

EL PAUSADO AVANCE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN GALICIA

José Antonio ALDREY VÁZQUEZ

Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela

joseantonio.aldrey@usc.es

Resumen

En este artículo se hará una aproximación al estado de la cuestión de la ordenación del territorio y del planeamiento en Galicia. Se comienza con un repaso de la historia de la ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma. A continuación se realiza un análisis pormenorizado de los retos actuales en materia de planificación territorial en Galicia, que cuenta desde el año 2011 con unas Directrices de ámbito regional, quince años más tarde de la aprobación de la *Lei de Ordenación do Territorio de Galicia*. Ello contrasta con una desaforada producción legislativa en urbanismo, con sucesivas leyes del suelo, que lejos de suponer una asentada jurisprudencia, indican la carencia de un acuerdo político en las cuestiones que afectan de modo directo al territorio. Se finalizará el trabajo con una serie de reflexiones sobre cuál debiera ser el camino a seguir en el futuro en materia de ordenamiento territorial en Galicia.

Palabras clave: Galicia, Ordenación del Territorio, Instrumentos de Ordenación del Territorio, Urbanismo, balance.

Abstract

This article gives an overview of the status of territorial management and urban planning in Galicia. First deals with the history of planning. The following is an analysis of the current challenges in the territorial management in Galicia. Recently has been adopted a regional guidelines (Directrices de Ordenación do Territorio), fifteen years after the Law of Territorial Management of Galicia. By contrast, in urban planning legislative output has been intense, with successive laws, which indicate the existence of political disagreements in the field. This work is completed with some reflections on what should be the way forward on planning and Territorial Management in Galicia.

Key words: Galicia (Spain), Territorial Management, Territorial Management Tools, Urban Planning, balance.

1. Introducción

El territorio es un valor en alza, uno de los patrimonios públicos crecientemente más valorados por tratarse del soporte físico sobre el que se desarrolla la actividad humana, sus asentamientos, sus modos de vida, pero también sobre el que aparecen elementos perceptivos y estéticos (como el paisaje), así como aquéllos vinculados a la conservación ambiental, que adquieren un protagonismo esencial en la protección del medio natural.

Esta postura de aprecio por el territorio, por el paisaje y por los valores naturales del mismo es reciente en nuestro país, pues si bien la cultura de la protección y ordenación territorial es de larga tradición en diferentes países de herencia anglosajona y francesa, no lo es, ni mucho menos, en nuestro Estado (Benavent, 2006).

La situación vivida en los últimos veinticinco años con el espectacular y desmedido crecimiento del parque de viviendas de nuestro país, con un objetivo claramente especulador, así como la construcción de infraestructuras de transporte terrestre con la única perspectiva del crecimiento económico, han supuesto grandes desmanes ambientales, paisajísticos y territoriales, que lejos de corregirse desde los poderes públicos, en muchas ocasiones se han potenciado o no se han querido ver.

Aunque el modelo de consumo territorial vigente en nuestro estado ha sido contestado siempre por grupos minoritarios, convencidos de que la situación acabaría en el desastre actual, tan sólo en las postrimerías de la honda crisis económica actual comenzaron a alzarse voces que abogaban por la recuperación del territorio como elemento fundamental a conservar y sobre el que debe haber una menor presión especulativa. En definitiva, se apuesta por una nueva cultura del territorio¹, basada en su valoración como patrimonio público y sus valores ambientales, productivos y paisajísticos.

Por tanto, la ordenación del territorio aparece como el mejor medio para lograr el adecuado desarrollo y conservación territorial, que repercutirán en una mejor calidad de vida y bienestar de sus habitantes (GRUPO ADUAR, 2000). Bajo esta perspectiva, la ordenación del territorio se concibe como una política pública de intervención por parte de las distintas escalas de gobierno sobre las dinámicas socioeconómicas y territoriales. Se concreta mediante la localización espacial de inversiones públicas en

¹ El *Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio*, fue promovido por el Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles, pero auspiciado inicialmente por 108 expertos en urbanismo de todas las disciplinas involucradas en el mismo (fue presentado en mayo de 2006 en el Círculo de Bellas Artes de Madrid). El manifiesto es un decálogo para la corrección de los desmanes ambientales, económicos y sociales que en nuestro país se han están produciendo en los últimos años sobre el soporte territorial. Propugna una asunción definitiva de la Ordenación del Territorio como la política pública adecuada para el buen gobierno del territorio, tanto de la ciudad como del campo. Parte de las premisas fundamentales de que el territorio es un bien no renovable, esencial y limitado. Puede consultarse en la siguiente dirección Web:

materia de vías de comunicación, equipamientos y servicios públicos, etc.(RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2007) Así como también mediante la adopción de medidas legislativas que incidirán sobre la planificación física del territorio².

Como es bien sabido, en España las competencias en materia de ordenación territorial han sido asignadas a las Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución de 1978, que recoge este extremo en su artículo 148. Por tanto, estas entidades territoriales ejercen esta función pública con plenas potestades en los campos legislativo, reglamentario y de ejecución. Además, las Comunidades Autónomas también cuentan con las competencias en legislación urbanística.

En el caso de Galicia se pensó, ya desde los momentos iniciales de la autonomía, que las estrategias de ordenación territorial iban a ser fundamentales para identificar los resultados del autogobierno que se acaba de asumir. Había un consenso bastante generalizado entre políticos e investigadores de que una gestión del territorio próxima a los ciudadanos, implementada en clave propia, acabaría por convertirse en una de las señales de identidad más destacadas del país³. Pese a ello, transcurridos ya más de treinta años de satisfactorio funcionamiento de la Autonomía, la ordenación del territorio se ha mantenido como una materia pendiente hasta fechas muy recientes. Las *Directrices de Ordenación del Territorio* (DOT) se acaban de aprobar, quince años después de la Ley que las reguló, que a su vez fue de las últimas del Estado en formularse (ALDREY Y RODRÍGUEZ, 2010). A las DOT le ha acompañado el primer Plan Territorial Integrado (instrumento emanado también de la *Lei de Ordenación do Territorio de 1995*), el *Plan de Ordenación del Litoral* (POL). Ambos vienen a ocupar, de modo tardío pero esperanzador dado el compromiso actual del *Instituto de Estudios do Territorio* con su desarrollo e implementación, la falta de instrumentos con los que marcar las grandes líneas de la ordenación territorial gallega. Por otro lado, la legislación urbanística sí ha avanzado de modo más rápido, con varias leyes que se han ido complementando y sustituyendo, pero sin lograr una implantación efectiva, y acorde con las necesidades en esta materia, a escala municipal.

La Xunta de Galicia, en su trayectoria, ha contribuido de modo indudable a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos, ha propulsado una política de infraestructuras que ha dotado a nuestro territorio de una mejor y mayor accesibilidad interna y conectividad externa, ha sido pieza fundamental en la

² Por planificación física debe entenderse la ordenación armónica de los usos del suelo que coexisten en un determinado territorio. Incluye tanto la ordenación del territorio a escala regional o subregional (ordenación territorial en sentido restringido) como a escala local (planeamiento urbanístico). Es decir, la planificación física tendrá como objetivo definir lo que se puede hacer o no sobre el territorio y los usos que puede o no puede acoger cada porción del mismo. Ordena los usos del suelo, edificios y asentamientos urbanos, para satisfacer las exigencias públicas de estándares más elevados de diseño y eficiencia. Es la producción física del espacio ordenado.

³Sobre estos aspectos reflexionaron varios autores, entre los que pueden citarse: Mella Marqués, X. M., "Fundamentos teóricos para un ensaio da Comarcalización de Galicia". *Revista Galega de Estudos Agrarios*, nº 3, 1980, páginas 85-110; Precedo Ledo, A., *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia. 1987; Souto González, X. M., *Xeografía Humana*. Vigo, Biblioteca Básica da Cultura Galega, Editorial Galaxia. 1988; Lois González, R. C., Rodríguez González, R., Santos Solla, X. M. y Somoza Medina, J., "Galicia y la polisemia del término regional". *Boletín de la AGE*, nº 32, 2001, páginas 209-227.

consolidación de un tejido industrial moderno y ha contribuido a lograr una mayor renta per cápita en el conjunto del país. Sin embargo, no ha tenido hasta el presente grandes éxitos en materia de ordenación territorial, aunque es indudable que se inicia una nueva y esperanzadora etapa una vez que se cuenta con las DOT y el POL.

En esta contribución nos acercaremos al estado de la cuestión en materia de ordenación del territorio y del planeamiento en Galicia. Comenzaremos con un repaso a la historia de la ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma. A continuación se realiza un análisis pormenorizado de la situación actual en materia de planificación territorial y urbanística en Galicia. Finalmente, a modo de conclusión se realizarán una serie de reflexiones sobre cuál debiera ser el camino a seguir en el futuro en materia de ordenamiento territorial en Galicia.

2. El devenir de la ordenación territorial en Galicia hasta la aparición de la Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio.

Galicia, con unos claros condicionantes geográficos y de localización dentro del Estado, ha gozado de la consideración de modelo de región con problemas territoriales severos que debían ser tratados de modo conjunto. Esta realidad obedece, en gran medida, a razones históricas que se remontan a la Edad Moderna, al mantenerse como un territorio individualizado y poco conflictivo, con graves problemas de accesibilidad y alejado de la capital del Reino. Además, se dio una asociación muy marcada de Galicia con la idea de atraso económico y ruralidad, que arraigaron de tal modo que incluso se mantienen en la actualidad, cuando estamos claramente ante un espacio que se organiza en clave urbana.

Esa cohesión de Galicia y la existencia de un sistema urbano policéntrico, que se mantiene, explican algunos conflictos que aparecieron con la división provincial de 1833 (quejas y movilizaciones de Santiago por su marginación, o las luchas entre Pontevedra y Vigo por la capitalidad). Pero estos no fueron, ni mucho menos, los problemas esenciales vinculados a esta nueva organización territorial, sino la eliminación de la parroquia (sino real si efectiva, pues se le quitó sus tradicionales potestades organizativas y funcionales) y su forzado agrupamiento en municipios artificiales (no sentidos como propios por los habitantes del país) desde los que se construyó el poder local (FARIÑA JAMARDO, 1990). Por ello, la crítica a este nuevo modelo provincial y a los municipios de él derivados fue luego una constante del pensamiento galleguista desarrollado a partir de 1840, que entendía Galicia como una unidad articulada por comarcas y ciudades, tal y como manifestaban los integrantes de la *Xeración Nós*, con el geógrafo Ramón Otero Pedrayo al frente, y que será el fondo que marque el *Estatuto de Autonomía* de 1936 (GARCÍA ÁLVAREZ, 2002).

Con posterioridad a la Guerra Civil, durante el franquismo, no existió atisbo alguno de política que se aproximase a una necesaria ordenación del territorio de Galicia, con vistas a corregir de manera efectiva los crecientes desequilibrios heredados y que se estaban acentuando. Sin embargo, sí que

existió la idea de intervenir en los territorios atrasados con planes de industrialización (ALONSO Y LOIS, 1997), que en Galicia se materializaron en la potenciación de A Coruña, Ferrol, Vigo, Pontevedra y la ría de Arousa, consiguiendo el efecto de un incremento de las asimetrías entre estos núcleos y sus alrededores, en una incipiente realidad metropolitana, y el resto del territorio gallego. Esta realidad territorial estaba ya recogida en la delimitación de áreas metropolitanas españolas que realizó la Dirección General de Urbanismo en 1960 (revisada en 1967), que identificaba en el caso de Galicia las de A Coruña (a la que se añadiría posteriormente Ferrol) y la de Vigo (con Pontevedra) (PRECEDO LEDO, 1987). Esta interpretación de Galicia como un conjunto unitario que necesitaba crecimiento económico, generador de nuevos desequilibrios territoriales, fue sustituido avanzados ya los años 1970 por una política que ya se puede calificar como de ordenación del territorio, con dos hitos fundamentales: el *III Plan de Desarrollo* y el *Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia* (PDTCG), que no pasaría de mero proyecto, concebido al amparo de la Ley del Suelo de 1976.

Así, el *III Plan de Desarrollo*, aprobado en los últimos estertores del franquismo, tenía a Galicia como territorio preferente, junto con algunos otros en el Estado, sobre el que llevar a cabo su definición de desarrollo regional. A partir de él se creó la *Gran Área de Expansión Industrial de Galicia* (GAEIG), pensada con una vigencia decenal, que ponía el énfasis en el territorio provincial para la búsqueda de un desarrollo más equilibrado y diversificado, desechando la idea de los anteriores planes de creación de Polos industriales circunscritos a ciudades concretas. Esta nueva política, que parecía formularse en el camino correcto, apenas tuvo vigencia operativa, pues los avatares políticos de la transición democrática y de la reorganización del Estado en el ámbito político-administrativo marcada por la Constitución, favoreció que su implantación se extendiese al conjunto de la Comunidad Autónoma, pero con retrasos evidentes en su puesta en marcha, que a la postre llevaría a su inviabilidad por el cambio de competencias (transferidas a la Autonomía) (PRECEDO LEDO, 1987).

Sin embargo, la GAEIG bosquejaba ya el eje urbano atlántico, que de Ferrol a Tui, concentra a la población, la producción y la riqueza en el espacio gallego. Además, confirmaba el papel de Lugo y Ourense en su función de núcleos urbanos centrales del interior, y contemplaba nuevos territorios de desconcentración industrial en comarcas inicialmente rurales con buena accesibilidad o un relevante dinamismo endógeno (Lalín, Pontearreas, Verín, Xinzo de Limia, Valdeorras, A Terra Chá, A Mariña lucense, etc.). En la figura 1 se puede apreciar como la elección de estos espacios se relacionaba con la articulación de los principales ejes de carreteras (y la ya proyectada Autopista del Atlántico) y ferroviarios.

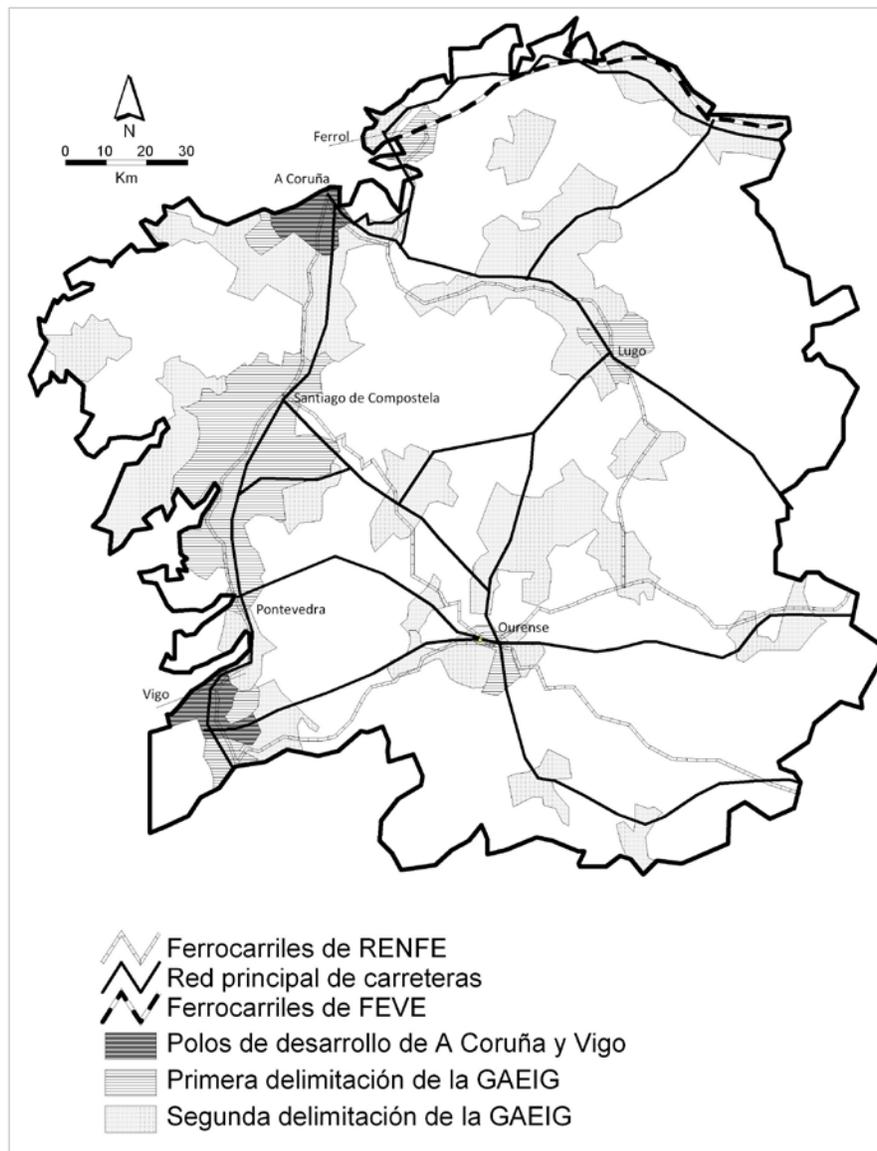


Fig. 1.-Estructura territorial de los planes regionales de industrialización.
Fuente: Precedo Ledo (1987).

Por lo que respecta al PDTCCG, inspirado en la Ley del Suelo de 1976, hay que indicar que se trató más de un plan sectorial y de transportes que ordenador, y por tanto aún influido de modo notable por los principios del desarrollo regional (FERNÁNDEZ PRADO, 2007). En él es sumamente interesante la definición de tres sistemas territoriales: uno urbano-industrial (que comprendía las áreas metropolitanas de A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra), otro litoral (que individualizaba la ría de Arousa, la costa de Lugo y el resto del frente costero) y un tercero de economía rural e interior (con Santiago, Lugo y Ourense como ciudades cabecera), tal y como se puede visualizar en la figura 2.

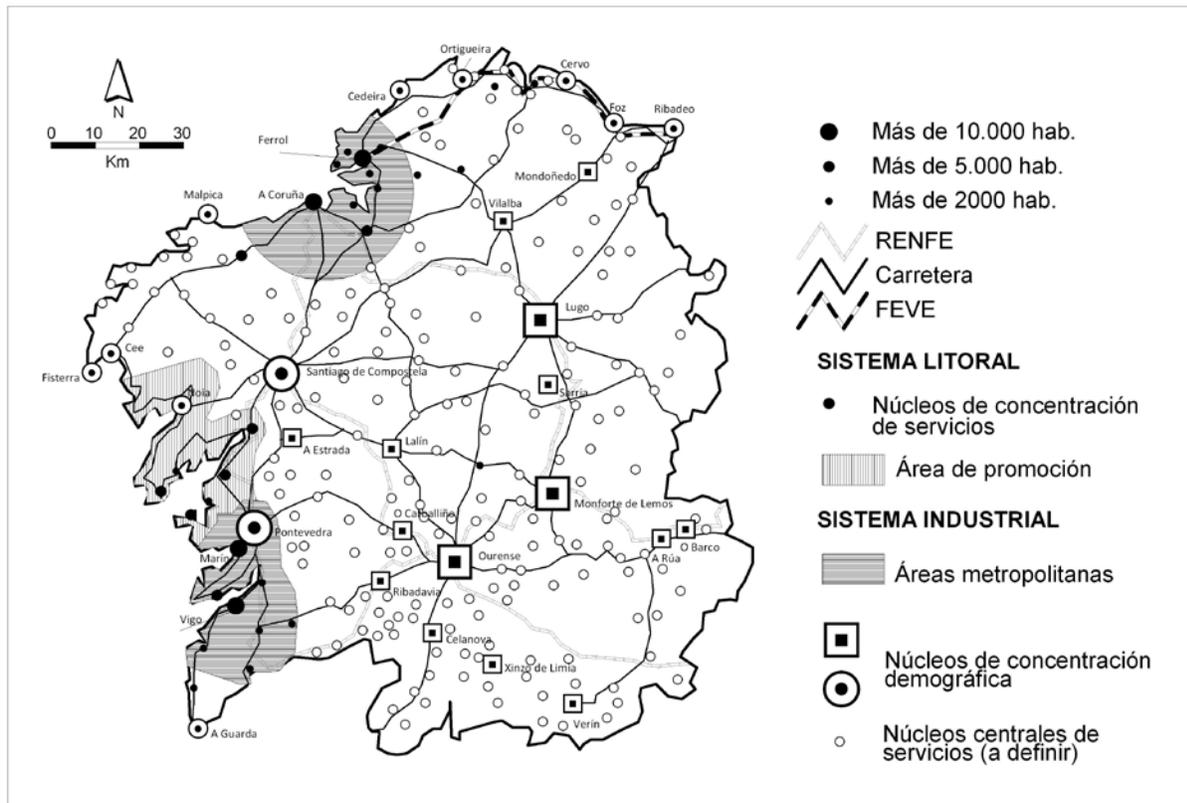


Fig. 2.-Sistema Litoral y Rural del Interior. Propuesta de vertebración según el Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia.
Fuente: Precado Ledo (1987).

Este planteamiento, unido al del papel que como centros comarcales tenían una serie de pequeños núcleos urbanos repartidos regularmente por el territorio, fue del que partieron durante la década de 1980, como veremos, una serie de trabajos de geógrafos, economistas y otros especialistas, que hicieron propuestas de hacia donde debía encaminarse la ordenación del territorio en Galicia, manteniendo varios de ellos una gran vigencia e influjo sobre los debates actuales en materia de planificación territorial.

Destacan especialmente tres entre esos primeros especialistas en abrir el debate y en hacer propuestas de ordenación del territorio: los geógrafos A. Precado y X. M. Souto, y el economista X. M^a Mella. Ellos iniciaron un camino innovador en sus obras, defendiendo la articulación del país según unas lógicas claramente urbanas, frente a la predominante lectura en clave rural de Galicia, recuperando algunos principios del pensamiento galleguista histórico (la defensa de la comarca como territorio de organización funcional), la constatación de que urbanismo y ordenación territorial se evidenciaban como dos realidades entrelazadas, y la interpretación de Galicia como un sistema de ciudades policéntrico.

A. Precedo Ledo analizó de forma pionera estas premisas en su artículo “Galicia: red urbana y desarrollo regional” ⁽¹⁹⁷⁴⁾, colaboró con el gabinete de estudios de los últimos planes de desarrollo y, posteriormente, se centró en elaborar una propuesta de organización del territorio gallego basada en el sistema urbano y la organización comarcal del territorio, que se hizo explícita en 1987 (PRECEDO LEDO, 1987).

Por su lado, X. M^a Mella Marqués realizó una serie de aportaciones al incipiente estudio de la ordenación territorial (1980 y 1983). En ellas, mediante metodologías marcadamente cuantitativas, diferenciaba regiones anisotrópicas, es decir, que se extienden a partir de realidades metropolitanas (A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra); funcionales, definidas a partir de uno o varios centros urbanos (Santiago, Lugo, Ourense y la Mariña lucense); y homogéneas, sobre todo espacios rurales regresivos, en los que no se constataba la presencia de ningún núcleo real que funcionase como articulador de todo el espacio (Sierras Orientales y Sudorientales). En este caso, el empleo del término región se identifica con agregación de varias comarcas próximas entre sí, que presentan problemas similares o integran el mismo espacio de influencia urbana. Además, en su propuesta, planteaba el objetivo del reequilibrio territorial, proponiendo que los espacios rurales más deprimidos dispusiesen de entidades comarcales (o regionales) con competencias, para facilitar el desarrollo endógeno.

Finalmente, X. M. Souto González, fue el primer autor en integrar en un volumen dedicado a la Geografía de Galicia dos capítulos reservados a la cuestión de la ordenación territorial, titulados “La cuestión del territorio. El modelo de articulación territorial” y “La ordenación local del territorio en Galicia” (SOUTO GONZÁLEZ, 1988). En ellos se coincide con los planteamientos formales de los documentos aprobados en los años 1970, pero en un contexto de reivindicación de un sistema urbano-territorial propio, que sea gestionado desde Galicia.

Desde otras disciplinas, como la arquitectura o la ingeniería, las aportaciones teóricas fueron más tardías (desde comienzos del decenio de 1990), en un contexto en que tanto la ordenación del territorio como el urbanismo han eclosionado como foco de las preocupaciones académicas, con trabajos y propuestas prácticas de los autores citados, de otro grupo de geógrafos (A. Pérez Alberti, R. C. Lois, R. Lueje, R. Rodríguez González, J. A. Aldrey, etc.), de algunos arquitectos e ingenieros (J. L. Dalda, M. Gallego, X. L. Martínez, M. Fernández Prado, C. Nárdiz, M. Borobio, etc.), y en menor medida de economistas y sociólogos (D. Pino, A. Viña, A. Meixide, etc.). En todos estos autores subyacen preocupaciones territoriales semejantes sobre la ordenación de Galicia, que se han llevado a los debates políticos y a numerosos documentos oficiales, inspirando la propia *Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia*.

3. Las leyes e instrumentos de incidencia territorial: una desigual producción.

Tal y como hemos expuesto páginas atrás, los antecedentes de la política desarrollista del final del franquismo y de los primeros años de la época democrática y considerando los retos señalados para la ordenación del territorio en Galicia (superación del atraso económico mediante una diversificación económica buscando la convergencia en el marco de la Unión Europea, corrección de los desequilibrios intrarregionales, mejora de la accesibilidad, recuperación patrimonial, paisajística y demográfica⁴), supusieron que con el surgimiento de la Comunidad Autónoma hace tres decenios se pudiesen cambiar desde Galicia esas políticas territoriales que la mayoría de expertos consideraban poco convenientes, por los grandes desequilibrios internos que estaban generando. Sin embargo, después de este período de tres décadas, el balance en la producción legislativa de normas sobre ordenación territorial en Galicia puede calificarse como poco satisfactorio, pues esta ha sido escasa y condicionada por la escasa cultura urbanística y territorial existente en el entramado social de la comunidad.

Hay que diferenciar, en un balance rápido sobre el período, lo que ha ocurrido con las normas de contenido urbanístico estricto y las referidas a la ordenación territorial, ya que en este segundo caso sólo se cuenta con una única ley de referencia, la de Ordenación do Territorio de 1995, que ha sido escasamente implementada y de la que sólo se empiezan a ver sus frutos en un momento tan tardío como el año 2011, con la aprobación definitiva de las DOT y del POL. Además, esta ley ha tenido que convivir con otra con la que incurría en claras contradicciones, la *Lei de Comarcalización* (1996), que proponía un modelo territorial diferente y otra estrategia de desarrollo para Galicia, norma que finalmente ha ido disolviéndose sin llegar a ser derogada y sin cumplir casi ninguno de sus objetivos. Por el contrario, en urbanismo ha habido una sucesión bastante agitada en el ámbito legislativo. Así, en 1985 apareció la *Lei de Adaptación de la del Suelo a Galicia* (LASGA), y en 1997 la primera *Lei do Solo de Galicia*, que sería sustituida en 2002 por la *Lei de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural en Galicia*. A partir de entonces, se han aprobado varios textos de modificación de esta norma: en 2004 (*Lei 15/2004*), en 2007 (*Lei 3/2007 de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral*), en 2008 (*Lei 3/2008 de minería, Lei 6/2008 de medidas urxentes de ordenación dea vivenda e o solo*, y *Lei 18/2008 de vivenda de Galicia*) y en 2010 (*Lei 2/2010 de medidas urxentes de modificación da Lei de 2002*). Esta febril producción legislativa es una muestra evidente de que el modelo urbanístico de Galicia no está asentado, aspecto que se ha combinado con una cierta dejadez en el desarrollo de *Lei de Ordenación do Territorio* (pues, como se ha mencionado, no han sido aprobados hasta 2011 su

⁴ Tal y como aparecen recogidos en varios programas de acción publicados por la Xunta de Galicia, como: Xunta de Galicia, *Programa de Desenvolvemento Rexional de Galicia (PDR): 1986-1990*. Santiago de Compostela, Consellería de Economía e Facenda, 1986; Xunta de Galicia, *Programa Operativo de Galicia, FEDER 1994-1999*. Santiago de Compostela, Consellería de Economía e Facenda, 1995; ou, Xunta de Galicia, *Programa de Desenvolvemento Rural de Galicia (PDR) 2007-2013*. Santiago de Compostela, Consellería de Medio Rural, 2007.

instrumento esencial, las DOT y el primer Plan Territorial Integrado, el POL) que es la encargada de establecer los criterios de ordenación y planificación a escala supramunicipal.

Ante la escasez y lo errado de los planteamientos de las normas territoriales que incidían en el territorio gallego existía, como ya hemos mencionado, la idea de que era necesario el autogobierno para adaptar esa legislación a una realidad próxima y conocida. Este hecho parecía particularmente relevante en cuanto a las normas urbanísticas, que tendrían así la oportunidad de superar una situación en la que la gran mayoría de los municipios carecían de Planes Generales o de cualquier figura de las contempladas en las legislaciones estatales de 1956 y 1975/76 (SOUTO GONZÁLEZ, 1988). Por ello la Xunta de Galicia realizó de manera rápida una adaptación de la *Ley del Suelo* estatal, aprobando la LASGA en 1985 (DÍAZ LEMA, 1989). Esta norma ampliaba la clasificación del suelo propuesta para el conjunto del Estado y se modificaban algunas figuras de planeamiento, con la finalidad de que existiese una mayor facilidad para que se aprobasen en los municipios gallegos. A la LASGA se la acusó de favorecer la regularización de muchas construcciones fuera de ordenación por todo el territorio. Sin embargo, hay que reconocer que algunas de sus disposiciones han arraigado por ser útiles en la compleja realidad gallega. Por ejemplo, en la ampliación de los tipos de suelo con el de Suelo de Núcleo Rural, que en la actualidad está asumido en cualquier documento. La tradicional diferenciación entre suelo urbano, urbanizable y rústico era poco operativa en nuestra Comunidad Autónoma, con más de 30.000 núcleos de población, muchos de ellos con situaciones de crecimiento, e incapaz de abordar la evolución de esos asentamientos en los que vivía un porcentaje de gallegos significativo. La virtud de esta nueva categoría es que el Suelo de Núcleo Rural (ratificado más tarde en las normas de 1997 y 2002) permite acometer un crecimiento controlado de aldeas y lugares, manteniendo el carácter unitario (y compacto) del asentamiento original (DÍAZ LEMA, 1989). Por otro lado, la LASGA mantuvo las figuras de planeamiento de las leyes del suelo estatales, aunque introduciendo algunas modificaciones. El Plan Xeral de Ordenación Urbana (más tarde Municipal), se mantuvo sin apenas alteraciones, pero en las Normas Subsidiarias municipales se introdujo la necesidad de contar con un estudio económico-financiero y también se acompañaron de una taxonomía más detallada de las clases de suelo, para que fuesen referencia en los municipios rurales (DÍAZ LEMA, 1989). Fue esta solución la que permitió que los municipios de todo el territorio gallego hayan podido ir contando con una figura de planeamiento aprobada, aunque de modo mucho más lento de lo que se había previsto al crear la LASGA. En las leyes posteriores (1997 y 2002) se ha reforzado el papel del Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM), dejando lugar para una figura auxiliar diseñada para los municipios más rurales, el Proyecto de Ordenación del Medio Rural (POMR) (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1999), que ha tenido poca fortuna por el escaso número de municipios que se han acogido a la misma (figura 5).

La secuencia de aprobación bastante próxima en el tiempo de dos leyes del suelo consecutivas y con aspectos significativos de discordancia, unido a las frecuentes modificaciones que ha vivido la ley de 2002, ha repercutido en la fuerte ralentización en la adaptación de los PXOM a la norma de referencia,

como se mostrará cartográficamente líneas más adelante (figura 5). A esta preocupante lentitud también ha contribuido la dificultad burocrática que supone implicar a múltiples departamentos de la Administración autonómica para dar el visto bueno definitivo al nuevo planeamiento municipal.

Si la LASGA fue la segunda ley autonómica de este estilo tras la catalana, la ordenación territorial se planteó como una cuestión mucho más laxa, retrasándose la Lei de Ordenación do Territorio hasta 1995, de modo que se convirtió en una de las últimas en hacerse efectiva en el contexto autonómico español (ALDREY Y RODRÍGUEZ, 2010).

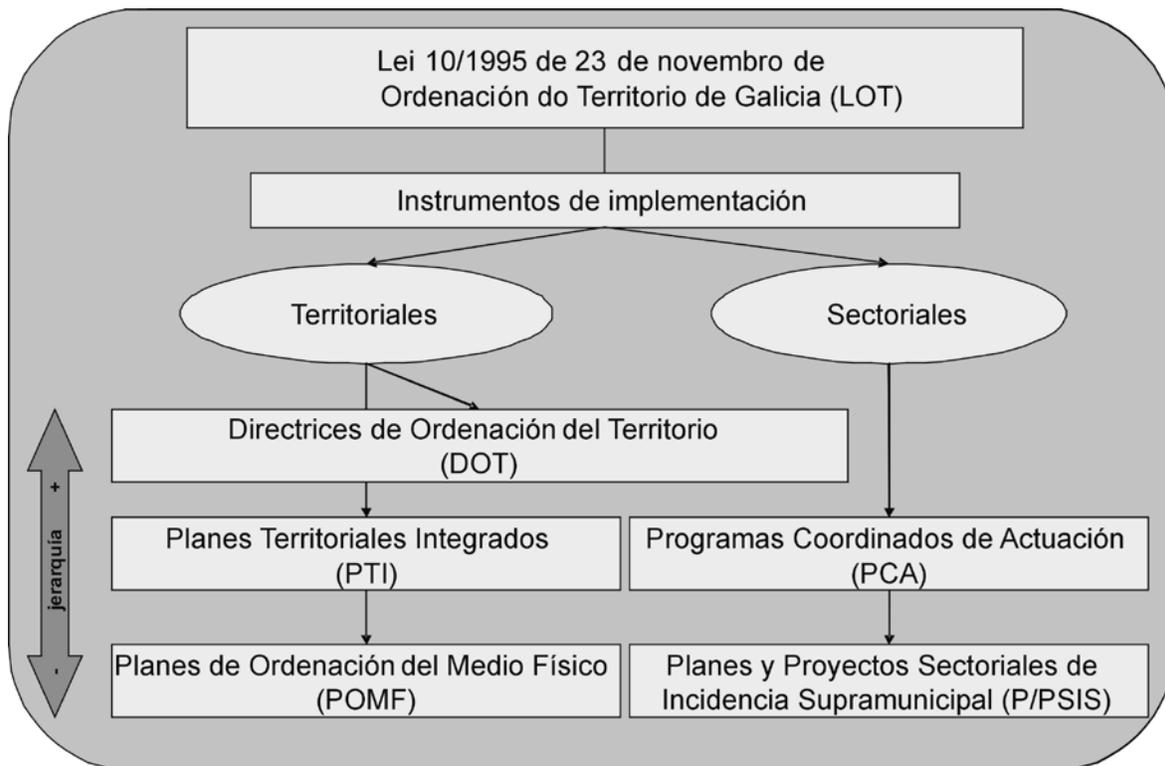


Fig. 3.-Instrumentos de ordenación territorial en Galicia al amparo de la Lei 10/1995.

Esta ley siguió, como ejemplo para su formulación, los precedentes que ya existían en otras regiones españolas y se retrotrajo, en todo caso, a los principios de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. De este modo, entre sus principios rectores se encuentran la coordinación administrativa y una mejor distribución de las actividades humanas, con el fin de aprovechar de forma óptima las potencialidades propias de cada zona, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el nivel de conservación del medio natural (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1999). Esta ley, para su desarrollo, prevé la implementación de instrumentos de planificación, ejecución y coordinación (figura 3).

Entre ellos están las DOT, recientemente aprobadas, que son el escalón jerárquico superior del sistema de planificación en cascada que se adopta para la implementación de los planes. Las Directrices tienen vocación de englobar las actuaciones con incidencia en el espacio gallego, reconociendo su estructura y la diversidad de sus funciones. Desde ellas se propone una acción territorial integral, caracterizada por la necesidad de equilibrio y armonía, la calidad ecológica y el aprovechamiento de sus potencialidades (ALDREY, 2007). Tanto en los precedentes a la aprobación (Avance de 2004 y Aprobación Inicial de 2008), como en las propias DOT, se apuesta por un modelo policéntrico, de desarrollos múltiples, apoyado en las iniciativas locales. Se busca una vertebración territorial de Galicia desde una concepción descentralizada, racional y que abogue por entender los valores propios de cada uno de los espacios gallegos (ALDREY, 2007). Su efecto básico será el de establecer un marco general para la ordenación, la planificación urbanística y los planes sectoriales, fijando los criterios orientadores para los asentamientos, actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados. Además de las DOT, la LOT contempla otros dos instrumentos supeditados a las DOT, los Planes Territoriales Integrados (PTI) y los Programas Coordinados de Actuación (PCA). Los PTI se dirigen a organizar áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas, que demanden una planificación de infraestructuras y de equipamientos comarcal e integrada (ALDREY, 2007). Entre los PTI se ha aprobado, al mismo tiempo que las DOT, el POL, que ha generado una aguda polémica en un escenario de confrontación política y social intensa, pero injusta pues se trata, a nuestro entender, de un perfecto ejemplo de elaboración técnica portentosa y con criterios de ordenación impecables que merece todo tipo de reconocimientos. En cuanto a los PCA tienen la vocación de ser empleados para la formulación de un programa plurianual referido a la totalidad de la Comunidad Autónoma o áreas de la misma, integrando actuaciones propuestas por las distintas administraciones, aunque no pueden modificar directamente el contenido de las figuras del planeamiento urbanístico. Después de más de quince años de su definición, no se han llevado a cabo básicamente por la dificultad técnica y de coordinación que suponen, aunque también ha influido en ello la inexistencia del documento de referencia de jerarquía superior, las DOT. Algo semejante ha ocurrido con otros planes subregionales contemplados en la LOT, como los de Ordenación de Medio Físico o los Sectoriales con Incidencia Supramunicipal. Aunque estos últimos sí han tenido un mayor desarrollo para llevar a cabo actuaciones de carácter sectorial (esencialmente en los campos de las infraestructuras y equipamientos), pero han incurrido en contradicciones territoriales muy marcadas por la mencionada falta del marco regional de referencia.

4. Las vacilaciones urbanísticas y la larga espera para la aprobación de las DOT.

Tras la explicación de los apartados precedentes del recorrido de la ordenación territorial y urbanística desde el surgimiento de la Comunidad Autónoma, vamos a centrarnos ahora en la situación presente. Empezaremos por el urbanismo. Tanto la LASGA como la *Lei do Solo* de 1997 buscaban, aunque de forma tímida, reconducir las malas prácticas de edificación incontrolada en el territorio que se dieron entre 1960 y mediados de los 1980. En Galicia la propiedad de parcelas de una buena parte de la población, unido a las condiciones naturales que favorecen la abundancia de agua, favoreció siempre la multiplicación de construcciones a lo largo y ancho del territorio, muchas veces de autoconstrucción, que provocó la florecencia de un grupo heterogéneo de edificaciones, de desigual gusto, que se ha dado en llamar popularmente como fenómeno del feísmo (VVAA, 2006), que es un claro reflejo del descontrol urbanístico que ha existido en Galicia.

Prueba evidente de ello es la escasa adaptación de los municipios a la *Lei do Solo de Galicia*, que aparte de la dejadez de determinados municipios o de la dificultad de dotarse de un documento de planeamiento con el visto bueno de la administración autonómica, refleja de forma nítida el poco arraigo popular que la ordenación del territorio y el acatamiento de las normas urbanísticas tienen entre la mayor parte de la población. Esto se traduce a menudo en una relajación en las normas municipales, en su poca eficacia o incluso inexistencia. A esta circunstancia se añade la sospechosa llegada al gobierno de muchos municipios de alcaldes que se dedican o han dedicado profesionalmente al mundo de la promoción inmobiliaria, que desde luego no han favorecido la adopción de PXOM que se acomoden a las necesidades reales de crecimiento de cada municipio y a previsiones realmente objetivas de las necesidades de vivienda futura.

Así, los municipios que han iniciado un proceso de tramitación de un PXOM en los últimos años, han tenido muchísimos problemas para lograr que desde el gobierno autonómico se informe favorablemente para que el mismo entre en vigor. La causa fundamental hay que buscarla en la habitual pretensión de los gobernantes municipales de dotarse de una normativa urbanística que favoreciese el crecimiento constructivo, porque de ello dependían buena parte de los ingresos municipales durante el período de expansión urbanística que ha precedido a la honda crisis inmobiliaria actual (en especial en las entidades costeras y en ciudades y villas dinámicas). Por otro lado, está tremendamente arraigado el binomio que liga crecimiento urbanístico y desarrollo (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2009), de manera que en la redacción de los PXOM se trabaja siempre en el límite de la legalidad en cuanto a los terrenos calificados como urbanizables, buscando siempre la máxima extensión posible de los mismos y manejando datos de previsión de crecimiento demográfico manifiestamente ficticios. Es evidente, también, que en estas dificultades y conflictos entre administraciones para aprobar nuevos planes municipales incide que existan gobiernos de color político diferente; intereses económicos más o menos

espurios; y, por supuesto, aspectos derivados del modelo de crecimiento, ahora frenado por la honda crisis que padecemos, y de la financiación municipal, que descansa habitualmente sobre el urbanismo.

De todos modos, se está advirtiendo que con el freno de la construcción derivado de la crisis, esta situación mencionada parece cambiar poco a poco de signo, de manera que desde 2008 se ha agilizado en cierta medida la aprobación, por parte de la Comunidad Autónoma, de muchos PXOM que se estaban eternizando en su fase de redacción y correcciones sucesivas impuestas por la administración regional. Así, durante el último año de gobierno de la coalición PSOE-BNG y durante la siguiente legislatura (hasta 25 de junio de 2011) han entrado en vigor treinta y cuatro PXOM (que afectan casi al 11 % de los municipios gallegos), frente a los sólo 16 aprobados durante los tres primeros años del gobierno precedente. Este cambio se ha producido en un momento que coincide con el punto más álgido de la crisis inmobiliaria, con una caída vertiginosa en el número de viviendas nuevas visadas (figura 4). Esta paralización de la expansión urbanística parece haber hecho entrar en razón a muchos gestores locales y reorientar los documentos en fase de redacción hacia perspectivas más reales de cómo debe ser el modelo territorial municipal del futuro.

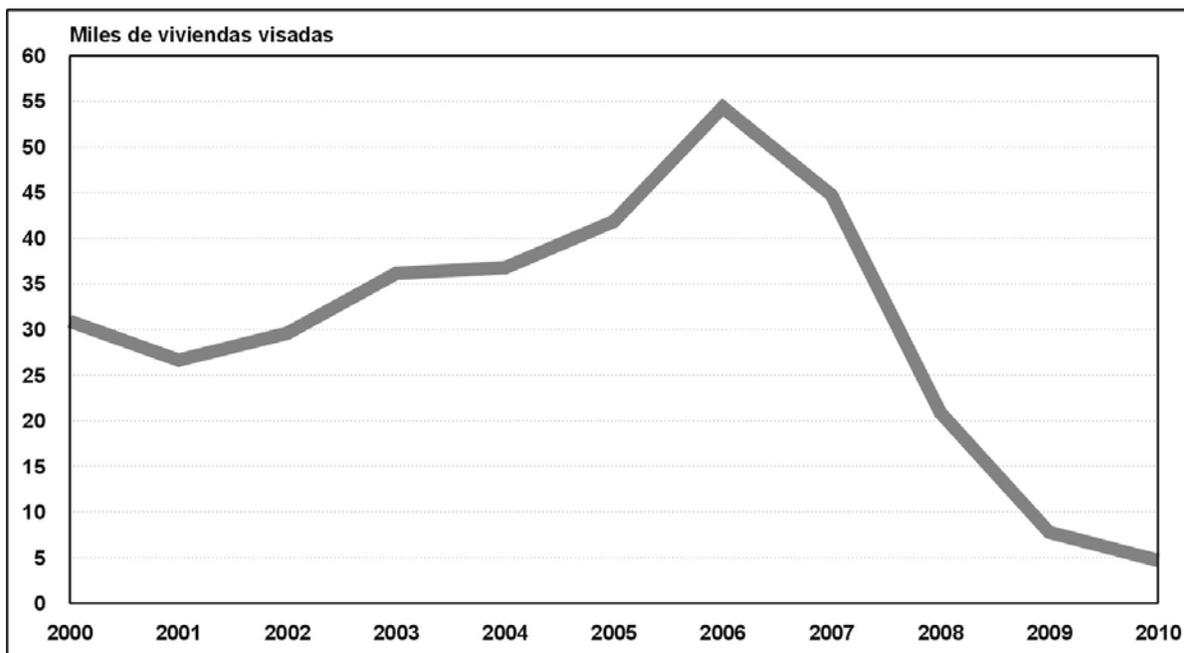


Fig. 4.- Número de visados de dirección de obra nueva en Galicia. 2000-2010.

Fuente: IGE.

A pesar de que, como apuntamos, parece cambiar la tendencia, lo cierto es que existe una escasa adaptación de los municipios a la *Lei do Solo de Galicia*, circunstancia que se puede apreciar muy bien si nos fijamos en la figura 5, que recoge las diferentes normativas urbanísticas municipales que existen en

nuestra Comunidad en la actualidad. Cómo es bien sabido, el instrumento principal de planeamiento local es el PXOM, recogido como tal en la *Lei de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural en Galicia (Lei 9/2002)* y en sus reformas posteriores. Este documento debe definir el modelo urbano y las grandes líneas de desarrollo local. Clasifica el suelo, establece los elementos de la estructura general y orgánica del territorio; divide el suelo urbano en distritos y delimita los sectores en suelo urbanizable; fija las áreas de reparto y aprovechamiento tipo, incluyendo los elementos susceptibles de protección; y determina también las previsiones temporales de desarrollo y ejecución de la política urbanística. El PXOM debe incluir, además, dos documentos esenciales: el estudio del medio rural y un análisis del modelo de asentamiento poblacional, que tiene por finalidad plasmar la incidencia de la actividad urbanística sobre los elementos físico-naturales del paisaje. Además del PXOM, existen en Galicia las *Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento (NS)*, que están previstas en la *Lei 9/2002* como un medio para que los municipios sin PXOM tengan por lo menos un instrumento orientador del uso del suelo. Este instrumento es un sistema de regulación auxiliar y limitado al ordenamiento del suelo urbano, incluyendo el de núcleo rural y del suelo rústico en municipios pequeños (por debajo de 25.000 habitantes), con una baja densidad demográfica y dedicados, fundamentalmente a actividades relacionadas con el sector primario (ALDREY VÁZQUEZ, 2007).

A pesar de ser estos los dos tipos de planeamiento municipal de carácter urbanístico reconocidos por la ley vigente, en los municipios gallegos aparecen otras figuras o instrumentos de ordenación urbanística, herederos de legislaciones anteriores que se retrotraen incluso a la *Ley del Suelo de 1975*. Además, el plazo de cuatro años que había establecido la *Lei 9/2002* para que las entidades municipales adaptasen su planeamiento urbanístico a las nuevas disposiciones venció hace nueve años, y muchos ayuntamientos gallegos no se han acomodado a la normativa urbanística y ambiental vigente.

En la figura 5 podemos ver como además de estas dos figuras mencionadas existen otros tipos de instrumentos urbanísticos: *planes generales de ordenación urbana (PGOU)*, *delimitación de suelo urbano (DSU)* y *planes de ordenación del medio rural (POMR)*. Los PGOU son los planes urbanísticos precedentes a los PXOM (PGOM en castellano), vigentes aún en once municipios gallegos (3,5 %), superando todos ellos ampliamente los plazos que se estableciera en los propios documentos para su revisión y superación, pero que por diferentes vicisitudes continúan vigentes. En todos estos casos se está en fases avanzadas de tramitación de nuevos PXOM, la mayor parte de ellos aún sin aprobar por conflictos de interpretación con la Administración autonómica. Por su parte, la DSU era el instrumento mínimo de planificación. Tenía como finalidad la delimitación de suelo urbano (quedando el resto como no urbanizable). Se empleaba en municipios con escasa problemática urbana y territorial, adoptando, en este caso algunas determinaciones relativas a los equipamientos y espacios libres. Esta figura está aún vigente en diecinueve municipios (6 %), la mayoría situados en las provincias de Lugo y Ourense, y sólo la mitad de ellos están tramitando un PXOM. En lo que respecta al *Plan de Ordenación del Medio Rural (POMR)* cabe apuntar que es un instrumento que sigue vigente y que nació con la *Lei 1/1997 do Solo de*

Galicia. Se aplica en el ámbito municipal de aquellos territorios de baja complejidad urbanística. Debe constar de un estudio del medio rural y del sistema de núcleos de población (urbanos y rurales). Orientado al establecimiento de medidas de protección del territorio y del paisaje y a facilitar la edificación y desarrollo de los núcleos a través de planes especiales de mejora del núcleo o del medio rural (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1999). Son nueve (2,6 %) los municipios que cuentan con esta figura (siete ourensanos y dos pontevedreses) y sólo dos iniciaron los trámites para dotarse de un PXOM. Otro hecho muy significativo es la alta cantidad de entidades municipales que carecen de figura alguna de planeamiento, cuarenta y dos (13,3 %), que aunque en su mayoría son ayuntamientos regresivos en lo económico y demográfico, muestra de forma clara la escasa importancia que el urbanismo tuvo tradicionalmente en Galicia. Por lo que atañe a las NS, son ciento nueve los municipios que las tienen como instrumento urbanístico (34,6 %), si bien más de la mitad están tramitando un PXOM en la actualidad. Finalmente, el PXOM fue adoptado como norma de planeamiento urbanístico en ciento diecisiete concejos (37,1 %), que son los que realmente cumplen la legislación vigente en cuanto a planeamiento municipal. Además, debemos apuntar que ocho municipios tienen anulada su legislación urbanística por mandato judicial o suspendida por la Administración autonómica, por diferentes incorrecciones en el modo de aplicarla.

Si esto es lo que ocurre a escala municipal con el planeamiento urbanístico, la situación no fue mucho más halagüeña en la escala regional hasta el año 2011, momento hasta el que hubo una incapacidad manifiesta para aprobar unas DOT, que como la propia *Lei de Ordenación do Territorio de Galicia* indica, deberían proponer una acción territorial integral, buscando el equilibrio, la calidad ecológica y medioambiental y aprovechar todas las potencialidades territoriales de la Comunidad.

A comienzos de 2011 fueron aprobadas finalmente, trece años más tarde de comenzar su redacción tras una larga y compleja tramitación (un primer documento de *Hipótesis del Modelo Territorial* y sendos *Avances*, en 2004 y 2008, hechos por gobiernos de distinto color político) (FERNÁNDEZ PRADO, 2007), pero sin el consenso deseable. Las DOT recogen la estructura de los asentamientos en Galicia, buscando, según se cita en el documento, y ya se ha indicado con anterioridad en este trabajo, el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades, contemplando la articulación de las relaciones entre el campo y la ciudad; estableciendo las grandes prioridades en infraestructuras y potenciando la protección de la naturaleza y el patrimonio cultural, buscando el desarrollo sostenible. Pese a estas loables intenciones, lo cierto es que no se ha entrado a fondo en cuestiones clave como la delimitación de las áreas metropolitanas y regiones urbanas, seguramente para evitar la contestación desde los localismos y una confrontación abierta con las opciones políticas de la oposición, además de establecer un modelo territorial basado en buena medida en la malla de comunicaciones terrestres. Por su parte, el POL, aprobado al mismo tiempo que las DOT, es el primer *Plan Territorial Integrado*, es decir, de ámbito subregional, impecable en su realización técnica y que abre unas buenas expectativas de lograr una protección y buen hacer territorial en el ámbito costero de Galicia.

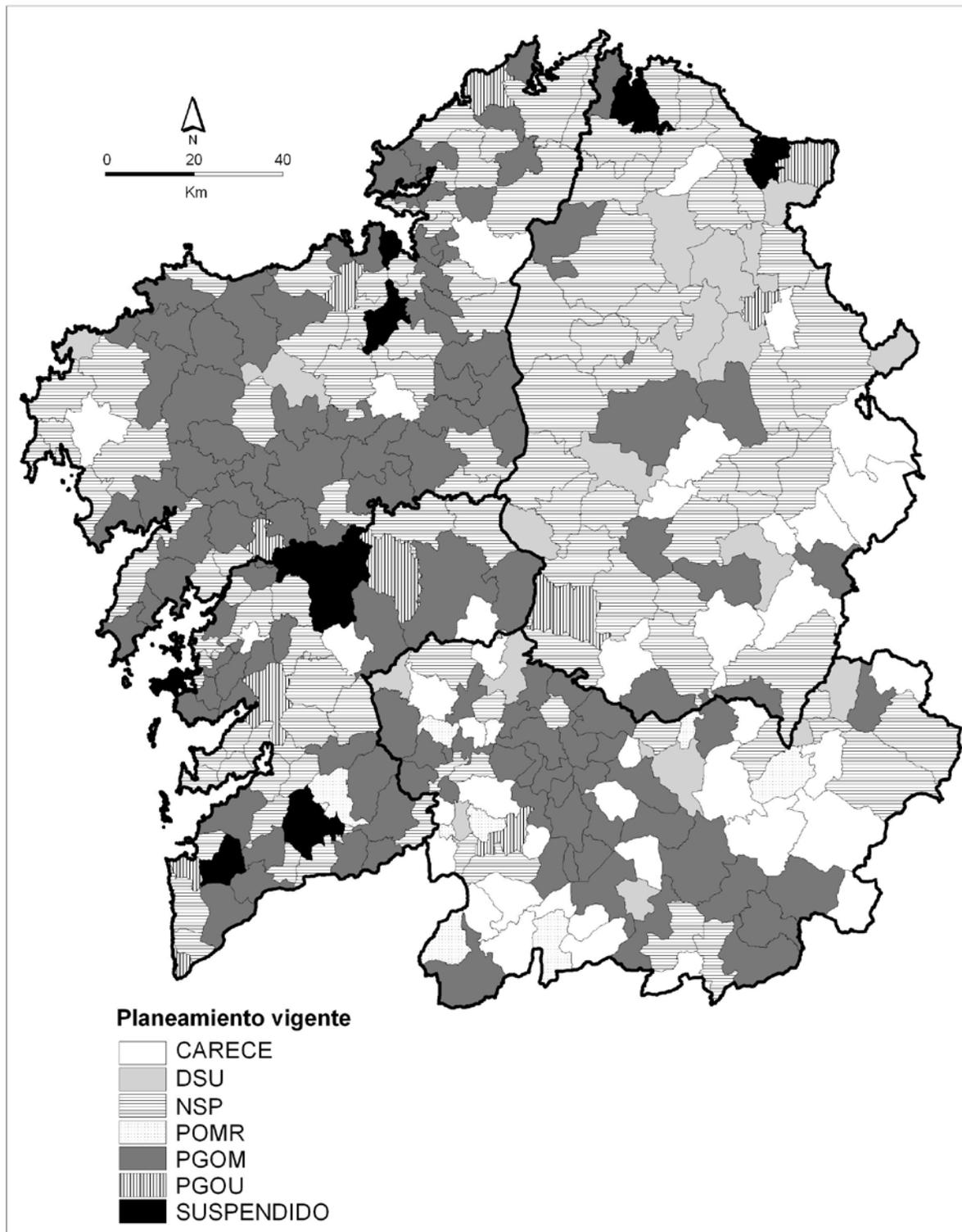


Fig. 5.- Planeamiento urbanístico municipal vigente en Galicia (25 de junio de 2011).

Fuente: Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. Xunta de Galicia.

5. Conclusión.

Se ha abierto un nuevo camino en la ordenación territorial de Galicia, la aprobación de los instrumentos básicos que deben de regir el desarrollo territorial sostenible así lo anuncia. Se está trabajando además, de manera ardua, en la compatibilidad estratégica de las diferentes acciones con incidencia territorial, para lograr que se cumplan los principios establecidos en las DOT y en el POL. Afortunadamente se ha abierto la senda para lograr un desarrollo más equilibrado del espacio gallego, para poner en marcha unas políticas más eficientes en el ámbito administrativo y de la gobernabilidad, para conseguir desarrollo regional y local, para un desarrollo sostenible en lo ambiental, para conservar y valorizar el paisaje y para preservar el amplio patrimonio natural y cultural que posee Galicia.

En otra escala, la municipal, es necesario sin embargo un cambio trascendental en la manera de entender el urbanismo. Y aquí reflexionamos no sólo pensando en Galicia, sino en general en el modelo que ha caracterizado el devenir territorial de nuestro Estado. La coyuntura actual de parálisis de la actividad constructiva debiera servir de acicate para que se pueda cambiar el modelo de consumo de espacio y de crecimiento incontrolado y especulativo de la actividad constructiva. Es necesario, en este sentido, modificar el modelo de financiación municipal, para que deje de ser dependiente de los ingresos (en muchas ocasiones con porcentajes sobre el presupuesto total de absoluta supeditación) que le ha venido generando la febril actividad urbanística que han vivido hasta el año 2008.

Se hace necesario reconducir la situación y lograr una acción participativa y constructiva de la ciudadanía y de las diferentes opciones políticas para una cimentación adecuada de la Galicia del futuro. Se ha de valorar el territorio como patrimonio, recurso y soporte. A partir de estas premisas es desde donde se puede construir una política coherente de ordenación del territorio que ofrezca soluciones a la crisis y a las carencias estructurales, para apoyarse en las muchas potencialidades existentes.

6. Bibliografía

ALDREY VÁZQUEZ, J. A. & RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2010). Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. In R. Rodríguez González (Dir.), *Territorio. Ordenar para competir* (pp. 185-205). A Coruña: Netbiblo.

ALDREY VÁZQUEZ, J. A. (2007). A ordenación do territorio en Galicia e o Norte de Portugal: competencias e desenvolvemento. *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galiza-Norte de Portugal*, 11, 37-53.

ALONSO LOGROÑO, M^a.P. & LOIS GONZÁLEZ, R.C. (1997). Proceso de industrialización y organización del espacio en un territorio periférico: Galicia. *Boletín de la AGE*, 24, 147-169.

BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006). *La Ordenación del Territorio en España*. Sevilla: Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes and Universidad de Sevilla.

DÍAZ LEMA, J.M. (1989). *Derecho urbanístico de Galicia*. Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia.

FARIÑA JAMARDO, J. (1990). *Os concellos galegos. Parte xeral*. A Coruña: Fundación Barrié de la Maza.

FERNÁNDEZ PRADO, M. (2007). Perspectivas de la Ordenación del Territorio en Galicia. Consecuencias para la Administración Local. *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*, 11, 77-96.

GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002). *Territorio y nacionalismo. La construcción geográfica de la identidad gallega*. Santiago de Compostela: Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo, Xunta de Galicia.

Grupo ADUAR (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona: Ariel Referencia.

LOIS GONZÁLEZ, R.C.; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.; SANTOS SOLLA, X. M. & SOMOZA MEDINA, J. (2001). Galicia y la polisemia del término regional. *Boletín de la AGE*, 32, 209-227.

MELLA MARQUÉS, X.M. (1980). Fundamentos teóricos para un ensaio da Comarcalización de Galicia. *Revista Galega de Estudos Agrarios*, 3, 85-110.

MELLA MARQUÉS, X.M. (1983). Un análisis de componentes principales y de contigüidad espacial para la determinación de comarcas homogéneas: una aplicación al caso de Galicia. *Revista Estudios Regionales*, 12, 99-138.

PRECEDO LEDO, A. (1974). Galicia: Red urbana y Desarrollo Regional. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, CX, 1-12.

PRECEDO LEDO, A. (1987). *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

PRECEDO LEDO, A. (1994). *Desenvolvemento territorial e planificación comarcal. O plan de desenvolvemento comarcal de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1999). Normativa urbanística e de ordenação do territorio na Galicia. *Cuadernos de Geografía da Universidade de Coimbra*, 8, 85-195.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2007). Sobre a necesidade da ordenación do territorio. *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*, 11, 9-22.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2009). Hacer ciudad como acción pública. In R. Rodríguez González (Dir.): *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas* (pp. 151-195). A Coruña: Netbiblo.

SOUTO GONZÁLEZ, X.M. (1988). *Xeografía Humana*. Vigo: Galaxia.

VVAA (2006). *Feísmo? Destruír un país*. Ourense: Difusora das Letras, Artes e Ideas.