

BASES PARA UNHA NOVA LEI DO SOLO



XUNTA
DE GALICIA

maio 2012

ÍNDICE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Reflexións sobre a oportunidade de formular un novo marco legal urbanístico..... | 2 |
| 2. Propostas de partida para o novo marco legislativo | 12 |
| 2.1. Contido documental do PXOM..... | 12 |
| 2.2. Planeamento de desenvolvemento..... | 14 |
| 2.3. Tramitación do planeamento. Trámite ambiental. | 15 |
| 2.4. Información ao público. | 18 |
| 2.5. Competencias administrativas concorrentes..... | 18 |
| 2.6. Clases de solo | 19 |
| 2.7. Clasificación e desclasificación de solo. | 21 |
| 2.8. Réximes urbanísticos aplicables ás clases de solo. | 22 |
| 2.9. A rexeneración da cidade. | 25 |
| 2.10. Planeamento básico..... | 26 |
| 2.11. A xestión urbanística..... | 26 |
| 2.12. Flexibilidade. | 27 |
| 2.13. Réxime sancionador | 27 |
| 2.14. Aplicación de novas tecnoloxías | 28 |

1. REFLEXIÓNS SOBRE A OPORTUNIDADE DE FORMULAR UN NOVO MARCO LEGAL URBANÍSTICO.

1. O urbanismo expresa a síntese da percepción e os intereses que teñen os axentes sociais e a cidadanía sobre cuestións como o ambiente, a cidade, o valor do solo e o dereito á vivenda. Tamén expresa a forma pública, administrativa e legal, de regular e gobernar o solo e o territorio, cuestión transversal que afecta ao conxunto da súa arquitectura institucional. E máis aínda, o urbanismo, como experiencia política e cultural pública, sométese ao xuízo electoral local da cidadanía, última e fundamental instancia de revisión das actuacións.

Xa que logo, non é de estrañar que os prazos dos procesos de administración e transformación do territorio aos que atende o urbanismo sexan longos.

2. Debemos observar detidamente de onde vimos, para entender onde estamos e, así, poder proxectar cara a onde quizais imos.

No século pasado había unha relación bastante coherente entre o desenvolvemento social en xeral e o planeamento, o cal permitiu imaxinar que a cidade se podía “planear”. Daquela, o planeamento urbanístico chegaba “detrás” dos procesos que debía tratar ou racionalizar e mellorar na súa posta en práctica.

Na actualidade, o planeamento municipal pasou de ser unha necesidade compartida e aceptada, a sufrir unha desorientación metodolóxica debido ás críticas sufridas pola inoperancia ou baixa calidade dos resultados na súa aplicación.

3. O planeamento urbanístico municipal é unha actividade de forte impacto colectivo e, en gran parte, é un acto de comunicación. Significa que se van transmitir uns contidos pouco coñecidos para moitos que os haberán de interpretar no futuro. Grande parte da súa forza estará na capacidade de sintetizar nunhas imaxes e/ou ideas a proposta urbanística xeral, en achegar unhas formas simbólicas que sexan capaces de facer ver algunhas dimensións novas da cidade ou do territorio a medio prazo.

É evidente que no proxecto urbano hai un compoñente de interpretación da realidade social e histórica, importante e de gran calado. O futuro “non ten forma” e esta haberá que creala a partir do oportuno desenvolvemento do plan urbanístico.

4. A complexidade administrativa e procesual fai que o Plan se converta nunha “caixa negra” só para uns poucos entendidos e, ademais, a falla de coñecemento da materia está a producir unha certa inseguridade xurídica.

É imprescindible facer labor de fomento. Hai unha opinión pública e política estendida que entende o plan como un simple instrumento que garante sobre todo a concesión de licenzas e non como un documento que, sobre todo, constitúe a folla de ruta do crecemento sustentable no territorio do termo municipal.

5. Temos que analizar as causas polas que, a pesar de todo o apoio económico, técnico e político que se lle presta aos concellos para aprobar os plans xerais, e da incidencia política que acadan estes instrumentos, non se chega a concluír con éxito o labor de planificación urbanística.

A tramitación do planeamento acada unha enorme complexidade administrativa, con aplicación dun procedemento con varios procesos; e participación de todas as administracións públicas territoriais, á parte do concello promotor: Estado, Comunidade Autónoma, Concellos limítrofes e Deputación Provincial.

En todo caso, a maior incidencia tena a Comunidade Autónoma, ao estarmos nun procedemento fundamentalmente bifásico onde se require a aprobación provisional do Pleno do Concello; e a definitiva da Consellería competente en materia de urbanismo.

6. A Lei 9/2002, de Ordenación Urbanística e de Protección do Medio Rural de Galicia (LOUG) no seu texto consolidado actualmente vixente non é a única causante das dificultades para avanzar na planificación urbanística, nin é tan mala como para esquecerse dela.



1. Santiago de Compostela. PNOA 2008

Facer un cambio radical no modelo lexislativo urbanístico sería renunciar a unha tradición de case sesenta anos de lenta evolución, compartida polo Estado e as outras autonomías. O persoal técnico e xurídico das distintas administracións coñece esa lei e hai pronunciamentos xurisprudenciais sobre ela.

É importante dotar ao sistema de planeamento de estabilidade. O peor sería crear un marco totalmente novo que nos sitúe outra vez nun escenario no que todos os concellos carezan de plan adaptado, coa conseguinte inseguridade xurídica.

O planeamento aprobado ao abeiro da LOUG é, sen dúbida, mellor que o antigo.

7. A actual lei non está na orixe de todos os males. Ou, polo menos, non de todos. O problema é o planeamento. Máis ben, a ausencia de planeamento. E os plans antigos, desfasados, insostibles ambiental e economicamente.
8. A LOUG acada un contido demasiado prolixo, a modo de regulamento, que fai excesivamente ríxida a súa aplicación. Non se pode resolver todo con leis e regulamentos. A lexislación debe ter en conta as particularidades dos distintos territorios municipais, estudando de novo o sistema de asentamentos, asumindo a diferenza entre o espazo urbano, a cidade e os núcleos rurais. E, ademais, debe ser respectuosa co sistema constitucional de distribución de competencias.

A lei non debe introducir medidas que lle corresponden ao ámbito local (prazos de urbanización ou de edificación, sistemas de actuación de automática selección, reservas de solo directamente con determinados usos, etc.). Esas determinacións deben adoptarse polos propios Concellos, tendo en conta as súas diferentes realidades.

9. Moito do contido documental do planeamento, nomeadamente as definicións xerais e a reprodución de normas sectoriais (telecomunicacións, vivenda, accesibilidade, habitabilidade, costas....) só serven para “hiperregular” (a normativa básica é de aplicación, conste ou non conste no plan) sen achegar valor positivo engadido ningún ao documento.

Ese exceso de regulación “atenta” contra a seguridade xurídica do planeamento, constituíndo a base da inmensa maioría das resolucións xudiciais de anulación dos Plans Xerais de Ordenación Municipal. É imprescindible contar con conceptos xurídicos e técnicos claros.

10. A heteroxeneidade de normas concorrentes que inciden na planificación urbanística é un dos grandes problemas ao que nos enfrontamos, posto que implica a definitiva desintegración dunha desexable estrutura básica común do urbanismo, sendo necesario definir os contidos da normativa de incidencia urbanística, abordando de forma urxente o caos legislativo existente.

A evolución da lexislación urbanística e os controis sectoriais das distintas administracións fan que os plans teñan unha tramitación lenta e insegura que, ás veces, excede do tempo de renovación da propia lexislación urbanística.

11. Moitos dos problemas do urbanismo derivan da falta de calidade dos plans, entre cuxas causas se encontraría a falta de orzamento suficiente para a súa realización (non tanto polo orzamento global senón, sobre todo, considerando que o pagamento acométese a prazos, en función duns fitos a cumprir que se dilatan moi ao longo do tempo).

Un labor de planificación urbanística eficaz, esixe a existencia de equipos técnicos suficientemente formados e independentes. É preocupante a escaseza do tempo dedicado nos estudos universitarios ao urbanismo e á ordenación territorial; así como a inexistencia de manuais, recomendacións e instrucións para a redacción do planeamento. Os equipos redactores non “explican” o plan ou inclúen propostas a sabendas de que incumpren a lexislación.

12. Doutra banda, para a xestión eficaz do planeamento municipal, é imprescindible corrixir a precariedade de medios técnicos nas administracións, nomeadamente potenciando os servizos de asesoramento a municipios.



2. Ourense

13. Os concellos e a Xunta teñen que exercer as súas competencias concorrentes con confianza lexítima e lealdade, por enriba de diferenzas partidistas, compartindo a información da que se dispoña para evitar o desgaste que supón a utilización do plan como arma arreboladiza polos grupos da oposición.

Cabería repensar o reparto de competencias urbanísticas entre as tres administracións públicas. Hai que valorar debidamente a cooperación entre administracións, que tería que ser obrigada, considerando a sucesión de documentos de diverso rango que concorren. E habería que incidir e deslindar a relación e xerarquía entre a Xunta e a autonomía dos concellos.

14. O tempo medio de tramitación dun planeamento xeral é duns 6 anos. Pero este dato matemático induce a erro xa que ese prazo é a media de tramitación entre os que tardan uns 3 anos e os que tardan máis de 9. A tramitación dos plans interrómpeuse con lapsos de paralización total sen motivo aparente.

As modificacións puntuais, que teñen a mesma tramitación que os plan xerais, apróbanse moito antes, por estar sometidos a menos informes sectoriais, mais tamén porque a vontade municipal é máis clara a prol da aprobación.



3. Vigo. PNOA 2008

A existencia desa vontade decidida de aprobación do planeamento xeral é básica na duración do proceso. Os períodos de xestión vanse espazando entre outros períodos de total parálise, por incidencia de citas electorais ou por simple desidia.

Cando cambia o goberno municipal non pode poñerse en solfa o planeamento anteriormente aprobado. Hai que partir dun avance ou documento de inicio que teña un sentido constitucional, onde a determinación das zonas de crecemento e protección poida ser obxectivada.

15. Asemade obsérvase unha inxustificada modificación das leis cada vez que hai un cambio de Goberno, tanto no Estado como na Comunidade Autónoma.

Resulta imposible para o planeamento adaptarse a esta clase de marco normativo, botándose en falla a existencia dun marco normativo común que a partir das Directrices de Ordenación do Territorio dea solidez a todo o que teña que ver coa intervención na cidade existente, no seu desenvolvemento e no resto do territorio a preservar do mesmo.

16. Mentres haxa zonas do territorio sen planificación urbanística, é imposible acometer políticas urbanísticas coherentes. Pero esa é unha tarefa que resulta inabordable para os pequenos concellos.

17. O trámite de aprobación dos instrumentos de planeamento constitúe unha carreira de obstáculos. A intervención de múltiples informes sectoriais cunha visión parcial dun documento xeral e único como é un Plan fai que esteamos ante un documento que se verá sometido a múltiples opinións e cambios, pero con dificultades para poder captar esa visión global que todo Plan require.



4. Ferrol

No proceso de tramitación interveñen, dunha maneira ou outra, unha vintena de administracións, algunhas delas en varios departamentos diferentes:

- Secretaría xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo da CMATI, con competencias en materia de ordenación do territorio, ordenación do litoral, urbanismo e costas.
- Secretaría xeral de Calidade e Avaliación Ambiental da CMATI.
- Axencia Galega de Infraestruturas da CMATI.
- Ente Público Augas de Galicia da CMATI.
- Dirección Xeral de Conservación da Natureza da CMATI.
- Dirección Xeral de Montes da Consellería do Medio Rural e do Mar.

- Dirección Xeral de Patrimonio Cultural, da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria
- Organismo autónomo Portos de Galicia da Consellería do Medio Rural e do Mar
- Dirección Xeral de Emerxencias e Interior da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza.
- Concellos limítrofes.
- Deputación Provincial.
- Confederación Hidrográfica do Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente.
- Demarcación de Estradas do Ministerio de Fomento.
- ADIF do Ministerio de Fomento.
- AENA do Ministerio de Fomento.
- Puertos del Estado do Ministerio de Fomento.
- Dirección Xeral de Costas do Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente.
- Secretaría General de Telecomunicaciones do Ministerio de Industria, Enerxía e Turismo.
- Calquera organismo ou administración que resulte afectado nos bens ou intereses da súa competencia.
- Concello.
- Servizos técnicos.
- Servizos xurídicos.

18. O procedemento de Avaliación Ambiental Estratéxica do planeamento, a pesar das últimas modificacións, segue a ser excesivamente complexo.



5. A Coruña

2. PROPOSTAS DE PARTIDA PARA O NOVO MARCO LEXISLATIVO

2.1. CONTIDO DOCUMENTAL DO PXOM



6. Pontevedra. PNOA 2008

A lei establece un contido documental mínimo para o planeamento que resulta claramente excesivo. Moito dese contido realmente non “achega” nada singular a cada plan (en todo caso, poderían admitirse cuestións particulares cando proceda en supostos xustificados) e supón perder moito tempo e esforzo en “inventar” cuestións que están máis que estudadas.

Asemade, a homoxeneización en todos os plans (xerais, parciais e especiais) dos conceptos e parámetros urbanísticos, permitiría establecer conceptos xurídicos e técnicos claros, nos que non xurdan dúbidas de interpretación na súa aplicación.

Nese senso, proponse:

- Concretar nas Normas Técnicas de Planeamento (ou nun Regulamento de Planeamento) as definicións tipo dos parámetros urbanísticos, que se preestablecerían.
- Establecer ordenanzas tipo (residencial intensiva, extensiva, de baixa densidade, terciario, industrial, equipamentos...) incluíndoas nas Normas Subsidiarias Provinciais.

- Suprimir a “reproducción” de todas as regulamentacións que non son de libre dispoñibilidade do Concello, facendo constar simplemente un reenvío normativo á lexislación básica vixente: Normativa autonómica: urbanística en solo rústico, accesibilidade, habitabilidade, patrimonio, costas, estradas, montes... Normativa estatal de costas, estradas, augas, portos, telecomunicacións...



7. Lugo. PNOA 2007

Esta cuestión é moi importante porque, ademais, evita a obsolescencia da normativa, mesmo ao longo da tramitación do planeamento e unha vez que entra en vigor, impedindo que o plan resulte enseguida desfasado por mor da variación dalgunha lei.

- Que a propia Consellería competente en materia de urbanismo lle proporcione aos concellos, como planos de información, as delimitacións dos ámbitos suxeitos a especial protección sectorial, que previamente se terán solicitado dos organismos que ostentan as competencias correlativas de costas, augas, estradas, montes, agricultura, patrimonio... O Concello mantería a posibilidade de reaxustar, xustificadamente, eses ámbitos.

- O PXOM analizaría integradamente o territorio municipal, as súas características morfolóxicas e o modelo de asentamento poboacional, e de resultas do estudo clasificaría o solo como urbano, urbanizable e de núcleo rural; e establecería as particularidades: ordenanzas que difiran, xustificadamente, das tipo preestablecidas, fichas de características dos ámbitos de desenvolvemento en solo urbano non consolidado e solo urbanizable.

2.2. PLANEAMENTO DE DESENVOLVEMENTO.

Doutra banda, non pode esquecerse que grande parte da calidade do planeamento está no planeamento de desenvolvemento. O máis importante será reflexionar sobre o equilibrio entre as determinacións que se fan para o mesmo desde o Plan Xeral, de xeito que o instrumento de desenvolvemento poida adaptarse á casuística particular de cada ámbito, evitando rixideces xenéricas; mais tamén garantindo que non se produzan actuacións que adulteran o espírito do propio Plan Xeral.

No caso dos planeamentos de concellos con poucos recursos, todo o termo municipal debe quedar ordenado, minimizando (ou mesmo eliminando) as áreas que quedan remitidas á formulación dun plan de desenvolvemento que non ten futuro posible.



8. Concello de Carballo

2.3. TRAMITACIÓN DO PLANEAMENTO. TRÁMITE AMBIENTAL.

Trátase de alixear o procedemento de tramitación do planeamento en xeral, e moi concretamente, tentar de alixear o trámite ambiental.

En todo caso, como primeira medida habería que cribar o trámite ambiental nas modificacións puntuais do planeamento, excluindo polo menos ás modificacións eximidas de informe urbanístico autonómico previo á aprobación inicial, por non incidir na clasificación de solo nin nunha maior intensidade de uso. Cabería mesmo analizar a extensión da exención deste procedemento para os plans de concellos sen complexidade urbanística que se limitasen a recoñecer os núcleos rurais existentes.



9. Trez. Concello de Laza

En xeral, e cánto á tramitación ambiental enténdese posible que:

- a. O Informe de Sustentabilidade Ambiental (ISA) formará parte da documentación dos plans como un anexo máis.
- b. A exposición ao público e as consultas ambientais realizaranse ao mesmo tempo e segundo se establece no artigo 85.2 da LOUG.
- c. O Concello realizará a memoria ambiental. O órgano ambiental a informará favorable ou desfavorablemente, e comprobará a adecuación do plan as determinacións da memoria ambiental.

En consecuencia, a tramitación dos PXOM podería quedar:

- I. Elaboración do PXOM.
- II. Emisión dos informes técnicos e xurídicos municipais.
- III. A Consellería competente en materia de urbanismo emite Informe Previo á Aprobación Inicial.
- IV. O Concello aproba inicialmente o PXOM.
- V. Exposición ao público, consultas contidas no Documento de Referencia Xenérico, audiencia aos municipios limítrofes e solicitude dos informes sectoriais correspondentes.
- VI. Emisión polo órgano ambiental do informe sobre a Memoria formulada polo Concello.
- VII. Aprobación provisional polo Concello.
- VIII. Aprobación do PXOM polo conselleiro.

Tamén podería reabrirse o debate da competencia para a aprobación do planeamento xeral.

Semella que os municipios de máis de 50.000 habitantes, deberían poder exercer esa competencia con carácter delegado, ou mesmo, propiamente. Unha medida que podería facerse extensiva tamén aos concellos que acrediten contar cunha dotación técnica e xurídica axeitada.

É preciso establecer prazos para o cumprimento das obrigas na tramitación dos plans, non só para a Administración autonómica, senón tamén para a municipal.

En caso de incumprimento, produciríase a subrogación da Xunta de Galicia. Para iso, a Xunta ha contar cos medios necesarios axeitados.

En todo caso, seguro que a Administración autonómica aforraría recursos facendo o planeamento, en relación coas subvencións que se lle outorgan aos concellos para eses efectos.



10. Seceda. Concello de Folgoso do Courel

2.4. INFORMACIÓN AO PÚBLICO.

Cómpre “repensar” a fase preceptiva de información pública, que actualmente recae sobre un documento xa elaborado ao que se presentan centenaes de alegacións.

É preciso asumir que as alegacións non engaden, desde o punto de vista do interese público, practicamente nada a un documento xa elaborado. Trátase, nunha ampla maioría, de peticións de particulares que buscan maioritariamente a defensa dun interese particular. E ademais, sen posibilidade real de modificación porque se pretende en xeral tentar a posibilidade de recualificacións de solo, incrementos de edificabilidade, cambio de uso...

2.5. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS CONCORRENTES

Ata este momento a distribución competencial vén sendo que a Administración autonómica di aquilo que se pode facer e a municipal como se pode facer. Trataríase de intervir desde a Administración autonómica un pouco máis no *como* (de feito xa se está empezando a facer a través de instrumentos como as Directrices de Ordenación do Territorio, o Plan de Ordenación do Litoral ou os instrumentos de protección da paisaxe) aínda que os concellos poidan sentir que se está afectando a súa autonomía.

Tamén cabería “repensar” o reparto de competencias sectoriais entre as administracións públicas: sería posible que o control de cumprimento das normativas sectoriais estatais o exerza o correspondente órgano autonómico (a Dirección Xeral de infraestruturas informaría sobre estradas da Xunta e do Estado...).

Polo menos, nas normativas sectoriais estatais (estradas, costas, ferrocarrís, telecomunicacións...) habería que suprimir o dobre informe (previo á aprobación inicial e previo á aprobación definitiva) e dar definitivamente por evacuado o trámite transcorridos dous meses desde a solicitude, en senso positivo, baixo a responsabilidade municipal de cumprimento das leis.

En vez de tender á axilidade, deuse un paso atrás coa centralización deses informes nos ministerios, cando antes eran emitidos polas correspondentes demarcacións provinciais ou territoriais.

Obsérvase que as implicacións derivadas da lexislación sectorial son, en moitas ocasións as que impiden determinadas operacións. En todo caso, os informes sectoriais estatais e autonómicos deben someterse a un único procedemento que teña o mesmo prazo, o mesmo carácter, o mesmo senso do silencio...

Deberían ser canalizados polas Subdelegacións do Goberno ou as Delegacións da Xunta, simplificándose os procesos.

2.6. CLASES DE SOLO

Enténdense axeitadas as catro clases de solo actuais.

Habería que depurar as categorías de solo rústico de especial protección, no senso de facelas o máis regradas posible: a protección de costas limitarase á franxa de servidume de protección, a de augas á zona de policía, a de estradas á liña límite de edificación, a de espazos naturais á delimitada por Conservación da Natureza...

Sería a propia Consellería competente en materia de urbanismo a que lle proporcionaría aos concellos, como planos de información, as delimitacións dos ámbitos suxeitos a especial



11. Marismas de Betanzos

protección sectorial, que se terán solicitado dos correspondentes departamentos de Costas, Augas, Estradas, Montes, Agricultura, Patrimonio....

O resto terá a categoría de solo rústico de protección ordinaria, o que permitirá que as posibles futuras ampliacións dos solos urbanos, urbanizables ou de núcleo rural non se vexan lastradas pola esixencia de desprotección.

En relación co anterior, cómpre debater a posibilidade de que os concellos teñan que cingirse na clasificación de solo rústico de especial protección aos ámbitos resultantes das normativas sectoriais e demais instrumentos de protección (costas, bacías, Rede Natura, LICs, BICs, ámbitos protexidos polo Plan de Ordenación do Litoral...). Ou, pola contra, que eses sexan considerados como mínimos de partida, podendo os concellos amplialos, ben previa xustificación axeitada; ben como medida cautelar de protección, discrecionalmente.

Cabería estudar a relación entre os ámbitos sometidos a esas proteccións e a posibilidade de clasificación de solos urbanizables que os inclúa ou adscriba, o que permitirá a súa obtención obrigatoria e gratuíta.

2.7. CLASIFICACIÓN E DESCLASIFICACIÓN DE SOLO.

O factor fundamental para determinar o crecemento debe ser o demográfico. En todo caso, os criterios relacionados co crecemento urbanístico deben ser flexibles para que as futuras conxunturas do ciclo de produción do solo e vivendas non estrangulen a oferta.

Haberá que facer máis fincapé en como se ordena o territorio que no crecemento que se propón, así como na sustentabilidade ambiental e económica e que se relacione inexcusablemente o crecemento coa efectiva dotación dos servizos urbanísticos básicos e co seu mantemento.

A existencia de moito solo xa clasificado como urbanizable na periferia das cidades non axuda ao fenómeno da desocupación do centro urbano, co desexo das familias de trasladarse a vivendas de nova construción dos arredores. Tampouco o feito de que estes solos, non considerados xa como rústicos ou non urbanizables sexan absolutamente improditivos. É necesario apostar polo control do solo xa clasificado, de xeito que cumpra en todo caso uns criterios de mobilidade e sostibilidade en relación co desenvolvemento urbanístico que corresponda.

Sería preciso establecer prazos de desenvolvemento e impedir que sigan clasificados eternamente e sen iniciativa de desenvolvemento ningunha. Polo menos, deberían permitirse nos mesmos obras e usos provisionais. É preciso terminar co planeamento irreal, que dá dereitos polo mesmo feito da súa aprobación e que non se sabe cando poderá ser executado. Só debe permitirse a aprobación de Plans nos que estea garantida directamente a súa execución.

Propónse desclasificar solos xa clasificados como urbanizables que xeran expectativas falsas de crecemento, eliminando posibles obstáculos indemnizatorios para que os concellos non teman acometer estas operacións.

2.8. RÉXIMES URBANÍSTICOS APLICABLES ÁS CLASES DE SOLO.

Enténdese en xeral válido o réxime urbanístico de solo actualmente vixente.

En solo urbano e urbanizable hai unha tradición de equidistribución, con cumprimento de deberes de cesións de aproveitamento e de dotacións, cunha cuantificación máis o menos estable nos cambios legislativos, que se estima podería manterse.

En todo caso, polo que respecta a eses solos urbano e urbanizable, habería que incidir no concepto de “cidade inacabada”, na necesidade de “completar” as bolsas baleiras que foron quedando en zonas céntricas e que permita compactar a cidade, en detrimento das zonas máis periféricas.



12. Malpica

Xa é moi importante a prohibición establecida nas Directrices de Ordenación do Territorio de proxectar desenvolvementos illados do solo urbano. Pero estímase que non é suficiente.

A cuestión será equilibrar a asignación dun aproveitamento que faga máis atractivo o desenvolvemento do solo urbano non consolidado, considerando as altas cargas que adoitan soportar; e, ao mesmo tempo, que poidan rescatarse unhas dotacións que palíen o déficit que delas se observa nos centros das cidades.

No solo urbano, as cesións para dotacións non deben forzar os límites do razoable. Os Tribunais están invalidando as delimitacións dos ámbitos discontinuos que permiten obter dotacións alleas, desconectadas da realidade territorial sobre a que se realizan as obras.

Hai que facer unha aposta decidida por fomentar o desenvolvemento do solo urbano non consolidado, en detrimento do solo urbanizable. Pensar en supeditar ou relacionar os novos crecementos á efectiva rehabilitación dos centros históricos.

Para eses efectos, máis que diminuír as cesións (que son moi importantes nos centros onde os espazos baleiros adoitan ser escasos) débese apostar por incrementar a edificabilidade do solo urbano non consolidado, que permita facer fronte aos grandes custos de urbanización, sobre todo por indemnizacións de construcións existentes, realoxamentos de inquilinos, obriga de mantemento de elementos catalogados...

O réxime do solo de núcleo foi adaptado recentemente na Lei 2/2010, polo que, en xeral, considérase axeitado.

No tocante ao solo rústico, a división en usos permitidos por licenza municipal directa, os autorizables pola Xunta de Galicia e os prohibidos, supón o mantemento dunha tutela autonómica sobre os concellos.

Os propios concellos, dunha banda, reclaman maiores competencias, pero cando esa atribución suscita dúbidas (a meirande parte das veces) solicitan pronunciamento expreso da Xunta de Galicia.

En todo caso, cómpre simplificar o trámite de autorización previa autonómica. Podería establecerse un control a posteriori: os concellos outorgan as licenzas; e nos casos que se acorde, trasladaranlle copia do expediente á Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, quen comprobará a súa conformidade, ou noutro caso, manifestará reparo.

Do mesmo xeito, a pormenorización de usos é tan prolixa que sempre queda algún uso fóra. Haberá que limitarse a establecer grandes categorías que inclúan usos homoxéneos.



13. Costas de Touriñán e Fisterra

2.9. A REXENERACIÓN DA CIDADE

A lei debe poñer o acento a cidade inacabada: o intenso desenvolvemento das cidades nas últimas dúas décadas e a súa repentina paralización, deixou parte das cidades inacabadas, con grandes baleiros urbanos e mesmo áreas abandonadas do seu uso anterior.

Haberá que apostar decididamente pola recuperación da cidade existente, polo remate dos tecidos que lle dea compactación, intensificando os usos e primando o desenvolvemento do solo urbano non consolidado fronte á posibilidade de transformar máis solo con sectores urbanizables, que ao remate resulta económica e ambientalmente insostible.

As actuacións sobre tecidos urbanos existentes debe ter en conta non só o aspecto urbanístico, senón tamén o económico. É preciso aclarar aspectos terminolóxicos e dotar dun marco normativo axeitado ás operacións de conservación e mellora, a rehabilitación e a rexeneración urbana, así como a renovación de usos.

Na cidade consolidada hai diferentes tipos de actuacións que van desde as que xeran un novo centro (por intensidade dos usos, estratexia, accesibilidade...) ata a rehabilitación de áreas vulnerables, que non funcionará sen financiamento público. Tanto o planeamento como a xestión deben saber diferencialas.

Cómpre considerar a cidade como un activo, intervindo con programas rexeneradores de carácter integral.

2.10. PLANEAMENTO BÁSICO.

A lei ten que ser sensible en relación cos grandes desequilibrios territoriais existentes entre as grandes cidades e os pequenos municipios.

Débense habilitar instrumentos de planeamento elementais para os municipios sen complexidade urbanística, partindo da delimitación dos núcleos rurais e, no seu caso, do solo urbano, regulados polas normas subsidiarias provinciais; sendo o resto solo rústico (ordinario e protexido).

En todo caso, hai que esixir que nos Concellos con escasa dotación técnica, o Plan Xeral conteña obrigatoriamente a ordenación detallada dos solos urbanos non consolidados e, no seu caso, dos solos urbanizables, para evitar a esixencia do posterior planeamento de desenvolvemento que ao remate inviabiliza calquera actuación.

2.11. A XESTIÓN URBANÍSTICA.

As cargas urbanísticas deberían permitir a súa adaptación en función do tipo de municipio e en función do tipo de actuación. Tamén cómpre flexibilizar e reducir o sistema de espazos libres nos Concellos con pouca poboación e deberían revisarse os criterios de densidade máxima establecidos e a súa incompatibilidade coa cidade compacta, así como a intensificación de usos e dotacións nas urbanizacións de baixa densidade.

2.12. FLEXIBILIDADE

Os Plans han de traballar con estratexias que permitan simular os procesos e as súas consecuencias. Xa que logo, as súas prescricións han de ser capaces de adaptarse ás condicións incertas e cambiantes. E nesta flexibilidade estará a súa forza.

Hai que establecer na nova normativa unha regulación xeral que lle dea resposta cabal á realidade da nosa Comunidade, e non unha regulación para as excepcións.

2.13. RÉXIME SANCIONADOR

Coa Lei 1/1997, derogada pola Lei 9/2002, establecíase unha cuantificación da sanción en función do valor da obra. Porén, o importe das sancións segundo a LOUG no seu texto consolidado vixente depende directamente do carácter leve, grave ou moi grave da infracción, con independencia do valor da obra, establecendo circunstancias atenuantes (atención da orde de paralización) e agravantes (incumprimento dos requirimentos da administración e obstrución á función inspectora) podendo darse situacións desiguais en función da pericia do asesoramento do infractor.

Non existe relación ningunha entre o valor da obra e o importe da sanción, cuestión que cómpre corrixir de acordo co principio de proporcionalidade que prescribe o artigo 131 da Lei 30/1992, cando sinala a necesaria adecuación entre a gravidade do feito constitutivo da infracción e a sanción aplicada.

2.14. APLICACIÓN DE NOVAS TECNOLOXÍAS.

O urbanismo debe incorporar as novas esixencias derivadas das tecnoloxías da información e a comunicación. En especial, as relacións entre administracións públicas deberían realizarse con mecanismos de intervención máis áxiles (plataformas web, acceso común de informes sectoriais, exposicións públicas, etc.).

Estes son algúns dos aspectos primordiais que, desde a Xunta de Galicia, consideramos que se deberían ter en conta á hora de abordar unha posta ao día do principal texto regulador do urbanismo de Galicia.

Sendo conscientes de que partimos dunha realidade complexa, e poñendo en valor o camiño percorrido, estas reflexións tratan de facilitar un punto de partida para os traballos que se desenvolvan no seo do Parlamento para que, co maior consenso dos grupos parlamentarios, se poida acadar un novo texto lexislativo que sexa, non só aceptado polo conxunto da cidadanía, senón valorado e recoñecido por todos os axentes implicados no proceso urbanizador. Un texto con vocación de perdurabilidade, que axilice e lle dea maior seguridade xurídica ás figuras de planeamento e, sobre todo, que axude a acadar un territorio máis ordenado e máis sostible. Unha lei de todos para construír a Galicia do futuro.