



Red Localis

Documento 4/2016

**El urbanismo como medio  
Preámbulo de un cambio de  
paradigma tras la Lei do Solo  
de Galicia.**

**Autores**

**María Cacharro  
Luciano G. Alfaya  
Gael Sánchez-Rivas**

[www.redlocalis.com](http://www.redlocalis.com)



## Red Localis

Rede Local de Administración Pública

A Red Localis, Rede Local de Administración Pública, é unha rede sobre o municipalismo galego, da que forman parte profesores e investigadores das tres universidades galegas e profesionais do mundo local en Galicia. A Red Localis busca converterse nun foro de reflexión sobre a xestión do municipalismo galego. A Red Localis conta co apoio loxístico e material do grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) da Universidade de Vigo.



# ÍNDICE

Introducción

1. Causas y conflictos de la escala municipal
2. Desarrollo Sostenible, de la planificación a la estrategia
3. Un nuevo marco estable
4. La protección del paisaje edificado
5. El medio urbano
6. La Participación Pública
7. Decálogo para un urbanismo mejorado

Bibliografía citada



## INTRODUCCIÓN

Cuando hace un año la Red Localis se presentó al público, uno de los retos que la situación detectada planteaba a los gobiernos municipales para el mandato 2015-2019 era el de enmarcar los procesos futuros de desarrollo urbano en un contexto de sostenibilidad.

Se formulaba así una apuesta clara por la reforma interior y la mejora de los núcleos de población existentes, antes que por el modelo de ensanche y expansión predominante en tiempos de la burbuja inmobiliaria. Asimismo, se advertía de la necesidad de acompañar las recientes medidas para agilizar los controles previos a la realización de obras y puesta en marcha de actividades económicas mediante el refuerzo del control posterior y actuaciones disciplinarias disuasorias del potencial fraude.

Partiendo de constatar el escaso éxito de la normativa de ordenación territorial aprobada hasta entonces y ante la anunciada aprobación de una nueva ley urbanística gallega, se cuestionaba que la mera reforma del marco normativo pudiera ser suficiente para solucionar muchos de los problemas detectados, dejando de lado, una vez más, instrumentos como la pedagogía y la motivación de los diferentes actores implicados.

Cuando en febrero de 2016 se publicó la nueva ley, varios de los temores expuestos fueron confirmados. La ley 2/2016 destaca principalmente por su afán de simplificación procedimental y competencial. Parece partir de la premisa de que cada municipio debe tener su propio plan urbanístico y de que las carencias existentes obedecen a la farragosa tramitación, especialmente perjudicial para los municipios de menor tamaño. Para ellos, la ley proporciona la figura del Plan Básico, todavía pendiente de definición en el nuevo reglamento.

La nueva norma no puede considerarse precisamente revolucionaria. Aunque por la cantidad de texto modificado puedan aducirse razones de técnica normativa para descartar la mera reforma de la ley en vigor, conviene recordar que la pionera Ley del Suelo de 1956 fue objeto, en 1975 y en 1990, de dos modificaciones bastante más profundas técnicamente sin que se considerara necesario tramitarlas como una ley de nuevo cuño.

En efecto, con enorme dificultad podrá afirmarse que la Ley 2/2016 articula un giro conceptual respecto de su antecesora. En su texto no se afirman valores ni técnicas novedosas. Es cierto que se observa un afán por simplificar trámites y pulir adherencias de otros ámbitos



competenciales relacionados con el urbanismo en sentido estricto. Pero los instrumentos no son todo lo novedosos que las nuevas denominaciones utilizadas podrían sugerir.

De manera pormenorizada veremos que no es nuevo, en contenido, el Plan Básico Municipal ni siquiera el Autonómico, ya que sustituyen figuras anteriores. Tampoco se aprecia novedad en la voluntad, manifestada, de proteger el paisaje, ni en la técnica, informe de un órgano autonómico con carácter previo al permiso municipal, establecida para satisfacer aquella finalidad. En lo referente a los procesos de delimitación de suelo, aunque aumenta la flexibilidad para su clasificación, no se produce tampoco un cambio sustancial.

Más diferencias respecto de la norma anterior se observan en el tratamiento del suelo rústico, pues la finalidad de protección que expresaba aquella ha sido sustituida por la apuesta por la dimensión productiva de este espacio. Igualmente es muy controvertida la nueva consideración como edificación tradicional de aquellas construcciones previas a Reforma de Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del 2 de Mayo de 1975, en lugar de considera aquellas cuyo valor se justificase o de las que existiesen pruebas documentales de su presencia (para lo que sería recomendable considerar la fotografía aérea de 1956).

También parece reforzarse la potestad municipal para obligar a que los vecinos rematen las edificaciones mediante la imposición de multas, si bien conviene hacer notar que lo que realmente hace falta erradicar es la inactividad municipal en el ejercicio de dichas facultades.

Con este cuarto documento, la Red Localis persigue realizar una serie de aportaciones que puedan orientar la redacción del reglamento que desarrolla la ley, actualmente en tramitación, así como la puesta en práctica de ambas normas.

En él se aborda, en primer término, la situación del planeamiento en Galicia (graficos 1 y 2) y el más que previsible cambio de paradigma en el planeamiento urbanístico hacia el desarrollo sostenible a través de la planificación estratégica.

A continuación, se examina el tratamiento que la nueva ley urbanística gallega da a los mecanismos de participación ciudadana, a los suelos de núcleo rural y ejerce sobre las obras una vez realizadas y actividades económicas desde su puesta en funcionamiento a través de una simple comunicación.



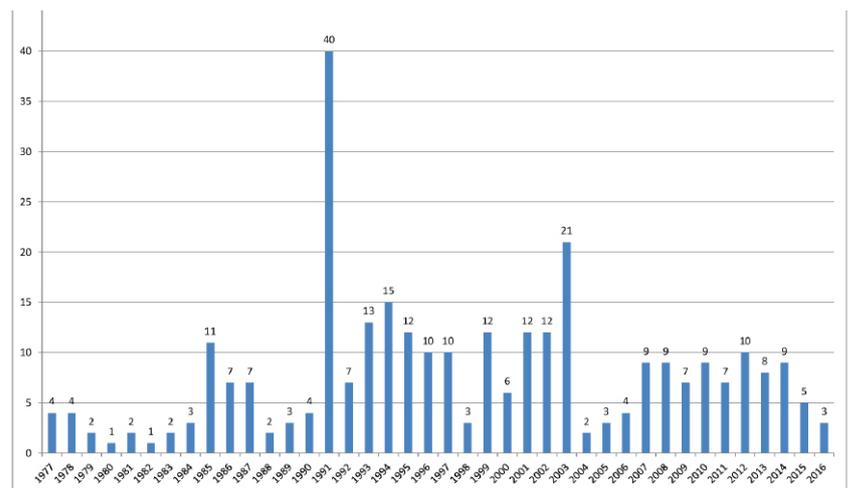
## Preámbulo de un cambio de paradigma tras la Lei do Solo de Galicia.

### 1. Causas y conflictos de la escala municipal.

Conviene partir de la escasa difusión en Galicia del instrumento de ordenación por excelencia: el Plan General. Las razones son muy diversas y van desde el aparente desinterés político a un modelo particular, a menudo clientelar, de Administración Local, además de la carencia de una cultura del Planeamiento a todos los niveles y una notable complejidad en la tramitación.

Como base de este rechazo puede encontrarse la constante modificación de la legislación urbanística gallega, con leyes o modificaciones en 1985, 1997, 2002, 2004, 2006, 2010 y 2012, la carencia de medios técnicos en la Administración, el modelo de financiación de los ayuntamientos, una cierta relajación de la disciplina urbanística en general, la inexistencia o debilidad de Planes Territoriales que actúen como marco de referencia y catalicen los niveles inferiores, el recurso a otros instrumentos (modificaciones puntuales, Proyectos Sectoriales, etc.) como forma de agilizar la aprobación

**Gráfico 1. Número de instrumentos de planeamiento aprobados por año**



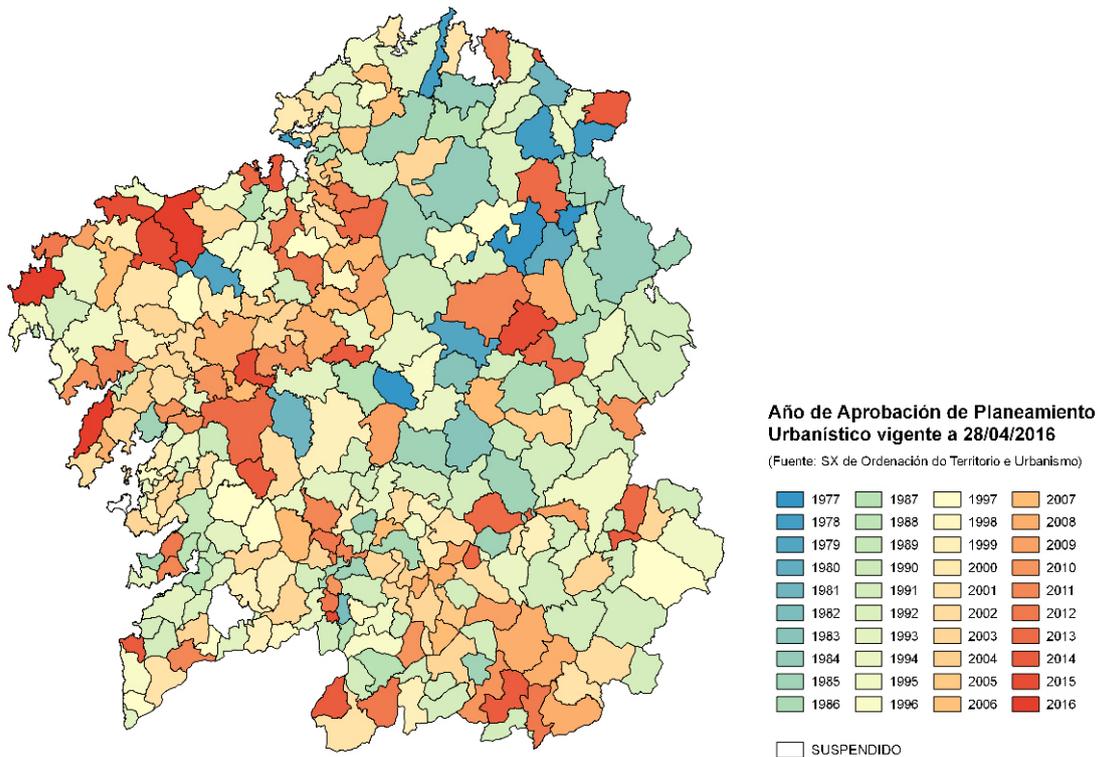
**Fuente:** S.X. Ordenación do Territorio e Urbanismo da Xunta de Galicia. 2016.

de las intervenciones en el territorio y de evitar tramites de exposición pública, e incluso decisiones técnicas acerca de los contenidos, clases de suelo y proceso de tramitación de los Planes Generales de Ordenación Municipal,...

En este sentido, uno de los principales



## Gráfico 2. Planeamiento vigente según año de aprobación.



**Fuente:** S.X. Ordenación do Territorio e Urbanismo da Xunta de Galicia. 2016.

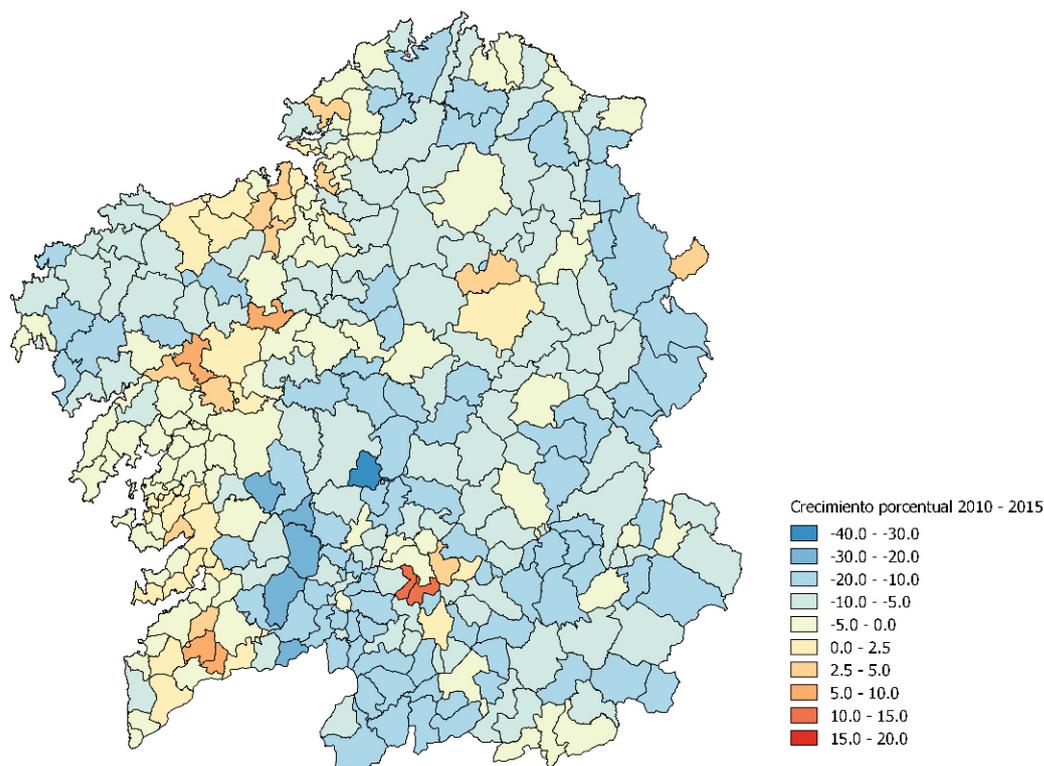
problemas que dilatan la elaboración del Planeamiento Urbanístico se encuentra en la propia concepción del Plan General de Ordenación Municipal, que implica una elevada exigencia de información urbanística actualizada, debido a su concepción como un documento omnicomprensivo ligado tanto a la ordenación física del territorio como a la estrategia económica.

Pero sobre todo, el contexto actual, ha introducido un elemento distorsionador del tradicional modelo, consistente en ha-

cer depender excesivamente la financiación municipal de los desarrollos de suelos urbanizables como modelo productivo y de los ingresos procedentes de la realización de obras “de licencia directa” por parte de los vecinos. Planificar con decrecimiento poblacional (gráfico 3) debería conducir, a pesar del riesgo político que ello pueda comportar, a la densificación de los espacios ya consolidados y a una predominante reducción de núcleos rurales.



### Gráfico 3. Crecimiento Poblacional entre 2010-2015.



**Fuente:** Elaboración Propia a partir de datos del IGE

Por último se está produciendo una progresiva judicialización del urbanismo que incrementa la incertidumbre de políticos, funcionarios y redactores. Las recientes sentencias de anulación de planes generales, que colocan en situación irregular a cientos

de viviendas y complican el desarrollo de nuevos proyectos, incrementan el temor a la tramitación de nuevo planeamiento y, en caso de realizarse, se focaliza el interés en la seguridad jurídica del documento en detrimento de la calidad urbana del mismo.



## Imagen 1. Las construcciones inacabadas y/o con un fuerte impacto visual está presentes en toda Galicia.



## 2. Desarrollo Sostenible, de la planificación a la estrategia.

Dentro de los posibles modelos de planeamiento que cabe establecer normativamente (según la variable predominante: usos del suelo, estructura, proyectual o de diseño del lugar y la estratégico-programática), Ley 2/2016 aparece orientada hacia el centrado en la regulación de los usos del suelo y la consiguiente regulación de los derechos y deberes de los propietarios de terrenos, que es el

tradicional del urbanismo español desde la célebre ley de 1956. Otras dimensiones, como la estructural, se dejan a otras figuras, de confección autonómica, como si la escala municipal fuera insuficiente para abordarlas.

Cierto es que los términos municipales no son adecuados, en su delimitación actual, para acoger soluciones óptimas de estructuración territorial. Precisamente



por ello, se propone avanzar en la superación la tradicional concepción descrita, cuya culminación es la previsión por la Ley 2/2016 de los denominados “Planes Básicos” para ayuntamientos de reducida dimensión, y plantearse la posibilidad de formular Planes Generales cuyo ámbito territorial alcance a varios municipios. La iniciativa podría corresponder a los mismos o incluso a la Comunidad Autónoma, siempre y cuando, en este segundo caso, se obtenga el consenso de una mayoría cualificada de la población afectada. Con este marco, cada ayuntamiento podría plasmar sus propias políticas de suelo y vivienda a través de los correspondientes programas de actuación, que en todo caso deben respetar el Plan plurimunicipal.

Pero además de la conveniencia de ampliar el ámbito territorial de los instrumentos de planificación urbanística, se propone ir más allá y plantear la revisión de las mismas bases del sistema actual de ordenación, excesivamente centrado en la operativa, para, en la línea exigida por la Unión Europea para la obtención de financiación de proyectos urbanos, buscar un mayor apoyo en la estrategia plasmada en el correspondiente plan.

Los planes urbanos estratégicos, que comenzaron en España hace ya 35 años, han incrementado su importancia y todo hacía presagiar una introducción de este tipo de instrumentos en una ley que necesita redefinir conceptos básicos. Sin embargo, y a pesar de haber considerado su introducción, la ley 2/2016 optó por mantener la estructura preexistente que articulaba la ordenación del territorio en

base a planes generales, con un contenido preferentemente normativista.

Esta oportunidad perdida es conveniente contextualizarla ya que la figura del plan estratégico, si bien se incorpora someramente en las Directrices de Ordenación del Territorio, no tendría un encaje legal preciso en la actualidad. A pesar de ello, cada día con más frecuencia, las ciudades redactan planes urbanos estratégicos como herramienta general de planificación transversal, siendo quizás estos los que ofrezcan una visión holística sobre el conjunto urbano sin necesidad de entrar en la categorización de los distintos tipos de suelo.

Las recientes ayudas europeas para proyectos urbanos, antes conocidas como Programa Urban, han sido redefinidas para el periodo 2014-2020 como Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI),

Estas ayudas, que tienen unos apartados concretos que son financiables y al margen de distorsiones que siempre puedan aparecer, poseen la singularidad de necesitar el apoyo del pleno y una participación ciudadana activa para poder ser consideradas como estrategias válidas. Este mecanismo, impuesto desde Europa para la canalización de fondos FEDER, aun siendo todavía utilizado de modo instrumental, si puede ser un primer estímulo para incentivar a los ayuntamientos hacia una planificación a medio plazo donde los objetivos estén consensuados y el interés sea decididamente general, alejándose de discusiones específicas sobre la clasificación particular de algunos terrenos.



### 3. Un nuevo marco estable.

Tras las continuas modificaciones que sufrió la Ley 9/2002, la Ley 2/2016 pretende establecer un marco normativo estable refundiendo las legislaciones precedentes, corrigiendo algunas de sus carencias, y adaptando a la normativa gallega las recientes novedades legislativas estatales, en particular la Ley del Suelo del 2007, la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2013.

Como se señalaba en el preámbulo, la Ley 2/2016 supone una continuidad del sistema y del modelo de Planeamiento Urbanístico tradicional español y gallego, basado en la regulación de los usos del suelo a través de su clasificación en un determinado régimen jurídico. Por otra parte, continúa manteniendo el Plan General de Ordenación Municipal como el instrumento central de su intervención sobre el territorio.

El régimen urbanístico del suelo establece la regulación de los deberes y derechos de sus propietarios, según su clasificación y calificación, y con ello su incorporación o exclusión del proceso urbanizador.

Tradicionalmente en España, el régimen del suelo se ha dividido en urbano, urbanizable y rústico, es decir aquel ya urbanizado, aquel que será urbanizado para soportar el crecimiento urbano, y aquel que posee determinados valores rurales y ambientales que justifican su salvaguarda y exclusión de los procesos de urbanización. A estas tres categorías básicas, en el caso gallego se le añade una cuarta, el Suelo de Núcleo Rural, que a todos los efectos debe considerarse como urbanizado, y que ha sido introducido en la le-

gislación gallega con el fin de atender a la especificidad del territorio de Galicia. Esta decisión, a pesar de su continuidad en el tiempo, sigue generando importantes controversias.

La simplificación de este tipo de suelo mediante la caracterización de Núcleo Rural impide reflejar las verdaderas diferencias entre las múltiples formas de los asentamientos difusos en Galicia. Nada tiene que ver la situación de las parroquias del área urbana de las ciudades con otras de los municipios del interior. Sin embargo, todavía hoy, la ley pretende equiparar ambas situaciones. En cualquier caso, incluso en estos asentamientos a mayor distancia a lo "urbano", la forma de vida es completamente híbrida o hipertextual, siendo muy inocente la pretensión de control mediante la creación de la figura de Núcleo Rural (imagen 2).

Respecto al Suelo Urbano se mantienen los criterios tradicionales y habituales empleados para su clasificación y categorización en la normativa española y gallega. Dentro de esta clase de suelo se introduce la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado, adaptando su concepción a la legislación estatal según la modificación de la LRRR de 2013. En este sentido, el suelo urbano consolidado sería aquel que se encuentra ya urbanizado, no requiriendo más que de actuaciones accesorias y de escasa entidad, mientras que el suelo urbano no consolidado es aquel que reuniendo en lo fundamental las características urbanas precisa de actuaciones de cierta entidad para alcanzar la condición de suelo urbano consolidado, de reforma interior o de renovación urbana, o la introducción de



## Imagen 2. La definición de lo urbano y lo rural es cada vez mas compleja.



nuevas dotaciones en su trama.

Dentro de la clasificación de Suelo de Núcleo Rural se mantiene la definición básica, en particular la establecida a partir de la modificación legislativa del año 2010, dividiendo esta clase en dos categorías: el núcleo rural tradicional y el núcleo rural común. Se elimina, por tanto, la categoría de suelo de núcleo rural complejo.

De igual modo, la clase de suelo urbanizable continua haciendo referencia a aquellos terrenos destinados a incorporarse al proceso urbanizador, necesarios para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o completar su estructura urbanística. La principal novedad respecto a esta clase de suelo es la eliminación de la división en programado y no programado.

Respecto a las clases del suelo, las principales novedades introducidas se encuentran en el Suelo Rústico, que, según se expresa en el preámbulo de dicha ley, se pretende poner en valor, potenciando los usos económicos de este suelo dentro de una apuesta decidida por la explotación y gestión sostenible de los recursos naturales.

El Suelo Rústico se divide en dos grandes categorías: de protección ordinaria y de especial protección. Así, se considera como suelo rústico de protección ordinaria aquel afectado por la existencia de riesgos naturales y tecnológicos, junto a aquellos terrenos que se consideran inadecuados o inapropiados para su transformación urbanística. Mientras, el suelo rústico de especial protección será aquel afectado por



la legislación sectorial de protección del dominio público marítimo – terrestre, hidráulico o de infraestructuras o por la protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales.

Siguiendo la tradición de la legislación urbanística española y gallega, la Ley 2/2016 establece la centralidad del municipio como ámbito de Planeamiento Urbanístico y del Plan General de Ordenación Municipal como elemento princi-

pal de sus instrumentos de ordenación. Sin embargo, se introducen dos nuevos instrumentos, uno de nivel autonómico, el Plan Básico Autonómico, y otro de nivel municipal, el Plan Básico Municipal. Se trata en ambos casos de dos instrumentos más sencillos, orientados a establecer un marco de referencia básico para los municipios, en el primer caso, y una ordenación en el caso de aquellos municipios de población inferior a 5.000 habitantes y poca complejidad urbanística.

#### 4. La protección del paisaje edificado.

Una de las novedades que más se ha querido destacar en la estrategia de comunicación de la nueva ley urbanística gallega es el endurecimiento de las multas coercitivas para el caso de no cumplimiento voluntario de las órdenes de adecuación de las edificaciones a las debidas condiciones estéticas. Pero más allá del evidente incremento del importe que puede llegar a exigirse en este concepto, se ha querido transmitir la idea errónea de que, a diferencia de lo que ocurría hasta ahora, los dirigentes municipales ya no podrán dejar de exigir las mencionadas multas.

Es preciso aclarar que la potestad de exigir el remate de fachadas, cubiertas o la instalación de carpinterías exteriores siempre ha sido de ejercicio obligado por parte de los municipios, como lo ha sido la posibilidad de, en caso de incumplimiento de la correspondiente orden, proceder a su ejecución forzosa. Aunque en última instancia ello podría llevarse a cabo a través de la ejecución subsidiaria por la propia Administración pero a costa del propietario, es decir, exigiéndole la restitución del coste correspondiente incluso en vía de apremio, el medio de ejecución forzosa menos agresivo para aquel es el de la imposición de

multas coercitivas.

Pese a su denominación, estas cantidades no poseen propiamente carácter sancionador, sino meramente incentivador del cumplimiento por parte del obligado, de modo que son independientes, y por tanto compatibles, con la imposición de multas con una finalidad de castigo, estas sí de naturaleza sancionadora.

Unas y otras han estado ausentes de manera generalizada en la práctica urbanística, con algunas excepciones que, es preciso destacar, no obedecían a una decisión política, sino a la loable voluntad de hacer cumplir la ley poniendo en marcha las posibilidades que, ya entonces, la misma proporcionaba. No obstante, es cierto también que la escasez de medios personales y materiales que las disponibilidades económicas permitían poner al servicio de esta finalidad venía motivando que su operatividad se limitara a una muestra de los casos de incumplimiento, lo que en última instancia resultaba indeseablemente poco igualitario.

En consecuencia, para que la obligación de los ayuntamientos de hacer cumplir la normativa en este punto venía dependiendo más de la voluntad política de propo-



nerse este objetivo y poner los medios para conseguirlo. Es claro que en la insuficiente financiación de las entidades locales puede encontrarse una importante motivación de la endémica inactividad administrativa en este punto. Y todo parece indicar que, si esta situación no cambia, poco podrán lograr las novedades legislativas que, como se ha explicado, no tienen un alcance tan profundo en lo que a su planteamiento se refiere.

Más que la modificación de la ley urbanística, la lucha contra lo que algunos han denominado “feísmo” requiere proporcionar a los ayuntamientos las armas para hacerla efectiva. Esto puede hacerse tanto mediante la asistencia técnica por parte de enti-

dades que tengan esta competencia como por la vía financiera, si bien asegurándose que el incremento de financiación irá destinado a estas y no a otras finalidades más atractivas a corto plazo desde el punto de vista político.

Precisamente para que este “atractivo” no funcione como un elemento desincentivador del cumplimiento de la normativa urbanística, resulta primordial llevar a cabo una labor de concienciación ciudadana sobre el valor del paisaje, urbano y rural, más allá de la dimensión meramente estética. En definitiva, el incumplimiento de las normas no necesariamente se logra endureciéndolas, sino motivando a sus destinatarios para que las respeten.

## 5. El medio urbano.

Esta última idea cobra especial sentido ante el cambio que ha supuesto la sustitución generalizada de licencias por comunicaciones en el control urbanístico previo de la realización de obras y actividades, fundamentalmente en el entorno urbano.

El resultado de esta tendencia, que materializa el principio de intervención mínima, viene observándose en la normativa urbanística gallega desde la modificación de la Ley 9/2002 a través de la Lei do Emprendemento, que generalizó las comunicaciones de actividades y convirtió en mayoritario este instrumento en el caso de las obras menores.

La descarga que este cambio ha debido suponer en los servicios administrativos que tramitaban el control previo debería aprovecharse para reforzar el control posterior del cumplimiento de la normativa urbanística, que tiene que seguir verificándose.

Es aquí donde reaparece otra gran olvidada de la praxis urbanística. Al igual que

la ejecución forzosa de las órdenes de remate de fachadas, cubiertas y demás elementos exteriores de edificaciones, pocos ayuntamientos disponen de una inspección urbanística en condiciones, más allá de la comprobación de denuncias de particulares que, por otro lado, en no pocas ocasiones obedecen más a un problema personal con el denunciado que a la gravedad del supuesto incumplimiento.

Conviene hacer notar que la práctica inexistencia de actuaciones de inspección ha dado lugar a numerosos supuestos de construcción ilegal que la inactividad administrativa durante el plazo de caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística ha terminado obligando a asimilar a las situaciones de fuera de ordenación que, por cierto, la nueva ley pretende regular de manera más benévola con los propietarios de las edificaciones.

Si ya en el régimen precedente, de licencias para la totalidad de las intervenciones y usos, una inspección casi exclusivamen-



te animada por denuncias resultaba inicu, el escenario que mostrará en poco tiempo la puesta en práctica de la masiva sustitución de licencias por comunicaciones amenaza con ser absolutamente lamentable si no se articula una actividad de comprobación e inspección que permita poner de manifiesto los incumplimientos, como requisito imprescindible para poner en marcha las medidas de restauración y disciplina que permitan erradicar sus resultados.

En este orden de cosas, se echa en falta en la nueva normativa una regulación más completa de la inspección urbanística, cuyo correcto funcionamiento resulta clave para poder después aplicar adecuada-

mente las medidas de reposición de la legalidad y disciplinarias correspondientes.

Aparte de una regulación más detallada y de la dotación bastante más generosa de medios personales y materiales, la actividad comprobatoria e inspectora a posteriori en otros ámbitos se caracteriza por la planificación, entre otros motivos para lograr que sea mínimamente igualitaria.

Y aunque es cierto que las normas que han articulado el reemplazo de licencias por comunicaciones previas mencionan la necesidad de planificar la inspección posterior de las actuaciones comunicadas, poca o nula información proporcionan sobre el contenido y tramitación de los instrumentos correspondientes.

## 6. La Participación Pública.

En el contexto político y social actual, con una ciudadanía que muestra un renovado interés por los procesos de toma de decisiones colectivas, es indudable que la legislación sobre el Planeamiento Territorial y Urbano no puede rehuir la cuestión de la Participación Pública en su elaboración. En este sentido, si se considera que el Planeamiento afecta a la sociedad que habita el territorio y el espacio urbano, y que en ésta existen diferentes grupos con sus propias visiones acerca de cómo su entorno debe ser proyectado, en base a distintos valores, objetivos e intereses, sin dudas, el Planeamiento es una actividad de clara naturaleza política, que implica la necesidad de conocer e integrar la participación de las diferentes sensibilidades existentes en la sociedad en la toma de decisiones urbanísticas. De este modo, en la elaboración del Planeamiento es precisa la Participación Pública con el objetivo de que los ciudadanos opinen y participen en

la toma de decisiones espaciales.

Hasta el momento, y con contadas excepciones, el Planeamiento Territorial y Urbano es posible que no haya atendido con toda la atención requerida la Participación Pública en su elaboración, limitándose normalmente a recabar alegaciones sobre un documento con un avanzado estado de desarrollo (Imagen 3). En este sentido, es posible que en la mayor parte de las legislaciones urbanísticas se haya confundido el derecho a la información en el trámite de elaboración y aprobaciones de los Planes Urbanísticos con un proceso participado de toma de decisiones colectivas, cuando en realidad no es así.

De este modo, en general la legislación urbanística vigente establecía la exposición pública de un documento de avance o del documento de aprobación inicial con el fin de informar acerca de las distintas determinaciones espaciales de ordenación tomadas por un reducido grupo de agentes



### Imagen 3. Experiencias de participación ciudadana en el proyecto A Cidade dos Barrios impulsado por COAG Coruña.



y expertos. En el fondo con ello únicamente se pretendía legitimar dichas decisiones y dar cuenta de un derecho a la información, pero no respondía a una participación efectiva del ciudadano en una toma de decisiones que le afectaba poderosamente en la construcción de su entorno. Al mismo tiempo, este modelo realmente fomentaba un proceso de alegaciones orientado fundamentalmente al interés privado más que a un enfoque global y colectivo. Además, el efecto real de estas alegaciones en general ha sido más que discutible, ya que excepto en aquellos casos de fuerte contestación social (por ejemplo miles de alegaciones individuales y privadas acerca de una misma cuestión como el fuera de ordenación en áreas extensas o acerca de espacios con gran valor ambiental o simbólico) o en casos muy motivados o con fuertes intereses económicos detrás, muchas de estas alegaciones caían en saco roto directamente por contradecir un modelo espacial determinado de antemano.

Por tanto, este modelo de alegaciones en la realidad no ha tenido un efecto positivo en cuanto a la toma de decisiones espaciales colectivas orientadas a través de un proceso de Participación Pública efectivo. Y como se ha mencionado esto ha sido así por una cierta tendencia a confundir el derecho a la información sobre la elaboración de Planes Territoriales y Urbanos con el derecho a una participación en la toma de decisiones espaciales y colectivas que implica el propio Planeamiento.

Sin embargo, y a pesar que el documento de Bases para una nueva Ley del Suelo de Galicia publicado en el año 2012 se hacía referencia explícita a la necesidad de fomentar y mejorar la Participación Pública en la elaboración del Planeamiento, no parece que en el articulado de la Ley 2/2016 finalmente se haya establecido dicha exigencia y una apuesta contundente por ella. De este modo, finalmente parece que la Participación Pública continúa confiándose al proceso de Evaluación Ambiental Estra-



técnica para sus fases iniciales y al trámite de exposición pública y alegaciones para una segunda fase en la cual ya existe un documento con un cierto nivel de decisiones y propuestas.

En cierto sentido, lo establecido en la Ley 2/2016 supone una continuidad con las prácticas hasta ahora comunes de Participación Pública en la elaboración del Planeamiento Territorial y Urbano, incluso a pesar de que el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana estatal realiza de forma más o menos explícita una apuesta por un modelo más amplio y algunas legislaciones urbanísticas autonómicas (por ejemplo la canaria) inciden en que ha de ser temprana y abierta sobre documentos que no muestren partido por decisiones preestablecidas. No obstante, la remisión implícita en cierta medida realizada por la Ley 2/2016 de la Participación Pública a la cada vez más integrada Evaluación Ambiental Estratégica podría ayudar a incluir esta tarea desde los momentos iniciales de los planes desde un punto de vista reglado. En este sentido, los requisitos exigidos por la Ley 21/2013, de evaluación ambiental estratégica de planes y proyectos, que incide sobre que ésta se ha de realizar a partir de propuestas esquemáticas y abiertas podría facilitar la inclusión de una Participación Pública en el proceso de Planeamiento gallego en fases tempranas e iniciales.

No obstante, habría que realizar dos grandes matizaciones u observaciones a lo expuesto en líneas anteriores. Primero,

que la inexistencia explícita de un proceso o exigencia de una Participación Pública orientada a la toma de decisiones urbanísticas colectivas en fases tempranas en la Ley 2/2016 no implica que ésta no pueda ser realizada. Así, por ejemplo, experiencias como el proceso enfocado hacia la elaboración del Plan General de Ordenación Municipal que se está llevando a cabo en As Pontes de García Rodríguez mediante el programa "Idea As Pontes" son muestras de que dicha participación puede ser realizada en el marco de una legislación no del todo contundente en esta materia.

Segundo, cabría preguntarse hasta qué punto el proceso de Participación Pública realizado a través de la Evaluación Ambiental Estratégica realmente tendrá consecuencias en la toma de decisiones urbanísticas colectivas. En este sentido, habría que romper con dos posibles brechas: la traslación efectiva y real de las conclusiones de la Evaluación Ambiental Estratégica al proceso de Planeamiento Territorial y Urbano, por un lado, y, sobre todo, la participación en el mismo de todos los ciudadanos y no de únicamente distintas esferas de la administración obligadas a ello, junto con agentes con fuertes intereses particulares y muy activos.

En ambos casos, posiblemente sea precisa una decidida apuesta por involucrar a todos los ciudadanos en dichos procesos a través de una importante labor didáctica que genere un aumento de la cultura de participación activa en la toma de decisiones urbanísticas.

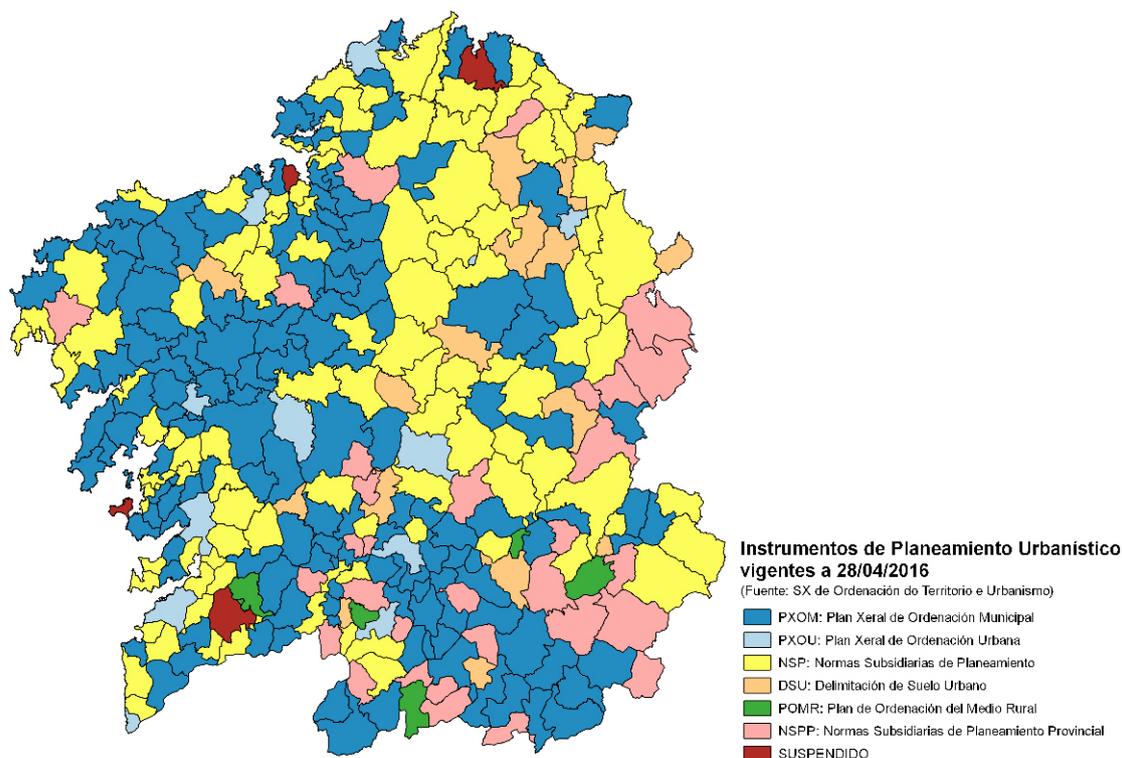
## 7. Decálogo para un urbanismo mejorado.

La convivencia actual de múltiples instrumentos de planeamiento (Gráfico 4) no debe impedir que se marquen unas líneas

de parámetros y/o controversias que deberían estar siempre presentes en la planificación urbana y territorial.



**Gráfico 4. Mapa de Galicia según los instrumentos de planificación vigentes en la actualidad.**



### 7.1. Limitar las modificaciones normativas.

La reclamación más recurrente de técnicos, funcionarios y ciudadanos en general es la continua alteración del marco normativo. En esa línea, la primera de las controversias es la necesidad de elaborar una nueva ley ya que, en nuestra opinión, no supone un giro conceptual respecto de su antecesora. En su texto no se afirman valores ni técnicas novedosas aunque es cierto que se observa un afán por simplificar trámites y pulir adherencias de otros ámbitos competenciales relacionados con el urbanismo en sentido estricto. Pero, como se señaló, los instrumentos no son

todo lo novedosos que las nuevas denominaciones utilizadas podrían sugerir.

### 7.2. Fomentar los planes estratégicos

A pesar de su carácter continuista, la ley 2/2016 deja entrever la intención de incorporar otras figuras de planeamiento de carácter estratégico. Sin embargo esa intención no se concreta en ningún apartado dando únicamente continuidad al Plan General de Ordenación como documento básico de ordenación. Resulta evidente, sin embargo, que el modelo de planificación a medio plazo estará más orientado hacia planes estratégicos, capaces de ofrecer una mirada más holística del territorio, con



menor grado de definición y que supeditan la definición del proyecto de desarrollo del suelo a una segunda fase en la que se hace más viable la participación activa de los ciudadanos. La reciente obligación de la existencia de una estrategia urbana para aspirar a las ayudas europeas reafirma esta posición.

En esa misma línea, es conveniente recordar la importancia de la planificación a escala supramunicipal. Tras ser considerada en las Directrices de Ordenación del Territorio y en el Plan de Ordenación del Litoral, en la nueva ley parece diluirse esta visión más amplia de la planificación de modo que hace inútiles los esfuerzos anteriores.

### **7.3. Facilitar la tramitación urbanística.**

Es necesario incidir en las causas de la dilatación en la tramitación del planeamiento. Existen causas inherentes al propio proceso (necesidad de una base de información muy amplia, cambios normativos, etc) pero también causas que no le son propias, como el riesgo político que conlleva la excesiva manipulación política del urbanismo o la inseguridad jurídica de los procesos.

Las recientes sentencias de anulación de planes generales, que colocan en situación irregular a cientos de viviendas y complican el desarrollo de nuevos proyectos, incrementa el temor a la tramitación de nuevo planeamiento y, en caso de realizarse, se focaliza el interés en la seguridad jurídica del documento en detrimento de la calidad urbana del mismo.

### **7.4. Reorientar las funciones administrativas.**

Administrativamente uno de los principales cambios, que generará también

situaciones complejas, es la sustitución generalizada de las licencias por comunicaciones previas. Más allá de lo que esto supone como incremento de responsabilidad para los técnicos y lo que limita las comprobaciones de los funcionarios municipales, la descarga que esto debe suponer en los servicios administrativos que tramitaban el control previo debería aprovecharse para reforzar el control posterior del cumplimiento de la normativa urbanística, que tiene que seguir verificándose.

En este sentido debería reforzarse la inspección urbanística real, más allá de la comprobación de denuncias de particulares que, por otro lado, en no pocas ocasiones obedecen más a un problema personal con el denunciado que a la gravedad del supuesto incumplimiento.

Conviene hacer notar que la práctica inexistencia de actuaciones de inspección ha dado lugar a numerosos supuestos de construcción ilegal que la inactividad administrativa durante el plazo de caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística ha terminado obligando a asimilar a las situaciones de fuera de ordenación que, por cierto, la nueva ley pretende regular de manera más benévola con los propietarios de las edificaciones.

### **7.5. Reconsiderar las sanciones 'estéticas'.**

Más que la modificación de la ley urbanística, la lucha contra lo que algunos han denominado "feísmo" requiere proporcionar a los ayuntamientos las armas para hacerla efectiva. Esto puede hacerse tanto mediante la asistencia técnica por parte de entidades que tengan esta competencia como por la vía financiera, si bien asegurándose que el incremento de financiación irá destinado a estas y no a otras finalidades más atractivas a corto plazo



desde el punto de vista político.

Precisamente para que este “atractivo” no funcione como un elemento desincentivador del cumplimiento de la normativa urbanística, resulta primordial llevar a cabo una labor de concienciación ciudadana sobre el valor del paisaje, urbano y rural, más allá de la dimensión meramente estética. En definitiva, el incumplimiento de las normas no necesariamente se logra enduciendo, sino motivando a sus destinatarios para que las respeten.

### **7.6. Superar la dicotomía rural/urbano.**

Desde hace varios años resulta controvertida la consideración de suelo de núcleo rural ya que si bien ayuda a definir una realidad singular en Galicia otros territorios semejantes en la estructura de asentamientos no necesitan recurrir a ello para clasificar el suelo. Además, la denominación como núcleo rural, aunque semánticamente sea igual en todo el territorio, posee un significado diferente en el interior de Galicia o en las áreas urbanas. De nuevo es cuestionable que la ley no se plantee la necesidad de avanzar en este tipo de clasificación.

En una línea similar, la realización de un catálogo de colores y materiales aplicables a cada área paisajística, que previsiblemente se incorporara en el reglamento en tramitación, debería ser únicamente considerada como una referencia. Si finalmente se opta por la obligatoriedad de utilizar dicho catálogo se asumirá, de forma implícita, que la construcción del paisaje responde a valores estéticos en lugar de comprender las singularidades morfológicas y culturales que condicionan toda arquitectura.

### **7.7. Preservar el suelo rústico.**

La simplificación del tratamiento del suelo rústico y su consideración productiva en lugar del espíritu proteccionista de la norma anterior, semeja una claudicación ante las constantes artimañas de propietarios y sucesivas prescripciones de la legalidad. Obviamente resulta justificable abrir nuevas vías para arreglar el problema pero no es menos obvio que esta decisión transmite una debilidad de la administración para controlar estas situaciones, máxime cuando de nuevo se reducen las dimensiones de terrenos para viviendas vinculadas a explotaciones agropecuarias y se facilita la ubicación, previa autorización, de dotaciones públicas y privadas en este tipo de suelos.

De igual modo, la pretendida simplificación de la tramitación de las afecciones sectoriales puede dar lugar a un menor detalle en la definición de los terrenos especialmente protegidos, aunque en este caso es necesario conceder un margen de duda a las primeras tramitaciones para evaluar su efectividad.

### **7.8. Experimentar otras formas de participación.**

La participación ciudadana no puede ser simplemente un trámite necesario. Esta premisa, compartida en las sucesivas normas que se han ido publicando, sigue carente de respuestas concretas. Sería necesario experimentar nuevos modelos de diálogo y representación siendo conscientes de la complejidad del proceso y la consecuente conveniencia de una asignación económica adecuada. Son



procesos que requieren tiempo, dedicación y especialización por lo que debería fomentarse la especialización de agentes mediadores y no, como indicamos, reducirlo a un trámite necesario para la aprobación del planeamiento.

Aunque insuficiente, es un paso ciertamente positivo la activación de la Plataforma Urbanística Digital de Galicia, un registro general de tramitación urbanística que garantizará el libre acceso de los ciudadanos a toda la información.

### **7.9. Estimular la labor pedagógica.**

Todo lo anterior, como se ha insinuado, es preferible alcanzarlo por el convencimiento de la población y la colaboración de la administración en lugar de recurrir a multas coercitivas al asumir la práctica imposibilidad de lograr el éxito deseado.

Por ello, en la misma línea que la exploración de nuevos canales de participación, es necesario incrementar la labor pedagógica y de comunicación dentro del urbanismo, evitando que la planificación urbana se convierta en un permanente escenario de confrontación. Como ejemplo de buenas prácticas se puede señalar el Proxecto Terra que desde hace años introduce en educación secundaria un mayor conocimiento del territorio, el paisaje y la arquitectura gallega.

Una opción sería fomentar acciones de difusión de los valores de lo construido y del paisaje cultural, sin necesidad de esperar a los periodos de exposición pú-

blica del planeamiento, siempre condicionados por intereses particulares.

### **7.10. Planificar el decrecimiento poblacional.**

En general, como último punto del decálogo, se debe plantear la necesidad de repensar la capacidad del territorio para garantizar la igual de servicios a la población en un escenario de progresivo decrecimiento poblacional. Aun compartiendo la importancia de una buena planificación urbana y una adecuada labor arquitectónica para retener a la población, estas acciones son, por lo general, insuficientes para revertir la pérdida de población.

La planificación urbanística contemporánea se apoya siempre en la idea de crecimiento poblacional, cargando especialmente servicios a suelos urbanos no consolidados o a suelos que en los que se desarrollen planes especiales. Estas situaciones solo son viables en caso de existir una cierta presión urbanística lo que en la práctica está suponiendo el bloqueo de un número importante de suelos claves para la consolidación de varios municipios y villas gallegas, que deberían estar ya actuando como motores territoriales.

Estos diez apartados, además de ejemplo de la constante complejidad del planeamiento, pueden servir para recordar que el urbanismo sigue siendo, probablemente, el mejor medio para el desarrollo social y económico de los ciudadanos y no un fin en si mismo.



## BIBLIOGRAFIA CITADA

ALFAYA, L. MUÑIZ, P. ET AL. (2011). *A Cidade dos Barrios. Unha mirada complementaria da Coruña*. Ed. Deputacion da Coruña.

CEC. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*.

COUCH C. (2016). *Urban Planning. An Introduction. Planning, Environment, Cities*. Ed. Palgrave. Londres.

DALDA, J.L. (2009). *Teoría y método del planeamiento general y urbano. Departamento de proyectos arquitectónicos y urbanismo. ETSAC*. A Coruña.

DOMINGUES, A.. (2009) *A rua da estrada*. Dafne Editora. Porto.

DUPUY, G. (1992). *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*. Oikos-Tau. Barcelona.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. (2011). *Manual de Derecho Urbanístico*, 22ª Ed. El Consultor.

FERNANDEZ GÜELL, J. M. (2007) *25 Años de planificación estratégica de ciudades. Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. ( 1981.) *Lecciones de Derecho Urbanístico*. 2ª ed., Civitas, Madrid,

GARCIA MIRA, R. & DUMITRU A. (2014). *Urban Sustainability. Innovative Spaces, Vulnerabilities and Opportunities*. Ed. Deputacion da Coruña.

GEHL J. (2010) *Cities for people*. Ed. Island Press. Washington.

GONZALEZ-CEBRIAN TELLO, J. ET AL. (2013). *Paisaxe Galega. Guía de buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.

GRAHAM, S. y MARVIN, S. (2001). *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Routledge. London.

GRANADOS RODRÍGUEZ, J.F. (2012). *Directiva de servicios, licencias urbanísticas y ejercicio de actividades*. Comares, Granada,

NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2009) “Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de actividades de prestación de servicios: ¿Hay espacio para los derechos lingüísticos?”, *Revista de Llengua i Dret*, nº 52,

PARADA VÁZQUEZ, R. (2007) *Derecho Urbanístico general*. Marcial Pons, Madrid,



SÁNCHEZ-RIVAS, G. (2016). *Las Infraestructuras y el Planeamiento Territorial. Escenarios para el debate y aplicación a las Regiones Urbanas gallegas*. Universidade da Coruña. Tesis Doctoral Inédita.

SÁNCHEZ-RIVAS, G. (2014). *Reinventando las Regiones Urbanas gallegas. Una propuesta de Corredores Coevolutivos*. Actas del PLURIS'14. 6º Congreso Luso – Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentable. Lisboa, 24 – 26 de Setembro de 2014.

SÁNCHEZ-RIVAS, G. y ALFAYA, L. (2011). *Sistemas de Información Geográfica, Planeamiento y Participación Pública. La experiencia de A Cidade dos Barrios*. Actas del II Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid, 25 de Marzo de 2011.

TAYLOR, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. SAGE. London

VEGARA, A y DE LAS RIVAS, J.L. (2016). *Supercities. La inteligencia del territorio. Fundación Metrópoli*. Bilbao.



## Documentos Red Localis.

### Documento 1

Claves para el gobierno local (2015-2019).  
Diez retos de futuro para la Administración Local.

### Documento 2

Abriendo puertas y ventanas de los ayuntamientos gallegos.  
Más transparencia para un mejor gobierno local.

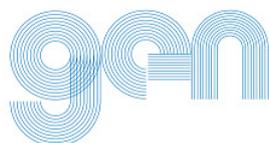
### Documento 3

La fiscalidad local en Galicia  
Situación y retos.

### Documento 4

El urbanismo como medio  
Preámbulo de un cambio de paradigma tras la Lei do Solo de Galicia.

*“O obxectivo da Red Localis é transferir coñecemento dende as universidades e a administración para mellorar o debate público sobre o municipalismo galego. O anterior se traduce na elaboración e divulgación de documentos de síntese nos que se combinan análise e propostas. A responsabilidade de cada documento é das persoas que o asinan. A Red só asume a responsabilidade sobre os documentos consensuados e asinados polo colectivo. Dende os seus inicios, os editores dos documentos son os membros do Comité Executivo”.*



Grupo de investigación GEN

Universidade de Vigo

**Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo**  
Campus Universitario As Lagoas, s/n. Ourense, 32004  
Tel 988 36 87 25 - Fax 988 39 87 23  
infogen@uvigo.es  
www.redlocalis.com



Documento 4/2016

**El urbanismo como medio**  
**Preámbulo de un cambio de**  
**paradigma tras la Lei do Solo**  
**de Galicia.**

**Autores**

**María Cacharro**  
**Luciano G. Alfaya**  
**Gael Sánchez-Rivas**

[www.redlocalis.com](http://www.redlocalis.com)