

Entendiendo el planeamiento municipal en Galicia. La implantación de la LOUPMR



& *Resumen/Abstract: El planeamiento urbanístico es una de las tareas más complejas que puede desarrollar una administración local. Existe una escasa investigación de cuáles son los factores que están en relación con la adopción o el rechazo del planeamiento general por parte de los ayuntamientos. En este trabajo se trata de entender, desde una aproximación empírica y teórica, el comportamiento de la administración local en Galicia a la hora de adaptarse a la ley 9/2002 de Ordenación urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. En particular se presta atención a las razones que llevaron a los ayuntamientos (o que fueron reacios) a adaptar su planeamiento a esta ley. Los resultados de este estudio muestran que gran parte de las ideas desarrolladas en Galicia para justificar la resistencia a adoptar el planeamiento, no son del todo explicativas del patrón de implantación de la LOUPMR explicativas do patrón de implantación da LOUPMR. &*

& *Palabras clave: administración local, urbanismo, financiación local, usos del suelo, derechos de propiedad.*

1. INTRODUCCIÓN

La clasificación del suelo a nivel municipal tiene unas implicaciones jurídicas, catastrales, hipotecarias y registrales que por su relevancia económico-administrativa para la administración local, convierte la ordenación del término municipal en una de las tareas más complejas que los ayuntamientos pueden acometer, hasta el punto de ser una actividad clave para conseguir una administración eficaz. Dicho esto, en Galicia se suele referir a la ordenación del territorio en general, y al urbanismo en particular, como “caos” (García Vidal, 2003), como mezcla de “feísmo e impunidad” (Castro Martínez y Otero Iglesias, 2007), como “desfeita” (Mosqueira Lourenzo y Silva Méndez, 2005), o de una forma más directa y simple, como “problema” (Lois González y Aldrey Vázquez, 2011; Pino Vicente, 1995; 2010). A pesar de que en Galicia existe una línea de pensamiento territorial propia, tal como apunta Precedo Ledo (2006), la sensación con respecto al planeamiento es la de una frustración colectiva. El hecho de que en Galicia se hayan aprobado en los últimos 25 años 3 leyes del suelo parece acreditar esta frustración. Esta situación del planeamiento tiene, evidentemente, consecuencias directas para la administración local, para su funcionamiento, legitimidad ante la ciudadanía, financiación y garantías en la obtención del bien común.

A pesar de la visión negativa general sobre el planeamiento, Galicia es muy diversa y existen grandes diferencias entre los municipios. Por otra parte la ley del suelo vigente representa un cambio radical en los objetivos que se ha marcado el gobierno autonómico con respecto a la función del planeamiento. Sin embargo, en torno a esto hay muchas preguntas sin responder. Algunas de ellas son muy básicas, como por ejemplo: ¿qué ayuntamientos se han adaptado a esta ley del suelo? ¿Qué características tienen? ¿Por qué lo han hecho? ¿Qué ayuntamientos no se han adaptado? ¿Por qué no lo han hecho?

A pesar de la importancia del planeamiento municipal para la administración local, el hecho de que apenas existan estudios en Galicia que traten de responder con rigurosidad a este tipo de preguntas tan básicas resulta cuanto menos insólito, además de demostrar la poca importancia que se tiene dado desde la universidad en Galicia a la ordenación del territorio en general, tal como ya tienen afirmado algunos autores (Dalda Escudero, 2008; Crecente Maseda, 2009).

Este trabajo trata de, a través del estudio de la adopción de la ley del suelo vigente, desarrollar una aproximación a la comprensión del planeamiento en Galicia, que de alguna manera permita superar las barreras interpretativas que hasta ahora han sido dominantes en Galicia a la hora de comprender la ordenación del territorio. El trabajo se desarrolla en dos apartados principales. El primero de ellos se centra sobre todo en tratar de caracterizar los ayuntamientos que se han adaptado a la última ley del suelo aprobada en 2002, así como en la caracterización de aquellos ayuntamientos que aún no han comenzado trabajos de redacción de sus planes de acuerdo a esta ley. En un segundo apartado se tratan de valorar las principales razones que se han dado en Galicia para explicar la resistencia de los ayuntamientos a adoptar planeamiento. Estas razones se contrastan con un análisis empírico y con las aportaciones teóricas de la literatura internacional sobre planeamiento. En un último apartado de conclusiones, se elabora brevemente una explicación que permite entender el comportamiento de las administraciones locales con respecto al planeamiento en general y con respecto a la adopción de la vigente ley del suelo en particular.

Por último añadir que el origen de esta investigación está en un trabajo de la alumna Lucía Trancón Loureiro realizado en el marco del masterterra.usc.es

2. LA ADOPCIÓN DE LA LOUPMR EN LOS AYUNTAMIENTOS GALLEGOS

La oportunidad de la aprobación de la ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (de ahora en adelante LOUPMR) en el 2002 vino sin duda dada por las sentencias del Tribunal Constitucional de 5 y 11 de julio de 2001, y de 27 de febrero de 2002, donde se trataban de aclarar las competencias tanto estatales como autonómicas en la designación de clases de suelo. Sin embargo, la aprobación de la LOUPMR fue mucho más allá de lo que sería necesario para adaptar la anterior ley del suelo de 1997 al nuevo marco estatal. La LOUPMR terminó por convertirse en una ley que regulaba los usos edificatorios en el medio rural de una forma más restrictiva que las leyes anteriores. No se podría entender este considerable cambio en la regulación de usos en el espacio rural sin recordar el clima en el que se redactó la propia ley. El 19 de mayo de 2001, el periódico *La Voz de Galicia* iniciaba una campaña sobre el feísmo con el titular "La agonía del paisaje gallego". El impacto de esta campaña fue determinante para entender los objetivos de la nueva ley del suelo (García Vidal, 2002; Tubío-Sánchez et al., 2012).

Una década después de la aprobación de la LOUPMR, los resultados de su implantación se pueden considerar como bastante irregulares. A pesar de que la propia ley obligaba a los ayuntamientos a adaptar o redactar su planeamiento antes de 2006, hasta 2011 únicamente 53 ayuntamientos han redactado un PGOM en conformidad con esta ley. Si de estos 53 ayuntamientos se restan aquellos que comenzaron trabajos de redacción anteriores a la entrada en vigor de la ley, además de restarle 2 ayuntamientos a los que se les ha suspendido planeamiento y se les ha obligado a adaptarse, quedan tan sólo 31 ayuntamientos que han seguido el mandato legal por iniciativa propia, lo que significa tan sólo un 10% de los ayuntamientos en 10 años. Se puede pensar que se trata de un bajo grado de conformidad con la legalidad, pero también hay que decir que la mayor parte de los ayuntamientos está trabajando en la redacción del planeamiento. Solamente un 6% de los ayuntamientos no ha contactado aún con el gobierno autonómico para iniciar la redacción del plan. En la tabla n.º1 se expone el número de ayuntamientos en una determinada situación con respecto a la LOUPMR.

Tabla 1 Número de ayuntamientos y situación en relación a la ley 9/2002

| | CÓDIGO | SIGNIFICADO | NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS |
|-------------|--------|--|-------------------------|
| PGOM-LOUPMR | A | Ayuntamientos que tienen planeamiento basado en la LOUPMR, que comenzaron el plan después de que se haya aprobado dicha ley. | 31 |
| | B | Ayuntamientos que tienen planeamiento basado en la LOUPMR, pero que comenzaron el plan en base a leyes anteriores | 19 |
| | | Ayuntamientos acogidos a la 3ª DT de la LOUPMR | 24 |
| | D | Ayuntamientos con planes suspendidos. | 2 |
| | C | Ayuntamientos que están trabajando en el planeamiento | 221 |
| | E | Ayuntamientos que aún no han contactado con la Xunta | 18 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del COAG

¿Qué características tienen los ayuntamientos que han aprobado un plan y qué características tienen aquellos que aún no han iniciado los trámites de redacción? Para responder a esta pregunta es necesario contemplar una serie de características que pueden ser relevantes a la hora de entender el comportamiento de los ayuntamientos para decidir adaptarse o no a la LOUPMR. Estas características son las siguientes:

- 1) Tipo de figura de planeamiento y su antigüedad.
- 2) Color político del equipo de gobierno y su continuidad en el tiempo.
- 3) Características físicas y socioeconómicas de los ayuntamientos.

Estas tres características se analizan tanto para los ayuntamientos que se han adaptado como para los que aún no han iniciado los trámites. No se analizan las características de los 221 ayuntamientos que están trabajando en la redacción del plan y que permitiría tal vez conocer las causas por las que demoran tanto su aprobación. Esto se hace así por razones prácticas, pues no ha sido posible conseguir datos sobre las tramitaciones de los planes y por qué analizar esta cuestión necesitaría de un análisis cuantitativo que va más allá de lo que se pretende en este trabajo.

A continuación se analizan estas 3 características para los ayuntamientos que se han adaptado a la ley del suelo.

2.1. La influencia del tipo de figura de planeamiento y su antigüedad en el momento en que se aprobó el plan

En la tabla n.º2 se hace una división de los municipios en 3 grandes grupos. Aquellos que han aprobado un PGOM adaptado a la LOUPMR, aquellos municipios que ya han iniciado la redacción, y aquellos municipios que aún no han iniciado la redacción. Como hemos visto en

Tabla 2. Edad de la figura de planeamiento de los ayuntamientos en 2002

| | CÓDIGO | SITUACIÓN DEL PLANEAMIENTO | Edad media planeamiento en 2002 (en años) | Figura previa* |
|-----------|--------|---|---|----------------------|
| PGOM-2002 | A | Ayuntamientos que tienen planeamiento basado en la LOUPMR, que comenzaron el plan después de que se aprobara dicha ley. | 15 | 35% NSPM |
| | | | | 15% Plan General |
| | | | | 51% Sin planeamiento |
| | C | Ayuntamientos que están trabajando en el planeamiento | 10 | 50% NSPM |
| | | | | 20% Plan General |
| | | | | 30% Sin planeamiento |
| | E | Ayuntamientos que aún no han contactado con la Xunta | 4 | 100 % Plan General |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del COAG. * En el caso de los municipios que no se han adaptado, las figuras siguen siendo las actuales.

la tabla 1, este último grupo es el más numeroso, con 221 municipios. En estos tres grupos se analizan dos características: 1) la edad del planeamiento que tenían los municipios cuando se aprobó la LOUPMR; 2) la figura previa que tenían los municipios que se han adaptado a la LOUPMR (en el caso de los municipios que no se han adaptado y que aún no han comenzado los trabajos, la figura aún es, evidentemente, la actual).

En la tabla se observan dos hechos que son relevantes. El 50% de los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR tenían vigentes en el momento de adaptarse unas normas subsidiarias de planeamiento municipal o un plan general. Sin embargo, el 70% de los ayuntamientos que aún están trabajando en la redacción del plan, tienen vigentes normas subsidiarias o un plan general, mientras que los ayuntamientos que aún no han iniciado trabajos de redacción tienen casi todos un plan general. Esto indica que los ayuntamientos que tenían figuras de planeamiento previas, y en especial un plan general, son mucho más remisos a adoptar planeamiento. El segundo hecho interesante a resaltar se refiere a la antigüedad de las figuras de planeamiento de los ayuntamientos cuando se aprobó la LOUPMR en 2002. La edad media de las figuras en los ayuntamientos que se han adaptado era de 15 años. Por otra parte, aquellos municipios que están aún adaptándose hoy tenían en 2002 figuras de planeamiento con una media de 10 años de antigüedad, mientras que los ayuntamientos que aún no han iniciado la redacción tenían una figura de planeamiento con una antigüedad de 4 años. Esto parece indicar que cuanto mayor es la antigüedad de las figuras de planeamiento, mayor es la voluntad por parte de los ayuntamientos para adaptarse a la LOUPMR.

Se comprueba entonces que dos de las características que tienen los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR son: a) tienen tendencia a no tener figuras de planeamiento en vigor; b) si tienen figuras de planeamiento, éstas suelen ser de las más obsoletas en Galicia.

2.2. Color político del equipo de gobierno y su continuidad en el tiempo

El partido político del equipo de gobierno puede tener gran relevancia a la hora de decidir redactar un plan general. Esto es debido a que los partidos políticos tienen una diferente visión de cuál debe ser el grado de intervención del gobierno en el mercado o en las decisiones de los ciudadanos. Por otra parte también es relevante considerar no solamente el color político, sino también la estabilidad, pues esto facilita que en un contexto donde la tramitación de los planes es cada vez más larga, esta tramitación no se vea interrumpida por cambios de gobierno. En la tabla nº. 3 se representan estas dos

Tabla 3. Partidos políticos en las alcaldías durante las legislaturas 2003-2007 y 2007-2011.

| Partido político que formaba el equipo de gobierno | Municipios que han aprobado un PGOM conforme a la LOUPMR (en %) | Municipios que no han iniciado la redacción de un PGOM adaptado a la LOUPMR (en %) |
|--|---|--|
| PP | 48,4 | 52,6 |
| PSdG | 28,8 | 10,5 |
| BNG-PSdG | 3,2 | - |
| Otros | 3,2 | 5,3 |
| Cambio de partido | 19,3 | 31,6 |

Fuente: Elaboración propia

características. En la primera columna se sitúan los ayuntamientos que adoptaron un plan adaptado a la LOUPMR y los partidos políticos (en porcentaje) que no han abandonado la alcaldía en el período que corresponde a las dos legislaturas municipales (desde 2003 hasta 2011), así como el porcentaje de cambio de partido en esas dos legislaturas.

Esta tabla aporta dos características relevantes de los ayuntamientos a la hora de entender la influencia que tiene el partido político en la decisión de aprobación de un plan o de no iniciar los trámites. La primera característica es que el PP es el partido dominante tanto en los ayuntamientos que decidieron aprobar un PGOM como en aquellos que aún no han contactado con la Xunta para comenzar su redacción. En ambos casos representa en torno a la mitad de los ayuntamientos. La segunda característica a resaltar es que el PSdG tiene una presencia casi tres veces superior en los ayuntamientos que decidieron aprobar un PGOM que en los ayuntamientos que aún no han iniciado los trámites.

En cuanto a la continuidad del mismo equipo de gobierno y su relación con la aprobación o la resistencia a adoptar planeamiento, se observa que los ayuntamientos que sí adoptaron un plan de acuerdo a la LOUPMR tienen un porcentaje considerablemente menor de cambios de gobierno en las dos legislaturas (19,3 %) que los ayuntamientos que aún no han iniciado los trámites (31,6 %). Este hecho parece indicar que existe una relación entre la continuidad del gobierno con la decisión de tratar de aprobar un plan general.

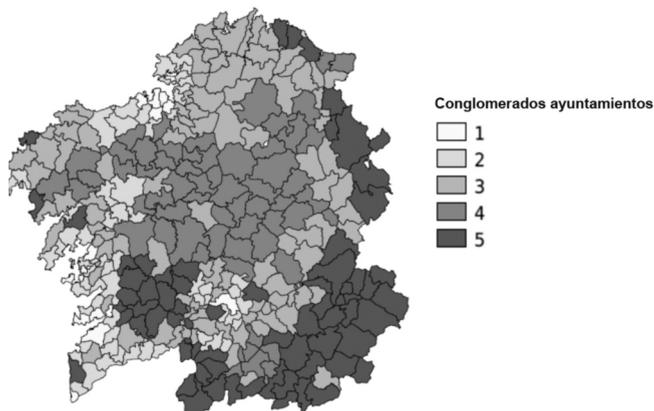
Como conclusión se puede decir que el PP es el partido político que ha aprobado más planes de acuerdo con la LOUPMR, además de ser el partido más representado en los ayuntamientos que no han iniciado los trámites. Por otra parte, el PSdG está casi tres veces más representado en los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR que en los ayuntamientos que aún no han iniciado trámites. También se observa que la continuidad del equipo de gobierno entre los años 2007-2011 está relacionada con la aprobación del PGOM de acuerdo con la LOUPMR.

2.3. Características físicas y socioeconómicas que tienen los ayuntamientos que han adoptado y no han iniciado aún la tramitación

Hasta ahora se han considerado los factores políticos y de planeamiento que podían influir en la adopción por parte de los ayuntamientos de un plan general de acuerdo a la LOUPMR así como en su resistencia a iniciar trámites. Pero, ¿cuáles son sus características físicas y socioeconómicas que están en relación con la aprobación o resistencia a adoptar un plan? Entendiendo que la ordenación del territorio a nivel local se hace en gran medida, sobre todo a partir del siglo XX, para gestionar los procesos de crecimiento urbano o la protección de suelos agrarios (OECD, 2001; Pallagst, 2007), puede ser relevante una caracterización de los municipios que dé cuenta del proceso urbanizador y de las características más rurales del espacio. Siguiendo este razonamiento, se han utilizado 10 variables para caracterizar a los municipios. Estas variables van desde variables físicas hasta socioeconómicas. A continuación se listan las variables y sus fuentes de procedencia: 1) Licencias totales en 2000 y en 2009 (IGE), 2) los precios de los predios agrícolas entre 2008 y 2011 (BanTegal); 3) la población activa en la agricultura en 2001 (IGE); 4) la densidad de población en 2010 (IGE); 5) las áreas de cultivo (SIOSE); 6) las zonas forestales (SIOSE); 7) la superficie de suelo artificial (SIOSE); 8) los núcleos de población (INE); 9) las entidades de población (INE) y la población activa en servicios (IGE). Para que el tamaño del municipio no haya influido en la comparativa, se han referido las variables, en el caso de que haya procedido, a la superficie municipal.

El objetivo del análisis es agrupar a los ayuntamientos con características similares y de este modo tratar de entender la relación existente entre estas características y la adopción o no adopción de la LOUPMR. Para agrupar los ayuntamientos con características similares se ha empleado un análisis de conglomerados por el método de Ward. Los ayuntamientos han sido agrupados en 5 grandes grupos, cada uno de ellos tiene por lo tanto grandes similitudes en las 10 características listadas arriba. La distribución espacial de estos 5 conglomerados se muestra en el mapa 1.

Mapa 1. Distribución espacial de los ayuntamientos por conglomerado



Fonte: Elaboración propia

Los conglomerados están dispuestos de tal modo que se ordenan desde el número 1, que son los más urbanos, hasta los ayuntamientos que pertenecen al número 5, los menos urbanizados. En la tabla 4 se indican el número de ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR por conglomerado. Recuperamos una de las variables empleadas en los apartados anteriores, que nos indica qué porcentaje de los ayuntamientos que se han adaptado tenían figura previa.

En la tabla 4 se observan dos características que son destacables. Por una parte el conglomerado con un porcentaje de ayuntamientos más alto que se ha adaptado a la LOUPMR es el número 4. Si observamos en el mapa 1 dónde están situados, se puede ver que coinciden con las áreas rurales gallegas donde la actividad agropecuaria es aún mayor, tal como mostraron Corbelle Rico y Crecente Maseda (2012). Al mismo tiempo se observa que los ayuntamientos del conglomerado 4 que se adaptaron eran los que menos figuras de planeamiento poseían antes de adaptarse a la LOUPMR, porcentaje incluso inferior a los municipios que se sitúan en las áreas de montañas.

La segunda característica interesante a destacar es el porcentaje de ayuntamientos en el conglomerado 2 que se adaptaron a la LOUPMR. Como se observa es la más baja de todos los grupos, con tan sólo un 6,2 % de los 65 que se podían tener adaptado. La situación geográfica de estos ayuntamientos, tal como se puede observar en el mapa 1, se sitúa en las áreas metropolitanas y en gran parte de los ayuntamientos costeros de las Rías Baixas.

Además cabe resaltar que todos los ayuntamientos del conglomerado que se han adaptado, así como los ayuntamientos que se han adaptado del conglomerado 1, tenían figura previa.

Tabla 4. Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que se ha adaptado y porcentaje que tenían figura previa

| Conglomerado | Nº de ayuntamientos por conglomerado | Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que se han adaptado (%) | Porcentaje de los adaptados que tenía figura previa (%) |
|--------------|--------------------------------------|--|---|
| 1 | 16 | 12,5 | 100 |
| 2 | 65 | 6,2 | 100 |
| 3 | 102 | 11,8 | 58 |
| 4 | 62 | 12,9 | 12 |
| 5 | 70 | 7,1 | 20 |

Fonte: Elaboración propia

En cuanto a los ayuntamientos que aún no han iniciado los trámites para adaptarse, la tabla 5 muestra en qué conglomerado se sitúan y qué porcentaje de los que se han adaptado tenían figura previa.

Se observan dos hechos destacables. El primero de ellos está relacionado con los ayuntamientos que están en el conglomerado 1, e indica que todos han iniciado la tramitación del plan. El segundo hecho destacable tiene que ver con el porcentaje más bajo de los municipios que aún no ha iniciado la redacción del plan, que se encuentra en el conglomerado 3, lo que parece ser coherente con los resultados obtenidos en el mismo conglomerado para los municipios que se han adaptado. También es significativo señalar que el tener una figura de planeamiento parece estar muy correlacionado, sin que exista una variación tan grande como la comprobada en los casos de los municipios que han adoptado plan, con no iniciar los trámites de redacción de un plan, y esto con bastante independencia del conglomerado donde se encuentre el municipio.

Tabla 5. Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que no se ha adaptado y porcentaje de los no adaptados que tienen figura previa

| Conglomerado | Nº de ayuntamientos por conglomerado | Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que no han iniciado los trámites (%) | Porcentaje de los que no han iniciado trámites que tenía figura previa (%) |
|--------------|--------------------------------------|---|--|
| 1 | 16 | - | - |
| 2 | 65 | 7,7 | 100 |
| 3 | 102 | 6,9 | 85% |
| 4 | 62 | 3,2 | 100 |
| 5 | 70 | 7,1 | 60 |

Fuente: Elaboración propia

Como resumen de este análisis final se puede indicar que el mayor porcentaje de adaptación a la LOUPMR se encuentra en los municipios del conglomerado 3, que como se observa en el mapa 1 están situados en áreas de Galicia donde la actividad económica está ligada a la actividad agropecuaria. De forma coherente, en este conglomerado también se encuentra el menor porcentaje de municipios que no han iniciado aún los trámites. Es importante destacar la idea de que la adaptación a la LOUPMR está muy relacionada con el conglomerado donde se encuentra el ayuntamiento así como la inexistencia de una figura de planeamiento en el momento de adaptarse. La razón de los municipios que no han iniciado trámites parece estar más relacionada con la existencia de planeamiento (que como se ha demostrado arriba, era aún muy reciente cuando se aprobó la LOUPMR en 2002), antes que su situación en un determinado conglomerado.

3. HIPÓTESIS EXPLICATIVAS

Después de examinar las principales características del proceso de adopción y no adopción de la LOUPMR por parte de los municipios gallegos, ¿qué es lo que puede explicar este patrón de adopción? ¿Por qué los ayuntamientos gallegos han sido tan reacios a adoptar la LOUPMR? Existe en Galicia un pequeño cuerpo de literatura que trata de explicar la resistencia por parte de los ayuntamientos a dotarse de planeamiento. Se pueden dividir en cuatro grandes disciplinas que tradicionalmente han estado relacionadas con la ordenación del territorio en Galicia: la arquitectura, la economía, el derecho y la sociología. Disciplinas como la geografía son más transversales y suelen aglutinar en su seno las aportaciones de varias otras. En las próximas secciones se evaluarán las distintas ideas aportadas por cada una de estas disciplinas para entender la implantación de la LOUPMR. En la tabla 6 se muestra la figura de planeamiento en vigor de los ayuntamientos gallegos y el número de ayuntamientos que disponen de esa figura. La figura de planeamiento se codifica mediante una letra, la cual aparecerá posteriormente en diferentes cajas de barras.

Tabla 6. Tipo de figuras de planeamiento vigentes en los ayuntamientos en abril de 2011

| Código | Tipo de planeamiento | Nº de ayuntamientos |
|--------|--|---------------------|
| - | Sin figura de planeamiento o DSU | 68 |
| A | NSPM, antes de la LASGA | 15 |
| B | PGOU, antes de la LASGA | 4 |
| C | NSPM, LASGA entre Ley 7/1995 y Ley 1/1997, OU NSPM, LASGA hasta Ley 7/1995 | 94 |
| D | PGOU, LASGA hasta Ley 7/1995 | 8 |
| G | PGOM Ley 1/1997, PGOM, DT 3ª LOUPMR | 64 |
| H | POMR, DT 3ª LOUPMR, OU POMR Ley 1/1997 | 9 |
| K | PGOM LOUPMR, en lo adaptado a la 2/2010 | 53 |

Fuente: elaboración a partir de los datos del COAG

3.1. La visión desde la arquitectura

Los arquitectos suelen apuntar a una deficiente redacción del planeamiento, argumentado que los planes que son técnicamente deficientes tienen menos posibilidad para adoptarse, tal como se deduce de algunas observaciones hechas por arquitectos en Galicia (Portela Fernández y Estévez Fernández, 2008; Dalda Escudero, 2008). En la literatura internacional, la calidad técnica de los planes ha sido un elemento que se tiene considerado para analizar la implantación efectiva de los mismos, observándose que existe una correlación positiva entre ambas (Joseph, Gunton y Day, 2008). Estas ideas también han llevado a algunos arquitectos a destacar que las dificultades para la aprobación y gestión de los planes en Galicia están relacionadas con la adjudicación de la redacción a equipos no ligados con la administración local. En este sentido avogan por una «gestión directa» del planeamiento municipal a través de arquitectos municipales. Esto permitiría mejorar la calidad de los planes (Cebrián Tello, 1980).

Sin embargo, no existe evidencia de que la correlación entre planes técnicamente adecuados e implantación sea causal. Es muy probable que los planes que son buenos desde un punto de vista técnico, lo sean porque existe una gran voluntad de adoptarlos. La calidad técnica de los planes adoptados sería, antes que una causa de su implantación, una consecuencia. Aquí el sentido de las causas y consecuencias tiene un valor fundamental.

Por otra parte, en los estudios sobre implantación de planes se tiene demostrado que es un error pensar que un planeamiento técnicamente bueno va a llevar directamente a la implantación del mismo (Alexander, Alterman y Law-Yone, 1983; de Oliveira, 2002). Las razones de esto son múltiples, pero todas derivan de que los planes que realmente se adoptan, antes que ser el diseño de un técnico, son sobre todo la “construcción” de una sociedad (Graham y Healey, 1999). Esta nueva concepción ha transformado por completo los principales paradigmas en el ámbito de la planificación. Hoy en día, y cada vez más en la sociedad actual, ya no es posible pensar que los técnicos puedan tener la capacidad real de diseñar e implantar planes basándose en la excelencia técnica de sus trabajos.

3.2. La visión desde la economía

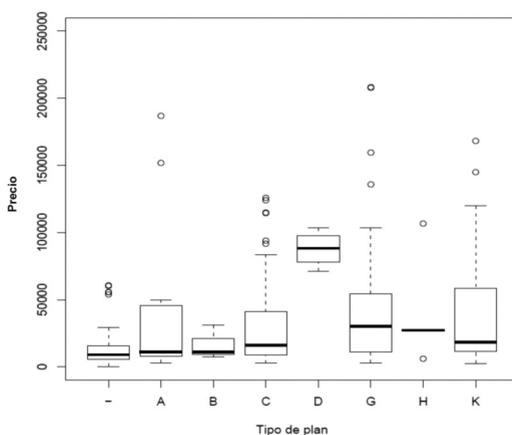
Jacobs (2011) formula dos hipótesis de carácter económico por las cuales un municipio puede mostrarse reticente a aprobar un plan de usos. La primera de ellas hace referencia a la búsqueda de renta de los propietarios. La pérdida de derechos de los propietarios de tierra puede resultar en una pérdida de valor de sus propiedades cuando un plan no recoja la posibilidad de un cambio de uso de rústica a urbanizable. La segunda hipótesis tiene que ver con la búsqueda de beneficios por parte de los municipios. Éstos tienen que pagar cada vez más por los servicios que ofrecen, y una fuente de financiación importante son las tasas sobre propiedad y construcción. Parece lógico pensar que los municipios sean proclives a incitar procesos de urbanización sin ningún plan que signifique una limitación de la superficie disponible para urbanizar.

La primera de las hipótesis ha sido empleada por López Iglesias (1996) para entender como la falta de regulación de usos de suelo creaba expectativas en los propietarios sobre futuros usos urbanos. Lo que sucede en este caso es que los precios de predios rústicos tienden a subir como consecuencia de las expectativas sobre la posibilidad de que en ese suelo se pueda construir en el futuro. Aunque existe una abundante literatura analizando la influencia de las restricciones del uso del suelo en los precios, lo que se desprende de esta

literatura es que los modelos de economía teóricos indican que una zonificación que clasifique el suelo en las clases urbano y agrícola, termina por aumentar los precios del suelo urbano, mientras que reduciría los de uso agrícola (Sheppard y Cheshire, 2002). Sin embargo, los estudios empíricos hechos son mucho más contradictorios. Algunos estudios indican que la zonificación no influye en los precios, como ejemplo ver Maser et al. (1977), mientras que otros indican que el ordenamiento de usos tiene influencia, ver por ejemplo Pollakowski y Wachter (1990). La divergencia se explica en parte porque en este tipo de estudios la metodología no suele estar muy bien definida (Needham, 2006), y en parte porque la relación entre las restricciones en el uso de la tierra o valor de ésta aún no es bien comprendida (Quigley y Rosenthal, 2005).

Para comprobar las hipótesis de Jacobs (2011) y López Iglesias (1996) se ha tratado de analizar la influencia que tienen los diferentes tipos de planeamiento sobre el precio de la tierra. Para esto se han utilizado los datos de tanteo y retracto del Banco de Terras de Galicia mientras estuvo en vigor entre 2008 y 2010. Son una cantidad suficiente de datos de precios de compraventa de predios rústicos como para indicar la tendencia de estos precios en municipios con diferentes tipos de planeamiento. Los resultados se muestran en la gráfica n.º1.

Gráfica 1. Precios de predios rústicos entre 2008-2010



Fuente: Banco de Terras de Galicia

El hecho más destacable de esta gráfica indica lo siguiente: el grupo de municipios que tienen un PGOU aprobado con respecto a la ley LASGA (grupo D)¹, compuesto únicamente por 8 municipios, tiene una mediana superior al resto de los municipios. Los municipios sin ningún tipo de figura de planeamiento (-) tienen sin embargo los precios más bajos de predios rústicos, más bajos incluso que los municipios que se han adaptado a la LOUPMR, la ley que más restringe los usos edificatorios. Si la hipótesis de Jacobs (2011) y López Iglesias (1996) fuese la correcta, los resultados que muestra el gráfico n.º1 deberían ser justo los opuestos.

¹ Hay que mencionar que en los municipios que tienen esta figura de planeamiento ha sido donde más viviendas se han construido durante 1981-2001, según el censo de viviendas.

¿Cómo se puede entonces explicar esta extraña relación que se da en Galicia entre planeamiento y precios del suelo? Una línea de argumentación podría sostener que, en un contexto como el gallego, donde existe poca tradición en la regulación de usos, un plan no va a tener influencia en los precios porque los actores saben o interpretan que los usos que se asignan en el plan no influirán de forma determinante en el uso del predio en el futuro. Pero aún siendo así, esta idea no explica por qué los municipios que tienen planeamiento general tienden a tener precios más altos que los municipios sin ningún tipo de planeamiento.

En la literatura internacional se encuentran, sin embargo, algunas ideas que pueden ayudar a comprender esta situación. En primer lugar, lo que impide a menudo una explicación diferente a la tradicional (López Iglesias, 1996; Jacobs, 2011) resulta de tratar de entender la relación de la regulación de los usos del suelo con el precio de la tierra desde una perspectiva basada en modelos de oferta y demanda. Esto se basa en el axioma implícito que implica que los precios de los bienes (p.ej. de la tierra) vienen fijados por la cantidad de oferta existente y por la demanda que puedan tener. Sin embargo, la regulación de usos de suelo tiene una relación más compleja con la formación del precio del suelo. Algunos autores consideran que la regulación de usos puede considerarse una herramienta *a posteriori* para evitar que varíen precios previamente establecidos. Desde esta perspectiva los planes son impulsados para evitar que usos de suelo no deseados (una fábrica, etc.) terminen por reducir el valor de las propiedades o valores ambientales de una zona, que ya previamente la comunidad valoraba. En este sentido, el planeamiento puede considerarse como la consolidación de la valoración que una comunidad hace de ciertos bienes públicos (“amenities”) (Lubell, Feiock y de la Cruz, 2009).

Teniendo esto en cuenta, la idea de que el planeamiento influye en los precios de las tierras se torna en la inversa, es decir, es el propio planeamiento el que puede considerarse como una consecuencia de diferentes valoraciones de las propiedades privadas o de bienes públicos. Como dicen Quigley y Raphael (2005; p. 17): “the degree of regulation may in and of itself be a function of early growth pressures and house price increases.” Estas ideas proporcionan una explicación más verosímil de la gráfica 1. La existencia de planeamiento en los municipios con precios más altos de tierra es consecuencia precisamente de esos altos valores, mientras que los municipios con bajos valores de predios rústicos no ha tenido la necesidad de dotarse de ninguna figura de planeamiento. Por eso resulta difícil pensar que en los municipios sin planeamiento la existencia de un plan vaya a variar los precios, así como parece difícil de sostener que en un municipio con plan los precios vayan a ser aún más altos si no lo hubiese, porque como ya se ha indicado, el plan lo único que hace es formalizar la “valoración” que la sociedad hace de un territorio.

Como se ha comentado arriba, la segunda hipótesis de Jacobs (2011) sostiene que los ayuntamientos son reticentes a regular la capacidad residencial porque gran parte de sus ingresos están ligados a la actividad constructiva (licencias de construcción, IBI, etc.). Esto es considerado por algunos autores en Galicia como una especie de “cinismo fiscal” al hacer responsable a la actividad constructiva de la generación de recursos para la financiación de los servicios municipales (Rodríguez González, 2008; Lois González y Aldrey Vázquez, 2011). En el contexto español también se tiene argumentado que la actividad urbanística representa en torno al 30% de los ingresos de los que disponen los municipios (Teré Pérez, 2010).

Sin embargo, en el contexto gallego, y salvando los esfuerzos realizados por Rodríguez González (2004b) para el conjunto de los municipios de la comarca del Deza, la relación entre fiscalización y planeamiento aún no está estudiada. A pesar de todo, es posible esbozar una serie de datos que nos permitan encontrar indicios de cuál puede ser esa relación.

En una primera aproximación se puede decir que, en general, los tipos impositivos del IBI están bastante desactualizados. El esfuerzo fiscal en 2006 fue sólo un 17 % de la capacidad normativa máxima (1,1 %), lo que viene a representar la mitad del esfuerzo fiscal medio español (Álvarez Corbacho, 2008). En este contexto de desinterés en la actualización de los tipos de IBI por los ayuntamientos, son precisamente los municipios que tienen un PGOU aprobado antes de la LASGA los que tienen de media un gravamen de bienes inmuebles urbanos más alto (una media de 0,60), mientras que los municipios que tienen un plan acorde a la LOUPMR, la media del gravamen es 0,57. Por otra parte, los municipios que no tienen figura de planeamiento o están regidos por normas subsidiarias, tienen una media de 0,48. Se observa por lo tanto que los ayuntamientos que disponen de planeamiento general tienden a tener tipos impositivos más altos que los que no disponen de planeamiento. Esto parece estar en contradicción con la idea de unos ayuntamientos que evitan el planeamiento debido a su deseo de crecer urbanísticamente, tal como afirma Jacobs (2011).

Otro tipo de tributos relacionados con la actividad urbanística, como las licencias de construcción o las licencias de primera ocupación, parece que no son, según un informe del Consello de Contas de Galicia realizado en 5 ayuntamientos sobre la fiscalización del urbanismo entre 1998 e 2001, bien aprovechadas por los ayuntamientos gallegos, pues se ha comprobado que existen grandes deficiencias en su gestión y liquidación, lo que da lugar a la pérdida de recursos económicos en los ayuntamientos. Por ejemplo, se ha detectado que en el impuesto de construcciones, instalaciones y obras, no se realiza liquidación definitiva del mismo, previa comprobación administrativa, de acuerdo con el coste efectivo de la obra (Consello de Contas, 2003). Esta actitud pasiva de los municipios ante el urbanismo también se observa en su deficitaria gestión del patrimonio municipal del suelo, ya que en muchos de los municipios gallegos ni siquiera está constituido (Consello de Contas, 2006). Si cabe, la mayor evidencia en cuanto al poco interés en la recaudación que podría proporcionar la actividad urbanística se muestra en el bajo nivel de ejecución de las áreas de reparto, lo que le permitiría a los ayuntamientos gallegos obtener un 10 % del aprovechamiento de las mismas (Consello de Contas, 2003). Si se centra la atención en los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR, una encuesta hecha a estos ayuntamientos revela que ninguno de ellos ha iniciado una valoración catastral debido a la aprobación del plan, a pesar de que el Real Decreto Legislativo 1/2004 sobre la ley de catastro inmobiliario admite en el artículo 28 que una valoración catastral se puede iniciar a instancias del ayuntamiento si éste aprueba un plan que cambie los valores catastrales. Este dato es clave para entender el desinterés que tienen las administraciones locales por obtener recursos a través de la gestión del territorio en sus términos municipales.

Como resumen, concluimos que los ayuntamientos pueden tener “vocación de crecer”, y la actividad urbanística puede representar una gran parte de sus presupuestos. Sin embargo, los ayuntamientos gallegos son demasiado laxos en su interés recaudatorio, hasta el punto de que parece difícil sostener que ese interés recaudatorio esté relacionado con la poca voluntad de adoptar planeamiento. Se podría pensar que la dejadez del ayuntamiento a la hora de recaudar podría atraer una mayor actividad urbanística. Pero son precisamente

los municipios con planeamiento general los que más interés recaudatorio muestran a través del IBI, y también son los municipios con planeamiento general los que más viviendas construyeron durante 1980-2000, así como los que más solicitudes de construcción solicitaron a partir del 2000 (ver tabla n.º7; en negrita los ayuntamientos con plan general). Por eso no se entiende que se esgrima como argumento la laxitud o el *laissez-faire* de los ayuntamientos para evitar cualquier regulación urbanística, cuando son los ayuntamientos con más ingresos urbanísticos los más propensos a regular y, al mismo tiempo, con mayor interés recaudatorio.

Tabla 7: Relación entre cuatro variables (los datos son medianas estadísticas) y el tipo de planeamiento.

| | Tipo de planeamiento | IBI | Viviendas construídas 1990-2001 | Solicitudes de construcción 2000 | Núcleo de pob. y entidades |
|---|----------------------|------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| - | Sin planeamiento | 0,48 | 247,4 | 9,11 | 1,2 |
| A | NSPM antes LASGA | 0,49 | 364 | 24,4 | 1,5 |
| B | PGOU antes LASGA | 0,60 | 681,5 | 25,5 | 1,5 |
| C | NSPM 1985-1997 | 0,46 | 512,7 | 26,5 | 1,7 |
| D | PGOU 1985-1995 | 0,49 | 2873,2 | 85,1 | 2,5 |
| G | PGOM 1997, DT 3ª | 0,46 | 1012,5 | 34,1 | 2 |
| H | POMR | 0,46 | 72,7 | 2,4 | 1,3 |
| K | PGOM LOUPMR | 0,47 | 996,2 | 26,3 | 1,6 |

Fonte: elaboración propia

3.3.- La visión desde el derecho

En general, se puede decir que las ideas que provienen del derecho afirman que la regulación del planeamiento en Galicia es demasiado prolija y compleja. Esta excesiva complejidad no ha sido muy eficaz a la hora de cumplir los principales objetivos de la legislación urbanística (Meilán Gil, 2001). Los últimos intentos legales como la LOUPMR no se escapan a estos adjetivos (la ley es “confusa, compleja, y excesivamente prolija”), y se afirma que el voluntarismo jurídico de la LOUPMR tiene una excesiva confianza en las posibilidades de incidencia y transformación que las normas puedan tener en la realidad social (Raposo Arceo, 2009). Cuando se habla de la complejidad de la legislación urbanística a veces no se refiere únicamente a la ley del suelo, sino a una gran variedad de normativas sectoriales, además de normativas nacionales y europeas, a lo que hay que añadir los cambios continuos a los que están sometidas cada una de ellas (Mosqueira Lourenzo y Silva Méndez, 2005), así como la dificultad de aplicar una vasta legislación a una realidad, como el territorio gallego, que tiene en su diversidad, como las 30.000 entidades de población (INE, 2012), una gran complejidad. Esto puede hacer derivar la actividad de planificación en una tarea demasiado ardua como para intentar gestionarla. Pero de nuevo en este punto se encuentran datos que indican lo contrario cuando se trata la complejidad de los municipios en términos de núcleos y entidades de población. Los municipios con mayor densidad de entidades y núcleos de población, es decir, los municipios donde aplicar una gran cantidad de normativa

sectorial y cambiante sería más complejo, son los que se tienen dotado de figuras propias de planeamiento, mientras que los que tienen menos núcleos y entidades son aquellos municipios sin ningún tipo de figura de planeamiento (ver tabla n.º7. Los núcleos y entidades de población están referidos al total de la superficie municipal para hacer la comparativa entre municipios posible). Considerando únicamente la LOUPMR, se observa que los municipios que se han adaptado son levemente más complejos que los municipios que tienen un PGOU de acuerdo con la LASGA2.

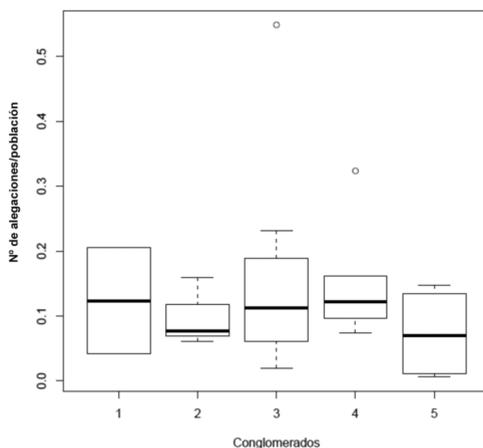
3.4. La visión social

La implantación de planeamiento a nivel local no es más que una asignación y/o reasignación de derechos de propiedad (Jacobs y Paulsen, 2009). Ya se ha analizado que puede haber una resistencia, debido a razones económicas, a modificar esos derechos de propiedad. Sin embargo, ¿puede haberlas también culturales? Jacobs (2011) afirma que una de las razones por las cuales es difícil implantar regulaciones de usos de suelo en áreas rurales es debido a una fuerte ideología de los derechos de propiedad. Esto podría explicar por qué en Galicia los ciudadanos muestran una resistencia, no debido a razones económicas, sino culturales, a que se modifiquen los derechos de propiedad. Hay que tener en cuenta que el acceso a la propiedad plena en Galicia ha sido muy tardío con respecto a otras partes de España, y para lograr este acceso los ciudadanos han tenido que invertir una gran cantidad de recursos económicos. Gran parte de las remesas procedentes de la emigración ha sido dedicada a esta inversión (Rodríguez González, 2004; Villares Paz, 1982). Algunos autores en Galicia también afirman, igual que Jacobs (2011), que esta cultura en torno a la propiedad puede ser una razón que explique la resistencia mostrada al planeamiento (Rodríguez González, 2004). Ramón Villares (1982) entiende que en Galicia, el concepto de propiedad introducido a través de la revolución liberal, se ha acabado por identificar como una extensión del propio cuerpo, por lo que los propietarios consideran actuaciones públicas en la propiedad desde una perspectiva totalmente individual. A nivel internacional, algunos autores también tienen explicado las diferencias de implantación de planeamiento, utilizando la idea de cultura en torno a la propiedad. Ver como ejemplo las diferencias de planeamiento entre Holanda y Bélgica utilizando razones relacionadas con la cultura de la propiedad (Halleux, Marcinczak y van der Krabben, 2012). Sin embargo, como se ha comprobado en el apartado de la implantación de la LOUPMR, son los ayuntamientos más rurales los que han mostrado un mayor grado de adopción de una ley que restringe considerablemente más que las anteriores los usos edificatorios en el ámbito rural.

Para tratar de entender la resistencia que la LOUPMR pudo generar a la hora de ser aprobados los planes por los ayuntamientos, se han analizado el número de alegaciones que han tenido los ayuntamientos que se adaptaron. El objetivo es comprobar si existen diferencias en el número de alegaciones, dependiendo en qué tipo de ámbito, urbano o rural, se sitúe el ayuntamiento. La hipótesis de partida es que los planes aprobados en áreas urbanas deberían tener muchas más alegaciones que los planes aprobados en áreas rurales, pues parece evidente que en áreas urbanas las tensiones urbanísticas son mucho mayores. Los resultados del análisis se muestran en la gráfica n.º2.

2 Aún que aquí hai que considerar que dentro dos municipios que se adaptaron á LOUPMR hai algúns como Vigo, que polo seu tamaño distorsionan en termos de entidades de poboación, distorsionan o carácter xeral de municipios que se adaptaron.

Gráfica 2. N° de alegaciones a los planes LOUPMR por conglomerado



Fuente: Banco de Terras de Galicia

El número de alegaciones ha sido dividido por la población de cada ayuntamiento, para poder hacerlos comparables. Los resultados, tal como se pueden observar, no permiten afirmar que exista una diferencia clara (salvo para los municipios que están en el conglomerado 5, los más periféricos, y donde la presión urbanística es casi nula). Sin embargo, para el resto de los municipios, los resultados son muy similares. Por poner un ejemplo, en términos relativos a la población del municipio, un ayuntamiento rural como Castroverde ha recibido tantas alegaciones a su plan general como Vigo. Los ayuntamientos que pertenecen a las primeras y segundas coronas urbanas (conglomerado 2), recibieron incluso menos alegaciones que los ayuntamientos más rurales de los conglomerados 3 y 4.

Por lo tanto, la resistencia, medida en número de alegaciones al plan, de la adopción a la LOUPMR por parte de los ayuntamientos no parece ser la variable que explique el bajo grado de adopción de la ley.

Como conclusión a este análisis de las razones que han dado las cuatro grandes disciplinas que se encargaron de reflexionar sobre el planeamiento municipal, cabe decir que ninguna de ellas ha aportado una interpretación suficientemente convincente que explique la situación del planeamiento en Galicia.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Como se ha tratado de poner de manifiesto a lo largo de este trabajo, es necesario repensar las implicaciones sociales y económicas del planeamiento, ya que se encuentran suficientes indicios como para suponer que determinadas visiones no son lo suficientemente explicativas del comportamiento de los municipios con respecto al planeamiento. La conclusión más inmediata de esto es que se sigue necesitando mucha más investigación para comprender por qué el urbanismo sigue siendo una actividad en gran parte residual para la administración local en Galicia.

Vistos los datos aportados y las consideraciones hechas sobre ellos, es necesaria una explicación que vaya más allá de las aportaciones que tradicionalmente se tienen hecho en

Galicia. Si se centra la atención en la LOUPMR y se trata de explicar por qué ha tenido tan bajo grado de adopción en los ayuntamientos, la explicación más simple, pero la más plausible, es la de que los ayuntamientos no han visto útil esta ley. O en otras palabras, la LOUPMR no les resolvía ningún problema que los propios ayuntamientos considerasen habitualmente como un problema. Esto explica que sean precisamente los ayuntamientos que no tenían ningún tipo de planeamiento, es decir los que tenían más dificultades a la hora de expedir licencias debido a largas tramitaciones, etc., los que más voluntad mostraran en adoptar la LOUPMR. Además, como se ha observado, son municipios que se sitúan en áreas de Galicia donde existe una cierta actividad económica basada sobre todo en la agricultura, y donde se conceden relativamente más licencias que en los municipios más periféricos. Los ayuntamientos que no han iniciado la tramitación del plan tienen un plan general que para nada era obsoleto en el año 2002, cuando se aprobó la LOUPMR. Y la otra gran mayoría de los ayuntamientos también tienen un plan, sea un plan general o sean unas simples normas de planeamiento municipal, que les permite gestionar las licencias. El otro gran grupo de municipios que no tiene plan, no lo necesita porque no tiene licencias u otro tipo de usos que gestionar. Esto explica que en los conglomerados 1 y 2, los más urbanizados, sólo hay 6 municipios sin ningún tipo de planeamiento, mientras que en los municipios de los conglomerados 3, 4 y 5 se encuentran 62 municipios sin ningún tipo de planeamiento. De forma complementaria, en los municipios de los conglomerados 1, 2 y 3 se encuentran más de los 2/3 de los planes generales que hay en Galicia. Hay que volver a incidir que estos datos no son explicables con las vigentes ideas sobre el planeamiento en Galicia.

Es probable que en esta legislatura en la que nos encontramos se apruebe una nueva ley del suelo, la cuarta ya del período autonómico. ¿Qué habría que tener en cuenta a la hora de redactar esta nueva ley? Lo más importante, si el objetivo es conseguir que esta ley tenga difusión, es que los municipios deben ver el planeamiento como algo útil, que resuelve problemas, y que proporciona beneficios, pues el planeamiento es una tarea compleja que requiere algún tipo de compensación (Alexander, Alterman y Law-Yone, 1983). Por otra parte, no hay que olvidar los mecanismos de imposición. Sin embargo, para que éstos sean efectivos necesitan estar, paradójicamente, legitimados por la sociedad (Tubío-Sánchez et al., 2012b).

Debido al hecho de que la LOUPMR ha legitimado en parte a lo largo de una década de aplicación las obligaciones que el planeamiento impone, el gobierno autonómico podría establecer mecanismos de imposición algo más drásticos de los que se impusieron en la LOUPMR.

Sin embargo, lo más importante de cara al futuro sigue siendo la necesidad de preguntarse, tal como hacía Dalda Escudero (2009), ¿para qué sirve el planeamiento? ¿Qué resuelve? Como advierte Buitelaar *et al.*, (2007), la ordenación del territorio a nivel local necesita de mucha más acción que la que se le supone a un plan que sólo permite o prohíbe ciertos usos. Tener aprobado un plan que sólo se use para gestionar permisos de construcción o de plantación, sin que el plan en cierta medida no *obligue* al municipio a que se pregunte qué quiere conseguir con esos permisos, no implica ni mucho menos una ordenación efectiva del municipio. Si la respuesta que de la nueva ley se basa únicamente en la estética, haciendo del principal objetivo del planeamiento la lucha contra el feísmo, es probable que la próxima ley del suelo acabe por ser tan ignorada como la LOUPMR.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldrey Vázquez, J. 2002. "Procesos de urbanización en el medio rural: las periferias urbanas en Galicia", en Universidad de Cantabria [ed.]: *Coloquio de Geografía Rural-Los Espacios naturales entre el hoy y el mañana: actas del XI Coloquio de Geografía Rural*, Santander: Universidad de Cantabria.
- Alexander, E.; Alterman, R.; Law-yone, H. 1983. "Evaluating plan implementation: The national planning system in Israel", *Progress in Planning*, 20: 97-172.
- Álvarez Corbacho, X. 2008. "Os ingresos urbanísticos dos concellos galegos", en S. Lago Peñas y X. Álvarez Corbacho [ed.]: *Territorio, financiamento e control de gasto. Chaves de economía pública galega II*, pp. 63-86. Santiago de Compostela: Editorial Galaxia.
- Castro Martínez, A.; Otero Iglesias, V. 2007. "El urbanismo en las Rías Baixas de Galicia. Sanxenxo como paradigmático ejemplo. Entre el feísmo y la impunidad", *XXII Congreso de Jueces para la Democracia*, Salamanca.
- Consello de Contas de Galicia 2006. *Informe de fiscalización sobre disciplina urbanística. Ejercicios 2005-2006*. Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia.
- Consello de Contas de Galicia 2003. *Resumo de fiscalizacións horizontais a concellos galegos: urbanismo e gasto de persoal, Area de Corporacións Locais*. Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia.
- Corbelle Rico, E.; Crecente Maseda, R. "Urbanización, forestación e abandono. Cambios recentes na paisaxe de Galicia", *Revista Galega de Economía*, en prensa.
- Crecente Maseda, R. 2009. "Parroquias e Planificación", en *A parroquia en Galicia, pasado, presente e futuro*, Xunta de Galicia.
- Dalda Escudero, J. 2008. "Entre a confusión e a reforma. O debate público e a situación do urbanismo en Galicia", en Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia [Ed.]: *O espazo litoral*, A Coruña: COAG.
- Dalda Escudero, J. 2009. *Teoría y método del planeamiento urbano*. Departamento de Proyectos Arquitectónicos y Urbanismo. ETSAC.
- de Oliveira, J. A. P. 2002. "Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: The case of protected areas in Bahia, Brazil", *World Development*, 30(10): 1713-1736.
- González-Cebrián y Tello, J. 1980. "Plan general de La Coruña: en defensa de la gestión directa", *Obradoiro*, 6: 52-59.
- Halleux, J.; Markcinzak, S.; van der Krabben, E. 2012. "The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland", *Land Use Policy*, 29: 887-889.
- Jacobs, H. M. 2011. "Rarely managing growth: the under-utilization of land use policy approaches", en David Marcouiller et al. [Ed.]: *Rural housing. Exurbanization, and amenity-driven development: contrasting the "haves" and the "have nots"*, Burlington: Ashgate
- Jacobs, H. M.; Paulsen, K. 2009. "Property rights: The neglected theme of 20th-century American planning", *Journal of the American Planning Association*, 75(2): 134-143.
- Joseph, C.; Gunton, T.; Day, J. 2008. "Implementation of resource management plans: Identifying keys to success", *Journal of Environmental Management*, 88: 594-606.
- Lois-González, R.; Aldrey-Vázquez, J. 2011. "O problemático percorrido da ordenación do territorio en Galicia", *Cadernos Xeográficos*, 47: 583-610.
- Lubell, M.; Feiock, R.; de la Cruz, E. 2009. "Local institutions and the politics of urban growth", *American Journal of Political Science*, 53 (3): 649-665.
- Masser, S.; Riker, W.; Rosett, R. 1977. "The effects of zoning and externalities on the price of land: An empirical analysis of Monroe county, New York", *Journal of Law and Economics*, 20 (1): 111-132.
- Meilán Gil, J. 2001. "Os núcleos rurais na lei do solo de Galicia", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, A Coruña: Universidade da Coruña.
- Mosquera Lourenzo, C.; de Silva Méndez, C. 2005. "Desfeita urbanística en Galiza: causas e alternativas", *Terra e Tempo*, 136: 11-23.
- Needham, B. 2006. *Planning, law and economics: The rules we make for using land*, Londong: Routledge.
- Pino Vicente, D. 1995. "O planeamento urbanístico: Aproximación á súa problemática no noso país", *Cadernos A Nosa Terra de pensamento e cultura*, 19: 4-10.
- Pino Vicente, D.; Barros Rivas, X.; Sánchez Goyanes, E.; Pérez Rúa, M. 2010. "Apuntamentos sobre a problemática da ordenación do territorio en Galicia", *Instituto Galego de Estudos Europeos e Autonómicos*, 2: 1-23.

- Pollakowski, H.; Watcher, S. 1999. "The effects of land-use constraints on housing prices", *Land Economics*, 663: 315-325.
- Precedo Ledo, A. 2006. "La ordenación territorial, ¿una frustración colectiva?", *Criterios*, 7: 142-150.
- Quigley, J.; Raphael, S. 2005. "Regulation and the high cost of housing in California", *American Economic Review*, 952: 323-328.
- Raposo Arceo, J. 2009. "O solo de núcleo rural na lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia", en José Luis Meilán Gil [Coord.]: *Comentarios á lei de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*. Oviedo: Editorial Aranzadi.
- Rodríguez González, R. 2004b. "Os concellos galegos para o século XXI. Vol.II, Un modelo explicativo: o Concello de Deza ¿utopía e viabilidade?", IDEGA: Universidade de Santiago.
- Rodríguez González, R. 2004. "Tratamento xeográfico e territorial da paisaxe e o espazo rural", en R. Rodríguez González [Coord.]: *Implicacións territoriais e socioeconómicas da Lei 9/2002, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia*. Santiago de Compostela: Federación Galega de Municipios e Provincias.
- Rodríguez González, R. 2008. "Usos do solo, ¿ordenación, sostibilidade ou fiscalidade?", en Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia [Ed.]: *O espazo litoral*. A Coruña: COAG.
- Teré Pérez, A. 2010. "El control externo del urbanismo", *Auditoría Pública*, 52: 19-32.
- Torres Luna, M. P., Lois González, R. C. 1995: "Las periferias urbanas de Galicia", *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 15: 435-444.
- Tubío-Sánchez, J.M.; Ónega-López,F.; Timmermans,W.; Crecente-Maseda, R. 2012. "Institutional change in land Planning: Two cases from Galicia", *European Planning Studies*, iFirst article: 1-21
- Tubío-Sánchez, J. M., Crecente-Maseda, R., Buitelaar, E. 2012. "The relationship between the institutional environment and institutional change. The case of the land-use acts of Galicia North-West of Spain and the Netherlands", *Belfast, Ireland, 6th Annual Conference of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights*.
- Villares Paz, R. 1982: *La propiedad de la tierra en Galicia, 1500-1936*, Madrid: Siglo XXI Editores.