

# O urbanismo da pequena escala. A dimensión oculta da cidade

AURELIA BLANCO GONZÁLEZ

Dra. en Dereito

JOSÉ ANTONIO FRANCO TABOADA

Dr. Arquitecto

Regap

MONOGRÁFICO  
Ordenación do territorio e urbanismo

**Resumo:** *Este artigo ten como obxectivo analizar a planificación urbana de pequena escala na cidade, como son os SLOAP, acrónimo en inglés para “Space Left Over After Planning”, espazo excedente pos planeamento, ou aquelas actuacións que teñan como obxectivo introducir espazos peonís e de lecer no tecido urbano densamente masificado, ocupado por vías do momento do desenvolvementismo ou obsoletos, sen destruí-los, mais tentando integralas no paisaxe urbano. Pártese do concepto e definición de “urbanismo” e a súa evolución para chegar ao particular, o urbanismo en España e, sobre todo, en Galicia. Discútese varios exemplos de creación de rúas peonís e espazos e as súas repercusións legais. Conclúese suscitando as posibilidades que o actual ordenamento xurídico ofrece para permitir o tipo de actuacións de “pequeno urbanismo”, analizadas.*

**Palabras clave:** *planificación urbana, planeamento, rúas e prazas peonís, dereito administrativo.*

**Abstract:** *This article aims to analyze the urbanism of small scale in the city, as the SLOAP, an acronym of “Space Left Over After Planning”, or actions which aim to introduce recreational or pedestrian spaces in urban fabric densely overcrowded, occupied by roads of the era of developmentalism or obsolete, without destroying them but trying to integrate them into the urban landscape. Starting from the concept and definition of the term “urbanism” and its evolution, it arrives to the particular: urban planning in Spain and more specifically, in Galicia. Examples of creation of streets and pedestrian spaces and their legal impact are analyzed. The text concludes considering the possibilities offered by the existing legal system to enable the type of actions of “small urban planning” analyzed.*

**Key words:** *Urban design, urban planning, pedestrian streets and spaces, administrative law.*

# I Concepto de urbanismo

Ao intentar introducirmos no tema que propoñemos no artigo cremos necesario facer, aínda que sexa superficialmente, algunhas referencias ao urbanismo contemporáneo español e a súa evolución dende o seu nacemento ata o momento actual. E é que como sinala Antonio Alonso Timón<sup>1</sup> "A historia ten sempre interese á hora de analizar as diferentes institucións xurídicas. Móstranos a súa evolución e supón un eficaz exercicio para a comprensión do presente".

Non obstante non nos remontaremos aos antecedentes mediatos (os que algúns autores sitúan na Idade Media o que obviamente pode ser máis ou menos discutible), senón aos inmediatos máis próximos. Chegados a este punto, quizais, sexa oportuno partir dun concepto previo do que debemos entender por urbanismo.

Sempre resulta útil acudir en primeiro lugar aos dicionarios ao uso para rastrexar a definición de calquera termo e polo tanto tamén do Urbanismo. O termo urbanismo aparece por primeira vez no dicionario da Real Academia Española en 1956 e defínese como "conxunto de coñecementos que se refiren ao estudo da creación, desenvolvemento, reforma e progreso dos poboados en orde ás necesidades da vida urbana".

Esta definición parece un intento de abranguer o maior número posible de elementos que poden incidir no concepto de urbanismo. Nesa pretensión como mínimo bótase en falta a referencia ás cidades sen que se poida interpretar que poboado sexa sinónimo de cidade.

Na actualidade o dicionario da Real Academia Española substituíu a antedita definición por outra mais acorde co que a maioría dos estudosos do urbanismo propugnan e que é a seguinte: "urbanismo: conxunto de coñecementos relativos á planificación, desenvolvemento, reforma e ampliación dos edificios e espazos das cidades".

No de Julio Casares dísenos: urbanismo: "Conxunto dos coñecementos referentes ao desenvolvemento e progreso das poboacións". É evidente que a citada definición resulta excesivamente xeralista, pois non calquera coñecemento que sirva ao desenvolvemento e progreso das poboacións deberá ser considerado urbanismo, véxase o relativo ás finanzas, comercio etc.

No Espasa atopamos a seguinte definición: "Conxunto de coñecementos que se refiren ao estudo da creación desenvolvemento, reforma e progreso das cidades e poboacións en orde ás necesidades materiais da vida humana". Por último o Dicionario Enciclopédico de Salvat dinos: "Urbanismo: Ciencia que estuda os distintos aspectos do desenvolvemento e planificación das cidades".

A primeira conclusión que podemos extraer das definicións antecitadas é que as catro se refiren ao que en esencia é considerado como ciencia, neste caso concreto á do urbanismo, aínda que só a última se refire a esta expresamente, polo que podemos en principio afirmar que o urbanismo é unha CIENCIA.

A segunda conclusión é que en todas elas atopamos termos semellantes, cando non idénticos, ao se referir ao emprego que se lle deba dar aos coñecementos científicos aos que se refiren, isto é ao desenvolvemento, reforma, ampliación etc., das cidades e poboacións.

1 ALONSO TIMÓN, A., *Evolución del Urbanismo en España, e Manual de Derecho de la Construcción*, Cordinadora San Cristóbal Reales, Susana, La Ley, 2008, páx. 701, Madrid.



## II Definición dos autores

En España, por exemplo Alonso Timón<sup>2</sup>, en, ao noso xuízo, un intento de conceptualización do urbanismo, sinala: “O urbanismo fai referencia á actividade de ordenación da utilización do solo e, polo tanto, tamén da xestión, execución e control de todos os procesos de transformación, aproveitamento e uso do devandito recurso”.

Tamén José Luque Valdivia<sup>3</sup> ao comentar os traballos de Manuel Castel sobre a socioloxía urbana, móstranos como este chega a un concepto de urbanización que é o que estuda “[...] a produción das formas espaciais a partir da estrutura social de base”.

Pola súa parte Tomás Ramón - Fernández<sup>4</sup> pregúntase: Que é entón o urbanismo na actualidade? “[...] sinxelamente, unha perspectiva global e integradora de todo o que se refire á relación do home co medio no que se desenvolve e que fai da terra, do solo, o seu eixe operativo”.

En Italia Giovanni Astengo<sup>5</sup> sinala: “A urbanística é a ciencia que estuda os fenómenos urbanos en todos os seus aspectos, tendo como fin a planificación do seu desenvolvemento histórico, sexa a través da interpretación, reordenación, saneamento, adaptación funcional de agregados urbanos xa existentes e o seu crecemento, sexa a través da proxectación eventual de novos agregados. Ou sexa, finalmente, a través da reforma e a organización ex - novo dos sistemas de relación dos agregados, entre eles e co ambiente natural. Neste sentido o significado do termo urbanística é profundamente diverso doutros, de análoga raíz, cos que se confunde ás veces: *Urbanísimo*, que indica a concentración e condensación dos factores demográficos, sociais, culturais e económicos que constitúen a cidade; *urbanizzazione*, que fai referencia ao proceso de formación e diseminación da cidade nunha área determinada, e finalmente, *inurbanamento*, que indica o proceso de afluencia de poboación dende o máis rural aos núcleos urbanos”.

Como vemos son definicións realmente parecidas que intentan abranguer os diversos aspectos referentes ao urbanismo, sendo unhas máis descritivas ca outras, porque iso é conforme co significado do termo que é demasiado diverso como para facer unha definición de corte sintético ou se se quere heteroxénea.

## III Evolución do urbanismo. A lexislación española

Neste punto é preciso partir do xeral, o urbanismo no mundo, para finalmente chegar ao particular cal é o urbanismo en España.

Así poderíamos centrarnos nos CIAM (Congresos Internacionais de Arquitectura Moderna) fundados en 1928, porque son instrumentos que serven ao intento de iniciar un novo marco para entender a arquitectura e o urbanismo

2 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit. Cap. 14, páx. 274 e ss.

3 LUQUE VALDIVIA, J., *Constructores de la ciudad contemporánea*. Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Navarra, 2004, páx. 248.

4 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley/ El consultor, 22ª Ed.-2011, páx. 16

5 ASTENGO, G., 1966, Voz “urbanística”, en la *Enciclopedia Universale del Arte*, Vol. XIVcc. 541-642, Instituto per la Collaborazione Culturale. Venecia Roma, comentado por LUQUE VALDIVIA, Ob. Cit., páx. 102.



Neste I congreso trátase de achar un novo enfoque sobre a arquitectura e o urbanismo. Nos seguintes congresos a intención era pasar da pura teoría a posicións máis pragmáticas, pero o problema é que os arquitectos máis eminentes dos participantes movíanse no campo teórico. Así Le Corbusier nunha das súas publicacións máis coñecidas URBANISME, expón o seu concepto do urbanismo evidentemente dende o punto de vista teórico.

Este mesmo autor encárgase de redactar a Carta de Atenas que consta de 95 puntos repartidos en tres seccións sendo a terceira a relativa á finalidade do urbanismo e ao seu marco legal. Esta carta é consecuencia dos primeiros CIAM e, máis concretamente o IV que tivo lugar en 1933 e cuxas conclusións non foron consideradas definitivas e por iso se deixou para outro congreso a elaboración como tal das devanditas conclusións, o que non se producira aínda en 1943, que é cando intervéñ Le Corbusier na redacción da influínte Carta de Atenas na evolución do Urbanismo moderno.

En España, os autores que se ocuparon da cuestión que agora tratamos, a evolución do urbanismo moderno, son case unánimes ao centrar a mesma partindo do século XIX e citando como causas a explosión demográfica, a revolución industrial e a afluencia masiva de poboación que se traslada do agro ás cidades buscando mellores perspectivas.

Os problemas que as devanditas causas ocasionan e que os políticos deberán intentar resolver levarán aos arquitectos a propoñer en esencia dúas posibilidades a saber: unha estender as cidades fóra dos seus límites é dicir o ensanche e outra a creación de novas cidades, sen esquecer por suposto a necesidade de reformas internas das cidades existentes que aparecerían como imprescindibles, as máis importantes relativas á salubridade e hixiene etc., máis ou menos o que xa vimos que acontecía no resto do mundo.

Prodúcense varios intentos do legislador por regular as actuacións urbanísticas ás que nos referimos mediante textos legais específicos como por exemplo *El Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones* de Posada Herrera de 1861, que non foi aprobado aínda sendo gabado pola maioría dos autores tanto da época como actuais. Finalmente apróbase e promulga a primeira *Ley de Ensanche de las poblaciones* do 29 de xuño de 1864, recibindo bastantes críticas dos autores, basicamente por se tratar dunha lei de corte excesivamente liberal e que fundamentalmente acolle e protexe os intereses dos propietarios do solo.

A esta lei séguenlle a *Ley de Ensanche de 1892* e a de *Reforma Interior* de 1895 sen que haxa que sinalar outras normas importantes na materia ata que se chega á importantísima *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* do 12 de maio de 1956, que foi moi ben acollida pola doutrina maioritaria, podendo citar entre todos a García de Enterría<sup>6</sup> "A LS é unha obra notablemente orixinal, de calidade técnica pouco común [...] é o suceso máis importante en toda a historia do Dereito urbanístico español".

Os autores adoitan resaltar a grande importancia práctica desta lei, non obstante algún como Alonso Timón<sup>7</sup> "A enorme transcendencia práctica que a Lei do Solo de 1956 ten se pon de relevo en todo o seu esplendor" parece estar moi convencido do carácter práctico da citada lei nunha parte do seu comentario pero a continuación sinala:

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1979.

7 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit., páxs. 708 e ss.

“Un feito curioso que puxo perspicazmente de manifesto a doutrina é a dificultade na aplicación práctica da LS de 1956 debido a dous factores concretos: a súa complexidade técnica, o que facía difícil a comprensión polos chamados a aplicala e a necesidade de que fose completada por regulamentos de desenvolvemento”.

Parece pois evidente que o lexislador intentou imprimir un carácter práctico ao texto da Lei, pero non conseguiu o devandito propósito.

Tamén é importante resaltar na citada lei outras cuestións, tal como fai a doutrina, entre outros Tomás-Ramón Fernández<sup>8</sup> di que “[...] a lei reclamou por primeira vez no noso dereito para os poderes públicos a enteira responsabilidade no que concirne á ordenación urbanística de todo o territorio nacional e iso tanto no que respecta á planificación como no que se refire á determinación do réxime xurídico do solo, a execución das urbanizacións e o fomento e intervención das facultades dominicais relativas ao uso do solo e a súa edificación”. A partir dese momento o urbanismo é unha función pública e non unicamente unha consecuencia da facultade do dominio que corresponde a todo propietario.

Outra cuestión que suscitou o interese dos comentaristas da LS de 1956, é a consideración que se lle deberá dar a partir desta á propiedade. Sen intentar facer unha análise profunda da cuestión, cremos que o Código Civil, que xorde nun período de tempo no que triunfaba o máis puro liberalismo económico, adopta un modelo de propiedade acorde co modelo liberal como non podía ser doutro modo, pois como sinalan Diez-Picazo e Gullón<sup>9</sup> “A propiedade e a súa regulación xurídica en boa medida non é máis que unha superestrutura das ideas sociais, políticas e económicas que nun período determinado sacoden ás nacións”.

Por iso non podemos negar que o Código Civil de 1889, (no artigo 348 sinala: A propiedade é o dereito de gozar e dispoñer dunha cousa sen máis limitacións que as establecidas nas leis) configura a propiedade como un dereito real que outorga ao seu titular as facultades de gozar e dispoñer sobre unha cousa, sen que sexa absoluto como o era en Roma, pero dende logo o máis pleno dos posibles, aínda que ao noso entender o verdadeiramente importante para a época é a limitación do exercicio da propiedade que se reserva ás leis, é dicir, cremos que o lexislador en defensa do interese xeral podería intervenir nas facultades recoñecidas ao propietario para limitalas.

Nos anos inmediatamente anteriores á Constitución de 1978, prodúcese a modificación da Lei do Solo de 1956 mediante a *Ley de Reforma* de 1975 e o *Texto refundido* de 1976, que basicamente tratan de resolver os problemas prácticos que producira a primeira intentando darlle máis facultades á Administración en materia de urbanismo.

Chégase así á Constitución vixente na que na Sección 2ª Capítulo Segundo, Título Primeiro e baixo a rúbrica *Dos dereitos e deberes dos cidadáns*, que non dos dereitos fundamentais, atópase o importante artigo 33 onde se recoñece o dereito á propiedade privada e á herdanza para a continuación engadir que a función social destes dereitos delimitará o seu contido de acordo coas leis. Polo tanto a partir deste momento a propiedade deberá cumprir unha función social que só o lexislador poderá determinar. Todo iso complementábase co artigo 53 que é o das garantías das liberdades e dereitos fundamentais e que sinala que só por lei se poderá regular o exercicio de tales dereitos e liberdades, cremos que será unha

8 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., páx. 21.

9 DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III, Derecho de Cosas, Ed. Tecnos 1981, páx. 175.



reserva de lei ordinaria e non orgánica pois esta queda para os dereitos fundamentais aos que nos referimos antes.

Pero se a nova consideración da propiedade que a Constitución efectúa é esencial en materia de urbanismo, non a é menos a repartición de competencias entre as diversas administracións que dende ese momento ocasionaron numerosas friccións entre todas elas. En efecto, a Constitución vixente no seu Título VIII regula a organización territorial do Estado e, no seu primeiro artigo, o 137, establece que o Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias e nas Comunidades Autónomas que se constitúan. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses.

Así, o artigo 149 di: “O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias [...]”: a continuación seguen 32 regras en ningunha das cales se refire á ordenación do territorio, urbanismo e vivenda, pero na última daquelas no apartado 3 sinala que as materias non atribuídas expresamente ao Estado por esta Constitución poderán corresponder ás Comunidades Autónomas en virtude dos seus respectivos Estatutos.

Consecuentemente co disposto no citado artigo 149, o artigo 148 ao referirse ás competencias das CCAA utiliza o termo facultativo cando di que “[...] estas poderán asumir competencias nas seguintes materias: (non usa a expresión competencias exclusivas do 149, iso porque de non asumir nos seus Estatutos de Autonomía aquelas competencias que o Estado non ten atribuídas constitucionalmente, poderán tamén ser asumidas por este) [...] 3ª Ordenación do territorio, urbanismo e vivenda”.

Polo tanto e posto que non está, como xa sinalamos, entre as competencias exclusivas do Estado o relativo ao urbanismo e si entre as correspondentes ás CCAA, sempre que as incorporasen aos seus respectivos Estatutos de Autonomía pasarán a ser da súa exclusiva competencia sendo o certo que todas elas así o fixeron.

Non obstante, despois do texto constitucional sucédense distintas reformas legais de ámbito estatal que teñen por obxecto o urbanismo, así en 1990-1992 e en 1996-1997, algún de cuxos textos foron impugnados polas CCAA e declarados inconstitucionais, pola famosísima sentenza do 20 de Marzo de 1997 en canto que segundo o Tribunal Constitucional a competencia en materia de urbanismo será competencia exclusiva das CCAA, polo que o Estado carecerá, *a contrario sensu*, de calquera competencia propia do urbanismo e da ordenación do territorio en aplicación da regra 3ª do artigo 148, nunha interpretación maximalista da mesma. A todo iso hai que engadir en materia competencial do urbanismo, o que o artigo 137 proclama respecto á autonomía dos municipios, provincias e CCAA para a xestión dos seus respectivos intereses.

Polo tanto o lexislador estatal só poderá ter competencia para regular cuestións digamos tanxenciais co urbanismo, pero básicas para este, como é o dereito de propiedade en toda a súa extensión (incluída a expropiación forzosa, valoración do solo etc.). As devanditas competencias asúmeas a través de leis do solo ou leis específicas como a Lei de Expropiación forzosa, etc.

Así a *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, que xa na súa Exposición de motivos sinala: “[...] a Historia do Dereito Urbanístico español contemporáneo forxouse na segunda metade do século XIX, nun contexto socio-económico de industrialización e urbanización, en torno a dous grandes tipos de operacións urbanísticas: o ensanche e a reforma interior, a

creación de nova cidade e o saneamento e a reforma da existente. A devandita historia cristalizou a mediados do século XX coa primeira lei completa na materia, da que segue sendo tributaria a nosa tradición posterior. En efecto, as grandes institucións urbanísticas actuais conservan unha forte inercia respecto das concibidas entón: a clasificación do solo como técnica por excelencia da que se valen tanto a ordenación como a execución urbanísticas, onde a clase de urbanizable é a verdadeira protagonista e a do solo rústico ou non urbanizable non merece apenas atención por xogar un papel exclusivamente negativo ou residual; a instrumentalización da ordenación mediante un sistema ríxido de desagregación sucesiva de plans; a execución dos devanditos plans practicamente identificada coa urbanización sistemática, que pode ser acometida mediante formas de xestión pública ou privada, a través dun conxunto de sistemas de actuación”.

A Exposición de motivos antecitada refírese obviamente ao Dereito Urbanístico, un dos aspectos do urbanismo, xusto aquel que regula a todos os demais. Pero a continuación refírese aos dous grandes tipos de operacións urbanísticas: a creación de nova cidade (ensanche) e a reforma das xa existentes.

## IV O urbanismo no momento actual. A pequena escala

Podemos concluír que o sistema urbanístico español dende os seus inicios tratou de deixar en mans dos propietarios do solo o dereito - deber de producir solo urbanizado, reservándose a Administración dun lado a vixilancia desa actividade que se deberá adecuar ás preceptivas licenzas administrativas que serán imprescindibles para iniciar calquera actuación urbanística, e de outro o que xa a Lei do Solo do 75 e o Texto Refundido do 76 estableceran respecto do procedemento para urbanizar a súa propiedade que se coñece como sistema de Compensación mediante o cal tal como sinala Gerardo Roger Fernández<sup>10</sup> “Na grande maioría das actuacións urbanizadoras (as de iniciativa privada) a Administración española non participa nin nos custos derivados da xestión nin nos derivados da urbanización, operacións que se atribúen e se realizan de xeito exclusivo polos propietarios do solo”.

Ademais a Administración recibirá en beneficio do interese xeral as infraestruturas axeitadas que se establecesen ao respecto na licenza outorgada como finalización do sistema de compensación ao que nos referimos.

Agora ben, Que acontece cando os propietarios non cumpren co ordenado ou autorizado na correspondente licenza? así por exemplo os prazos para levar a cabo a urbanización, pois como sinala Gerardo Roger Fernández<sup>11</sup> “Neses casos, a preceptiva reacción pública que comporta a lexislación tradicional española era a substitución do sistema de execución privada por un de execución pública, fundamentalmente pola expropiación da totalidade dos terreos”.

E, chegamos aquí ao momento máis espíento da cuestión, cal é o feito incontestable da falta de recursos económicos que dende sempre veu arrastrando a Administración para poder acometer as posibles expropiacións e deste modo xerar terreos para urbanizar.

E se isto foi así dende os albores do urbanismo en España que podemos dicir do que aconteceu dende que se iniciou a chamada “burbulla”, que podemos situar en 1998.

10 ROGER FERNÁNDEZ, G., *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Lustel 2011, páx. 55.

11 ROGER FERNÁNDEZ, Ob. Cit., páx. 56.



De xeito simplista podemos dicir que se trata de que ante a imposibilidade de que as distintas administracións foron incapaces de xerar solo urbano por non poder acometer as expropiacións como sinalamos, os soares seguían en mans dos seus propietarios que alegando que tampouco podían afrontar a urbanización, podían esperar a un momento especulativamente máis propicio para sacar o mellor partido ao solo que acabou producindo vivendas, locais etc. cada día máis caros ata chegar ao momento actual cuxa conxuntura todos coñecemos.

Consecuentemente agora que parece que as grandes actuacións nas cidades van retardarse ou mesmo paralizarse durante uns cantos anos pola crise económica, é posible que a atención municipal se volva ás pequenas actuacións urbanas, en xeral esquecidas a pesar de que os seus presupostos —ou quizais precisamente por iso— serían en xeral bastante modestos. Non estaría mal facer agora da necesidade virtude e resolver situacións urbanas inadecuadas ou pouco aproveitadas. Entre estas actuacións destacan as referidas á peonalización dalgunhas rúas, a regulación do tráfico con carrís para autobuses e taxis ou para bicicletas e as pequenas actuacións en pequenos espazos libres da cidade.

Os americanos denominan ás actuacións ás que nos referimos *SLOAP*, acrónimo de *Space Left Over After Planning*, é dicir, “Espazos excedentes post plan», segundo a definición de James Stevens Curl<sup>12</sup>. Un exemplo que pode ilustrar axeitadamente o concepto é o Wlishire Plaza, en Los **Ángeles**, California<sup>13</sup>. Este “parque de peto” (*pocket park*), como o bautizaron os seus promotores, mide unicamente 12 metros de anchura por 18 de profundidade e se construíu sobre a cuberta do aparcamento subterráneo dun edificio a nivel de rúa, pechado lateralmente por unha fachada lisa que parece unha medianeira.

En esencia formulouse un pequeno lugar de descanso a xeito dun oasis de tranquilidade no medio do fragor da rúa, con bancos calefactados, un surtidor e plantas. Integrouse coa beirarrúa existente continuando a súa pavimentación a base de ladrillo visto, que se utilizou tamén nos bancos, na fonte e nas xardineiras. As colocadas contra a medianeira plantáronse con *Ficus* para minimizar o seu impacto visual e ofrecer outra escala visual aos usuarios do pequeno parque<sup>14</sup>. Foi un exemplo de colaboración do concello cos particulares para aproveitar un espazo sen un uso definido.

Se a idea era proporcionar un pequeno lugar de descanso ou para xantar, as actuais restricións aos fumadores fomentarían aínda máis a súa utilización. Precisamente estas restricións están a potenciar, nun clima certamente inhóspito nalgúns épocas do ano, como o galego, a creación de pequenas terrazas, calefactadas ou non, moitas veces cubertas, que antes apenas existían.

En todos as vilas e cidades existen pequenos espazos como o arriba descrito, que son percibidos como mostras de abandono urbanístico e, cunha mentalidade que a crise puxo en cuestión, como espazos desaproveitados e sobre os que se debería construír. Moitas veces estes espazos intersticiais no medio do tecido da cidade son efectivamente soares procedentes da demolición de edificios antigos ou en ruína derrubados para construír outros novos. Agora que parece que moitos deles tardarán en ser edificadas, podería formularse a súa recuperación municipal para construír eses pequenos parques de petos ou zonas de xogo infantís que tanto precisan as cidades.

12 STEVENS, J., *A Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*. 2000.

13 Obra do estudio de arquitectura Fong, Preston, Jung Associates.

14 Ver unha descrición detallada en LYALL, S., *Landscape. Diseño del espacio público. Parques. Plazas. Jardines*, GG, 1991, pág. 28.



Poderase argüir que xa existen grandes parques e xardíns, con zonas de xogo infantís, en todas as vilas e cidades. Pero non estarán á volta da esquina, ao lado ou moi preto de casa. Ildefonso Cerdá xa dicía en 1867, na súa *Teoría General de la Urbanización*, que hai que *ruralizar* aquilo que é urbano e *urbanizar* aquilo que é rural. O seu deostado Plan para Barcelona, imposto por decreto do Goberno central, foi dende o principio atacado, denigrado e calumniado polas forzas vivas da cidade<sup>15</sup>, á cal dotou dun visionario, aínda que ancorado firmemente na realidade, instrumento que potenciou o seu desenvolvemento ata a converter nunha gran cidade<sup>16</sup>.

No seu proxecto, como é sabido, Cerdá creaba *de partida* estes parques de peto, que ocupaban unha parte importante do rueiro. A especulación, apoiada moitas veces en infames xustificacións, converteu estes pequenos parques interiores, na maioría dos casos, en novos soares para edificar, aumentando ademais as alturas coidadosamente calculadas para un axeitado soleamento, de modo que se a superficie edificable orixinal de cada rueiro tipo era duns 67.000 m<sup>2</sup> se acabou edificando uns 300.000 m<sup>2</sup>, é dicir, case un 500% máis de construción.

Con todo iso eliminouse non só a *ruralización* da cidade que ideara Cerdá senón que tamén se eliminaron os grandes corredores verdes, suma dos pequenos espazos verdes dos rueiros con edificación en dous bloque paralelos, que tiveran atravesado a cidade, así como as prazas de barrio formadas polo conxunto de cada catro rueiros, nos casos da edificación proxectada en L.

En descargo da burguesía barcelonesa cabe citar aquí as palabras de Aldo Rossi<sup>17</sup>: “Un plan extremadamente avanzado dende o punto de vista técnico e que respondía completamente ás transformacións económicas que apremiaban á capital catalá. Un plan vasto e oportuno aínda que tomaba o seu pulo nunha valoración demasiado ampla do desenvolvemento demográfico e económico da cidade; un plan, polo tanto, que non foi realizado como debía ser, ou se se quere, non foi realizado completamente en sentido estrito, pero que, non obstante, determinou o desenvolvemento sucesivo de Barcelona. O Plan Cerdá non foi realizado onde as súas visións técnicas eran demasiado avanzadas respecto dos seus tempos e alí onde as solucións que proporcionaba requirían un grao de evolución urbana moi superior ao existente naquela época; un plan certamente máis avanzado que o de Haussmann e que polo tanto non podía ser doadamente realizado, non xa pola burguesía catalá, senón pola de calquera outra cidade europea”.

Poderase obxectar a dificultade, tamén económica, de poder expropiar os espazos residuais da cidade para crear eses pequenos parques de peto. Non obstante, si podería chegarse a acordos puntuais cos propietarios, por outro lado obrigados a construír ou malvender no caso contrario, para que cedesen por un período de anos razoable os seus soares e, pasado o devandito período, o Concello puidese optar entre devolver a propiedade ou adquirirla

15 “[...] o meu proceder e a miña abnegación valéronme as máis duras cualificacións de parte da censura así pública como privada que é o que máis ten amargado a miña existencia durante os últimos dez anos. / Todos estes sacrificios, que non ponderarei, pois abonda indicalos para que sexan comprendidos, parecéronme sempre pequenos, comparados coa magnitude do obxecto altamente humanitario, a cuxa realización aspiro; e todos, e máis que puidera ter feito, dínos por ben empregados, e considereime amplamente satisfeito pola xenerosa acollida e pola eficaz protección que os altos corpos consultivos e o goberno de S. M. dispensaron sempre aos meus humildes traballos». CERDÁ, I., *Teoría general de la Urbanización, y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I, Imprenta española, Madrid, 1867, páx. 10.

16 Iso si, en 2009, con motivo do 150 aniversario da aprobación do Plan Cerdá, a cidade organizou unha extraordinaria exposición conmemorativa comisariada por Joan Busquets, o catedrático de Urbanismo da ETSA de Barcelona, autor do recente Plan xeral da Coruña, en tramitación.

17 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971. páx. 216.



definitivamente. É dicir, trataríase dunha expropiación temporal que sería vantaxosa para ambas as dúas partes. Dalgún xeito, isto estase a facer coas concesións de aparcamentos e mesmo de edificios que ao cabo de determinado número de anos reverten ao seu propietario orixinal. Por outro lado, os edificios declarados en ruína e que é preciso derrubar poderían dar lugar a actuacións do tipo que se propón.

Loxicamente, estas pequenas actuacións deberían ser froito dun estudo preliminar que tivese en conta aos cidadáns, a través de enquisas e doutros necesarios estudos previos. Os proxectos non se deberían tampouco limitar ao tratamento superficial do soar, senón, como no caso do exemplo recollido arriba, deberían tratar tamén as medianeiras existentes, con plantacións axeitadas, como no exemplo, ou mesmo con tratamentos máis ambiciosos destas.

Este tratamento podería ir máis alá da súa limpeza superficial, xa que, se a adquisición fose feita polo Concello ao cabo de certo tempo, poderase formular a abertura de ocós nas medianeiras. Deste xeito, sobre todo no casco histórico, edificacións con problemas importantes de axeitado soleamento ou ventilación poderían resolvelo e contribuír indirecta e economicamente á construción dos pequenos parques de peto.

Un condicionante importante para que os urbanistas non teñan en conta estas posibilidades e que non se adoita considerar apenas, é que as solucións deste tipo son eliminadas antes de ser sequera consideradas, dado que para eles non forman parte do medio ambiente urbano tal como o perciben. Como sinala Amos Rapoport<sup>18</sup>, “[...] interésanos analizar como aprehendemos o medio ambiente e que parentesco ten esta aprehensión co medio ambiente **«real»**. Por exemplo, unha cuestión importante sería saber se diferentes grupos perciben igual a mesma situación ambiental. En termos antropolóxicos estamos a falar da distinción entre aspectos **«émicos»** (*emic*) (ou sexa, qué significación teñen uns elementos culturais dentro dun sistema) e aspectos **«etísticos»** (*etic*) (ou sexa, o xeito a través do cal un axente exterior avalía este sistema de acontecementos e elementos culturais)”.

O plan realizado polos profesionais adoita ser moito máis acertado cando se trata da media e da grande escala que cando se trata da pequena escala, pero tamén poderíamos falar de plans de Reforma Interior en xeral, necesítase dun profundo coñecemento do tecido urbano sobre o que se pretende actuar. O que é difícil de conseguir, sobre todo por planificadores alleos á vida da cidade; que moitas veces se buscan polo seu renome, pero que necesitan da colaboración de técnicos locais que habiten na cidade e, dende logo e sobre todo, da colaboración cidadá.

Se Cerdá realizou un magnífico plan, á marxe da realidade da súa execución que xa se comentou, foi porque realmente a súa intervención se realizou esencialmente sobre unha extensión virxe ata o momento da presenza humana. Como sinalan David Canter e Peter Stringer, “Os grupos profesionais responsables do plan dos medios ambientes urbanos os ven, e non nos ha de sorprender, de xeito diferente que o público que os utiliza. Tales diferenzas -e a natureza das imaxes que se forma o público- orixinan consecuencias prácticas para os suxeitos decisores e necesitan ser definidos dalgún xeito”<sup>19</sup>.

18 RAPOPORT, A., *Aspectos humanos de la forma urbana. Cara una confrontación de las Ciencias Sociales con el diseño de la forma urbana*, GG, 1979, páx. 39.

19 CANTER, D. e STRINGER, P., *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*, Instituto de Estudios da Administración Local, Madrid, 1978, páx. 320.

***É evidente que as pequenas intervencións no tecido urbano constitúen en realidade unha especie de microcirurxía que se leva mal coas determinacións moito máis xerais propias do plan de tipo xeral e mesmo parcial. En consecuencia, o seu ensino dificilmente ten cabida dentro do ensino universitario regulado. Pero iso non quere dicir que o futuro planificador non deba coñecelas. Ao contrario e con máis razón aínda dentro dun contexto de crise económica, o seu ensino debería ser cada vez máis unha prioridade dentro da formación dos futuros urbanistas.***

Ao contrario que outras actuacións de maior escala, nas que resulta moi difícil prever co tempo a súa conveniencia, dada a complexa evolución das cidades, estas pequenas actuacións teñen a vantaxe de ser doadamente adaptables á evolución dos costumes e, polo tanto, das cidades. Permiten a súa modificación de acordo coa participación dos cidadáns do contorno inmediato en que se propoñen e mesmo de toda a cidade, cando o espazo ten determinadas connotacións culturais ou históricas que fan que sexa percibido como de todos os cidadáns.

Exemplos deste último tipo de intervención cidadá foron as propostas relativamente recentes de intervención en cidades como A Coruña e Vigo, de cubrimento das rúas Real e Príncipe ou a polémica xerada polas pérgolas da praza de María Pita da primeira.

## V A dimensión temporal e a memoria colectiva

Se as dimensións clásicas da cidade, referidas a un sistema de coordenadas cartesianas  $x$ ,  $y$ ,  $z$ , no espazo son evidentes, non o é tanto a súa dimensión oculta, que é o tempo. Análogamente a como a teoría da relatividade modificou a percepción do tempo clásico absoluto introducindo o continuo espazo-tempo, á escala da cidade debemos considerar tamén esta cuarta dimensión.

Cando nunha zona da cidade que frecuentamos se procede á demolición dun edificio situado en esquina ou entre medianeiras experimentamos unha sensación de descompresión e o conxunto da edificación semella moito máis ampla e lixeira, independentemente do seu carácter orixinal. Ao contrario, cando un soar que leva moito tempo sin construír —aínda quedan moitos nas nosas cidades— é edificado, enchendo un espazo anteriormente baleiro entre edificacións existentes, sentimos a sensación contraria, de compresión e de que o espazo cidadán se volve máis denso e opresivo.

Evidentemente, estas sensacións resultan máis ou menos intensas en función do tamaño relativo dos edificios e segundo sexa o seu contorno. Loxicamente, o enchemento dun soar situado nunha fachada fronte a un parque ou unha ampla avenida non producirá a mesma sensación que dentro do casco antigo dos primeiros ensanches da cidade.

O protagonista dunha historia do escritor inglés J. G. Ballard adquire de súpeto, en especiais circunstancias, un novo sentido, o do tempo e no medio dunha paisaxe é capaz de sentir os incontables millóns de anos das escarpaduras, os fondos ou os anos dos túneles da estrada nas abas das montañas, como unha película psíquica tan clara como unha imaxe visual<sup>20</sup>.

***Aínda que non posuamos o sentido do tempo do protagonista a nosa esencia como seres intelixentes descansa en certo xeito nunha especie de aproximación a***

20 BALLARD, E. G., *Las voces del tiempo*, Minotauro, 1962.



**ese sentido do tempo. Por medio da aprendizaxe podemos reconecer pouco máis ou menos a antigüidade dun edificio polo seu estilo, entendendo por tal as especiais características do lugar e da época en que foi construído. Non en van** Platón, no seu diálogo Timeo, ou da natureza, fala da enfermidade propia da alma, a demencia e especifica dúas clases desta: a loucura e a ignorancia: «Hai que admitir que a enfermidade propia da alma é a demencia. Pero hai dúas especies de demencia: unha é a loucura; a outra, a ignorancia»<sup>21</sup>.

E esta segunda clase de demencia é a que axeca aos cidadáns, ignorantes neste aspecto, como noutros importantes das nosas vidas, das súas raíces e da historia da súa cidade. Aínda que existen excepcións: nas cidades xaponesas numerábanse tradicionalmente os edificios segundo a súa época de construción, de modo que os números máis baixos corresponden aos edificios máis antigos.

O cidadán xaponés aprende dende moi novo en que época foron construídos os edificios da súa cidade, pero tamén os doutras cidades que visita. Teóricos como Aldo Rossi formularon explicitamente, por primeira vez, a cidade na súa integridade, resaltando a súa continuidade evolutiva, superando as formulacións esencialmente hixienistas da Carta de Atenas. En Rossi os monumentos constitúen fitos na creación humana e signos tanxibles da memoria colectiva, pero consideraba a vivenda o problema básico que condiciona a estrutura cardinal da cidade organizando e mellorando o espazo que ocupa.

Tamén para Rossi o tempo constitúe unha dimensión importante da cidade. Cando di, por exemplo, que “Agora se pode afirmar que o carácter distintivo de toda cidade, e polo tanto tamén da estética urbana, é a tensión que se creou e se crea entre áreas e elementos, entre un sector e outro; esta tensión vén dada pola diferenza dos feitos urbanos existentes en certo lugar e está medida non só en termos de espazo, senón tamén de tempo. Estes refírense ben ao proceso histórico alí onde hai presentes fenómenos de permanencia, con todas as implicacións que estes posúen, ben en sentido puramente cronolóxico onde se poden achar feitos urbanos acontecidos en tempos sucesivos”<sup>22</sup>.

As vías para a destrución da memoria colectiva da cidade poden ser enganosas, como certos plans que presumen do contrario e son protexidos polos organismos públicos. Dado que a pesar do DOCOMOMO<sup>23</sup> resulta dificultosa a protección dun edificio de máis de cen anos, ata hai pouco máis de vinte anos resultaba difícil protexer algunhas extraordinarias arquitecturas hoxe desaparecidas, con casos paradigmáticos nas nosas principais cidades como A Coruña e Santiago de Compostela. Todo iso propiciado en ocasións polo plan oficialmente aprobado.

O aparentemente inocuo cambio en 1967 das Ordenanzas do Plan Xeral da Coruña polo que se modificaron as alturas da edificación en toda a zona Z-8 aumentándoas dunha vez —que era unha altura razoable— a vez e media o ancho da rúa, unido ao feito de que as alturas dos pisos antigos eran moito maiores que as das que entón se permitían, propiciou a rendibilidade de numerosas demolicións de edificios neoclásicos, modernistas ou raciona-

21 PLATÓN [393-389 a.C.], “Timeo, o de la naturaleza”, en *Platón, obras completas*. Aguilar, Madrid, 1969, pág. 1.174.

22 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971, pág. 140.

23 DOCOMOMO é o acrónimo de *Documentation and Conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the Modern Movement*, creada en 1990 co obxectivo de inventariar, divulgar e protexer o patrimonio arquitectónico do Movemento Moderno. A Fundación DOCOMOMO Ibérico, creada en 1993, dedícase a catalogar e defender o patrimonio arquitectónico do Movemento Moderno de España e Portugal. <http://www.docomomoiberico.com/>

listas. Estes imprimían o seu selo característico á que poderíamos denominar Cidade Nova, é dicir, a Pescadería e o Ensanche e con eles destruíuse a memoria dun longo e fundamental período da historia arquitectónica da cidade e, polo tanto, da súa memoria colectiva.

Por iso é de agradecer que posteriormente se fose corrixindo esta situación coa creación de catálogos de protección e ordenanzas ao respecto, discutibles moitas veces en canto ao que se protexe é esencialmente a fachada. Non obstante, moitas veces, desgraciadamente, recréanse falsas fachadas antigas, con falsas galerías, creando unha ilusoria cidade antiga con enganosas referencias temporais que vai substituíndo pouco a pouco aos edificios auténticos, desorientando e desvirtuando a memoria colectiva da cidade.

Os edificios “vellos” da cidade supoñen non só un ben cultural inalienable, senón tamén un patrimonio económico cuxa destrución non ten sentido, dado que a maioría se atopan en perfecto estado de uso, mesmo do propio estado de uso para o que no seu día foron proxectados. Como sinala Rossi<sup>24</sup>, “Os tempos diferentes [...] dannos a imaxe concreta da cultura en transformación, dunha modificación de mesma estrutura social a través dunha frución estética que está na mesma natureza dos feitos.

## VI A peonalización

Resulta evidente que non é o mesmo pasear por unha rúa con tráfico automobilístico que por unha peonil, por moi anchas que sexan as súas beirarrúas. O verdadeiro sentido da rúa só pode apreciarse se esta é peonil. Poderase deducir que antigamente apenas había rúas peonís, salvo que se tratase de canellas estreitas. Pero en realidade acontecía todo o contrario, agás nalgunhas grandes cidades: todas as rúas eran de feito practicamente peonís, que pasara un coche por elas era case un acontecemento.

A recuperación dalgunhas rúas para o peón segue xerando polémicas, mais parece que pouco a pouco se vai aceptando como algo mesmo bo para os negocios, con horarios restrinxidos para o tráfico de mercadorías e dende logo de determinados servizos públicos, como pode ser o acceso dos bombeiros.

***Aínda que só fose polos beneficios para a saúde da poboación -perigo de accidentes, diminución do número de decibelios, redución drástica de gases contaminantes, redución polo tanto do*** estrés dos usuarios da rúa peonil. Que polo menos as zonas máis comerciais da cidade deben ser peonís demóstrao a propia estrutura arquitectónica dos grandes centros comerciais modernos: estrutúranse os comercios, cafetarías, restaurantes aos lados de «rúas» e «prazas» que mesmo dan nome ao complexo.

Un fenómeno sociocultural que se produciu en numerosas cidades, pero que foi levado ao límite en moitas americanas, foi o abandono dos cascos antigos pola burguesía e as clases altas a favor dos sucesivos ensanches modernos. Nestes casos a recuperación mediante a peonalización pode ser problemática. Na América latina a cidade antiga foi ocupada por persoas con poucos ingresos económicos e, no mellor de casos, por algúns hoteis e comercios dedicados ao turismo.

24 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971, páx. 140. Rossi refírese en concreto a Moscú, pero tamén a Londres, Berlín, Milán.

Entre outros moitos exemplos podería citar o da cidade de Santo Domingo, capital da República Dominicana. A súa antiga Calle Real, denominada na súa época de maior auxe El Conde<sup>25</sup>, foi o centro da vida cidadá durante séculos, e nela vivían, reuníanse e existían os máis modernos comercios da cidade.

Para o historiador dominicano Eugenio **Pérez** Montás, «A rúa de El Conde é unha especie de tradición dominicana, que pouco a pouco se foi esfumando para deixar á vista un conxunto de estruturas arquitectónicas, que configuran un panorama transformado continuamente por intervencións que requiren un estrito control»<sup>26</sup>. E engade: “Ao peonalizarse nos nosos días, esta vía recobrou o seu espírito de “rúa maior”, refuxio de poetas e cronistas de pedras. Un deles di que “[...] CONDEAR é o verbo máxico sobre o que se obstinou a pequena burguesía derrotada, porque a rúa El Conde é a nosa canella dos milagres, como unha xigantesca mentira nacional, un inexpugnable discurso de desexos”<sup>27</sup>.

Efectivamente, o cronista optimista e o poeta anónimo teñen razón. A actual rúa El Conde, certamente peonalizada, é unha especie de Rúa Maior vivida e visitada case exclusivamente por unhas clases sociais de moi baixo poder adquisitivo (a “pequena burguesía derrotada”), dado que as clases medias e altas hai moitos decenios que a abandonaron e se foron aos novos ensanches e urbanizacións residenciais... e non volveron nin parece que o vaian facer nunca. A súa peonalización **só a volveu atractiva para os poucos turistas que van á República Dominicana para algo máis que estar nas súas praias. Pero a súa deterioración urbana impresiona, os seus edificios máis emblemáticos están cada vez en peor estado. Se non foron xa derrubados e substituídos por outros é unicamente porque a inversión non sería produtiva.**

Realmente resulta case imposible esperar que algún día a devandita rúa volva ter algún valor para a vida social dos dominicanos, pero si que se debe conservar como a súa memoria histórica. No seu centro a entusiasta organización denominada Cluster Turístico de Santo Domingo, coincidindo coa designación da cidade como Capital Americana da Cultura en 2010, colocou unha serie de paneis informativos, principalmente sobre a súa arquitectura, que xa están a sufrir o vandalismo urbano<sup>28</sup>.

Por outro lado, o Proxecto de Recualificación da Rúa El Conde é unha das accións prioritarias do Plan de Revitalización da Cidade Colonial e acertadamente pretende rehabilitar os seus inmobles, que considera, con razón, abandonados ou subutilizados, para “comercios, oficinas profesionais e residencias de alta calidade”. Declaración de intencións verdadeiramente utópica, por pouco que un coñeza a sociedade dominicana.

A pesar de todo, a peonalización da rúa en certo xeito reconverteuna nun paseo cidadán para as clases máis desfavorecidas e nun exótico atractivo turístico, no que os estranxeiros poden sentir o íntimo palpar da vida da xente quizais máis auténtica da cidade.

Sería recomendable a existencia dunha lexislación específica para a conversión dunha rúa en peonil. Neste sentido resulta cando menos curioso comprobar como en Alemaña, e

25 Chamada así en honra do Conde de Peñalba, Bernardino de Meneses Bracamonte, que defendeu con éxito a cidade do asedio inglés capitaneado polo almirante Penn en 1655.

26 PÉREZ MONTÁS, E., *La ciudad del Ozama. 500 años de historia urbana*, Lunwerg Editores, Barcelona, 2007, pág. 251.

27 Ídem nota anterior.

28 A exposición, titulada “El Paseo Comercial El Conde”, foi inaugurada polo ministro de Cultura dominicano a finais de 2010. Estaba previsto que permanecese aberta ata o mes de marzo de 2011, aínda que a finais do ano 2012 continuaba, incompleta pero en pé.

concretamente no estado de Baviera, segundo o Código de Rúas e Camiños de Baviera, unha rúa limitada aos peóns é un camiño independente e xa non se pode considerar como unha rúa do lugar.

En 1966 Nuremberg converteu a *Breite Grasse* en peonil, pero tolerando a circulación en coche de vehículos e subministradores con determinadas condicións. O Tribunal de Ansbach anulou as restricións para os vehículos, pero finalmente, en 1971, o Tribunal Superior de Baviera apoiou á cidade ao considerar que regulara “un obxecto de nova creación non previsto polo lexislador” por medio de “unha interpretación acorde coas necesidades modernas”<sup>29</sup>. Finalmente, o Tribunal Federal pronunciouse no sentido de que o que debería quedar garantido para os veciños, segundo o artigo 14 da Constitución alemá, é a súa propia circulación e o acceso do tráfico de subministración.

Desta experiencia en Alemaña resulta evidente que a creación de rúas e espazos peonís, como os formulados ao principio deste artigo, debería estar regulada legalmente.

***Aínda que en España e, concretamente, en Galicia, a creación de rúas peonís non produciu ata agora grandes enfrontamentos legais entre concellos e veciños, si que podería selo o aproveitamento de determinados espazos coa clasificación de soares como terreos de uso público, temporal ou definitivo.***

A creación destes espazos ou as limitacións de tráfico a favor, en última estancia, do benestar dos cidadáns, non debería ser motivo de discusión entre os partidos políticos, como está a acontecer nestes momentos cos carrís bus na cidade da Coruña. Demasiadas veces o urbanismo e máis concretamente os plans de ordenación urbana foron e son a principal arma política dos partidos na oposición, sexan da cor que sexan, para desaloxar do poder municipal aos seus oponentes. Canto mellor se legisle en relación co urbanismo mellor será para todos.

E non se trata de cambiar para volver cambiar novamente a lexislación urbanística con cada novo goberno. Trátase, dende logo, de desenvolver os regulamentos previstos nas leis existentes, o que dificilmente se adoita facer, co fin de aclarar os puntos dúbidosos que se poidan presentar e adiantarse aos problemas correspondentes, pero tamén de dar solución a eses espazos baleiros existentes en todas as cidades antes da crise económica, pero moito máis durante esta e aos que nos referimos anteriormente.

## VII O dereito *versus* as actuacións urbanísticas

Puxemos algúns exemplos, ao noso entender interesantísimos, de países como Estados Unidos con actuacións como os chamados “parques de peto”. A cuestión en España será determinar ou concretar cal sería a solución xurídica á que se deberá someter a actuación urbanística en cada caso concreto.

Partimos da base de que en todos os supostos nos que nunha relación xurídica na que un dos termos sexa a Administración, cando esta actúe en defensa dos intereses xerais entrará en xogo o Dereito Administrativo, sendo este o propio da Administración pública<sup>30</sup>.

29 FROMMER, H., “La zona para peatones en el Derecho”, en Peters, P., *La ciudad peatonal*, GG, Barcelona, 1979, pág. 154.

30 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, Ed. CIVITAS, Madrid 1981, pág. 21.



Pero a Administración pode utilizar o Dereito privado cando actúe no tráfico xurídico como un particular<sup>31</sup> e, todo isto nos leva a onde queriamos chegar, é dicir, nesas pequenas actuacións urbanísticas que propoñemos para encher eses baleiros existentes nas cidades, ben por ter quedado fóra de plan ou ben como consecuencia de derrubamentos de edificios ruinosos e que por razóns económicas os propietarios non poden edificar e a Administración expropiar, Cal será a norma que deberá amparar a relación xurídica entre o concello correspondente e o propietario do solo? Naturalmente se o propietario xa é o Concello, é este no que en uso das súas atribucións poderá decidir o destino e usos que se deba dar á intervención de que se trate.

Excluída a expropiación que como xa sinalamos é hoxe un procedemento pouco probable dado que a situación de penuria económica non o facilita, só cabe pensar en recorrer aos convenios entre a Administración e administrados a semellanza do que acontece en EEUU como xa sinalamos.

A vixente *Ley de Contratos del Sector Público* de 30 de outubro de 2007 no seu artigo 2 sinala que "Son contratos do sector público e, en consecuencia, están sometidos á presente Lei na forma e termos previstos nesta, os contratos onerosos, calquera que sexa a súa natureza xurídica, que celebren os entes, organismos e entidades enumerados no Artigo 3", sendo os mencionados no devandito artigo a Administración Xeral do Estado, as Comunidades Autónomas e a Administración Local.

Pola súa parte o artigo 18 do mesmo texto legal di que "Os contratos do sector público poden ter carácter administrativo ou carácter privado". A continuación no artigo 19 enumera os contratos administrativos e no 20 os contratos de carácter privado e neste, o apartado 1 parágrafo segundo último inciso di que terán tal carácter... "así como calquera outros contratos distintos dos contemplados no apartado 1 do artigo anterior" ou o que é o mesmo todos os que non sexan contratos administrativos serán contratos privados.

Pola súa parte as Administracións Locais nas súas leis específicas regulan a contratación de xeito moi semellante á LCE e se nos referimos á galega na *Lei de administración local de Galicia*, do 22 de xullo de 1997, no Capítulo III cuxa rúbrica é CONTRATACIÓN, no artigo 311 apartado 3, con idéntica sistemática á LCE, por exclusión sinala "Os restantes contratos asinados polas corporacións locais terán a consideración de contratos privados, e, en particular, os contratos de compravenda, doazón, permuta, arrendamento e demais negocios xurídicos análogos sobre bens inmoables, propiedades incorporais e valores negociables".

Para concluír debemos preguntarnos, ante a lexislación administrativa que examinamos, cal sería a fórmula contractual máis realista para que as Corporacións Locais puidesen acometer ese pequeno urbanismo ao que nos vimos referindo. É dicir, non hai dúbida de que os convenios entre a Administración e os propietarios correspondentes poderán adoptar a forma de calquera dos contratos ou convenios de Dereito privado, non obstante cremos que de entre todos eles debemos descartar a compravenda xa que economicamente sería tanto ou máis inviable que a expropiación.

En cambio, o arrendamento de soar que quedaría fóra da *Ley de Arrendamientos Urbanos* de 1994, parece o máis apropiado e quedaría suxeito ás disposicións do Código Civil que no artigo 1543 sinala: No arrendamento de cousas, unha das partes obrígase a dar á outra o gozo ou uso dunha cousa por tempo determinado e prezo certo.

31 GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., páx. 49: "Sen prexuízo da existencia deste Dereito propio e específico, é posible a utilización do Dereito privado polas Administracións Públicas, en principio con carácter instrumental. As posibilidades de fricción sobre a aplicación dun ou outro Dereito non se estenden, non obstante, a todas as materias ou sectores de actividade, senón soamente a unha zona polémica intermedia: unha parte do Dereito da Organización e o Dereito patrimonial".



Non obstante hai que ter en conta o que dispón a *Lei de Contratos do Sector Público* do 31 de outubro de 2007, no seu artigo 20 apartado 2. “Os contratos privados rexeranse, en canto á súa preparación e adxudicación, en defecto de normas específicas, pola presente Lei e as súas disposicións de desenvolvemento, aplicándose supletoriamente as restantes normas de dereito administrativo ou, no seu caso, as normas de dereito privado, segundo corresponda por razón do suxeito ou entidade contratante. En canto aos seus efectos e extinción, estes contratos rexeranse polo dereito privado”.

Así pois dado que no caso que nos ocupa sería entidade contratante a Administración Local, e polo tanto, no relativo á preparación e adxudicación do contrato proposto deberanse aplicar as normas específicas ou no seu defecto a citada *Lei de Contratos do Sector Público*.

Así, se nos referimos a Galicia, a *Lei de administración local de Galicia*, no artigo 312, apartado 2, contén unha disposición idéntica no inciso primeiro ao citado artigo 20 apartado dous da *Lei de Contratos do Sector Público*, engadindo un último inciso no que especifica que “Os contratos de compravenda, doazón, permuta, arrendamento e demais negocios xurídicos análogos sobre bens inmoables, propiedades incorporais e valores negociables rexeranse pola lexislación patrimonial das administracións públicas aplicable a cada caso”.

## VIII Conclusións

Despois do breve percorrido pola lexislación aplicable aos posibles convenios entre a Administración e os particulares podemos concluír o seguinte:

En primeiro lugar o lexislador quixo permitir que a Administración nos contratos privados poida voluntariamente desprenderse dos seus poderes e polo tanto actuar como un particular<sup>32</sup>. Inténtase, sen dúbida, que no posible se poida eludir a rixidez do ordenamento xurídico administrativo imperativo, que no relativo á dinamización da economía non deixa de ser un corpiño ineficaz para conseguir a colaboración voluntaria dos cidadáns nesta.

En segundo lugar cremos que o devandito intento resulta insuficiente, pois como vimos o lexislador non se resiste a someter estes contratos privados no referente á súa adxudicación e preparación ás normas de Dereito Administrativo.

Por último é preciso sinalar que poden existir múltiples clases de concertos coa Administración que poden ir dende os dirixidos a unha xeneralidade de interesados aos dirixidos a un en concreto. Nos primeiros é claro que o procedemento de adxudicación será necesariamente máis ríxido que no segundo, dentro dos cales se encadraría o pequeno urbanismo ao que nos referimos no presente traballo e no que a Administración terá que facilitar as cousas ao posible arrendador, pois é esta a que necesita negociar aínda que naturalmente sempre estará no fondo como sinala García de Enterría o feito de que “A aplicación do réxime de concertos en substitución do exercicio unilateral dos poderes públicos para convir cos destinatarios a súa extensión concreta só se pode emprender en virtude de habilitacións legais específicas”<sup>33</sup>.

32 García de Enterría. E. Ob. Cit. Páx. 569 “a Administración renunciaría a facer valer imperativa e unilateralmente os seus poderes e aviríase a convir cos particulares destinatarios aplicación concreta dos mesmos, gañando, en cambio, unha colaboración activa dos administrados máis beneficiosa (non só na orde social, senón tamén no da pura eficacia) que a pasiva e resignada (cando non eludida ou evadida) submisión”.

33 GARCÍA DE ENTERRÍA. E., Ob. Cit., páx. 571.

## Bibliografía

- ALONSO TIMÓN, ANTONIO, "Evolución del Urbanismo en España", en *Manual de Derecho de la Construcción*, La Ley 2008, Madrid.
- ASTENGO, GIOVANNI, 1966, Voz "Urbanística" en la *Enciclopedia Universale dell'Arte*, Vol. XIV, comentado por Luque Valdivia.
- BALLARD, JAMES GRAHAM, *Las voces del tiempo*, Minotauro 1962.
- CERDÁ, ILDEFONSO, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I, Imprenta española, Madrid 1867.
- CANTER, DAVID y STRIGER, PETER, *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1978.
- DIEZ PICAZO, LUÍS Y GULLÓN, ANTONIO, *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III Derecho de Cosas, Ed. Tecnos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley / El consultor, 22ª Ed.
- FROMMER, H, "La zona para peatones en el Derecho" en PETERS, P, *La ciudad peatonal*, GG, Barcelona 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Cívitas, Madrid 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de derecho administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid 1981.
- LUQUE VALDIVIA, JOSÉ, *Constructores de la ciudad contemporánea*. Departamento de urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Navarra 2004.
- PÉREZ MONTÁS, E., *La ciudad del Ozam. 500 años de historia urbana*, Lunwerg Editores, Barcelona, 2007.
- PLATÓN (393 -389 a.C.), "Timeo, o de la naturaleza", en *Platón, obras completas*, Aguilar, Madrid 1969.
- RAPOPORT, AMOS, *Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, GG, 1979.
- ROGER FERNANDEZ, GERARDO: *Para comprender el urbanismo español. (de una vez por todas)*, lustel 2011.
- ROSSI, ALDO, *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona 1971.
- STEVENS, JAMES, *A Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*. 2000.
- STRINGER, PETER y CANTER, DAVID, *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1978.
- SUTHERLAND, LYALL, *Landscape. Diseño del espacio público; parques, plazas, jardines*, GG, 1991.

