

EL PROBLEMÁTICO RECORRIDO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN GALICIA

RUBÉN C. LOIS GONZÁLEZ* y JOSÉ A. ALDREY VÁZQUEZ**

Recibido: 16-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 583-610].

PALABRAS CLAVE: Galicia, Ordenación del Territorio.

KEYWORDS: Galicia, Spatial Planning.

MOTS-CLES: Galice, Aménagement du Territoire.

RESUMEN

En el presente artículo se hace una aproximación al estado de la cuestión de la ordenación del territorio en Galicia. Se comienza con un repaso de las investigaciones habidas hasta la fecha sobre esta temática. A continuación se realiza un análisis pormenorizado de los retos actuales en materia de planificación territorial en Galicia, que debieran tener como referencia un marco normativo que, según la *Lei de Ordenación do Territorio de Galicia*, tendría que partir de unas Directrices de ámbito regional que, finalmente, serán aprobadas con un gran retraso y sin consenso en el año en curso. Ello contrasta con una desafortada producción legislativa en urbanismo, con sucesivas leyes del suelo, que lejos de suponer una asentada jurisprudencia, sólo indican la carencia de un acuerdo político mínimo 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.

ABSTRACT

This article looks at the current state of affairs in the sphere of spatial planning in Galicia. An initial overview of the literature published to date on this topic is followed by a detailed analysis of the present-day challenges facing spatial planning in Galicia, which should in theory be seen in the light of a regulatory framework which, according to the *Lei de Ordenación do Territorio de Galicia* (Galician Spatial Planning Act), would stem from a series of regional Guidelines that after much delay, and with no political consensus having been reached, are finally set to be approved this year. This contrasts sharply with the proliferation of town planning legislation, in the form of a succession of land laws which, far from producing a firmly-grounded jurisprudence, only point to the lack of a minimum level of political agreement in matters with a direct effect on the territory. The study concludes with a series of reflections on what should constitute the way forward regarding spatial planning in Galicia.

RESUMÉ

Dans l'article présent on réalise une approche sur la question de l'aménagement du territoire en Galice. On commence par une révision des études scientifiques connues jusqu'à présent sur le

*. Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago. rubencamilo.lois@usc.es

**.. Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago

sujet. Pour ensuite établir une analyse détaillée des défis actuels en matière d'aménagement du territoire en Galice ; des défis qui devaient prendre comme référence un cadre normatif et, d'après la Lei de Ordenación do Territorio de Galicia (Loi d'Aménagement du Territoire de la Galice), suivre des Directives d'ordre régional, qui vont être finalement approuvées avec un grand retard et sans consensus pour l'année en cours. Cela s'oppose à une production démesurée des lois sur l'urbanisme, avec les lois successives sur le régime du sol, qui, loin de supposer une jurisprudence stable, indiquent le manque d'un accord politique minima dans les questions qui touchent de manière directe le territoire. Pour conclure ce travail, on présente une série de réflexions sur quel doit être le chemin à suivre, dans le futur, en matière d'aménagement du territoire en Galice.

1. INTRODUCCIÓN

Por su localización en el extremo Noroeste de la Península Ibérica, su singularidad en el contexto español, y su personalidad histórica y cultural, Galicia siempre ha sido tratada como un territorio idóneo para implementar políticas integrales de Ordenación (LOIS, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, SANTOS Y SOMOZA, 2001). Esto sucedió así en el período tecnocrático del último franquismo y durante los años iniciales de la autonomía, cuando se opinaba que las estrategias de ordenación serían fundamentales para identificar los resultados del autogobierno recién estrenado. Se creía que una gestión del territorio próxima a los ciudadanos, implementada en clave propia, se convertiría en una de las señales de identidad más destacadas de la Comunidad Autónoma (del mismo modo que en Cataluña, Andalucía, etc., territorios también de enorme personalidad) (MELLA, 1980; PRECEDO, 1987; SOUTO, 1988). Sin embargo, después de treinta años de funcionamiento satisfactorio de la autonomía gallega, la Ordenación Territorio se mantiene como una asignatura pendiente. Tres decenios no han bastado para que Galicia haya comenzado a aplicar unas Directrices de Ordenación del Territorio propias; en la actualidad las Directrices están saliendo adelante en un parlamento dividido después de una tortuosa senda de debates, polémicas y aportaciones varias que no han logrado generar un consenso sobre las mismas. De forma semejante, el modelo urbanístico del país ha entrado en crisis, sin que se vea una salida razonable al mismo (LOIS, 2006), el desarrollo local y comarcal han encallado (como lo demuestra el hecho de que el legislativo gallego haya creado por acuerdo general una comisión que estudiará el agudo declive demográfico de las áreas rurales e interiores), y la ordenación del litoral también se ha convertido en lugar de fuertes pugnas, donde predominan las consignas políticas o sociales frente a la lógica del acuerdo razonable para tratar este espacio sensible. La Comunidad Autónoma de Galicia, en su trayectoria, ha contribuido a mejorar sensiblemente el funcionamiento de los servicios públicos, ha impulsado una política de infraestructuras que se traduce en notables avances en la conectividad y accesibilidad, ha favorecido la consolidación de un tejido industrial moderno y ha hecho más ricos a los residentes en las cuatro provincias. Sin embargo, ha fracasado en sus estrategias de ordenación territorial, aunque muchos profesionales (entre ellos de forma destacada los geógrafos) participen habitualmente en tareas de asesoramiento, parlamentarias y de gobierno, manteniendo una posición común básica sobre las cuestiones que se debían abordar y resolver.

En las siguientes páginas trataremos todo lo enunciado. Por una parte, nos interesará recordar como desde muy pronto Galicia se convirtió en un territorio privile-

giado para las políticas desarrollistas y de ordenación territorial. En segundo lugar, reflexionaremos sobre los retos de la Ordenación en el país, unos retos asumidos de forma coincidente desde posiciones ideológicas y profesionales diferenciadas. El tercer apartado se reserva a analizar la producción autonómica de leyes y normas de contenido territorial. Por último, y antes de la recapitulación final, vamos a caracterizar la situación presente, definida tanto por la incertidumbre urbanística (algo que comienza a ser común a muchas otras comunidades españolas) como por la incapacidad para aprobar unas Directrices de Ordenación del Territorio con amplio respaldo.

2. GALICIA, TERRITORIO POR ORDENAR: DE LA REGIÓN-PLAN DEL DESARROLLISMO A LAS PRIMERAS APROXIMACIONES DE LOS GEÓGRAFOS DE LOS AÑOS 1980

Como indicamos al comienzo, Galicia por sus características geográficas y locales dentro de España, siempre ha sido considerada un modelo perfecto de región cuyos problemas territoriales debían ser tratados conjuntamente. En buena medida esta realidad obedece a razones históricas, ya que Galicia se mantuvo como un Reino individualizado en el período de los Austrias, y la Real Audiencia y Capitanía General de Coruña conservaron su control sobre la totalidad del territorio en el XVIII y comienzos del XIX. El hecho de la preservación de la identidad regional obedece al carácter escasamente conflictivo del Reino, a su consideración como espacio poco accesible y alejado, y a la asociación secular entre Galicia y los conceptos de atraso económico y ruralidad muy marcada, que todavía animarán las primeras interpretaciones rigurosas sobre la región (BEIRAS, 1972; GARCÍA FERNÁNDEZ, 1975; BOUHIER, 1979). Sin duda, la cohesión de Galicia y el carácter policéntrico de su sistema urbano explican ciertos conflictos cuando se acometió la división provincial centralizadora en 1833 (el descontento de Santiago ante su marginación, que lo convertiría en un foco de conspiración carlista durante tiempo, y las pugnas entre Pontevedra y Vigo por la capitalidad, que no llegaron a más). Sin embargo, el principal problema asociado a esta organización territorial de nueva planta fue la eliminación de la parroquia y su obligatoria agrupación en municipios artificiales desde donde se construyó el poder local (FARIÑA, 1990; XUNTA DE GALICIA, 2009). La crítica a lo provincial y a lo municipal sería una constante del pensamiento *galeguista* nacido en los 1840, mientras se afirmaba Galicia como unidad articulada por comarcas y ciudades en un pensamiento muy querido por los autores de la Xeración Nós (con el geógrafo Otero Pedrayo a la cabeza), que impregnará el contenido del primer Estatuto de Autonomía aprobado en 1936 (GARCÍA ÁLVAREZ, 2002).

El período inmediatamente posterior a la Guerra Civil no puede calificarse bajo ningún concepto como una etapa en la que la Ordenación del Territorio estuviese presente en un aparato estatal muy poco competente y que carecía de casi todo. No obstante, quizás por el carácter de región periférica y bien individualizada de Galicia, quizás por el origen gallego del Dictador, el Instituto Nacional de Industria (INI), asumió una política de industrialización dirigista que se tradujo en el impulso de la

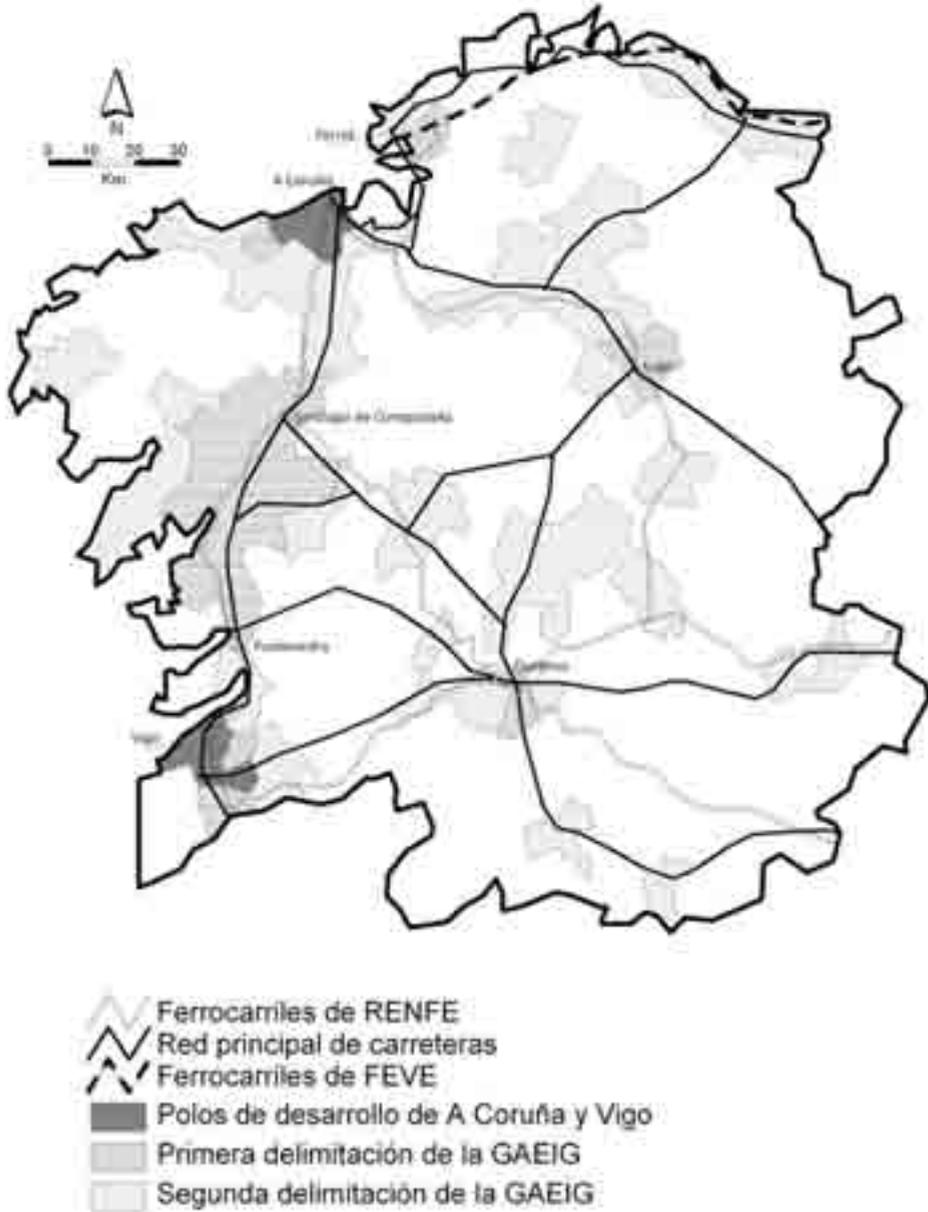
térmica de As Pontes, el gran astillero naval público de Bazán en Ferrol, la Fábrica de Armas de A Coruña, la Celulosa de Pontevedra, la creación de la Zona Franca del puerto de Vigo, al mismo tiempo que se fomentaba el aprovechamiento intensivo de los recursos hidroeléctricos de las cuencas del Miño y del Sil (ALONSO Y LOIS, 1997). Esta dinámica, junto a la consolidación del grupo Barrié de la Maza en A Coruña (Banco Pastor, la eléctrica FENOSA, etc.) y del Fernández en Vigo (centrado en la industria agroalimentaria de O Porriño-Vigo, etc.), dibujan un panorama de impulso a la industrialización y a un crecimiento urbano polarizado en las áreas litorales de la fachada Oeste del territorio. Una concentración del crecimiento ratificada por las políticas del I y II Planes de Desarrollo que hicieron posible primero el nacimiento de los Polos de A Coruña-Arteixo y Vigo-O Porriño, y después de Vilagarcía de Arousa, cuyas dimensiones acabarían siendo mucho más modestas (ALONSO Y LOIS, 1997). En todo este período la política territorial del Estado Español procuraba favorecer la corrección de los grandes desequilibrios regionales constatados y Galicia como territorio atrasado se convirtió en beneficiaria de una serie de iniciativas de industrialización, que se resolvieron en un acrecentamiento de los contratos intrarregionales, entre los centros urbanos de A Coruña (y Ferrol) y Vigo (y Pontevedra y la ría de Arousa), y el resto del país. Como nos recuerda A. Precedo, esta realidad territorial ya aparecía recogida en la delimitación de áreas metropolitanas españolas que emprendió la Dirección General de Urbanismo en 1960 (con posterior revisión de 1967), y que identificaba para Galicia la de A Coruña (junto a la que se añadiría Ferrol) y la de Vigo (con Pontevedra) (PRECEDO, 1987). Toda esta interpretación de Galicia como un conjunto territorial unitario necesitado de crecimiento económico y diversificación productiva, que a la postre generaba nuevos desequilibrios territoriales, fue sustituido a mediados de los 1970 por una auténtica política de Ordenación del Territorio, cuyos primeros exponentes fueron el III Plan de Desarrollo y la formulación, que no pasaría de ser un proyecto, del Plan de Ordenación Territorial regional redactado al amparo de la Ley del Suelo de 1976 (PRECEDO, 1987).

De hecho, el III Plan de Desarrollo aprobado en los últimos compases del franquismo eligió a Galicia como uno de los territorios preferentes sobre los que plasmar sus nuevas concepciones de *desarrollo regional*. Mediante un decreto de 1975 se creaba la Gran Área de Expansión Industrial de Galicia (GAEIG), con una vigencia de diez años y que suponía transferir al conjunto de las cuatro provincias las políticas que en planes anteriores habían quedado circunscritas a las ciudades beneficiadas por la puesta en marcha de Polos de contenido preferentemente industrial. La GAEIG apenas estuvo operativa, ya que los avatares de la transición democrática y de la reorganización político-administrativa del Estado surgido de la Constitución de 1978, hicieron primero que pasase a depender del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (en 1978) y que sus beneficios se extendiesen al conjunto de la Comunidad Autónoma en 1983 (PRECEDO, 1987), justo cuando las competencias ordenadoras ya correspondían al recientemente estrenado autogobierno de Galicia. Sin embargo, y como se desprende de la Figura 1, la GAEIG comenzaba a esbozar el eje urbano atlántico, que de Norte a Sur (desde Ferrol a la frontera portuguesa) concentra la población y la capacidad de generar riqueza del territorio, reafirmaba el papel de Lugo y Ourense (y sus peri-

ferias) en su papel función de núcleos urbanos centrales del interior, y contemplaba nuevos espacios de desconcentración industrial en comarcas inicialmente rurales con buena accesibilidad o cierto dinamismo endógeno (Lalín, Pontearreas, Verín, Xinzo de Limia, Valdeorras, A Terra Chá, A Mariña lucense, etc.). Como se refleja en el mapa, la elección de estos espacios privilegiados se relacionaba con la articulación de los principales ejes de carreteras (y la naciente Autopista del Atlántico) y ferroviarios. Por lo que respecta al Plan Galicia inspirado en la Ley del Suelo de 1976, personas próximas a su elaboración señalan que se trataba más de un plan sectorial y de transportes que auténticamente ordenador, por lo tanto todavía muy influido por los principios del *desarrollo regional*. En todo caso, es muy interesante comprobar como se definían 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) (Figura 2). Este planteamiento, como vamos a analizar, unido al papel que se le empezaba a otorgar a las villas que distribuidas por todo el territorio ejercían como centro comarcal, tendría una enorme influencia en los trabajos que los especialistas en Geografía, Economía regional y Ordenación del Territorio elaborarían en los 1980, coincidiendo con el inicio de la autonomía y que todavía en la actualidad mantienen un indudable influjo sobre los debates ordenadores que de manera continua se producen en Galicia.

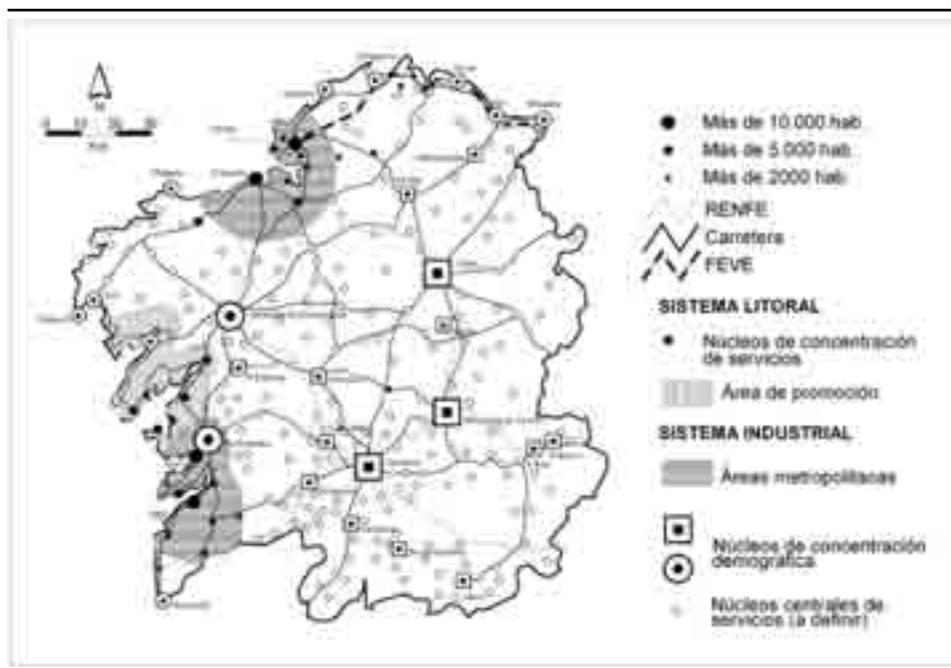
Entre los principales especialistas que hace aproximadamente veinticinco años comenzaron con el debate y las propuestas de Ordenación del Territorio en las provincias gallegas, destacan tres nombres: los geógrafos A. Precedo y X.M. Souto, y el economista X.M.^a Mella. En los tres casos se coincide en el carácter innovador de su obra (frente a la lectura ruralista hegemónica del país, se defendía su articulación a partir de una dominante urbana), la recuperación de algunos principios del pensamiento *galeguista* histórico (la defensa de la realidad comarcal), la constatación de que ordenación territorial y urbanismo se manifestaban como dos realidades entrelazadas, y la interpretación de Galicia como un sistema de ciudades policéntrico, con un eje litoral que iba afirmando su preeminencia. En primer lugar, A. Precedo analizó de forma pionera estas cuestiones en su artículo «Galicia: red urbana y desarrollo regional» (PRECEDO, 1974), colaboró en el gabinete de estudios de los últimos planes de desarrollo (como una parte de la escuela de J.M. Casas Torres) y tras su asentamiento definitivo en Galicia se ha centrado en elaborar una propuesta de organización territorial basada en el sistema urbano y la organización comarcal del territorio, que explicitó en 1987 (PRECEDO, 1987). Por su parte, el economista X.M.^a Mella Marqués a comienzos de los 1980, y antes de su instalación definitiva en Madrid, desarrolló una serie de principios ordenadores, bajo el título reiterado de comarcalización de Galicia (MELLA, 1980 Y 1983). En los mismos, con un criterio de agrupación de datos siguiendo una metodología cuantitativa, diferenciaba: regiones anisotrópicas, esto es, que crecen 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 de Lugo), y homogéneas, sobre todo espacios rurales regresivos, donde no existía un auténtico núcleo articulador de todo el espacio (las Sierras Orientales y Sudorientales).

Figura 1. Estructura territorial de los planes regionales de industrialización



Fuente: Precedo Ledo (1987).

Figura 2. *Sistema Litoral y Rural del Interior. Propuesta de vertebración según el Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia*



Fuente: Precedo Ledo (1987).

Cabe decir que el término región se utiliza en el sentido de agregación de varias comarcas próximas entre sí, que presentan problemas territoriales semejantes o forman parte de la misma área de influencia urbana. También que su propuesta trataba de plantear un objetivo de reequilibrio territorial en Galicia, para lo cual los espacios rurales más deprimidos dispondrían de entidades comarcales (o regionales) con competencias, para facilitar el desarrollo endógeno (MELLA, 1980). Por último, X.M. Souto formuló una metodología de territorialización del área de Vigo (SOUTO, 1983), que partía de una convicción sobre la lógica urbana que organizaba el país, la importancia de los fenómenos de difusión ciudadana y, coincidiendo con X. M.^a Mella, la trascendencia que una regionalización auspiciada por el nuevo marco político creado podría tener una estrategia de desarrollo territorial autogenerado. Del mismo modo, unos años más tarde X.M. Souto fue el primer autor en integrar en un pequeño libro dedicado a la Geografía de Galicia dos capítulos reservados a esta cuestión y titulados: «La organización del territorio. El modelo de articulación territorial» y «La ordenación local del territorio en Galicia» (SOUTO, 1987). En los mismos se coincidía con los planteamientos formales de los documentos aprobados en los 1970, pero en un contexto de reivindicación de un sistema urbano-territorial propio, necesitado de gestión desde el propio país.

Sobre la necesidad de ordenar (comarcalizar) el territorio también se plantearon otros trabajos geográficos, quizás un poco más taxonómicos y que tendrían una influencia limitada (entre ellos, MIRALBÉS, RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, VILLARINO Y ARMAS, 1983). En el ámbito de la arquitectura o la ingeniería las aportaciones académicas han sido más tardías (desde los años 1990), si bien numerosas consultoras han utilizado desde los primeros años de gobierno autonómico muchas ideas tanto de los autores reseñados como de la planificación del tardofranquismo y primeros compases de la democracia. Por lo general, la Ordenación del Territorio (y el urbanismo) han eclosionado como preocupaciones académicas a partir de los 1990, englobando los trabajos y propuestas prácticas de los autores reseñados, de geógrafos más jóvenes (R.C. Lois, R. Lueje, R. Rodríguez, J.A. Aldrey, etc.), de algunos arquitectos e ingenieros (J.L. Dalda, M. Gallego, X.L. Martínez, C. Nárdiz, etc.), y en menor medida de economistas y sociólogos (D. Pino, A. Viña, A. Meixide, etc.). En todos los autores subyacen unas preocupaciones territoriales similares sobre la ordenación de la Comunidad Autónoma, que se han transmitido a los debates políticos y a numerosos documentos oficiales, y que pasaremos a enunciar.

3. LOS RETOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN GALICIA

El conjunto de planes y de estudios territoriales a los que nos hemos referido, coinciden en plantear una serie de problemas o desajustes que han afectado y afectan a Galicia y que, por lo tanto, se han convertido en los principales retos a superar por las políticas ordenadoras. En primer lugar, cientos de estudios académicos y profesionales han definido a las cuatro provincias como un territorio secularmente atrasado, necesitado de converger con las restantes regiones españolas y europeas en capacidad productiva y renta por habitante. Las teorías del atraso han alcanzado enorme popularidad (como la de Beiras, 1972, iniciadora del actual movimiento nacionalista de inspiración socializante), y se repiten en los discursos públicos pronunciados tanto por las autoridades de Santiago como por las de Madrid. A este respecto, conviene recordar que después de la crisis del *Prestige*, cuando el gobierno de Aznar celebró su Consejo de Ministros en A Coruña, este político conservador insistió en formular para el territorio un conjunto de medidas integradas de mejora del sistema productivo y de las infraestructuras (el denominado Plan Galicia), con el fin de corregir la marginación secular de esta tierra. La superación del atraso estuvo presente en los fundamentos ideológicos de los contenidos que los Planes de Desarrollo implementaron en Galicia, también del Plan de Accesos del año 1970. Hoy en día, las medidas de impulso a la actividad económica y convergencia en el marco de la Unión Europea se suelen recoger en los Planes de Desarrollo Rural (PDR) y Programas Operativos, tratando de ajustarse a las previsiones de la política comunitaria. El atraso debe superarse mediante acciones tendentes a la diversificación económica (especialmente en el rural), la movilización de las capacidades endógenas, el impulso a una serie de sectores estratégicos para la Comunidad (la industria automovilística, agroalimentaria, de la moda, de transformación de la madera, innovadora en telecomunicaciones y construcción naval, etc.), la

recuperación patrimonial y paisajística, y la corrección de los desajustes demográficos más evidentes (envejecimiento acentuado, secuelas de la emigración masiva en muchos lugares, escaso dinamismo poblacional, etc.) (XUNTA DE GALICIA, 1986, 1995 Y 2007). Todos estos objetivos han tratado de ser cubiertos con los abundantes fondos comunitarios que hasta hace poco se destinaron a Galicia. Sin embargo, una gestión aquejada de clientelismo, la escasa calidad de muchos proyectos de intervención a escala local o simplemente la magnitud de los problemas, justifican que los resultados obtenidos se tilden de mediocres. Galicia no ha perdido posiciones en lo referente a su nivel de desarrollo a escala española o europea, pero tampoco ha progresado de forma apreciable.

Directamente asociado al reto anterior, la Comunidad Gallega siempre ha presentado agudos problemas de aislamiento con el resto de España, lo que unido a una frontera con Portugal bastante impermeable durante años, trazaba un escenario de escasa accesibilidad al territorio. De hecho, muchos autores sostienen que la preservación de una lengua y cultura propias tan arraigadas hasta el presente se consiguió por la ineficiencia de un Estado central, que sólo en 1957 logró terminar el ferrocarril que unía Vigo con Madrid (el de A Coruña se fue completando en el tránsito del XIX al XX) y de unas carreteras mínimamente dignas con el Plan de Accesos materializado al final del período franquista. Por todo esto, desde la época de la Restauración los diputados gallegos en Cortes coinciden en reivindicar mejores comunicaciones con el resto de la Península Ibérica, paso previo a la definición de una red viaria interna que permita articular de forma definitiva el conjunto del territorio del país. En primer lugar, la culminación de las Autovías Madrid-A Coruña y Madrid-Vigo, facilita una conexión terrestre con el centro de España, lo que unido a la disposición meridiana de la Autopista del Atlántico ha hecho posible la conformación de un eje urbano desde Ferrol hasta la frontera portuguesa, que concentra lo sustancial de las áreas dinámicas de Galicia. Esta Autopista conecta con el sistema viario básico en la organización del litoral portugués, permitiendo una conectividad adecuada (por carretera) con Porto y Lisboa, entre otras. Hoy en día la gran demanda consiste en completar esta red estructurante con el tren de alta velocidad y prestaciones. La llegada del AVE se prevé para 2015 (Pacto del Obradoiro), si bien el funcionamiento de conexiones rápidas A Coruña-Vigo puede adelantarse y el enlace Vigo-Porto se ha suspendido *sine die* por la crisis financiera. Las ciudades de Lugo y Ourense gozan de buenas y rápidas comunicaciones por Autovía con A Coruña y Vigo, respectivamente, con lo que se establece un relativo orden jerárquico en el sistema urbano gallego. A su vez, un conjunto de pequeñas ciudades o villas cabecera comarcal accesibles, se han apoyado en este hecho para animar procesos de industrialización y diversificación económica de base endógena en los últimos decenios (Pontearreas, Lalín, Ordes, Betanzos, Xinzo de Limia, Vilalba, Verín, Sarria, etc.). En la actualidad, todavía falta concluir la Autovía Transcantábrica (que iniciada en 1973 puede alcanzar el record de retrasos en la finalización de vías de alta capacidad), que acortaría sensiblemente las distancias con Asturias, Cantabria, Euskadi y Francia, y reduciría el alejamiento (y la autonomía funcional) de la rica comarca de A Mariña lucense. También los ejes transversales de conexión (a través de León, Burgos, Aragón) no están completamente perfilados, ni el denominado acceso

central a Galicia que haría posible enlazar Valdeorras (O Barco, A Rúa, etc.), Monforte de Lemos y toda la Ribeira Sacra, con Santiago de Compostela y Lugo.

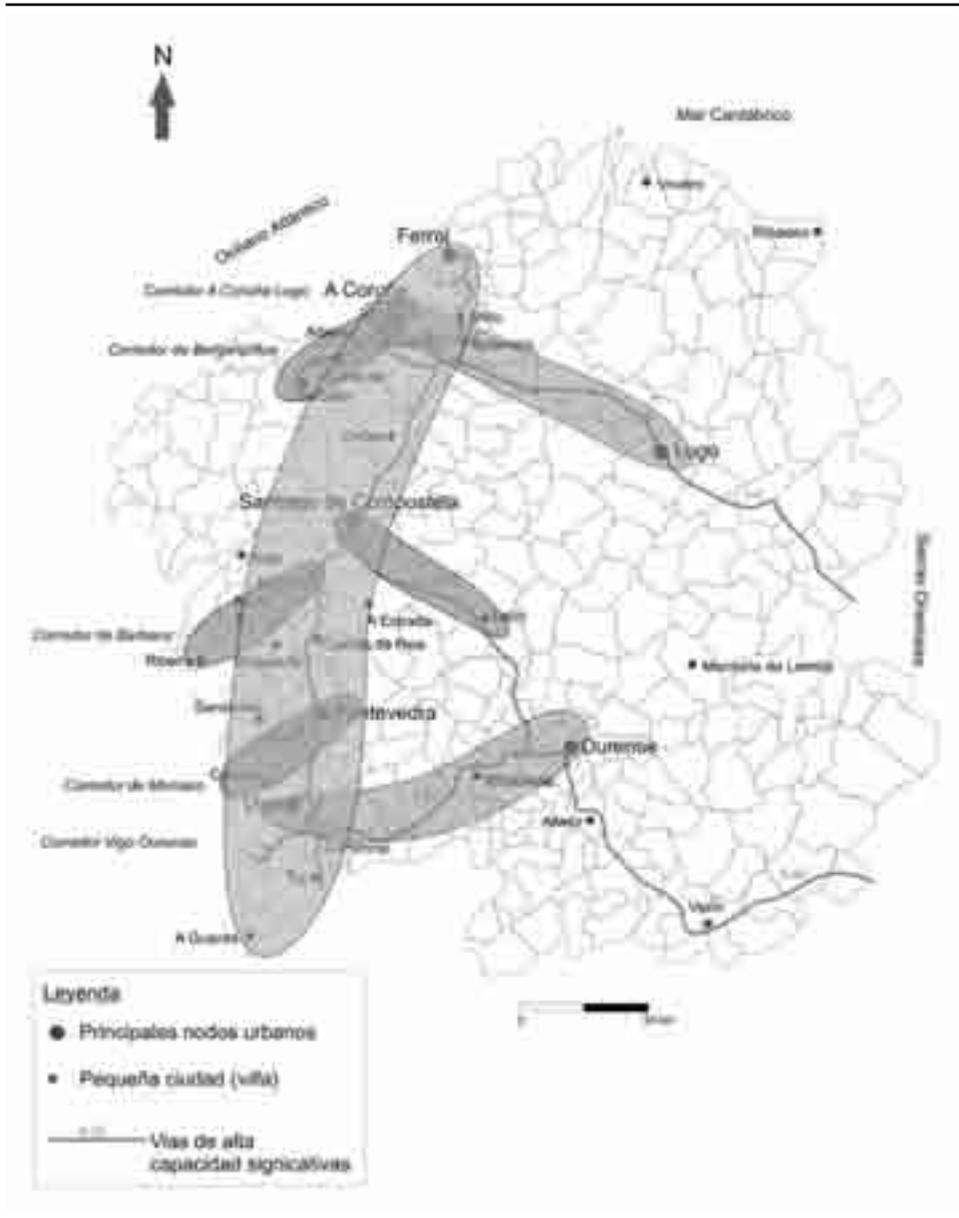
A lo largo del texto se ha aludido al crecimiento de las ciudades principales fuera del límite de sus respectivos municipios, algo por cierto común a muchos territorios españoles y europeos. Esta realidad se puede resumir en Galicia del siguiente modo: la urbanización de Vigo, con 300.000 hab., se extiende por aproximadamente quince municipios, que superan en total los 500.000 residentes; en A Coruña, la ciudad central (250.000 hab.) y su inmediata periferia alcanzan los 450.000 hab.; Santiago de Compostela (95.000 hab.) y Ferrol (74.000 hab.) conforman áreas urbanas de 150.000 a 160.000 residentes; Ourense y Pontevedra un poco menos, y Lugo rebasa ya los 100.000 (LOIS Y PIÑEIRA, 2011). Por lo tanto, la necesidad de definir y dotar de competencias a las áreas metropolitanas y ciudadanas de Galicia se ha puesto desde hace tiempo sobre la mesa. Este debate es especialmente intenso en Vigo y A Coruña, goza de gran respaldo de la opinión pública (en particular en el núcleo vigués), y se ha incluido en varios borradores y documentos de las DOT. Sin embargo, prácticamente todos los gobiernos de la Xunta de Galicia han aplazado su resolución o han ofrecido la posibilidad de conformar áreas metropolitanas con competencias muy reducidas, ante el temor (como en los precedentes de Barcelona y Valencia) de que se afirmen auténticos contrapoderes territoriales. Hasta el momento, la descoordinación de las políticas urbanísticas locales, de planificación del suelo industrial, de localización de dotaciones y grandes equipamientos, en menor medida de las iniciativas de promoción turística y de transporte público combinado, han sido una constante y se han acompañado de todo tipo de problemas, que a corto y medio plazo intensificarán el debate metropolitano.

De forma indirecta, y en varias ocasiones, hemos aludido a los problemas demográficos graves que aquejan a las comarcas rurales e interiores del país. De hecho, el declive de los espacios agrarios de Lugo, Ourense y el interior de A Coruña y Pontevedra, las iniciativas que se deben tomar para frenarlo, se presentan como otro de los grandes temas abordados por la Ordenación del Territorio en Galicia. Este país, que mantuvo unas elevadas densidades rurales hasta los 1960 en el marco de una economía minifundista y centrada en el policultivo de subsistencia, sufrió un intensísimo éxodo rural en el último medio siglo, cuyas consecuencias no dejan de agravarse. Así, todos los municipios del interior de Galicia (si no disponen de una pequeña ciudad dinámica) pierden población censo tras censo, ven envejecer de forma acelerada su estructura demográfica (los porcentajes del 35% o el 40% de mayores de 65 años son bastante frecuentes), contemplan el abandono de tierras que durante centurias fueron productivas y, como es lógico, registran tasas de mortalidad que duplican o triplican a las de natalidad. Con este panorama, los documentos ordenadores o centrados en el desarrollo regional han apelado, sin excepción, a implementar medidas de choque. No obstante, los deseos de la planificación han fracasado de manera reiterada con esta realidad en crisis. En buena medida, algunas de las propuestas de comarcalización de los 1980 abrían una vía de corrección de las dificultades, cuando al defenderse entidades supra-locales dotadas de competencias y de un pequeño núcleo urbano que ejerciese como centro, se planteaba la posibilidad de abordar un modelo de desarrollo endógeno (que en todo caso debería coincidir con las recomendaciones de las DOT). La oposición de

las Diputaciones y numerosos municipios a perder competencias (a pesar de tratarse de instituciones que no gozan de demasiado arraigo popular en su configuración actual), siempre ha frenado la posibilidad de definir una nueva división político-administrativa del territorio, muy querida por el pensamiento *galeguista*, incorporada en el texto del Estatuto de Autonomía de 1980 y objeto de atención permanente desde entonces. De forma complementaria, el declive de los espacios rurales e interiores también se asocia: al comentado fracaso de las políticas de diversificación económica; al mantenimiento de una situación donde el empleo o las actividades subvencionadas (muchas veces de modo clientelar) continúan conservando un fuerte peso, y a la existencia de una transformación agraria de corte productivista que presenta numerosas fragilidades (la crisis reciente del sector lácteo, constituye un buen ejemplo a este respecto).

Como hemos señalado, estos desafíos que la Ordenación del Territorio debe resolver en Galicia son asumidos de forma general por los especialistas, aunque cada uno de ellos insista en aspectos particulares. También existe un consenso generalizado a la hora de entender la organización del espacio de la Comunidad Autónoma. Un territorio donde la población (prácticamente dos millones de los 2,8 millones del total), las tres cuartas partes del PIB y cinco de las siete principales ciudades, se concentra en el denominado *eje urbano atlántico* (Figura 3). El mismo engloba el área organizada por Ferrol (conocida como Ferrolterra), siguiendo espacios muy densos y urbanizados el ámbito metropolitano de A Coruña, que conecta en poco más de 30 minutos de viaje con Santiago de Compostela y su área de influencia. Más al Sur, Santiago apenas dista treinta kilómetros intensamente ocupados de la Ría de Arousa (Vilagarcía, Cambados, O Grove-A Toxa, etc.); con una localización un poco más meridional la Terra de Pontevedra, que da paso a la metrópoli de Vigo, extendida ya por algunos *concelhos* del Norte portugués (Valença do Minho, Vilanova da Cerveira, Monçao, etc.). En definitiva, poco más de 5.000 km² que concentran la pujanza de un país que mira al Atlántico, y que están necesitados de auténticas políticas integrales de ordenación, orientadas a corregir un aumento del suelo urbano e industrial que se realizó con pocos controles eficientes desde la administración pública. Por su parte, el resto del territorio ocupa una posición dependiente, acusando en mayor o menor medida los problemas demográficos y/o de atonía a los que nos referimos en el párrafo anterior. Así, Lugo y Ourense conforman los espacios más ricos del interior y, como se señaló, se han conectado directamente con *el eje urbano atlántico*, con el que se puede considerar que están en buena medida integrados. En el resto del litoral, se individualizan áreas dotadas de autonomía funcional, como la costa de Lugo (la referida Mariña lucense), en menor medida Ortegal (al Norte de Ferrol) y la Costa da Morte (en el sector más alejado y próximo a Finisterre), o cercanas al *eje atlántico* como la Ría de Muros-Noia y el litoral rectilíneo que cierra Galicia por el Sur y termina en la desembocadura del Miño. Hacia el interior, el dinamismo de las pequeñas ciudades y villas cabecera (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1997), sirve para justificar una articulación comarcal del territorio, de espacios supramunicipales integrados funcionalmente: Deza, Terra de Lemos, Terra de Chantada, A Limia, Terra de Ordes, A Paradanta, Valdeorras, etc. En los mismos se manifiestan los agudos efectos de la crisis demográfica, el envejecimiento y la despoblación, aún cuando sus núcleos urbanos centrales estén bien comunicados con las

Figura 3. El eje urbano atlántico y sus derivaciones



Fuente: Pazos Otón (2005).

áreas más dinámicas de la Galicia litoral (o del interior de la Península), y se hayan beneficiado de indudables procesos de industrialización y diversificación económica de base endógena. Todos los análisis territoriales sobre Galicia coinciden en terminar afirmando que una serie de espacios (comarcales) alejados y de montaña, definen en la actualidad el rural más problemático. Siguiendo a X.Mª Mella y sus trabajos de hace casi treinta años, se trata de las Serras Orientais (alta montaña de Lugo), Serras Sudorientais (la mitad Este, muy montañosa, de Ourense), a las que podemos añadir las Serras Septentrionais (extendidas al Norte de Lugo, separando la Mariña lucense del interior provincial) y A Baixa Limia (en un extremo meridional de Ourense, que penetra en Portugal). Todas estas áreas presentan los índices económicos y poblacionales más regresivos de Galicia, necesitando con urgencia de actuaciones destinadas a favorecer la promoción económica y del territorio en el marco de estrategias de Ordenación integral (de hecho, los borradores de las DOT siempre se han hecho eco de esta necesidad, aunque luego las intervenciones no se hayan ni iniciado).

4. UNA DESIGUAL PRODUCCIÓN DE LEYES CON INCIDENCIA TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD DE GALICIA

En función de los antecedentes que la política desarrollista del tardofranquismo y los primeros años de democracia proporcionó, y considerando los retos comúnmente admitidos para la Ordenación en Galicia, la conformación la Comunidad Autónoma hace ahora treinta años debía afrontar la adaptación de unas políticas territoriales que la mayoría de los autores consideraban poco convenientes, alejadas de los objetivos de desarrollo armónico y equilibrado que una región atrasada precisaba. Después de tres decenios de autonomía, y como ya adelantamos, el balance de la producción legislativa de normas de contenido ordenador en Galicia es pobre; está condicionado por la escasa cultura urbanística y territorial que manifiesta una buena parte de la sociedad en las cuatro provincias. Así, tratando de hacer un balance inicial de este período 1981-2011, cabe señalar que la aprobación continuada (y muchas veces contradictoria) de leyes de contenido urbanístico, no ha tenido su correlato en las normas referidas a la Ordenación del Territorio, en sentido estricto, con una única ley marco datada en 1995, que apenas ha sido implementada y que durante algún tiempo debió asumir la contradicción legal que implicaba la promulgación de una Lei de Comarcalización de 1996, que proponía otro modelo de división territorial y otra estrategia de desarrollo para Galicia, completamente diferente de la considerada por la LOT para afrontar esos cometidos. La comarcalización en las cuatro provincias, y tendremos oportunidad de analizarlo, ha ido muriendo poco a poco (aunque el mapa comarcal creado siga estando presente en muchas librerías, bibliotecas o despachos), en tanto que la producción normativa derivada de la Lei de Ordenación de Territorio apenas ha avanzado, y mucho nos tememos que la situación vaya a mantenerse igual a corto y medio plazo. Por el contrario, en urbanismo debemos referirnos a una secuencia febril de normas: en 1985, como un precedente junto a Cataluña, ya se aprobó la Lei de Adaptación de la del Suelo a Galicia (LASGA), en 1997 la primera Lei do Solo de Galicia, que

sería sustituida en 2002 por la Ley de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural en Galicia. A partir de esa fecha, el Parlamento autónomo no ha hecho otra cosa que aprobar textos que introducen cambios más o menos amplios de esta ley, como su modificación de 2004 (Lei 15/2004), de 2007 (Lei 3/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación do territorio e do litoral), de 2008 (Lei 3/2008 de minería, Lei 6/2008 de medidas urgentes de ordenación de la vivienda y el suelo, y Lei 18/2008 de vivienda de Galicia) y de 2010 (Lei 2/2010 de medidas urgentes de modificación de la Ley de 2002). Una excelente demostración de la aguda crisis que sufre el modelo urbanístico de Galicia, y que se combina con una práctica desatención de las normas de Ordenación del Territorio, encargadas de establecer la planificación a escala supra-local (se han aprobado dos Avances de las Directrices de Ordenación del Territorio en 2004 y 2008, muy semejantes, y estamos asistiendo a una tramitación no consensuada de las DOT en 2010/2011).

Al inicio de este aparatado, nos referimos a que el ejercicio de la autonomía en Galicia se consideraba imprescindible para adaptar las normas de contenido territorial, entre ellas las urbanísticas, a una realidad próxima y conocida, lo que permitiría superar una situación donde la mayoría de los municipios carecían de Planes Generales, incluso de la más mínima figura contemplada tanto en la Ley estatal de 1956 como de 1975/76 (SOUTO, 1987). De hecho, la Xunta de Galicia consideró que era inevitable una adaptación rápida de la Ley de Suelo aprobada en Madrid e impulsó la promulgación de la LASGA en 1985 (DÍAZ LEMA, 1989). En el articulado de la misma, se ampliaba la clasificación del suelo propuesta a nivel de toda España y se modificaban las características de las figuras de planeamiento, para favorecer su aprobación en el conjunto de los términos municipales gallegos. El contenido de la LASGA fue muy criticado por los grupos de oposición parlamentaria del momento, que la acusaban de timidez y de tendencia a regularizar ilegalidades urbanísticas que se extendían por todo el territorio, pero con el paso del tiempo alguna de sus propuestas ha arraigado por su acomodación a una realidad compleja. Estamos pensando en la ampliación de los tipos de suelo con uno nuevo, el Suelo de Núcleo Rural, hoy perfectamente asumido en cualquier documento. Esta clase de suelo se definió teniendo en cuenta que en Galicia se contabilizan 30.000 núcleos de población (la mayoría aldeas), la mitad del conjunto español. En buena parte de ellos se mantenían lógicas de crecimiento similares a otras entidades habitadas de mayor tamaño, y una normativa basada en diferenciar únicamente suelo urbano, urbanizable y rústico (o no urbanizable), era incapaz de abordar la evolución de los asentamientos donde vivían un porcentaje no despreciable de gallegos. Así, el Suelo de Núcleo Rural (establecido en 1985, y ratificado en 1997 y 2002), permite abordar un crecimiento controlado de aldeas y lugares, manteniendo el carácter unitario (y compacto en distinta medida) del asentamiento original (DÍAZ LEMA, 1989; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1999). Se trata de limitar la expansión edificativa incontrolada en los espacios extraurbanos del país, de ajustarla a la red de asentamientos existentes; una vocación reiterada por todas las normas hasta el momento, pero cuyos resultados pueden calificarse de desiguales: se ha controlado la diseminación tendencial del hábitat gallego en los últimos decenios (el comportamiento arraigado de que cada persona puede hacer en su parcela lo que considere oportuno),

pero no se ha frenado por completo el proceso. La proliferación de nuevos núcleos habitados de los 1960 y 1970 se restringió pero no se detuvo, y todo esto recurriendo a una legalización de las construcciones levantadas fuera de la normativa antes de 1985 (en una regularización tildada de escandalosa que se ha vuelto a repetir con la Lei 2/2010). Por otra parte, la LASGA mantuvo las figuras de planeamiento de las leyes del suelo estatales, si bien introduciendo modificaciones. El Plan General de Ordenación Urbana (luego Municipal), se conservó sin apenas cambios, pero las Normas Subsidiarias municipales se hicieron acompañar de un estudio económico-financiero y de una determinación más detallada de las clases de suelo, para que se convirtiesen en la figura de referencia de los municipios rurales del país (DÍAZ LEMA, 1989; XUNTA DE GALICIA, 1992). De hecho, con esta solución, y de una forma mucho más lenta de lo que habían previsto los legisladores, los municipios de las cuatro provincias en una proporción mayoritaria han ido contando con una figura de planeamiento aprobada. En las leyes de 1997 y 2002, se ha preferido reforzar el papel del PGOM (PXOM en galego), arbitrando alguna figura sustitutoria diseñada para pequeños territorios muy rurales (como el Proyecto de Ordenación del Medio Rural en 1997) (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 1999), que ha tenido una escasísima fortuna. Sin lugar a dudas, esta secuencia de aprobación próxima de dos leyes del suelo consecutivas, y con algunos aspectos clave de discrepancia, junto a las continuas modificaciones que ha sufrido la norma de 2002 se traduce en una ralentización preocupante en el ritmo de adaptación de los PGOM a la norma marco, como tendremos oportunidad de ver representado cartográficamente.

Para concluir vamos a comentar muy brevemente la secuencia del embrollo urbanístico en el que ha entrado Galicia en los últimos quince años y a plantearnos qué escalas se han considerado relevantes para la ordenación urbanística del territorio. A nivel de leyes, en 1997 se consideraba agotado el modelo de la LASGA de 1985 y haciendo uso de las competencias propias se aprobó una Lei do Solo de Galicia. Esta norma mejoraba y actualizaba muchos aspectos de la anterior, pero se reveló incapaz de frenar un crecimiento edificativo incontrolado en buena parte del territorio. Por eso, y cuando el debate social sobre los excesos del urbanismo se había convertido en un problema político importante, el mismo gobierno decidió tramitar la Lei de 2002, en cuyo título ya figura la expresión «...e protección do medio rural», donde los requisitos para construir en el campo, así como una serie de consideraciones de protección paisajística, endurecieron el marco legal en materia de urbanismo (y provocaron que muy pocos municipios de las cuatro provincias adaptasen su PGOM a la nueva ley). Frente al reglamentismo y las limitaciones impuestas a la construcción por la norma de 2002, el mismo gobierno (y Consellería) que había aprobado esta ley y la de 1997, eliminó muchos de sus preceptos conflictivos con una modificación de la misma en 2004. Desde 2005 y hasta 2009 una Xunta de Galicia con un color político distinto, dirigida por partidos que se habían empeñado públicamente en limitar los efectos de la expansión edificativa y en considerar la conservación del territorio un valor, sometió a la Lei de 2002 a cambios como: las medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del litoral, de 2007, que se tradujo en la paralización de nuevos edificios a menos de 500 metros de la línea de costa, cuando la misma se veía directamente

amenazada por el cemento en todas las Rías Baixas, la Mariña lucense oriental y comenzaba a serlo en A Costa da Morte; la Lei de Minería de alcance muy limitado en 2008, mientras que unos meses después dos normas referidas a la vivienda, imponían una reserva significativa para alojamientos de contenido social en los nuevos desarrollos urbanísticos a acometer (leyes 6 y 18 de 2008); por último, un nuevo cambio de gobierno se ha traducido en la anulación práctica de las normas precedentes, permitiendo la legalización de lo irregular, levantando las limitaciones de la urbanización costera y reduciendo a porcentajes mínimos la reserva de suelo en favor de la vivienda social, en un contexto de aguda crisis que apenas ha permitido observar los efectos territoriales de esta norma. Finalmente, y como apuntamos, es necesario señalar que toda esta amplia serie de leyes y cambios legislativos no ha modificado la consideración competencial del urbanismo en Galicia. En todos los casos, el municipio es el protagonista en la gestión del suelo y aprobación de planes, con un fuerte control desde la Comunidad Autónoma. La reivindicación que la LASGA hacía de la parroquia y la comarca en su articulado, sólo ha quedado en la utilización de esas microunidades de poblamiento rural como escalas básicas de referencia en la redacción de Planes y establecimiento de categorías del suelo (por simple sentido común), mientras la comarca (o cualquier fórmula de cooperación supralocal) no existe más allá de la obligación de que los municipios limítrofes conozcan el contenido de un PGOM del territorio vecino.

Frente a la rapidez que tuvo la Xunta de Galicia para aprobar la primera normativa urbanística (la LASGA de 1985, que se presentó como la segunda en el tiempo de las Comunidades Autónomas después de la ley catalana), la Ordenación del Territorio se planteó como una cuestión menor en la producción legislativa del país. Así, la Lei de Ordenación del Territorio no se promulgó hasta 1995 (Lei 10/1995), siendo una de las últimas en hacerse efectiva en el contexto autonómico español (ALDREY Y RODRÍGUEZ, 2010). Teniendo en cuenta su tardanza, esta norma siguió los precedentes de las aprobadas en otras regiones e hizo suyos los preceptos básicos presentados en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. Así, formuló como sus principales objetivos 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). Para esta ley, la pieza básica de su desarrollo es la implementación de instrumentos de planificación, ejecución y coordinación. Entre los mismos, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), que muestran otro retraso considerable en ser aprobadas. Su Avance fue presentado en 2004 y 2008, por dos gobiernos distintos, aunque sus contenidos fueran muy parejos, y su aprobación definitiva se espera (como apuntamos y sin consenso) en este año 2011. Por lo que indica el contenido de los *Avances*, las DOT tienen vocación de englobar las actuaciones con incidencia en el espacio gallego, reconociendo su estructura y la diversidad de sus funciones. 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). En los *Avances* se apuesta por un modelo policéntrico, de desarrollos múltiples, apoyado en las iniciativas locales; se pretende 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). De hecho, estamos ante un conjunto de declaraciones muy genéricas, bien intencionadas, pero que reflejan las carencias de un documento elaborado por grandes consultoras de ámbito español, que antes de analizar a fondo y enunciar propuestas para un mejor gobierno territorial han preferido quedarse en afirmaciones poco comprometidas y políticamente correctas (tanto con un gobierno conservador en 2004 como de izquierdas en 2008). La clave de estas DOT es establecer un marco general para la ordenación, la planificación urbanística y los planes sectoriales, fijando los criterios orientadores para los asentamientos, las actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados. Sin embargo, su bloqueo institucional deja estas declaraciones (formuladas hace 15 años, y reiteradas hace siete, tres y en los últimos meses), en un recurso argumentativo vacío y hasta el momento inútil. La LOT contempla para Galicia otros dos marcos reglamentarios supeditados a la aprobación de 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 prevé la aprobación de un Plan de Ordenación del Litoral (POL), con un borrador ya redactado, y a la espera de la aprobación de las propias DOT y de su validación legal por diferentes instancias administrativas de ámbito estatal (un POL que ha generado una aguda polémica en los últimos tiempos, y que también se presenta como un escenario de confrontación política y social intensa). 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 de planeamiento urbanístico. Después de quince años de su definición no se han llevado a cabo por el impasse generado en la aprobación de las DOT (ALDREY, 2007). Algo semejante ocurre con otros planes subregionales contemplados en la Lei de Ordenación del Territorio como los de Ordenación del Medio Físico o los sectoriales de incidencia supramunicipal.

Los problemas históricos de la Ordenación del Territorio en Galicia no terminan aquí, puesto que al mismo tiempo que una Consellería de Política Territorial (siempre encabezada por un peso pesado del ejecutivo) impulsaba la aprobación de la LOT y la redacción de las DOT, desde un Gabinete (luego Secretaría General) de la Presidencia de la Xunta se redactaba un plan de desarrollo comarcal de las cuatro provincias. El mismo, ideado por el profesor A. Precedo se enunció en 1991, adquiriendo el rango de ley en 1996 (Lei 7/1996) (PRECEDO, 1994 Y 2004). En el plan se formulaba una compartimentación del territorio de la Comunidad Autónoma en ámbitos supramunicipales de extensión similar y normalmente centralizados por un núcleo urbano que ejercía de cabecera (Figura 4). Como se ha explicitado, era la traducción en la práctica de muchos postulados de nueva división político-administrativa formulados por los geógrafos y, sin lugar a dudas, por el pensamiento *galeguista* (también *catalanista*, *aragonesista*, etc.), que coincidían en defender la conformación de territorios mucho mejor ajustados a la dinámica económico-funcional del país y, por lo tanto, más proclives a favorecer

Figura 4. *Mapa Comarcal de Galicia*

Fuente: Precedo Ledo (1994).

el desarrollo territorial, que las provincias (artificiales) o los municipios (demasiado pequeños en muchos casos). Cuando se aprobó la Lei de Desarrollo Comarcal ya se había afirmado un claro frente de rechazo a la misma, no sólo protagonizado por las fuerzas de oposición (que demandaban consenso a la hora de definir el mapa comarcal y/o denunciaban el plan comarcal por quedarse corto), sino por los responsables de las diputaciones provinciales y los representantes de numerosos municipios, que veían en

el mismo una amenaza directa a sus competencias. Por eso, la Lei de 1996 ya no contemplaba atribuciones administrativas para las comarcas y consideraba que las mismas podían reorientarse como entes gestores de proyectos (generalmente de financiación externa como los derivados de las iniciativas LEADER, PRODER, INTERREG, etc.), encaminados a la promoción de territorios con dificultades (PRECEDO, 2004).

Este hecho justifica que dentro de las comarcas creadas, aquellas de base rural, centralizadas por un núcleo urbano cabecera y con límites más claros (por ejemplo, el Deza, la Terra de Ordes, la Mariña Oriental, etc.), fuesen las más dinámicas. Desde las comarcas se gestionaron numerosos proyectos de desarrollo local, se dotaron instalaciones concebidas como expositores de productos locales y lugares de reunión, y se impulsó la creación de Fundaciones Comarcales (Xunta, Ayuntamientos y asociaciones privadas), con una estructura adecuada en la teoría pero poco eficiente en la práctica. Todo este edificio comarcal acabó impulsando un buen número de iniciativas más cercanas al desarrollo endógeno que a la Ordenación del Territorio, que muy pronto fue olvidada. La coalición de intereses contraria a la comarcalización y, en especial, los cambios de gobierno que se sucedieron en la Xunta (después de la catástrofe del *Prestige* y tras la derrota electoral de Fraga), terminaron por sustraer del último sentido que había tenido el desarrollo comarcal. Así, las fundaciones comarcales iniciaron su camino a la disolución (culminada hace unos meses), los proyectos financiados desde el exterior fueron pasando a otras entidades, y del proyecto inicial sólo se conservan un amplio surtido de mapas y una ley que, todavía, no ha sido (ni probablemente será) derogada.

Como acabamos de comprobar, la Comunidad Autónoma de Galicia no ha sido capaz de implementar una política coherente de Ordenación del Territorio. Esta evidencia justifica que la necesaria escala de integración subregional, supralocal, metropolitana o comarcal, o cualquier otra forma que tengamos para denominarla, no se haya materializado. Y no lo ha hecho, aunque la mayoría de los expertos en la materia reivindiquen la necesidad de definir un nivel básico de Ordenación interna de las cuatro provincias por encima del municipio y por debajo del conjunto autonómico. Hasta el momento, sólo un elevado número de mancomunidades municipales de contenido heterogéneo y origen voluntarista se distribuyen por el país (LOIS, 2004; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2004). En este sentido, se debe considerar muy grave que no se hayan dado pasos decididos hacia la conformación de áreas metropolitanas o urbanas, que tanto los Avances de las DOT recogían, como las comarcas de la Lei de 1996 evocaban y todos los expertos (y líderes públicos y privados de Vigo, A Coruña, Pontevedra, Santiago, etc.) reivindican. Tampoco la articulación comarcal de las áreas rurales de interior, una actuación tendente a corregir el fuerte declive económico y demográfico de estos espacios, se ha plasmado en medidas efectivas. Muchos ciudadanos de Lugo, Ourense y el interior de A Coruña y Pontevedra residen en pequeños municipios, incapaces de prestarles todos los servicios que necesitan, entidades con graves problemas de dependencia financiera, y ciertos episodios de nepotismo y corrupción. Un conjunto de autores de distinta procedencia plantearon en 2004 la necesidad de implementar procesos de fusión municipal, en un trabajo de investigación financiado por la Federación Galega de Municipios y Provincias (FEGAMP) (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2004). La propuesta ha tenido indudable eco y la opinión pública ha manifestado, en

diversos sondeos y foros de opinión, una posición favorable a esta iniciativa. No obstante, y a pesar de declaraciones esporádicas en esta dirección nada se ha hecho y los municipios siguen siendo los responsables, entre otras competencias, de un urbanismo poco eficiente, necesitado de la renovación de figuras de planeamiento, de un mayor control de las ilegalidades y de normas efectivas de protección de paisajes valiosos o en peligro de desaparición. El municipio (acosado por la crisis financiera) continúa siendo el protagonista inconveniente de la división territorial de Galicia, siempre bajo el control de la poderosa Xunta, que se ha reafirmado como el auténtico nivel clave a la hora de formular políticas ordenadoras. La Comunidad Autónoma fue reivindicada como imprescindible para gestionar la Ordenación del Territorio, pero por sus contradicciones internas no lo ha hecho de forma correcta durante treinta años. Si tenemos en cuenta la inviabilidad de que las políticas estatales de planificación vuelvan ni siquiera a plantearse, es necesario exigir al ejecutivo gallego que anime un gran pacto territorial, que cree ámbitos de gestión de los que el país está necesitado y que, en definitiva, ceda su monopolio legal sobre la Ordenación del Territorio, que en treinta años no ha sabido ejercer.

5. LA INCERTIDUMBRE URBANÍSTICA Y LA INCAPACIDAD DE CONSENSUAR UNAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

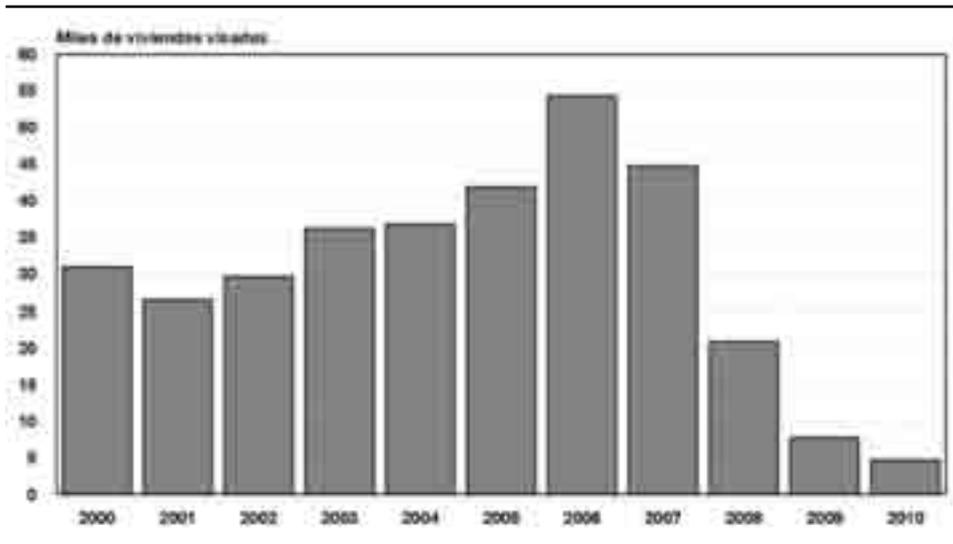
En el apartado precedente hemos explicado de manera general el desorden que rige en las políticas ordenadoras y urbanísticas en Galicia desde hace ya bastantes años. Continuando con nuestra argumentación, ahora vamos a realizar un análisis desde el presente donde, por supuesto, comenzamos reflexionando sobre la crisis ideológica en la que está sumido el urbanismo gallego, sus razones y consecuencias últimas. Sin duda, tanto la LASGA como la Lei do Solo de 1997 pretendían, de forma timorata y muy moderada, reconducir las prácticas no controladas de edificación del territorio que habían caracterizado a la Comunidad Autónoma en los 1960 y 1970. En un país donde las disponibilidades de agua son abundantes y una amplia mayoría de la población es propietario de alguna finca, la proliferación de construcciones por todas partes es un riesgo permanente. Si a esto añadimos que el crecimiento económico de la segunda mitad del siglo XX proporcionó dinero suficiente a muchas personas, familias y empresas para realizar su *sueño* inmobiliario, tenemos enunciado la causa del problema. Un problema que se complementa con la tendencia, arraigada históricamente en las cuatro provincias, a la autoconstrucción, lo que provocó el florecimiento de un heterogéneo conjunto de edificaciones, con desigual gusto, que han dado lugar a lo que popularmente se denomina el fenómeno del *feísmo* (VVAA, 2006). El *feísmo*, tanto si se refiere a construcciones estéticamente más acertadas o desacertadas, refleja el descontrol urbanístico del territorio que, como apuntamos, las permisivas LASGA de 1985 y Lei de 1997, pudieron moderar, pero en ningún caso erradicar. Frente a la dudosa efectividad de las leyes, en la sociedad gallega se ha constituido una auténtica corriente social de defensa de la tierra, el paisaje y el patrimonio, que se expresó de

manera muy clara con la crisis del *Prestige*, y que ha reivindicado de forma abierta una nueva cultura urbanística, sobre bases completamente nuevas (el libro *Feísmo? Destruir un país*, en el que colaboramos, constituye el manifiesto más elaborado de estas posiciones). Por lo tanto, en los últimos diez años se ha definido un panorama de crisis del planeamiento urbanístico, que muy probablemente se mantendrá a corto y medio plazo. Las normas urbanísticas tendieron a endurecer las reglas de juego respondiendo a la presión popular, tanto en el *tardofraguismo* (Lei de 2004) como en el período 2005-09, mientras que en los últimos meses se ha vuelto a la permisividad más absoluta con la Lei 2/2010 (una permisividad, por cierto, escasamente útil en un contexto de paralización constructiva generalizada y mantenimiento de un enorme stock de viviendas). Por su parte, la coalición de intelectuales, opinadores y ecologistas (movimientos *Nunca Más*, *ADEGA*, *Galiza non se vende*, etc.), mantiene su presión para cambiar en profundidad la situación existente. Todo esto en medio de una crisis financiera, de empleo y de valores, que simplemente ha abierto un escenario de confrontación teórica e ideológica, sin consecuencias todavía prácticas de conflictos locales generalizados (como los descritos por O. Nel.lo en *Aquí, no!* (2001) para Cataluña); como una segunda etapa de espera, frente a una factible reapertura del intenso debate urbanístico que se planteará en Galicia en poco tiempo.

Buena prueba de todo ello es la escasa adaptación de los municipios a la Lei do Solo de Galicia que, más allá 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, reflejan claramente el poco arraigo popular que la Ordenación del Territorio y el acatamiento de las normas urbanísticas tienen entre la mayor parte de la población. Todo ello se traduce frecuentemente en una relajación en las normas municipales, en su poca eficacia o incluso inexistencia. A esta circunstancia se añade la sospechosa llegada a muchos consistorios de alcaldes que provienen del ámbito de la promoción inmobiliaria, que desde luego no han favorecido la adopción de Planes Generales de Ordenación Municipal que se acomoden a las necesidades reales de crecimiento de cada municipio y a previsiones realmente objetivas de las necesidades de vivienda futura.

De este modo, los municipios que han iniciado un proceso de tramitación de un PGOM en los últimos años han tenido muchísimos problemas para lograr que desde el gobierno autonómico se informe favorablemente para que entre en vigor. La causa fundamental estriba 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 PGOM 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

Figura 5. Número de visados de dirección de obra nueva en Galicia. 2000-2010



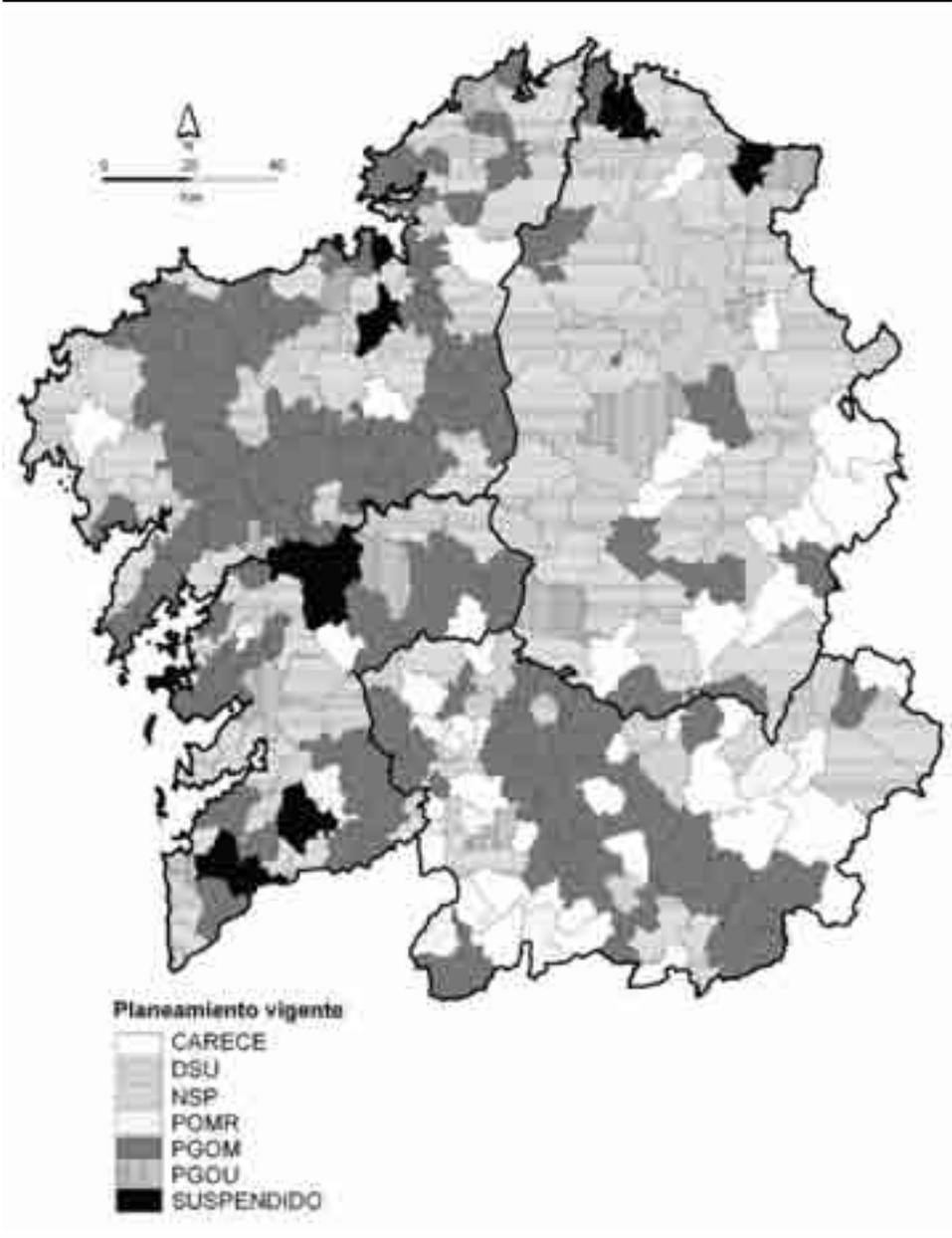
Fuente: IGE.

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, 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 PGOM que se estaban eternizando en su fase de redacción y correcciones sucesivas impuestas por la administración regional. Así, durante el último año de gobierno del bipartito y durante la presente legislatura (hasta el 1 de enero de 2011) han entrado en vigor veintinueve PGOM (que afectan a algo más del 9 % de los municipios gallegos), frente a los sólo 16 aprobados durante los tres primeros años del gobierno precedente al actual. 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 5). 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.

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 6, que recoge las diferentes normativas urbanísticas municipales que existen en Galicia en la actualidad. Cómo es bien sabido, el instrumento principal de planeamiento local es el Plan Ge-

Figura 6. *Planeamiento urbanístico municipal vigente en Galicia (febrero de 2011)*



Fuente: Xunta de Galicia.

neral de Ordenación Municipal (PGOM), 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 PGOM debe incluir, además, dos documentos esenciales: el estudio del medio rural y un análisis del modelo de asentamiento poblacional, que tiene por finalidad estudiar la incidencia de la actividad urbanística sobre los elementos físico-naturales del paisaje. Además del PGOM, 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 PGOM 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, 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 más de ocho años, y muchos ayuntamientos gallegos no se han acomodado a la normativa urbanística y ambiental vigente.

En la figura 6 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 PGOM, vigentes aún en doce municipios gallegos (3,9 %), 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 PGOM, 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 veinte municipios (6,3 %), la mayoría de las provincias de Lugo y Ourense, y sólo la mitad de ellos están tramitando un PGOM. En lo que respecta al 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 PGOM. Otro hecho muy significativo es la alta cantidad de entidades municipales que carecen de figura alguna de planeamiento, cuarenta y tres (13,7 %), 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 diez los municipios que las tienen como instrumento urbanístico (35 %), si bien más de la mitad están tramitando un PGOM en la actualidad. Finalmente, el PGOM fue adoptado como norma de planeamiento urbanístico en ciento doce concejos (35,6 %), que son los que realmente cumplen la legislación vigente en cuanto a planeamiento municipal. Además, debemos apuntar que nueve 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 es mucho más halagüeña en la escala regional, donde se ha demostrado una incapacidad manifiesta para aprobar unas Directrices de Ordenación del Territorio (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 serán 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), pero sin el consenso deseable para que tuviesen una plena legitimidad que las hiciese realmente útiles y asumibles por todos. Las DOT recogen la estructura de los asentamientos en Galicia, buscando, según se cita en el documento 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 han entrado a fondo en cuestiones clave como la delimitación de las áreas metropolitanas y regiones urbanas, por miedo a los localismos y a una confrontación abierta con las opciones políticas de la oposición, además de establecer un modelo territorial basado casi en exclusiva en la malla de comunicaciones terrestres y no tanto en las potencialidades territoriales. El modo de tramitar el documento ha sido un error, pues no ha habido voluntad de lograr un pacto por el territorio entre las diferentes opciones políticas, lo que supone que este esencial instrumento de planificación nazca sin la fuerza necesaria para que actúe de referente para el progreso y la sostenibilidad territorial de Galicia. Lo mismo ha ocurrido con el Plan de Ordenación Litoral, aprobado al mismo tiempo que las Directrices. Se trata un Plan Territorial Integrado, es decir, de ámbito subregional, impecable en su realización técnica pero que, al igual que con el

caso de las DOT, adolece de un consenso previo en su tramitación, de manera que es muy contestado desde las fuerzas progresistas y las diferentes plataformas de defensa del territorio, que lo acusan de dejar amplios resquicios para que puedan establecerse actividades productivas de gran impacto ambiental en lugares protegidos y para que la construcción pueda seguir avanzando de manera poco deseable en amplias áreas del litoral.

Todo ello ha llevado a una desazón creciente en Galicia en lo referente al territorio. Parecen existir dos visiones tremendamente contrapuestas sobre lo que debe ser el desarrollo territorial presente y futuro. El escenario que marca el desencuentro político se ha trasladado también a la sociedad, que ve con preocupación la evolución de un tema delicado y en el que la comunidad se juega mucho de cara al futuro. No existen iniciativas constructivas que busquen el consenso. Esto hace que las expectativas sean inciertas de cara al futuro. La necesaria protección de un bien finito como es el territorio y el camino hacia la sostenibilidad se ve así comprometido y cunde el desánimo entre aquellos sectores sociales que entienden que la situación debiera revertir.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: GALICIA COMO PROBLEMA TERRITORIAL

Aún habiéndose dotado Galicia de unas Directrices de Ordenación del Territorio, la política y la ordenación territorial son una tarea pendiente. Esta afirmación puede parecer una contradicción, pero debemos pensar que se ha aprobado un instrumento para la gestión del territorio sin el consenso necesario. La urgencia, después de tan larga tramitación, ha venido por una promesa electoral de sacarla adelante con rapidez y sin ninguna voluntad de consenso. Las DOT han adquirido ya fuerza legal, pero no una legitimidad social. Desde nuestro punto de vista es imperdonable que la confrontación política y la fácil discusión conceptual que se ha llevado a cabo en el ámbito parlamentario hayan impedido un debate en profundidad de lo realmente importante.

Se han dejado de lado las tareas prioritarias: qué y cómo ordenar, aspectos que debieran ser objeto de un gran pacto por el territorio que asentase los cimientos de la coherencia y coordinación de las políticas territoriales. Se ha perdido una ocasión histórica para Galicia para promover un desarrollo más equilibrado de su espacio, para lograr unas políticas más eficientes en el ámbito administrativo y de la gobernabilidad, del desarrollo regional y local, para buscar el desarrollo sostenible en lo ambiental, para conservar y valorizar el paisaje y para preservar el amplio patrimonio natural y cultural que posee.

En otra escala, la municipal, es necesario 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. Aspectos asumidos por muchos como símbolo del progreso. 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.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALDREY VÁZQUEZ, J. A. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2010): «Instrumentos de Ordenación del Territorio en España», en Rodríguez González, R. (Dir): *Territorio. Ordenar para competir*. Págs. 185-205. Netbiblo. A Coruña.
- ALDREY VÁZQUEZ, J. A. (2007): «A ordenación do territorio en Galicia e o Norte de Portugal: competencias e desenvolvemento», en Revista *Eixo Atlántico*, núm. 11. Págs. 37-53. Vigo.
- ALONSO LOGROÑO, M.^a P. y LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1997): «Proceso de industrialización y organización del espacio en un territorio periférico: Galicia», en *Boletín de la AGE*, núm. 24. Págs. 147-169. Murcia.
- BEIRAS TORRADO, X. M. (1972): *O atraso económico de Galicia*. Ed. Galaxia. Vigo.
- BOUHIER, A. (1979): *La Galice. Essai d'interpretation d'un cieux complexe agraire, 2 Vols.* Thèse d'Etat. La Roche-sur-Yon (La Vendée).
- DÍAZ LEMA, J. M. (1989): *Derecho urbanístico de Galicia*. Fundación Caixa Galicia. Santiago de Compostela.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1975): *Organización del espacio y economía rural en la España Atlántica*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- FARIÑA JAMARDO, J. (1990): *Os concellos galegos. Parte xeral*. Fundación Barrié de la Maza. A Coruña.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002): *Territorio y nacionalismo. La construcción geográfica de la identidad gallega*. Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. (2004): «Estructura territorial de Galicia», en R. Rodríguez González (Dir.), *Os concellos galegos para o século XXI*. Págs. 101-161. FEGAMP, Fundación Caixa Galicia y Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- , (2006): «A propósito do feísmo. Contributo xeográfico», en VV.AA., *Feísmo? Destruír un país*. Págs. 197-199. Ed. Difusora das Letras, Artes e Ideas. Ourense.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C.; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.; SANTOS SOLLA, X. M. y SOMOZA MEDINA, J. (2001): «Galicia y la polisemia del término regional», en *Boletín de la AGE*, núm. 32. Págs. 209-227. Murcia.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. y PIÑEIRA MANTIÑÁN, M.^a J. (2011): «A rede urbana e a rápida urbanización do territorio» en X.M. Santos Solla y M.^aJ. Piñeira Mantiñán (Coords.), *Nova Xeografía de Galicia*. Págs. 161-234. Ed. Galaxia. Vigo.
- MELLA MARQUÉS, X. M. (1980): «Fundamentos teóricos para un ensaio da Comarcalización de Galicia» en *Revista Galega de Estudos Agrarios*, núm. 3, Págs. 85-110. Santiago de Compostela.
- , (1983): «Un análisis de componentes principales y de contigüidad espacial para la determinación de comarcas homogéneas: una aplicación al caso de Galicia», en *Revista Estudios Regionales*, núm. 12. Págs. 99-138. Madrid.

- MIRALBÉS BEDERA, M.^a R.; RODRÍGUEZ MARTÍNEZ-CONDE, R.; VILLARINO PÉREZ, M. y ARMAS DIÉGUEZ, P. (1983): «Galicia. Unha división comarcal do seu espacio», en Sociedade Galega de Xeografía, *1º Cuaderno de Xeografía*. Págs. 91-153. Ed. O Castro. A Coruña.
- NEL-LO, O. (Ed.) (2001): *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Ed. Empuréis. Barcelona.
- PAZOS OTÓN, M. (2005): *Pontevedra Litoral*. Diputación de Pontevedra. Pontevedra
- PRECEDO LEDO, A. (1974): «Galicia: Red urbana y Desarrollo Regional», en *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CX. Págs. 1-12. Madrid.
- , (1987): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- , (1994): *Desenvolvemento territorial e planificación comarcal. O plan de desenvolvemento comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- , (2004): «El modelo de desarrollo comarcal», en *Boletín de la AGE*, núm. 38. Págs. 29-47. Murcia.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1997): *La urbanización del espacio rural en Galicia*. Ed. Oikos-Tau. Barcelona.
- , (1999): «Normativa urbanística e de ordenación do territorio na Galicia», en *Cuadernos de Geografía da Universidade de Coimbra*, núm. 18. Págs. 185-195. Coimbra.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Dir.) (2004): *Os concellos galegos para o século XXI*. FEGAMP, Fundación Caixa Galicia y Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2004): «Hacer ciudad como acción pública», en Rodríguez González, R. (Dir): *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*. Págs. 151-195. Netbiblo. A Coruña.
- SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1983): «O problema da rexionalización en Galicia. Encol da rexión urbana de Vigo», en Sociedade Galega de Xeografía, *1º Cuaderno de Xeografía*. Págs. 153-183. Ed. O Castro. A Coruña.
- , (1988): *Xeografía Humana*. Biblioteca Básica da Cultura Galega, Ed. Galaxia. Vigo.
- VVAA (2006): *Feísmo? Destruír un país*. Ed. Difusora das Letras, Artes e Ideas. Ourense.
- XUNTA DE GALICIA (1986): *Programa de Desenvolvemento Rexional de Galicia (PDR) 1986-1990*. Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- , (1992): *Directrices para a ordenación urbanística nos municipios galegos*. Consellería de Ordenación do Territorio e Obras Públicas, Santiago de Compostela.
- , (1995): *Programa Operativo de Galicia, FEDER 1994-1999*. Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- , (2007): *Programa de Desenvolvemento Rural de Galicia (PDR) 2007-2013*. Consellería de Medio Rural, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- , (2009): *A parroquia en Galicia: pasado, presente e futuro*. Consellería de Medio Rural e Consellería de Innovación e Industria, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.