

Panorama de Galicia: a instrucción técnica de planeamento e outros debates

Panorama de Galicia: la instrucción técnica de planeamiento y otros debates

Panorama of Galicia: the technical instruction of planning and other debates

46
Regap

MIGUEL REIMÚNDEZ GONZÁLEZ

Arquitecto (España)
miguelrey@coag.es

Recibido: 16/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: *Se a debilidade histórica do sistema urbano e da política urbanística, como resposta ao proceso de urbanización, foi determinante na definición das nosas estruturas urbanas, a actual debilidade da dinámica inmobiliaria é unha boa oportunidade para debater a introdución de novos instrumentos cos que abordar as necesidades económicas e ambientais do territorio. O artigo propón unha análise de como a planificación urbanística na segunda metade do século XX influíu na construción dos espazos urbanos contemporáneos, para logo abordar a necesaria incorporación de instrumentos menos ríxidos, máis axustados á capacidade de xestión administrativa e orientados a abordar os retos estruturais formulados hai máis de dúas décadas: a revitalización das cidades, a organización dos espazos periurbanos e a integración duns e outros.*

Palabras clave: *debilidade urbana, conxestión, dispersión, planificación territorial, crise.*

Resumen: *Si la debilidad histórica del sistema urbano y de la política urbanística, como respuesta al proceso de urbanización, fue determinante en la definición de nuestras estructuras urbanas, la actual debilidad de la dinámica inmobiliaria es una buena oportunidad para debatir la introducción de nuevos instrumentos con los que abordar las necesidades económicas y ambientales del territorio. El artículo propone un análisis de como la planificación urbanística en la segunda mitad del siglo XX influyó en la construcción de los espacios urbanos contemporáneos, para luego abordar la necesaria incorporación de instrumentos menos rígidos, más ajustados a la capacidad de gestión administrativa y orientados a abordar los retos estructurales planteados hace más de dos décadas: la revitalización de las ciudades, la organización de los espacios periurbanos y la integración de unos y otros.*

Palabras clave: *debilidad urbana, congestión, dispersión, planificación territorial, crisis.*

Abstract: *The answer that historical weakness of urban Galician system and town planning policies gave to the urbanization process has been very important for the definition of our urban structures. The present weakness of these dynamics gives us a good opportunity to debate the introduction of new instruments in order to confront the economic and environmental needs of urbanized territory. The article analyses how urban planning policies have influenced on*

the construction of our urban contemporary spaces during the second half of twentieth century. Afterwards, it proposes what kind of new instruments we need to face the structural challenges formulated more than two decades ago and not solved yet, such as the recuperation of the neighbourhoods of the city centre, the organization of the outskirts and the integration between ones and others.

Key words: *urban weakness, congestion, sprawl, territorial planning, crisis.*

Índice: *Introducción. 1. El proceso de urbanización en Galicia. 1.1. La debilidad histórica del sistema urbano. 1.2. La evolución del planeamiento. 1.2.1. Los planes anteriores a la Democracia. 1.2.2. La inflexión de los años ochenta. 1.2.3. Los planeamientos adaptados a la LOUG. 1.2.4. El régimen transitorio de la LOUG. 2. El territorio urbano heredado. 2.1. La producción de suelo urbano. 2.2. La producción de vivienda. 2.3. La producción de infraestructuras de transporte. 3. Los instrumentos de intervención en el suelo urbano. 3.1. Los programas de rehabilitación. 3.2. Los proyectos urbanos. 3.3. Los instrumentos de intervención en la ciudad difusa. 3.4. La ausencia de ordenación supramunicipal. 3.5. La debilidad del planeamiento territorial. 4. Conclusiones. 5. Una propuesta de instrucciones técnicas de planeamiento. 5.1. Régimen de aplicación. 5.2. Instrucciones de carácter general. 5.3. Estructura documental. 5.4. Glosario de términos. Bibliografía.*

Introducción

En enero de 2012, en la sede del Consello da Cultura Gallega en Santiago de Compostela, se celebró la junta anual de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas. En la primera jornada se presentaron cuatro propuestas: el Proyecto Tierra¹, la Ciudad de los Barrios², una Instrucción Técnica de Planeamiento³ y el Plan Base (UIA-CIMES)⁴: un programa educativo, un proyecto de urbanismo participado, una propuesta de sistematización en la elaboración del planeamiento y una metodología para la planificación de las ciudades medias.

Ninguna de las cuatro propuestas presentadas y debatidas en este encuentro eran planes. Casualidad o no, esta circunstancia da pie a cuestionar si las herramientas empleadas hoy en día por la planificación urbanística, heredadas de la legislación del suelo estatal de 1956, son las más apropiadas para abordar problemáticas como la participación pública en la elaboración de los planes o la toma de decisiones estratégicas en una ciudad media; en definitiva, si el sistema de planificación usado desde hace más de 50 años es el más apropiado a la hora de dar respuesta a las problemáticas actuales de los territorios urbanos.

El anuncio de la Xunta de Galicia de marzo del año 2012 de buscar un consenso político en torno a una nueva ley del suelo que sustituya a la anterior, con el fin de hacerla más concisa y sencilla y facilitar así la tramitación y aprobación de los documentos de ordenación municipal, confirma la pertinencia de este debate.

Este artículo, respuesta a un encargo de la Comisión de Planeamiento y Medio Ambiente del COAG, intenta aportar una reflexión sobre algunas de las características que condicionan la eficiencia de las herramientas empleadas en la planificación urbanística del territorio gallego. Entendiendo que los espacios rústicos cuentan ya con un sistema de ordenación

1 <http://proyectoterra.coag.es>

2 <http://www.aciudadodosbarrios.org>

3 Propuesta del COAG a la Xunta de Galicia realizada en diciembre de 2011 que se describe en el anexo I de este artículo.

4 <http://www.ceut.udl.cat/ciutats-mitjanes-i-intermedies/>

muy tasado desde las diferentes políticas sectoriales (aguas, costas, montes, ...), el ámbito trascendente para el análisis de los actuales instrumentos de planificación debería ser, fundamentalmente, el conjunto de los espacios urbanizados, y más concretamente, los lugares en los que las problemáticas generadas por los procesos de extensión de la urbanización son más relevantes: las ciudades y sus territorios periurbanos.

En una primera parte del artículo se analiza la evolución de la relación entre las políticas urbanísticas y la ciudad que éstas han producido, sobre la base del singular sistema territorial preexistente, con el fin de identificar alguna de las características que resultaron más decisivas en la conformación de los espacios urbanizados en la actualidad.

En el segundo capítulo se presenta un análisis de alguna de las particularidades que caracterizaron la dinámica de construcción del territorio gallego en el contexto español en los últimos años.

En una tercera parte se realiza una diagnosis de algunos de los instrumentos con los que contamos para intervenir en la ciudad difusa y consolidada, en relación con los retos y problemáticas que sería necesario abordar en el futuro.

Después de exponer una serie de conclusiones sobre la idoneidad del actual sistema de planificación, se explica brevemente el contenido de la propuesta de instrucción *técnica de planeamiento* recientemente presentada por el COAG a la Xunta de Galicia, cuya implantación es un mecanismo necesario a la hora de mejorar los procesos de redacción y tramitación de los planes.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

1 El proceso de urbanización en Galicia

Los espacios urbanos gallegos son producto tanto del carácter de las fuerzas de tipo económico, social y político que entraron en enfrentamiento en su conformación, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, como de la respuesta dada desde la planificación urbanística a la presión urbanizadora, condicionada en sus efectos por una peculiar estructura de asentamientos.

Entre las razones de la dificultad para reconducir, desde el planeamiento, los procesos económicos a través de criterios de racionalidad económica y ambiental, se encuentra la persistencia de estructuras económicas, políticas y sociales propias del Antiguo Régimen hasta bien entrado el siglo XX, que ha provocado que el despegue económico de la segunda mitad del siglo pasado haya provocado la urbanización del medio rural en vez de suponer, como en otros lugares, la desruralización demográfica⁵.

En un contexto de presión para la deslocalización de la población y de las actividades por el conjunto del territorio, la gran extensión del fenómeno de la periurbanización en Galicia tiene mucho que ver la débil capacidad de acogida de las estructuras urbanas preexistentes, que no ha permitido a las ciudades polarizar el desarrollo urbano más allá de los años 80 del

5 GONZÁLEZ FRANCO, D. "La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial". *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 41, 2011, pág. 537 GONZÁLEZ FRANCO, D. "La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial". *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 41, 2011, pág. 537.

pasado siglo, pero también es consecuencia del carácter de la respuesta dada a dichas problemáticas, primero débil desde las ciudades, y después multiplicadora desde la periferia.

1.1 La debilidad histórica del sistema urbano

La debilidad histórica del sistema urbano, complementaria de la fortaleza de las estructuras rurales dominantes, está en la raíz de la actual configuración de nuestros espacios urbanizados.

Las ciudades y villas gallegas son herederas del escaso peso histórico de los núcleos urbanos⁶ en el conjunto del sistema de asentamientos: en 1900 los 29 núcleos que contaban con más de 2.000 habitantes acogían sólo un 9% de la población total. En 1950 la población urbana representaba apenas el 22% del total gallego.

Por otra parte, las áreas hoy en día más urbanizadas⁷ han sido históricamente las más densamente pobladas: en 1950, sobre este territorio, que supone tan sólo el 10,9% de la superficie de Galicia, antes de que se iniciase el proceso de urbanización de la segunda mitad del siglo XX, ya vivía el 42,8% de la población, hecho que matiza la idea del desplazamiento demográfico este-oeste como hecho "fundacional" del sistema urbano gallego contemporáneo. Por otra parte esta concentración demográfica era aún entonces producto más de la densidad de la población rural que de la importancia de los núcleos urbanos, que sólo acogían en aquellos tiempos un tercio de la población total de estos ámbitos.

1.2 La evolución del planeamiento

1.2.1 Los planes anteriores a la democracia

Esta debilidad del fenómeno urbano también implica que las siete ciudades se hayan construído hasta la mitad del siglo XX sobre una estructura heredada del medievo, a la que se le añadieron puntuales operaciones de ensanche y ciudad jardín diseñados a finales del siglo XIX y primeros del XX.

Los primeros proyectos urbanísticos de ordenación integral de las ciudades en Ferrol (Antonio Rey Pedreira-1930), Vigo (Antonio Palacios-1932) y A Coruña (César Cort-1945), se plantearon muy tarde y fueron sustituidos en pocos años por planes de alineaciones y ensanche (Vigo-1937, Ferrol-1940 y A Coruña-1949), sin dar tiempo a la materialización de la mayor parte de sus principales propuestas estructurantes (avenidas, grandes dotaciones deportivas y de ocio, estaciones, parques...).

Con estos planes de alineaciones y ensanche se abandona el criterio global de Ciudad Planificada⁸, al tiempo que se orienta la presión inmobiliaria, vía ordenanzas, hacia la sustitución del tejido histórico, permitiendo mayores alturas en los barrios de apariencia medieval, en

6 TORRES LUNA, M.P. *Geografía de Galicia. Tomo II*, primera edición, A Coruña, Ediciones Boreal, 1985, pp 281-285.

7 A efectos de aproximación estadística y de estudio de la evolución del planeamiento, consideramos las áreas más urbanizadas como las correspondientes a los territorios de los municipios costeros de las rías de Vigo, Pontevedra, Arousa, A Coruña, Betanzos, Ares y Ferrol, más Santiago, Ames, Teo, Vedra y Boqueixón en el área de Santiago, Lugo, Ourense y sus municipios limítrofes, y Arteixo.

8 CASTELO ÁLVAREZ, B.: *Ferrol: morfología urbana y arquitectura civil, 1900-1940*, primera edición, A Coruña, Universidade da Coruña, 2000, p 493.

los ensanches del XIX y el XX y en las principales vías de acceso. Además se prevé la sustitución de usos extensivos (colegios, instalaciones militares e industriales) por usos en altura⁹, siendo el germen de los espacios hoy en día más densos y congestionados del sistema urbano gallego. (cuadro 1), alcanzando, en el caso del Agra do Orzán, na Coruña, densidades cercanas a los 1.000 habitantes/ha¹⁰.

Cuadro 1. Ejemplos de barrios surgidos de los planes de alineaciones en las siete ciudades gallegas

Ciudad	Barrio	Superficie (ha)	Viviendas	Densidad (viv./ha)
Ferrol	Inferniño	13,86	2.559	185
A Coruña	Agra do Orzán	19,85	5.117	257
Santiago	Ensanche	37,46	4.751	127
Lugo	Milagrosa	16,90	2.170	128
Ourense	O Couto	46,29	5.985	129
Pontevedra	Ensanche	25,73	3.676	142
Vigo	Camelias	30,05	4.393	146

Fuente: Oficina Virtual del Catastro y Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España. Elaboración propia

Los primeros planes generales de las ciudades¹¹ aprobados al amparo de la Ley del Suelo de 1956 se van a apoyar en la asunción acrítica, incluso intensificando las densidades previstas, de los planes de alineaciones y ensanche formulados en las décadas anteriores¹², proponiendo una estructura urbana de raíz fundamentalmente viaria, zonificando los usos en suelo urbano y urbanizable sin atender a las preexistencias tipológicas y patrimoniales y confiando la generación de una verdadera estructura urbana al cumplimiento de los estándares exigidos por la ley del 56 para el desarrollo de los suelos urbanizables.

La vigencia de estos planes no supondrá, sin embargo, la vigencia de los nuevos caminos jurídicos obligatorios¹³. La insuficiencia de la administración municipal, hará prácticamente inviable la tarea de desarrollar procesos integrales de gestión y urbanización del suelo en las ciudades durante tres décadas.

Sin embargo, esta oferta de suelo urbanizado de promoción pública va a resultar escasa para la demanda existente en estas décadas. Esto va a forzar la proliferación de operaciones de parcelación en suelo rústico sobre las que auto-promover vivienda unifamiliar, con la única premisa de contar con un acceso rodado y apoyándose en una interpretación laxa del tamaño de la parcela mínima edificable establecida en la legislación agraria y la complicidad

9 PRECEDO LEDO, A. *La Coruña: Metrópoli Regional*, primera edición, A Coruña, Fundación Caixa Galicia, 1990, p. 355.

10 PRECEDO LEDO, A. (op cit.), p. 355.

11 PGOU Pontevedra (1953), Ferrol (1961), Ourense (1961), Santiago (1965), A Coruña (1967), Lugo (1969) y Vigo (1972).

12 En el PGOU de A Coruña, por ejemplo, las líneas de edificación previstas por el Plan de Alineaciones de 1948 rigen incluso sobre las bolsas de suelo urbanizable, la densidad en suelo urbano aumenta un 50% por el cambio de la altura límite de la edificación de un parámetro igual al largo de la calle a una vez y media esta dimensión.

13 PEREIRO ALONSO, J.R., *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*, primera edición, Santiago de Compostela, COAG, 1981, p 341.

y/o incapacidad de control del territorio por parte de la administración municipal¹⁴. El ejemplo tal vez más evidente para ilustrar la insuficiencia del modelo contenido en estos planes, a la hora de dar una apropiada respuesta a las demandas de suelo y vivienda, es Vigo. El plan general de ordenación del año 1972 fijaba como horizonte una población total de 591.186 habitantes, concentrando un 92% de esta capacidad en los espacios urbanos consolidados y el resto en los espacios periurbanos. Veinte años después la población total de Vigo era sólo de 276.398 habitantes, de los que un 62,4% vivían en la ciudad consolidada y el resto, un 37,6%¹⁵ en los espacios periurbanos, que habían crecido en este período a un ritmo dos veces superior

Por lo tanto, la respuesta a la mayor presión demográfica e inmobiliaria que las ciudades gallegas sufrieron en su historia se dio, en buena medida, a través de la intensificación del aprovechamiento de los suelos urbanizados previamente, por la urbanización de iniciativa pública y, ante la insuficiencia de esta oferta en términos espaciales y sociales, de la autopromoción de viviendas unifamiliares en suelo rústico.

Así la ciudad de principios de los ochenta es un ente bipolar, desestructurado y infradotado: por una parte unos barrios densos y congestionados, por la otra una periferia urbana sin más soporte que la estructura viaria heredada de un territorio rural ya desactivado. La excepción a esta regla van a ser los polígonos desarrollados por el Estado al amparo del I Plan Nacional de Vivienda 1961-1976, que, por su tamaño y al ser piezas generadas desde el cumplimiento de los parámetros dotacionales de la Ley del 56, van a perdurar hasta la actualidad como los barrios mejor dotados de las ciudades.

1.2.2 La inflexión de los años ochenta

En el año 1989, el número 81-82 de la revista Ciudad y Territorio hacía un balance de la evolución del planeamiento urbanístico en España desde finales de los años 60, adelantando una fase de decadencia y obsolescencia física de las ciudades y una dispersión de la población y la actividad por el territorio, como ya había sucedido en los espacios urbanos europeos más industrializados. En esta tesitura señalaba tres retos para la urbanística de los años 90: la recalificación y revitalización de los núcleos urbanos, organización de los espacios periurbanos de las ciudades y la articulación de los espacios consolidados con los espacios periurbanos. Frente a la insuficiencia de la herramienta del diseño urbano para abordar estos retos, requería la implantación de instrumentos de intervención simultánea en el ámbito social y físico de la ciudad y figuras de planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal¹⁶.

En la fecha de publicación de este artículo se habían aprobado, o estaban a punto de aprobarse, los primeros planes de las siete ciudades gallegas en el período democrático. La diagnosis casi unánime que estos documentos hacían sobre el desarrollo de los planes anteriores¹⁷, no puede ser más negativa: planes deficientes técnicamente, que han reque-

14 SOUTO GONZÁLEZ, J.M., *Vigo: proyecto y realidad del medio periurbano*, primera edición, Vigo, Concello de Vigo, 1994.

15 EQUIPO TAULA, "Subsanación de deficiencias en la adaptación del PGOU de Vigo de 1988 a la Ley 11/1986 de adaptación de la del suelo a Galicia. Ámbito exterior del núcleo central", PGOU Vigo, Vigo, Concello de Vigo, 1993, p. 3.

16 DE TERÁN, FERNANDO, "Veinte años de teoría y práctica", *Ciudad y Territorio n.º 81-82*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 17.

17 Especialmente contundente resulta el documento de revisión del PGOM de Ferrol de 1983: ... *si para el conjunto de los municipios del Estado es generalizable la aseveración de una herencia del planeamiento técnicamente poco útil, socialmente inadmisibile y de gran di-*

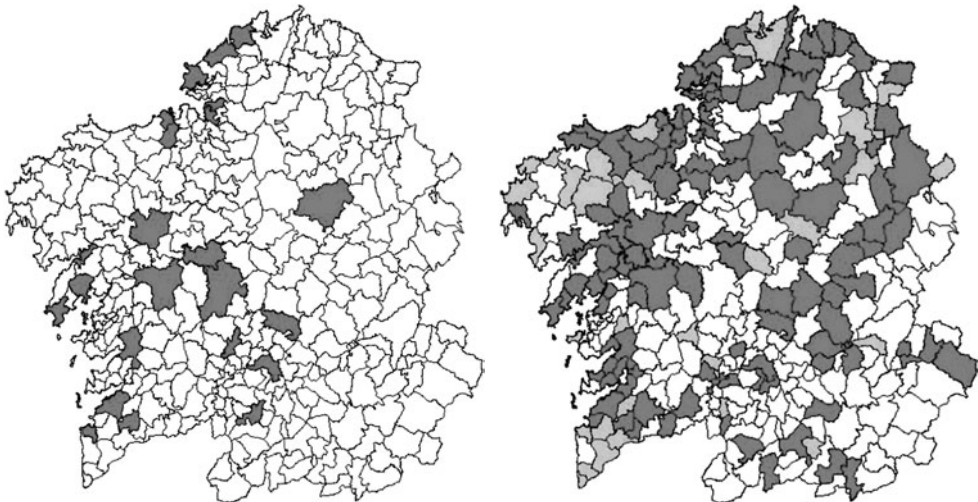
rido de sucesivas modificaciones puntuales, de gestión muy difícil y, en muchos casos, con propuestas de desarrollo que no eran admisibles socialmente.

Partiendo de esta diagnosis, estos nuevos planes van a plantear modelos de contención de la urbanización que, por vez primera, vuelven su mirada a la ciudad existente, abordando los conflictos generados por tres décadas de ausencia casi total de gestión urbanística. Hacen explícito el objetivo de dotar a la ciudad de una estructura urbana rica, de focalizar la gestión del planeamiento en la resolución de los conflictos urbanos, de poner en cuestión los horizontes desarrollistas de los planeamientos anteriores, y de atender, por primera vez, a la puesta en valor de las preexistencias históricas, culturales y ambientales de las ciudades y su entorno.

Esta apuesta, en ausencia de figuras de planeamiento de ámbito supramunicipal que la hicieran trascender más allá de los propios límites municipales, chocó con la puesta en el mercado de una gran superficie de suelo urbano en los municipios periféricos, planeada desde la lóxica puramente local e instrumentada a través de la aprobación, para muchos de ellos, de lo que han sido sus primeras figuras de planeamiento municipal.

Si en el año 1974 tan sólo 23 municipios gallegos contaban con instrumentos de ordenación urbanística¹⁸, esta situación va a cambiar rápidamente: en los siguientes 16 años un total de 137 ayuntamientos se van a dotar por primera vez de una figura de planeamiento municipal, entre ellos la práctica totalidad de los situados en las áreas hoy más urbanizadas, con la excepción de los municipios del Salnés y Bergondo (gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Cobertura del planeamiento urbanístico en los municipios gallegos en 1974 (izquierda) y 1990 (derecha). En amarillo los municipios con figuras de DSU

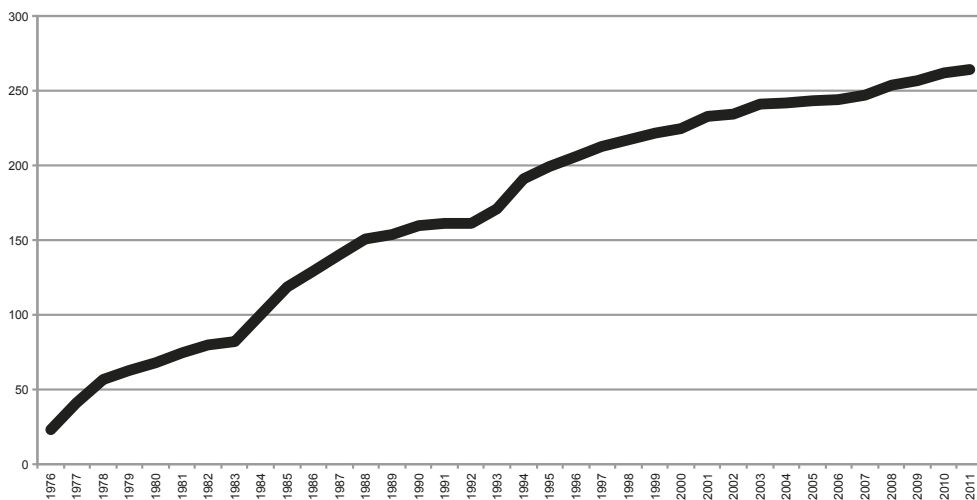


Fuentes: Ciudad y Territorio 2/1974. Página web de planeamiento de la Xunta de Galicia. Elaboración propia

ficultad de gestión, Ferrol queda definido certeramente entre esa generalidad de municipios. OFICINA DE PLANEAMIENTO SA, *Documento de revisión del PGOM de Ferrol*, Ferrol, Concello de Ferrol, 1983, p. 4 de la memoria.

18 MARTÍNEZ SARANDESES, J. HERRERO MOLINA, M.A. GARCÍA PABLOS RIPOLL, J. M., "La ordenación urbana en España: Balance de dieciséis años de aplicación de la Ley del suelo", *Ciudad y Territorio n.º 2/1974*, Madrid, Ministerio de Administraciones públicas, 1974, p 36-56.

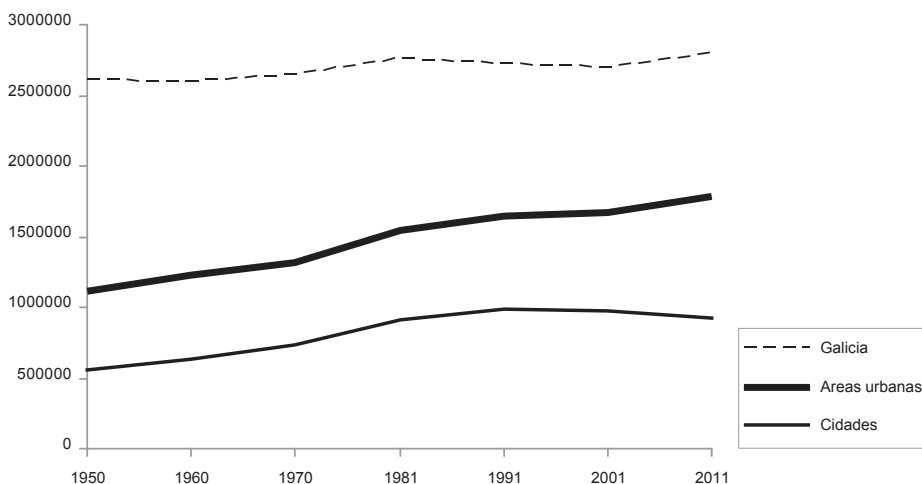
Gráfico 2. Evolución del n.º de municipios dotados de planeamiento urbanístico



Fuente: Página web de planeamiento de la Xunta de Galicia. Elaboración propia

Este proceso se va a articular fundamentalmente sobre la aprobación de figuras de escasa complejidad técnica, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y Delimitaciones de Suelo Urbano, que persiguen fundamentalmente delimitar suelo urbano y de núcleo rural donde ejercer plenamente las competencias urbanísticas de las administraciones locales por medio de la concesión de licencias de edificación, al tiempo que dan cobertura a los desarrollos periféricos producidos anteriormente, sobre las estructuras rurales, al margen del planeamiento urbanístico. Esta fiebre planificadora se va a prolongar hasta el 30 de junio de 2003, fecha en la que finaliza el período previsto para aprobar definitivamente figuras de planeamiento municipal al amparo de la Ley del Suelo de Galicia (Ley 1/1997).

Gráfico 3. Evolución de la distribución de la población gallega 1950-2011



Fuente: Ine. Elaboración propia

Así, la demanda de hogares de las cohortes demográficas más amplias nacidas entre 1965 y 1975, a partir de los principios de los 90 va a contar con una oferta más alcanzable en los municipios periféricos de las ciudades. Sobre esta premisa la dinámica demográfica va a rotar 180°: de producirse, en un primer momento, desde las zonas rurales hacia las ciudades, se va a orientar en las últimas décadas hacia la periferia de las áreas urbanas. Las siete ciudades (con la excepción de Vigo) van a decaer en términos demográficos a partir del año 1991 en beneficio del resto de los municipios (gráfico 3).

1.2.3 Los planeamientos adaptados a la LOUG

A finales de 2011, el 85,76% del territorio y un 85,69% de los municipios contaban con una ordenación urbanística propia. Sin embargo, la mayor parte, equivalente a un 66,34% del territorio del 68,23% de los municipios, estaba ordenado por instrumentos de planeamiento general no adaptados a la legislación vigente (cuadro 2).

Cuadro 2. Cobertura del planeamiento municipal en Galicia

Marco de redacción		Figura	N.º de municipios	% municipios	Superficie ordenada (km²)	Superficie ordenada (%)
Municipios con planeamiento adaptado a la LOUG		pgom	55	17,46	4.807,42	16,26
Municipios con planeamiento no adaptado a la LOUG	Adaptado a la Ley del Suelo de Galicia	pgom	66	20,95	5.369,65	18,16
		pomr	9	2,85	462,17	1,56
		total	75	23,80	5.831,82	19,72
	No adaptado a la Ley del Suelo de Galicia	pgou	12	3,80	953,55	3,23
		nsp	109	34,60	11.150,71	37,72
		dsu	19	6,03	1.967,00	6,65
		total	140	44,43	13.783,85	46,62
Municipios sin planeamiento municipal (normas provinciales)			39	12,38	4.209,08	14,24
Municipios con el planeamiento suspendido (normas provisionales)			6	1,93	639,79	2,16

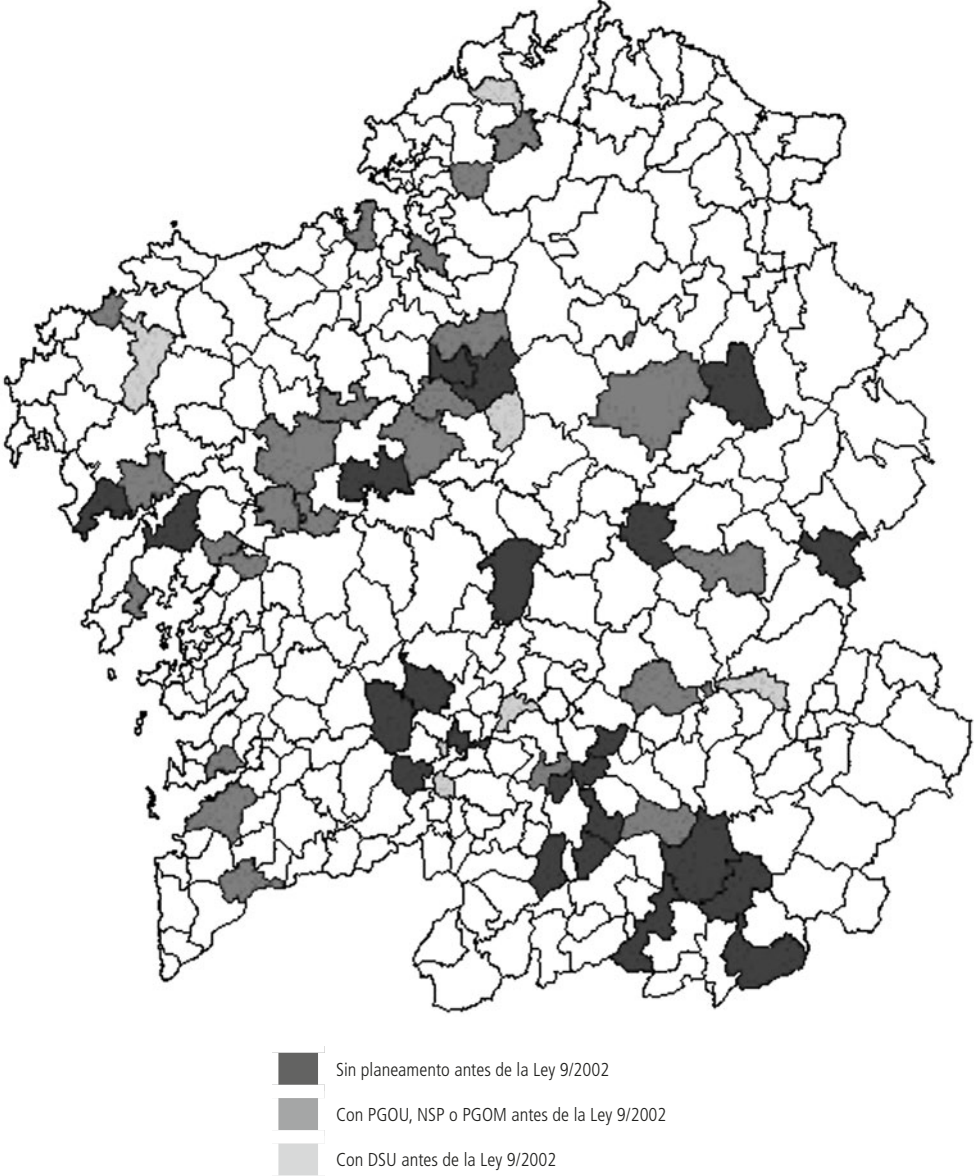
Fuente: Secretaría General de Urbanismo, Xunta de Galicia. Elaboración propia

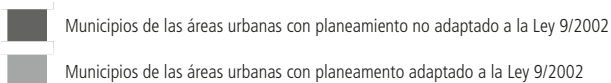
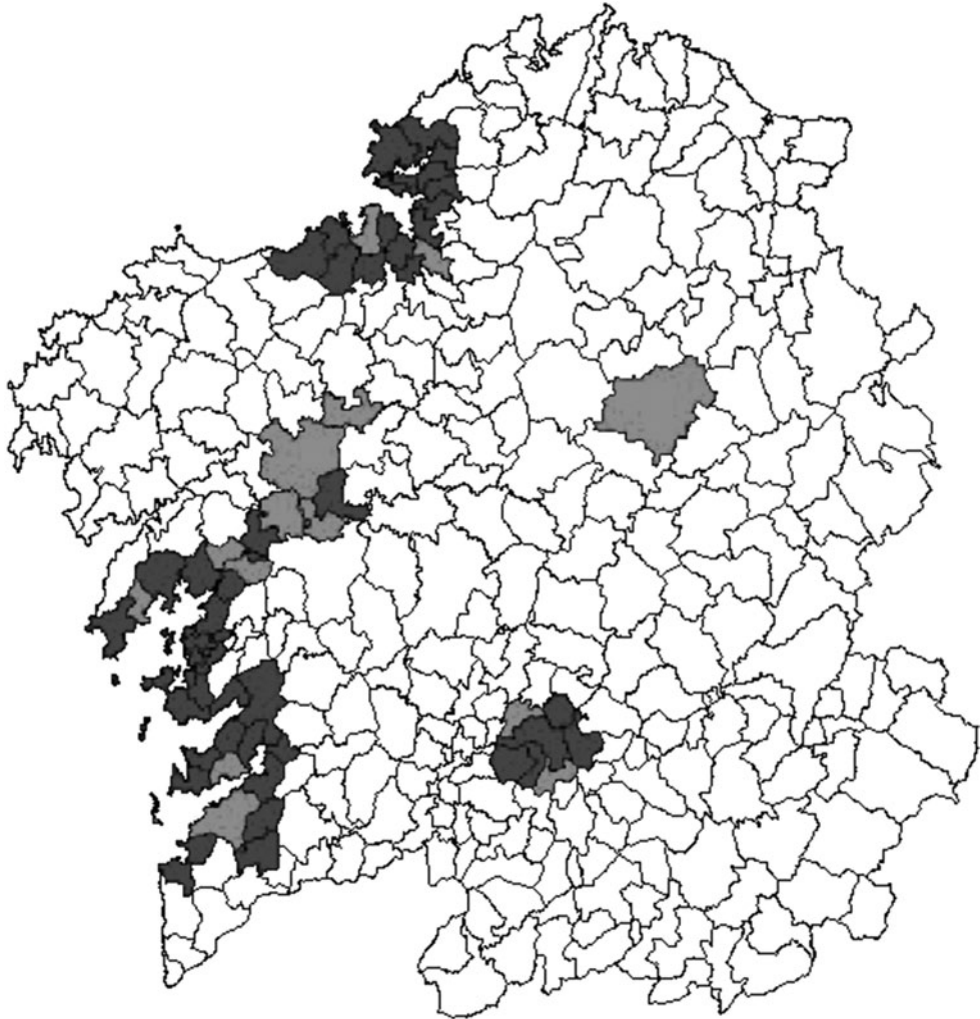
regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Gráfico 4. Municipios con el planeamiento adaptado a la LOUG





Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

1.2.4 El régimen transitorio de la LOUG

Sobre el territorio gallego confluye actualmente la vigencia parcial o total de seis figuras de planeamiento municipal diferentes, aprobadas en el período de 34 años que va desde el año 1977 hasta el año 2011.

El régimen transitorio de la LOUG da por buenas las delimitaciones de suelo urbano, suelo de núcleo rural y suelo urbanizable establecidas por planeamientos no adaptados, con la salvedad del suelo urbanizable afectado por la Ley de Costas o por la Ley de Protección de la Naturaleza, y a las condiciones exigidas para la consideración del suelo urbano como

consolidado y el urbanizable como delimitado. Con respecto al régimen de aplicación, tan sólo pone límites al aprovechamiento máximo de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables, y condiciona la parcela mínima exigible en los suelos de núcleo rural.

Este régimen tan laxo, que mantiene “vivas” extensas clasificaciones de suelo urbano, de núcleo rural y urbanizable, anima a muchos concellos a no terminar un proceso de adaptación del planeamiento al nuevo marco legislativo que supondría ajustar las delimitaciones vigentes a capacidades de vivienda y previsiones de desarrollo más realistas. Así se explica el escaso eco que tuvo en sus casi diez años de vigencia en el proceso de adaptación del planeamiento urbanístico municipal a la LOUG, especialmente entre aquellos municipios de los territorios más urbanizados y con más presión inmobiliaria que, antes de la entrada en vigor de esta ley, ya contaban con figuras de planeamiento. También explica el hecho de que buena parte de los que sí abordaron este proceso son municipios fuera de las áreas más urbanizadas que no contaban con planeamiento previo.

La consecuencia es la coexistencia de dos criterios de ordenación urbanística: uno, que corresponde a una sexta parte del territorio gallego, responde adecuadamente a los criterios de sostenibilidad social y ambiental exigidos en la legislación vigente, y el resto que han sido redactados al margen de estas exigencias, en los que persisten unas delimitaciones de suelo urbano consolidado, de núcleo rural y urbanizable justificadas en su momento en base a previsiones de desarrollo inmobiliario o demográfico desmesuradas, sin contrapartidas dotacionales y ambientales suficientes.

2 El territorio urbano heredado

El ingente proceso urbanizador de la última década ha provocado cambios cualitativos y cuantitativos en las problemáticas ya señaladas en el apartado 1.2.2 de este artículo, debido fundamentalmente a tres factores: la extensión del régimen del suelo urbanizado, los rasgos de la producción inmobiliaria que se apoyó en este modelo y el veloz desarrollo de las infraestructuras de transporte.

Las principales consecuencias han sido un mayor grado de difusión por el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma de la urbanización desestructurada y de baja densidad, la extensión de la ruderalización¹⁹ del suelo rústico, y de la segregación, en términos espaciales y de accesibilidad, de los espacios periurbanos con respecto a los núcleos más densos.

2.1 La producción de suelo urbano

Hoy en día Galicia cuenta con 93.000 hectáreas de parcelas urbanas o de núcleo rural. La reserva de suelo urbanizable contemplado en los planeamientos urbanístico y sectorial alcanza, por su parte, otras 215.000 ha.²⁰ En conjunto, más del 10% del territorio del país está orientado, de una u otra manera, al desarrollo urbanístico.

19 El término ruderalización se refiere a la transformación de una situación natural bajo la influencia de residuos de actividad humana.

20 Datos obtenidos de la explotación de los datos de la EIEL del Ministerio de Administraciones Públicas para el año 2005 y de su actualización en base a los planeamientos urbanísticos y sectoriales aprobados definitivamente desde esa fecha.

Las delimitaciones de suelo urbano se apoyaron en el enorme número de asentamientos y en la densidad de la red viaria rural existentes antes del comienzo del proceso de urbanización, y se justificaron en la mayor parte de las ocasiones, según se desprende del estudio de las memorias de los planeamientos vigentes redactados antes de la entrada en vigor de la LOUG, en estimaciones de crecimiento demográfico o inmobiliario exageradas y nunca conseguidas en el horizonte temporal de los planes.

Prueba del sobredimensionamiento del suelo urbano en relación a las necesidades de producción inmobiliaria es el hecho de que tan sólo el 55% de las parcelas delimitadas como suelo urbano o de núcleo rural están hoy en día edificadas. Este porcentaje varía entre el 64% correspondiente a los municipios de las ciudades y el 50% de los municipios fuera de las áreas urbanas en los que la desproporción entre oferta y demanda es aún más evidente²¹.

El derecho a edificar se ha adquirido en la mayor parte de los casos por la inclusión de predios dentro de una delimitación de suelo urbano o de suelo de núcleo rural, sin más contrapartidas para la administración pública que las derivadas de las tasas administrativas e impuestos, y la urbanización mínima necesaria en el frente de parcela²². Para el particular propietario todo han sido ventajas a la hora de autopromover vivienda, mas para el común resultó ser todo lo contrario.

Por otra parte, al no producirse procesos de reorganización de la propiedad en ausencia de gestión urbanística, la estructura viaria sobre la que se desarrolló esta extensión de la urbanización ha estado fundamentalmente compuesta por las carreteras de acceso a los núcleos de población, los callejeros históricos y los viarios producto de los procesos de concentración parcelaria. Por todo esto resultaron inabordables tanto la tarea de dotar de un cierto grado de racionalidad a la traza, como la de proporcionar unos estándares mínimos de calidad a la imagen urbana de estos espacios. En las contadas ocasiones en las que dentro de las villas se produjeron aperturas viarias, estas raramente respondieron a razones de estructura y sí de intensificación de los aprovechamientos inmobiliarios con respecto a la situación preexistente.

En primer lugar, porque la traza, pavimentación, infraestructuras... previos a la edificación no han ido acompañadas de procesos de gestión de suelo que hayan permitido la asunción, por parte de los beneficiarios del proceso, de las cargas de urbanización y cesión de parcelas para dotaciones públicas. Estas han sido mayoritariamente asumidas por la colectividad, vía presupuestos municipales, vía convenios con otras administraciones públicas.

En tercer lugar, la bajísima densidad de los suelos urbanos, que en el año 2005 era de 6,9 viv/ha²³ para el total del suelo urbano y de núcleo rural delimitados fuera de los municipios

21 Datos extraídos por explotación de las estadísticas de la Oficina Virtual del Catastro.

22 *Galicia es heredera de una sociedad campesina que presenta la peculiaridad de que las ciudades crecieron sobre la base de construir allí donde hubiese suelo, a cambio del pacto tácito de la generación y de la apropiación privada de las rentas urbanas resultantes de este proceso constructivo.* GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE URBANISMO Y CIUDADANÍA DE LA EGAP, *Urbanismo y territorio en Galicia, reflexiones para el futuro*, Santiago de Compostela, EGAP, 2006, p. 9.

23 Cálculo realizado partiendo de los datos de viviendas y delimitaciones de suelo urbano contenidos en la EIEL del Ministerio de Administraciones Públicas para el año 2005.

de las 7 ciudades, tiene gravísimos impactos que comprometen la sostenibilidad futura del territorio²⁴.

Este modo de producción de suelo urbano ha hecho prácticamente innecesario el desarrollo de figuras de planeamiento que supongan gestión de suelo (Planes de Sectorización, Planes Parciales y PERIs)²⁵. A diferencia de la tendencia que siguieron las mayores áreas urbanas españolas en los últimos tiempos, en las que el principal vector de urbanización fue el desarrollo de suelos urbanizables, en Galicia, debido a la sobreoferta de techo edificable en suelo urbano, y a la sostenida dinámica de densificación en los suelos urbanos más consolidados, la mayor parte del suelo urbanizable previsto en los planeamientos ha quedado sin desarrollar.

Los suelos pensados para la extensión de la ciudad entraron así en un período indefinido de expectativa urbanística que supone el abandono de las actividades agropecuarias y forestales propias del suelo rústico. Con el tiempo estos terrenos, que en muchas ocasiones ocupan posiciones relevantes en el centro de las áreas urbanas, entre los límites de las ciudades consolidadas y los municipios de la periferia, entran en un proceso de ruderalización y/o renaturalización, lo que hace necesaria y posible la recalificación ambiental de estos espacios, suavizando la presión humana sobre los espacios naturales y el paisaje²⁶.

2.2 La producción de vivienda

Sobre las bases de predominio de las estructuras rurales a las que antes hacíamos referencia, y en la práctica ausencia de procesos de gestión de suelo urbano, en los últimos 60 años el parque de viviendas ha crecido en Galicia en casi 1,2 millones de unidades, multiplicando por 4 las existentes en 1960 (cuadro 3), a un ritmo sólo ligeramente inferior al español, que creció 4,5 veces en el mismo período.

Cuadro 3. Ritmo anual de construcción de viviendas en Galicia 1961-2011

GALICIA	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2001	2001-2011*
		19.226	28.346	19.428	19.734

Fuente: INE, Censo de Población y Viviendas 2001. Elaboración propia.

24 *Incremento unitario de los precios de construcción, conservación y utilización del territorio urbanizado, demanda de grandes infraestructuras de urbanización, suministros de agua, electricidad, telecomunicaciones, recogida y depuración de aguas residuales, demanda de grandes infraestructuras viarias, ferroviarias y transporte público suburbano, especialización funcional y homogeneización de los fragmentos espaciales urbanos, desaparición del espacio público multifuncional y sin limitación de acceso, crecimiento exponencial de las distancias recorridas en los desplazamientos cotidianos, casi todos mecanizados, y la desaparición de los recorridos a pie, consumos crecientes de materias primas no renovables y de contaminación urbana.* MAGRINYA, F. y HERCE, M. "Los costes ambientales de la baja densidad", *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, primera edición, Barcelona, Xarxa de Municipis-Deputació de Barcelona, 2007, pp. 243-264.

25 *Las operaciones urbanísticas de transformación son costosas de comprender y de financiar, muy complejas de gestionar, afectan a intereses y actores de muy diverso tipo, y no pueden fracasar... Frente a ello, lo realmente sencillo, lo casi mágico, es convertir un "patatal" en ciudad con un solo toque de la varita mágica de la clasificación.* ALVAREZ MORA, A., CASTRILLO, M., DE LAS RIVAS, J.L., SANTOS, L., "Perfiles de una tragedia: la crisis residencial y urbanística española", *Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global*. Nº 113, Madrid, FUHEM, 2011, pp. 57-69.

26 Un ejemplo de desarrollo de acciones de recalificación de los espacios periurbanos a través de la intervención en los suelos ruderalizados es el Proyecto Life Anella Verda de la Diputació de Barcelona. <http://www.diba.es/parcsn/parcs/life/life.htm>.

(*) Estimación según estadística de visado de dirección de obra del Ministerio de Fomento 2000-2009. Elaboración propia

Si analizamos lo acaecido en la última década, que fue la de mayor desarrollo inmobiliario de la historia, una serie de trazas muy relacionadas entre sí caracterizan esta dinámica en el contexto español: el predominio de la autopromoción de vivienda unifamiliar aislada y del destino de segunda residencia o inversión-ahorro privado como razones de su promoción, y el pequeño tamaño de las promociones, especialmente en los espacios urbanos más alejados de los centros de las ciudades. Estas trazas son coherentes con el escaso peso de los procesos de transformación vía gestión urbanística desarrollados en este período.

Mientras en Galicia más de las tres cuartas partes de la vivienda unifamiliar construída en la última década respondió a la tipología asilada, en el conjunto del territorio español dos terceras partes se correspondieron con la producción de vivienda unifamiliar adosada y por lo tanto, fueron producto de operaciones “comerciales” vinculadas a procesos de gestión urbanística y construcción de vivienda para su puesta en el mercado (cuadro 4).

Cuadro 4. Tipología viviendas en obra nueva en visados de dirección de obra 2000-2009

	Viviendas unifamiliares adosadas		Viviendas unifamiliares aisladas		Viviendas en edificios de vivienda colectiva	
	Total	%	Total	%	Total	%
GALICIA	11.644	3,76	39.392	12,73	256.593	83,51
ESPAÑA	917.760	16,72	449.050	8,18	4.121.517	75,10

Fuente: estadística de visado de dirección de obra del Ministerio de Fomento 2000-2009. Elaboración propia

Por otra parte, más del 60% de las viviendas iniciadas en Galicia en los últimos diez años, frente a un 40% para el conjunto español, han tenido como destino o provocaron el aumento de los efectivos de vivienda vacía o secundaria, tanto directamente como indirectamente vía abandono de una vivienda vieja por la mudanza a una nueva.

Mientras el número medio de viviendas de los edificios de vivienda colectiva en el conjunto de las áreas urbanas supera las 10 viviendas por edificio, en el resto de Galicia este índice es de 4,5. Esta cifra, equivalente a que de cada 4 edificios, 1 tendría 6 viviendas y otros 3 tendrían 4 viviendas cada uno, es signo de un extraordinario grado de minifundismo empresarial en el sector, tanto en la gestión inmobiliaria como en la construcción y los servicios técnicos.

Si la baja densidad y el modo de producción del suelo urbano suponen un reto para la sostenibilidad del territorio en términos económicos y ambientales, los rasgos diferenciales anteriormente descritos no hacen más que agrandar estos retos, al ahondar aún más en los efectos de la dispersión y difusión del fenómeno urbano por el conjunto del territorio.

2.3 La producción de infraestructuras de transporte

Desde los años ochenta se ha desarrollado extraordinariamente la red de infraestructuras de transporte por carretera en Galicia. Entre los años 1987 y 2000 ha multiplicado por 6

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

su extensión, siendo ésta la principal causa de artificialización de suelo en Galicia en este período²⁷.

En el período 2000-2006 el ritmo de producción fue aún mayor para el conjunto del Estado, creciendo su ocupación hasta las 2.300 ha/año frente a las 270 ha/año del período anterior²⁸, resultando ser Galicia, junto con Canarias, la comunidad autónoma con mayor densidad de carreteras de titularidad supramunicipal²⁹.

Este alto ritmo de construcción de viario rodado tuvo un impacto muy significativo en las estructuras territoriales heredadas, sobre todo en las proximidades de los núcleos de población de las áreas más densamente urbanizadas. En una primera fase su implantación se produjo por medio de carreteras de circunvalación, para después desdoblarse en vías de alta capacidad, obviando en la mayor parte de las ocasiones las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico vigente y la realidad territorial preexistente, merced a su posición superior en la jerarquía de los instrumentos de ordenación del territorio.



Fotos 1 y 2. Miño. Sucesivamente la circunvalación de la N-651 y la AP-9 rompen la relación entre el espacio urbanizado más denso y el resto del territorio.

Foto 2. El planeamiento urbanístico, posteriormente, toma como límite de la extensión del suelo urbano la carretera N-651

27 La superficie artificial ha crecido un 20% en Galicia entre los años 1987 y 2000. La superficie dedicada a autopistas, autovías y terrenos asociados ha crecido un 508,10% en el mismo período. OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. *Cambios de ocupación del suelo en España*, primera edición, Madrid, Ministerio de Fomento, 2006, pp. 365-366.

28 OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. *Sostenibilidad en España 2011*, primera edición, Madrid, Ministerio de Medioambiente, Medio Rural y Marino, 2011, p. 283.

29 Según el Anuario del Ministerio de Fomento del año 2009 Galicia contaba en esa fecha con un total de 17.556 km de carreteras, autopistas, autovías y vías rápidas, lo que equivale a un ratio de casi 0,6 km de carretera por km².

Su concepción como obras segregadas que conectan eficientemente dos puntos distantes entre sí ha descuidado la corrección de muchos de los efectos negativos locales que su implantación física ha provocado, en la accesibilidad local, en el patrimonio, en la continuidad de las recorriduras y en el paisaje, entre otras. Su paso por el borde de los núcleos de población más relevantes, ha generado un efecto barrera y ha roto la estrecha relación espacial y accesibilidad histórica existentes entre éstos y la periferia urbanizada, articulada hasta entonces en la continuidad de los caminos rurales. La asunción, por parte de la planificación urbanística, de su trazado como límite hasta donde extender la urbanización densa ha enfatizado aún más este efecto (fotos 1 y 2). Además, la mejora de tiempos de viaje entre los nodos del territorio, ha incrementado espectacularmente el número de viajes³⁰ empeorando la congestión de los centros urbanos.

Esta reflexión sería extensible a la planificación del suelo empresarial, cuyos proyectos, en general, al estar diseñados con premisas semejantes de los proyectos sectoriales viarios, generan unos impactos difícilmente corregibles desde la ordenación urbanística.

3 Los instrumentos de intervención en el suelo urbano

3.1 Los programas de rehabilitación

El instrumento que se ha demostrado más eficaz a la hora de abordar la recuperación de la ciudad consolidada han sido las áreas de rehabilitación desarrolladas al amparo de los sucesivos planes estatales de vivienda.

Las prácticas de los equipos técnicos y administrativos de las oficinas de rehabilitación han conseguido colocar en el centro del debate social y mediático la recuperación de la ciudad existente, sensibilizando en pocos años a la opinión pública en torno a la necesidad de proteger y poner en valor el patrimonio edificado. Además, contribuyeron a la entrada de nuevos habitantes en régimen de alquiler en los barrios históricos de las ciudades, que eran en muchos casos los que tenían más problemas de vaciado demográfico.

Sin embargo, a pesar de todas estas virtudes, el alcance de esta política fue muy limitada por tres razones: la casi total circunscripción a los centros históricos de las villas y ciudades, la ausencia de coordinación con la ordenación urbanística y los limitados recursos públicos dedicados a este fin.

Las áreas de rehabilitación integral en Galicia abarcan hoy en día a 34 municipios y 58 conjuntos urbanos³¹. Aunque el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 contemplaba ya entre los programas a financiar los de recuperación de cualquier parte de la ciudad que sufriese un proceso de degradación física, social o ambiental³², los 8 conjuntos de vivienda social

30 *El tráfico medio diario en los accesos radiales a las ciudades de A Coruña y Vigo se ha multiplicado por cuatro o cinco en un periodo de 20 años.* DALDA, J.L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J., *Ciudad Difusa en Galicia*, primera edición, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 2006, p. 87.

31 Fuente IGVS de la Xunta de Galicia (2011). Elaboración propia.

32 *A los efectos de este Real Decreto, se entenderán como áreas de rehabilitación integral los tejidos urbanos, zonas de los mismos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental* (Art. 50. Concepto de Áreas de Rehabilitación Integral del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008).

de la segunda mitad del siglo XX que se están rehabilitando en Santiago de Compostela, A Coruña, Ourense y Lugo son la excepción que confirma la regla de tener orientadas prioritariamente las políticas de rehabilitación urbana a la recuperación de los cascos históricos.

Aún aceptando el gran peso relativo que para la vivienda y la actividad tienen los centros históricos en muchas de las villas que cuentan con áreas de rehabilitación, limitar la intervención rehabilitadora a os espacios más antiguos significa dejar fuera de su alcance a la práctica totalidad de los tejidos urbanos construídos en los años sesenta y setenta del pasado siglo (la década de mayor desarrollo inmobiliario en las ciudades), que son los barrios menos habitables, más congestionados y con mayores déficits estructurales.

Por otra parte, muchas de las áreas de rehabilitación en funcionamiento se enfrentan en sus ámbitos a la ausencia de un planeamiento específico, en forma de plan especial de protección, o a la obsolescencia de los criterios con los que se redactaron en su día los planes especiales vigentes. Esta circunstancia debilita la apuesta por la rehabilitación en un contexto en el que las presiones inmobiliarias que suponen la sustitución de los inmuebles están lejos de ser desactivadas, e impiden la incardinación de la política sectorial de vivienda en políticas urbanísticas más ambiciosas concertadas con otras administraciones públicas.

Por último, la política de rehabilitación de viviendas apenas tiene hoy en día peso en los presupuestos de la administración autonómica: en el año 2011 supusieron apenas un 4,6% del gasto total de la política de vivienda y suelo, frente al 87% dedicado a la urbanización de suelo y promoción de vivienda pública³³. En este contexto, apuestas recientes como el Área de Rehabilitación de los Caminos de Santiago, que pueden funcionar bien en el campo de extender la cultura de la rehabilitación por el conjunto del territorio, están consumiendo más de una cuarta parte de las intervenciones de rehabilitación subvencionadas asignadas anualmente a Galicia por el Ministerio de Fomento, y no parecen estar entre las estrategias más apropiadas a la hora de abordar las problemáticas detectadas en los tejidos urbanos consolidados.

3.2 Los proyectos urbanos

Desde la mitad de la década de los ochenta, coincidiendo con el proyecto de transformación urbana dirigido por Oriol Bohigas en Barcelona, los arquitectos comenzaron a reivindicar el proyecto urbano como forma casi exclusiva de intervención en la ciudad, otorgándole a la arquitectura la capacidad casi milagrosa de resolver los conflictos urbanos por medio de su propuesta formal³⁴.

El campo que da amparo a la “forma” como instrumento de intervención en la ciudad desde el proyecto se ha limitado y se limita fundamentalmente a los proyectos que resuelven programas de raíz infraestructural o dotacional que coparon buena parte del protagonismo de las páginas de las revistas de arquitectura más populares en las últimas dos décadas.

33 XUNTA DE GALICIA. Presupuestos del ejercicio 2011.

34 *En ese momento se desencadena la rabiosa reivindicación de la arquitectura como forma fundamental de actuación sobre la ciudad, como única alternativa válida al urbanismo anterior. Es una especie de rebelión en los arquitectos, tras décadas de sumisión a las ciencias sociales, no exenta totalmente de reivindicaciones corporativistas.* DE TERÁN, F., (op. cit.) p.17.

La defensa de la arquitectura como solucionadora de conflictos formales y estructurales en la ciudad ha encontrado uno de sus mayores aliados en las políticas culturales de muchos países europeos, que asumieron la formulación del "socialismo cultural" enunciada en Francia a principios de los años 80. Se trataba de llegar a los ciudadanos, hasta aquel momento ajenos al consumo cultural, por medio de un edificio, que asumiendo el título de centro de arte, espacio de creación, museo, ágora... constituía un evento tan extraordinario como para seducir por sí mismo a los medios de comunicación y al público, independientemente de su contenido³⁵.

En su versión más extrema, esta formulación ha servido para justificar la intervención del Guggenheim de Bilbao y una serie de formulaciones de gran escala (Cidade da Cultura, Centro Niemeier, Ciudad de las Artes y las Ciencias...) que, a lo largo de la última década, buscaban, no ya la regeneración urbana, o la asunción universal de la cultura oficial, sino, fundamentalmente, la proyección de la imagen de las ciudades en el mundo, con el fin de transformarlas en destinos turísticos y culturales globales. La búsqueda de este efecto Guggenheim³⁶ se ha argumentado desde e interés supramunicipal de los proyectos, por encima de las determinaciones del planeamiento vigente, generando así impactos no previstos en el planeamiento urbanístico.

La proliferación de contenedores arquitectónicos de ámbito más local (casas de cultura, centros cívicos...) sin duda ha ayudado a mejorar la dotación cultural de los residentes en villas y barrios, pero apenas ha tenido un impacto regenerativo en la estructura de la ciudad, al estar condicionada su implantación por la disponibilidad periférica de suelo público, pero también por ser concebidas, en muchos casos, como objetos arquitectónicos un tanto ensimismados y aislados de la trama urbana donde se insertaron.

La formulación del proyecto urbano como instrumento de intervención en la ciudad olvidó, en definitiva, que era la calidad del marco urbanístico vigente³⁷ lo que hacía viables y efectivas estas intervenciones.

3.3 Los instrumentos de intervención en la ciudad difusa

Uno de los principales recursos con los que cuenta el territorio gallego a la hora de abordar el reto de la especialización y la racionalidad territorial en el contexto europeo es la buena inserción histórica del telar de los asentamientos rurales y urbanos en el territorio³⁸. Si la revitalización de las ciudades, instrumentada a través de las políticas complejas de

35 POIROT-DELPECH, B. "Gadgetique", *Le Monde* 30 mayo 1990 y FUMAROLI, M, *El Estado Cultural*, primera edición, Barcelona, Acatilado, 2007, p. 14.

36 *El discurso oficial predica que la ciudad ha ganado en brillo gracias al efecto Guggenheim y que los flancos de la Ría de Bilbao seguirán la mismacorriente producida por una regeneración a la que suelo hay que dar suaves empujones para que continúe en movimiento. La lógica de este enunciado postula que, si en una zona céntrica pero mugrienta se erige un ornamento, el área entera y partes significativas del resto de la ciudad se estetizan por la irradiación de la belleza ornamental. De aquí que sea tan importante la arquitectura y que lo bello no tenga nada que ver aquí con lo desinteresado o lo superfluo, si se entiende como inútil, sino con una inversión estratégica para mover la evolución urbana.* ESTEBAN, I. *El efecto Guggenheim. Del espaciobasura al ornamento*, primera edición, Barcelona, Anagrama, 2007, p. 35.

37 *Evidentemente el caso de Barcelona sólo era posible por la existencia de un buen Plan General desde 1976. De la mismamaneira que las operaciones puntuales desarrolladas en Madrid en la segunda mitad de la década encuentran su justificación dentro del nuevo Plan General de 1985.* DE TERÁN, f. (op. cit.) p.16.

38 DALDA, J.L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J. (op. cit.) p. 90.

intervención en el terreno físico y social, es una premisa para la puesta en valor de esta condición histórica, la intervención en la ciudad difusa se debería de regir por el refuerzo de la identidad de los asentamientos tradicionales de las aldeas y núcleos parroquiales, tal y como proponen las Directrices de Ordenación Territorial y el Plan de Ordenación del Litoral recientemente aprobados, pero también por el refuerzo de los nodos funcionales de origen más reciente, resultado de la duplicación de la estructura de asentamientos a lo largo de las vías de comunicación.

Frente a esta apuesta clara que desde el planeamiento territorial se hace por la mejora de las estructuras urbanas difusas, el planeamiento de desarrollo, articulado a través de planes especiales de reforma interior en suelo urbano y planes especiales de mejora en suelo de núcleo rural, ha tenido muy escaso éxito.

La simple asunción vía clasificación como suelo urbano o de núcleo rural³⁹ de los espacios urbanizados al margen del planeamiento no resuelve, por sí misma, las taras estructurales y ambientales que acarrea la extensión de urbanización sobre caminos rurales a golpe de autopromoción de viviendas unifamiliares. Cuando la condición de edificable se extiende a cualquier parcela que cuente con los servicios básicos o simplemente esté delimitada dentro del suelo urbano o de núcleo rural, resulta complicado estimular la inversión privada en urbanización y cesión de suelo si no es a cambio de materializar mayores aprovechamientos urbanísticos.

3.4 La ausencia de instrumentos de ordenación supramunicipal

La ausencia hasta hace un año de instrumentos de ordenación territorial supuso confrontar una dinámica urbanizadora únicamente desde los campos del planeamiento sectorial y urbanístico. La perspectiva parcial y especializada desde la que se plantean los planes y proyectos sectoriales y, sobre todo, la óptica aislada y competitiva que ha caracterizado el ejercicio de las prerrogativas locales en materia de planificación urbanística, sin coordinación alguna con los municipios limítrofes, hizo que este proceso, que ya hace décadas alcanzó una dimensión supramunicipal, no encontrara una respuesta de escala apropiada desde el planeamiento.

Un ejemplo que condensa las consecuencias de lo anterior ha sido la discontinuidad en las condiciones de ordenación, coincidente con el límite municipal entre un municipio y otro. Mientras los municipios periféricos a las ciudades aprovecharon la oportunidad de desarrollo urbanístico en los lugares más accesibles y allegados al centro urbano principal, ofertando suelo en condiciones muy ventajosas en términos de fiscalidad y edificabilidad, para los municipios centrales de las áreas urbanas los terrenos adyacentes a estos lugares, no dejaron de ser posiciones periféricas con respecto a la ciudad, que se ordenan en base a ordenanzas de baja densidad o se consideran suelo rústico (fotos 3, 4 y 5).

39 Nos referimos aquí a la modificación introducida por la Ley 2/2010 en la LOUG, contemplando un nuevo tipo de suelo de núcleo rural: el núcleo rural común. La no existencia de un asentamiento tradicional previo al que vincular estos núcleos abre la puerta a la posibilidad de delimitar como núcleo rural, y por lo tanto consolidar la situación jurídica, cualquier grupo de viviendas surgidas al margen del planeamiento por parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo rústico en los últimos 50 años, lo que contradice con la voluntad expresada en los instrumentos de ordenación territorial hoy vigentes.

El resultado es el nacimiento de núcleos urbanos de nueva planta⁴⁰, sin apenas antecedentes históricos, surgidos en base a planes de alineaciones, y con densidades muy altas, trazados que los hacen participar de las tasas de congestión y falta de habitabilidad propias de los barrios más densos de la ciudad consolidada.



Foto 3. El núcleo de Milladorio en el municipio de Ames, apoyado en la accesibilidad que el trazado de la N-550 le proporciona con la ciudad de Santiago de Compostela, al norte. Los límites del núcleo coinciden con los límites del término municipal

40 Ejemplos de esta situación podrían ser Meicende en Arteixo, Vilaboa en Culleredo, Perillo en Oleiros, limítrofes con el municipio de A Coruña, Os Tilos en Teo, O Milladoiro en Ames y Sigüeiro en Oroso, limítrofes con Santiago.



Foto 4. Discontinuidad urbana entre Santa Licia (Ferrol) al norte y A Solaina (Narón) al sur: en Ferrol ordenanza de vivienda unifamiliar en parcela mínima de 1.000 m² y polígono de suelo urbano no consolidado. En Narón, edificación en altura B+4 en suelo urbano consolidado



Foto 5. Discontinuidad urbana entre Sigüeiro (Oroso) al norte y A Barciela (Santiago) al sur. En Sigüeiro suelo urbano consolidado, vivienda colectiva B+3/B+4. En A Barciela, núcleo rural

3.5 La debilidad del planeamiento territorial

Si la falta de instrumentos de ordenación territorial o urbanística de ámbito supramunicipal dio lugar a los fenómenos anteriormente descritos, una vez aprobadas las Directrices de Ordenación del Territorio, aspectos como el carácter potestativo que tiene a formulación de los instrumentos de ordenación territorial de escala intermedia⁴¹, a ausencia de normas de aplicación directa que afecten a los planeamientos vigentes, o a falta de definición temporal de la obligación del cumplimiento de las determinaciones excluyentes, debilitan su eficiencia como instrumento definidor de un modelo territorial para Galicia.

En lo que atañe a la definición de la estructura de asentamientos, llama la atención la falta de tratamiento específico para los espacios periurbanos de la periferia de las ciudades, del Salnés o del margen norte de la Ría de Arousa⁴². Si para las áreas urbanas de las siete ciudades se prevé la formulación futura de Planes Territoriales Integrados, en ámbitos que serán el resultado de la adscripción voluntaria de los municipios de las áreas urbanas, los segundos merecen el mismo tratamiento por parte de las DOTs que los espacios rurales interiores: la previsión de dos nodos del sistema urbano intermedio en Vilagarcía y Ribeira.

Por otra parte, el Plan de Ordenación del Litoral, excluye del ámbito de su competencia los suelos de núcleo rural y el suelo urbano consolidado delimitados, y aplaza la asunción de sus determinaciones por parte del planeamiento urbanístico al momento de su revisión, adaptación o modificación futura.

Uno y otro documento, al admitir el aplazamiento “sine die” tanto de la aprobación de los instrumentos de ordenación de las áreas urbanas como de la adaptación de los planeamientos urbanísticos vigentes a las determinaciones más importantes, prolongan indefinidamente la situación de ausencia de coordinación supramunicipal del planeamiento.

4 Conclusiones

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en Galicia, orientados sobre el papel a poner en valor el telar de asentamientos rurales y el paisaje, obvian hoy en día la dimensión de las problemáticas estructurales específicas debidas precisamente a las peculiaridades históricas de nuestro sistema de asentamientos, consolidando así la realidad de un hecho urbano que está muy lejos de resolver adecuadamente la dialéctica entre la congestión de la ciudad consolidada y la baja densidad de la ciudad difusa.

En primer lugar, la prórroga sin fecha de caducidad de los instrumentos de ordenación urbanística planteados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la LOUG, de las DOT y del POL supone la vigencia indefinida de un modelo de ordenación basado, sobre todo, en una extensión desmesurada de los espacios edificables. Aún en ausencia de una dinámica

41 En este ámbito destacar la redacción del artículo 1.3.1.a de las DOT: Las áreas urbanas se formarán por asociación voluntaria de los municipios inmediatos a las ciudades que las centralizan. La Consellería Competente en ordenación territorial de la Comunidad Autónoma podrá elaborar un PTI en el que se concretará la delimitación de su ámbito y defina el modelo de lo territorial específico del espacio en cuestión y los aspectos que le competen en el ámbito de la planificación territorial.

42 Los municipios de la Ría de Arousa acogen según el último padrón de 1 de enero de 2011 una población total de 181.641 habitantes, en un territorio caracterizado por una estructura urbana polinuclear y una urbanización difusa, cuyas capitales municipales no acogen más de un 39% de la población total, lo que indica problemáticas específicas, muy diferentes a las existentes en las villas del interior”.

inmobiliaria que haga posible una materialización de sus expectativas que pudiera ahondar en los impactos territoriales y ambientales heredados, la vigencia de esta enorme oferta de suelo edificable hipotecará durante mucho tiempo la iniciativa de los concellos sobre la ordenación de su territorio municipal⁴³.

En segundo lugar, el proceso de adaptación del planeamiento vigente al marco legal de la LOUG, que podría haber supuesto un efecto estandarizador de los contenidos técnicos del planeamiento urbanístico, tuvo escaso éxito y se prolongó extraordinariamente en el tiempo. Esto llevó a la actual coexistencia de planeamientos planteados en diferentes momentos, ajustados a marcos jurídicos diferentes e instrumentados a través de figuras que responden a requerimientos de calidad técnica muy dispares.

La falta de una instrucción *técnica*⁴⁴ que fije criterios tan básicos como son la estructura documental de los planes o el vocabulario a emplear en sus disposiciones normativas, dificulta la lectura de sus determinaciones, al tiempo que hace inviable su futura tramitación digital o su integración en un sistema de información territorial que redunde en una mayor coordinación interadministrativa, transparencia y participación pública⁴⁵.

En tercer lugar, a estas taras de carácter técnico se le juntan una falta de coordinación entre planeamientos de rango urbanístico y sectorial, la ausencia de formulación tanto de instrumentos de ordenación territorial de escala intermedia como de planes urbanísticos de escala supramunicipal, que impiden hoy en día abordar la falta de articulación de los espacios más urbanizados. Del mismo modo, la debilidad y falta de integración en el planeamiento urbanístico de las políticas de recuperación urbana imposibilita actuar eficientemente sobre las problemáticas de la ciudad existente.

Nos deberíamos preguntar sobre la idoneidad de todo este cuerpo técnico, jurídico y administrativo, definido en su momento al amparo de un paradigma basado en el crecimiento inmobiliario sin límites, a la hora de ordenar hoy en día una ciudad que ya no crece, medio vacía, difusa, infradotada, desestructurada y con importantes problemas de congestión y habitabilidad. Deberíamos ser quienes de formular un nuevo modelo de planificación de lo urbano definido a partir de la contención del desarrollo, del hundimiento en la respuesta ambiental, del perfeccionamiento de los instrumentos de gestión y de la defensa de la urbanística como disciplina coordinadora de los instrumentos sectoriales de intervención en el territorio.

En el ámbito jurídico se debe abordar y resolver cuestiones como la limitación de los derechos adquiridos por los propietarios del suelo urbano o de núcleo rural, por medio, por ejemplo, de una categorización más amplia e efectiva del suelo urbano no consolidado o por la extensión de la potestad administrativa, más allá de la propia de la disciplina urbanística, a la hora de plantear propuestas de vigencia transitoria sobre los suelos urbanos y urbanizables aún no edificados o urbanizados.

43 Esta consecuencia ya fue destacada en el análisis que Eugenio Burriel realizó para el suelo urbanizable en el caso valenciano en BURRIEL DE ORUETA, E.L., "Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano", *Documents D'Anàlisi Geogràfica* n.º 54, Cerdanyola del Vallés, Universitat Autònoma de Barcelona, 2009, p. 33-54.

44 Su necesidad en el ámbito de la codificación de la protección patrimonial fue formulada por Daniel González Franco (op.cit. p. 589)

45 En este objetivo se enmarca la propuesta de Instrucciones Técnicas de Planeamiento realizada para la Consellería de Medioambiente, Territorio e Infraestruturas por un equipo de trabajo del COAG el pasado mes de diciembre, descrita en el apartado 5 de este artículo.

En el ámbito administrativo cabría prever la integración de las determinaciones urbanísticas, estratégicas y sectoriales⁴⁶ en instrumentos de ordenación territorial únicos de ámbito supramunicipal, evitando los conflictos que la actual falta de integración instrumental provoca.

En el ámbito técnico, además de la estandarización de la redacción de planeamiento, se deberían prever instrumentos orientados prioritariamente a la corrección de las taras estructurales y físicas del espacio urbanizado, y más apropiados en contenidos y escalas a la complejidad de las problemáticas a abordar.

Una vez concluída la inviabilidad ambiental, económica y social del modelo de desarrollo defendido en las últimas décadas, la ausencia de una apuesta clara por el cambio de modelo sólo se podría interpretar como una señal de que casi nadie está dispuesto a asumir el fin de una época en la construcción de la ciudad basada en la producción inmobiliaria⁴⁷, menos aún teniendo en cuenta los buenos predicamentos sociales y políticos de los que sigue gozando el modelo anterior⁴⁸.

5 Una propuesta de instrucciones técnicas de planeamiento

El Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, en cumplimiento de un convenio de colaboración en materia de planeamiento urbanístico firmado con la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, presentó el pasado mes de diciembre una propuesta de Instrucción Técnica de Planeamiento.

Esta iniciativa se apoya en el artículo 50 de la LOUG que contempla, entre otros objetivos, definir los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y formales de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico, y las prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento, y supone un avance en el ámbito previsto por la Ley del Suelo Estatal, con el objeto de promover la transparencia de las administraciones públicas competentes en la planificación del territorio⁴⁹.

Por lo tanto, el objeto de la propuesta es doble: por una parte racionalizar y sistematizar el contenido de los planes, y por la otra incluir en la estructura documental de los mismos unos contenidos que permitan generar un sistema de información.

Las comunidades autónomas de Castilla y León (2006), Castilla la Mancha (2010), Asturias (2010) y Aragón (2011) hoy en día ya cuentan con instrucciones técnicas para la elaboración

46 En este ámbito interesante la reflexión propuesta en la metodología del Plan Base, instrumento que expresa las determinaciones de ordenación tanto estratégicas y urbanísticas en un sólo documento, desarrollado por la *Cátedra Unesco UIA-CIMES. LLOP TORNÉ, J.M. (coord.) Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Lleyda, Ajuntament de Lleyda, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 1999, pp 42, 43 y 44.

47 *Esta es, a nuestro juicio, la tragedia: a pesar de la crisis galopante, el modelo urbanístico-inmobiliario basado en el crecimiento urbano y en la primacía de la construcción de obra en nuevo suelo, se mantiene incólume a la espera de tiempos mejores, dado que la burbuja inmobiliaria no estaría "estallada" sino tan sólo "desinflada"...* ALVAREZ MORA, A., CASTRILLO, M., DE LAS RIVAS, J.L., SANTOS, L. (op. cit.), pp. 57-69

48 *Aun suponiendo que la praxis del planeamiento urbanístico que se redacta hoy día haya superado el modelo aquí descrito, lo cierto es que los modos social y políticamente adquiridos de construir el territorio, basados en dicho modelo, gozan de una poco deseable —pero ciertamente robusta— salud.* GONZÁLEZ FRANCO, D. (op.cit), pag. 588.

49 *A aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo.* Disposición Transitoria Primera de la Ley del Suelo Estatal.

de planeamento. En general, dichas instrucciones fijan los requisitos de calidad y homogeneidad del planeamiento, la terminología y cartografía base a utilizar en su redacción y los requisitos técnicos necesarios para su integración en un sistema de información espacial.

En el caso gallego, el punto de partida para la definición de la instrucción se caracteriza por la inexistencia de una cartografía digital oficial actualizada, de procedimientos de tramitación digital de planes o de un sistema de información urbanística⁵⁰. La única referencia de la que partir es el pliego técnico para la redacción y tramitación de planeamiento subvencionado por la Xunta de Galicia, que fija el idioma, formatos, escalas mínimas y contenido preceptivo del documento a redactar.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, las Instrucciones Técnicas de Planeamiento se centran en definir el ámbito de obligatoriedad del cumplimiento de la instrucción, unas condiciones generales de los documentos, una estructura documental y un glosario de términos a emplear. La sistematización documental que se propone es compatible con una futura implantación de la tramitación telemática de los planes, y básica para la futura racionalización del inventario del planeamiento y la mejora de los procedimientos de publicación y participación pública en su tramitación.

5.1 Régimen de aplicación

Atendiendo al hecho de que actualmente en Galicia cerca de un tercio de los municipios están en distintos momentos de tramitación de la adaptación de su planeamiento general a la LOUG, el proceso de implantación previsto por la propuesta de instrucción parte de exigir su cumplimiento íntegro sólo a los planes generales que no estén aprobados inicialmente en el momento de la entrada en vigor de la instrucción, así como a los futuros documentos de revisión, adaptación y refundidos. Asimismo se prevé su aplicación a los planes de desarrollo promovidos en el marco de los Planes Generales que tengan la obligación de cubrir la instrucción.

No se incluyen las modificaciones puntuales ni los planes de desarrollo planteados desde planes no aprobados inicialmente en el momento de entrada en vigor de las instrucciones, pues el interés de contar con información homologable a la instrucción en ámbitos aislados, dentro de planes generales que no la cumplen, es muy limitado.

5.2 Instrucciones de carácter general

Con respecto al idioma, se prevé el uso obligatorio del gallego, sin perjuicio de que la administración pueda solicitar a mayores, desde el pliego de licitación, una traducción al castellano.

La base cartográfica a emplear es la B.T.G. (base topográfica de Galicia) en las escalas mínimas más comunes: 1:5000 para territorio municipal, 1:2.000 para los núcleos rurales y el suelo urbanizable, 1:1000 para el suelo urbano y ordenaciones de pormenor. El uso de esta base permitirá la integración futura del Sistema de Información Urbanística gallego en un

50 La web de planeamiento de la Xunta de Galicia es una base de datos en la que se puede consultar en formato digital la información de los planes, pero carece de un sistema de referencia que ordene la información espacial que contiene.

sistema estatal, al utilizar la B.T.G. el mismo sistema de referencia Datum ETRS89 y el mismo despiece que el empleado en la cartografía del Instituto Geográfico Nacional.

Al no existir hoy en día un procedimiento de tramitación digital del planeamiento en Galicia, la instrucción contempla la entrega en papel, además de tres formatos digitales: shape, para los archivos de forma, pdf (300 p.p.) para los textos y planos, y xml para los metadatos del documento e índice de los archivos.

En lo que atañe al formato de los documentos se propone la unificación de tipos y fuentes para los textos, y unos mínimos criterios de maquetación para los planos, incorporando las ITPs una página de texto-tipo y de plano-tipo a modo de ejemplo.

5.3 Estructura documental

Cada plan, en cada fase de su tramitación, consta de una única carpeta que contiene los archivos que completan su estructura documental. En cada fase se entrega el plan con su documentación completa, con el fin de garantizar su unidad y coherencia en cada fase de su tramitación. Teniendo en cuenta los dos fines de la instrucción, la estructura documental, aunque se integre en una única carpeta, es doble: por un lado el documento destinado a la tramitación (textos y planos, en formato pdf) y por la otra el documento en formato shape, destinado a la generación del sistema de datos espaciales.

En lo que atañe al contenido del plan, este está definido en las secciones 2ª, 3ª y 4ª del título II de la LOUG a través del conjunto mínimo de determinaciones que debe establecer cada figura (PGOM, NNSS, PP, PS, PERI, PE...) en cada una de sus fases de tramitación. El análisis de estas determinaciones y de como expresarlas a través de las especificaciones, tanto gráficas como escritas, que la instrucción establece, permite diseñar una estructura documental en la que cada par de archivos (texto+plano) en formato pdf o archivo en formato shape se corresponde con la expresión de un conjunto de determinaciones.

En última instancia se establece la equivalencia entre la fase de tramitación de una determinada figura de planeamiento y un contenido documental mínimo para establecer las determinaciones exigidas por la LOUG, en formato pdf y en formato shape.

Por ejemplo, el documento de inicio de un Plan General debe contener, según la LOUG, la expresión de las determinaciones relativas a la información del territorio municipal y la propuesta de una estructura general y orgánica del territorio. Esta exigencia se cumple, según la propuesta de instrucción, con la entrega de una memoria (MEM), del estudio del medio rural (EMR), del análisis del modelo de asentamiento (EMA), de los planos de información (INF01 a 09) y de estructura general y orgánica del territorio (ORD1) en formato pdf, y de los archivos AMB01 (ámbito), ORD01 (clasificación del suelo), ORD03 (sistemas generales), DES02 (ámbitos de ordenación incorporados), PRO01 (elementos y ámbitos de protección) y AFE01 (ámbitos de afección) en formato shape.

El establecimiento del contenido de los planes a través de las determinaciones que se les exige definir permitiría la generación automática de una nueva estructura documental, en base a la definición de una nueva colección de los archivos ya contemplados en la instrucción, en el caso de la exigencia de una nueva fase de tramitación o de la aparición de una nueva figura de planeamiento.



5.4 Glosario de términos

La propuesta de instrucción técnica de planeamiento incluye entre sus disposiciones un glosario de términos de obligada utilización en la redacción y tramitación del planeamiento urbanístico en Galicia.

El glosario recoge una colección de los términos más comúnmente empleados en la redacción de normativas de planeamiento municipal, relativos fundamentalmente a la definición del volumen edificado, del cómputo de la edificabilidad y del aprovechamiento urbanístico, de los parámetros de situación de la edificación en la parcela y de los usos del suelo y de la edificación.

La terminología se ha elaborado a partir de la contenida en la propia LOUG y de las definiciones propuestas en el Informe de Sistematización del Proyecto del Impulso del Urbanismo en Red⁵¹. En el caso de que los equipos redactores consideren necesaria la introducción de nuevos términos o matices no contemplados en este glosario, podrán hacerlo siempre y cuando no contradigan con sus definiciones a las contempladas en la instrucción.

En Ferrol, a 15 de mayo de 2012

Bibliografía

ÁLVAREZ MORA, A., CASTRILLO, M., DE LAS RIVAS, J.L., SANTOS, L, *Perfiles de una tragedia: la crisis residencial y urbanística española*, en *Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global*. N° 113, FUMHEN, Madrid, 2011.

BURRIEL DE ORUETA, E.L.: *Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano*, en *Documents D'Anàlisi Geogràfica n.º 54*, Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallés, 2009.

CASTELO ÁLVAREZ, B., *Ferrol: morfología urbana y arquitectura civil, 1900-1940*. Universidade da Coruña, A Coruña, 2000.

DALDA, J.L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J., *Ciudad Difusa en Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2006.

EQUIPO TAULA (1993): "Subsanación de deficiencias en la adaptación del PGOU de Vigo de 1988 a la Ley 11/1986 de adaptación de la del suelo a Galicia. Ámbito exterior del núcleo central" en *PXOU de Vigo*, Concello de Vigo, 1990

ESTEBAN, I., *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*, Anagrama, Barcelona, 2007.

FUMAROLI, M., *El Estado Cultural*, Acantilado, Barcelona, 2007.

51 *Urbanismo en Red* es un programa del Gobierno de España, cofinanciado por la UE, que pretende impulsar la publicación de los planes urbanísticos municipales a través de internet, en la búsqueda de una mayor transparencia en la gestión pública y una mayor interoperabilidad entre las diferentes administraciones.
<http://www.urbanismoenred.es/urbanismoenred/>

GONZÁLEZ FRANCO, D., *La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial en Revista Galega de Administración Pública* núm. 41, EGAP, Santiago de Compostela, 2011.

GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE URBANISMO Y CIUDADANÍA DE LA EGAP (2006): *Urbanismo y territorio en Galicia, reflexiones para el futuro*, EGAP, Santiago de Compostela, 2006

LLOP TORNÉ, J.M. (coord.), *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Ajuntament de Lleyda, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Lleyda, 1999.

MAGRINYA, F. y HERCE, M., *Los costes ambientales de la baja densidad*, en *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Xarxa de Municipis Deputació de Barcelona, Barcelona, 2007.

MARTÍNEZ SARANDESES, J. HERRERO MOLINA, M.A. GARCÍA PABLOS RIPOLL, J.M., *La ordenación urbana en España: balance de dieciseis años de aplicación de la Ley del suelo*, en *Ciudad y Territorio* n.º 2/1974, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1974

OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Cambios de ocupación del suelo en España*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2006.

OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Sostenibilidad en España 2011*, Ministerio de Medioambiente, Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.

OFICINA DE PLANEAMIENTO SA, *Memoria del Documento de revisión del PXOM de Ferrol*, Concello de Ferrol, 1983

PEREIRO ALONSO, J.R., *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*, COAG, Santiago de Compostela, 1981.

POIROT-DELPECH, B., *Gadgetique en Le Monde* 30 mayo, París, 1990.

PRECEDO LEDO, A., *La Coruña: Metrópoli Regional*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 1990.

SOUTO GONZÁLEZ, J.M., *Vigo: proyecto y realidad del medio periurbano*. Concello de Vigo, 1994.

TERÁN, FERNANDO DE, *Veinte años de teoría y práctica en Ciudad y Territorio* n.º 81-82, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.

TORRES LUNA, M.P, *Geografía de Galicia. Tomo II*, Ediciones Boreal, A Coruña, 1985.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS