

# Planeamento urbanístico municipal e ordenamento do territorio metropolitano

---

Román Rodríguez González || Jorge Vicente Díaz



# TÁBOA DE CONTIDOS

1. Introducción. Definición territorial do espazo metropolitano .....	5
2. Estado do planeamento urbanístico.....	7
3. Usos do solo do espazo metropolitano.....	14
4. Estructura orgánica do territorio metropolitano.....	23
5. O urbanismo como ferramenta fiscal .....	27
5.1. Instrumentos de xestión territorial de rango subrexional.....	29
5.2. .Planeamento de desenvolvemento e obtención de recursos .....	33
6. Marco competencial e coordinación urbanístico-territorial.....	36
6.1. Escenario normativo.....	38
6.2. Instrumentos de xestión territorial de rango subrexional.....	44
7. Conclusións .....	49
<b>Bibliografía .....</b>	<b>54</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>.....</b>



# 1. Introducción. Definición territorial do espazo metropolitano

O presente informe plantéxase como obxectivo verificar unha serie de hipóteses vencelladas con dúas das políticas públicas de maior incidencia na calidade de vida dos cidadáns e no potencial de desenvolvemento dos territorios. O urbanismo e a ordenación do territorio, son dúas competencias públicas moi vencelladas entre si, que comparten finalidades, mesmo metodoloxías de traballo, pero que sen embargo na actual estrutura político administrativa gardan significadas diferenzas respecto ás escalas de referencia, ós marcos de xestión, ó potencial de vinculación respecto ás accións humanas, ou mesmo ó grao de desenvolvemento dos seus instrumentos. Ámbalas dúas sen embargo, deben necesariamente buscar liñas de coordinación que eviten a proliferación de conflitos espaciais e favorezan o desenvolvemento harmónico do propio territorio. Máxime nun momento concreto como o actual marcado por unha grande expansión do feito urbano (incremento do parque residencial, construción de infraestruturas e equipamentos, proliferación de espazos de funcionalidade especializada, etc.), e da mobilidade dos individuos.

A referencia de análise céntrase nos dous espazos de maior grao de ocupación e dinamismo de Galicia. Ó norte, o Golfo Ártabro articulado polas cidades de A Coruña e Ferrol. Ó sur, as Rías Baixas, articuladas por Vigo e Pontevedra. Dende os diferentes ámbitos das ciencias sociais e dende variados instrumentos de xestión e planificación territorial, estes entornos teñen sido denominados de moi variadas maneiras: rexións urbanas, comarcas metropolitanas, áreas funcionais, etc. Máis alá das precisións da nomenclatura, estamos ante uns entornos situados ó redor dos 500.000 habitantes que comparten certas similitudes: unha cidade principal de referencia (A Coruña e Vigo), outra cidade de menor rango que aporta funcións específicas (Ferrol e Pontevedra), e unha ampla rede de pequenas cidades e concellos que conforman unha unidade funcional integrada.

Neste caso xurde tamén un debate terminolóxico no tocante á definición do “metropolitano”. Por unha parte este termo define unha tipoloxía espacial formada por un sistema de asentamentos urbanos (de tamaños diferenciados) fortemente interrelacionados e articulados funcionalmente dun xeito unitario. Por outra é una cualificación político-administrativa, un ente local tipificado en diversos sistemas xurídicos, entre eles o español, como un nivel de goberno de carácter supramunicipal co

que elo implica: órganos de goberno, territorio, financiación, ámbito competencial, instrumentos de xestión, etc. A efectos identificatorios utilizaranse os conceptos de Área Metropolitana das Rías Baixas (AMRB), e do Golfo Ártabro (AMGA)<sup>1</sup>.

Os contidos do presente informe parten da análise individualizada do estado dos planeamentos urbanísticos municipais, a fin de identificar si existe unha lóxica espacial entre eles (modelos de ocupación, estándares de ocupación das diferentes clasificacións do solo, etc.), ou si se carece de calquera atisbo de coordinación ou estratexia común de ocupación do espazo a nivel metropolitano. Unha segunda liña analítica plantexará a forte dependencia que os concellos teñen da política urbanística, ó ser esta unha das súas principais fontes de recursos económicos, tanto directos a través do cobro de diversos impostos e taxas, como indirectos a partir da obtención de solo público. De seguido levarase a cabo unha reflexión sobre os diferentes marcos xurídicos a ter en conta para a potencial posta en funcionamento de mecanismos de coordinación urbanística a escala supramunicipal.

Como hipóteses centrais plantéxanse, entón, a identificación de si as estruturas de organización político-administrativa existentes na actualidade na AMRB e na AMGB (neste caso centrados nos ámbitos da planificación urbanística e territorial), responden ás dinámicas sociais e económicas; e si os instrumentos de xestión actuais son capaces de encauzar, dende o punto de vista supramunicipal, uns procesos de ocupación e utilización do espazo que se superpoñen ós lindeiros municipais.

No cerne deste debate sitúase a maior ou menor capacidade dos estamentos políticos, en senso amplo, de adaptarse ós cambios da sociedade e á incidencia que estes teñen no territorio. O intenso proceso de urbanización experimentado por Galicia nas últimas décadas (retardado respecto a outras áreas do Estado e xa non digamos da Europa Occidental máis desenvolta), leva a que a idea tradicional da cidade como elemento xeográfico xa non sirva para definir a situación actual. A intensa mobilidade dos individuos e a multiplicación dos desprazamentos, as novas tipoloxías de ocupación residencial periféricas, o desbordamento físico da cidade central nos concellos colindantes, a dispersa localización dos elementos estruturantes do espazo

---

<sup>1</sup> Empregarase a delimitación proposta pola EGAP establecendo algunhas correccións co fin de facilitar a análise. VOCES, C., CAÍNZOS, M. A., RUBAL MASEDA, M. E LUACES MÉNDEZ, P. (2007) *Delimitación das áreas metropolitanas funcionais da Coruña e Vigo*. EGAP. Santiago de Composte

metropolitano por diversos concellos (a AMGA é un exemplo paradigmático), a tendencia á especialización funcional de certos termos municipais etc. leva a que nos espazos da AMRB e da AMGB se rachen as escalas de goberno tradicional. Mais, sen embargo, non se teñen xerado de modo parello novos ámbitos de gobernanza, neste caso a nivel de planificación urbanístico e territorial, que encaucen dun xeito coordinado os procesos de ocupación do solo. Ó máximo que se ten chegado ata o momento no caso galego é a definición dos instrumentos necesarios para a coordinación da acción territorial dos espazos metropolitanos (na Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia, así como na Lei 5/1997 de Administración Local de Galicia), sen que se teñan desenvolvido, máis alá da non nata Lei de Creación da Área Metropolitana de Vigo (aprobada na sesión do 13 de xaneiro do 2005 do Consello da Xunta de Galicia, e posteriormente anulada polo Goberno da Xunta de Galicia resultante das eleccións de maio de 2005).

## 2. Estado do planeamento urbanístico

O planeamento urbanístico como conxunto de normativas e instrumentos técnicos deséñanse para a ordenación do uso do solo e a regulación das condicións da súa transformación ou conservación. As prácticas establecidas nas últimas décadas configuraron un modelo urbanístico e de ordenación territorial rexido por marcos legislativos alternos, modificando a cada pouco as regulamentacións que, na teoría, sentarían as bases, a orde e a coherencia do proceso de crecemento urbanístico. As sucesivas leis de *Ordenación do Territorio* de Galicia de 1995, a *Lei do Solo de Galicia* de 1997 e a *Lei de Ordenación Urbanística e de Protección do Medio Rural* do ano 2002, cunha modificación no 2004 (Lei 15/2004 modificación da Lei 9/2002), ou a recente *Lei 6/2007 de Medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia*, son as figuras normativas máis recentes no caso galego. A todas estas súmanselle outras de carácter sectorial, pero que pasan a influír directamente no planeamento urbano, como as normativas sectoriais ambientais (a máis directa vencellase á Avaliación Ambiental Estratéxica), ou outras promovidas por diferentes departamentos autonómicos (Consellería de Vivenda, Consellería de Cultura, etc.)

A realidade territorial nos distintos municipios galegos evolucionou a ritmos dispares, afectados por dinámicas ben diferentes en cada un dos casos. Os ámbitos urbanos e as áreas que experimentan un proceso de metropolización, neste caso a AMGA e a AMRB, son bos exemplos para comprender a necesidade de ter unha xestión prudente e coherente do territorio.

O acontecido nas dúas grandes áreas urbanas galegas é a resposta clásica ós procesos de desconcentración urbana, xa rexistrados durante o século XX en diversas capitais europeas e nos Estados Unidos, aínda que con evidentes matices socio-políticos e territoriais diferenciados. A xestión e a organización político-administrativa destas “novas” áreas urbanas deben concretarse no planeamento municipal, así como nos planeamentos de carácter territorial e sectorial. O estado do planeamento nos concellos que compoñen as AMRB e AMGA presentan importantes diferenzas que complican a coordinación ante o principio de autonomía local e a pouca acción do goberno rexional.

A planificación debe acadar unha correcta integración de infraestruturas e tecidos urbanos, cuestión para a cal se precisa un profundo coñecemento dos diversos aspectos territoriais: medio físico, sociedade, economía, etc. Toda esa información concretada nos plans compón a ferramenta técnica básica para a ordenación coordinada e coherente do territorio, pero o desenvolvemento do planeamento nos 35 concellos que compoñen as “*metrópolis*” galegas é moi dispar o que obriga ós poderes públicos a plantexarse novos retos.

	Totais	AMGA	AMRB		Totais	AMGA	AMRB
Lei do Solo 1975	2	1	1	PXOM	11	8	3
LASGA 1985	28	13	15	PXOU	5	2	3
Lei do Solo de Galicia 1997	6	3	3	NSP	24	12	12
Lei 9/2002	11	7	4	POMR	2	-	2
1.- Marco legislativo do Planeamento Xeral nos concellos das AMGA e AMRB. Fonte Xunta de Galicia. Maio 2008. Elaboración propia.				Suspendidos / Anulados	5	2	3
				PXOM en trámite	30	12	18

2.- Estado do Planeamento Xeral no conxunto de municipios integrados nas AMGA e AMRB. Fonte Xunta de Galicia. Maio 2008. Elaboración propia.



O grao de desenvolvemento dos plans entre os municipios que compoñen os ámbitos de referencia é moi dispar, explicando isto, en boa medida, ás dificultades para acadar unha ordenación coordinada, con casos de contradicións entre normativas e diversas complicacións para adaptar un amplo territorio heteroxéneo a un único modelo territorial.

Tódolos membros das AMRB e AMGA, agás Marín con Normas Subsidiarias do ano 1978 (baixo a normativa da a *Lei do Solo* de 1975), réxense baixo lexislacións específicas para a Comunidade Autónoma de Galicia. É dicir, a *Lei de Adaptación do Solo de Galicia (LASGA)* de 1985, ou ben polas progresivas *Lei do Solo de Galicia* de 1997 e *Lei de Ordenación Urbanística e de Protección do Medio Rural* do 2002, modificada pouco despois (Lei 15/2004). Débese salientar a escasa incidencia da *LASGA* nos medios urbanos, pois prescindiu da inclusión de novos elementos e instrumentos con respecto ás leis estatais, se ben os modelos urbanísticos nas cidades mantivéronse intactos coas mesmas figuras e sistemas de xestión, salvo accións puntuais. Non só as diferenzas no grao de desenvolvemento do plan senón tamén as disparidades cronolóxicas na documentación encargada da planificación local supoñen un dos maiores lastres para o pleno desenvolvemento dese ente territorial entendido como “Área Metropolitana”;

- No caso do Golfo Ártabro, os concellos de Pontedeume, Paderne, Cabanas, Neda, Bergondo, Carral, Valdoviño, Cambre, Arteixo, Cerceda e Betanzos con Normas Subsidiarias de Planeamento (NSP) e Culleredo con Plan Xeral de Ordenación Urbana (PXOU), manteñen normativas anteriores á década de 1990, rexidas pola *LASGA*; mentres que noutras entidades municipais adoptaron marcos lexislativos máis contemporáneos; Sada, Oleiros, A Coruña, Mugardos e Ferrol xa rexidas pola *Lei do Solo de Galicia*. O concello de Ares debería incluírse neste conxunto pero a anulación, por sentenza do Tribunal Supremo, do seu PXOM compromete ó Goberno municipal a rexerse polas NSP aprobadas anos antes á *LASGA*. Completando a AMGA atópanse cinco municipios que desenvolven o seu planeamento base seguindo as directrices que estipula a Lei 9/2002 de *Ordenación Urbanística e de Protección do Medio Rural*. Entidades locais que, por outra parte, amosan certo dinamismo nos últimos anos: Narón, Miño, Fene, Carballo e Laracha. O caso de Abegondo, carecendo da información proporcionada nas fontes da Xunta de Galicia e o Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia (COAG) contactouse directamente co Goberno municipal confirmando que, a data de maio de 2008, o Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) estaba en proceso de redacción.

- Caso semellante o das Rías Baixas, có extremo do concello de Marín, con NSP do ano 1978. O *grosso* dos municipios da AMRB rexen o seu planeamento pola LASGA de 1985. Ata 13 concellos seguiron esta lei como referencia para o planeamento do seu territorio local: Bueu, Vilaboa, Soutomaior, Nigrán, Mos, Pazos de Borbén, Salvaterra de Miño, Cangas, Ponteareas, Moaña (NSP), Pontevedra, Baiona e Tui (PXOU). Mentres a *Lei do Solo* de 1997 é adoptada como marco de planeamento por Salceda de Caselas, Redondela (NSP), Mondariz, Mondariz-Balneario (Proxectos de Ordenación do Medio Rural, POMR), Gondomar e Poio. As entidades municipais co planeamento máis recente, é dicir, o baseado na Lei 9/2002, son o PXOM de Sanxenxo e O Porriño e o PXOU de Vigo, aprobado durante a redacción deste informe (maio - xuño de 2008).

As cidades que exercen de polo nestas áreas viven realidades contrariadas. Por unha parte A Coruña rexese polo PXOM aprobado en 1998, con sucesivas normativa e planes de desenvolvemento co obxectivo de reestructurar e adaptar o crecemento da cidade ás novas necesidades. Noutro contexto atópase Vigo, cun planeamento municipal máis antigo que a cidade herculina, de 1993, que se atopaba afectado por diversas sentencias que condiciona a correcta coordinación urbana. Durante a redacción deste informe confirmábase a aprobación dun novo marco de planeamento (o novo PXOM entrou en vigor trala súa aprobación o 5 de agosto do 2008). A situación nas cidades motrices do proceso metropolitano galego é clave para a comprensión deste tipo de espazos. Os municipios periféricos van adaptando as súas normativas, podendo percibir na actualidade moitos procesos abertos na tramitación e posta en práctica dos novos marcos de ordenación e planificación local. O potencial cambio que experimentaron os espazos contiguos ás cidades reitoras fai indispensable a adecuacións dos planeamentos.

Compre deterse a comentar, de xeito breve, os casos concretos nos que as normativas de planeamento están en proceso de redacción co propósito de adaptarse á nova realidade xurídica e espacial.

Dos 24 municipios que constitúen a AMGA, 12 deles están en proceso de transformación e adaptación das súas normativas, ben pola redacción dun novo planeamento, máis evolucionado, ou pola adaptación da antiga normativa ós criterios que indica a lexislación máis recente. De todos eles as situacións máis destacables son as seguintes;

- Pontedeume, Betanzos e Oleiros veñen de enviar as súas novas propostas de PXOM ó Goberno da Xunta de Galicia polo que están á espera dunha aprobación definitiva. Substituirían deste xeito ás NSP no caso de Pontedeume e Betanzos e adaptará e corraxirá o antigo PXOM do ano 1995 no caso de Oleiros. Nunha situación semellante atópase o concello de Bergondo, á espera dos informes de impacto ambiental para o peche definitivo da redacción do seu novo Plan Xeral.

- O concello de Cambre continúa co proceso de estudio do seu novo planeamento tras ser denegada polo Goberno Rexional a súa recente proposta de PXOM. O de Abegondo, tras ser anulado pola Xunta un antigo PXOM, agarda á revisión dun novo plan que xa foi tramitado o ano pasado pero está a expensas da aceptación final.

- Sada, Ares e Carballo xestiónanse na actualidade con planes afectados por sentenzas e decretos específicos;

- No caso sadense as súas NSP están anuladas polo Decreto 29/2006, rexíndose o municipio polas NSP de 1989. Segundo a sentenza da Xunta de Galicia incumprese a normativa na clasificación do solo urbano, incluíndo como tal áreas que non reúnen os requisitos legais establecidos na Lei 9/2002 e, asemade, sen establecer unha distinción entre solo urbano consolidado e non consolidado.
- O concello de Ares ten o seu PXOM anulado por unha sentenza xudicial firme con data de Novembro de 2007. Na actualidade o goberno municipal recorre ás NSP de 1978 para a planificación local.
- Carballo mantén o seu PXOM aprobado hai catro anos pero en data recente (Marzo de 2007) foi anulado por unha sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG) debido a varios defectos de forma. O Goberno local xa presentou un recurso de casación<sup>2</sup> á espera de que sexa admitido a trámite. Se a Xunta de Galicia desestima dito recurso o PXOM quedaría anulado, como no caso de Ares, o que causaría unha prolongación no proceso de redacción do novo plan.

---

<sup>2</sup> O recurso de casación é un recurso extraordinario co obxectivo de anular unha sentenza xudicial debido a unha incorrecta interpretación ou aplicación da lei.

	PLANEAMIENTO VIXENTE		PLANEAMIENTO EN REVISIÓN		
	Figura	Data aprobación	Figura	Estado de tramitación	Data de tramitación
<b>Abegondo</b>	Anulado	-	PXOM	Informe previo á aprobación	25/06/2007
<b>Ares</b>	NSP	04/12/1978	PXOM	Informe previo á aprobación	28/06/2006
<b>Arteixo</b>	NSP	23/03/1995	PXOM	Informe previo á aprobación	29/06/2004
<b>Bergondo</b>	NSP	28/10/1992	PXOM	Informe previo á aprobación	03/03/2006
<b>Betanzos</b>	NSP	28/11/1996	PXOM	Informe previo á aprobación	27/10/2006
<b>Cabanas</b>	NSP	13/11/1987	-	-	-
<b>Cambre</b>	NSP	27/07/1994	-	-	-
<b>Carballo</b>	PXOM	20/05/2003	PXOM	Contratado	-
<b>Carral</b>	NSP	18/11/1993	-	-	-
<b>Cerceda</b>	NSP	26/06/1996	-	-	-
<b>Coruña, A</b>	PXOM	19/10/1998	PXOM	Contratado	-
<b>Culleredo</b>	PXOU	29/07/1987	-	-	-
<b>Fene</b>	PXOM	23/01/2003	-	-	-
<b>Ferrol</b>	PXOM	28/12/2000	-	-	-
<b>Laracha, A</b>	PXOM	30/06/2003	-	-	-
<b>Miño</b>	PXOM	08/08/2002	-	-	-
<b>Mugardos</b>	PXOM	19/10/1999	-	-	-
<b>Narón</b>	PXOM	22/04/2002	-	-	-
<b>Neda</b>	NSP	22/07/1992	PXOM	Informe previo á aprobación	23/01/2008
<b>Oleiros</b>	PXOU	29/12/1995	PXOM	Aprobación provisional	16/05/2006
<b>Paderne</b>	NSP	10/07/1986	PXOM	Aprobación provisional	29/10/2007
<b>Pontedeume</b>	NSP	12/06/1986	PXOM	Informe previo á aprobación	04/06/2007
<b>Sada</b>	Suspendido	-	PXOM	Informe previo á aprobación	24/10/2007
<b>Valdoviño</b>	NSP	28/10/1994	-	-	-

3.- Planeamento vixente nos municipios integrados na AMGA. Fonte Xunta de Galicia. Maio 2008.

	PLANEAMENTO VIXENTE		PLANEAMENTO EN REVISIÓN		
	Figura	Data aprobación	Figura	Estado de tramitación	Data de tramitación
<b>Baiona</b>	PXOU	30/05/1994	PXOM	Avance	15/11/2005
<b>Bueu</b>	NSP	11/06/1986	PXOM	Informe previo á aprobación	22/03/2004
<b>Cangas</b>	NSP	20/12/1993	PXOM	Contratado	-
<b>Gondomar</b>	Anulado	-	PXOM	Contratado	-
<b>Marín</b>	NSP	09/06/1978	PXOM	Aprobación inicial	26/02/2007
<b>Moaña</b>	NSP	05/02/1996	PXOM	Aprobación provisional	21/05/2007
<b>Mondariz</b>	POMR	26/02/1999	PXOM	Avance	15/11/2007
<b>Mondariz-Balneario</b>	POMR	17/01/2001	-	-	-
<b>Mos</b>	NSP	23/01/1992	PXOM	Licitado	-
<b>Nigrán</b>	NSP	16/05/1991	PXOM	Licitado	-
<b>Pazos de Borbén</b>	NSP	12/03/1993	PXOM	Informe previo á aprobación	12/07/2004
<b>Poio</b>	PXOM	28/07/2000	-	-	-
<b>Ponteareas</b>	Suspendido	-	PXOM	Avance	21/09/2006
<b>Pontevedra</b>	PXOU	18/12/1989	PXOM	Contratado	-
<b>Porriño, O</b>	PXOM	26/06/2003	-	-	-
<b>Redondela</b>	NSP	06/11/1987	-	-	-
<b>Salceda de Casela</b>	NSP	28/02/1997	PXOM	Contratado	-
<b>Salvaterra de Miño</b>	NSP	12/07/1993	PXOM	Contratado	-
<b>Sanxenxo</b>	PXOM	20/07/1993	-	-	-
<b>Soutomaior</b>	NSP	14/11/1989	PXOM	Contratado	-
<b>Tui</b>	Suspendido	-	PXOM	Aprobación provisional	09/03/2006
<b>Vigo</b>	PXOM	05/08/2008	-	-	-
<b>Vilaboa</b>	NSP	16/01/1988	PXOM	Contratado	-

4.- Planeamento vixente nos municipios integrados na AMRB. Fonte Xunta de Galicia. Maio 2008.

No caso da AMRB son 18 os municipios que se atopan en proceso de renovación dos seus planeamentos base. A situación, como sucede no caso coruñés, é se cadra máis heteroxénea, con casos moi dispares. Cinco municipios: Cangas, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior e Vilaboa, modificarán o seu planeamento base (NSP) desenvolvendo, a priori en pouco tempo, o seu propio PXOM, xa contratado a data de hoxe. Seguirán os seus pasos Pontevedra e Gondomar, pero nestes casos readaptando o seus Plans Xerais de Ordenación de 1989 no caso da capital provincial. Pola súa parte Gondomar está elaborando unha nova normativa ó verse envolto en serias infraccións o antigo planeamento. Mos e Nigrán atópanse en estado de licitación das súas novas normativas co fin de substituír as NSP de comezos dos anos 1990 que rexen ata o momento. A maioría das entidades locais atópanse en fases iniciais de aprobación inicial ou de avance.

Deténdose en casos concretos, pódese destacar a moi recente aprobación do novo PXOM vigués, non exento de polémica e controversia. Tamén a aprobación provisional do novo planeamento municipal de Tui despois de estar afectado polo Decreto 27/2006, dadas as incongruencias e diferenzas entre o texto que compoñía o Plan Xeral aprobado no seu momento pola Comisión Provincial de Urbanismo, os documentos que se consideraban vixentes e eran aplicados polo Goberno local, e o texto da normativa que fora publicado no BOP correspondente (nº 16 do 24 de xaneiro de 1995). En fase de avance atópase tamén o Plan de Pontearreas, que posuía NSP afectadas por sucesivos Decretos; Decreto 180/2004 do 29 de xuño de 2004 (DOG 2 de agosto de 2004), Decreto 319/2004 do 29 de decembro de 2003 (DOG 17 de xaneiro de 2005) e Decreto 267/2007 (DOGA 29 de decembro de 2007). As principais afeccións deste municipio interior recaían na inadaptación dos réximes do solo urbano, rústico e de núcleo rural á Lei 9/2002.

### **3. Usos do solo do espazo metropolitano**

A hipótese de establecer unha alternativa ó modelo de crecemento urbano actual en Galicia debe deterse na análise da expansión dos contornos urbanos e a resposta á falla de espazo libre nos centros das principais cidades, como A Coruña e Vigo neste caso. O solo e a vivenda encarácese paulatinamente, de aí o interese por estudar a demanda dos mesmos e afrontar, con causa de coñecemento, os comúns excesos de oferta do subsector inmobiliario.

O número de transaccións inmobiliarias experimentan, na estrutura metropolitana setentrional, un especial incremento en municipios como Oleiros, Sada, Cambre e

Abegondo, sobreelevando as súas cifras ano tras ano, e confirmando esa tendencia nos dous primeiros semestres do ano 2007 (data até a que o Ministerio de Vivienda proporciona estas cifras. Ver anexo I). Trátanse, pola contra, de municipios que engrosaron de xeito débil o seu peso demográfico; máis de 5.000 hab. Oleiros; 4.300 hab. Cambre; pouco máis de 2.000 Sada e menos de 200 hab. Abegondo, no período 2000 – 2006<sup>3</sup>. Un crecemento máis progresivo e coherente amosan os municipios de Carballo, Culleredo ou Narón, na mesma dinámica de crecemento do conxunto da periferia de A Coruña e Ferrol.

Un comportamento diferente apreciase nos municipios de maior ruralidade, ou por dicilo doutro xeito, máis alleos á dinámica constructiva que afecta ós concellos da periferia próxima do nodo principal, A Coruña, e o secundario, Ferrol. Son exemplos como Cabanas, Cerceda, Neda, Paderne ou Valdoviño.

No caso pontevedrés, as transaccións para o mesmo período de tempo, redúcense notablemente, dominando as tendencias á baixa en detrimento dos fortes incrementos que se rexistraban, e caracterizaban, ó ente metropolitano do norte. Pódese destacar a maior intensidade de Marín, Moaña, Nigrán, O Porriño e Salvaterra de Miño. Tras fortes incrementos nos volumes de transaccións inmobiliarias en anos pasados, na actualidade prodúxose un freo notable ás mesmas, tendo os casos máis clarividentes ó sur da cidade viguesa: Baiona, Gondomar ou Pontearreas. No Morrazo, ó igual que destacaban Marín e Moaña polos notables volumes, o concello de Cangas rexistra, pola contra unha progresiva redución do seu ritmo de transaccións inmobiliarias. A maioría destes concellos mantiveron un constante crecemento demográfico nos últimos cinco anos<sup>2</sup>; Pontearreas engrosa arredor dun 15 % da súa poboación municipal, Gondomar o 10 %, e Cangas o 6 %.

O proceso de ocupación do espazo como consecuencia do modelo de crecemento adoptado polas AM galegas, está intimamente unido ó avance económico destes espazos e ó progreso do sector da construción. Os núcleos urbanos crecen dende o punto de vista poboacional, funcional e constructivo, demandando novos espazos residenciais, dotacións, infraestruturas e equipamentos. Romper unha liña administrativa tórnase doado pois o impulso constructivo nunha determinada zona intensifica as ligazóns funcionais coas áreas lindantes, sexa ou non dentro dos mesmos límites administrativos. É máis que evidente que o proceso de metropolización constitúe un

---

<sup>3</sup> Datos Instituto Galego de Estatística. Censo de Poboación e Vivendas. Varios anos. <http://www.ige.eu/>

mecanismo de consumo de solo nesa carreira cara a consolidación dun continuo urbano. A planificación de novos modelos residenciais, novos polígonos industriais, empresariais e dotacionais, son o efecto previsto para estas novas estruturas administrativas, compostas por realidades sociais, económicas, culturais e territoriais ben diferentes, pero que o proceso de expansión urbana se encargará de aproximar ata o punto de acadar certa coherencia para un mesmo espazo.

O IGE (Instituto Galego de Estatística) ofrece valiosa información sobre a nova superficie construída nos municipios galegos podendo establecer unha evolución ó longo dos últimos anos do proceso constructivo nestas áreas de forte crecemento e impulso inmobiliario. Tendo en conta os datos proporcionados, e en estreita relación co desenvolvemento dos plans urbanísticos de cada un dos municipio, o espazo urbano resposta a diferentes graos ou escalas de expansión.

Os municipios que experimentaron un maior incremento da superficie nova construída foron Ares, Carballo, Carral e Narón, na AMGA; e Poio, O Porriño e Salvaterra na homónima AMRB. Cada municipio segue unha tendencia, pero no conxunto metropolitano galego incluído neste estudio, estes sete municipios rexistran, dende o comezo de século ata o ano 2006, un importante aumento das superficies construídas. Por riba de todos eles destaca Narón, na periferia próxima de Ferrol que, beneficiado pola crise da cidade departamental, asume o testigo de municipio de maior crecemento, como consecuencia dun cambio nas súas estruturas económicas e demográficas, que repercuten directamente nos modelos de construción. Nos últimos anos apreciase un estancamento, con lixeiro retroceso, o que non lle impide, con moito, continuar a ser o concello con maior superficie nova construída e consolidar barrios, como o da Gándara, que cumpren as funcións típicas dos barrios dormitorio.

Carballo e Carral son outras das entidades locais da metrópole setentrional que experimentaron un forte incremento, cun notable punto de inflexión no 2004, cando chegan a triplicar, no caso de Carballo, e duplicar, no caso de Carral, as superficies de nova construción de anos anteriores. En proporción, o maior incremento foi o do pequeno municipio de Ares, que disparou a extensión de superficie construída a partires do ano 2002, seguindo na actualidade unha estela similar á dinámica que amosan Carballo ou Carral, aínda que con valores un pouco máis modestos. O concello da ría ferrolán converteuse non só nun lugar óptimo para os novos residentes con vida laboral no entorno metropolitano, senón que se foi perfilando tamén coma un destino de lecer, descanso e turismo na proximidade da cidade.



	2000	2002	2004	2006	Total transformacións 2002 - 2006	Poboación 2006	Superficie de solo transformado por habitante (en m <sup>2</sup> /hab)
<b>Abegondo</b>	7.848	28.248	3.090	-	39.186	5.773	6,79
<b>Ares</b>	13.086	5.106	41.630	98.375	158.197	5.405	29,27
<b>Arteixo</b>	110.255	73.049	120.924	61.884	366.112	26.739	13,69
<b>Bergondo</b>	63.121	27.041	40.819	29.575	160.556	6.539	24,55
<b>Bertanzos</b>	44.119	17.400	25.989	70.215	157.723	13.165	11,98
<b>Cabanas</b>	9.580	8.595	951	-	19.126	3.343	5,72
<b>Cambre</b>	119.556	3.566	20.397	-	143.519	22.092	6,50
<b>Carballo</b>	54.514	54.807	43.715	159.508	312.544	29.985	10,42
<b>Carral</b>	20.913	18.424	32.061	115.983	187.381	5.579	33,59
<b>Cerceda</b>	22.521	8.873	6.054	2.686	40.134	5.483	7,32
<b>Coruña, A</b>	706.349	622.864	244.670	222.231	1.796.114	243.320	7,38
<b>Culleredo</b>	219.566	73.387	62.948	111.696	467.597	26.547	17,61
<b>Fene</b>	16.621	9.375	22.256	17.554	65.806	14.346	4,59
<b>Ferrol</b>	75.982	48.240	68.786	45.024	238.032	76.399	3,12
<b>Laracha, A</b>	25.060	33.729	42.216	59.883	160.888	10.803	14,89
<b>Miño</b>	19.478	5.498	37.904	14.036	76.916	5.162	14,90
<b>Mugardos</b>	10.803	16.488	18.694	37.650	83.635	5.638	14,83
<b>Narón</b>	109.159	79.969	217.231	187.166	593.525	35.664	16,64
<b>Neda</b>	6.095	3.235	563	31.608	41.501	5.675	7,31
<b>Oleiros</b>	131.140	76.663	110.528	133.690	452.021	31.264	14,46
<b>Paderne</b>	4.102	2.372	622	442	7.538	2.735	2,76
<b>Pontedeume</b>	4.369	37.160	7.697	3.467	52.693	8.619	6,11
<b>Sada</b>	110.130	55.873	123.539	41.124	330.666	13.134	25,18
<b>Valdoviño</b>	10.437	10.074	8.025	7.011	35.547	6.896	5,15

5.- Evolución da superficie nova construída nos concellos da AMGA e variación entre o ano 2000 e 2006.  
Datos para cada ano reflectidos en m<sup>2</sup>. Fonte, IGE. Elaboración propia.

	2000	2002	2004	2006	Total transformacións 2002 - 2006	Poboación 2006	Superficie de solo transformado por habitante (en m <sup>2</sup> /hab)
<b>Baiona</b>	56.930	48.630	47.860	23.949	177.369	11.653	15,22
<b>Bueu</b>	18.278	20.020	6.723	5.892	50.913	12.537	4,06
<b>Cangas</b>	53.273	64.879	52.761	62.697	233.610	25.202	9,27
<b>Gondomar</b>	34.454	22.197	43.564	31.491	131.706	12.888	10,22
<b>Marín</b>	42.054	31.019	9.269	5.411	87.753	26.190	3,35
<b>Moaña</b>	41.343	54.114	45.603	34.886	175.946	18.432	9,55
<b>Mondaríz</b>	2.789	8.261	4.887	10.718	26.655	5.354	4,98
<b>Mondaríz-Balneario</b>	0	-	1.579	506	2.085	740	2,82
<b>Mos</b>	20.980	26.569	12.945	23.776	84.270	14.283	5,90
<b>Nigrán</b>	20.635	27.015	22.326	29.034	99.010	17.631	5,62
<b>Pazos de Borbén</b>	4.214	4.156	4.195	4.248	16.813	3.179	5,29
<b>Poio</b>	8.406	64.324	22.254	55.845	150.829	15.201	9,92
<b>Ponteareas</b>	34.149	95.914	10.005	41.512	181.580	21.993	8,26
<b>Pontevedra</b>	206.040	194.511	81.436	160.725	642.712	80.096	8,02
<b>Porriño, O</b>	64.090	20.842	138.763	104.456	328.151	16.617	19,75
<b>Redondela</b>	30.537	23.990	17.378	48.991	120.896	30.029	4,03
<b>Saceda de Caselas</b>	24.983	59.016	60.135	40.859	184.993	7.402	24,99
<b>Salvaterra de Miño</b>	14.345	26.059	89.779	47.284	177.467	8.505	20,87
<b>Sanxenxo</b>	87.404	19.483	107.852	106.672	321.411	16.914	19,00
<b>Soutomaior</b>	39.860	12.238	28.225	7.979	88.302	6.110	14,45
<b>Tui</b>	35.807	20.479	8.298	5.618	70.202	16.925	4,15
<b>Vigo</b>	100.608	240.970	607.738	245.184	1.194.500	293.255	4,07
<b>Vilaboa</b>	8.458	20.069	12.896	16.005	57.428	6.030	9,52

6.- Evolución da superficie nova construída nos concellos da AMRB e variación entre o ano 2000 e 2006. Datos para cada ano reflectidos en m<sup>2</sup>. Fonte, IGE. Elaboración propia.

O volume edificado na AMRB é, a simple vista, inferior ós datos arroados no caso da Coruña. Deténdose nos datos máis recentes, os de 2006, e voltando ós concellos da provincia de A Coruña, todos eles superan (ou roldan, por moi pouco, como é o caso de Ares) os 100.000 m<sup>2</sup> de superficie nova edificada, cando nos exemplos da provincia de Pontevedra con maior crecemento, só un concello acada cifras parellas, O Porriño.

Con maior detalle, O Porriño, pese a manterse nese máximo teórico dos 100.000 m<sup>2</sup>, presenta, con respecto ós datos anuais pasados, un retroceso importante. O forte impulso do 2002 ó 2004 non tivo continuidade e reduciu considerablemente as cifras para 2006. Os outros concellos con importantes porcentaxes son Poio e Salvaterra de Miño. Estes presentan certa inestabilidade nos procesos constructivos, con ritmos de alti-baixos no concello da ría de Pontevedra e, no caso do municipio fronteira con Portugal, como ocorría no Porriño, o forte incremento no 2002 non é sostido nos anos seguintes, amosando na actualidade unha tendencia á baixa.

No extremo oposto atópanse concellos que debuxaron, ó longo destes últimos anos, e por motivos diversos, unha tendencia claramente á baixa na ocupación de solo municipal con novas construcións. Cos datos facilitados polo IGE e o simple cálculo das medias para cada ano os municipios con maior decrecemento da súa superficie nova construída son Arteixo, Bergondo, Culleredo e Sada na AMGA; e Baiona, Marín, Soutomaior e Tui na AMRB.

En ámbolos dous casos atópanse concellos con planeamentos anulados na actualidade, como son Sada e Tui, o que explica que a tendencia seguida é consecuencia das limitacións que a xustiza dictou en cada caso, dada a irregularidade das normativas locais á hora de rexerse por si mesmas. Na AMGA, Culleredo é, para o período analizado, o caso de maior decrecemento reducindo á metade o consumo de solo con novas construcións. Dos catro casos sinalados, Culleredo é o único que amosa certa recuperación no último treito pois os restantes tres mantiveron un ritmo irregular ó longo dos anos; Arteixo e Sada movéronse en torno ós 100.000 m<sup>2</sup>, marcando dende o 2006 unha tendencia ó descenso, quizais máis acusada que en anos anteriores, e Bergondo mantén un mesmo comportamento, con superficies inferiores ós demais casos pero que sí amosa un certo equilibrio.

Os casos da AMRB mostran maior énfase que os municipios coruñeses no progresivo descenso das superficies de nova construción. Ó caso de Tui, bloqueado pola anulación do seu planeamento, úneselle Marín cun notable descenso, similar ó tudense, e Baiona,

que aínda con superficies superiores ós outros dous rebaixou en máis dun 50 % a superficie construída dende o ano 2000 ó 2006. Soutomaior completa o grupo de entidades con maior decrecemento na metrópole meridional, pero no seu caso a tendencia presenta maiores desigualdades ó longo dos seis anos.

Relacionando as anteriores cifras que reflexan a transformación de solo nos últimos anos xunto coa poboación de cada municipio albiscase unha notable diferenza entre a AMGA e a AMRB. Os municipios coruñeses presentan medias máis elevadas de concesións de licencias que nas Rías Baixas, principalmente nos concellos pequenos en extensión e cunha crecente presión poboacional como Carral, Sada ou Ares, situados na primeira orla metropolitana de difusión. Os restantes concellos rebaixan as superficies medias transformadas por habitante pero movense en torno ós 10 – 12 m<sup>2</sup>/hab. Na AMRB a maior proporción de transformacións dáse en concellos excéntricos ós núcleos rectores como son o caso de Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño e, en menor medida, Baiona ou Gondomar (neste caso os máis próximos a Vigo como Mos, Redondela ou Nigrán, por diferentes conxunturas –colmatación, dificultades legais, topografía,...- tiveron un menor desenvolvemento nestes anos).

O continuado consumo de territorio esboza ás dinámicas de crecemento dos concellos metropolitanos. As demandas dos novos habitantes recaen directamente no uso residencial do solo e ás respostas municipais son un reflexo dos ritmos de crecemento, definindo á vez o rol da entidade local dentro das AM.

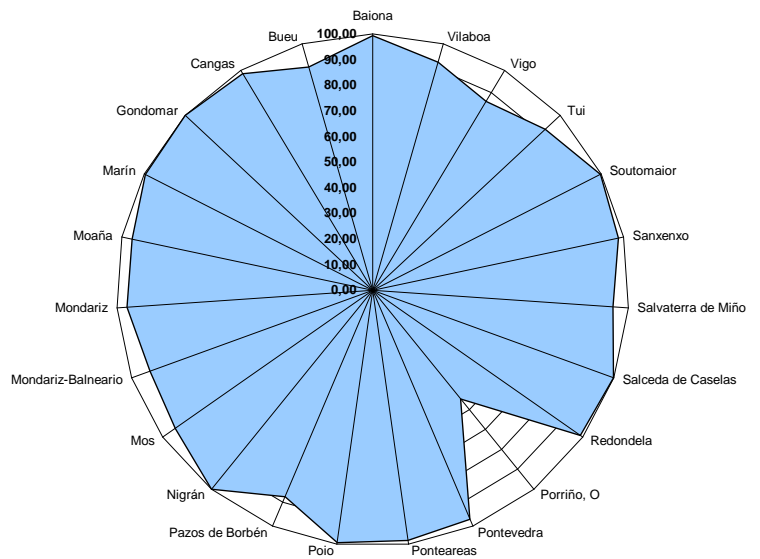
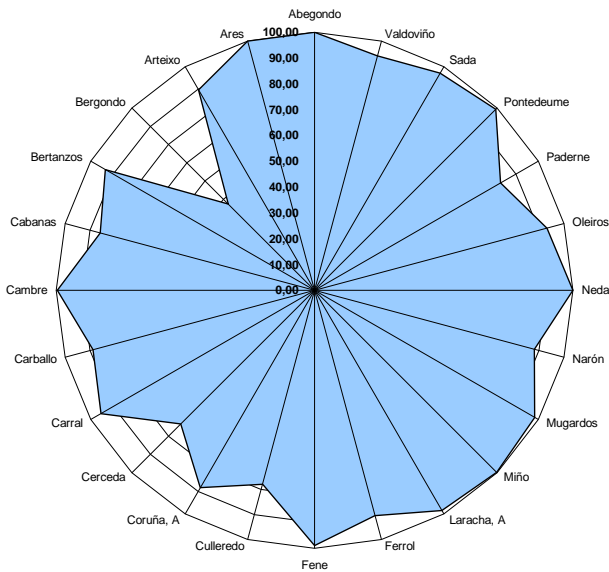
As gráficas 7 e 8 (ver páxina 22) representan, do total das superficies novas construídas comentadas anteriormente, a porcentaxe que supón as adicadas a uso residencial. O maior ou menor consumo de solo con funcións de residencia traza a liña funcional de cada municipio no ente metropolitano. O contínuo urbano deseñado arredor da Coruña e Vigo foi consolidando áreas con funcións específicas: O Porriño e Bergondo destacan moi por riba do conxunto metropolitano polo escaso uso residencial dado ó solo, pois constitúen dous importantes nodos empresariais para Vigo e A Coruña, respectivamente. Tamén o propio concello de Vigo, Tui, Pazos de Borbén (na AMRB), Arteixo, Cerceda, Culleredo e Narón (na AMGA) destinan importantes lotes de solo para complementar o crecemento que experimentan ámbalas dúas áreas e dotar á cidadanía de servizos básicos, equipamentos, industria, etc. A proximidade ás cidades reitoras transformou o solo destes concellos en reservas de solo industrial, desenvolvendo parques industriais, tecnolóxicos e empresariais de gran peso a nivel galego. As comunicacións son un papel básico para que estes espazos segan a desenvolver, en

cada caso, a industria química-farmacéutica, o sector da cantería, a moda, a automoción, alimentación ou a loxística, que mantiveron ás AM galegas cunha puxanza industrial notable.

Doutra banda atópanse concellos que destinan case a totalidade da superficie nova edificada ás funcións residenciais, o que deixa entrever a funcionalidade do concello no seo da AM e cal é o ritmo de crecemento imposto nos últimos anos. Son, por exemplo, os caso de Abegondo, Ares, Cambre, Fene, Miño, Sada ou Pontedeume na AMGA, e Baiona, Cangas, Gondomar, Nigrán, Poio, Redondela, Sanxenxo ou Soutomaior na AMRB. Estes municipios estanse a converter nos espazos de expansión da cidade, consolidando o contínuo urbano ó proporcionar espazo libre que cubra a demanda de vivenda nas zonas periféricas. No seu momento foron outros municipios, esencialmente na AMGA, como Oleiros ou Culleredo, no ámbito da cidade da Coruña, Narón, nas proximidades de Ferrol, os que destinaban boa parte do seu espazo libre para consolidarse como núcleo receptor dos novos residentes.

Un feito destacable é a diferenza entre os dous espazos metropolitanos á hora de expandir o uso residencial nos límites de cada cidade principal. Nos últimos anos, no conxunto da AMRB destinouse a cubrir as demandas residenciais o 94,11 % da superficie de nova construción (media para o período 2000 – 2006), fronte ó 90,84 % da AMGA. Os usos alleos á construción de vivendas concéntranse, no caso metropolitano pontevedrés, en municipios concretos como Vigo e O Porriño, o que indica unha maior especialización e reserva do solo para determinados usos como pode ser o industrial. Na AMGA o reparto é máis aleatorio, e boa parte dos concellos destinan solo a outras necesidades á parte da residencial, amosando unha dinámica diferente, quizais máis centrada no desenvolvemento local individualista.

As ordenanzas que compoñen os planeamentos municipais detallan as intensidades permitidas para cada un dos usos do solo. Este parámetro urbanístico pon en relación a superficie da parcela a edificar e a extensión construída en  $m^2$ , expresando polo tanto os metros edificables por cada  $m^2$  de superficie ( $m^2/m^2$ ). Deste xeito estipúlase previamente nos planeamentos o ritmo e volume de edificación que lle corresponde a cada sector do municipio, tendo en conta a normativa vixente e cal é a consideración que se lle dá ó solo. Analizando polo miúdo cada normativa dos municipios metropolitanos atópanse fortes diferenzas debido ó desigual tratamento das súas normativas. Fronte os casos onde a información é completa e detallada, algunhas ordenanzas non afondan o suficiente e carecen deste tipo de dato ou limítano a unas tipoloxías de solo concretas.



7 e 8.- Porcentaxes de solo destinado a uso residencial nas AMGA e AMRB. Porcentaxes (%) medios para o período 2000 - 2006. Fonte, IGE. Elaboración propia. Ver “anexo i” táboas complementarias.

A edificabilidade media (ver anexo ii) é variable nos conxuntos metropolitanos. A AMGA mantén uns valores inferiores ós calculados para a AMRB o que vaticina unha maior intensidade de uso na metrópole do sur. A media calculada para o solo urbano na AMRB (1,22 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) é superada por 7 concellos cos máximos en Redondela, Marín, Salvaterra de Miño e Mos. No caso da AMGA, a parte de ter unha media inferior (0,83 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>), son valores municipais máis homoxéneos. Por lóxica os valores para os solos urbanizables e non urbanizables descenden considerablemente en comparación cos índices prefixados para os solos urbanos<sup>4</sup>. As ordenanzas municipais da AMRB destinan novamente maior edificabilidade a este tipo de solos (0,92 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> na AMRB fronte o 0,72 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> na AMGA), pero neste caso détéctanse maiores diferenzas internas; algúns concellos como Salceda de Caselas, Culleredo, Pontedeume ou Marín posibilitan aproveitamentos moi intensos o que augura unha maior dispoñibilidade para o crecemento e a expansión ante a existencia de solos urbanizables. Finalmente, nos solos non urbanizables é a AMGA a que adquire maiores valores medios (0,36 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> fronte ós 0,29 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> na AMRB). O tratamento neste tipo de solos sí é variable, con ordenanzas que non fan referencias ós mesmos e aproveitamentos dispares, en boa media, dependendo do grao de desenvolvemento dos plans e a irrupción de novas tipoloxías de protección do solo.

<sup>4</sup> Ver no anexo II a Táboa 5 sobre as equivalencias aplicadas en canto as tipoloxías de solo.

## 4. Estructura orgánica do territorio metropolitano

O territorio metropolitano tende a presentar certas patoloxías e problemáticas á raíz das disfuncionalidades territoriais deste complexo entramado urbano. A forte compartimentación das entidades administrativas supón un atranco para a consolidación duns servizos públicos óptimos e plenamente eficaces, ocasionando descoordinación e conflitos ante accións contradictorias entre os concellos e entre as liñas de actuación do goberno rexional e central. O individualismo adquirido polos municipios, así como a carencia de exercicios de planificación por parte do goberno autonómico, non é unha actitude positiva para planificar e xestionar a dinámica dunha cidade contínua. Aspectos puramente urbanísticos e fiscais son tratados de modo individualizado polos gobernos locais, sen achegar puntos comúns na execución dos seus planeamentos xerais, pese a darse fortes vinculacións territoriais, sociais, económicas e funcionais entre os municipios máis próximos. É evidente que a consecución dun modelo metropolitano asentarse nunhas estratexias conxuntas para as cales fai falla unidade e consenso entre as entidades locais e o resto de administracións, e facer da cooperación e a coordinación un feito de cidadanía e non unha cuestión de competencias.

As AMGA e AMRB camiñan cara a consideración dunha única unidade urbana polo que as decisións locais teñen de feito unha excesiva repercusión nos concellos limítrofes. As cidades reitoras inflúen directamente nos modos de xestión da periferia, por iso a repercusión do novo planeamento de Vigo, ou a futura redacción dun novo plan xeral para a Coruña, implicarían a máis cidadáns dos que legalmente teñen dereito a intervenir nesas normativas de ordenación e xestión municipal. A creación e posta en marcha das AM dentro doutras fórmulas xurídicas, como un novo ente administrativo e figura xurídica de cooperación territorial destes complexos espazos urbanos, pode supor a solución precisa para coordinar problemáticas e afrontar a adecuación dunha área na que os límites municipais deben ser repensados polo ben das comunidades implicadas.

A orla periurbana de A Coruña e Vigo, ó igual que os nodos complementarios de Ferrol e Pontevedra, deben aunar criterios de planeamento e rexeitar o papel impositivo das grandes urbes a fin de evitar os máis que posibles sentimentos de desconfianza nos concellos emerxentes. Deste xeito podemos distinguir algunhas “áreas-conflicto”, onde conviría falar dun planeamento conxunto e coordinado entre as diferentes administracións locais implicadas. Estas serían;

- Na AMGA os lindes de;
  - A Coruña – Arteixo – Culleredo – Cambre – Oleiros.
  - Ferrol – Narón – Neda – Fene.
  
- Na AMRB os lindes de;
  - Vigo – Nigrán – Mos – Redondela.
  - Pontevedra – Poio – Marín – Vilaboa.

#### a.- AMGA

A Coruña – Arteixo – Culleredo – Cambre – Oleiros.

O corredor urbano do Atlántico ten o seu máximo expoñente nesta área de contínuo crecemento aglutinando, segundo o censo de 2007 (IGE), 353.015 habitantes. O alto nivel de desenvolvemento acadado nos últimos anos foi, en boa medida, grazas ó fortalecemento do sector terciario e industrial, ampliando a oferta de servizos e actividades ó compás da demanda. A periferia consolidada en torno á cidade herculina non só constitúe o centro metropolitano do Golfo Ártabro senón que tamén conecta os eixos urbanos do Atlántico e o Cantábrico a través do espazo urbano da cidade de Ferrol.

Arteixo, Culleredo, Cambre e Oleiros constitúen municipios nunha nova dinámica territorial e espacial, coa necesidade de ordenar e estruturar o seu crecemento. O auxe comercial e o crecemento industrial da cidade forzou o primeiro impacto de expansión nestes concellos limítrofes, absorbendo as novas demandas á vez que coidaban a súa imaxe como conxunto de residencia privilexiado. Esta orla constitúe un dos espazos con maiores aumentos de poboación ocupada da Comunidade galega.

Todos estes concellos superan os 20.000 habitantes, converténdose nos polos de recepción da nova poboación urbana ante a saturación e perda de habitantes da cidade central. As estratexias conxuntas deben ser as encargadas de integrar os novos espazos, cohesionando as funcións residenciais de Oleiros ou Culleredo, ou aproximando o tecido empresarial e industrial de Arteixo e Cambre ás demandas e dinámicas que rexen no ámbito supramunicipal.

Detéctanse casos de choque entre os usos definidos nos planeamentos. Como exemplos, as bolsas de solo urbanizable de carácter industrial no límite oeste do concello



de A Coruña os cales non teñen continuidade no planeamento proposto por Arteixo o que, a priori, supón unha limitación para continuar consolidando ese eixo adicado á industria. Outro caso de posible conflito pode xurdir no límite norte de Cambre, ó desenvolver unha mestura de solos residenciais de baixa densidade con solos urbanizables industriais, que non teñen continuidade no concello de Oleiros, ó norte, con solos de carácter netamente urbano. Do mesmo xeito compre destacar, no límite norte de Culleredo, lindando co concello de Coruña, a necesidade de pór en común as tipoloxías do solo pois é unha área de inminente crecemento onde se apegan solos considerados urbanos con solos urbanizables sin programar e solos de núcleo rural, sendo ademáis este espacio un punto de forte demanda residencial.

Ferrol – Narón – Neda – Fene.

Con motivo do severo proceso de reconversión industrial e socioeconómico vivido pola cidade de Ferrol, os concellos próximos experimentaron importantes transformacións afectados pola descentralización do fenómeno residencial e económico da cidade rectora.

O eixo Ferrol – Narón está destinado a asentar a nova base económica da área ferrolá e establecer un nexos coa industria xa existente (caso das Pontes de García Rodríguez). O papel que xogan Fene e Neda é o de consolidarse coma enclaves de identidade dentro dun espazo caracterizado pola urbanización difusa e con problemas morfolóxicos e estruturais que non benefician o crecemento coma entidade asociada ó conxunto metropolitano.

Nos lindes de Ferrol e dos concello próximos tamén se detectan certas incoherencias entre os plans vixentes. No caso entre Ferrol e Narón compre unha correcta interpretación dos seus límites municipais co fin de dar unha óptima accesibilidade ás bolsas de solo urbanizable de carácter industrial programadas en Narón. Entre o concello de Fene e Ferrol sería convinte impor pautas comúns para acadar certa coherencia no crecemento do concello fenés. Neda pola súa parte deberá controlar e planificar con criterio o límite sur co concello de Fene pois mantén solos con diversas proteccións (de cauce e ribeiras, de produción agrícola e forestal, etc) que poderían entrar en conflito directo coas tipoloxías do concello limítrofe, máis orientadas ao crecemento do núcleo urbano principal.

## b.- AMRB

Vigo – Nigrán – Mos – Redondela.

Constitúe o maior ámbito urbano, en canto a poboación de refire, con máis de 355.000 habitantes (Censo 2007, IGE) e un dos espazos de maior dinamismo da Comunidade. Vigo, referente galego, desenvolve unha base económica sólida asentada no clúster automobilístico que a proxectou cara un crecemento urbanístico acelerado.

O límite imposto polo mar e a destinación de solo á industria ou ós servizos portuarios limitou o espazo no centro urbano, beneficiando por conseguinte o poboamento diseminado da periferia próxima. Nigrán, Mos e Redondela establecen un entramado urbano compacto, cunha notable densidade demográfica, que convirte ó eixo das Rías Baixas nun referente para Galicia e o norte de Portugal. Pese ó proceso urbanizador conxunto os fenómenos difusos son frecuentes o que compromete a mobilidade e accesibilidade entre concellos con fortes vínculos funcionais e laborais.

Un elemento fundamental é o porto vigués, que xa adquiriu un peso internacional cubrindo funcións moi diversas: transbordo, carga e descarga, centro pesqueiro e base da Zona Franca, etc. A día de hoxe é un dos motores de Galicia polo que as accións fortalecedoras do mesmo deberían ser apoiadas dende tódolos ámbitos. A expansión, en termos físicos, da industria cara concellos coma Mos ou Nigrán (parques empresariais promovidos pola Zona Franca de Vigo) ampliará a accesibilidade ós mercados e adecuaría a inmersión destes espazos no ente metropolitano. Redondela, como nexo coa cidade de Pontevedra, e apoiado noutras entidades xa consolidadas, daría certa linealidade ó proceso urbanizador e residencial, tratando de corrixir a excesiva dispersión do poboamento.

Compre, nun primeiro intre e como máximos implicados na cuestión metropolitana, a integración funcional destes municipios coa cidade de Vigo, reforzando a competitividade desta área, corrixindo e coordinando o modelo de poboamento ó longo da AP-9 (entre Vigo, Redondela e Mos, por exemplo), pois son áreas de expansión que entran na área de influencia directa da cidade. Establecer unha integración nos planes de urbanización destas zonas comúns evitará antagonismos entre usos do solo que poidan mermar a calidade de vida da cidadanía.

Pontevedra – Poio – Marín – Vilaboa.

O crecemento da cidade de Pontevedra expandiuse sobre os municipios costeiros do seu entorno, intensificando o proceso da urbanización difusa. A capital provincial desempeña funcións terciarias e administrativas á vez que consolidou unha base de industria especializada na madeira. O papel dos concellos como Poio, Marín ou Vilaboa relacionase coas oportunidades que lle brinda o seu posicionamento no eixo Atlántico.

Paralelamente á importancia do porto de Vigo, pero noutra escala territorial e espacial, o porto de Marín, cunha influencia menor, é a ferramenta necesaria para reforzar a funcionalidade de Pontevedra á vez que se dinamizan concellos limítrofes como Vilaboa (cun notable menor peso demográfico; 6.000 habitantes en 2007).

O carácter máis rural e desestructurado do sur da cidade pontevedresa, co concello de Vilaboa coma referente, debería corrixirse mediante o impulso de novas demandas urbanas coma a residencial ou a cobertura de servizos básicos. Deste xeito, coa reafirmación dunha estrutura urbana policéntrica, complementaríase o abanico de dotacións urbanas e ofertas residenciais na AMRB.

Unha situación similar á vivida nos concellos limítrofes con Vigo sucede en Pontevedra. O dominio da urbanización dispersa, guiada polas principais arterias que comunican coa capital provincial, esixen maior harmonizacións dos plans. Vilaboa, por exemplo, mantén matices de ruralidade, e na súa expansión cara o norte, debe atopar a conexión precisa, asociando usos e aproveitamentos co concello pontevedrés. O mesmo sucede co límite con Marín, onde a planificación dos equipamentos portuarios debe facerse dende unha óptica asociativa.

## 5. O urbanismo como ferramenta fiscal

A actual organización da política urbanística transcende da mera organización dos usos do solo, por conseguinte das actividades humanas, dentro do termo municipal. O seu desenvolvemento ten levado a que a xestión urbanística se converta no cerne de diversas políticas públicas, sendo moi significativa a súa importancia na fiscalidade local. Ata o punto que unha parte significativa do financiamento dos concellos depende directa ou indirectamente da propia acción urbanística.

No informe editado pola FEMP no 2006 “La situación de los ayuntamientos en España”, maniféstase que a estrutura impositiva das facendas locais descansa sobre a propiedade inmoble e os diferentes actos administrativos vinculados ó desenvolvemento constructivo. Nos sucesivos documentos de “Haciendas Locales en cifras” publicados polo “Ministerio de Economía y Hacienda”, é facilmente perceptible a dependencia existente dos ingresos derivados da promoción inmobiliaria. Ata o punto que, en función da tipoloxía de cada concello e da súa talla, entre o 50% e o 60% dos ingresos impositivos non relacionados ás transferencias externas das Comunidades Autónomas ou do Estado, teñen que ver coa práctica urbanística. Ademais, a estes ingresos directos, é necesario engadirille aqueles indirectos vencellados coa propia translación física do urbanismo. É dicir, a obtención de solo por parte das administracións locais derivados das cesións obrigatorias para viais, sistemas xerais, solos de equipamentos e infraestruturas, etc. marcadas nos planeamentos de desenvolvemento. E da tamén obrigatoriedade de ceder o 10% dos aproveitamentos edificables dos plans de desenvolvemento (parciais ou de sectorización) ós concellos, nunha situación libre de cargas de urbanización, para que estes xeren o denominado Patrimonio Municipal de Solo, que ben poden enaxenar no mercado ou destinar á promoción de vivendas de protección oficial.

Tendo en conta esta situación, e tamén que a expansión edificatoria é vista como un síntoma de progreso por unha gran parte da sociedade, que se transforma en réditos políticos para os gobernantes locais, non é de estrañar a vocación “constructivista” que a meirande parte dos concellos españois, e por suposto tamén galegos, presentan. Esta vocación ten xerado, non obstante, unha serie de efectos nocivos para o territorio. Deixando ó marxe os escándalos puntuais que teñen xurdido en certos concellos, o afán constructivo, se non se leva a cabo con parámetros de sustentabilidade, deriva na xeración de paisaxes de baixa calidade, en procesos excesivos de concentración residencial sen dotarse de xeito parello de servizos infraestruturais ou de equipamentos e dotacións, intervencións fora de escala, elevados custes de mobilidade, sobreconsumo de recursos naturais non renovables, convivencia de espazos únicos que por pertencer a distintos concellos contan con intensidades de ocupación moi contrastadas, etc.

Neste debate dual, os gobernos locais, facendo gala do criterio de autonomía e do actual reparto competencial, fan unha defensa constante da súa acción urbanística, entendéndoa dende unha perspectiva individual. Mentres na outra cara da moeda, os gobernos autonómicos, corresponsables na planificación urbanística sobre a que manteñen grandes competencias directas e indirectas a través da lexislación sectorial,

buscan xerar mecanismos de coordinación (ou de simple imposición) a través do planeamento territorial, buscando racionalizar e harmonizar os procesos de ocupación urbanística do solo.

Neste apartado farase unha aproximación á estrutura das facendas dos concellos da AMRB e da AMGB, pois interesa ver o nivel de dependencia das arcas locais dos tributos procedentes da acción inmobiliaria. E tamén se analizará como a xestión urbanística é básica para os concellos, ó dotalos de capacidade para a obtención de patrimonio económico (o 10% dos aproveitamentos), ou físico (sistemas xerais, solos dotacionais e de equipamentos, viais, espazos libres, etc).

### 5.1. Instrumentos de xestión territorial de rango subrexional

A estrutura fiscal municipal organízase en Capítulos que se corresponden con grandes conceptos impositivos. Son nove Capítulos que dun xeito moi resumido se poden sintetizar do seguinte xeito:

Capítulo I	Impostos directos. Son tributos esixidos sen contrapartida. Baséanse no patrimonio como feito imponible. Son o IBI de rústica e urbana, o Imposto de vehículos de tracción mecánica, as plusvalías e o IAE (só para aquelas empresas que superan un mínimo de facturación).
Capítulo II	Impostos indirectos. Son tributos que levan asociado unha contrapartida en modo de acto administrativo. O máis importante é o ICIO, ou licenza de obra. Tamén para as facendas urbanas definidas pola Lei de Grandes Cidades, se corresponde coa participación nos impostos do Estado (IVA, IRPF,...).
Capítulo III	Taxas e outros ingresos. Ingresos derivados do pago por contrapartidas en servizos optada polos cidadáns ou pola execución específica dunha actividade administrativa. Afecta e beneficia de xeito exclusivo ó suxeito pasivo.
Capítulo IV	Transferencias correntes. Ingresos de natureza non tributaria percibidos polo concello sen contrapartida algunha. Ten como finalidade financiar operacións correntes. Correspóndense coa participación nos fondos do Estado, PIE, e nos da Comunidade Autónoma, PICA. Tamén se contabilizan os ingresos provintes das subvencións recibidas do Estado, da Xunta de Galicia ou das deputacións provinciais.
Capítulo V	Ingresos patrimoniais. Ingresos procedentes de rendas de propiedade ou de patrimonio. Son fundamentalmente cánones procedentes das concesións administrativas.
Capítulo VI	Enaxenación de investimentos reais. Ingresos provintes da venda directa de bens municipais. Neste apartado inclúese a venda de solares e terreos vencellados ó Patrimonio Municipal de Solo.
Capítulo VII	Transferencias de capital.

	Ingresos procedentes de subvencións externas de outros organismos de carácter finalista (en función do esquema contable de cada concello este tipo de ingreso pode contabilizarse neste Capítulo ou no IV)
Capítulo VIII	Activos financeiros.
Capítulo IX	Pasivos financeiros.

Neste caso interesa centrar a análise naquelas liñas impositivas que teñen que ver directamente coa acción constructiva: os capítulos I, II e VI (en menor medida o III). Cada Capítulo está subdividido a súa vez en subcapítulos, nos que se precisa o obxecto fiscal dun xeito máis concreto e onde se identifica claramente a natureza de cada un deles. A nivel de Capítulo dispóñense de fontes estandarizadas editadas polo “Ministerio de Economía y Hacienda”, ou organismos diversos (entidades financeiras, entes autónomos, etc). Sen embargo a nivel de subcapítulo a análise faise moito máis complexa, sendo necesario recorrer ás liquidacións orzamentarias de cada un dos concellos, non contándose neste caso con fontes estandarizadas que subministren información cunha certa vixencia temporal (O Consello de Contas e a propia Consellería de Economía contan con información neste senso pero cun baixo nivel de actualización e difícil difusión). Neste caso recórrase como fonte de referencia a unha enquisa específica elaborada pola FEGAMP no 2004 na que se individualizan os diferentes conceptos impositivos dentro de cada Capítulo. Pese a tratarse dunha fonte de gran interese, conta coa limitación de non contar con tódolos concellos da AMRB e da AMGB. Non obstante permítenos realizar unha aproximación analítica de certa precisión ó si dispoñer dos concellos máis significativos. Ademais desta análise utilízanse os “Datos económicos y municipales” publicados por Caja España e as liquidacións orzamentarias de 2004 e 2005 extraídas da “Dirección General del Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda”.

En base ós datos adxuntos extraídos das liquidacións dos anos 2004 e 2005 dos concellos confortantes das AMRB e AMGA (ver anexo IV), obsérvase como a organización dos ingresos municipais estrutúrase basicamente en torno ós catro primeiros capítulos. De feito o Capítulo I (Impostos Directos) sitúase entorno a un terzo dos totais, de igual xeito que as transferencias correntes do Capítulo IV (a través das Participacións dos fondos do Estado e da Comunidade Autónoma, PIE e PICA respectivamente). O terzo restante correspóndese coas taxas e outros ingresos do Capítulo III, e sobre un 6% do Capítulo II de impostos indirectos. Evidentemente dentro deste escenario xeneral topamos certas diferenzas internas entre os concellos de referencia:

- Os concellos de maior ruralidade presentan unha maior dependencia das transferencias externas, pois por unha parte prestan menos servizos dos seus cidadáns (redución das taxas correspondentes ó Capítulo III), e por outra a menor importancia da construción deriva nunha baixa relativa do peso do IBI e dos ICIO na estrutura impositiva.

- Os impostos directos asociados ó IBI nas principais cidades (Vigo, Pontevedra, A Coruña e Ferrol) acadan elevadas porcentaxes nos ingresos totais (en Vigo son superiores ó 40%), debido tanto á importancia do parque inmobiliario, como ós elevados gravámenes que se aplican sobre o obxecto tributario (en Vigo o 0,725; en Ferrol o 0,70; en Pontevedra o 0,60 e en Coruña o 0,48; sobre uns tipos mínimos e máximos respectivamente do 0.4 e o 0.8).

- Nos concellos de maior presión turístico-residencial o ICIO conta con valores moi superiores á media (en Mugar dos Miño por riba do 30% dos ingresos municipais totais, en Sada por riba do 10%, etc.).

- Os concellos máis urbanos contan cunha estrutura de prestación de servizos máis ampla e diversificada, polo que os ingresos polo Capítulo III son proporcionalmente máis elevados. Ademais neste caso a Lei de Facendas Locais permítelles uns gravámenes máis elevados polos mesmos servizos en relación ós concellos de menor rango poboacional.

- O Capítulo I ten unha menor presenza naqueles concellos que contan coa ponencia de valores catastrais menos actualizada (casos paradigmáticos de Moaña e Cangas), polo que de xeito inmediato os impostos indirectos (ICIO) e as transferencias do Capítulo IV incrementan a súa participación proporcional nos ingresos totais.

- Nos concellos onde o planeamento urbanístico está máis desactualizado (especialmente aqueles que presentan como tal unhas NSP), ou onde se ten paralizado ou está en revisión-modificación (que pode implicar para certos ámbitos a paralización de licencias de obras), os ingresos vía ICIO son moito menores que na media. Tal é o caso de concellos como Nigrán, Tui, Marín ou Neda.

Dentro dos impostos directos, o máis importante é sen dúbida o IBI, de tal xeito que canto maior é o parque inmobiliario dun concello, maior son os ingresos que se perciben por este concepto. Outras variables de influencia neste caso son o tipo de gravamen

mercado, o grado de actualización da ponencia, ou o propio valor de mercado dos inmobles.

O IBI supón en tódolos concellos das AMRB e AMGA ratios superiores ó 50% do total do Capítulo I. Nalgún caso (Ares, Miño, Oleiros, Pontevedra, etc.) mesmo se sitúa por riba do 60% (en Vigo e A Coruña supón a metade dos impostos directos). Isto quere dicir que é posible estimar o valor do IBI ó redor do 15% dos ingresos totais dos concellos da área de análise.

No Capítulo I tamén se integran as plusvalías, ou imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana. Dun modo desagregado oscilan entorno a un 8% dos impostos directos. Neste imposto os maiores valores aparecen en Oleiros, Mugar dos, Vigo e Baiona (o que quere dicir que o incremento do valor de mercado nestes concellos é relativamente significativo), mentres que noutros (Gondomar, Moaña ou Miño) acada niveis moi baixos, ou mesmo non se cobra (Soutomaior ou Bergondo), por incapacidade de xestión impositiva.

Si ó IBI se lle engade a porcentaxe das plusvalías, podemos concluír que ó redor dun 60% dos impostos directos dos concellos das AMRB e AMGA vencéllanse con estas liñas impositivas intimamente ligadas á acción inmobiliaria e constructiva.

No tocante ó Capítulo II, os ingresos sitúanse para os concellos de referencia entorno ó 6% dos totais. Neste caso a dependencia desta liña impositiva da construción é case total, pois a meirande parte dos recursos xerados para as administracións locais vencéllanse ó ICIO, popularmente coñecido como as licencias de obra. Así, como media, o 80% dos ingresos deste Capítulo proceden do cobro do ICIO. En moitos casos (en relación cos datos dispoñibles na enquisa da FEGAMP) mesmo significan o 100% da partida (Tui, Soutomaior, O Porriño, Cangas, Oleiros, Baiona, Bergondo, Mugar dos e Miño).

Neste caso as diferenzas entre os membros das AMRB e a AMGA son significativas. Para algúns, os de maior presión turística e residencial, de forte desenvolvemento recente, as porcentaxes son máis elevadas. É o caso de Ares, Miño, Sada, Cangas ou Poio. A menor actividade constructiva a significancia deste imposto é, en lóxica, menor. Así se aprecia no de menor presión turística-residencial, ou naqueles nos que a situación xurídica implica ó planeamento urbanístico (planeamentos suspendidos, paralización de licencias vencelladas á tramitación administrativa, etc.).



No tocante ó Capítulo III faise difícil dissociar os ingresos relacionados á acción urbanística, pois neste agrúpanse os cobros asociados ás taxas por prestacións de servizos específicos. Si ben, e como norma xeral, o protagonismo deste apartado sitúase no cobro da recollida de lixo, ou do abastecemento e saneamento de augas, tamén aparecen algunhas taxas (licencias de primeira ocupación, taxas por urbanización, informes urbanísticos, etc.) ligadas intimamente ó feito constructivo (a súa cuantificación faise moi complexa ó non poder acceder ás liquidacións desagregadas de cada exercicio económico).

En conxunto, o protagonismo do IBI, do ICIO, das Plusvalías e das diferentes taxas urbanísticas, sitúannos a dependencia fiscal das facendas locais respecto á acción constructiva entorno a un 26-30% de media respecto ó orzamento total, para os concellos integrados nas AMRB e na AMGA (con lóxicas diferenzas baseadas na diferencial presión turístico-residencial e no nivel de ruralidade de cada un). Ademais nesta cuantificación non se inclúen os ingresos vencellados á monetarización do 10% das edificabilidades xeradas polos planeamentos de desenvolvemento. Nin a obtención de solo para sistemas xerais, espazos libres, vias ou para a localización de equipamentos e dotacións públicas (previamente urbanizados polos particulares e/ou empresas promotoras), que se ceden ós respectivos concellos e que permiten xestionar e obter solo público sen necesidade de recorrer por parte da administración á compra directa ou á expropiación (analizaranse con detemento no seguinte epígrafe).

Estos datos son fundamentais á hora de adoptar calquera decisión política relacionada coa política urbanística municipal, non debéndose esquecer que na actual arquitectura político-administrativa a fiscalidade local está claramente territorializada. Non se debería actuar de modo illado sobre as políticas urbanísticas, sen ter en conta que forma parte dun entramado institucional máis amplo e que, evidentemente, os concellos por pura lóxica van adquirir unha certa vocación constructivista, pois sobre ela vai descansar unha gran parte da súa intensidade fiscal (nos espazos de referencia o 60% dos impostos directos e o 80% dos indirectos vencéllanse á actividade constructiva).

## 5.2. .Planeamento de desenvolvemento e obtención de recursos

A acción urbanística, ademais dos ingresos directos que supón para as facendas locais, conta tamén cunha serie de mecanismos de xestión indirecta de recursos, vencellados coa execución dos instrumentos de planeamento de desenvolvemento. A lexislación contempla que nos diferentes plans parciais ou de sectorización, os

promotores dos mesmos deberán ceder á Administración Local o 10% do aproveitamento lucrativo (excepto os de natureza industrial). Este é un dato facilmente cuantificable ó integrarse no Capítulo VI de enaxenación de investimentos reais, que maiormente se corresponden con este criterio.

De máis difícil modelización é chegar á cuantificación do valor que para os concellos supón a xeración, e posterior cesión, de espazos e servizos públicos que levan asociados os diferentes instrumentos de desenvolvemento, e que son asumidos polos seus impulsores. Plans Parciais e de Sectorización levan asociados a cesión de superficie para sistemas xerais, viais, espazos libres, áreas dotacionais, para a ubicación de infraestruturas, etc. Estas cesións son marcadas pola normativa en base a uns determinados parámetros, e cos estándares de urbanización completos. Sen dúbida é a situación máis lóxica e xusta, derivada dos sistemas de equidistribución de cargas e beneficios. A cuantificación do valor económico destas cesións é complexa, pois si ben sí se pode coñecer o valor económico das obras de urbanización (marcadas nos respectivos proxectos de urbanización), moito máis difícil é estimar o custe que para a administración suporía ter que adquirir as superficies das cesións correspondentes vía compra ou expropiación.

Para analizar a significancia da enaxenación dos aproveitamentos urbanísticos tómase como fonte os “Datos económicos y municipales” publicados por Caja España. En concreto os valores correspondentes ós anos 2002, 2003, 2004 e 2005, facéndose unha media dos catro anos para evitar posibles desviacións conxunturais.

Dentro do ámbito da AMRB e da AMGB os concellos que máis ingresan por este concepto son A Coruña, cunha media de case 6,5 millóns de euros ó ano; Oleiros con 2,7; Vigo con 1,9 e Nigrán con 1,3. Neste caso estamos ante as cidades principias destes espazos, e de dous concellos de forte presión turística e residencial situados na súa inmediata periferia. Pola contra, sorprenden os casos de Ferrol ou Pontevedra cuns valores casi nulos por este concepto. A explicación a esta situación tan contrastada derívase do máis débil dinamismo destas urbes, á posible existencia dunha menor xestión urbanística, ou que se emprega a edificabilidade obtida para fixar vivenda de promoción pública. Tamén é curioso que neste amplo período de “boom” edificatorio, concellos de elevado crecemento constructivo como Culleredo, Carballo, Betanzos, Marín, Pontearreas ou Poio, ingresen cantidades insignificantes por este concepto. Entendéndose tal situación en relación a un predominio de solos urbanos directos

(comúns nos planeamentos obsoletos, tales como moitos dos existentes nos concellos citados), ou a unha escasa capacidade de xestión dos entes locais.

A cesión desta porcentaxe da edificabilidade dos solos urbanizables non deixa de ser significativa. Na práctica é unha transferencia á sociedade de parte das plusvalías xeradas polo proceso de transformación do solo, pois os recursos obtidos só poden invertirse na adquisición de novos terreos (coa finalidade de destinalos a vivenda sometida a algún réxime de protección), ou na posta en marcha de infraestruturas e/ou equipamentos públicos de interese xeral.

No relativo á obtención de solo público a partir das cesións dos planeamentos de desenvolvemento, selecciónanse oito concellos do espazo de referencia: as catro cidades principais, dous concellos de natureza e funcionalidade industrial (Porriño e Narón) e outros dous de vocación turístico-residencial (Oleiros e Sanxenxo) de marcado auxe constructivista nos últimos anos. Tómase como fonte a información aportada na web <http://www.planeamentourbanistico.xunta.es/> e en concreto aqueles plans parciais e de sectorización que obtiveron aprobación definitiva con posterioridade ó ano 2000.

Cóntase con 59 instrumentos aprobados (na base informativa preséntanse tres máis pero sen que se aporte información ó respecto), que ordenan no seu conxunto unha superficie de 8.716.368 m<sup>2</sup>, nos oito concellos (ver anexo IV). Os que contan con máis instrumentos son Oleiros, con 13 e Sanxenxo con 20, en razón da forte presión turístico-residencial que ambos teñen experimentado nos últimos anos (tamén xustifica a importancia relativa do valor da enaxenación de bens que se asocia). Dos 59, 11 son de natureza industrial-empresarial, destacándose neste eido Narón e Porriño, con tres plans aprobados cada un deles, dirixidos á xeración de solo apto para a ubicación de empresas. A superficie media dos plans parciais e de sectorización industriais é bastante elevada, acadando moitas iniciativas valores superiores ó medio millón de metros cadrados.

Máis cativos son os de carácter residencial. Raramente superan os 100.000 m<sup>2</sup> (o de maior superficie é o da Revolta en Sanxenxo, que dou lugar á creación dun novo núcleo moi preto da praia da Lanzada). Estamos ante intervencións de menor escala situadas ben nas periferias próximas do espazo construído, ou ben en espazos catalogados urbanísticamente non conectado coa malla urbana. Esta particularidade é moi frecuente nas urbanizacións residenciais de Oleiros ou Sanxenxo.

Da superficie ordenada un 65% da mesma é adicada a usos lucrativos, quedando o 35% restante para usos públicos que pasarán a ser cedidos polos diferentes promotores ás administracións (salvo os de promoción pública e/ou xestionados vía expropiación). O espazo público é cedido, previa urbanización, para sistema viario (rúas, aparcamentos, beirarrúas e prazas públicas, etc.) nun 20,2%; para espazos libres ou zonas verdes nun 12,9%; e para a localización de equipamentos e dotacións públicas nun 2,1%. En total estamos ante un pouco máis de catro millóns de metros cadrados que pasan a ser considerados propiedade pública sen que se teñan que facer desembolsos económicos para a súa obtención. Evidentemente, a funcionalidade destas cesións faise fundamental para mellorar a calidade de vida dos cidadáns e do propio espazo urbano.

Realizar unha cuantificación económico é practicamente imposible, polo que se xustifica a súa consideración de ingreso indirecto.

## **6. Marco competencial e coordinación urbanístico-territorial**

Sobre o territorio definido polas AMRB e AMGB conflúen no ámbito da xestión pública diferentes niveis administrativos e variadas políticas sectoriais. Administracións locais, autonómicas, estatais, e mesmo a comunitaria, exercen e desenvolven diferentes competencias sobre un mesmo escenario, entrando en numerosas ocasións en contradicións e desaxustes de incidencia negativa para o conxunto da cidadanía. Na aplicación das respectivas funcións, tanto no ámbito da planificación, como no da execución-investmentos das accións públicas, faise constante o reproche por parte dos analistas das contradicións que xorden de xeito habitual entre os diferentes estamentos políticos, e da pouco eficaz xestión dos recursos económicos e ambientais-territorias.

Unha das principais problemáticas detectadas é o desaxuste que existe nas diferentes escalas de planificación. Nas áreas fortemente urbanizadas, como as que aquí se presentan, non hai unha correspondencia directa entre a “cidade física-funcional” e a “cidade político-administrativa”. A cidade actual non se corresponde só coa delimitada polos seus respectivos termos municipais. Ó contrario nestes casos a mesma cidade superponse ás fronteiras políticas de base e os elementos que a conforman distribúense dun xeito claramente supramunicipal. Pola contra os instrumentos de xestión local, fundamentalmente o planeamento urbanístico e a fiscalidade, mantense na escala local. A súa vez as distintas políticas sectoriais implementadas pola Xunta de Galicia, tampouco

se axustan a un patrón territorial común. Neste caso os diferentes departamentos fixan marcos de implementación diferenciados, non coincidentes, sen que existan instrumentos que permitan unha coordinación, tanto co nivel local, como a nivel interno dentro do goberno rexional e, por suposto, tampouco co Estado central (proba do dito é o auténtico *maremagnun* territorial existente a nivel da implementación das políticas autonómicas: as delimitacións espaciais do Avance das DOT non coinciden co Plan de Reequilibrio Territorial, nin cos ámbitos supramunicipais xa existentes como mancomunidades, comarcas, grupos de acción local, tampouco con diferentes ámbitos seleccionados para a planificación estratéxica, nin con proxectos sectoriais de infraestruturas, como por exemplo o “Vigo integra”, moito menos coas áreas urbanas deseñadas polo Ministerio de Vivenda, nin con consorcios metropolitanos de transporte, etc.).

No marco institucional municipal sitúanse as competencias directas en materia urbanística (planificación, execución e xestión do planeamento), e o suministro dos servizos colectivos básicos (abastecemento e depuración de augas, xestión do lixo, seguridade, etc.). O nivel autonómico ten unha moi forte responsabilidade na organización espacial a partir, en primeiro lugar, da súa capacidade inversora e de organización sobre aqueles elementos sectoriais con capacidade estruturante do territorio (polígonos empresariais, vías de comunicación, dotacións públicas e equipamentos colectivos supramunicipais, etc.). En segundo termo exerce tamén unha gran capacidade para condicionar o planeamento municipal. Moi diversas políticas sectoriais utilizan como soporte para a súa concreción espacial o planeamento urbanístico, tal é o caso de medioambiente, patrimonio, vivenda, etc. Neste senso tense feito frecuente a multiplicación da lexislación sectorial que busca a súa aplicabilidade tomando como soporte os instrumentos urbanísticos, o que xera en moitas ocasións unha gran inseguridade xurídica e afecta directamente á pretendida autonomía municipal, véndose así moi mermada. Tamén, e en terceiro lugar, na escala autonómica descansa a competencia do planeamento territorial que, no caso galego, salvo os Plans Sectoriais de Incidencia Supramunicipal, manifesta un total estancamento. O goberno do Estado ten tamén nas AMRB e AMGB, unha incidencia directa a través do deseño e implementación de grandes infraestruturas que se manteñen no ámbito competencial estatal (portos de interese xeral, autoestradas, aeroportos, ferrocarril, etc.). Mesmo hai tamén entes paraestatales, sendo un bo exemplo o Consorcio da Zona Franca de Vigo, cuxas actividades teñen unha certa capacidade estruturante do territorio (construcción de parques empresariais).

Neste apartado preséntase o amplo elenco normativo existente en Galicia que interactúa nos espazos de referencia, e farase unha análise comparada con outras autonomías nas que se poden identificar instrumentos de escala subrexional de coordinación entre o planeamento territorial e o urbanístico.

### 6.1. Escenario normativo

Á hora de avaliar as posibilidades de plantexar mecanismos de coordinación entre as políticas urbanísticas dos concellos pertencentes ás AMRB e AMGB, faise fundamental o coñecemento dos marcos xurídicos que en materia territorial, urbanística e sectorial conflúen no espazo. Débese prestar atención tanto á estrutura xurídico-competencial, como ás escalas e ós niveis de relación-vinculación que existen entre os diferentes instrumentos de xestión pública.

A planificación urbanística (tamén territorial) de base correspóndese co Plan Xeral municipal, ou co documento equivalente en base ás diferentes nomenclaturas plantexadas polas sucesivas leis (Normas Subsidiarias, Proxecto de Ordenación do Medio Rural, etc.). Dende o inicio da democracia en Galicia téñense sucedido varios marcos normativos:

- Lei de adaptación do solo de Galicia (LASGA), aprobada no 1985.
- Lei 1/1991 do solo de Galicia, aprobada no 1997.
- Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural en Galicia, aprobada o 30 de decembro do 2002.
- Lei 15/2004 de modificación da Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural en Galicia, aprobada o 29 de decembro do 2004.
- Lei 6/2008 de medidas urxentes en materia de vivenda e solo, aprobada o 19 de xuño.

En todas elas mantéñense unha serie de principios comúns básicos en canto á súa organización (regular os instrumentos de planeamento, clasificar o solo, especificar os procedementos administrativos, etc.), á vez que os obxectivos finalistas tamén tenden a manterse (preservar os recursos do territorio, procurar a calidade de vida dos cidadáns, frear a especulación e facilitar o acceso á vivenda, etc.). A Lei de medidas urxentes en

materia de vivenda e solo, actualmente en trámite parlamentario, non introduce ningunha novidade no noso campo específico, respecto á situación definida pola Lei 9/2002. A escala xeográfica que se presenta é o concello. Non obstante a propia lexislación urbanística xa incide na necesidade de que exista unha visión territorialmente máis ampla. Así xa a LASGA no seu Art. 2 di que “*os plans xerais ou normas subsidiarias deberán ter en conta a estrutura comarcal e garantir a coordinación dos elementos fundamentais dos respectivos sistemas xerais, así como a clasificación e calificación do solo*”. Por tal motivo na tramitación dos documentos de planeamento plantéxase a obrigatoriedade de dar audiencia ós concellos limítrofes, para a elaboración dun informe que o planificador municipal debe ter en conta.

A implicación do urbanismo á escala local ten sido radical, de xeito que pese a que a lexislación posibilita a elaboración de plans xerais que abrangueran a varios termos esta práctica é descoñecida na tradición galega. Neste senso a lei 9/2002 no seu Art 52.1 plantexa que “*os plans xerais de ordenación municipal, como instrumentos de ordenación integral, abranguerán un ou varios termos municipais completos,...*”

A normativa actual contempla tamén de xeito explícito a necesidade de coordinación entre o planeamento municipal e o planeamento territorial. De xeito que no Art. 45.2 da lei 9/2002 dise que “*os plans de ordenación urbanística están vinculados xuridicamente ás determinacións das Directrices de Ordenamento do Territorio e ós demais instrumentos establecidos pola lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia, e deberán redactarse en coherencia con todos eles*”.

En base ó anterior precepto ábrese dun xeito claro e explícito a posibilidade de establecer mecanismos de coordinación entre o urbanismo local e o planeamento supramunicipal, ligándose neste caso ó desenvolvemento dos instrumentos contemplado na lexislación territorial. Se ben é necesario ter en conta que neste suposto estase a falar da función planificadora (na Lei de Administración Local de Galicia, LALGA, o Art. 133.2 di que poderán corresponderlle as AM “*A coordinación da planificación urbanística municipal e a xestión urbanística en ámbitos supramunicipais*”); e non doutras tamén vitais na práctica urbanística tales como a execución ou o control. Neste caso non se lle recoñece a unha posible AM ningún tipo de competencia.

A lexislación de ámbito territorial en Galicia é a que sigue:

- Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia.

- Lei 6/2007 de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia.

A Lei 10/1995 enmárcase dentro das tendencias xerais existentes para o conxunto do Estado. Parte dos principios básicos enunciados na Carta Europea de Ordenación do Territorio, e desenvolve os instrumentos encamiñados ó fomento da coordinación administrativa e ó logro dunha mellor distribución espacial das actividades humanas. A súa finalidade é aproveitar de forma óptima as potencialidades propias de cada zona, mellorar a calidade de vida dos cidadáns e o nivel de conservación do medio natural.

Os instrumentos que plantexa son:

- Directrices de Ordenación do Territorio (DOT). Son o documentos marco que marcan as liñas mestras da política territorial. O seu obxecto é ser referente espacial tanto das políticas meramente territoriais, como das sectoriais en senso amplo (sociais, culturais, fomento productivo, etc.). Unha das súas tarefas é plantexar a delimitación dunha serie de áreas subrexionais (denominadas áreas funcionais) que compartan unha certa uniformidade e singularidade en variables territoriais básicas (actividades económicas, estrutura do sistema de asentamentos, dinámicas poboacionais, caracterización paisaxística e ambiental, etc.). A pretensión desta subdivisión rexional é poder adecuar as diferentes accións públicas ás características de cada conxunto espacial, perseguindo unha maior adecuación das mesmas. As súas determinacións deberán ser tomadas en conta, seguindo un sistema de planificación “en cascada”, polos demais instrumentos da propia Lei 10/1995, e polo planeamento urbanístico.

- Plans Territoriais Integrados (PTI). Concíbense como un instrumento de desenvolvemento das DOT, restrinxido espacialmente ás áreas funcionais previamente definidas nas propias DOT. O obxecto é fixar con maior precisión aspectos básicos da acción territorial como a planificación urbanística, a localización de infraestruturas, dotacións e equipamentos de natureza estruturante, a determinación de servizos de uso supramunicipal, etc. Os PTI teñen valor vinculante sobre os plans urbanísticos municipais, obrigando a estes a aplicar os principios que dos mesmos emanen.



- Programas Coordinados de Actuación (PCA). A existencia en Galicia dunha tradición comarcal e, sobre todo a liña política de planificación comarcal, refrendada na lexislación específica existente, leva a que a Lei 10/1995 introduza este instrumento específico (sen correspondencia noutras lexislacións territoriais españolas). No seu enunciado e funcionalidade (elaboración dun programa plurianual dos investimentos públicos a levar a cabo nunha comarca) asimílanse de xeito directo ós xa existentes neste momento Plans de Desenvolvemento Comarcal (PDC), estando mesmo esta asimilación contemplada no Art. 16. da Lei 10/1995.

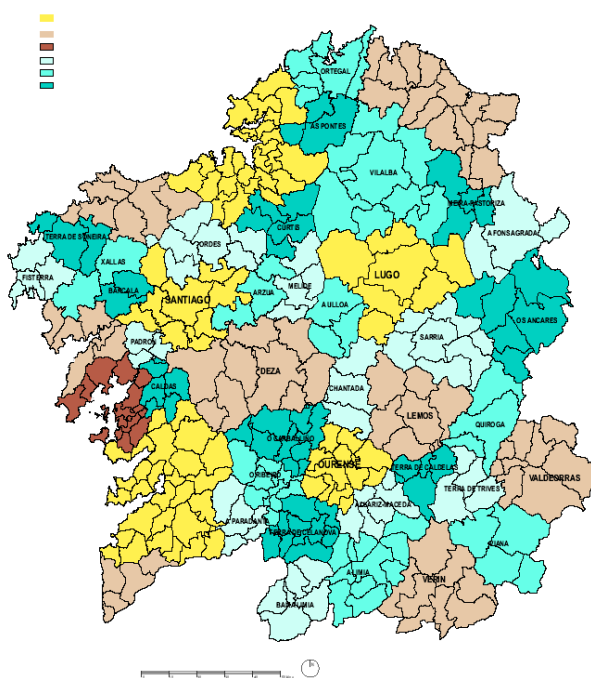
- Plans e Proxectos Sectoriais. Céntranse na regulación e implementación territorial das infraestruturas, dotacións ou instalacións públicas de transcendencia superior ó ámbito municipal concreto no cal se localizan fisicamente. Pola súa natureza sectorial abrangue a un amplo ábano de actuacións: materia hidráulica, produción enerxética, promoción de solo empresarial, etc. Poderán ser propostos por calquera departamento sectorial, e contan cun rango xerárquico superior e valor vinculante respecto ó planeamento urbanístico municipal.

- Plans de Ordenación do Medio Físico (POMF). Aplícanse a aqueles espazos que por presentar uns caracteres ambientais e paisaxísticos de valor merecen ser preservados. Os espazos que poden ser susceptibles de elaboración dun POMF, teñen que ser definidos nas DOT, e presentan un valor vinculante respecto ó planeamento local (coa salvedade de introducir cambios de clasificación ou uso nos solos urbanos ou urbanizables en execución ó fin de non xerar prexuízos económicos graves).

A lexislación galega, neste senso, é rica na definición dunha estrutura de planificación “en cascada”. Mais a maior carencia que se presenta é a ausencia case absoluta dos instrumentos que posibiliten levar á práctica os seus enunciados e plantexamentos. A lei 6/2007, non modifica para nada esta estrutura de planificación territorial, máis alá da introducción dentro da tramitación administrativa do planeamento municipal da Avaliación Ambiental Estratéxica e dos Informes de Sustentabilidade Ambiental (ISA), en virtude dun mandato da Unión Europea que se incorpora dun xeito tardío ó escenario normativo galego (Directiva Europea 42/2001/CE). Mesmo a medida máis controvertida que aporta, a paralización constructiva dos solos urbanizables na franxa litoral dos 500 m. para aqueles concellos que non contan con planeamento adaptado á Lei 9/2002 (gran parte dos pertencentes ás AMRB e AMGA), non deixa de ser un recoñecemento do mínimo desenvolvemento dos instrumentos de planificación territorial (neste caso concreto no 2004 tíñase contratado un Plan Sectorial de

Ordenación do Litoral, cun prazo de execución de 18 meses, que foi paralizado tralo cambio do goberno rexional).

Cóntase con dous documentos de Avance das DOT. Un presentado a finais do 2004 e outro en xuño do 2008. As similitudes neste campo son practicamente totais e salvo cuestións moi específicas, ambos documentos coinciden nos aspectos esenciais. Nos documentos de Avance plantéxanse unha serie de áreas funcionais de escala subrexional, que en gran medida se corresponden coas AMRB e AMGA. Non se conta entón con ningún PTI, que sen dúbida están chamados a ser os referentes para a planificación e a organización dende unha perspectiva supramunicipal da acción territorial coordinada dos diferentes axentes públicos. Pódese considerar que os PCA, equivalentes ós PDC, si teñen sido elaborados, pois cóntase con varios destes últimos documentos aprobados. Non obstante a incidencia directa dos mesmos na práctica pública ten sido moi limitada nos últimos anos, ó carecer estes de natureza vinculante. Curiosamente os Plans e Proxectos Sectoriais, sí teñen certo desenvolvemento instrumental. Diversas áreas da administración autonómica teñen elaborado documentos deste tipo, moi útiles para a implementación territorial da súa acción política. A súa temática é ampla: parques eólicos, polígonos empresariais, piscifactorías, infraestructuras viarias, estase a falar de vivenda protexida, etc. O motivo desta proliferación é que permiten á Comunidade executar as súas liñas de investimentos, sen ter que reverenciarse espacialmente ós enunciados do planeamento municipal. Por último os POMF, tampouco contan con ningún tipo de desenvolvemento ata o momento.



9. Definición das áreas funcionais plantexadas no Avance das DOT, nas que se marcan as AMRB e AMGB.

No ámbito específico que nos preocupa, os PTI, deben ser considerados como a clave que permita desenvolver unha planificación urbanística e territorial coordinada para os ámbitos espaciais das AMRB e AMGA. Os PTI deberán converterse nos documentos de referencia das áreas funcionais marcadas nas DOT, pois o seu carácter vinculante pode condicionar mesmo liñas moi sensibles do planeamento municipal. Exemplo desto é o Art. 46.7 da Lei 9/2002 que contempla a posibilidade de que “*as Directrices de Ordenación do Territorio e os Plans Territoriais Integrados, aprobados ó abeiro da lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia, poderán establecer os límites de edificabilidade para determinadas áreas do territorio*”.

Ademais dos anteriores marcos normativos, cóntase con outros de carácter sectorial que inflúen tamén directamente na planificación territorial e urbana. Un dos máis recentes e significativo é a Lei de protección da paisaxe de Galicia, aprobada polo Consello da Xunta de Galicia o 27 de marzo do 2008 e actualmente en tramitación parlamentaria, que ven a introducir dous novos instrumentos, os Catálogos da Paisaxe de Galicia, e as Directrices da Paisaxe, que basicamente introducen, a partir do Art. 10.2 “*Unha serie de recomendacións para a definición dos plans urbanísticos e sectoriais das estratexias rexionais ou locais encamiñadas a un desenvolvemento sostible do territorio*”. O seu carácter pasa a ser vinculante e os seus plantexamentos deberán ser asumidos polo planeamento sectorial e urbanístico. A competencia para a redacción e aprobación destes instrumentos sitúase na Consellería de Medio Ambiente, e non se prevé ningún vínculo de coordinación coas posibles áreas funcionais definidas polas DOT. Esta situación, tal e como manifesta o Consello Económico e Social ou o Colexio de Xeógrafos de Galicia, pode xerar certa complexidade e confusión na tramitación dos diferentes documentos de planeamento ó non contarse cun adecuamento de escalas espaciais. A confusión incrementase pois o último avance das DOT plantexa uns instrumentos de planificación e xestión diferentes ós da propia Lei da Paisaxe.

Toda a estrutura de planificación debe contar cun soporte técnico e burocrático que permita xestionar o desenvolvemento dos instrumentos de planificación. Neste senso a actual estrutura de desconcentración administrativa en base á provincia (a través das Delegacións Provinciais), pode non ser a máis adecuada para dar resposta ós novos retos que pode plantexar unha planificación feita a escala de AMRB e AMGA. Deberíase plantexar un reaxuste da organización periférica da acción do goberno rexional, que permitise un maior axuste das accións públicas desta cos respectivos concellos e as

deputacións provinciais, e que en lóxica correspondese coas áreas funcionais que as DOT deben plantexar. Outra cuestión é a fórmula xurídica que esta presente. A LALGA permitiría optar por un consorcio ou por unha AM. Ámbalas dúas figuras son entidades locais dotadas de personalidade xurídica propia e capacidade para o cumprimento dos seus fins específicos, que virán definidos nos seus respectivos estatutos. Máis alá da nomenclatura xurídica, o que ten maior valor é a capacidade que as administracións que se integren nas anteriores fórmulas teñan de ceder competencias administrativas, recursos económicos e poder político efectivo ós posibles consorcios ou AM.

No marco normativo é tamén básico contemplar os posibles conflitos institucionais que poidan xurdir á hora de implementar os instrumentos de planeamento sectorial ou territorial. A súa aceptación por parte dos concellos é fundamental. En caso de que unha administración local entenda que as súas competencias no ámbito urbanístico son invadidas, xerándolle un amplo prexuízo, dun xeito unilateral por parte dos gobernos rexionais pode recurrir ata chegar mesmo ás instancias do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional. Neste caso cóntase con numerosas sentenzas que en base ó principio de proporcionalidade, deixan sen efecto os plantexamentos do planeamento territorial, prevalecendo o urbanístico. Así o pon de manifesto José M<sup>a</sup> Baño León no seu artigo “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”. Nesta liña a propia LASGA no seu Art. 121.3 mantén que *“en ningún caso a creación dunha AM pode supor a perda de competencias dos municipios integrados que lles fagan perder a súa condición de tales”*.

Toda liña de acción pública que persiga a coordinación do planeamento urbanístico e territorial debe, entón, partir dun consenso básico cos entes locais. Máxime cando a organización financeira dos propios concellos depende notablemente do desenvolvemento constructivo. O marco xurídico actual permite encauzar, fundamentalmente mediante os PTI, a necesaria coordinación da planificación territorial, sectorial e urbanística. Só restaría adecuar ás novas realidades espaciais (definidas a partir das áreas funcionais) o aparato organizativo da acción pública.

## 6.2. Instrumentos de xestión territorial de rango subrexional

No conxunto das comunidades autónomas do Estado, o esquema da planificación territorial é semellante. Todas contan cunha lei específica de ordenación do territorio que recolle os grandes obxectivos desta política pública, e fixa os instrumentos que permiten o seu desenvolvemento. Estes instrumentos, pese ás diferentes nomenclaturas en cada

un dos espazos autonómicos, coinciden na súa organización básica: un instrumento marco de escala rexional (normalmente denominado “Directrices”), varios de nivel subrexionais que precisan e desenvolven os anteriores, e outros de natureza sectorial.

No caso galego os subrexionais, os PTI (os PCA de escala comarcal responden á especificidade comarcal galega) son, como xa se dixo no apartado anterior, os instrumentos máis axeitados para levar a cabo unha planificación conxunta nas AMRB e AMGA. Tal situación vellaríanos á tradición dalgunhas autonomías de maior intensidade planificadora a nivel territorial. Se ben non se debe esquecer que estes teñen unha función basicamente planificadora e organizadora dos elementos estruturantes do territorio, e non entran no ámbito da xestión das políticas territoriais, nin nos propios servizos públicos.

Os PTI regúlanse no Capítulo III la Lei 10/1995. Os seus contidos aparecen recollidos no Art. 13.:

*a) Diagnóstico territorial da área, en especial no referente ós recursos naturais, poboación, planeamento vixente e situación socioeconómica.*

*b) Definición dos obxectivos de ordenación, con especial atención ó estudio das posibilidades de desenvolvemento socioeconómico.*

*c) Sinalamento dos espazos aptos para servir de soporte ás grandes infraestructuras, determinando a localización e características daquelas que deban crearse ou modificarse para potencia-lo desenvolvemento socioeconómico comarcal.*

*d) Definición da localización dos equipamentos de interese común para a área ou zona obxecto do plan.*

*e) Criterios, principios e normas xerais que constitúan o referente para a ordenación urbanística municipal.*

*f) Recomendacións e propostas relativas ós espazos que deban ser obxecto de remodelación, rexeneración ou rehabilitación, co fin de evita-la súa degradación ou de conseguila súa recuperación para usos, total ou parcialmente, distintos.*

*g) Estimación ponderada das superficies de solo que deban reservarse con destino a algunha das seguintes finalidades:*

- Construcción de viviendas de protección oficial, tanto de promoción pública como privada, ou de calquera outra que no futuro puidese ser limitada no seu prezo final mediante regulación específica.

- *Promoción pública de solo industrial co obxecto de posibilitar-la formación de polígonos urbanizados.*

*h) Determinación daqueles servizos que deban ou se poidan crear para común utilización dos concellos incluídos no ámbito do plan.*

*i) Determinacións tendentes a evitar desequilibrios funcionais en zonas limítrofes de distintos concellos.*

*j) Creación de medidas de apoio encamiñadas a incentivar actuacións que favorezan a consecución dos obxectivos fixados nas DOT.*

*k) Criterios, normas e principios necesarios para o desenvolvemento das súas determinacións.*

Como se pode apreciar a súa incidencia sobre a planificación e a estrutura territorial é moi forte, reforzándose polo seu papel vinculante sobre o planeamento urbanístico (se ben no seu procedemento de tramitación débese someterse ó informe das corporacións municipais). Entón, a necesaria coordinación entre as políticas territoriais e as urbanísticas (tamén as sectoriais de incidencia directa no espazo), nas AMRB e AMGA pasa de xeito ineludible pola elaboración dos correspondentes PTI, que deberían ir acompañados da xeración dunha estrutura de xestión pública.

A continuación preséntanse tres exemplos de plans de ámbito subrexional de ordenación de espazos metropolitanos de nivel medio a nivel español. O “Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Granada”, o “Plan territorial parcial de Bilbao Metropolitano”, e as “Directrices de ordenación de ámbito subregional de Valladolid y su entorno”. Os tres foron elaborados e aprobados nos últimos anos, sendo posible extraer algún aprendizaxe de interese para as AMRB e AMGA, especialmente no referente ó vencellamento que se plantexa respecto ó planeamento urbanístico.

O POT de Granada é dos primeiros exemplos de planeamento subrexional do Estado, aprobado en decembro do 1999 (inicio de tramitación en 1994), sendo de interese pois marca o esquema básico dos posteriores plans subregionais andaluces. Abrangue a un total de 30 concellos e a unha poboación próxima ós 450.000 habitantes. Pese a que a “Ley de ordenación del territorio de Andalucía” lle confire a este tipo de plans un carácter

vinculante respecto ós planeamentos urbanísticos vixentes no ámbito, a súa actuación directa neste ámbito é sumamente respectuosa cos documentos municipais. De feito na memoria do propio plan cítase de xeito expreso que *“el presente plan ha optado por minimizar su intervención sobre los planes vigentes y en especial sobre el planeamiento urbanístico general, en el entendimiento de los problemas que dicha intervención puede suponer para las políticas municipales que se estuvieran desarrollando”*.

O PTP de Bilbao Metropolitano afecta a un pouco máis de 900.000 persoas. Iníciase a tramitación no 1997 e apróbase definitivamente no 2006. Ordena un conxunto de 35 concellos. Como no anterior plantéxase un sistema de compatibilización dos principios do PTP co planeamento municipal (o marco normativo mantén o carácter vinculante do planeamento territorial). Neste deséñanse varios graos de intensidade en función das especificidades de cada porción espacial. Diferenza entre unha compatibilización global e outra puntual; á vez que delimita un eixo ó longo da ría, de atención preferente en base á dimensión e importancia estrutural que este ámbito supón. No primeiro caso, as determinacións do PTP no tocante á zonificación do solo, deseño de sistemas xerais, localización de infraestruturas, deseño de espazos de interese natural, etc., deben ser adoptadas polos planeamentos municipais no momento que estes sexan revisados ou modificados. A compatibilización puntual quere dicir que aqueles ámbitos de solo de carácter supramunicipal (parque metropolitano, áreas empresariais, grandes equipamentos estruturantes, etc.) que non aparezan marcados nos plans xerais, serán asimilados por este. Por último o PTP plantexa a elaboración dun “Estudio de Compatibilización del Entorno de la Ría” que se corresponde coa área de maior presenza de actividades humanas (residenciais, productivas e infraestruturais) no cal se recollen as determinacións dos plans sectoriais e municipais xa existentes, e se reelaboran dun xeito coordinado, contando cunha ampla capacidade de modificación da situación preexistente.

As Directrices de Valladolid ordenan a acción de algo máis de 400.000 persoas que residen en 23 concellos, sendo merecedor do IV Premio de Urbanismo Europeo. Como os anteriores, recoñecendo a necesidade de introducir mecanismos de coordinación cos planeamentos urbanísticos, móstrase respectuoso cos xa existentes. Plantéxase entre os seus obxectivos *“Definir un marco de referencia, orientación y compatibilización para los planes, programas de actuación y proyectos, tanto sectoriales como locales, con incidencia sobre su ámbito, en especial para los planes de ordenación urbanística y demás actuaciones de las administraciones públicas”* e *“Concretar la ordenación urbanística de los municipios sin plan de ordenación propio, clasificando el suelo según lo*

*previsto en la legislación urbanística, y estableciendo cuando sea necesario la normativa sobre uso del suelo*". Maniféstase unha clara intencionalidade de controlar as posibles disfuncións vencelladas a unha pouco funcional estrutura territorial-urbanística, mais sen plantexamentos impositivos, optándose por directrices orientativas a adoptar por parte dos planeamentos urbanísticos a fin de dotalos de coherencia. Igual que no anterior caso, para certos ámbitos concretos plantexa modificacións vinculantes sobre o planeamento local vixente, pero dun xeito puntual e específico (só naqueles aspectos onde os plans preexistentes entran en contradicción co Modelo Territorial definido nas propias Directrices).

Nos exemplos sinalados a Administración Autonómica, a través dos seus organismos provinciais, é quen asume as competencias e responsabilidades da xestión destes instrumentos.

Os PTI contemplados pola lexislación galega permitirían dotar ás AMRB e AMGA de instrumentos de planificación e coordinación, así como de vinculación co planeamento urbanístico, para os ámbitos espaciais de referencia.



## 7. Conclusións

- A planificación nestas áreas debe integrar tódolos elementos estruturantes do tecido urbano, polo que é básico desenvolver plans coordinados e coherentes co territorio metropolitano. A desigualdade na redacción das normativas de ordenación debe facer recapacitar ós poderes públicos e levalos a plantexarse novos retos.

- O grao de desenvolvemento dos plans entre os municipios que compoñen os ámbitos de referencia é moi dispar, explicando isto, en boa medida, ás dificultades para acadar unha ordenación coordinada, con casos de contradicións entre normativas e diversas complicacións para adaptar un amplo territorio heteroxéneo a un único modelo territorial. Os constantes cambios na lexislación autonómica en materia urbanística e tamén a proliferación de lexislación sectorial a ser incorporada no planeamento, incorpora un elevado grao de complexidade técnica na elaboración dos planeamentos municipais.

- O avance económico e o progreso do sector da construción foron impondo os ritmos de ocupación do espazo metropolitano ata configurar o presente modelo de crecemento das AMGA e AMRB. A ruptura dos límites administrativos fai máis profundas as asociacións funcionais evidenciando un crecemento demográfico, constructivo e funcional dos entes metropolitanos, o que esixe novos espazos que cubran as necesidades residenciais, dotacionais, de infraestructuras e dotacións.

- O proceso de metropolización supón un consumo de solo en espazos con realidades territoriais diferentes. A reprecidade nos plans de ordenación dos concellos metropolitanos é o primeiro paso cara a aproximación de obxectivos, unificación de criterios e planeamento coherente da cidade continua.

- Gran parte dos concellos da AMRB e AMGA, contan con documentos de planeamento municipal non adaptado á lexislación vixente. Este xera fortes desaxustes no tocante á zonificación e ó uso do solo. As causas son a moi lenta tramitación administrativa na elaboración do plan, o que xera fortes vaivéns políticos que contribúen a ralentizar aínda máis a súa elaboración. Tecnicamente os sucesivos cambios normativos contribúen ós retrasos e a xerar unha imaxes negativa do proceso de elaboración do planeamento. Estes cambios téñense dado na última década tanto no tocante á propia lexislación urbanística, como á introducción paulatina de lexislación sectorial, que fai modificar de xeito constante a elaboración técnica do plan (un dos casos máis significativos é todo o relacionado coa Avaliación Ambiental Estratéxica). Ademais

os novos marcos xurídicos tenden a reducir as edificabilidades e introducir cada vez máis parámetros de sustentabilidade, polo que moitos concellos, para evitar os presumibles custes políticos que poden levar parellos, optan por manterse con instrumentos claramente obsoletos.

- Os concellos teñen unha marcada vocación “constructivista”, pois unha gran parte dos seus ingresos impositivos dependen da acción constructiva e da vivenda. A arquitectura institucional en España ten xerado unha estrutura impositiva territorializada, polo que os entes locais sempre van ver en positivo o crecemento edificativo. Ademais o urbanismo é percibido como a principal ferramenta de xestión municipal, tanto para a recadación fiscal, como para a obtención de solo público. Non se debería actuar de modo illado sobre as políticas urbanísticas, sen ter en conta que forma parte dun entramado institucional máis amplo e que, evidentemente, os concellos por pura lóxica van adquirir unha certa vocación constructivista, pois sobre ela vai descansar unha gran parte da súa intensidade fiscal (nos espazos de referencia o 60% dos impostos directos e o 80% dos indirectos vencéllanse á actividade constructiva).

- Unha parte significativa do financiamento dos concellos depende directa ou indirectamente da propia acción urbanística. A estrutura impositiva das facendas locais descansa sobre a propiedade inmoble e os diferentes actos administrativos vinculados ó desenvolvemento constructivo. En función da tipoloxía de cada concello e da súa talla, entre o 50% e o 60% dos ingresos impositivos non relacionados ás transferencias externas das Comunidades Autónomas ou do Estado, teñen que ver coa práctica urbanística. Ademais, a estes ingresos directos, é necesario engadirille aqueles indirectos vencellados coa propia translación física do urbanismo. É dicir, a obtención de solo por parte das administración locais derivados das cesións obrigatorias para viais, sistemas xerais, solos de equipamentos e infraestructuras, etc. marcadas nos planeamentos de desenvolvemento.

- Sobre o territorio definido polas AMRB e AMGB conflúen no ámbito da xestión pública diferentes niveis administrativos e variadas políticas sectoriais. Administracións locais, autonómicas, estatais, e mesmo a comunitaria, exercen e desenvolven diferentes competencias sobre un mesmo escenario, entrando en numerosas ocasións en contradicións e desaxustes de incidencia negativa para o conxunto da cidadanía tanto no ámbito da planificación, como no da execución-investmentos das accións públicas).

- Carécese dunha mínima coordinación interna dos planeamentos municipais. Isto débese a que os marxes xurídicos de referencia no que se basean son diferentes (modifícanse ratios de edificabilidade, modelos de ocupación, tipoloxías de solo, etc.); e a que por parte dos concellos apélase de modo constante ó principio de autonomía local.

- A Comunidade Autónoma é copartícipe do proceso de planificación municipal. A nivel da planificación local emite informes preceptivos e vinculantes que condicionan directamente ó planificador local. Ademais conta con moi numerosos marcos xurídicos que interveñen, en ocasións cun forte dirixismo, na redacción do planeamento municipal.

- A Comunidade Autónoma é a responsable da ordenación territorial e da xestión daquelas liñas políticas sectoriais de capacidade estruturante. Neste campo a súa acción ten sido forte dende o punto de vista sectorial, mais nula dende o punto de vista territorial. Ademais de non ter elaborado os instrumentos de planificación contemplados na Lei 10/1995 (fundamentalmente DOT e PTI); tampouco na implementación das súas liñas sectoriais presenta ningunha coordinación interna respecto ós seus ámbitos espaciais de aplicación.

- O escenario normativo actual posibilita a inserción de mecanismos de coordinación entre o planeamento local, o sectorial e o territorial. Os PTI son un instrumento moi valioso (de xeral uso noutras comunidades de maior tradición planificadora), para o logro deste obxectivo. Non é necesario crear novos marcos legais, senón desenvolver os xa existentes.

- Os PTI son instrumentos de planificación, mais faise necesario xerar mecanismos administrativos e de xestión pública que permitan efectivizar os seus obxectivos. Recoméndase unha reordenación dos servizos periféricos da Administración Autonómica. De xeito que a estrutura provincial no ámbito da xestión urbanístico-territorial, sexa substituída por un novo ámbito espacial, en correlación coas DOT, de áreas funcionais que poidan organizarse a partir dos PTI. Isto permitiría encauzar as accións sectoriais de repercusión territorial do goberno rexional e das deputacións provinciais, co planeamento urbanístico local, elaborándose este a partir dos plantexamentos do propio PTI.

- Para a xestión efectiva dos servizos comunitarios (transporte urbano, abastecemento e depuración de augas, etc.), a escalas de AMRB e AMGA, non parecen as máis adecuadas por presentar unha excesiva superficie e diferentes modelos territoriais entre os concellos membros.

- A estrutura de xestión pública, tanto local como a nivel de autonomía, non da resposta ás actuais dinámicas territoriais. Ámbalas dúas manteñen delimitacións e ámbitos de aplicación das políticas sectoriais desfasadas respecto ós cambios recentes na utilización do territorio por parte dos grupos humanos.

- A ocupación e consumo de solo na última década ten sido moi intenso. Especialmente dende o punto de vista residencial, infraestructural-dotacional e de grandes áreas empresariais. Na AMRB e AMGA tense xerado unha organización espacial que se superpón ós límites municipais, que fragmentan artificialmente un continuo funcional e físico (se ben o amplo tamaño destas inclúe concellos de marcada ruralidade).



# BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, J. M., Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal. En VV.AA. Informe Comunidades Autónomas. Barcelona. Universitat de Barcelona. Instituto de Derecho Público. 2005. p. 802 – 818.
- Datos económicos y municipales. *Estudios Caja España*. URL: <http://www.cajaespana.es/>
- *Enquisa de Infraestructuras e Equipamentos Locais (E.I.E.L.)*. Deputación da Coruña e Deputación de Pontevedra. Fase IV. 2005. URL: <http://www.dicoruna.es/webeiel/>
- Información Urbanística de Galicia. Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia (COAG). Xunta de Galicia. Actualización maio de 2008. URL: <http://www.planeamentourbanistico.xunta.es/>
- Instituto Galego de Estatística (I.G.E.). URL: <http://www.ige.eu/>
- Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.). URL: <http://www.ine.es>
- La situación de los ayuntamientos en España. Madrid. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) 2006. 240 p.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Haciendas locales en cifras e Dirección General de Tributos.. URL: <http://www.minhac.es/>
- Ministerio de Vivienda – URL: <http://www.mviv.es/>
- *Plan estratéxico de Vigo e a súa área funcional. Plan Vigo 2010. Diagnóstico estratéxico. Síntesis*. Fundación Provigo y su Área. Vigo. (2002). 100 p.
- RAMA, P. e LUACES, P., *Análisis de redes aplicado a la formación de la agenda pública en las conurbaciones gallegas: los casos de Vigo y A Coruña*. Unidade de Investigación. EGAP. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 2007. 34 p.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. *Normativa urbanística e de ordenación do territorio en Galicia*. Cadernos de Geografía. Universidade de Coimbra. Coimbra. 1999. nº18. p. 185 - 195.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. *Territorio y Gobierno Local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Editorial Aranzadi. Navarra. 2005. 162 p.
- RUBAL MASEDA, M., LUACES MÉNDES, P., FONTENLA CALVIÑO, A., RAMA MORALES, P. *Mapa de competencias e servizos dos concellos da Coruña, Vigo e as súas áreas de influencia*. EGAP. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 2007. 147 p.
- VOCES, C., CAÍNZOS, M. A., RUBAL MASEDA, M. E LUACES MÉNDEZ, P. *Delimitación das áreas metropolitanas funcionais da Coruña e Vigo*. EGAP. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 2007. 60 p.
- VV.AA. *Implicacións territoriais e socioeconómicas da Lei 9/2002 de Ordenación Urbanística e de Protección do Medio Rural de Galicia*. FEGAMP. Lalín. 2004. 96 p.
- VV.AA. *Urbanismo e territorio en Galicia: reflexións para o futuro*. EGAP. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 2006. 24 p.