

# A sostibilidade como principio reitor da ordenación territorial en Galicia. As Directrices de ordenación do territorio e o Plan de Ordenación do Litoral

MANUEL BOROBIO SANCHIZ

Arquitecto técnico urbanista. Profesor asociado da UDC

MIRIAM GARCÍA GARCÍA

Arquitecta técnica. Profesora asociada EINA.UNIZAR e MAP.CEU

MELANIA PAYÁN PÉREZ

Licenciada en Ciencias Ambientais

FRANCISCO CASTILLO RODRÍGUEZ

Doutor Xeógrafo

44 Regap

Regap

MONOGRÁFICO  
Ordenación do territorio e urbanismo

**Resumo:** *No presente artigo describíense os instrumentos de ordenación do territorio dos que se dotou Galicia recentemente. As Directrices de Ordenación do Territorio (DOT), marco de referencia das actuacións na materia, así como o primeiro plan territorial subrexional, o plan de ordenación do litoral (POL). O fío condutor da análise de tales documentos é a sostibilidade. Unha ollada nova ao territorio, desde a comprensión do existente, do legado patrimonial que herdamos e baixo a idea de que xestionamos un recurso escaso e dificilmente renovable. Á luz destes principios a ordenación territorial debe afrontar o reto de recoñecer e interpretar unha realidade complexa que opera nun ámbito continuo e cuxa evolución resulta difícil de predicir. Un compromiso que interpela ao conxunto da cidadanía e que nos obriga a todos a adoptar as medidas axeitadas para poder mitigar os efectos dun modelo de crecemento insostible. Está nas nosas mans, aínda, a posibilidade de inducir cambios que invirtan estas tendencias.*

**Palabras clave:** *xestión, paisaxe, metabolismo urbano.*

**Abstract:** *This article describes the regional planning instruments of Galicia which have recently been adopted. These are: the Regional Planning Guidelines (DOT) framework of the proceedings in the matter, and the first sub-regional plan, the Coastal Management Plan (POL). The guiding principle in the analysis of those documents is sustainability. They provide a fresh look at the territory from the existing understanding of the legacy we have inherited, in terms of a resource which is a scarce and difficult to renew. In light of these principles to land management, we face the challenge of recognizing and interpreting a complex reality that operates in a continuous area and whose evolution is difficult to predict. It is a commitment which appeals to all citizens and which forces us all to take the right steps to mitigate the effects of an unsustainable growth model. It remains in our hands whether we induce the potential changes to reverse these trends.*

**Key words:** *management, landscape, urban metabolism.*



**Índice:** 1. *Introdución.* 1.1. *A sostibilidade como compromiso ético.* 1.2. *A sostibilidade territorial.* 1.3. *A ordenación territorial.* 1.4. *O marco europeo. A Estratexia Territorial Europea.* 2. *Os instrumentos de ordenación do territorio en Galicia.* 2.1. *As Directrices de Ordenación do Territorio.* 2.1.1. *O modelo territorial.* 2.1.2. *O medio rural.* 2.1.3. *Infraestruturas e metabolismo urbano.* 2.2. *O Plan de Ordenación do Litoral de Galicia.* 2.2.1. *Unha metodoloxía novidosa. A xestión do territorio desde a paisaxe.* 2.2.2. *A definición do ámbito.* 2.2.3. *A paisaxe. Ferramentas de corresponsabilidade solidaria.* 2.2.4. *O modelo de ordenación proposto.* 3. *Conclusión. Bibliografía.*

## 1 Introducción

### 1.1 A sostibilidade como compromiso ético

A vertixinosa transformación que a sociedade actual experimentou en diversas ordes incidiu de maneira drástica no territorio. A capacidade tecnolóxica alcanzada elevounos á categoría de factor de transformación a escala planetaria enfrontándonos a un reto ético, no que a cuestión que se dirime é, nada menos, que a posibilidade dun futuro viable para as xeracións vindeiras. Debemos ser plenamente conscientes de que a nosa pegada ecolóxica é demasiado intensa e de que xa hipotecamos parte do noso futuro. Desde a aceptación deste feito, a conclusión é inaprazable: temos a obriga de satisfacer con celeridade o mandato moral de ordenar en clave de sostibilidade a herdanza que deixemos. Pero este urxente reto antóllase extremadamente difícil, a teor das dinámicas socioeconómicas actuais. A ningún se lle escapa que as novas paisaxes xurdidas dos rápidos procesos contemporáneos de transformación tenden, en xeral, á banalización, a conta de sacrificar os valores ambientais, patrimoniais e estéticos das paisaxes legadas polas xeracións que nos precederon. Porén existen signos esperanzadores. Fronte a esta inquietante realidade, as sociedades democráticas están reaccionando e reclaman tomar as rendas de tales procesos, intentando que os valores xenuinos que caracterizan as súas paisaxes se preserven e que as dinámicas de cambio se harmonicen cos valores preexistentes, garantindo a súa continuidade e a supervivencia do legado patrimonial que encerra todo territorio.

Esta reflexión debe desembocar nunha nova forma de entender e ordenar o territorio. **Debemos formular os procesos contemporáneos de transformación do solo desde a comprensión do existente e baixo a idea de que xestionamos un recurso escaso e dificilmente renovable.** O territorio non pode seguir entendéndose como un mero soporte físico das actividades humanas. Moi pola contra, o territorio é unha complexa realidade holística que require un cambio de ollada, atrevida se se quere, que ha de integrar con eficacia os contidos ambientais, sociais e económicos. Pola súa propia xénese, enfrontámonos a un sistema complexo que require de novos modelos predictivos, capaces de incorporar a indeterminación como unha forma de abordar a realidade. Complexidade e incerteza son epítetos definidores do obxecto de estudo da ordenación territorial. Como afirmaba Jean Labasse, o exercicio da ordenación só pode aspirar a atenuar as tensións territoriais, xa que a súa completa eliminación resulta ilusoria, posto que implicaría un dominio perfecto do obxecto. Para iso, insiste o autor, faría falta que o territorio deixara de ser un espazo real suxeito a alambicadas dinámicas socio-ecolóxicas. De tal modo que, xestionar con eficacia a súa evolución esixe novos modelos cunha alta capacidade de resposta. Unha xestión dinámica capaz de absorber con celeridade os cambios que incidan no territorio e seguir a evolución das súas dinámicas. Hai que superar a concepción reduccionista da ordenación do territorio como simple política de regulación normativa dos usos do solo, e incorporar

vimbios novos como a xestión dinámica, concibida como un marco de cooperación plena, no que administración e administrado asuman as súas responsabilidades. Debemos ser conscientes como sociedade dos riscos dun modelo de crecemento insostible e de que está nas nosas mans a posibilidade de inducir cambios que invirtan tendencias.

Algunhas destas conclusións xa foron recollidas nos diversos acordos e tratados europeos en materia de ordenación territorial. Neste sentido, a Axenda Territorial da Unión Europea 2020 defende que a cohesión e cooperación territorial, as redes de cidades, o policentrismo e a sostibilidade deben ser os eixes reitores da ordenación territorial.

Os instrumentos de ordenación aprobados en 2010 na Comunidade Autónoma Galega, as Directrices de Ordenación do Territorio e o Plan de Ordenación do Litoral foron elaborados desde tales postulados, compartindo plenamente a afirmación da Axenda de que **“o patrimonio natural e cultural é parte do capital e da identidade territoriais. Os valores ecolóxicos, a calidade do medio ambiente e os bens culturais son cruciais para o benestar e as perspectivas económicas”**.

## 1.2 A sostibilidade territorial

Nos últimos anos o concepto de sostibilidade xerou unha proluxa produción científica. Non é obxecto deste artigo glosar este panorama, pero si que nos atrevemos a considerar unha reflexión sobre as esencias do termo, xa que podemos correr o risco de baleiralalo de contido por un exceso de uso. A nivel internacional existe un amplo consenso á hora de identificar cales son os signos de insostibilidade máis alarmantes, entre os que cabería salientar, en relación ao tema que nos ocupa, o esgotamento de recursos, a perda de biodiversidade, a contaminación ambiental ou o cambio climático. Somos a única especie que puido modificar a grande escala o seu medio circundante, configurando, ademais, un ecosistema propio, o urbano. A satisfacción das necesidades humanas, unida a outras connotacións relativas ao control sobre o medio, a loita polo poder e a busca do coñecemento, xustificaron os actuais niveis de desenvolvemento, así como o camiño seguido para chegar aos mesmos. Unha reflexión en clave territorial lévanos ao suxestivo concepto de “pegada ecolóxica”, formulado inicialmente por William Rees (1992), para referirse ao ámbito de incidencia ecolóxica dun asentamento en termos da cantidade de terra produtiva que necesita para o seu consumo e a asimilación dos residuos xerados. Trátase dun indicador global relacionado co concepto de capacidade de carga, que dá idea do consumo de recursos necesarios para unha poboación que vive cun nivel de vida concreto. Trátase, por tanto, dun indicador de sostibilidade na súa dimensión territorial. A complexidade para o seu cálculo fai que non poida empregarse dunha forma analítica rigorosa como indicador global, pero polo menos si que funciona como un indicador intuitivo, visual e, polo tanto, moi mediático e con capacidade para provocar reflexións de calado. Atendendo aos datos de dúas fontes propias de Galicia, a pegada ecolóxica de cada habitante rondaría as 7 ha (Palmero, M. 2004 e SGEA-FEG, 2009), polo que sen ter en conta a biocapacidade do territorio galego. Isto supón que estaría entre as CCAA que contribúen a que a pegada ecolóxica española sobrepase as 6,5 ha globais /hab (para o ano 2005).

As provincias galegas son maioritariamente rurais segundo a clasificación do Instituto Nacional de Estatística. Pero ademais, a proporción de poboación que vive nun ámbito diseminado é a maior de todo o conxunto español. Este elevado grao de dispersión é froito do sistema de asentamento atlántico tradicional, que se ben foi eficiente no consumo e xestión



dos recursos polo seu grao de autosuficiencia, conforme foi aumentado a poboación urbana e de “hábitos urbanos”, foise facendo un potenciador dunha menor eficiencia ambiental e social, dada a dificultade para facer chegar os servizos urbanísticos, o aumento dos desprazamentos ou a baixa accesibilidade ás dotacións.

Fronte a esta situación, o paradigma da sostibilidade aposta por un desenvolvemento equilibrado, por unha xestión responsable dos recursos naturais, pola protección do medio natural, por mellorar a calidade de vida da poboación, proporcionando un servizo de infraestruturas básicas e pola integración do patrimonio cultural e natural.

O territorio acolle os procesos dos sistemas naturais e antrópicos, urbanos e rurais, polo que a súa axeitada ordenación debe converterse nunha ferramenta ao servizo da sostibilidade, apostando por un re-coñecemento do noso territorio desde unha ollada integral e multidisciplinar. E, en consecuencia, os instrumentos de Ordenación Territorial a escala subrexional teñen que asumir o protagonismo necesario, xa que é a escala de traballo que permite comprender e xestionar os procesos territoriais desde unha perspectiva integral.

Pero hai que lembrar que este camiño non é doado, posto que nos enfrontamos ao intento de coñecer e predicir o comportamento dun sistema complexo. De feito, as dificultades para analizar e comprender os procesos que afectan ao sistema medioambiental son enormes, debido á tupida rede de interaccións que se producen entre os seus compoñentes. Unha armazón de fluxos de masa, enerxía e información, entre a parte biótica e abiótica que garante a biodiversidade no noso Planeta. Ademais, estas relacións entre os compoñentes do sistema Terra atópanse en equilibrio dinámico, cuxa evolución presenta trazos de comportamento caótico a diferentes escalas. Esta realidade complica demasiado calquera intento de albiscar con nitidez os escenarios futuros. Pois ben, engadan a esta reflexión, a consideración da esfera humana no sistema e as súas capacidades transformadoras. Esta ollada converxente socio-ecolóxica sitúanos diante dun obxecto de estudo extremadamente complexo de difícil predición. Pero, como afirmaba o dramaturgo inglés John Galsworthy, **“se nunca pensamos no futuro, nunca o teremos”**.

### 1.3 A ordenación territorial

A ordenación do territorio debe ser entendida como unha disciplina científica, unha práctica administrativa e sobre todo unha política que permita preservar e potenciar os elementos de identidade e de diferenciación dun territorio, xerando ao mesmo tempo novas opcións para alcanzar maiores niveis de benestar.

Non se trata dunha mera práctica regulada, consistente en debuxar sobre un lenzo en branco. Pola contra, falamos dunha tarefa multidisciplinar que debe afrontar o reto de recoñecer e interpretar unha realidade complexa que opera nun ámbito continuo e cuxa evolución é continuada no tempo, o territorio.

Como acción pública a ordenación territorial debe encarar, ademais, aspectos clave como o grao de cobertura e eficacia dos servizos públicos, a calidade dos espazos residenciais, a eficiencia no transporte, o uso racional dos recursos naturais, ou a preservación e mellora da paisaxe. Retos, todos eles, do paradigma do respecto cultural interxeracional, desde unha aposta clara pola sostibilidade do territorio.

Tal e como se recolle no preámbulo do manifesto por unha *Nova Cultura do Territorio* (2006), a xestión prudente do territorio debe converterse no elemento central dun novo debate cidadán. E convén lembrar, aproveitando a cita, algúns dos principios que establece o devandito manifesto: O territorio é un ben non renovable, esencial e limitado. O territorio é unha realidade complexa e fráxil. O territorio contén valores ecolóxicos, culturais e patrimoniais que non poden reducirse ao prezo do solo. Un territorio ben xestionado constitúe un activo económico de primeira orde e, por último: o impulso dos valores de sostibilidade ambiental, eficiencia económica e equidade social require dunha nova cultura do territorio.

#### 1.4 O marco europeo. A Estratexia Territorial Europea.

Numerosos documentos políticos e académicos coinciden en proclamar a crise do planeamento urbanístico e da ordenación do territorio convencional, incapaz de dar resposta aos intensos procesos contemporáneos de transformación do territorio. Estes modelos clásicos, baseados en olladas estáticas e deterministas demostráronse ineficaces para dirixir os cambios de calado impostos pola globalización nas últimas décadas. O desenvolvemento sostible é un firme compromiso das políticas territoriais da Unión Europea, baseado nun crecemento económico equilibrado, un alto nivel de educación e progreso social e nun alto nivel de protección e mellora da calidade do medio ambiente. É unha visión estratéxica de longo alcance que debería presidir todas as políticas sectoriais da institución Europea. O fin último é a mellora da calidade de vida dos seus habitantes e das xeracións futuras, preservando a capacidade do noso planeta para sustentar a vida en todas as súas manifestacións. Para o cal é imprescindible respectar os límites dos recursos naturais co obxectivo de rachar a maligna relación entre crecemento económico e degradación.

No ano 1983, o Consello de Europa promoveu a “Carta Europea de Ordenación do Territorio”, na que se definía a ordenación territorial como **“...a expresión espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecolóxicas da sociedade; e é á vez unha disciplina científica, unha técnica administrativa e unha política concibida cun enfoque interdisciplinar e global, onde o obxectivo é o desenvolvemento equilibrado das rexións e a organización do espazo segundo un concepto reitor”**. Dez anos despois, en novembro de 1993 na cidade belga de Liexa, os Ministros responsables de Ordenación do Territorio redactaban o documento titulado **“Perspectiva Europea de Ordenación do Territorio”**, no que se recollía a política común na materia, apoiándose en tres principios, a cohesión económica e social, o desenvolvemento sostible e o equilibrio territorial. Esta política remataría concretándose na “Estratexia Territorial Europea —ETE—” aprobada en 1999 e que foi o referente das políticas estatais e autonómicas en materia territorial. Nela incídese no obxectivo europeo dun desenvolvemento equilibrado e sostible mediante o reforzo da cohesión económica e social, a conservación dos recursos naturais e do patrimonio cultural e unha competitividade máis equilibrada do territorio europeo.

## 2 Os instrumentos de ordenación do territorio en Galicia

A lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia deseñou o sistema de ordenación territorial en base a cinco instrumentos: as Directrices de Ordenación do Territorio (DOT), os Plans Territoriais Integrados (PTI), os Programas Coordinados de Actuación (PCA), Plans e Proxectos Sectoriais de Incidencia Supramunicipal (PS) e os Plans de Ordenación do Medio Físico (POMF). O sistema deseñado de planificación territorial en Galicia combina a plani-



ficación en fervenza e a horizontal, amosando así a necesaria relación xerárquica entre os instrumentos derivados das diferentes escalas de aproximación ao territorio, e a relación transversal entre instrumentos de políticas converxentes. Unha relación que comeza a ser efectiva 15 anos despois coa aprobación definitiva das Directrices de ordenación do Territorio como marco de referencia do conxunto de instrumentos.

Galicia dotouse por fin de tales Directrices tras un longo proceso no que se chegaron a formular dous avances das mesmas. Xorden cunha inequívoca vocación de participación dos diferentes axentes sociais co obxectivo de alcanzar un modelo territorial de amplo consenso.

## 2.1 As Directrices de Ordenación do Territorio

As **Directrices de Ordenación do Territorio** incorporan as reflexións e orientacións da Estratexia Territorial Europea referentes ao policentrismo, a cohesión territorial e a súa evolución cara a Estratexia Europa 2020, as relacións urbano-rurais, así como as correspondentes á compactación e complexidade dos asentamentos presentes na carta de Leipzig. As súas propostas e determinacións débense entender como a folia de ruta desde a que avanzar cara un futuro territorio máis integrado, sostible e equilibrado. Este marco de referencia é imprescindible para orientar as actuacións sectoriais para que poidan desenvolverse en sintonía cos obxectivos xerais da política territorial galega. Son, polo tanto, a referencia para a coordinación das accións e a coherencia dun modelo territorial deseñado para corraxir os desequilibrios territoriais e promover un desenvolvemento sostible.

### 2.1.1 O modelo territorial

**O Modelo territorial** establecido nas Directrices identifica os elementos que compoñen o noso territorio, a saber: o sistema de asentamentos (as rexións e áreas urbanas, as cidades medias, os nodos para o equilibrio do territorio, os principais núcleos municipais e parroquiais), as infraestruturas, os espazos naturais, as rías galegas, o litoral, o patrimonio cultural, a paisaxe, o espazo agrario e forestal, establecendo as súas características e as súas claves evolutivas.

A perspectiva da sostibilidade medioambiental está presente nas Directrices, impregnando as análises e diagnósticos acometidos. As conclusións recollidas nelas confirman que Galicia experimenta un aumento das presións que as actividades antrópicas exercen sobre o medio ambiente. Un feito que queda de manifesto nos diferentes indicadores empregados e que dan unha radiografía nítida dunha realidade asimétrica entre o litoral e o interior, e entre as áreas urbanas e as rurais.

O reto das DOT é, precisamente, establecer as claves para reequilibrar estes procesos, desde un punto de vista territorial, mediante a protección das áreas de maior valor ambiental e a recuperación das afectadas por alteracións significativas. A busca de estratexias e mecanismos de corrección de tales disfuncións, sen menoscabo das políticas de protección dos territorios de maior valor ambiental. Neste sentido, as Directrices instan á resolución dos problemas que na actualidade presentan os espazos rurais. Así, a ordenación do solo rústico terá en conta criterios básicos como a preservación dos valores naturais e paisaxísticos. E deben, igualmente, establecer criterios que incrementen a sostibilidade dos procesos de transformación do territorio.

As Directrices asentán, polo tanto, as súas propostas nunha rigorosa análise da configuración do territorio galego ao longo da súa historia, dos procesos de transformación actuais e dos retos de futuro de Galicia. Non corresponde a este artigo enumerar detalladamente os resultados deste estudo, pero si que nos parece acertado extractar os criterios fundamentais que constitúen as súas liñas estratéxicas:

1. Favorecer a compacidade, harmonizar o desenvolvemento das cidades e prever a urbanización difusa.
2. Fortalecer os núcleos tradicionais, o litoral e poñer en valor o territorio.
3. Mellorar a accesibilidade, a mobilidade e as comunicacións no territorio.
4. Frear o despoboamento rural e favorecer o reequilibrio territorial.
5. Potenciar o sector primario como parte esencial do medio rural.
6. Protexer o patrimonio natural e cultural.
7. Incorporar a perspectiva do metabolismo urbano para unha maior eficiencia ambiental.
8. Afianzar o protagonismo exterior de Galicia.

Quizais a aposta máis significativa corresponda ao **deseño do sistema urbano**, coherente coa proposta policéntrica europea e co modelo de asentamento tradicional galego. Con el preténdese ofrecer unha estratexia eficiente de ocupación do solo e distribución dos servizos, que garanta un consumo racional deste recurso e propicie unha organización dos usos e actividades que melloren a calidade de vida.

Este sistema urbano é o froito da análise territorial de Galicia, atendendo a criterios demográficos, de mobilidade, especialización dos usos do territorio, dinámica urbana, actividade económica, etc., que permite conformar unha estrutura xerarquizada de asentamentos na que as **sete grandes cidades** constitúen o nivel superior do sistema. Elas teñen que facer fronte á importante función de garantir a axeitada cobertura de servizos en todo o territorio e organizar os procesos de cambio nos seus respectivos ámbitos de influencia. Estas cidades acollerán os equipamentos e servizos de rango rexional. Atendendo a estas premisas, as Directrices propoñen dous niveis de planificación para este nivel superior. Por unha parte, a **Rexión urbana** na que se debe acometer a gran planificación territorial e por outro un segundo nivel relacionado cos servizos e as infraestruturas municipais básicas. Este nivel corresponde territorialmente con espazos das **Áreas urbanas** de Vigo e A Coruña e coas de Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra e Ferrol.

Xunto cos principais asentamentos das Rexións e Áreas Urbanas constitúen o segundo nivel do sistema urbano e peza fundamental do mesmo. Está formado por pequenas cidades e vilas que centralizan nos seus medios subsistemas de carácter supramunicipal. A súa función é proporcionar unha base urbana aos seus respectivos ámbitos de influencia para que a totalidade do territorio galego dispoña dunha axeitada cobertura de servizos urbanos de certo nivel, esenciais para a calidade de vida e para o desenvolvemento das actividades produtivas. A súa distribución espacial e a súa estrutura económica antóllanse esenciais para o necesario equilibrio territorial. A existencia desta

rede de asentamentos é unha vantaxe competitiva de Galicia. Estas cidades proporcionan unha base sólida para configurar unha estrutura urbana policéntrica compatible coa preservación de identidades e cunha escala axeitada en termos sociais, ambientais e funcionais.



Imaxe 1. Rexións e áreas urbanas

Os **Nodos para o equilibrio do territorio**, constitúen espazos clave para garantir o mantemento dos procesos de desenvolvemento endógeno e frear o despoboamento e desequilibrios que ameazan a boa parte do interior de Galicia. E para que estes nodos poidan exercer con eficacia as citadas funcións, as Directrices propoñen iniciativas tales como o aumento da súa accesibilidade, priorizando a súa conectividade aos servizos avanzados de telecomunicacións e a preservación da súa paisaxe, entre outros. Os Nodos, en definitiva proporcionan un referente territorial sobre o que organizar os crecementos residenciais e os espazos de actividade, reducindo a proliferación da urbanización difusa.

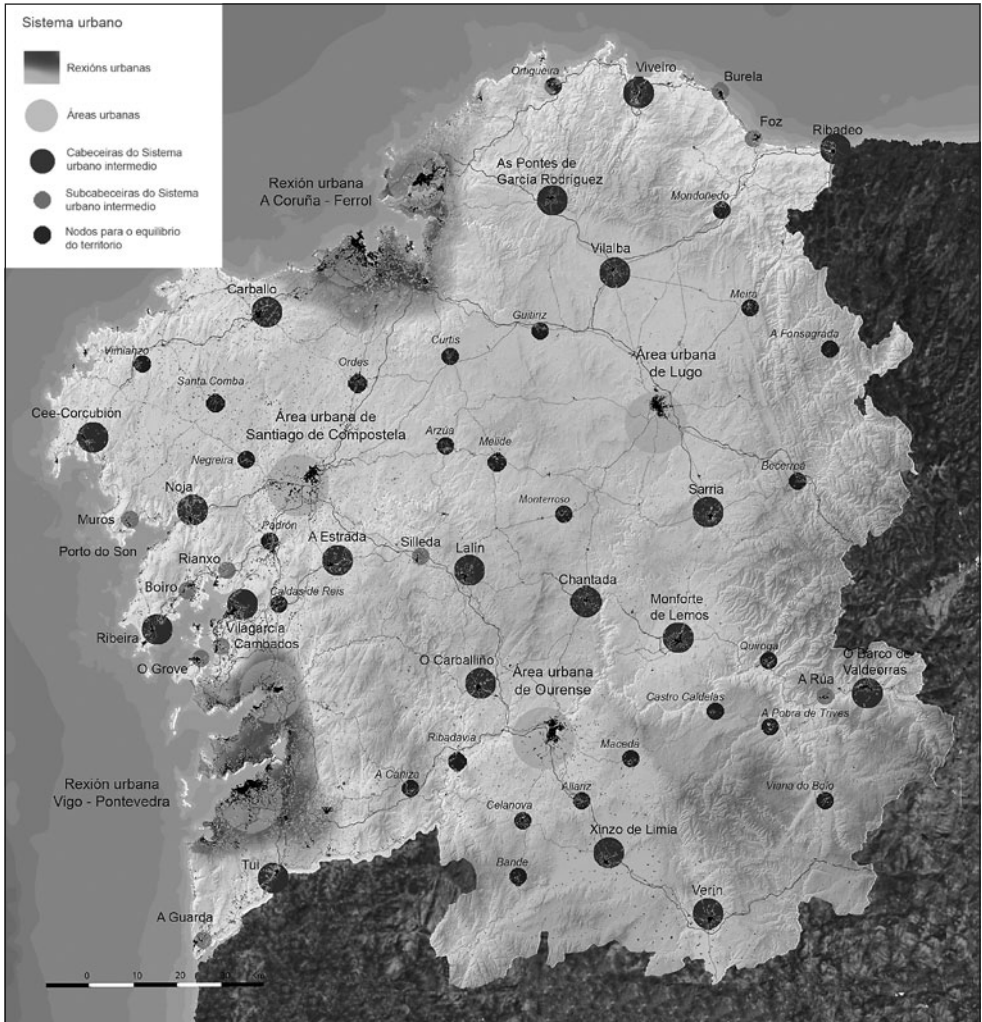




Imaxe 2. Nodos de equilibrio do territorio

O último nivel do sistema de asentamentos constitúeno os **núcleos principais dos restantes municipios e das parroquias rurais**. Conforman a estrutura base da xerarquía de asentamentos no territorio, conxuntamente coas pequenas entidades de poboación. Supoñen as células elementais dun medio rural vivo, que garante a conservación dos valores culturais, ambientais, paisaxísticos, sociais e económicos, e como condicionantes básicos para evitar o abandono e os seus efectos derivados.

A característica máis innovadora que presenta o **sistema urbano**, reside en identificar ámbitos funcionais arredor dunha cabeceira ou núcleo central, pero sen especificar (delimitar) o seu ámbito concreto de influencia. E desta maneira deixar que sexa o correspondente Plan territorial integrado o que nun estudo particularizado e de detalle delimite o ámbito en función da temática estudada.



Imaxe 3. Sistema urbano de Galicia

O obxectivo principal desta medida é desvincular a planificación territorial da posible falta de consenso na definición das diferentes áreas, desta maneira independízase a planificación das rexións e áreas urbanas e dos distintos niveis identificados, da organización administrativa e municipal.

Ademais, esta decisión conduce a outro dos aspectos máis positivos da proposta realizada, posto que permite facer **máis explícita e necesaria a cooperación e colaboración con outras Administracións e, moi especialmente, cos concellos**. Así, o modelo proposto baséase na participación dos concellos en dous niveis:

1. Mediante asociacións voluntarias para a definición dos Plans territoriais integrados que configuren a planificación dos seus ámbitos, de maneira que se poidan articular os seus ámbitos funcionais.

2. Mediante a participación na posta en marcha das referencias territoriais para a implantación dos usos e actividades seguindo as pautas dese modelo colectivo.

As DOT configúranse así como un apoio á planificación municipal, fixando o marco global de referencia e, en definitiva, os criterios para a elaboración dos plans urbanísticos, achegándolle seguridade territorial e xurídica.

### 2.1.2 O medio rural

O sistema urbano que acabamos de describir non se entende sen o contexto rural sobre o que se asenta e que o singulariza. Proba da consideración é o feito de que **estas Directrices de ordenación do territorio realizarán as funcións das Directrices estratéxicas territoriais de ordenación rural establecidas na Lei de desenvolvemento sostible do medio rural para o desenvolvemento dos Plans de zona.**

O tratamento do rural contempla a caracterización deste espazo en tres tipos principais, en función dos criterios establecidos na Lei de desenvolvemento sostible do medio rural, e en base á función que desempeñan no conxunto do sistema territorial:

- Os espazos rurais integrados
- Os espazos rurais intermedios
- Os espazos rurais periféricos

Establécense estratexias para o fortalecemento do espazo rural, tanto xerais como específicas, orientadas a prever o seu despoboamento, fomentar as actividades asociadas ao sector primario e, en definitiva, fomentar un desenvolvemento rural sostible. Entre as estratexias específicas, especialmente as referidas aos espazos rurais periféricos, inclúese a estratexia dos denominados Núcleos interiores vinculados ao patrimonio rural. Trátase daqueles núcleos asociados aos agrosistemas rurais tradicionais, espazos naturais protexidos ou elementos do patrimonio cultural, nos que se poidan concentrar, de forma compatible cos valores naturais, culturais e paisaxísticos, servizos turísticos e de ocio, e espazos residenciais e terciarios con potencial de desenvolvemento.

### 2.1.3 Infraestruturas e metabolismo urbano

Finalmente, neste bosquexo dos eixes sobre os que se apoian as Directrices de Ordenación do territorio galego, gustaríanos comentar o tratamento dado ás infraestruturas e ao fenómeno do “metabolismo urbano”.

As infraestruturas formúlanse baixo a premisa dun dobre obxectivo: a máxima eficacia na súa funcionalidade ao servizo dos cidadáns, e a máxima eficiencia no aproveitamento dos recursos naturais e na prevención e minimización dos riscos e da contaminación, incorporando e entendendo a perspectiva do metabolismo urbano. Intégranse así solucións eficaces e eficientes para:

- A mobilidade e as comunicacións: viarias (Plan MOVE e sectoriais das principais cidades e a súa área de influencia), ferroviarias (alta velocidade e convencional), ae-

roportuarias (coordinación dos tres), portuarias, sistemas de transporte, mobilidade alternativa, e de telecomunicacións.

- A xestión integral do ciclo hídrico, integrando os traballos e consideracións de Augas de Galicia para a devandita xestión de maneira que permita a protección dos sistemas acuáticos e o uso intelixente do recurso.
- Estratexias enerxéticas: produción de electricidade (rede eléctrica e gasística), aforro e eficiencia.
- A xestión dos residuos: coordinación e integración das orientacións da planificación autonómica de xestión de residuos. Respecto aos residuos urbanos, fomento de plans locais de recollida de residuos urbanos ou \*subsidiariamente a súa integración no plan urbanístico.

## 2.2 O Plan de Ordenación do Litoral de Galicia

O proceso de ocupación das áreas costeiras tivo como consecuencia procesos de ocupación dispersos e difusos. Ambos os dous ocasionaron a fragmentación de hábitats, a presión sobre áreas sensibles e vulnerables do litoral, así como a ausencia de espazo público de calidade e de lugares de cohesión social, coa finalidade de rematar con estes procesos e reconducir a dinámica insostible de ocupación e uso do territorio, Galicia acometeu a elaboración dun plan de ordenación do litoral.

Os obxectivos perseguidos foron esencialmente dous: establecer un marco de referencia para o plan urbanístico (“a ordenación urbanística da zona litoral”) mediante un conxunto de “criterios, principios e normas xerais”. E, en segunda instancia, aprobar a normativa de conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras.

Este Plan concibiuse coa intención de transcender a planificación convencional do territorio e evolucionar cara a participación social e a gobernanza activa e integral, implicando ás administracións, os grupos políticos e ao conxunto da cidadanía. É un modelo que aposta por un constante seguimento do cumprimento dos obxectivos propostos e da evolución do territorio que permitirá realizar os axustes precisos durante o desenvolvemento do proceso. A este seguimento e ás consecuentes accións derivadas é ao que denominamos como xestión dinámica.

### 2.2.1 Unha metodoloxía novidosa. A xestión do territorio desde a paisaxe

O Plan de ordenación do litoral de Galicia constitúe un traballo de planificación territorial sen precedentes en Europa, ao unir na súa elaboración, tramitación e eficacia, as políticas de sustentabilidade, de protección, ordenación, xestión do territorio e a paisaxe nun só instrumento, erixíndose nunha verdadeira canle de diálogo entre o Goberno e a sociedade.

Galicia súmase con este plan á efectiva protección, ordenación e xestión do litoral do Espazo Atlántico achegando unha peza clave que, xunto con outros instrumentos postos en marcha, contribuirá á política de Xestión Integral das Zonas Costeiras (XIZC). A súa posta en marcha supuxo un profuso traballo de análise do territorio costeiro para fundamentar un modelo territorial propio. O POL constitúe a primeira ordenación integral da costa galega, sendo esta a rexión peninsular co maior perímetro costeiro.

O noso punto de partida son, máis alá do mandato legal, os 2.555 kilómetros de costa, que inclúen 432 km de illas e 464 km de marismas e 1.659 km de perímetro costeiro. Pero tamén foron os municipios, cos que se traballou, que en cada unha das visitas realizadas, cuestionarios enviados e sesións de traballo desenvolvidas, nos manifestaron a necesidade de contar cun marco que dote de seguridade xurídica, estabilidade e equilibrio ao seu desenvolvemento. Este sentir reforzouse coa análise prospectiva realizada cun grupo de expertos de distintas disciplinas que coincidiron xa non só na necesidade, senón no desexo de velo feito realidade.

## 2.2.2 A definición do ámbito

O primeiro reto foi a definición do ámbito, e este esforzo, ao noso entender, esixía novas olladas sobre o territorio. A liña dos 500 metros, foi só unha medida preventiva á espera da elaboración dun Plan. E este, lóxicamente non podía basearse nunha cifra abstracta, senón que debía transcender para comprender de forma integral o territorio obxecto de ordenación. Para trazar estes límites recorreuse a unha aproximación multiescalar, desde a visión de conxunto, ata poñer pé en terra e ler a costa a escala humana (das comarcas costeiras ás unidades de paisaxe). Así a delimitación debía responder aos espazos e aos procesos ligados á costa. As primeiras cuncas de drenaxe, funcionais ou paleocuncas, que verten directamente ao litoral permitiánnos unha aproximación a este territorio, completada coa estimación de cuncas visuais desde o perímetro costeiro. Así delimitouse un ámbito de estudo baseado na análise das cuncas vertentes que se axustou posteriormente para definir o ámbito de Xestión que, circunscrito aos 82 municipios recollidos no acordo de Consello da Xunta de 24 de maio de 2007, alcanza unha superficie de 215.359 hectáreas.

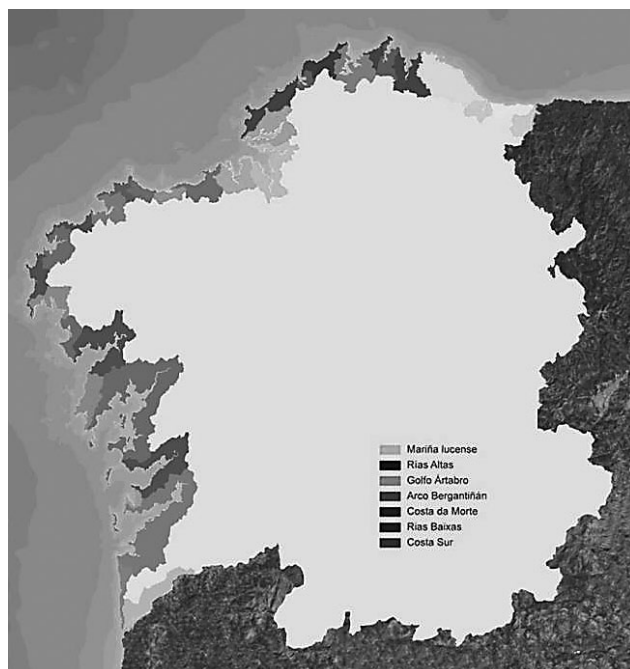
## 2.2.3 A paisaxe. Ferramenta de corresponsabilidade solidaria

Desenvolveuse unha metodoloxía de análise e diagnóstico do territorio baseada na comprensión da paisaxe, da súa lóxica e da coherencia dos procesos que o configuran. Unha proposta de traballo que nos permitiu obxectivizar a toma de decisións para o modelo de ordenación territorial proposto. A citada aproximación multiescala permitiunos aproximarnos, desde a escala lonxana e máis abstracta da ordenación territorial, á máis concreta que percibe o cidadán, abrindo así unha nova canle de diálogo coa sociedade.

Desta forma, esta “información” convértese en “formación” e polo tanto nun elemento de reflexión e motivación de cara á valoración paisaxística e á planificación territorial non só desde o punto de vista cuantitativo senón cualitativo, substancial.

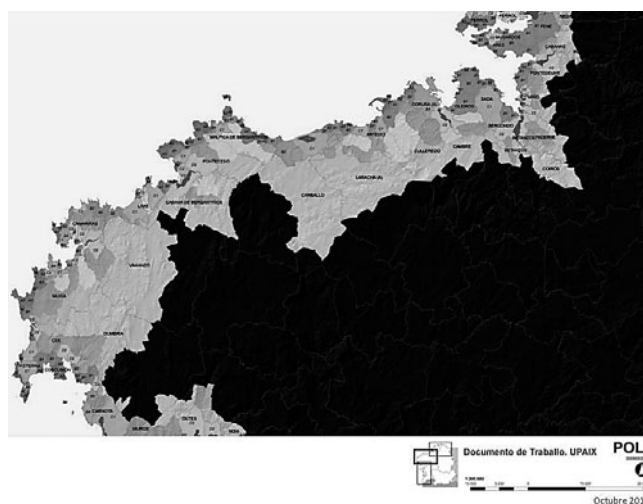
A paisaxe constitúe, ao fin e ao cabo, a proxección cultural dunha sociedade nun espazo determinado, así a planificación territorial leva consigo o estudo da Paisaxe non só como territorio senón como sociedade. Deste modo, desde o recoñecemento dos valores do mesmo e os seus procesos, é máis sinxelo, non só establecer as directrices para o desenvolvemento das actividades de tal maneira que todas teñan cabida sen que isto supoña unha perda dos nosos valores patrimoniais, senón cumprilas e facelas cumprir. Considerando as distintas escalas de aproximación ao territorio, a análise das 215.359 ha deu como resultado tres niveis de recoñecemento do ámbito litoral:

**Nivel 1.** As 7 Costas: grandes sectores de costa estruturantes, invariantes na escala temporal humana, ao ficar delimitados por elementos singulares na paisaxe, fundamentalmente, cabos ou saíntes. Resultando os seguintes: Mariña lucense, Rías Altas, Golfo Ártabro, Arco Bergantiñán, Costa da Morte, Rias Baixas, Costa Sur. Os seus límites veñen marcados por elementos singulares na paisaxe, fundamentalmente cabos ou puntas.



Imaxe 4. Identificación das 7 Costas

**Nivel 2.** Sectores: Individualización de sectores característicos dentro de cada Costa.



Imaxe 5. Exemplo de sectores e subdivisión en unidades de paisaxe





Imaxe 8. Caracterización dos asentamentos na unidade de paisaxe de Cedeira



A caracterización da paisaxe plásmase en cada unidade de paisaxe mediante a cartografía de Usos do solo e elementos para a valoración así como diversa información estruturada en fichas dotadas de textos, mapas e fotografías explicativas.

Elaborouse unha cartografía específica na que se inventariaron e caracterizaron os hábitats asociados ás dinámicas intermareais (chairas e marismas), todo o universo de xeofomas recoñecidas, acantilados, areais, dunas, lagoas e humidaes costeiras. E por suposto, acometeuse o estudo da distribución espacial da biota presente no ámbito de estudo, en especial das formas vexetais.

Co mesmo rigor na análise debuxáronse no mapa de usos todos aqueles de evidente xénese antrópica. Neste capítulo xogan un papel destacado os asentamentos e os usos do sistema agroforestal que, non en van, representa 2/3 partes do territorio.

Do mesmo modo cartografáronse os espazos incluídos na Rede de Espazos Naturais Protexidos así como aqueles ámbitos con presenza de taxóns vexetais endémicos, vulnerables ou de distribución reducida, recollidos no Atlas e Libro Vermello da Flora Vasculare Ameazada de España, recoñecibles como Taxóns Prioritarios. A exhaustiva análise da diversidade xeomorfolóxica do litoral galego realizada para este traballo, xunto cos valiosos estudos consultados permitiu identificar toda unha serie de espazos de interese xeomorfolóxico ao longo da xeometría costeira. Do mesmo modo identificáronse os procesos naturais de erosión mariña cartografando a denominada Área de Dinámica Litoral (ADL).

Por outro lado realizouse un traballo de identificación do patrimonio cultural presente no espazo costeiro. Algúns destes elementos merecen unha especial atención pola súa implicación co mar, como é o caso dos faros, o patrimonio etnográfico mariño e os denominados Núcleos de Identidade do Litoral.



Imaxe 9. NIL de Porto de Bares



Así non se recolleron só os elementos declarados BIC senón tamén o abundante patrimonio que achegan antigas fábricas conserveiras, de salgadeira, secadoiros de peixe, carpinterías de ribeira, “muiños de mar”, faros etc., xunto coa riqueza cultural e histórica que achegan os pazos, igrexas e outras edificacións e construcións populares.

Unha das análises máis novidosas acometidas foi a tipificación dos distintos tipos de asentamentos en función da súa relación co modelo de organización do territorio pasado e actual. En Galicia os principais asentamentos urbanos e a maior parte das actividades económicas localízanse xunto á costa, á que están vinculadas moitas das actividades que podemos considerar estratéxicas para a economía galega: pesca, portos ou turismo, entre outras. O resultado é sen dúbida o dunha gran concentración demográfica que, unida aos modelos de desenvolvemento urbano experimentados nas últimas décadas, configuran amplos tramos da costa como un longo e case ininterrompido asentamento lineal xunto ao mar. Para comprender o modelo de ocupación actual procedeuse á caracterización dos asentamentos en distintos grupos:

- a. Asentamento de carácter fundacional e Núcleos de identidade do Litoral
- b. Desenvolvemento periférico
- c. Asentamento funcional
- d. Agregado urbano
- e. Nova agrupación e os ámbitos de recapacitación

As tres primeiras categorías en liñas xerais presentan unha estrutura e funcionalidade urbana ou de asentamento rural, segundo corresponda, mentres que as tipoloxías de agregado urbano e novas agrupacións recollen as manifestacións de modelos de ocupación contemporáneos sen estrutura e elementos de cohesión.

Finalmente, na caracterización das unidades de paisaxe prestouse especial atención ás cuestións perceptivas, xa que na paisaxe xoga un papel fundamental o aprendido, o cultural. Incluíronse neste estudo os elementos máis representativos desde o punto de vista da enerxía do relevo e da exposición visual, identificando os espazos de interese paisaxístico. Tamén se recoñeceron os puntos de observación máis representativos de cada unidade e cada costa.

#### 2.2.4 O modelo de ordenación proposto

A lóxica que subxace á estrutura do modelo é ante todo relacional e non, como estamos acostumados, unicamente zonal. Por este motivo o Plan de Ordenación do Litoral establece unha estrutura composta por distintos elementos que se superpoñen e complementan para poder recoller as particularidades de cada ámbito. Deste modo, o modelo artículase a partir da identificación dunha serie de elementos:

**As Áreas continuas** (Protección Ambiental, Mellora Ambiental e paisaxística e Ordenación) que conseguen un tratamento homoxéneo e coherente do ámbito de xestión.

A *área de protección*, que pode ser intermareal ou costeira, persegue garantir a conservación daqueles valores naturais singulares presentes no territorio costeiro e que constitúen a zona de maior fragilidade.

A segunda das áreas, a de *mellora ambiental e paisaxística*, recolle o territorio entre a área costeira e os primeiros eixes ou espazos que articulan o modelo de organización tradicional, comprendendo a paisaxe litoral máis próxima á costa. É o espazo sometido ás maiores transformacións nas últimas décadas e precisamente por iso a vocación desta categoría é permanecer libre de edificación conformando deste modo o que poderíamos denominar a paisaxe litoral. Por outro lado a *área de ordenación* recolle as planicies costeiras e de transición situadas tras a fronte litoral nas que, na maioría das ocasións, podemos atopar asentamentos ligados visual e/ou funcionalmente ás paisaxes litorais. Ademais nesta zona englobamos as áreas xa urbanizadas en contacto co mar.

Sobre estas áreas de protección continua superpóñense as **áreas descontinuas** compostas polos *corredores* e os *espazos de interese* (Espazos de interese paisaxístico, de interese xeomorfolóxico, de taxóns) e os *Espazos naturais protexidos de Galicia*. Estas supoñen unha regulación que, por un lado preserva a funcionalidade dos sistemas naturais ao dotalos de conectividade, e por outro pon en valor espazos singulares e identitarios das zonas costeiras.

Apoiándonos nos principios de preservación e ampliación da conectividade ecolóxica, como estratexia para garantir a biodiversidade, o Plan identificou unha rede de corredores ecolóxicos apoiándose nos cursos de auga e a súa vexetación de ribeira, así como os espazos adxacentes necesarios para o bo funcionamento dos hábitats de especial valor ecolóxico que os conforman, actuando como garante da citada conectividade entre as áreas costeiras e os espazos interiores de valor ambiental.

Os obxectivos que se perseguen con esta categoría son os de dar continuidade ao resto de Áreas de Protección recollidas, contribuíndo a unha maior funcionalidade e diversidade dos ecosistemas e paisaxes, minimizando a fragmentación provocada por outros usos. Son polo tanto un instrumento de proxecto do territorio que toma como base a conectividade e que permite dotar de lexibilidade ás paisaxes sometidas a intensos procesos de urbanización.

Desde o punto de vista da sustentabilidade fixéanse criterios, principios e normas xerais que posibilitan a adecuación dos plans urbanísticos ao modelo territorial proposto. É dicir, trátase de superpoñer estas capas de información (áreas continuas + áreas descontinuas) de tal maneira que da lectura do documento se poida, por acumulación e relación das determinacións de cada un dos espazos aplicados a un mesmo territorio, ter unha lectura fiel da globalidade de valores que conflúen no mesmo, sen por iso perder a posibilidade de identificar os seus elementos.

### 3 Conclusión

Cremos que estamos dando os pasos axeitados para dirixirnos cara un novo escenario con regras de xogo coñecidas que nos obrigan a re-coñecer o noso territorio coa intención de comprender as súas dinámicas, interaccións e claves evolutivas. Só un cambio de ollada, coa carga ética que leva consigo, permitiranos propoñer solucións para un desenvolvemento máis equilibrado e perdurable sen comprometer recursos e funcións ambientais. Un escenario co-evolutivo, desde os postulados da socio-ecoloxía, que nos integre no sistema e garanta a nosa continuidade no tempo. Esta perspectiva obríganos a xogar coas escalas de análise, desde o xeísmo —macro— ata a máis próxima á nosa experiencia vital, baixo o compromiso da corresponsabilidade individual e colectiva.



Un modelo de ordenación do territorio baseado na gobernanza e participación que leva implícito un constante seguimento do cumprimento dos obxectivos dos distintos instrumentos e, en definitiva, da evolución do estado das variables e elementos considerados estratéxicos, para coñecer o grao de aproximación á máxima eficiencia respecto á ocupación e uso do territorio dunha maneira sostible. A este seguimento e ás consecuentes accións derivadas de dar resposta aos seus resultados é ao que se pode chamar unha xestión dinámica do territorio.

## Bibliografía

- Aguilera Klink, F. e V. Alcántara (eds.) (1994): De la economía ambiental a la economía ecológica. Economía Crítica, 10. ICARIA. Barcelona.
- Benabent, M. (2006): La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de sus prácticas en el siglo XXI. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- Breheny, M.J. (ed.) (1992): Sustainable Development and Urban Form. Pion. London.
- Davoudi, S. (2007): "Territorial cohesion, European social model and spatial policy research". En Faludi, A. (ed.) Territorial cohesion and European Model of Society. Cambridge: Lincoln Institute for Land Policy, pp. 81-104.
- Fernández Durán, R. (1996). Globalización, territorio y población. En MOPTMA (ed.): Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas. Comité Español Habitat II. Madrid.
- Girardet, H. (1990): The metabolism of cities. En Cadman, D. y G. Payne (eds.): The living city: towards a Sustainable Future. Routledge, London & New York: 79-98.
- Goldin, I. y L.A. Winters (eds.) (1995): The Economics of Sustainable Development. Cambridge University Press. Cambridge.
- Gómez Orea, D. (2002): Ordenación Territorial. Ed. Mundi-Prensa. Madrid.
- Goodland, R. (1995): The concept of Environmental Sustainability. Annual review of Ecological Systems, 26: 1-24.
- Hediger, W. (2000): Sustainable development and social welfare. Ecological Economics, 32: 481-492.
- Igeat et al. (2006): Scenarios on the territorial future of Europe. Luxembourg: European Spatial Planning Observation Network.
- Labasse, J. (1987): La organización del espacio. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Lovelock, J.E. (1979). Gaia: a new look at life on Earth: Oxford University Press. Oxford.
- Margalef, R. (1992): Ecología. Editorial Planeta. Barcelona.

- Martín Palmero, F. et al. (2004): Desarrollo sostenible y huella ecológica. Ed. Netbiblo. Madrid.
- Martínez Alier, J. (1999): Introducción a la Economía Ecológica. Rubes. Barcelona.
- Mata, R. e Tarroja, Á. (coords.) (2006): El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Naredo, J.M. e A. Valero (eds.) (1999): Desarrollo Económico y Deterioro Ecológico. Fundación Argentaria. Colección Economía y Naturaleza. Madrid.
- Nel-lo, O. (ed.): Aquí no! Els conflictes territorials à Catalunya. Empúries. Barcelona.
- Plaza, J.I., Romero, J. e Farinós, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa". *Ería*, 61 227-249.
- Pérez Alberti, A. (2000): A paisaxe como sistema: O exemplo de Galicia. En *As Paisaxes de Galicia*. Vol I Ed. Museo do Pobo Galego. Santiago.
- Rees, W.E. (1992): Ecological footprint and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out. *Environment and Urbanization*. 4 (2): 121-130.
- Romero, J. e Farinón, J. (Eds.) (2004): Ordenación del territorio y Desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones. Ed. Trea. Gijón.
- Rueda, S. (1995): Ecología Urbana. Ed. Beta. Barcelona.
- Savard, J.P.L.; P. Clergeau e G. Mennechez (2000): Biodiversity concepts and urban ecosystems. *Landscape and Urban Planning*, 48: 131-142.
- Tarroja, Á e Camagni, R. (coord.) (2006): Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Wackernagel, Mathis e William E. Rees (1996) *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth* Philadelphia, PA, and Gabriola Island, Canadá: New Society Publishers.
- Zoido, F. (2007): "Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política". En Farinós, J. e Romero, J. (eds.): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Universidad de Valencia. Valencia. Pp-19-48.