cuenta de forma detallada de su actuación, y en entender que es motivación la asignación de una cifra (art. 15.2 de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 6 de octubre de 2005) que no justifica nada. Esta forma de proceder, por desgracia, ha sido ratificada por el mismo Tribunal Supremo (STS de 5 de julio de 1996) y por el Tribunal Constitucional (STC 17/2009, de 26 de enero, que resolvió una impugnación de un catedrático de Derecho penal)⁵⁶.

Por lo que se refiere a los complementos retributivos que se conceden por las Comunidades Autónomas, la situación es parecida: reina una discrecionalidad evidente, además de supo-

⁵⁶ Véase la crítica que se formula sobre el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril en la nota 53.

ner en algunos casos la permanente recopilación de datos para renovar los complementos. Por lo demás, estos complementos producen otra situación inaceptable: la existencia de una disparidad de sueldos entre funcionarios del mismo nivel (véase, *El País*, de 5 de junio de 2006, que decía: “*El sueldo de un profesor universitario puede variar 10.000€ según Comunidad*”). Ello comporta, pues, que hay unas retribuciones regladas y otras discrecionales. Pero esta discrecionalidad resulta a todas luces excesiva, porque no tiene en cuenta aspectos o elementos que son perfectamente objetivables, y, además, genera una desigualdad que carece de total justificación entre profesores de distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, y de forma sorprendente, la ampara los más altos tribunales con peregrinas excusas –que no razones–, relativas a la “discrecionalidad técnica”, y que comportan, de hecho, la absoluta falta de motivación, y, por ende, la imposibilidad de recurrir con éxito las resoluciones de la Administración, como revela el caso citado de la STC de 26 de enero de 2009. *Un mínimo de respeto a la figura del profesor universitario reclama una revisión de este sistema de retribuciones, puesto que no resiste una crítica desde el punto de vista de la legalidad, la certeza y la objetividad. Tener parte de las retribuciones sujeta a una discrecionalidad de este calibre no puede sostenerse si de verdad se quiere otorgar al profesorado universitario el reconocimiento que merece.*

Por si esto fuera poco, la desaforada crisis que padecemos ha ¿justificado? la rebaja de las retribuciones a los funcionarios, y, por tanto, a los profesores universitarios funcionarios, en un momento –paradojas del destino sin duda– en el cual ven aumentado su trabajo como resultado del proceso de Bolonia. ¿Alguien da más?

d) Un desequilibrio pernicioso entre su labor de investigación y su actividad docente, derivado de la implantación del llamado “Plan Bolonia”, y de la importante crisis económica que estamos sufriendo los últimos años

El proceso de Bolonia –pomposamente llamado Espacio Europeo de Enseñanza Superior–, ha sido otra prueba más del papanatismo patrio. Ya han sido muchas las denuncias que se han hecho, y no conviene repetir las de nuevo. Lo que sí importa ahora resaltar es que se intenta hacer “a coste cero”, sin aumentar plantillas –es más, se han reducido, puesto que muchos profesores asociados buenos y que prestaban un servicio de calidad simplemente se han ido de la Universidad por lo irrisorio y grotesco de sus retribuciones– lo que es tanto como pretender la cuadratura del círculo. Salvo que se produzca el milagro de los panes y los peces, el aumento de trabajo está asegurado: la imposición de numerosas tutorías, la dirección y corrección de múltiples trabajos, las prácticas y un largo etcétera tendrán ocupados a los profesores universitarios de forma evidente. Si a ello le añadimos las consultas por vía electrónica, la evaluación, las revisiones de exámenes, la coordinación de asignaturas, la firma de actas o la asistencia a Juntas de Facultad, Consejos de Departamento y al sinnúmero de órganos colegiados universitarios, el activismo más improductivo está asegurado. El problema, además, se agrava por la falta de equipos, pues hay muchos Departamentos o áreas en las que cada uno va por libre, sin tener en cuenta la visión de conjunto, y sin participar en el proyecto colectivo. Lo que supone, por tanto, la concentración del trabajo individual. Con esta situación es evidente que docencia e investigación quedan notablemente desequilibradas. La *Carta Magna de las Universidades Europeas* (Bolonia, 1988), destaca entre sus principios fundamentales que en la Universidad “*la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora, a fin de que la enseñanza siga tanto la evolución de las necesidades como las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos*”;

la propia Ley Orgánica de Universidades también nos lo dice: el profesor universitario es un docente, pero, también, es un investigador, y ambas tareas van ligadas de forma inescindible, salvo que se quiera otro tipo de profesor más cercano al burócrata o al repetidor de temas y no al profesor que reflexiona e investiga seriamente para enriquecer sus clases y servir mejor a la sociedad. En estos meses que se ha puesto de moda el cardenal inglés John Henry Newman, convendría recordar lo que éste decía, con evidente sabiduría, en sus *Discursos sobre el fin y la naturaleza de la educación universitaria*: “*Quien dedica su día a transmitir el saber que posee, difícilmente tiene tiempo para adquirir saber nuevo. El sentido común de la humanidad ha asociado la búsqueda de la verdad con el aislamiento y la quietud*”

Con el vigente modelo que se implanta a coste cero no se puede abordar la tarea investigadora con la debida atención y sosiego, puesto que el profesor se esclaviza al someterse de forma ineluctable a un activismo cerril, mediatizado por clases, tutorías, correos electrónicos y, en general, una labor ingente caracterizada por su escaso valor formativo. La consecuencia es palmaria: se resta importancia a la investigación, esto es, al estudio, la reflexión, la verificación de datos, la elaboración de artículos o libros, etc., y se prima la docencia; pero como ésta sin aquélla pierde calidad auténtica, el resultado es un empobrecimiento. Que nadie se sorprenda, entonces, de que no figure ninguna Universidad española entre las primeras del mundo (a pesar de que, por otra parte –y tampoco en esto hay que ser papanatas– estas listas o *rankings* están sesgados siempre), ni que se realicen inventos con mayor eficacia. Si se anega de trabajo docente al profesor, no se le puede luego pedir excelencias investigadoras. *Por tanto, el horizonte no es que sea oscuro, es casi negro, y no sólo para el profesorado, sino para la sociedad, porque con este Plan Bolonia el rigor y la excelencia, que son los dos objetivos irrenunciables que debe tener una Universidad que se precie de serlo, están mucho más lejos.* Pretender llevar a cabo una transformación de este calado sin una buena dotación de recursos económicos y personales es, con todos los respetos, una broma; pero una broma pesada.

Anexo III. “La universidad como problema de estado”

Es habitual hablar de *problema de Estado* para referirse a un asunto de gran envergadura, a una cuestión que trasciende los límites de lo local, sectorial o profesional, pues toca de lleno el corazón de la Sociedad en su conjunto. Hoy la Universidad es sin duda un problema de este tipo; problema porque sus carencias e incógnitas son notorias y precisan una solución equilibrada, más allá que la que puede aportar una lógica estrictamente corporativista o un espejismo europeísta del que tan propicios a enamorarse son algunos. De “Estado” porque es a éste al que corresponde estudiar y establecer las soluciones estratégicas, legislativas y administrativas adecuadas que permitan superar el descalabro que se observa en el momento presente, sobre todo con ocasión de la implantación apresurada y tosca del conocido como “Plan Bolonia”. Hoy más que nunca la vocación universalista de la Universidad es patente, y no puede encerrarse esta institución, por tanto, en reductos localistas y gremiales, pero tampoco puede perderse en juegos políticos malabares que sólo pretenden tener efecto cara a la galería, y no de forma estable y duradera. Dicho de otra manera: la Universidad como institución centenaria, que ha aportado sabiduría y equilibrio a muchas Sociedades, es un asunto demasiado serio y trascendente como para dejarlo exclusivamente en poder de los políticos regionales o estatales, o bajo la égida de los gremios, las escuelas y las camarillas universitarias, que están condicionadas muchas veces por una

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

lógica estrecha, por no decir que miserable, con sus luchas pequeñas para conservar cotas de poder vacías de cualquier efecto social positivo. Se impone, pues, un consenso, un acercamiento de posturas en orden a propiciar la reforma del modelo actual y la implantación de un sistema que tenga como fundamentos el conocimiento de la verdad, el desarrollo de la persona, el rigor y el afán de excelencia. De manera sintética podemos convenir de forma general que *verdad, persona, rigor y excelencia son elementos basilares sin los cuales la Universidad sencillamente no merece tal nombre*. La Universidad del siglo XXI debe, por consiguiente, abandonar las vías falsas de la demagogia, el caciquismo anulador de la libertad intelectual, el democratismo mal entendido –sobre todo en lo relativo a la organización universitaria, claramente deficiente en los últimos treinta años⁵⁷– y el politiquero de bajo vuelo practicado no sólo por los propios políticos sino por universitarios disfrazados de políticos; vías falsas que han conducido al lugar que hoy habitamos, lleno de hojarasca estéril y carente de cimientos sólidos para que el saber, la investigación, la buena docencia y la crítica seria desplieguen todas sus posibilidades. Es un hecho que la Universidad hoy no sólo está en crisis, sino que muestra palmarios signos de una severa enfermedad contagiada por sujetos externos a la misma, y que se puede apreciar en la errónea pretensión de convertir esta institución en una plataforma para beneficiar a las empresas y medrar en la vida política, dejando de lado la búsqueda de la verdad y el beneficio a la Sociedad, que es mucho más que la empresa privada (si bien ésta debe ser también tenida muy en cuenta para el futuro profesional). Esta observación está hoy bastante definida desde perspectivas ideológicas y religiosas muy diversas, como lo prueban las afirmaciones de Benedicto XVI en su discurso a los profesores en El Escorial, el 19 de agosto de 2011 (*“La Universidad encarna, pues, un ideal que no debe desvirtuarse ni por ideologías cerradas al diálogo racional, ni por servilismos a una lógica utilitarista de simple mercado, que ve al hombre como mero consumidor”*). Cfr. www.vatican.va, Benedicto XVI, Discursos, agosto de 2011, “Encuentro con los jóvenes profesores universitarios en la Basílica de San Lorenzo de El Escorial”) o las denuncias de Carlos FERNÁNDEZ LIRIA (“Prologo” al libro *Bolonia no existe. La destrucción de la Universidad europea*). La Universidad tiene que ser, asimismo, una instancia crítica, que ofrezca soluciones alternativas a las estrictamente económicas para el desarrollo de las personas. Su preocupación debe ser, desde luego, mucho más profunda que la que revela el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que destaca como un hito que la *“nueva organización de las enseñanzas incrementará la empleabilidad (sic) de los titulados”* (Exposición de Motivos), y que las enseñanzas de Grado están orientadas *“a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales”* (art. 9.1). En este punto, hay un indudable empobrecimiento científico y cultural si se compara este propósito meramente economicista con lo que decía el artículo 1.2 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, que señalaba como funciones de la Universidad la *creación, transmisión, desarrollo, etc. de la ciencia y la técnica, la “preparación para el ejercicio de actividades profesionales”, el apoyo científico y técnico y la extensión de la cultura universitaria*, que, en sustancia, coincide con lo establecido en el artículo 1.2 de la más reciente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (LOU), reformada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Un hombre o una mujer son algo más que consumidores, trabajadores o profesionales. Creer que son reconducibles a esos

57 Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “La reforma de la organización universitaria”, en AA. VV. *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Libro-homenaje al prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002; publicado asimismo en *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, núm. 6, 2001, pp.319-342. También, del mismo autor, “Reflexiones preliminares sobre la organización universitaria establecida por la Ley Orgánica de Universidades”, *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2003, pp. 235-264.

arquetipos, y que sólo éstos deben tener peso, es abandonarse al utilitarismo más cerrado, al relativismo y, posiblemente, a largo plazo, a un nihilismo oscuro y desolado. Una mujer y un hombre son personas que deben asumir una posición activa en la Sociedad, y deben formarse sólidamente y tener criterios propios que les permitan enfrentarse al maremágnum de informaciones, datos, argumentos y simulacros que invaden su espacio en esta sociedad de la información. Si sólo se aspira a formar a profesionales intercambiables y, por ende, sustituibles para que sean útiles a las empresas, probablemente las generaciones futuras cuando desmenuden las cosas que hoy se están haciendo y sufran las consecuencias de tanta frivolidad serán muy duras en los juicios que emitan sobre la actual situación. El juicio presente de los contemporáneos se puede manipular por técnicas que muchos manejan con desparpajo (tergiversación, suscitar el miedo, manejar medias verdades, insistir en unos datos y eludir otros, decir lo que se espera escuchar para confirmar el prejuicio ya establecido, etc.); el que se emita en el futuro, cuando las tensiones y los intereses ya estén superados y los ídolos actuales se batan en retirada, es improbable que se deje confundir. Será más certero e implacable.

El Plan Bolonia, a pesar de no estar basado en ningún Tratado Internacional vinculante, sino en una mera Declaración de 19 de junio de 1999, se ha impuesto desde las esferas políticas sin el oportuno debate –así lo han destacado, por ejemplo, L. MARTÍN REBOLLO y T. RECIO, “Bewitched, Bothered and Bewildered”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, p. 53, y la adecuada reflexión, y sin dar participación efectiva y suficiente a los afectados directamente (profesores, alumnos)–. El mismo Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, denunció en su momento la “implantación silenciosa del proceso de Bolonia” (Informe de 2008). Carlos FERNÁNDEZ LIRIA y Clara SERRANO GARCÍA en el opúsculo incendiario *El Plan Bolonia* (Catarata, Madrid, 2009, pp. 24 y ss.) hablan sin recato de “chantaje” en la imposición del Plan, y atribuyen a la ANECA el papel de instrumento esencial para llevarlo a cabo con sus evaluaciones, aprobaciones y libros blancos. Es insólito que un proceso que ha comportado poner *patas arriba* la Universidad española se haya despachado con tanta ligereza, con eslóganes estridentes y apresuramientos innecesarios que nadie exigía. Siendo un poco provocador, cabría pensar que muchos políticos de escasas luces y rectores ambiciosos, que, en el fondo, sólo quieren moqueta y poder, consideran que “Bolonia” alude ipso facto a Europa, a la excelencia de la elogiada Universidad italiana, y que por la mera invocación del nombre ya se produciría el cambio ansiado, y las Universidades españolas se convertirían en el paraíso educativo soñado. Pero esto sólo lo creen los papanatas o los poco informados, que se dejan llevar por lo último, por el mero hecho de serlo, confundiendo lo urgente con lo importante, y los ecos con las voces. La superficialidad e irresponsabilidad con la cual se está llevando a cabo el proceso de Bolonia es desde luego preocupante. Hay rectores que, incluso, presumen de llevar a cabo este impresionante cambio en ¡dos años!, cuando supuestamente tendría que haberse hecho en diez. Y, además, lo dicen como si hubieran hecho algo meritorio por lo que habría que felicitarles y concederles premios. Esto da una idea de por dónde andamos. Por tanto, es obvio que esta transformación de títulos (grado, máster y doctorado, art. 8 del Real Decreto 1393/2007, ya mencionado) y de metodología (conocimientos, destrezas, competencias, evaluación continua, prácticas) se ha hecho de forma excesivamente rápida, con una generalidad un poco inconsciente –no todas las disciplinas pueden ser tratadas de igual manera– y sin la suficiente dotación económica para infraestructuras, medios materiales y personales. Realizar un cambio de esta envergadura en una época de crisis tan importante como la que vivimos

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

es olvidar la máxima ignaciana según la cual *no se deben hacer mudanzas en los tiempos de tribulación*. Hacerlo a coste cero es, sencillamente, una tropelía, porque los supuestos beneficios que el cambio puede traer, y que están por demostrar, quedan, como es natural, en el aire, y supeditados a unos presupuestos cada vez más modestos.

Lo que sí es evidente es que los resultados están por ver, pero es presumible que no sean precisamente buenos ni para los estudiantes, que verán con toda probabilidad disminuidos sus conocimientos (hay ya denuncias claras de esta perversión, como se observa en el manifiesto firmado por cientos de profesores, "Saquemos los estudios de Derecho de Bolonia"), ni para los profesores, que han sufrido, sufren y sufrirán una implantación a contrarreloj y a coste cero, con un aumento desmesurado de horas de trabajo y una disminución de sus retribuciones, con lo que ello tiene de perjuicio para su vida y para su formación y progresión profesional. Sobrecargados de docencia, corrección de trabajos, prácticas, tutorías sin tasa, etc., etc. no podrán enriquecer su currículum, con una ANECA vigilante en la observancia de obviedades, y con criterios más bien cuestionables cuando no arbitrarios a la hora de adoptar resoluciones. Ante este hecho se ha impuesto el silencio. La famosa autonomía universitaria por la que tanto se luchó hace unas décadas parece que está ausente, la libertad académica y de cátedra se encuentran seriamente transformadas, por no decir que mermadas. La Universidad se parece cada día más a un instituto o un colegio, pero en todo; es decir, incluida la enorme pérdida de rigor que se ha producido en las últimas décadas que ha comportado que la enseñanza en España reciba continuamente varapalos en los informes que se elaboran. ¿A alguien se le ha ocurrido pensar cuál es la cobertura para imponer porque sí unas determinadas horas de práctica a unos catedráticos y profesores que tienen la libertad de cátedra, y que, por tanto, saben perfectamente cuándo se debe dar teoría y cuándo procede la clase práctica? ¿Por qué las prácticas deben ser de una determinada manera, y por un tiempo prefijado? ¿Por qué la ANECA se ha convertido en la coartada para un nuevo tipo de centralismo, más inaceptable cuando sus mismas bases jurídicas son tan frágiles, como han denunciado especialistas como SORIANO en el artículo "A ANACA: una fundación ilegal", *El Imparcial*, de 23 de diciembre de 2010? ¿Por qué se ha impuesto un sistema que a casi nadie gusta y que supone la transformación radical del modelo universitario? Ciertamente, el modelo LRU no era el mejor, pero por lo menos no convertía a la Universidad en un Instituto de nuevo cuño. Y nadie puede negar que los catedráticos y, en general, profesores tenían un ámbito propio que se respetaba. Hoy, en cambio, el intervencionismo administrativo es excesivo, innecesario e improductivo. El profesor, por muy catedrático que sea, se ha convertido en un convidado de piedra, al que no le consultan para imponer un Plan, y encima tiene que cumplir con requisitos y trámites innecesarios cuando no humillantes. Hace ya algunos años un universitario de raza, Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, denunciaba la existencia de los exámenes de febrero, que obstaculizaban la labor del profesor, y ponía el grito en el cielo para algo que hoy está completamente asumido, y sobrepasado con creces, porque hoy el profesor, en muchos casos, es un antipático (para el alumno) examinador. Decía: "*¿Qué mal quiere la sociedad española a sus profesores universitarios, cuando en lugar de animarles a estudiar y aumentar los saberes les empuja, más y más, con la carga inútil y humillante, por innecesaria y excesiva del esfuerzo examinador. Horas y horas, repito, en un país no sobrado de ciencia, empobreciéndose, cuando estaban llamados a desarrollar saberes. Y conste –afirmaba– que el empobrecimiento de los profesores no es más que adelanto del empobrecimiento de los alumnos, del empobrecimiento general de la sociedad*" (*A vueltas con la Universidad*, Civitas, Madrid, 1990, p. 144). Si eso

lo decía para unos simples exámenes, ¿qué no argumentaría contra las excentricidades que se imponen hoy –porque no se acuerdan, se imponen– con la invocación del Plan Bolonia? ¿Qué artillería dialéctica podría emplearse para una imposición de trámites absolutamente prescindibles? Se insiste: la Universidad está mal, peor de lo que algunos piensan y quieren creer, un poco por mantener la autoestima. Por consiguiente, ante esta situación sólo procede una reacción en el ámbito legislativo, estratégico y administrativo, y un consenso amplio –preferentemente entre los dos grandes partidos, PP y PSOE– para establecer unas bases sólidas sobre las cuales forjar una Universidad más eficaz en orden al cumplimiento de sus auténticas funciones. Desde mi modesta opinión, estas bases deben:

- a) recuperar con todos sus efectos la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la libertad académica, estableciendo unos fundamentos jurídicos consistentes para la ANECA (que hoy no los tiene), pero sin que ésta usurpe terrenos que no son suyos por imperativo legal. El poder que se le acepta a la ANECA en muchos asuntos de planes, titulaciones, etc. es como mínimo cuestionable, y necesitado de una severa restricción. Pero es que en muchas ocasiones, sencillamente, su actuación es incorrecta cuando no ilegal. Así se comprueba, por ejemplo, con la impugnación del Colegio General de Ingenieros Industriales de un máster en Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias del campus de Lugo por no cumplir con *“los requisitos mínimos para adquirir las competencias de la profesión”* (*El Correo gallego* de 14 de diciembre de 2010), o con las denuncias que han hecho los Sindicatos o el mismo Defensor del Pueblo, que han puesto de relieve la falta de transparencia y objetividad en los procesos de evaluación y acreditación (El Boletín de Universidad UGT FETE Enseñanza núm. 54, de noviembre de 2008 denuncia las actuaciones de la ANECA en los procesos de acreditación, y en *El Mundo* de 30 de enero de 2004 se refieren, asimismo, las quejas del Defensor del Pueblo).
- b) expulsar la política de bajo vuelo, con una reforma seria de la organización de la Universidad, que debe pasar necesariamente por la forma en que se eligen los rectores. La limitación efectiva de mandatos y establecer fórmulas eficaces para que los rectores no estén secuestrados por intereses de camarillas, alumnos, etc. es fundamental. Es absurdo que la Universidad esté sometida a un régimen asambleario, absolutamente ineficaz, y que no sea capaz de ser gestionada con arreglo a otro modelo más solvente. El democratismo “mal entendido” en la institución universitaria no ha traído buenos resultados. Más absurdo es todavía el sinnúmero de órganos que en realidad no sirven para nada, como ha destacado J. M.^a SANZ SERNA (*“Por lo general, casi todas las Universidades padecen la existencia de un exceso de órganos de decisión y deliberación superpuestos que, lejos de fomentar la participación, la transparencia y, en definitiva, la democracia ofrecen a caciques diversos y a abundantes grupos de presión amplias y sucesivas oportunidades de paralizar cualquier intento de progreso, al tiempo que diluyen la responsabilidad”*). Una cosa son los servicios públicos –y la Universidad lo es– y otra muy distinta es la democracia que debe existir en la Sociedad. Confundir los conceptos es perjudicial, y pervierte su propio sentido. Vinculado con esto está la circunstancia de la falta de profesionalidad en determinados cargos y puestos en los que tendría que tomarse más en serio la capacidad de gestión. Muchos de esos cargos son cubiertos por una elección, o, en su caso, una designación, todo lo democrática que se quiera, pero que no aseguran la capacidad de la persona que gana la elección –o que obtiene el beneficio de la designación– sobre todo cuando

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

ésta está condicionada por pactos y acuerdos más o menos explícitos entre los miembros de los distintos estamentos. Es más, hay incluso quien duda de la capacidad de gestión del profesor universitario (así, por ejemplo, A. M. GARCÍA CUADRADO, "Sobre la función docente y el gobierno de las Universidades", *Actualidad Administrativa* núm. 48, 1994, p. 605, que llega a afirmar que "el intelectual es normalmente un mal gobernante"). A nuestro juicio, esta afirmación, con carácter general, es exagerada, pues hay ejemplos de profesores universitarios que son excelentes gestores; ahora bien, destaca un problema que no ha sido tratado con la seriedad y profundidad que merece, pues la Universidad es un servicio público que debe ser gestionado con criterios profesionales, y no por aficionados con buena voluntad que, en muchos casos, además, están presos de pactos o acuerdos que no ayudan a tomar las decisiones adecuadas para la correcta gestión de tal servicio. Se podría decir que si una gran Corporación industrial o una empresa de cierto relieve funcionara así, es decir, sin criterios de gestión profesional, tendría asegurado probablemente un fracaso rotundo, con las consecuencias implacables que las leyes del mercado imponen. Pero cuando se tira con "*pólvora del Rey*", parece que los criterios son diferentes. Y con esto, por supuesto, no se quiere confundir lo que es un servicio público de enseñanza superior con una empresa privada. Sólo se destaca un problema de notoria gravedad, que debe solventarse sobre todo a la luz de las exigencias de "competitividad" que exige el Ordenamiento jurídico para la Universidad (cfr. arts. 41 de la Ley Orgánica de Universidades y 60 de la más reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, así como la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Vid. A. EMBID IRUJO, "Universidad y competitividad", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 23, octubre de 2011, dedicado a "*La Universidad en crisis*", pp. 32-41). Sin una gestión profesional y seria es muy difícil resultar competitivo en nada.

- c) procurar una convergencia con Europa, pero tras la ponderación de las distintas variables que concurren en cada titulación. No todas son iguales ni pueden tener el mismo tratamiento metodológico. Es obvio que el acercamiento a Europa es positivo, pero hecho en los tiempos adecuados. La obsesión por la urgencia –2010 como fecha límite– ha sido un error; la utilización de eslóganes y la exclusión del auténtico debate sobre la indispensable coordinación en el ámbito europeo ha sido otro clamoroso fallo. Al ser un tema de Estado, el tratamiento de la Universidad debe trascender tanto las meras cuestiones ideológicas como las simples urgencias políticas. Y, desde luego, deben integrarse en el debate no sólo a profesores, alumnos y personal de administración y servicios, sino a empresas, colegios profesionales y otras entidades que también tienen cosas importantes que decir. La nueva estructura de títulos, por lo demás, ofrece un abanico de nuevos problemas relativos a la capacitación, la secuencia o trabazón entre grado y máster, etc. que no ha sido adecuadamente ponderada. Es elocuente que, por ejemplo, Carlos FERNÁNDEZ LIRIA y Clara SERRANO GARCÍA en el ya mencionado *El Plan Bolonia* (p. 32), refieran que en el *Libro Blanco de Derecho*, la ANECA recomienda que los graduados de dicha titulación, a diferencia de los antiguos licenciados, no puedan ejercer como abogados, lo que les obliga a costearse un posgrado.
- d) la recuperación efectiva de las llamadas humanidades, con una oferta de títulos mucho más amplia y ambiciosa –en términos de desarrollo integral de los alumnos– que

supere el mero interés profesional. La Universidad no es sólo una institución que prepara para trabajar. Debe formar con mucho más alcance y hondura, y, sobre todo, hacer ciencia, con una crítica seria y constante de los resultados obtenidos. El mero utilitarismo degrada la función social de la institución de enseñanza por excelencia.

- e) una dotación presupuestaria adecuada, que premie la excelencia, pero que también sancione la falta de rigor y de esfuerzo. Carece de fundamento la cicatería de los Gobiernos, pero tampoco tiene justificación una política de puertas abiertas para todo el mundo, con el pago de precios públicos irrisorios –que desde luego no están de acuerdo con lo que disponen los artículos 81 LOU y 7 del Real Decreto 1393/2007, que exigen que estos precios públicos y demás derechos estén “relacionados con los costes de la prestación del servicio”–, y que hacen que muchos alumnos se eternicen, que los parados piensen en “entretenerse” en las aulas universitarias, y que los rebotados de unas carreras vegeten por los campus para ver si, por casualidad, a modo de quiniela y con alguna compensación, obtienen el título, que ¡ oh paradojas del destino! no sirve para gran cosa, si además no se tienen los conocimientos suficientes y el espíritu de lucha, el aguante, la autodisciplina y el afán de excelencia necesarios para obtener logros. Hoy los impuestos de todos son los que mantienen esta situación, si bien es verdad que parece que hay algún intento de, por lo menos, incrementar la subida de las tasas a los repetidores (*Público*, de 15 de febrero de 2011)⁵⁸.
- f) relacionado con lo anterior, el establecimiento de la *cultura del esfuerzo*, preferible a la de la evaluación, que tanto gusta repetir a las leyes y algunos políticos. La convicción de que el esfuerzo es necesario implica un grado de mayor madurez, de autodisciplina y de rigor que la cultura de la evaluación, que incide en lo externo, en lo visible y en lo adjetivo. No es lo mismo hacer las cosas “para aprobar”, para impresionar al evaluador, y para obtener las ventajas que ello supone (y, por tanto, en ocasiones, ceder a la tentación de las triquiñuelas), que hacer las cosas bien porque se sabe que es como hay que hacerlas, al margen de que luego uno reciba un premio –el aprobado, la evaluación positiva– o no. La cultura del esfuerzo conecta con la verdadera nobleza; la de la evaluación con la de la apariencia. Y con ello, por supuesto, no se quiere decir que no exista la evaluación, sino que debe darse a ésta el valor instrumental que tiene. Si existe la lógica, el esfuerzo bien empleado, adobado con la capacidad, desemboca de manera natural en la buena evaluación. Pero no hay que confundir tampoco aquí los conceptos. Los premios y los castigos, en realidad, se desenvuelven en un estadio primario, más bien infantil, y, en todo caso, no enteramente noble del individuo. En los primeros eslabones de la cadena educativa son muy necesarios en orden a la motivación, pero la enseñanza universitaria comporta que ya los alumnos son adultos, no menores o adolescentes. Hay que dar, por tanto, un salto. Imbuirse de la convicción de que el esfuerzo y el rigor son un fin en sí mismos, al margen de los resultados que puedan obtenerse. Esta es otra de las carencias más ostensibles que se aprecian en el actual modelo. Las compensaciones de asignaturas, el paso de un curso a otro sin tener las asignaturas del anterior aprobadas (aunque estén íntimamente vinculadas por

58 El Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo ha encarecido, no obstante, en demasía las tasas, incrementando las cantidades en una situación económica además muy difícil para muchas familias. Como se observa, parece que no caben las soluciones equilibradas: o todo o nada. O se deja vegetar irresponsablemente en los campus a todo el mundo, o se impide la entrada a cabezas que podrían resultar muy útiles para la Sociedad en el futuro. Como hubiera dicho ORTEGA Y GASSET, “no es esto, no es esto”.

ser de una misma disciplina), la presión latente sobre el profesorado para que rebaje el rigor a través de distintas fórmulas que se saben muy bien, etc. no están desde luego en la orientación de subrayar y valorar como merecen el esfuerzo y el rigor.

- g) un replanteamiento en serio de los nuevos títulos y de la manera con arreglo a los cuales se está enseñando. En Derecho, que es la disciplina más cercana del que firma, se redactó hace algún tiempo el manifiesto *Saquemos los estudios de Derecho de Bolonia*, que denunciaba un método que abocaba al infantilismo, y a la mera descripción epidérmica del ordenamiento jurídico, sin un análisis crítico y riguroso de las técnicas e instituciones. Decía algo demoledor: *“el proceso de Bolonia tal y como está siendo proyectado sobre los estudios de Derecho, supondrá con toda probabilidad una degradación de la formación del jurista y un perjuicio social irreparable”*. Y conste que este Manifiesto lo firmaban juristas de la talla de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, L. DÍEZ PICAZO, A. MENÉNDEZ, T. R. FERNÁNDEZ, S. MUÑOZ MACHADO, etc., etc., que no sólo saben de Derecho sino de lo que es la Universidad, por su larga trayectoria. Desde el punto de vista del profesor, ese método que incide en el famoso “enseñar a enseñar” ha sido atacado de forma contundente por otros autores, como los ya citados C. FERNÁNDEZ LIRIA y C. SERRANO GARCÍA (pp. 85-88), o A. DE LA OLIVA, T. CALVO, J. L. PARDO TORÍO, etc., etc. (Vid el revelador artículo publicado en el diario *El País*, “La estafa del enseñar a enseñar”, de 8 de diciembre de 2008). Es evidente que incidir sólo en el continente y relegar el contenido es una insensatez, y ello lo sabe cualquiera que tenga una adecuada experiencia docente. Por mucha técnica pedagógica que se aprenda en los, también, famosos cursos que tanto fomentan las Universidades en los últimos años, no se puede enseñar bien si el profesor o la profesora no domina bien su materia, pues cuando se domina y se siente ilusión, ipso facto prende la llama del interés del alumno, y surge la fluida transmisión del conocimiento. Lo dicen así los autores ya citados en *El País*: *“Las matemáticas, la historia o el derecho procesal son apasionantes y la obligación de un profesor es saber transmitirlo a sus alumnos. Ahora bien, su mejor arma, en realidad su única arma, es saber matemáticas, historia y derecho procesal ¿Saber historia no significa saber enseñar historia? Cualquier docente experimentado diría que la cosa es exactamente al revés: la mejor prueba de que algo que uno creía saber no lo sabe en realidad es que fracasa al enseñarlo. Si no se sabe enseñar algo es porque no se sabe suficientemente, y la consecuencia es que hay que estudiarlo más y mejor. Estudiar más física, matemáticas o latín, no pedagogía”*.
- h) y, en fin, aunque no menos relevante, una adecuada selección y promoción del profesorado, donde lo que prime sea la objetividad, la transparencia y el sentido común, ya que *carece de justificación científica y pedagógica* homologar todas las ciencias y las disciplinas cuando hay notorias diferencias entre las mismas que obligan a ponderar los distintos criterios que deben ser tenidos en cuenta. No es lo mismo ser un buen catedrático o profesor de Universidad de matemáticas que de Derecho civil, de Historia Moderna que de Física nuclear. La metodología, la “hoja de ruta” de la carrera o los mismos resultados de las investigaciones no se pueden reducir a la unidad. No es, por otra parte, razonable conferir a las actividades de gestión un papel tan relevante como el que se da en el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (5 y 10 puntos para Titular de Universidad y Catedrático, respectivamente) o el que le pretende dar el proyecto de Estatuto de Personal Docente e Investigador de las Uni-

versidades Públicas españolas (versión informada por el Consejo de Universidades de 25 de mayo de 2011), que establece en su anexo hasta un máximo de 40 puntos. ¿Qué tiene que ver ser rector, decano, director de departamento y el largo etcétera de cargos universitarios con ser un buen profesor? En cuanto a las publicaciones, patentes o investigaciones, el órgano que decide la acreditación o el otorgamiento del sexenio debe leer el trabajo o verificar, al menos en sus líneas maestras, la investigación, y no resolver por criterios indiciarios que poco dicen en realidad del auténtico valor de la investigación. En el mundo del Derecho, por ejemplo, puede existir una excelente investigación sobre la nacionalidad o el planeamiento urbanístico sin necesidad de que se publique en una concreta revista del máximo nivel. Puede estar publicada perfectamente en una de las muchas revistas regionales que existen, y que no se pueden *condenar a galeras* por no ser nacionales. Por el contrario, puede existir una investigación de baja calidad que, tal vez, sea un “refrito” que se publique en una editorial o revista magnífica. No hay equivalencia exacta, y eso lo sabemos todos los que nos dedicamos a estos menesteres –así, A. MANGAS MARTÍN, “La evaluación de la investigación jurídica en España”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, cit., p. 66, ha afirmado que los “criterios bibliométricos deben ser indicadores complementarios en el campo del Derecho para confirmar la calidad o su ausencia, pero no para suplantar la lectura total o de una parte significativa del mismo”–. En los últimos años, y sin duda por motivos de eficacia (ya que leerse los trabajos y verificar correctamente la investigación cuesta mucho, y probablemente colapsaría al sistema), se ha introducido la falacia de los “índices”, “los impactos”, la distinción entre revistas indexadas y no indexadas, que no es común en bastantes disciplinas, aunque en otras sí (como Economía), y demás fruslerías que no garantizan necesariamente la calidad de la investigación o la valía de los candidatos. Y que, como es lógico, han propiciado la picaresca y la triquiñuela, que es lo que siempre surge de una mala regulación. *Todos sabemos que es necesario establecer un sistema que garantice la calidad y la excelencia, el problema está en diseñar un modelo que en efecto lo haga posible.* Lo que no es aceptable es inventarse un modelo, que no es el correcto, *para hacer ver* que hay un control de la calidad y la excelencia, porque ello supone primar la eficacia y la apariencia sobre la justicia y la verdad. Y un modelo construido así tarde o temprano cae por su propio peso, y, en el supuesto de que no caiga porque interesa mantenerlo, se desacreditará tanto que todos sabrán que no garantiza ni la calidad ni la justicia. Es aquí donde se ha fallado con estrépito. ¿Cómo va a decidir sobre la calidad de un trabajo o de una carrera alguien que ni siquiera es experto en esa disciplina? ¿Cabe mayor dislate? Ha imperado, pues, la falta de sentido común, y los resultados están a la vista. En este aspecto los avances que ha traído la Ley Orgánica de Universidades son más aparentes que reales, pues los mismos criterios previstos en los baremos de la ANECA son cuestionables, y, de hecho, universitarias de solera y experiencia como Araceli MANGAS MARTÍN hacen afirmaciones que no permiten la duda. Dice esta profesora: “*Los sistemas de suficiencia indiciaria han desalentado el esfuerzo por la calidad. Don Federico de Castro, por no mencionar a otros maestros vivos, jamás hubiera llegado a ser catedrático con el sistema de la ANECA ni hubiera tenido un sexenio*” (cit., p. 70). Al margen de la ligera exageración que tiene esta afirmación, revela un problema de gran magnitud: el actual sistema debe ser mejorado, y tiene que primar la calidad, pero debe diferenciar claramente las distintas ciencias, evitar el localismo así como las corruptelas de escuela. Por otra parte, pocas

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

esperanzas puede suscitar el Proyecto de Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Públicas Españolas, ya mencionado, que sigue la estela de esta *nueva filosofía* que prevé la LOU y el Plan Bolonia (replanteamiento de los sistemas de enseñanza-aprendizaje, evaluaciones del profesorado, plan de dedicación académica individual, etc. Cfr. una crítica bastante dura en F. J. ÁLVAREZ GARCÍA y J. DOPICO, "Notas sobre el borrador de Estatuto de PDI", *Faneca Universidad*, núm. 27, 2011). Este Estatuto opta por la acentuación de la burocracia, por las evaluaciones permanentes del profesorado, que a este paso va a ser más evaluado que los propios alumnos. No se conoce un caso igual de funcionario público (Cfr., asimismo, A. MANGAS MARTÍN, cit., p. 61) que tenga que rendir tantas cuentas ni someterse a tantas revisiones por realizar su trabajo (quinquenios, sexenios, complementos retributivos autonómicos, encuestas del alumnado, evaluaciones del Programa DOCENTIA, etc.). ¿Se imaginan evaluaciones parecidas a los jueces o a los abogados del Estado? Probablemente no las aceptarían. Pero parece que el profesor es "sospechoso" no se sabe muy bien de qué, y por ello hay que atarlo corto y evaluarlo continuamente, como a los niños díscolos o a los que padecen una enfermedad incurable, para que no empeoren. Es muy probable que detrás de este festival de evaluaciones y controles esté la crítica inmisericorde que se le ha hecho a la Universidad, y a los propios profesores, después de aprobarse la LRU, crítica desproporcionada, y, por tanto, injusta, ya que no se corresponde con los avances que ha experimentado la Universidad española. Ahora, además, se utiliza el argumento de que no se encuentra ninguna en determinados rankings, que cualquier persona bien informada sabe que están sesgados, y que, por tanto, hay que interpretarlos con prudencia. También hay quien sospecha que este es el paso necesario para demoler la Universidad pública, y promover las Universidades privadas (Vid. C. FERNÁNDEZ LIRIA y C. SERRANO GARCÍA, *El Plan Bolonia*, cit., pp. 14 y ss. Asimismo, T. R. FERNÁNDEZ ha dicho "*Las universidades privadas son las que van a ganar la batalla de Bolonia*", *El Diario vasco*, de 13 de julio de 2009). Son meras conjeturas, pero tampoco pueden pasarse por alto, porque los indicios son, asimismo, muy elocuentes. Lo que en cualquier caso está claro es que el actual sistema de selección y promoción del profesorado no es el adecuado para estimular y valorar la calidad. *Es preciso un cambio sustancial*, que tenga en cuenta la diferencia entre disciplinas, que compruebe de verdad la calidad de las investigaciones y trayectorias –y que no sólo valore "indicios", manipulables– que no le confiera un valor que no tiene a la actividad de gestión y administración, y que reduzca la discrecionalidad y la arbitrariedad, con un sometimiento riguroso a la ley y al Derecho de la ANECA o de cualquier otro organismo, entidad u órgano que tenga atribuida esta competencia. En resumen, es imprescindible *un cambio del modelo* que se ha plasmado en la última década. Si el que propició la LRU era cuestionable, éste lo es todavía más, porque no sólo no ha acabado con los defectos del anterior, sino que los ha acentuado –por ejemplo, el del localismo cuando se acreditan los candidatos, pues no hay nadie que le quite la plaza al candidato o candidata de la casa– y además ha creado otros problemas nuevos (mayor burocracia, más discrecionalidad y, en casos, arbitrariedad, recortes de la libertad de cátedra, disminución del nivel académico por el Plan Bolonia, etc., etc.). Es decir, *la Universidad ya no sólo es que esté en crisis, sino que se ha convertido en un problema. En un problema de Estado, justamente, que como tal debe ser abordado conjuntamente por los Partidos Políticos más relevantes para aportar una solución*

adecuada, que mire más al futuro que al pasado, y que parta de la realidad, y no de los mitos o eslóganes triviales que a nada conducen.

Anexo IV. “Tres informes, varios caminos y un destino”

En el mes de septiembre de 2011 se han presentado dos informes de cierto relieve que tienen por objeto la Universidad. Uno es el elaborado por un grupo de expertos pertenecientes a distintas Universidades españolas en el ámbito de la Comisión Técnica de Gobernanza universitaria, que lleva por título *“Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”*, y que ha sido presentado en el Consejo de Universidades. El otro es el elaborado por un grupo de expertos internacionales (R.TARRACH, presidente, E. EGRON, P. DE MARET, J.M RAPP y J. SALMI), que lleva por título *“Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015”*. Un poco más tarde, el 17 de abril de 2012, se ha presentado otro informe titulado, *“Universidad, universitarios y productividad en España”*, elaborado por la Fundación BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (dir por los profesores F. PÉREZ y L. SERRANO). Estos informes tienen como destino articular cambios en la gobernanza universitaria, y, en general, en la Universidad española. Bien es verdad que el primero está más elaborado, y se centra sobre todo en materia de organización, el segundo es más genérico y ligero, ya que algunas de las propuestas que formula, y que supondrían un cambio radical, no las trata con la profundidad y fundamentación que serían deseables, y el tercero, es decir, el de la Fundación BBVA, está apoyado en abundante información estadística, y tiene una evidente seriedad en todo lo que dice, aunque se aprecian sesgos y simplificaciones excesivas.

Los informes resaltan la inadecuación de las estructuras organizativas vigentes, la necesidad de cambiar el sistema de elección o designación de los rectores, el exceso de reglamentación y burocracia, que limita la eficacia y la capacidad de reacción rápida en un mundo tan cambiante como el actual, y la exigencia de incrementar la autonomía universitaria. Por ejemplo, el Informe de los expertos internacionales afirma que en España los rectores se eligen, no se nombran, de manera que su sugerencia de que todos los cargos directivos *“deberían publicarse a nivel europeo/internacional”* (p. 12) debería conllevar una revisión de la normativa. En la página 36 se afirma, asimismo, que *“Muchas iniciativas se malogran debido a procesos de toma de decisiones demasiado largos, a la excesiva burocracia de los sistemas tradicionales de la administración pública, a la competencia entre distintos niveles de poder y a las diferencias ideológicas”*, por lo que es necesario la *“reducción del complejo entramado legal actual para permitir mayor flexibilidad y libertad”* (p. 37). Alude a la fusión de Universidades (pp. 39 y ss.), a la exigencia de apostar más por la autonomía (*“los estudios recientes demuestran fehacientemente que la calidad está directamente relacionada con la autonomía”*, dice en la p. 41), a que los rectores desarrollen más la faceta de *“recaudadores de fondos”* (p. 43), la exigencia de disponer de un único órgano de gobierno, etc., etc. Por su parte, el Informe presentado al Consejo de Universidades destaca el cambio que se ha producido con ocasión del Plan Bolonia, la necesidad de modificar y adaptar la vigente estructura organizativa, la conveniencia de eludir *“la excesiva aportación de voluntarismo y amateurismo en la actividad de los cargos académicos universitarios y plantearse cierto grado de profesionalización de la gestión y de exigencia curricular. Podría, además,*

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

exigirse a los candidatos a Rector y a otros cargos académicos, probada experiencia en gestión académica y en la capacidad de gestionar los recursos económicos, así como generar y captar recursos. La dignificación profesional de los cargos académicos –dice– debería ir acompañado de una mayor profesionalización en el marco de las Escuelas de Administración Públicas” (pp. 91 y 105), el deterioro de la financiación (p. 108), y el replanteamiento del actual mapa universitario español, con fusiones estratégicas de Universidades (p. 108). Y el informe “Universidad, universitarios y productividad”, de abril de 2012, desmitifica algunos tópicos que normalmente se mantienen, y que este informe los pulveriza con la fuerza de los datos estadísticos: no es cierto que sobren alumnos ni titulados universitarios. Tampoco las Universidades tienen problemas de tamaño ni son demasiadas, si bien es verdad que tienen debilidades y carencias muy notables, como, por ejemplo: a) hay muchas titulaciones pequeñas (el 29% tienen menos de 40 alumnos de nuevo ingreso), b) los excesos permanentes de demanda (Medicina) y oferta (Ciencias Experimentales y Humanidades) en algunas titulaciones reflejan rigidez organizativa y escasa capacidad de adaptación de las Universidades, c) en las Universidades públicas los estudiantes dejan de presentarse a casi 1 de cada 5 exámenes. De los presentados aprueban 3 de cada 4, d) menos de la mitad del profesorado estable realiza actividades de investigación, pero todos disponen de al menos un tercio de su jornada para esa actividad, además la actividad investigadora está concentrada en parte de las Universidades, pero menos que en otros países, y los *“resultados de la actividad investigadora han mejorado mucho en la última década, como también lo ha hecho la calidad de los mismos”* (p. 11), e) el rendimiento de la inversión en capital humano está limitado por el funcionamiento de las Universidades y porque el tejido productivo no genera suficientes ocupaciones cualificadas, f) una de las mayores debilidades de la Universidad se encuentra en las actividades de investigación aplicada y transferencia tecnológica, g) se observa un envejecimiento notable del profesorado (casi el 40% tiene más de 50 años, y el de menos de 40 no llega al 26%), etc.

Es verdad que, sobre todo en el informe de los expertos internacionales, se observa un sesgo claramente economicista (No hay que pasar por alto que, por ejemplo, Jamil SALMI es coordinador de educación terciaria del Banco Mundial, Washington D.C.), lo que se detecta en cuestiones como la propuesta de las becas-préstamo para estudiantes, la necesidad de un *“cambio de mentalidad”* (p. 2), *la propuesta de desregulación, que, en ningún caso, en nuestra opinión, puede ser excesiva*, pues las normas en un Estado de Derecho son fundamentales. Otra cosa es el exceso de reglamentos, que es un defecto que se ha denunciado desde hace muchísimos años (F. GINER DE LOS RÍOS ya lo denunció cuando afirmaba: *“A Dios gracias se pueden infringir los reglamentos; ¿dónde estaríamos si se hubiesen cumplido! Asusta pensarlo”*, *Escritos sobre la Universidad española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 85-86), y que dificulta la tarea universitaria. La lista de reglamentos que se aprueban en cualquier Universidad es desproporcionada, y refleja una tendencia reguladora perversa y sin sentido, pues para cualquier nimiedad–edición de libros, etc.– se aprueba un reglamento; y, en fin, la opción por alejarse de los sistemas funcionariales a los que se califica de *“rígidos”* (p. 46 del Informe de expertos internacionales), pero sin señalar las ventajas que tiene en orden a la neutralidad y la continuidad del servicio, ya que el sistema de contratación puede tener indudables ventajas, pero también severos inconvenientes que pueden ir contra la libertad académica y la objetividad de los servicios que presta la Universidad. Y sobre esto no dice nada el informe.

En conclusión, son informes muy interesantes, *pero con un sesgo muy evidente que está determinado por la globalización y la preponderancia de aspectos económicos. Son pues productos del momento* (crisis económica, deterioro de la financiación pública, cambio de modelo educativo, relevancia de las Universidades privadas, posibilidad de fusiones, etc.), y como tales deben ser valorados, sin otorgar a muchas de sus propuestas más valor que el que objetivamente tienen. El consenso y la ponderación entre los distintos sectores y fuerzas políticas es, pues, muy necesario. *No sólo hay un camino para llegar a un destino, sino varios.* El destino es hacer una Universidad mejor, más eficaz y de mayor calidad. Los caminos son varios, y no sólo los privatizadores o economicistas. Conviene no pasarlo por alto.

- Creación de una nueva Comisión de Expertos en abril de 2012

Por otra parte, con la entrada del nuevo Ministro de Educación, Cultura y Deporte, el Consejo de Ministros –el 13 de abril de 2012– ha aprobado la creación de una Comisión de Expertos para la reforma del sistema universitario español, ya que, según se señala, el sistema universitario español es ineficiente y necesita un cambio importante. Se afirma que hay 79 universidades y 236 campus universitarios ubicados en municipios diferentes que ofrecen 2.413 grados, 2.758 másteres y 1.680 doctorados, lo que trae consigo que un 30% de los títulos tienen menos de 50 alumnos de nuevo ingreso. Hay, además, una escasa movilidad de estudiantes y de profesores, por lo que –se concluye– *“el modelo de gobernanza de las universidades consagrado por la LOU no ha rendido los frutos deseados”*⁵⁹. Según las fuentes del Ministerio se quiere que la reforma orbite sobre tres puntos esenciales: **búsqueda de la excelencia, competitividad e internacionalización.**

Habrà que esperar, pues, los resultados de esta nueva Comisión de la que forman parte once miembros, presididos por Teresa MIRAS PORTUGAL. Por la parte que corresponde a Derecho, el miembro más renombrado es Óscar ALZAGA VILLAAMIL. También figura –aunque es mucho menos conocida– Mariola URREA, profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. No obstante, el contexto, el lenguaje y la “filosofía” que se deja entrever permiten detectar las tendencias, que de alguna manera ya figuran en los informes ya referidos (fusiones, movilidad, etc.). La pregunta que surge es la que sigue: ¿para qué un informe más si ya, en esencia, se saben cuáles son los problemas y cuáles son los objetivos que se persiguen? La moda de las comisiones no deja ser un subterfugio más para abordar con energía lo que toca⁶⁰. Abundan comisiones de expertos por todas partes, pero, en el fondo, se trata de dar una pátina de prestigio a decisiones ya tomadas o que

59 No obstante, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) manifiesta su preocupación y su disconformidad con las declaraciones del Ministro de Educación, Cultura y Deportes sobre el sistema universitario español. Dice la CRUE que se ha adelantado mucho en docencia e investigación. En esta última *“entre 1997 y 2007, la producción científica española creció un 80% hasta constituir el 3,4 % de la producción científica mundial, realizándose dos terceras partes de este porcentaje en las universidades. Este esfuerzo –dice el comunicado de prensa, 18 de abril de 2012 –, ha convertido a España en la novena potencia científica, y en la octava en publicaciones por habitante, con resultados similares a Japón. En este ámbito, una universidad española se sitúa entre el 1% que agrupa a los mejores universidades del mundo, ocho universidades dentro de 2%, 24 en el 4% y todas las públicas y tres privadas, en el 10%.”* *“Es un resultado más que notable si consideramos que España sólo invierte en I+D+I un 1,39% de su PIB, muy lejos del 2,3% que es la media de la OCDE”*

Si estos datos son ciertos –y no hay que dudar de la CRUE– es obvio que muchos torturadores de la Universidad, que se apoyan en rankings sesgados, deben, por lo menos, reflexionar un poco. También los políticos y las entidades económicas interesadas en satanizar y desacreditar, en especial, a la Universidad pública, no tanto a la privada, para luego hacer negocio con la enseñanza superior.

60 Por otra parte, es obvio que no es lo mismo una Comisión de expertos consensuada entre distintos partidos que otra nombrada “a dedo”. O una comisión cuyos componentes se integran casi de forma automática en aplicación de criterios objetivos–tener un determinado número de cargos o de méritos objetivables–que otra que se integra después de ponderar criterios políticos.

se pretenden adoptar. Porque, partiendo de la base de que todos los expertos están muy cualificados, la elección de unos y no de otros ya asegura de antemano cuál es el resultado aproximado. Hay un lenguaje no formal que todos conocen. A partir de cierto nivel hay opciones políticas, no verdades sagradas. Y esas opciones políticas no pueden enmascararse con meras sutilezas técnicas.

Regap

Comentarios y crónicas

2

Actividade do Parlamento de Galicia na IX Lexislatura: docencia e profesionalización nas decisións legislativas de 2013

Actividad del Parlamento de Galicia en al IX Legislatura: docencia y profesionalización en las decisiones legislativas de 2013

Activity of the Parliament of Galicia in the IX Legislature: teaching and professionalization in the legislative decisions of 2013



PATRICIA MURIAS GIL

Psicopedagoga

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Profesor de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela (España)

secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

Recibido: 12/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Índice: I. Introducción. II. Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades. III. Procedementos de natureza normativa. IV. Procedementos de impulso. V. Procedementos de control e información. VI. O Parlamento nas claves da formación e promoción do capital humano: as leis de universidades e de emprendemento.

I Introducción

Celebradas las elecciones el día 21 de octubre de 2012, la Xunta Electoral de Galicia, por acuerdo de 5 de noviembre de 2012, y luego de recibidas las correspondientes actas de proclamación de las juntas electorales provinciales, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108.6º de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, hizo públicos los resultados generales y por circunscripciones y la relación de diputados proclamados electos. Dicho acuerdo salió publicado en el DOG núm. 212, de 7 de noviembre de 2012.

Los votos obtenidos por cada una de las fuerzas políticas con representación parlamentaria fueron:

Partido Popular de Galicia	661.281 votos
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	297.584 votos
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	200.828 votos
Bloque Nacionalista Galego	146.027 votos

En función de los votos válidos obtenidos, los 75 diputados proclamados electos, se distribuyeron del modo siguiente:

Partido Popular de Galicia	41 diputados
Partidos dos Socialistas de Galicia - PSdeG-PSOE	18 diputados
Alternativa Galega de Esquerda (Esquerda Unida-ANOVA)	9 diputados
Bloque Nacionalista Galego	7 diputados

Luego de la presentación, por parte de los diputados electos, de las credenciales expedidas por las distintas juntas electorales provinciales y de la presentación de sus declaraciones de actividades y bienes patrimoniales, tuvo lugar la **sesión constitutiva de la IX Legislatura** del Parlamento de Galicia con fecha **16 de noviembre de 2012**.

En dicha sesión constitutiva, luego de constituida la Mesa de edad, se procedió a la elección de la Mesa del Parlamento, resultando elegidos los cargos siguientes:

- 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 cumplimiento del artículo 5 del Reglamento del Parlamento, en primer lugar prestaron juramento o su promesa la señora presidenta y los demás miembros de la Mesa, y seguidamente, y por orden alfabético los demás diputados y diputadas.

Luego de la sesión constitutiva tuvo lugar el **Pleno de investidura** con fecha **27 de noviembre de 2012**. Se desarrolló ésta iniciándose a las 9,30 horas de la mañana con la exposición por el señor Núñez Feijóo de su programa de gobierno. Se suspendió la sesión a las once y ocho minutos de la mañana para ser retomada a las once y veinticinco minutos de la mañana del día **29 de noviembre**, fecha en la que se inició el debate sobre el programa del candidato con intervención de los grupos parlamentarios de la Cámara.

Concluidas las intervenciones establecidas a través de los correspondientes turnos de réplica y dúplica, la presidenta anuncia que se va a iniciar la votación para la elección del candidato propuesta a presidente de la Xunta de Galicia y que la votación será pública por llamamiento. El candidato D. Alberto Núñez Feijóo resultó investido como presidente de la Xunta de Galicia, por mayoría absoluta con el resultado en la votación siguiente: votos a favor, 41; votos en contra, 34.

Tomó posesión de su cargo ante la Mesa del Parlamento y con la presencia de autoridades representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma y de los diputados invitados el día 1 de diciembre. Luego de prestar juramento con la fórmula establecida en el artículo

20 de la Ley reguladora de la Xunta y de su presidente, quedó investido de la autoridad, del tratamiento, de los derechos y de los deberes inherentes a su cargo de presidente de la Xunta de Galicia.

La siguiente sesión denominada como “solemne sesión de apertura de legislatura”, tuvo lugar el 4 de diciembre de 2012.

De estacar, desde el punto de vista institucional, que con fecha 13 de enero de 2014, la presidenta del Parlamento de Galicia, D^a Pilar Rojo Noguera, asumió formalmente la Presidencia de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) para el año 2014, luego de ser elegida por unanimidad en la Asamblea anual de esta organización celebrada en Bruselas a finales de octubre de 2013.

II Reuniones de los órganos de la Cámara. Calendario de actividades

La ordenación del trabajo parlamentario y el calendario de actividades para este período se aprobó en las Mesas-Xuntas de Portavoces de los días 28 de diciembre de 2012, 22 de enero de 2013 y 3 de septiembre de 2013 (artículo 67 del Reglamento del Parlamento de Galicia).

El resumen estadístico de este período es el siguiente:

Órgano		Núm. reuniones
MESA		5
JUNTA DE PORTAVOCES		2
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN		9
PLENO		3
DIPUTACIÓN PERMANENTE		6
Comisiones	Comisión 1ª. Institucional, de Administración General, Justicia e Interior	23
	Comisión 2ª. Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios	18
	Comisión 3ª. Economía, Hacienda y Presupuestos	61
	Comisión 4ª. Educación y Cultura	1
	Comisión 5ª. Sanidad, Política Social y Empleo	26
	Comisión 6ª. Industria, Energía, Comercio y Turismo	18
	Comisión 7ª. Agricultura, Alimentación, Ganadería y Montes	18
	Comisión 8ª. Pesca y Marisqueo	1
	Comisión del Reglamento	1
	Comisión del Estatuto de los Diputados	4
	Comisión de Peticiones	2
	Comisión de Control de la CRTVG	1
	Comisión de Relaciones con el Consello de Contas	6
	Comisión de Asuntos Europeos	5
	Comisión de investigación sobre responsabilidades de la actual situación de las cajas	20
	Comisión no permanente de estudio para la elaboración de un Plan de medidas de prevención y erradicación de la corrupción política	15
	Comisión no permanente para el seguimiento de las políticas relativas a la discapacidad	2
	Comisión no permanente para el estudio sobre la seguridad viaria	1
	Comisión no permanente para el estudio para la igualdad y para los derechos de las mujeres	1
Comisión no permanente de estudio para la elaboración de una nueva Ley del suelo	2	

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

III Procedimientos de natureza normativa

El Reglamento parlamentario recoge expresamente, y desde el principio de su título VI regulador del procedimiento legislativo, la diferenciación:

1. De la iniciativa gubernamental y
2. De la iniciativa legislativa no gubernamental (parlamentaria o popular).

Respecto a la iniciativa legislativa proveniente del Ejecutivo aparece atribuída “a la Xunta o Gobierno de Galicia”. Esta precisión terminológica, criticada por algún sector doctrinal, parece atender a la conocida confusión entre Xunta como administración pública y Xunta como gobierno gallego (más técnicamente expresado Consello da Xunta).

La iniciativa legislativa no gubernamental se atribuye a los diputados y a los grupos parlamentarios en clara confrontación con el texto del artículo 13 apdo. 1º del Estatuto de Autonomía que la hace residir en los diputados y el Parlamento. Esta discordancia ha sido puesta de manifiesto por la doctrina que demanda la necesidad de una modificación reglamentaria para hacer cohonestables ambos textos. Algún autor entiende también que sería preciso atribuir iniciativa legislativa a las entidades locales de un modo similar al que se prevé en otras comunidades autónomas, desde mi punto de vista la práctica autonómica no ha echado de menos esta iniciativa que no parece por otra parte estrictamente necesaria desde el punto de vista de la “ingeniería estatutaria”, y que podría provocar problemas por la configuración territorial del poder político en nuestra Comunidad.

La jurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre otras) ha destacado la doble naturaleza de las proposiciones de ley:

1. como participación en la potestad legislativa de la Cámara y
2. como instrumento al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento.

Este “carácter bifronte” hace que, con independencia de que la iniciativa prospere ante el Pleno, su sólo debate cumpla una función muy importante, la de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia.

Al lado de la iniciativa parlamentaria se encuentra la conocida como iniciativa legislativa popular. Se trata de una modalidad que en el actual «estado de partidos» no cuenta con una aplicación excesiva y que más bien encuentra numerosos obstáculos para obtener sus objetivos. Su marco se encuentra

1. en la Ley orgánica 3/1984 de 28 de marzo y
2. en la Ley autonómica 1/1988 de 19 de enero que se ven completadas con la referencia contenida en el artículo 124 del Reglamento parlamentario en lo tocante a la participación de la Mesa del Parlamento en ese trámite legislativo.

Limitándonos ahora a los aspectos estrictamente parlamentarios debemos subrayar que la participación de la Mesa de la Cámara en la calificación de las iniciativas legislativas popula-

res ha sido objeto de decisiones por parte del Tribunal Constitucional en las que se subraya el carácter de control meramente formal de la calificación de la Mesa superando pues la concepción tradicional que defendía la valoración sobre la constitucionalidad o no de la iniciativa por parte del órgano rector de la Cámara (así la STC 76/1994 de 14 de marzo recaída sobre la ley vasca de iniciativa legislativa popular). En uso de estas previsiones constitucionales y estatutarias la actividad legislativa de la Cámara aporta un resumen estadístico de los procedimientos legislativos en el año 2013 siguiente:

Leyes aprobadas	14
------------------------	----

Proyectos de ley	
Presentados	15
Aprobados	14
Retirados	-
En tramitación	1

Proposiciones de ley	
Presentadas	15
Aprobadas	-
Rechazadas	6
Retiradas	-
En tramitación	9

Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular	
Precedentes de la anterior legislatura	5
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rechazadas	3
En tramitación	4
No admitidas a trámite	2

Proposiciones de ley ante el Congreso	
Presentadas	4
Aprobadas	-
Rechazadas	3
En tramitación	1

Los proyectos de ley presentados son los siguientes:

- Proyecto de ley del transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia.
- Proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2013.
- Proyecto de ley de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.
- Proyecto de ley de carreteras de Galicia.
- Proyecto de ley del sistema universitario de Galicia.
- Proyecto de ley de fomento de la investigación y la innovación de Galicia.
- Proyecto de ley de modificación de la Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de horarios comerciales de Galicia.
- Proyecto de ley de la galleguidad.
- Proyecto de ley de garantías de prestaciones sanitarias.
- Proyecto de ley de inclusión social de Galicia.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Proyecto de ley de caza de Galicia.
- Proyecto de ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.
- Proyecto de ley de racionalización del sector público autonómico.
- Proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014.
- Proyecto de ley de accesibilidad.

De los quince fueron aprobados catorce, el único proyecto de ley que está en trámite a diciembre de 2013 es el Proyecto de ley de accesibilidad. Se presentaron quince proposiciones de ley, de las cuales no fueron tomadas en consideración seis, estando en tramitación en diciembre de 2013 las siguientes:

- Proposición de lei, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular.
- Proposición de ley, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de consultas populares en Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de ley de elecciones al Parlamento de Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, por la visibilidad y no discriminación de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales en Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA) de modificación de la Ley de ordenación de la minería de Galicia, relativa a la prohibición del uso de tecnologías mineras a base de cianuro en Galicia y la constitución de garantías suficientes frente a las indemnizaciones por daños.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, por la que se modifica la ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, de creación del Instituto Galego de Crédito e Inversión.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, gallega de fomento de la corresponsabilidad.
- Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Popular de Galicia, del Consello Consultivo de Galicia.

En este período de tiempo han tenido entrada en el Registro General de la Cámara cuatro proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas de prevención de la corrupción política.

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para garantizar la prestación de las especialidades de Hemodinámica, Radioterapia y Medicina Nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para la creación de empleo en Galiza.
- Proposición de ley por iniciativa legislativa popular para la reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, con el fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan y para garantizar el derecho de sufragio pasivo, en igualdad de condiciones, de todas las candidaturas.

No han sido admitidas a trámite dos: la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas de prevención de la corrupción política y la Proposición de ley por iniciativa legislativa popular para la reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, con el fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan y para garantizar el derecho de sufragio pasivo, en igualdad de condiciones, de todas las candidaturas.

Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular procedentes de la anterior legislatura fueron cinco:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, para la defensa y la promoción de la sanidad pública.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la confluencia del programa Preescolar na Casa y la enseñanza pública gallega.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la aplicación efectiva de los principios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos en Galicia.

De estas proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular sólo fueron tomadas en consideración dos: la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo y la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía, que junto con la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para garantizar la prestación de las especialidades de Hemodinámica, Radioterapia y Medicina Nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia y la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para la creación de empleo en Galicia son las cuatro proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular que están en trámite.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

También se presentaron cuatro proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados:

- Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de medidas urgentes en materia de ejecución hipotecaria.
- Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, sobre la racionalización del régimen de las diputaciones provinciales.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, relativa a la tributación de las pensiones públicas percibidas por personas emigrantes retornadas de Estados con los que existe convenio sobre doble imposición.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, para garantizar la devolución íntegra del valor nominal de las participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada a los ahorradores y pequeños inversores sin experiencia financiera.

Está en trámite esta última, las otras tres no han sido tomadas en consideración.

IV Procedimientos de impulso

No existe en el Reglamento parlamentario gallego una definición de las proposiciones no de ley. Sirve para aproximarse a su concepto el artículo 160 que dice que a través de ellas los Grupos Parlamentarios pueden plantear propuestas de resolución a la Cámara. Esta caracterización no las diferencia nítidamente de las interpelaciones sino por dos aspectos explicitados en otros lugares del Reglamento: los sujetos que pueden presentarlas (exclusivamente los grupos parlamentarios) y el lugar en el que se sustancian (tanto en el Pleno como en las distintas comisiones de la Cámara).

Un paso más adelante en el perfil de este instrumento parlamentario viene dado por el contenido de la resolución de la Mesa del Parlamento de 20 de junio de 1986, sobre el artículo 161 del Reglamento de la Cámara que establece como propias de las proposiciones no de ley aquellas propuestas de resolución planteadas, que contengan declaraciones de voluntad dirigidas al Gobierno gallego.

El resumen estadístico correspondiente es el siguiente:

Proposiciones no de ley en Pleno	
Presentadas	1.255
Rechazadas	96
Aprobadas con modificacións	12
Aprobadas sin modificación	28
Retiradas	0
En tramitación	1.043

Proposiciones no de lei en Comisión	
Presentadas	1.427
Rechazadas	270
Aprobadas con modificacións	14
Aprobadas sin modificación	34
Retiradas	9
En tramitación	964

Mociones	
Presentadas	57
Rechazadas	45
Aprobadas con modificacións	4
Aprobadas sin modificación	0
Retiradas	3
En tramitación	2

V Procedimientos de control e información

El tratamiento de las interpelaciones y preguntas presenta numerosos aspectos equiparables que las hacen merecedoras de un análisis conjunto. Primeramente, la totalidad de la Cámara no participa en la sustanciación de estos instrumentos parlamentarios que, comúnmente se desarrollan en la dialéctica bilateral entre un diputado y el responsable gubernamental de que se trate.

El Reglamento del Parlamento gallego atribuye también a esta unicidad procedimental unas consecuencias semejantes previstas en los artículos 158 y 159. En este sentido se introduce la existencia de la “questiontime” obligando a que, en las semanas en las que exista sesión ordinaria del Pleno, se dediquen dos horas como tiempo mínimo al tratamiento de las preguntas y de las interpelaciones.

En un orden de cosas similar se faculta a los órganos rectores de la Cámara (presidente y Mesa) para dar un tratamiento especial a ciertas preguntas e interpelaciones. En el caso del primero de los sujetos, existe la posibilidad de la acumulación y debate simultáneo de estas iniciativas que, tratando del mismo tema o temas conectados entre sí, se encuentren incluídas en un orden del día. En el segundo de los supuestos es la Mesa de la Cámara la que, oída la Xunta de Portavoces, puede declarar no admisibles aquellas preguntas o interpelaciones que hayan incurrido en lo previsto por el Reglamento de la Cámara en su artículo 105; a saber, que se contengan palabras o se manifiesten conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado y de Galicia o de cualquier otra persona o entidad.

El resume estadístico correspondiente es el siguiente:

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Solicitudes de comparecencia	
En Pleno	
Presentadas	133
Tramitadas	30
Retiradas	0
En tramitación	103
En Comisión	
Presentadas	108
Tramitadas	88
Retiradas	1
En tramitación	79

Interpelaciones	
Presentadas	596
Tramitadas	53
Retiradas	1
Aprazadas	1
En tramitación	542

Preguntas	
Orales en Pleno dirigidas a los miembros de la Xunta	
Presentadas	2.020
Tramitadas	85
Retiradas	0
Aprazadas	1
En tramitación	116
Orales en Pleno urgentes	
Presentadas	79
Tramitadas	56
Retiradas	0
Aprazadas	0
En tramitación	2
Orais en Pleno dirigidas al Presidente de la Xunta	
Presentadas	53
Tramitadas	51
Retiradas	0
En tramitación	2
Orales en Comisión	
Presentadas	3.186
Tramitadas	748
Aprazadas	24
Retiradas	14
En tramitación	159
Con respuesta escrita	
Presentadas	1.916
Tramitadas	2.563
Retiradas	0
En tramitación	2.237

VI El Parlamento en las claves de la formación y promoción del capital humano: las leyes de universidades y de emprendimiento

Señalaba Darío Villanueva⁶¹ con motivo del estudio de la relación entre estudios universitarios y empleabilidad que la Universidad no es responsable de la empleabilidad de sus estudiantes y que cuando se pone énfasis en eso se está deturpando el sentido genuino de la institución universitaria como “casa de estudios y templo del saber”. Aunque reconociendo la validez de esa afirmación no cabe tampoco desconocer la correlación que se suele

61 En su trabajo introductorio de la monografía incluida en el número 3 de la Revista Galega de Emprego. Ed. Xunta de Galicia.

establecer entre la preparación y formación del capital humano y el buen funcionamiento en términos de empleo de la economía. Así podemos encontrar durante el año 2013 varias leyes que vinculan estos tópicos y ponen de manifiesto el relieve que el legislador gallego da a esta temática en sus actuaciones.

La base competencial y los antecedentes legislativos

La ley 6/2013, de 13 de junio del Sistema Universitario de Galicia define a las universidades como entidades, públicas o privadas, con personalidad jurídica propia dotadas de autonomía por el artículo 27.10 de la Constitución española. Su fin, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley orgánica 6/2001, de universidades, es prestar el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio.

La Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud del artículo 31 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley orgánica 1/1981, asumió la competencia plena sobre la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, según el punto primero del artículo 81 de ésta, lo desarrollen, de las facultades que le atribuye al Estado el párrafo 30 del punto 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

**A EDUCACIÓN:
COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

STC 184/2012 **17 DE OUTUBRO: O ESTADO DEBE:**

- **DESEÑAR O MODELO DA EDUCACIÓN**
- **TODA A NORMATIVA SOBRE TÍTULOS É ESTATAL**
- **DESENVOLVEMENTO DO ART. 27 CE**
 - **PRINCIPIOS NORMATIVOS XERAIS e UNIFORMES**
 - **COMPETENCIA ESTATAL**
- **ASPECTOS QUE GARANTAN:**
 - **O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAS DOS PODERES PÚBLICOS**
 - **A IGUALDADE DOS ESPAÑOIS NO EXERCICIO DOS DEREITOS**

*Ver cuadro conceptual Competencias Educativas
Cadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

Teniendo como referencia la por entonces vigente Ley orgánica 11/1983, de reforma universitaria, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley 11/1989, de ordenación del sistema uni-

versitario de Galicia, que transformó por completo el panorama de la enseñanza universitaria en nuestra comunidad con la creación de las universidades públicas de A Coruña y de Vigo y basó el modelo en la descentralización y reguló la distribución de los diversos centros universitarios, preexistentes y de previsible creación, en un total de siete campus repartidos entre las cuatro provincias.

El Parlamento de Galicia aprobó con posterioridad:

- la Ley 7/2001, de 2 de julio, de control en materia de creación y reconocimiento de universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma de Galicia.
- la Ley 1/2003, de consejos sociales del sistema universitario de Galicia.
- la Ley 2/2003, del Consello Galego de Universidades.

El marco normativo a nivel estatal se ha visto completado en los últimos tiempos con nuevos textos relevantes cuyos contenidos han sido considerados al elaborar el presente texto, como es el caso de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, o del Real decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del estudiante universitario.

El capital humano y la formación universitaria

Dice la exposición de motivos de la ley de universidades que la educación, y en concreto la educación universitaria y su relación con la investigación y la innovación, desempeña, además, un papel fundamental:

- para el progreso tanto a nivel individual como de la sociedad en su conjunto.
- para proporcionar el capital humano altamente cualificado y la ciudadanía formada que Galicia necesita para generar empleo, crecimiento económico y prosperidad. En este marco, las universidades son los agentes fundamentales para impulsar y mantener el crecimiento de nuestra sociedad. Como señala García-Montalvo⁶² el crecimiento de nuestra sociedad debe superar la idea extendida entre parte de nuestro empresariado acerca del exceso de universitarios y la enorme falta de titulados de FP.

La ley gallega se proclama convencida de que en pleno siglo XXI se deben aprovechar las ventajas transformadoras de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y otras nuevas tecnologías que enriquecen la enseñanza, mejoran las perspectivas de aprendizaje, apoyan el aprendizaje personalizado, facilitan el acceso mediante el aprendizaje a distancia y la movilidad virtual, racionalizan la administración y crean nuevas oportunidades de investigación. Se trata de una asunción de ideas comunes en la doctrina que reitera la comprobación de que, en casi el 85% de los trabajos revisados, el simple incremento de los presupuestos educativos no tiene ningún impacto sobre los resultados obtenidos por los estudiantes⁶³.

62 "Part II: Resultats de l'enquesta", en Generalitat de Catalunya (Ed.) *Catalunya futur: impulsem l'economia catalana*.

63 *Así o recolle Hanushek: "The failure of imput-based schooling policies". Economic Journal, 113, 2003.*

Un aspecto destacado por la norma gallega es la movilidad, entendida como uno de los pilares en que se asienta el concepto de Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), conlleva una mayor riqueza y la apertura a una formación de más calidad, por eso la ley defiende que:

- debe fomentarse a nivel nacional e internacional.
- debe asentarse sobre unas bases enraizadas en el propio SUG.

Partiendo de esta premisa, la ley pone las bases para el fomento de la movilidad en el propio sistema autonómico, tanto del estudiantado como del personal de las universidades, facilitando el mejor aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta nuestra comunidad, con el fin de beneficiar el conjunto de la comunidad universitaria gallega, finalidad para la cual se contará con la voluntad de colaboración de las universidades integrantes del SUG.

En la ley el SUG mantiene el compromiso de la transformación del conocimiento generado a través de la investigación académica en valores sociales y económicos mediante acciones que conllevan una actividad económica en el proceso de relación con la sociedad o la empresa. Pero también se destaca el compromiso con la responsabilidad social y el desarrollo sostenible mediante actividades universitarias que suponen una contribución social respecto de ámbitos como la cooperación al desarrollo, la sostenibilidad ambiental, la integración y la accesibilidad, entre otras.

La educación superior mejora las posibilidades individuales y debería dotar a los titulados y a las tituladas de los conocimientos y de las competencias transferibles básicas que necesitan para desempeñar con éxito profesiones altamente cualificadas. Pero los programas de estudios muchas veces tardan en adecuarse a las demandas de la sociedad, lo que incide en los niveles de empleabilidad de las personas egresadas. La propia Comisión Europea recomienda la participación de los empleadores y de las instituciones del mercado de trabajo en la concepción y puesta en práctica de los programas, el apoyo a los intercambios de personal y la inclusión de la experiencia práctica en los cursos, para contribuir a adaptar los programas de estudios a las necesidades actuales y emergentes y fomentar la empleabilidad y el emprendimiento. Se trata en definitiva como señalaron Tsang y Levin⁶⁴ de evitar situaciones de sobrecualificación que derivan en una menor productividad respecto de los trabajadores que tienen puestos de trabajo ajustados a sus cualificaciones.

La cultura de la evaluación de la calidad, en la cual juega un papel esencial la Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), que, desde su creación en el año 2001, ha desarrollado su labor de garante de la calidad en nuestro sistema universitario es un aspecto esencial para la nueva ley gallega.

Las competencias de ordenación y coordinación de las universidades integrantes del SUG.

Define el marco en que se desarrollará la enseñanza superior universitaria en el territorio de la comunidad para procurar, con escrupuloso respecto a la autonomía universitaria, adecuarlo a las demandas de nuestro tiempo y generar mayores niveles de desarrollo y bienestar.

64 "The economics of over education", *Economics of Education Review*, 4, 2, 1985, páginas 93 a 104.



La norma destaca, asimismo, el protagonismo de órganos imprescindibles para hacer posible el Sistema Galego de Universidades, en concreto:

- el Consello Galego de Universidades.
- la Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia.
- los consellos sociais de cada una de las universidades.

Todos ellos, actuando en ejercicio de las funciones que la ley les confiere, contribuyen a la construcción de un sistema fuerte, moderno, competitivo y de calidad.

Pero el fortalecimiento del sistema no será posible sin la labor de las propias universidades, que, con la autonomía que les es propia, en ejercicio de su corresponsabilidad deberán crear un entorno de colaboración mutua, unificando esfuerzos para alcanzar objetivos que les son comunes⁶⁵. En este sentido, la ley prevé la creación de una nueva figura jurídica, el consorcio interuniversitario, que ahonda en el papel impulsor de las universidades, comprometidas con la sociedad de la que forman parte indisoluble.

El SUG aspira a mejorar sus niveles de calidad e internacionalización, en un continuo proceso de modernización, lo que exige contar con una regulación global y sistemática en el ámbito de la enseñanza universitaria de nuestra comunidad autónoma.

El concreto contenido normativo de la ley

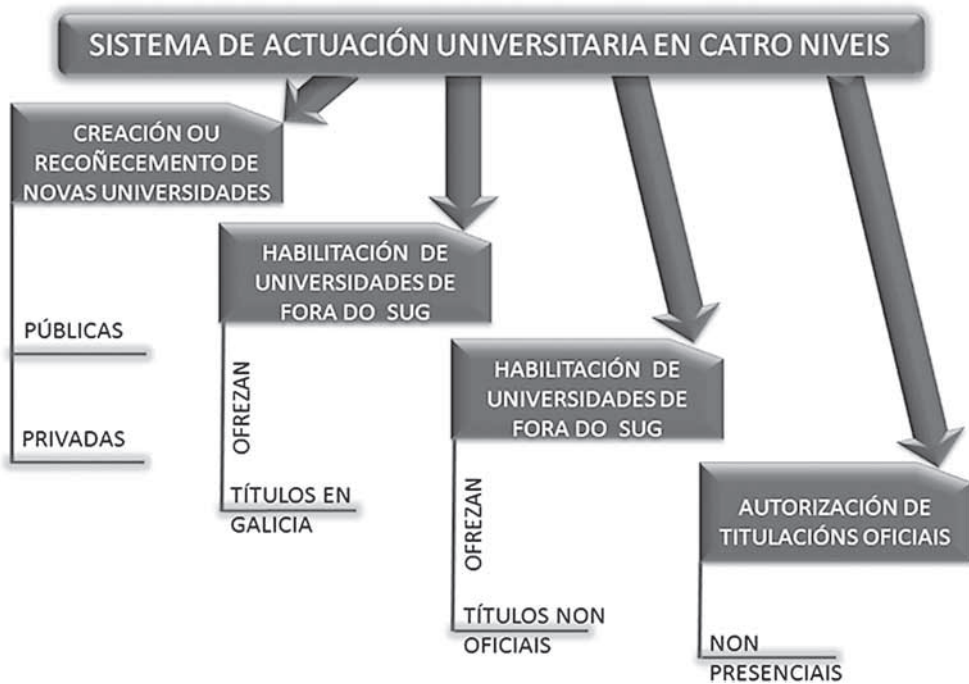
El título I, «De la ordenación del Sistema Universitario de Galicia»:

- define y potencia los principios a los que responden la actividad y la organización universitarias.
- refleja las estructuras que podrán integrar las universidades.
- fija los criterios para la creación y la implantación de nuevas titulaciones y centros, teniendo en cuenta principios de descentralización y equilibrio territorial.

La ley estructura un sistema de ordenación en cuatro niveles: uno para la creación⁶⁶ o el reconocimiento de nuevas universidades públicas o privadas, otro para que universidades de fuera del Sistema universitario gallego puedan impartir títulos oficiales en Galicia, un tercero para que universidades de fuera del Sistema universitario gallego puedan ofrecer en nuestro territorio títulos no oficiales debidamente configurados de acuerdo con la normativa vigente en sus lugares de origen, y el último, que establece la fórmula para autorizar la impartición de titulaciones oficiales en la modalidad no presencial.

65 *Fenómeno, el de la necesaria colaboración, sobre el que ha llamado la atención Teichter, U. en su trabajo: "Research on the relationships between higher education and the world of work: past achievements, problems and new challenges", Higher Education, 38, 169-190.*

66 *Hazelkorn, E.: "Growing Research-Challenges for Latedevelopers and Newcomers, Higher Education Management in Higher Education, OECD, Paris, 2003.*



*Ver cuadro conceptual sobre los niveles de actuación universitaria
Cuadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG*

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Asimismo, la ley recoge la regulación de la autorización de centros de universidades del SUG en el extranjero, así como de centros de universidades extranjeras en Galicia, en línea con la cada vez mayor internacionalización de los estudios universitarios. Igualmente, contiene previsiones garantistas de los derechos de las posibles personas beneficiarias del sistema, mediante la regulación de la oferta de plazas y el distrito único o el cesamiento de actividades, encaminadas a garantizar los derechos del alumnado afectado, y la reserva de denominación y publicidad, protegiendo el sistema ante posibles abusos en este campo. Termina este título regulando un sistema de control en el que se tipifican infracciones y sus correspondientes sanciones.

El título II, «De la coordinación y de la colaboración»:

- establece los mecanismos de fortalecimiento de éstas luego de residenciar la competencia de coordinación en la Xunta de Galicia.
- continúa con la regulación de las funciones, de la composición y del funcionamiento del Consello Galego de Universidades, órgano fundamental para su ejercicio. Para incrementar la calidad del asesoramiento, se integra en él la representación de los departamentos de la Administración autonómica con competencias directamente relacionadas con la actividad universitaria, así como las figuras de las personas gerentes de las universidades.
- se prevé una nueva fórmula de colaboración entre las universidades públicas integrantes del SUG, que se articulará mediante el sistema de un consorcio interuniversitario.

El título III, «De la garantía de la calidad universitaria», contiene la regulación del consorcio Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia, de modo que el ejercicio de sus actividades se realice con las garantías apropiadas de independencia y profesionalidad que caracterizan las principales agencias de evaluación europeas. Se completa este título con la regulación de la inspección de universidades, instrumento complementario como garante del efectivo cumplimiento de las disposiciones legales que harán posible alcanzar los niveles de calidad deseados. Todos son aspectos de notable relevancia de cara a obtener un buen rendimiento institucional de la enseñanza universitaria pero no empecen en absoluto las investigaciones que tienen puesto de manifiesto los condicionantes personales cara al éxito de la empleabilidad de los estudiantes⁶⁷.

El título IV, «De los consejos sociales de las universidades públicas», incorpora y revisa contenidos de la Ley 1/2003, do 9 de mayo, incidiendo en el fundamental papel de este órgano de gobierno de las universidades, mediante el cual la sociedad participa en la institución universitaria a través de representantes de las principales fuerzas sociales.

En el título V, «De la comunidad universitaria», se establece y se concreta un amplio catálogo de libertades, derechos y deberes del personal docente e investigador, del personal de administración y servicios y más del estudiantado. Esta regulación, que complementa lo dispuesto en la Ley orgánica de universidades y en el Estatuto del estudiante universitario, incide, además, en la promoción de la movilidad de los miembros de la comunidad universitaria como instrumento de fortalecimiento del sistema, que podrán utilizar las instituciones en ejercicio de su autonomía.

El título VI, «De la actividad universitaria: la docencia, la investigación y la transferencia de conocimientos», está dedicado a la regulación de algunos aspectos de planificación, fomento y calidad respecto de las tres misiones que, junto con la actividad de estudio que las precede y sustenta, constituyen el fundamento de la institución universitaria.

El articulado de la ley se cierra con un título VII, «De la financiación de las universidades del Sistema universitario de Galicia», establece un marco sólido para la necesaria planificación económica y financiera de las universidades gallegas, fijando los principios que regirán el principal instrumento para éste, que no es otro que el plan de financiación.

Por su parte la ley 9/2013 de 19 de diciembre de emprendimiento y competitividad económica de Galicia establece la necesidad de que las administraciones públicas trabajen a favor de medidas concretas para fomentar el emprendimiento y apoyar a las personas emprendedoras como agentes dinamizadores de la economía en Galicia. Esta exigencia viene dada por el alto grado de representatividad de las pequeñas y medianas empresas, determinantes del crecimiento económico y soporte para la creación de empleo.

La ley recuerda que el acuerdo adoptado por la Mesa 2ª del diálogo social de Galicia establece que actualmente la sociedad gallega padece una tendencia progresiva a la reducción en la creación de empresas y del autoempleo, agravada, con toda seguridad, por la presente crisis. Esta reducción en el número de nuevas empresas y autoempleos entienden sus

67 Así lo señalan Frese y Fay, "Personal initiative and job change in a radical change situation". Poster presented at the 41 congress of Psychology, Dresden Germany, 1998.

miembros que puede verse compensada en calidad en el caso de que se aborden con éxito determinadas actuaciones, entre otras las siguientes:

- Orientación de los esfuerzos emprendedores hacia aquellos sectores eonde exista un mayor potencial para la creación de empresas, bien por sus elevadas tasas de crecimiento sectorial (sectores biotecnológicos, de las nuevas tecnologías, etc.), bien por su carácter representativo de la economía gallega (sector de la automoción, de lo naval, del turismo, etc.), bien por abordar actividades vinculadas a os nuevos caminos de empleo, de las nuevas tecnologías o de actividades de especial interés público, económico o social.
- Fortalecimiento de la consideración de la persona emprendedora y del autoempleo en unos tiempos difíciles en que el perfil de la persona que emprende un proyecto empresarial se convierte, más que nunca, en el aspecto esencial del éxito de la nueva empresa.
- Resolución de la problemática del acceso a la financiación, especialmente en la etapa de gestación de la empresa a través de fórmulas como el capital semilla y la puesta en marcha a través del capital riesgo, etc.
- Dotación a los planes de negocios emprendedores y autoempleos de una visión estratégica que establezca como prioridad los mercados exteriores y la innovación.
- Mejora de la coordinación entre las diversas entidades que trabajan en el campo del emprendimiento y el autoempleo, provocando sinergias que redunden positivamente en los servicios prestados a las personas emprendedoras.

La Mesa propone incluso determinadas actuaciones como la creación de un programa integral de fomento del emprendimiento y del autoempleo y de la consolidación de nuevas empresas, consolidación y refuerzo de la Red de Mentoring, servicios avanzados de financiación para el emprendimiento, red de coordinación del fomento del emprendimiento en Galicia.

La Comunidad Autónoma, con la presente ley, ofrecerá al tejido productivo gallego una respuesta inmediata a sus necesidades más perentorias, la puesta en marcha de nuevos mecanismos con medidas que, a corto o a medio plazo, cambien el panorama actual, y un conjunto de medidas que fomenten el espíritu emprendedor, individual y colectivo, impulsen la puesta en marcha y la consolidación de nuevas iniciativas emprendedoras y permitan la reestructuración de empresas que necesiten posicionarse en mejores condiciones. En definitiva, apoyo a los colectivos emprendedor y empresarial para que puedan actuar como catalizadores del crecimiento de nuestra economía.

La norma refleja específicamente la contribución del emprendimiento colectivo a la dinamización económica, uniendo objetivos empresariales y sociales, y refuerza el compromiso con la creación de una mayor conciencia pública sobre su realidad y potencialidades, a través de la labor de fomento del cooperativismo y de la economía social liderado por la Red Eusumo.

Regap



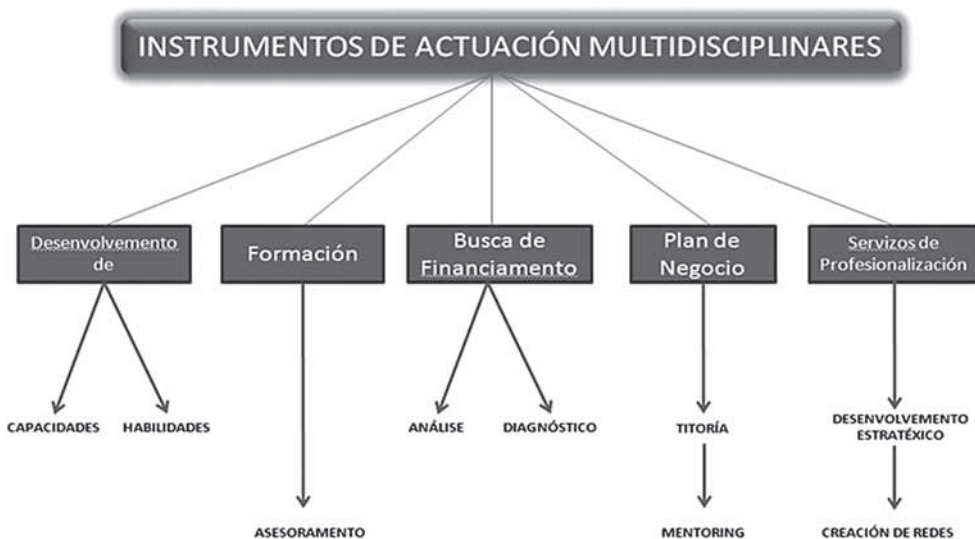
COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Las propuestas recogidas en la ley tienen en cuenta que el apoyo al emprendimiento debe ser integral, es decir, debe mantenerse durante todas las fases de la actividad emprendedora: el emprendimiento potencial, el naciente, la implementación y la consolidación.

En cada fase del emprendimiento se enfrentan diferentes retos y dificultades. En las fases previas a la puesta en marcha de la empresa es necesario ofrecer capacitación empresarial, básica y avanzada, así como talleres de maduración de ideas y reflexión metódica. Posteriormente, será conveniente realizar un análisis serio del proyecto empresarial mediante la preparación de un plan de empresa riguroso y serio que analice los productos/servicios y el mercado para contrastar a priori la viabilidad del proyecto emprendedor, eligiendo también la forma jurídica más conveniente para el ejercicio de la actividad.

Pero el proyecto emprendedor, una vez fundada la empresa e iniciada la actividad, no debe carecer de posibilidades de apoyo, dado que las siguientes fases son las menos cuidadas habitualmente por las administraciones públicas; en las fases iniciales de la actividad las personas emprendedoras, a pesar del trabajo previo, afrontan formas de decisión y situaciones muchas veces inesperadas, por lo que será interesante disponer de apoyo específico en este período, como las redes de mentores o programas de profesionalización básica en materias empresariales.

Los instrumentos que se proponen son, por lo tanto, multidisciplinares:



Ver cuadro conceptual sobre los instrumentos de actuación multidisciplinarios

Cuadro elaborado por Patricia Murias Gil, técnico de orientación CSHG-USG

La Ley de fomento del emprendimiento en Galicia se basa en diez principios y en medidas prácticas, que pretenden orientar y definir las políticas comunitarias y nacionales, entre los cuales cabe destacar:

- Establecer un marco en que los empresarios y las empresarias puedan consolidar sus negocios.

- Garantizar que los empresarios y las empresarias que no hayan sido condenados por incumplimiento de la legislación fiscal, penal, laboral y medioambiental que hiciesen frente a una quiebra tengan rápidamente una segunda oportunidad.
- Elaborar normas conforme al principio de pensar primero a pequeña escala.
- Facilitar el acceso de las pemes a la financiación y desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las transacciones comerciales.
- Promover la actualización de las cualificaciones en las pemes y toda forma de mejora de su competitividad, y favorecer la colaboración entre el mundo empresarial, las universidades y los centros de conocimiento.

Antecedentes

La Comunidad Autónoma, a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia y su desarrollo reglamentario, ha efectuado un profundo proceso de adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consello, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, proceso complementado con la simultánea tramitación telemática de los procedimientos y la creación de la sede electrónica. El resultado de esa adaptación es la generalización de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de modo que la autorización previa es excepcional y casi residual.

El proceso no puede culminar sin que las administraciones locales eliminen las trabas administrativas previas al ejercicio de actividades. En ese proceso es destacable, por una parte, la introducción de la comunicación previa al inicio de actividades comerciales, introducida por la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia, y, por otra parte, la decidida intervención del Estado con normas como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que introduce nuevos artículos 84 bis y ter en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y suprime la licencia de actividad, y la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios. Es conveniente subrayar también la actividad de muchos de los entes locales que establecen ordenanzas que introducen la comunicación previa o declaración responsable en las actividades. En este último caso, la labor no se puede completar sin que la Comunidad Autónoma establezca un régimen jurídico único y estable en las actividades que regula pero que no autoriza, al ser competencia exclusivamente municipal y estar sometida a licencia de actividad. Son las denominadas actividades inocuas, las clasificadas y las actividades recreativas y los espectáculos públicos.

La regulación común del régimen de control administrativo de las actividades.

La regulación existente, o es estatal y se aplica supletoriamente –caso de las actividades inocuas con el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955–, o debe ser actualizada para adaptarla al nuevo marco normativo –caso del Decreto 133/2008–, o se encuentra fragmentada –caso de los espectáculos públicos, regulados por un reglamento estatal de 1982 y por un catálogo aprobado por decreto de la Xunta de Galicia.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

El nuevo texto establece un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de modo pleno y efectivo la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, que determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Principales modificaciones:

Nos encontramos ante un elenco de medidas que avanza en las ideas de potenciación de la dimensión local del emprendimiento, valorizando la actividad de las instituciones y de los agentes locales⁶⁸.

- Para que la liberalización de actividades sea efectiva es preciso modificar la regulación de las licencias de obra, de modo que se establece un régimen general que es el de comunicación previa junto con una reserva para la licencia en aquellos casos en que una norma estatal así lo exige, singularmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y el más reciente artículo 23 del Real decreto ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- En favor de que la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial pueda realizarse en el menor tiempo posible agilizando los procedimientos de control, pero al tiempo dar seguridad jurídica al interesado, a terceros y a la propia administración, se crean en esta ley las entidades de certificación de conformidad municipal (Eccom), que se configuran como las que evaluarán la conformidad de aquellas respecto de la normativa aplicable en cada caso en el ámbito municipal.
- La intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal será facultativa, y no sustituirán en ningún caso las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración, pero serán las responsables frente a ella de los extremos objeto de certificación.
- Teniendo en cuenta que la labor de las entidades de certificación de la conformidad debe llevarse a cabo con un elevado nivel de calidad y de profesionalidad, que se deben regir conforme los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, que su labor tendrá efectos administrativos para los ciudadanos y más que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la Administración, está justificado que por razones de interés general su actividad esté sometida a autorización administrativa previa en las condiciones recogidas en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garanticen la no discriminación y la proporcionalidad.

68 *Ideas todas ellas defendidas por Marginson & Rhoades cuando pidieron un marco conceptual más allá del estado nación, los mercados nacionales y los sistemas e instituciones nacionales de educación universitaria para considerar las agencias organizativas y humanas a diferentes niveles. "Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic". Higher Education, 43, páginas 281 a 309. 2002.*

Xurisprudencia contencioso-administrativa

Jurisprudencia
contencioso-administrativa

Contentious-administrative
jurisprudence



FRANCISCO DE COMINGES CÁCERES

Magistrado (Galicia, España)
francisco.cominges@vigo.org

Recibido: 15/05/2014 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



Índice: I. Administración local II. Contratos públicos III. Estranxeiría IV. Persoal V. Tributos VI. Urbanismo e ordenación do territorio

I Administración Local

1 Procedimiento sancionador contra habilitados nacionales. Competencia para la suspensión provisional de funciones del Secretario de un Ayuntamiento

La **Sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia** –TSXG–, Sª de lo Cont.-Ad., Secc. 1ª, del **24 de octubre de 2013** (rec. apel. 253/2013), confirma la anulación de la resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Palas de Rei de suspensión provisional de las funciones del Secretario-Interventor municipal con motivo de la incoación contra éste de un procedimiento sancionador por la posible comisión de una infracción muy grave. Considera el TSXG, en primer lugar, que conforme a lo dispuesto en el artículo 150.1.b) del Texto Refundido de la legislación del régimen local (RDLeg. 781/1986, de 18 de abril), le corresponde en exclusiva a la «Dirección General de Administración Local» la competencia para incoar expedientes disciplinarios contra los funcionarios habilitados nacionales que pudieran finalizar con sanción de destitución o separación del servicio. Y, en segundo lugar, que por lo tanto carece el Alcalde de la posibilidad de adoptar medidas cautelares en esos procedimientos sancionadores, como la suspensión provisional del secretario-interventor.

2 Procedimiento de aprobación de los presupuestos y de la plantilla municipales. Omisión de negociación colectiva. Nulidad

El **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, en su Sentencia de **19 de febrero de 2014** (rec. apel. 84/2012, relator: Ilmo. Sr. Díaz Casales), anula los presupuestos y plantilla del Ayuntamiento de Verín del año 2011 por incumplimiento de la obligación de negociación colectiva previa, con las siguientes consideraciones:

«Pues bien, es evidente que la convocatoria no responde a la petición del sindicato recurrente que vista la composición de la mesa, tiene representación mayoritaria en el Consistorio, al triplicar a las otras 2 organizaciones sindicales. Además resulta que el Ayuntamiento desatendió la obligación impuesta en el Art. 34.6 del EBEP, con arreglo al cual la mesa habrá de convocarse, a falta de acuerdo entre sus componentes, en el plazo máximo de un mes desde que una de las partes legitimadas la promueva, salvo que existan causas que lo impidan.(...) Pues bien, si como decíamos más arriba negociar significa proponer cuestiones, modificar criterios, apuntar soluciones o problemas, detallar elementos, plantear y tratar todo el amplio abanico de opciones que puedan plantearse, y tratarse ante un concreto punto de debate, en el presente caso el principio de buena fe negocial, impuesto en el número 7 del Art. 34 del EBEP, hubiese exigido que al menos se detallara en el acta las razones esgrimidas por la administración para no tratar las cuestiones planteadas, cuando todas ellas se encuentran incluidas en el catálogo de materias que deben ser objeto de negociación, contenido en el Art. 37 de la misma ley y, en su caso, la remisión a posteriores reuniones o, incluso, específicas mesas sectoriales».

II Contratos públicos

En la **Sentencia del 12 de febrero de 2014** (rec. 7197/2011, relator: Ilmo. Sr. Cambón García) el **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 2^a, desestima la reclamación indemnizatoria presentada por varios arquitectos frente a la Xunta de Galicia por los trabajos que realizaron para ella por un encargo verbal no precedido de procedimiento de contratación. El Tribunal considera que ha prescrito el plazo establecido para reclamar. E insiste también en que:

«(...) la práctica irregular de determinados contratistas y proveedores, en connivencia con las correspondientes autoridades públicas, de realizar prestaciones para las Administraciones por "vía de hecho", es decir, sin formalizar previamente un contrato en legal forma (por escrito, con fijación de precio y con la preceptiva reserva de crédito presupuestario, tal y como exige la legislación aplicable), tiene como ventaja para dichos contratistas el eludir determinados requisitos formales de la normativa de contratación pública que les podrían perjudicar (fijación previa del precio, licitación pública en concurrencia competitiva, etc). Pero como inconveniente la dificultad de demostrar luego, en caso de impago, la prestación del servicio irregularmente contratado, o, como ha sucedido en este caso, la interrupción del plazo prescriptivo de la obligación de pago. Para las autoridades, esa práctica de contratar directa y verbalmente sin procedimiento alguno, ni reserva de crédito, con la idea de que luego se remunerare el servicio prestado mediante un reconocimiento extrajudicial de créditos,

podría acarrearles la imputación de un delito de prevaricación o de malversación de fondos públicos».

III Extranjería

1 Sanción de expulsión motivada en la falta de arraigo del extranjero en situación irregular. Permanencia superior a tres meses en el territorio español. Infracción del principio de proporcionalidad

La Sentencia del **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, del **30 de octubre de 2013** (rec. apel. 269/2013, relator: Ilmo. Sr. Díaz Casales), confirma la anulación de la sanción de expulsión de una inmigrante dominicana por infracción del principio de proporcionalidad. Considera el Tribunal que cuando no concurre ninguna circunstancia agravante en el extranjero al márgen de su permanencia irregular en el territorio español, debe imponérsele una primera sanción de multa pecuniaria y no directamente la expulsión. En lo referente al “arraigo” de la recurrente incide la sentencia en que: *«entre la fecha de su empadronamiento (mayo de 2012) y su detención (septiembre de 2012) han transcurrido más de 3 meses, que es el plazo ordinariamente contemplado para la concesión de los visados de estancia (art. 25.2, letra b) de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España) y que se estima suficiente para que los vínculos de los extranjeros se estrechen y determinen la adquisición de cierto arraigo, además de evidenciar una cierta vocación de permanencia en quien se mantiene en otro país durante un período mayor a ese lapso temporal, por lo que la sanción de expulsión deviene desproporcionada y habría de entenderse más adecuada la sanción de multa (...) máxime cuando la expulsión lleva aparejada una prohibición de entrada que no conlleva la multa, por la que se opta».*

2 Sanción de expulsión motivada en la detención del extranjero por la posible comisión de un delito. Presunción de inocencia. Obligación de la Administración de acreditar y motivar los indicios de criminalidad

La Sentencia del **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, del **18 de septiembre de 2013** (rec. apel. 220/2013), revoca la sentencia de instancia y anula la orden de expulsión de un inmigrante motivada en que iba indocumentado y contaba con antecedentes policiales desfavorables, con la siguiente fundamentación:

«(...) la queja del apelante sobre la imposibilidad de que tal detención preventiva revista entidad para ser acogida como motivo de expulsión, ha de ser acogida por un triple dato inspirado en el principio troncal de la carga de prueba del hecho infractor y de sus circunstancias agravantes que recae sobre la Administración que ejerce la potestad sancionadora.

En primer lugar, el expediente no refleja la copia de la resolución ni detalle de la misma sobre la detención preventiva y circunstancias (limitándose a un lapidario informe del instructor que dedica cuatro líneas a hacer constar la puesta a disposición del Juzgado de instrucción num.2 de Ourense que decretó prisión provisional, ingresando en el Centro Penitenciario de Pereiro de Aguiar (folio 16 expte.). En segundo lugar, el pro-

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

pio apelante indica que la condición de preso preventivo se agotó el 30 de octubre de 2012, extremo que no es negado por la Administración y lo que es más importante, tampoco se aporta por ésta contraprueba de que las actuaciones penales hayan ido más allá. En tercer lugar, resulta decisivo, que el expediente se inicia y se brindan alegaciones al expedientado por indocumentación, siendo posteriormente, ya avanzada su tramitación, cuando se incorpora el dato negativo de la detención preventiva, sin que conste haber ofrecido nueva oportunidad de alegaciones al expedientado sobre este crucial dato. Y así, la Resolución final reorientada a la imposición de la sanción que se apoya en una detención preventiva penal sobre la que no se ofreció audiencia al expedientado y sobre la que nada más se sabe documentado en el expediente, ni en los autos de instancia ni apelación, nos lleva a considerar que la motivación invocada está carente de la justificación deseable para imponer la sanción de expulsión».

3 Autorización de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea. No existe obligación de acreditar recursos económicos suficientes cuando la pareja comunitaria es un nacional español

El **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, ha concluído en sus sentencias del **9 de octubre y 11 de diciembre de 2013** (recs. Apel. 273/2013 y 328/2013, relator Ilmo. Sr. López González), que no se les puede exigir a los inmigrantes extranjeros para obtener la autorización de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea, que el familiar comunitario disponga de recursos económicos suficientes cuando tenga nacionalidad española (art. 8 RD 240/2007, del 16 de febrero).

4 Extinción de autorización de residencia por cese o inexistencia de convivencia en relación “more uxorio” (pareja de hecho) entre el extranjero y un ciudadano español

Por otra parte, el **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, ha señalado en la Sentencia de 30 de octubre de 2013 (rec. apel. 272/2013, relator: Ilmo. Sr. Seoane Pesqueira), que la revocación de las tarjetas de residencia concedidas por emparejamientos “de hecho” entre extranjeros y españoles se puede revocar sin seguir el procedimiento de revisión de oficio cuando se constate la extinción de la relación “more uxorio”. Incide el Tribunal en que:

«(...) corresponde a la Administración la verificación relativa a si quien se ha inscrito como pareja de hecho de una ciudadana española y ha obtenido por esa vía la tarjeta de familiar de comunitario (artículo 2.b del real Decreto 240/2007), continúa manteniendo con ésta una unión análoga a la conyugal, puesto que sólo si el ciudadano extranjero continúa encontrándose en ese supuesto del artículo 2.b del RD 240/2007, prosigue la vigencia de aquella tarjeta, tal y como establece el artículo 14.2 del propio RD. Y frente a la decisión de la Administración cabe la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo como modo de fiscalización y control de aquella actuación administrativa, por lo que no es precisa ninguna actuación previa de la jurisdicción civil para que tenga lugar aquella actuación administrativa y la consiguiente intervención de esta jurisdicción. (...) Para la verificación de la continuación de la unión de hecho estable no es precisa ninguna declaración de nulidad previa

por parte de la jurisdicción civil, que tampoco tiene previsto un procedimiento de esa índole».

IV Personal

1 Derecho de los funcionarios a recuperar una parte proporcional de la paga extra del segundo semestre de 2012

El **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, en su interesante Sentencia del **13 de noviembre de 2013** (rec. 85/2013, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) le ha reconocido a un funcionario de la Administración del Estado su derecho a recuperar una parte de la paga extra que le había sido suprimida en aplicación del Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Concluye el Tribunal que el referido RD Ley carece de efecto retroactivo sobre la parte de la paga extra devengada en el período anterior a su publicación en el BOE, concretamente entre el 1 de junio y el 14 de julio de 2012. Se efectúan en la sentencia las siguientes consideraciones de interés:

«(...) cuando el Decreto-Ley 20/2012 fija el descuento de “los conceptos retributivos que integran la paga extraordinaria” nos coloca ante un precepto general que no compromete ni impone una aplicación matemática y automática del descuento de la totalidad de la paga, indiferente al tiempo efectivo de servicios o que prescinde de la voluntad expresa de inicio de vigencia tras la publicación oficial. Se trata de un precepto que fija un criterio o regulación general con carácter básico para todos los empleados públicos de su ámbito, pero no impide (como en todas las normas retributivas del colectivo de empleados públicos), que exista una labor aplicativa respecto de cada empleado y la realidad de prestación de servicios de cada uno de ellos, toda vez que la nómina es el acto singularizado que aplica una misma legislación retributiva a cada empleado. (...) // No se entiende ni se ajusta a la seguridad jurídica que un mismo concepto retributivo (paga extraordinaria) pueda ser fraccionable y a la vez no fraccionable para un mismo legislador, ni que el mismo se aplique proporcionalmente a la hora de pagarlo y sin criterio proporcionalidad a la hora de suprimirlo // No cabe invocar una suerte de eficacia retroactiva del Decreto-Ley cuando se proyecta sobre derechos consolidados, sin indemnización. En efecto, los Decretos-Leyes tienen reconocida la posibilidad expropiatoria mediante indemnización pero no pueden llevar a cabo la ablación de un derecho consolidado, so pena de conculcar el art. 33.3 CE en relación con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, interpretado a la luz del art. 10 CE.(...) // de producirse la aplicación matemática del descuento de la paga extraordinaria en la nómina de diciembre, con independencia de la consideración del tiempo de servicios efectivo al que responde, se producirían paradojas incongruentes con un Estado de Derecho que postula la igualdad como principio constitucional (arts.1 y 14 CE). A título de ejemplo basta tener presente que quien trabajó en la Administración hasta el día 14 de junio (finalización relación temporal de interinaje, cese o baja) podría haber liquidado su derecho y cobrado en dicha fecha. Y su compañero que hubiese trabajado cinco meses más, se hubiera visto privado de la misma. O sea, se penaliza a

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

quien más trabaja respecto de quien ha trabajado menos. En suma, que quien trabajó en la Administración desde el día 1 de junio hasta el 20 de noviembre y quien trabajó en la Administración desde el día 14 de junio hasta el 20 de noviembre serían tratados de forma diferente pues se aplicaría el mismo descuento retributivo a todos ellos, diferenciando in peius a quien trabajó más tiempo respecto a quien trabajó menos».

2 Restricciones a la prórroga en la jubilación de los médicos del Servizo Galego de Saúde

El **TSXG**, en sus sentencias de 17 de abril de 2013 (rec. 83/2013, relator: Ilm. Sr. López González) y 18 de septiembre de 2013 (rec. 205/2013, relator: Ilm. Sr. Chaves García) ha desestimado los recursos interpuestos frente a las recientes medidas del SERGAS de cancelación de las prórrogas de jubilación ya concedidas a su personal **médico**.

En la primera de las sentencias ha concluido lo siguiente:

«(...) Aducir que el actor tenía un derecho adquirido a jubilarse a los 70 años por mor de la autorización en tal sentido recaída en al año 2011, y que su revocación sólo podrá tener lugar por la vía de la revisión de oficio de actos administrativos, al amparo del artículo 102 de la Ley jurisdiccional, supone desconocer la doctrina jurisprudencial reiterada, tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, que señala que el funcionario no puede exigir de la Administración la congelación futura de la situación administrativa de que goza en el presente, pues no tiene un derecho consolidado a ello, sino una mera expectativa que puede ser variada por el legislador. No cabe afirmar que ello implica una aplicación retroactiva de una nueva norma, pues tal aserto solo sería justificable si esa aplicación incidiera sobre situaciones agotadas, relaciones consagradas o efectos jurídicos ya actualizados, lo que no sucede en el caso enjuiciado en que tal eficacia no se ha producido todavía.

En conclusión, el actor no goza del derecho subjetivo a jubilarse a los 70 años; por más que esa fuera la normativa aplicable al tiempo de su acceso al empleo público, por más que hubiere sido autorizado, antes de la variación normativa, a prorrogar la permanencia en el servicio activo hasta aquella edad en el año 2011, solo goza de una expectativa de derecho sujeta a alteraciones legislativas con objeto de evitar una indeseada petrificación del ordenamiento jurídico. Y es evidente que la prórroga quinquenal que antaño se autorizaba ha sido sustituida normativamente en la actualidad por prórrogas anuales, hasta un máximo de cinco, a conceder si el servicio lo exige y el interesado cumple las condiciones y aptitudes para estar al frente del mismo. Por lo tanto lo que al actor se le niega es la prórroga de jubilación hasta los 70 años, pero se le concede la prórroga hasta el día que cumpla los 67, pudiendo el Sr. ----- solicitar cuando se vaya a cumplir dicho término, dentro del plazo legalmente establecido, instar nueva prórroga por un nuevo año».

En la segunda:

«(...) El primer motivo de apelación consiste en que ya se concedió una prórroga anteriormente para continuar en el servicio activo, por lo que al mantenerse las mismas condiciones, y cumpliendo los requisitos del art.26.2 del Estatuto Marco, la Adminis-

tración sanitaria no puede denegarlo pues iría contra sus propios actos. Este planteamiento no puede acogerse y fue correctamente zanjado en la sentencia apelada. Baste tener presente que cada prórroga ostenta autonomía en su régimen de solicitud y concesión respecto de las siguientes, y que el Estatuto no ha impuesto la eficacia vinculante de la primera prórroga para las sucesivas. Ello es lógico, habida cuenta de la conveniencia de acompasar las decisiones organizativas y sobre recursos humanos para cada ejercicio, a tenor del cambiante contexto organizativo y económico. Ello sin olvidar que la nueva decisión se adopta al amparo de un nuevo instrumento sobrevenido a la anterior prórroga, el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERGAS aprobado por Orden de 8 de Mayo de 2012.

(...) La carga probatoria de la Administración se vincula a la motivación impuesta por la Ley y que se refiere a la existencia de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, extremo acreditado en el expediente y en los autos. La denegación de la solicitud de prolongación de permanencia en el servicio activo no prejuzga la idoneidad profesional y funcional del afectado sino que se fundamenta en criterios objetivos de naturaleza organizativa. Es más, en el ámbito organizativo impera un amplio margen de discrecionalidad en manos de las autoridades y directivos públicos, que se proyecta y plasma en los Planes de Ordenación, sin que sea cada empleado público el llamado individualmente a decidir prioridades y necesidades, ni por supuesto, sobre su propio caso o situación, en una suerte de autoevaluación para decidir su propio destino profesional, cuando estamos ante decisiones globales y estratégicas sobre medios, costes y objetivos del ámbito sanitario en el seno de una organización pública.

(...) En tercer lugar se cuestiona la existencia de un auténtico Plan, que merezca tal calificación. A este respecto, podrán no compartirse por razones de oportunidad los criterios del Plan pero lo cierto es que existe y el mismo no consta haberse impugnado directa ni indirectamente. En efecto, consta que por Orden de 8 de mayo de 2012 se aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERGAS en cuyo marco y tramitación han informado expresamente la directora médica y la directora de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del CHUVI sobre la no concurrencia de necesidades asistenciales y organizativas actuales que justifiquen la prolongación de permanencia en el servicio activo del actor. En suma, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2012, citada por la sentencia apelada, que precisa que no existe un derecho subjetivo a la prolongación del servicio activo sino que ha de ajustarse a las exigencias organizativas, siempre que como el caso analizado, estén motivadas y no revelen arbitrariedad u otro vicio sustancial».

3 Concurso de méritos para la selección de un jefe de servicio. Desviación de poder. Anulación

La Sentencia del **TSXG** del 22 de enero de 2014 (rec. 288/2013, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) confirmó en apelación la anulación de la resolución del concurso convocado para la provisión de una plaza de Jefe de Servicio en un complejo hospitalario tras apreciar la concurrencia de “desviación de poder” en la comisión de valoración en la puntuación del “proyecto **técnico**” **presentado por el candidato** seleccionado, con las siguientes consideraciones:

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

«(...) En primer lugar, la falta de motivación es clamorosa. No estamos ante una ausencia de aplicación de un baremo reglado o una justificación ambigua. Sencillamente estamos ante un baremo consentido pero altamente cuestionable porque encierra tres cheques en blanco (Calidad, Contenido, Adecuación) que abren la puerta a la arbitrariedad, lo que encarecía robustecer la motivación. En efecto, la parca referencia del Acta de la Comisión a que el adjudicatario “abordó los problemas y solución de hecho más concreto y adaptado a los objetivos señalados en la convocatoria» es una motivación vacía, o si se quiere, convierte en juego de adivinanzas en qué extremo el Proyecto del adjudicatario o su exposición merece mayor valoración que el del apelante. Recordemos que estamos ante la selección de una Jefatura de Servicio de un Hospital público y este epígrafe es determinante por lo que los simples guarismos de calificación con una rituaría referencia a la mayor bondad del Proyecto del adjudicatario (o su presentación) nada dicen ni aclaran sobre la razón de la superior valoración. (...) Corresponde a la Comisión por su especialización e inmediatez hacer un esfuerzo serio, riguroso, elocuente y claro de ofrecer las razones que avalan la puntuación de uno y otro Proyecto en cada uno de los conceptos o perspectivas. Es lo menos que se tiene derecho a exigir por los aspirantes y lo que la sociedad debe exigir a los miembros de una Comisión que tienen obligación de actuar en su cargo con arreglo a los principios de igualdad, objetividad y motivación (art.55 EBEP)...

También se alza como indicio de la desviación de poder el hecho determinante consistente en el contenido objetivo del propio Proyecto técnico. (...) Asimismo no puede ignorarse el dato de la opción de la convocatoria por imponer la perentoria presentación de documentación (currículos y memoria) en el plazo de tan solo quince días, circunstancia por sí sola insuficiente para apreciar desviación de poder pero que junto a los restantes, apunta a una situación de celeridad que propicia improvisar la documentación en situación propia de que la suerte ya esté echada de antemano. (...) En suma, aquí sí que se aprecia una conculcación de la regla de proporcionalidad entre requisitos y carga documental que coadyuva a la prueba de la desviación de poder dada la incongruencia entre el elevado objetivo de la convocatoria (seleccionar el más idóneo para tan crucial puesto) y el plazo efímero para hacer acopio y presentación de la documentación que sustentaría la selección.

A todo ello se suma la notoriedad de la condición académica y profesional de los aspirantes en liza que abona el que la valoración del Proyecto se ha sustentado en prejuicios y datos sobre los mismos, en vez de las bondades o defectos del Proyecto (...) Este dato, que en sí mismo es positivo (que profesionales del ámbito territorial y universitario coincidan en la apetencia de la plaza) puede explicar que el desarrollo de las deliberaciones tras la presentación de los Proyectos por los aspirantes se zanjase en tan solo treinta minutos para puntuar y levantar el Acta, celeridad que aun admitiendo que no hay relación de la duración de la deliberación con mayor acierto en su resultado, resulta sorprendente y coadyuva a la situación de posible predeterminación del resultado.

(...) El resultado final ofrece un panorama indiciario ostensible de desviación de poder al contemplar que de forma tan curiosa como estadísticamente improbable, los tres aspirantes obtienen idéntica valoración en los conceptos de Currículo y de “Valoración de Dedicación exclusiva”, agotando el techo de puntuación máxima posible, y será

decisiva la puntuación asignada en el concepto más subjetivo de todos, y que por esa circunstancia, debía ir acompañado de una motivación explícita y razonada de su resultado: el de “Valoración del Proyecto Técnico”.

Así apreciamos la existencia de desviación de poder (arts.63.1 Ley 30/1992 y 83.3 LJCA) en los miembros de la Comisión de Valoración al tiempo de valorar la tercera prueba, en cuanto a existencia de un desigño de ejercer la potestad de valoración para una finalidad desviada, la de postergar a un candidato y primar a otro, para lo cual se apartó de pautas objetivas y eludió una motivación clara, explícita y razonada de la prueba relativa al Proyecto Técnico. Y ello sin que tengamos elementos de prueba para poder aventurar las razones personales que a cada uno de ellos les llevó a tal conducta para usar la potestad evaluadora para finalidades distintas al mérito y capacidad objetiva, y por tanto, sin poder determinar si fue debida a iniciativa propia, por simpatía con los otros vocales, por sugerencia externa o de superiores u otra circunstancia, por lo que la tacha de imparcialidad se agota en esos vocales y no a terceros».

4 Prohibición general de contratación de nuevo personal en las Administraciones Públicas

La Sentencia del **TSXG** del 11 de diciembre de 2013 (rec. 353/2012, relator: Ilmo. Sr. López González) le aplica a la Universidad de A Coruña la prohibición de contratación de personal temporal establecida en el artículo 3 del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre (y en la posterior Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado), de incorporación de nuevo personal en las Administraciones **públicas en el** ejercicio de 2012, anulando así varias contrataciones de profesores titulares de la Universidad. Ha considerado el Tribunal que:

«(...) es la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, la que fija (artículo 23.Uno.G) una tasa de reposición del 10% para los Cuerpos de Personal Investigador de las Universidades, por lo que las convocatorias nunca podrían rebasar ese límite. De nada valen los juegos de palabras con que la parte demandada trata de ocultar la vulneración de la normativa transcrita. Aludir a “promoción horizontal” que posibilita el acceso de profesor contratado doctor a profesor titular de universidad, con amortización del puesto previo, garantizada la previsión del gasto en los presupuestos universitarios, no es más que un uso semántico del idioma que no puede ser amparado en derecho, so pena de ocultar bajo tal denominación lo que realmente integra un nuevo ingreso o una nueva incorporación de personal. Tampoco puede ser acogida la referencia que la parte demandada hace a la tan manida autonomía universitaria, pues siendo la misma cierta y necesaria, lo que no puede convertirse es una patente de curso para escapar de cualquier control o supervisión, máxime cuando nos movemos en el marco de normas de carácter básico estatal, a tenor de lo previsto en los artículos 149.1.13 y 156.1 del texto constitucional.

En lo atinente a la autorización de la convocatoria por la Xunta de Galicia, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, al tiempo que prohíbe la incorporación de nuevo personal, establece excepciones para determinados sectores y administraciones, fijando una tasa de reposición del 10%,

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

siempre que se respeten las disponibilidades presupuestarias del capítulo I. Señala que esta excepción será de aplicación a las plazas de los cuerpos de personal investigador de las Universidades, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Siendo ello así, la autorización de la convocatoria por parte de la Xunta de Galicia, está condicionada al cumplimiento de tres requisitos:

1. *Que el número de plazas convocado se ajuste a la tasa de reposición establecida, en este caso, el 10%.*
2. *Que se respete la disponibilidad presupuestaria del Capítulo I.*
3. *Que se acredite que la oferta de empleo público de las plazas convocadas no afecta a los objetivos de disponibilidad presupuestaria.*

Pues bien, aun cuando podamos dar por cumplidos los requisitos números 2 y 3, es evidente que se incumple el requisito nº 1, ya que si las plazas a convocar no podían exceder de tres (10% de las bajas experimentadas en el año 2011), en el supuesto enjuiciado, a lo largo del año 2012, se han convocado, en diferentes procesos, hasta un total de 25 plazas, lo que vulnera abiertamente la normativa en materia de oferta pública de empleo».

V Tributos

1 Exención de la Iglesia Católica en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

La Sentencia del **Tribunal Supremo** (S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 2^a) del **4 de abril de 2014** dictada en el recurso de casación de interés de ley 653/2013 (relator: Excmo. Sr. Frías Ponce), referida a Galicia, concluyó que:

«(...) En definitiva, el régimen tributario de la Iglesia Católica, en la actualidad, respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es el siguiente:

- 1º) *Si se trata de entidades de la Iglesia Católica del artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, les resulta de aplicación la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles prevista en el apartado 1 del art. 15 de la ley 49/2002 respecto a los inmuebles de que sean titulares catastrales y sujeto pasivo estas entidades, siempre que no estén afectos a explotaciones económicas y los que estén afectos a explotaciones económicas cuyas rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre Sociedades en virtud del art. 7 de la ley 49/2002.*

Además, por aplicación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los inmuebles enumerados en la letra A) del artículo IV de dicho Acuerdo.

2º) Si se trata de las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, y que se dediquen a actividades religiosas, benéficas o docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, les será de aplicación la exención establecida en el art. 15 de la ley 49/2002 para las entidades sin fines lucrativos, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la misma».

2 Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local por las empresas explotadoras de los servicios de telefonía móvil

El TSXG, en una serie de sentencias (ad. ex. s. del 19 de febrero de 2014, rec. 15183/2011) ha anulado parcialmente numerosas ordenanzas municipales reguladoras de esta tasa aplicando el criterio establecido al respecto por una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 12 de julio de 2012, en la que se concluyó que se debe:

«excluir expresamente a los operadores de telefonía móvil no sólo del régimen especial de cuantificación de la tasa, sino también de la obligación de pagar la tasa cuestionada cuando, no siendo titulares de redes, lo sean de derechos de uso, acceso o interconexión a éstas. De esta forma, los operadores de telefonía móvil no tendrán que abonar tasas municipales por el uso del dominio público municipal si se limitan a utilizar las instalaciones de terceros».

3 El sujeto pasivo puede presentar nuevas pruebas y documentos en su defensa en la fase de reclamación económico-administrativa

Así lo ha considerado el **TSXG** en su Sentencia del **5 de febrero de 2014** (rec. 15831/2012, relator: Ilmo. Sr. Gómez y Díaz-Castroverde). Se señala en ella

«(...) no existe un plazo preclusivo para la presentación de la documentación que interesa al derecho del contribuyente. La STS de 20/6/2012 analiza dicha cuestión desde la óptica de la presentación de documentos en sede jurisdiccional para concluir, no sin discrepancia mostrada en los votos particulares, que pueden admitirse en dicha sede pruebas no presentadas en el procedimiento inspector, lo que con mayor razón autoriza idéntica conclusión en cuanto al procedimiento administrativo de revisión». Posición la anterior que se asienta en la STS citada (recurso de casación núm. 3421/2010). Reconocer tal posibilidad en sede económico-administrativa es criterio que incluso sostiene la resolución recurrida, debiendo convenir con el TEAC que, en efecto, la cognición de la alzada no puede desbordar lo que ha sido el conocimiento de la primera instancia. Sin embargo, a partir de ello configurar un efecto preclusivo absoluto sobre las facultades probatorias, bien por esta circunstancia, bien por la estricta aplicación del artículo 241.2 LGT, conduciría a la paradoja de que, sin embargo, y a partir de la tesis jurisprudencial expuesta, la prueba podría plantearse ante esta Sala y, en consonancia con la misma, acordar en tal momento lo procedente en relación con ella, bien la retroacción de actuaciones en el modo que concluyó la STS acotada, bien la valoración de la documental, como señala uno de los votos particulares de la sentencia».

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

VI Urbanismo y ordenación del territorio

- 1 Incremento del porcentaje de vivienda protegida después de la aprobación inicial de un Plan General. Innecesariedad de abrir un segundo trámite de información pública. El planificador urbanístico puede establecer una reserva de vivienda protegida superior al ratio legalmente establecido, que sólo tiene carácter de “mínimos”

En la Sentencia del **Tribunal Supremo**, S^a 3^a, Secc. 5^a, del **21 de junio de 2013** (casación 2250/2011, relator: Excmo. Sr. Sua y Rincón), se rechazan los principales argumentos impugnatorios invocados frente al Plan General de Ordenación Municipal de Vigo aprobado en 2008. Consideró el Alto Tribunal, en primer lugar, que el planificador urbanístico puede establecer una reserva de vivienda protegida superior a la mínima legalmente exigible «*atendiendo siempre desde luego a las exigencias demandadas por la defensa del interés público*». De modo que: «*el porcentaje del 30% previsto en el artículo 10.1.b) de la Ley 8/2007–en la actualidad, recogido en el mismo artículo y epígrafe del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio– tiene el carácter de mínimo, como se desprende con claridad de su redacción*». Y, en segundo lugar, que el incremento notable del ratio de vivienda protegida en el proyecto del Plan General después de su aprobación inicial no obligaba a abrir un segundo trámite de información pública, por las siguientes razones:

«(...) es indudable que la reiteración de información pública es exigible, tanto si las modificaciones sustanciales se introducen al tiempo de la aprobación provisional (artículo 130 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), como si son resultado de lo decidido en el acuerdo de aprobación definitiva (artículo 132.3 del mismo Reglamento); ello, sin perjuicio de que, en este último caso, sea necesaria, además, la audiencia de las Corporaciones Locales afectadas; y sin perjuicio también de la necesidad de reiterar tal trámite si los cambios de ordenación responden a un mandato legal (STS de 11 de mayo de 2009, Rec. Cas. nº 4814/06, 4816/06 y 6341/06). Ahora bien, ha de tratarse en todo caso a tal efecto de una modificación sustancial. (...) lo relevante para apreciar si la alteración producida tiene el carácter de sustancial no es el efecto que tiene en el ámbito del patrimonio o intereses concretos de los propietarios o interesados, sino su afección al modelo territorial anteriormente previsto en el Plan que se tramita y si tal afección supone una alteración sustancial de ese modelo territorial en función de parámetros como la superficie o su intensa relevancia dentro de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio, de forma que venga a alterar seriamente el modelo territorial elegido. (...) la innovación consistió únicamente en el incremento porcentual en la reserva de suelo para viviendas de protección pública, sin alterar la clasificación o calificación urbanística del suelo urbano no consolidado de los ámbitos impugnados, ni el uso residencial, ni la tipología de vivienda colectiva, previstos inicialmente en tales ámbitos. (...). La modificación únicamente despliega sus efectos en las expectativas de rendimiento económico de la promoción; y así también lo entiende la recurrente en el fondo, pues la razón última a que obedece su queja parte de considerar que el beneficio neto resultante de una vivienda libre es siempre superior al que se obtiene de

una vivienda sometida a algún régimen de protección pública. (...) En cualquier caso, tal cuestión no afecta al modelo territorial previsto en el planeamiento general, que contempla la ordenación de todo el término municipal. Los efectos de la modificación se limitan únicamente al ámbito concreto en que opera la reserva, y las consecuencias del incremento de tal reserva en cuanto afectan a los aprovechamientos en términos de rentabilidad económica serán objeto de equidistribución entre los afectados, ya que los terrenos litigiosos se incluyen en el planeamiento en actuaciones a desarrollar de forma sistemática y sistemas de ejecución privados –compensación–, por lo que será en el seno de la reparcelación-compensación donde, al valorar las parcelas resultantes, se tenga en cuenta la diferencia de valor entre la vivienda libre y la protegida a efectos de equidistribuir entre todos los propietarios los aprovechamientos residenciales, mediante la asignación de los coeficientes correspondientes. (...) Como acertadamente razona la Sala de instancia, las alteraciones relativas al porcentaje de vivienda para viviendas de protección pública no constituyen un nuevo esquema de planeamiento que altere de manera importante o esencial las líneas y criterios básicos del Plan y su propia estructura, de manera que no se requería la reiteración del trámite de información pública. (...) Finalmente, y por apurar este análisis, la propia norma autonómica (Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modificó la LOUPMRG) que, con posterioridad a la normativa estatal básica (Ley 8/2007), vino a elevar el porcentaje de reserva de vivienda protegida y a situar dicho porcentaje en el mínimo del 40% para municipios desde 20.000 habitantes, estableció, en su Disposición Transitoria Primera, respecto de los planes generales aprobados provisionalmente antes de la entrada en vigor de la misma y a los efectos de su adaptación a la Ley, que: “La simple adaptación del contenido del plan en tramitación a las disposiciones establecidas en la presente ley no implicará, por sí sola, la necesidad de someterlo a nueva información pública, salvo cuando se pretendieran introducir otras modificaciones que alterasen sustancialmente la ordenación proyectada y no fuesen consecuencia de la adaptación, extremo sobre el que el secretario municipal habrá de emitir informe”».

2 Anulación de la suspensión del planeamiento general de Barreiros y de su ordenación urbanística provisional aprobada por Decreto de la Xunta de Galicia. Omisión de trámite de información pública

El **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 5^a), en su **Sentencia del 5 de febrero de 2014** (RC 2916/2011, relator: Excmo. Sr. Peces Morate) estima la casación y declara la nulidad del Decreto de la Xunta de Galicia núm. 15/2007, de 1 de febrero, de suspensión de la vigencia de las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Barreiros y aprobación de una ordenación urbanística provisional hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento. Según el Alto Tribunal este tipo de Decretos deben ser precedidos en todo caso de un trámite de información pública, pese a que en la normativa autonómica aplicable no se exija (artículo 96 Ley 9/2002, del 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y del Medio Rural de Galicia –LOUGA–). Insiste así el Tribunal Supremo en esta sentencia en que:

«(...) es significativo resaltar el diferente modo de operar de la propia Administración autonómica demandada, y ahora recurrida en casación, al tiempo de elaborar y aprobar el Decreto de suspensión del planeamiento y el establecimiento de normas

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

urbanísticas provisionales para el municipio de O Grove, en que se cumplió el trámite de información pública, que tuvimos ocasión de enjuiciar en nuestra Sentencia de fecha 16 de noviembre de 2010 (recurso de casación 1457/2006).

Igualmente es destacable que tal ordenamiento urbanístico puede llegar a tener vigencia, como en el caso enjuiciado (más de cuatro años), durante un prolongado periodo, lo que pone en entredicho su carácter provisional (...).

El trámite de información pública, como medio para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, es inexcusable por imperativo de lo establecido en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que, en la actualidad, reitera el artículo 11 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el artículo 11 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, cualquiera que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones urbanísticas y el plazo en que hayan de ser aprobadas, al que deberá ajustarse la información pública. Ese carácter ineludible del trámite de información pública en la aprobación de las disposiciones administrativas ha sido remarcado por la doctrina jurisprudencial más reciente, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 4 de mayo de 2007 (recurso de casación 7450/2007), 10 de diciembre de 2009 (recurso de casación 4384/2005), 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010), 13 de mayo de 2013 (recurso de casación 3400/2009) y 25 de septiembre de 2013 (recurso de casación 6557/2011), habiendo declarado en las dos primeras que el que una Ley, en este caso la Ley autonómica gallega 9/2002, de 30 de diciembre, no establezca expresamente el trámite de información pública, no es razón para no exigirlo inexcusablemente al venir impuesto por otras disposiciones con rango de Ley, que lo hacen obligatorio para una mejor protección de los intereses generales, constitucionalmente amparados en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 3.5 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 24.1 c) de la Ley 50/1997, del Gobierno».

3 Inspección Técnica de los Edificios (ITE). Competencia profesional exigible a los técnicos que la realizan

La Sentencia del **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 2^a, del **16 de enero de 2014** (rec. apel. 4458/2013, relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera), ratifica la exclusión por un Ayuntamiento de los ingenieros de caminos, canales y puertos para realizar el informe de la Inspección Técnica de los Edificios (ITE), con las siguientes consideraciones:

«(...) Es cierto que no hay reserva de ley a una profesión concreta para realizar los informes de la ITE, pero tampoco es contrario a derecho que se elija para examinar e informar sobre el estado de conservación de un edificio a quien tiene, por atribuírsela una norma con rango de ley, la competencia exclusiva para dirigir su edificación, pues no puede decirse que en esta concreta materia rija el principio de libertad con idoneidad frente al de exclusividad; y es que la STS de 19-1-2012 que cita la apelada, pese a decir en su séptimo fundamento de derecho, con cita de numerosas sentencias, que la Sala rechazó el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada, y que se impone la conclusión de primar el principio de idoneidad al

de exclusividad, sin embargo declara que el criterio jurisprudencial claramente aplicable “resulta de considerar que cuando la naturaleza de la obra exige la intervención exclusiva de un determinado técnico, como sucede en el caso de construcción de una vivienda urbana, la competencia aparece indubitada y reconocida al Arquitecto y, en su caso, al Arquitecto técnico”. Ante ello no cabe invocar la capacidad o idoneidad de los ingenieros de caminos para la redacción de informe de la ITE. Y por lo que se refiere a la doctrina emanada de la Comisión Nacional de la Competencia y del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano que cita la entidad actora es de 2-10-1997, y por lo tanto anterior a la LOE; y la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de 29-11-2010 pone fin a un expediente que terminó con acuerdo, y que versaba sobre una materia –la redacción de los estudios de salud y seguridad en el trabajo– de naturaleza diferente a la que aquí se examina. Por tales razones el recurso de apelación no puede ser estimado».

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Regap

PROCESO DE SELECCIÓN E AVALIACIÓN DOS ORIXINAIS

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia e rigor. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación, serán devoltos aos autores para a súa corrección antes do seu envío aos avaliadores. Unha vez que a secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os autores recibirán aviso do recibo dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. O resultado da avaliación poderá ser positiva, positiva con modificacións ou negativa. No caso de que os avaliadores propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal será responsabilidade do equipo editorial -unha vez informado o autor- o seguimento do proceso de reelaboración do traballo. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal será devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de quince días.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. As propostas de colaboración coa *Revista Galega de Administración Pública* remitíranse como arquivo adxunto en formato editable a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: regap@xunta.es.
2. Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números ordinarios. As datas de remisión e aceptación figurarán nun lugar visible da revista.
3. Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
 - a) Seren inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
 - b) Estaren redactados en galego, español, portugués, francés, italiano, inglés e alemán.
 - c) Conteren un número entre 30.000 e 40.000 caracteres (40 páxinas como máximo) para os traballos redactados como “Estudos”; e dun máximo de 15.000 (no máis de 30 páxinas) para os editados como “Notas”.
4. Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descritivo do contido. Xunto co nome, apelidos, profesión ou cargo do autor/a/es/as, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo electrónico do ou dos autor/a/es/as.
 - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma no que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.
 - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión ao idioma inglés, de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.



- d) Sumario seguindo a estrutura da CDU.
(Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) O corpo principal do texto.
 - f) A bibliografía.
5. Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) As notas figurarán a pé de páxina, gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo, e axustaranse ao seguinte modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título da publicación*, núm. Edición, lugar da publicación, editor, ano, páxina.
 - AUTOR, "Título do artigo". *Título da fonte* (revista ou outra colectiva), número, ano, páxinas.
- c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente).
 - d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, indicando a data de consulta. Por exemplo:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de setembro de 2013)
6. Dereitos de autoría. Unha vez que o consello editorial acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

PROCESO DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS ORIGINALES

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia y rigor. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación, serán devueltos a los autores para su corrección antes de su envío a los evaluadores. Una vez que la secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los autores recibirán aviso del recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. El resultado de la evaluación podrá ser positiva, positiva con modificaciones o negativa. En el caso de que los evaluadores propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original será responsabilidad del equipo editorial -una vez informado el autor- el seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de quince días.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. Las propuestas de colaboración con la *Revista Galega de Administración Pública* se remitirán como archivo adjunto en formato editable a un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: regap@xunta.es
2. Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números ordinarios. Las fechas de remisión y aceptación figurarán en un lugar visible de la revista.
3. Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en gallego, español, portugués, francés, italiano, inglés y alemán.
 - c) Contener un número de 30.000 y 40.000 caracteres (40 páginas como máximo) para los trabajos redactados como "Estudios"; y de un máximo de 15.000 (no más de 30 páginas) para los editados como "Notas".
4. Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido. Junto con el nombre, apellidos, profesión o cargo del autor/a/es/as, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección electrónica del autor/a/es/as.
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en el que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser ésta la lengua empleada en su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión al idioma in-



- glés, de no ser ésta la lengua empleada en su redacción.
- d) Sumario siguiendo la estructura de la CDU. (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) El cuerpo principal del texto.
 - f) La bibliografía.
5. Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) Las notas figurarán a pie de página, guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo, y se ajustarán al siguiente modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título de la publicación*, núm. Edición, lugar de la publicación, editor, año, página.
 - AUTOR, "Título del artículo". *Título de la fuente* (revista u otra colectiva), número, año, páginas.
 - c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, serán indicados el título y el número del volumen o la parte correspondiente).
 - d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar el URL respectivo, indicando la fecha de consulta. Por ejemplo:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de septiembre de 2013)
- 6 Derechos de autoría. Una vez que el consejo editorial acepte publicar cualquier material (artículo o recensión) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país serán transferidos a la *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP).

SELECTION AND EVALUATION PROCESS OF ORIGINALS

The selection of texts that will be included in the *Galician Magazine of Public Administration* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance and accuracy. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous to ensure the independence in the selection. The texts will be evaluated as accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the publishing team will be in charge of following up the resubmission of the text (author will be informed). In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next fifteen days.

PUBLICATION REQUIREMENTS

1. Proposals of collaboration with the *Galician Magazine of Public Administration* will be sent as an attached file to the following electronic address: regap@xunta.es.
2. The original texts will be received before 15th of May and before 15th of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
3. The texts should meet the following requirements:
 - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
 - b) Be written in Galician, Spanish, English, German, Portuguese, Italian or French.
 - c) Constraining a number between 30.000 and 40.000 characters (40 pages at the most) for the works written out as "Studies"; and of a maximum of 15.000 (in the more than 30 pages) for the ones edited as "Notes".
4. The works proposed as articles will include in the following order:
 - a) A title describing contents together with name, surnames, profession, position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
 - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
 - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
 - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) Text's main body.
 - f) Bibliography.



5. The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
 - a) All the works will have to be presented to a space and to a half, with format of source *Times New Roman*, size 12.
 - b) Notes will appear as footnotes and keeping a correlative numeration in all the work. Notes should be adjusted to the next model:
 - BOOK: AUTHOR, *Title of the publication*, number. Publish, place of publication, editor, year, page.
 - AUTHOR, "Title of the article". *Title of the source* (magazine or review), number, year, pages.
 - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belong to a serie, the number of the volume will be also included).
 - d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26th September 2013)
- 6 Author's copyright. Once the editorial team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).