

EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN GALICIA

RUBÉN C. LOIS GONZÁLEZ

El inicio de todos los textos que escribo sobre el tema de la historia reciente de la ordenación y la planificación territorial en Galicia es el mismo: hay que referirse a un fracaso. El fracaso aparece como calificativo cuando la creación de una Comunidad Autónoma propia se había fijado como uno de sus principales objetivos organizar por fin de forma conveniente el territorio, una vez liberada de normas urbanísticas o administrativas pensadas desde una realidad alejada.

Por una parte, el origen de la división municipal y provincial había sido totalmente extraño a las formas que la sociedad gallega había adoptado para asentarse y convivir en el territorio. De alguna manera, la escala supralocal representada por las comarcas y la comunitaria que aún se mantenía en las parroquias debía reconocerse. Por otra, la lectura estrictamente urbanística y constructiva de las leyes del suelo estatales tenía que abrir paso a leyes autonómicas que regulasen de manera más eficiente los miles de aldeas y pequeños núcleos rurales dispersos por las cuatro provincias. Unas normas propias que sirviesen para controlar de forma efectiva la imparable urbanización difusa que se extendía en las áreas costeras y alrededores de las ciudades principales.

Sin embargo, ninguno de estos dos ámbitos de actuación requeridos a la naciente autonomía se ha resuelto de forma mínimamente satisfactoria. El mapa político-administrativo se mantiene en lo sustancial inalterado, después del fracaso de la comarcalización, la progresiva desaparición de la vida parroquial y el bloqueo de las experiencias metropolitanas. El municipio continúa siendo el único territorio desde donde se regulan los usos y las clases del suelo, independientemente de su eficiencia y al margen de procesos de crecimiento continuos que operan en numerosas escalas supralocales. También lo provincial se resiste a morir en las diputaciones, aunque este ámbito nunca se haya pretendido como adecuado para la ordenación del territorio.

En el plano estrictamente planificador, las leyes de urbanismo se han sucedido en una dinámica donde la permisividad constructiva apenas se ha



Almeiras, Culleredo. Foto: Toni García, 2005.

moderado. El suelo es urbano y sobre todo urbanizable o rústico, pues todo se resume en la obtención de plusvalías inmobiliarias, no en la definición de modelos territoriales adecuados y sostenibles. Galicia ha ido a la cola de las Comunidades españolas en cuanto a aprobación de leyes y directrices de Ordenación Territorial. El recurso a las escalas supralocales, comarcales o metropolitanas para planificar se ha dejado en un plano muy secundario. Sin lugar a duda, una amplia mayoría de gobiernos conservadores que se han sucedido al frente de la Xunta de Galicia han sostenido un mapa municipal rentable a sus intereses electorales y han respondido a las demandas permanentes de ordenación del territorio con una lectura casi exclusivamente urbanística del suelo. De esta forma, se atienden las peticiones de dos grupos evidentes de respaldo al poder político (los propietarios y los promotores), mientras los contrastes en la ocupación del territorio, el mantenimiento de un modelo territorial desequilibrado

y algunas manifestaciones de colapso (como los incendios forestales persistentes) permanecen hasta la actualidad.

Evolución legislativa

Desde una perspectiva cronológica y legislativa los más de cuarenta años de autonomía se han resuelto en una sucesión (quizás exagerada) de leyes del suelo, frente al carácter poco efectivo de las normas de ordenación o reconfiguración del territorio. Así, Galicia fue la segunda Comunidad tras Cataluña en aprobar una Ley de adaptación de la estatal del suelo (LASGA) en 1985. A la misma le seguirían las leyes del suelo de 1997, 2002 y 2016. Por si fueran pocos los cambios en la norma, que sigue considerando al territorio como un espacio transformado, que puede continuar expandiéndose a través del suelo urbanizable y de la consolidación de suelo urbano y de núcleo rural en intervenciones limitadas, cabe recordar que la Ley de 2002 sufrió hasta cinco modificaciones



Vilanova dos Infantes, Ourense. Foto: Toni García, 2022.

(2004, 2007, dos en 2008 y 2010), en una espiral poco comprensible para los resultados que se han llegado a obtener. En esta secuencia todavía se puede afirmar que, a pesar de los esfuerzos contemplados en la Ley más reciente, de 2016, la mayoría de los municipios se muestra incapaz de adaptar sus planes a los sucesivos cambios legales y un número de pequeños territorios rurales continúa sin disponer de un Plan Básico. Se impulsó la realización de muchos de estos documentos, pero pocos han podido alcanzar una aprobación definitiva. Como conclusión, es posible extraer dos ideas. Una, los intentos sucesivos, siempre moderados y excesivamente respetuosos con el derecho a la propiedad privada y a la capacidad de promover urbanización, apenas han resuelto ningún problema de gestión integrada del territorio o de contención de todo tipo de desmanes urbanísticos. El planeamiento en su formulación clásica no ha funcionado y apenas muestra alternativas de futuro. Por otra parte, la concepción urbanística dominante en los planes ha contribuido a desarticular los espacios rurales y a acrecentar los desequilibrios entre una Galicia de altas densidades y otra en proceso de vaciamiento.

En nuestra opinión, las insuficiencias históricas de las leyes de suelo habrían podido resolverse (y así se ha actuado con éxito en otros territorios como el País Vasco) implementando leyes y directrices de Ordenación del Territorio efectivas para asegurar una planificación a escala supralocal, que guíe tanto las intervenciones urbanísticas (clasificación genérica del suelo y fijación de los límites de preservación) como la dotación de equipamientos, al tiempo que establezca los principales criterios que regirán el modelo territorial de cada área delimitada. Sin embargo, la Ley de Ordenación de 1995 apenas fue desarrollada por unas Directrices indicativas aprobadas en 2011, de calidad mediocre y sin ninguna consecuencia práctica en el ordenamiento territorial. El modelo tampoco ha funcionado, ni siquiera con la redacción del Plan de Ordenación del Litoral, que no ha producido resultados efectivos. Como consecuencia de todo esto la Xunta de Galicia ha aprobado una nueva Ley de Ordenación de Territorio a comienzos de 2021, documento que parece querer superar las insuficiencias del anterior. No obstante, quizás por la secuencia de crisis pandémicas, relevo en la presidencia del gobierno y elecciones, todavía no se han elaborado unas nuevas DOT en Galicia. Como resultado, hoy en día se puede afirmar que la ordenación del territorio es inexistente como política pública autonómica, después de cuarenta años de existencia del Estatuto.

Paisaje y desarrollo urbano

El único progreso, todavía un tanto contradictorio, que se ha registrado en la política de planificación local y supralocal en estos últimos años se refiere al paisaje. En 2007 se aprobó la *Lei da Paisaxe de Galicia*, una de las primeras autonómicas de este tipo que se promulgaban en España, con la catalana y la valenciana. Desde el cambio de gobierno en 2009, aunque la política urbanística volvió hacia atrás y, como se ha comentado, se continuó con el modelo de aprobación de modificaciones puntuales y una Ley de Suelo clásica, en las mismas se ha mantenido la voluntad de respeto al paisaje. El urbanismo no se toca, la Ordenación se ignora, pero el control del crecimiento del rural y la apariencia del territorio, como forma blanda de afirmar que se pretende intervenir en el territorio, se defiende. Así, la Ley de 2016 introduce la obligatoriedad de incluir los catálogos de paisaje y medidas de protección en el contenido de todos los planes que se redacten. Además, en 2020 se publicó un Decreto con el Reglamento de Protección Paisajística, que trata de desarrollar de forma ordenada los contenidos de la *Lei da Paisaxe*, y en 2021 se han redactado las *Directrices da Paisaxe de Galicia*, un documento farragoso y reglamentista de 234 páginas, que nos devuelve a una concepción anticuada con exceso de normas sobre cómo hay que tratar fachadas, volúmenes y aspectos externos de la urbanización, en una interpretación que ignora el auténtico significado de paisaje, como imagen visual de un territorio que nosotros percibimos, que nos genera satisfacción o desasosiego, porque expresa el cuidado de la sociedad sobre el espacio en el que vive.

El breve repaso abordado sobre la planificación territorial en Galicia siempre refleja la insuficiencia de las políticas implementadas por la Comunidad Autónoma para ordenar el territorio, animar una gestión urbanística de calidad, y evitar los impactos ambientales severos. De forma complementaria, todas las medidas tomadas han reforzado el crecimiento polarizado en torno a las ciudades y el abandono del rural. La filosofía que anima las leyes del suelo aprobadas ha sido el respeto absoluto a la propiedad privada y el respaldo decidido a la urbanización. Así, ha concluido con un estado del territorio en su conjunto peor en la actualidad que en los años 1980.

La negativa valoración de la planificación desarrollada en el período autonómico nos anima a formular una reivindicación explícita, apoyada por la mayoría de los urbanistas y expertos, de que las políticas del suelo, de ordenación del te-

territorio y de preservación ambiental deben cambiar en Galicia en el corto plazo. Cabe defender un amplio consenso para conseguir un conjunto básico de mudanzas entre las que destacamos: la aprobación de Directrices de Ordenación del Territorio que refuercen la escala supralocal y la regulación estricta de usos del suelo; la finalización de planes básicos en aquellos municipios que carecen hasta el momento de planeamien-

to; la implementación de medidas estrictas de control ambiental y calidad paisajística para toda la Comunidad; la creación de un observatorio permanente que evalúe la efectividad de la planificación territorial y urbanística, y que emita informes independientes con regularidad al menos anual. Entendemos que solo así se revertirá el desfavorable balance de las políticas autonómicas en estos ámbitos.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Rubén C. Lois, geógrafo, catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela. Cuenta con una activa participación en cuerpos profesionales, actualmente es vicepresidente de la Unión Geográfica Internacional. Ha trabajado para la administración pública y dirección de centros interinstitucionales. Autor de numerosas publicaciones sobre análisis territorial. Es parte del equipo de redacción de *Crítica Urbana*.