

URBANISMO E TERRITORIO EN GALICIA: REFLEXIÓNS PARA O FUTURO

Maio de 2006



XUNTA DE GALICIA

ÍNDICE

1. Introducción.....	7
2. Fase de diagnóstico.....	9
3. Propostas sobre liñas de estudo e produción de coñecemento básico en materia de urbanismo.....	19
4. Conclusión.....	23

RESUMO

As reunións do Grupo Interdisciplinario de Urbanismo e Cidadanía (GIUC) responden á dupla necesidade de definir liñas de investigación neste ámbito de estudo e de producir coñecemento básico sobre o que se poida apoiar a adopción de futuras decisións na materia.

Esta tarefa debe realizarse sobre a base dun sólido diagnóstico previo acerca da situación da planificación, da xestión e das políticas urbanísticas en Galicia para, nun segundo momento, cimentar as actividades da EGAP en materia de urbanismo sobre a tríade economía-medio ambiente-sociedade como eixes temáticos básicos.

Desde unha decidida aposta por un enfoque multidisciplinario, este documento de traballo recolle as conclusións básicas alcanzadas polos participantes nas reunións do Grupo Interdisciplinario de Urbanismo e Cidadanía.

INTRODUCCIÓN

O Grupo Interdisciplinario de Urbanismo e Cidadanía da EGAP traballa co **obxectivo derradeiro** de xerar **coñecemento básico sobre o que se apoie a adopción de futuras decisións en materia de urbanismo**, que reflectan a necesidade dun cambio de orientación decidido no ámbito da planificación e da xestión urbanística¹. Con este obxectivo, e en sucesivas reunións, a EGAP xuntou un grupo multidisciplinario de expertos de diferentes ámbitos das ciencias sociais, así como representantes de grupos sociais cun papel destacado nesta área da política:

- Juli Ponce Solé, profesor titular de Dereito Administrativo na Universidade de Barcelona
- Jesús Leal Maldonado, director do Departamento de Socioloxía II (Ecoloxía Humana e Poboación) na Universidade Complutense de Madrid
- Manuel Delgado Ruiz, catedrático de Antropoloxía na Universidade de Barcelona
- Xerardo Estévez Fernández, arquitecto
- Xaquín Álvarez Corbacho, catedrático de Facenda Pública e membro do Consello de Contas de Galicia
- Fernando Jiménez Sánchez, profesor titular de Ciencia Política da Universidade de Murcia
- Ánxel Viña Carregal, economista-urbanista e director de Oficina de Planeamiento SA
- José Otero Pombo, construtor e promotor de Construcciones Otero Pombo SA
- Isabel Fouz Escobero, membro da Comisión de Urbanismo da Confederación Galega de Asociacións Veciñais "Rosalía de Castro"
- Francisco Jarauta Marión, catedrático de Filosofía na Universidade de Murcia
- Anna Alabart i Vila, catedrática de Socioloxía na Universidade de Barcelona
- Antonio Izquierdo Escribano, director da EGAP

¹ Entenderemos por PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA o conxunto de actividades e procesos, normativos ou técnicos, orientados á ordenación da estrutura e aos usos da superficie urbana. Así mesmo, definiremos a XESTIÓN URBANÍSTICA como o conxunto de actuacións orientadas a deseñar e implementar plans e programas que permitan facilitar os diferentes usos da superficie e do espazo urbano.

Estes expertos coincidiron na necesidade de outorgarlle visibilidade a un tema que, como tal, estivo ausente tanto da axenda política dos partidos como da axenda pública local:

- a) Na esfera do político, o urbanismo **non foi incluído** ata o momento nas axendas políticas e públicas dos partidos. A necesidade dunha orientación política definida en materia de planificación e xestión urbanística non parece que fose percibida como tal polos gobernantes ou pola opinión pública.
- b) O urbanismo **tampouco está presente na axenda pública local de Galicia**. O urbanismo só xorde nesta comunidade autónoma como asunto público ao fío da aparición nos medios de comunicación do chamado “feísmo urbanístico”, como patoloxía propia non só da (des)ordenación das cidades, senón tamén da expansión atropelada destas, en clara alusión a un fenómeno baixo o que, en último termo, subxacía un problema de incumprimento da lexislación na materia.

A tarefa suscitada nas reunións do GIUC –como punto de partida da reorientación das actividades de investigación da EGAP– debe comezar cunha robusta **fase de diagnóstico**, que identifique os factores que caracterizan a actual situación das políticas públicas en materia de urbanismo para, nun segundo momento, identificar futuras liñas de investigación que rexan a produción de coñecemento básico na materia.

2. FASE DE DIAGNÓSTICO

Os factores que definen a situación do urbanismo en Galicia poderían resumirse nos seguintes puntos básicos:

1. O crecemento descontrolado da expansión urbana e a conseguinte ruptura da tradicional estrutura territorial galega
2. A inexistencia de temas relacionados coa planificación e coa xestión urbanística nas axendas dos gobernos autonómicos e locais, e as súas diferentes consecuencias
3. A escasa participación pluralista dos actores sociais nos procesos de toma de decisións sobre a materia

2.1. Crecemento descontrolado da expansión urbana e ruptura da estrutura tradicional do territorio

A xuízo de Ánxel Viña, o crecemento descontrolado das cidades en Galicia ten unha expresión moi concreta no territorio, onde se produciu un **esvaeamento das “fronteiras” urbanas** e unha **ruptura do territorio como consecuencia do crecemento espontáneo das periferias**.

O crecemento descontrolado das urbes galegas e o proceso de ruptura do territorio afunde as súas raíces na crise do minifundio e da sociedade rural tradicional. Galicia é herdeira dunha sociedade campesiña que presenta a peculiaridade de que as cidades creceron sobre a base de construír alí onde houbera solo, a cambio do pacto tácito da xeración e da apropiación privada das rendas urbanas resultantes deste proceso construtivo.

A (aparente) falta de alternativas económicas á crise da economía rural converteu o crecemento periurbano nunha vía de escape ao escaso poder adquisitivo que, nalgúns casos, sofre a poboación rural. A revalorización do territorio nos perímetros urbanos aséntase, á súa vez, nun pacto non declarado de tolerancia no manexo da pequena propiedade, que xera un **modelo de cidade “difusa”²**,

² A xuízo de Roca, “(...) unha cidade difusa ten de todo e moito, pero disperso, separado funcionalmente (a universidade, a industria, a residencia, as áreas comerciais, as oficinas, etc. sepáranse fisicamente) e segregado socialmente, unindo as partes a través dunha densa rede de estradas e de medios particulares de transporte privado” [Roca Caldera, J. (2003), “La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?”, en *Ciudad y territorio*, XXXV (135)]. Esta forma de proceder multiplica o consumo de solo, de enerxía e de materiais.

de consecuencias económicas, sociais e de xestión (supostamente) non previstas ou non percibidas. Isto tradúcese na **ausencia de debate sobre temas relacionados coa planificación e coa xestión urbanística nas axendas autonómica e local**. A xuízo de X. Álvarez Corbacho, en Galicia atopámonos con alcaldes que descoñecen qué é a xestión urbanística, de tal forma que a construción urbana funcionou, en boa medida, á marxe do deseño de plans e de programas que permitan especificar os diferentes usos da superficie e do espazo urbano. Iso non elimina a responsabilidade local no incumprimento da legalidade vixente: segundo os resultados da actividade de fiscalización do Consello de Contas, en torno ao 80-85% da actividade construtiva dos concellos fíxose a través de licenza directa, e só un 15-20% de conformidade co plan xeral. A Táboa 1 reflicte que, **dos 315 municipios galegos, só o 27% dispoñen dun instrumento de ordenación urbana (PXOM ou PXOU), mentres que o 73% carecen del**.

Táboa 1. Concellos galegos con instrumentos xerais de ordenación urbanística

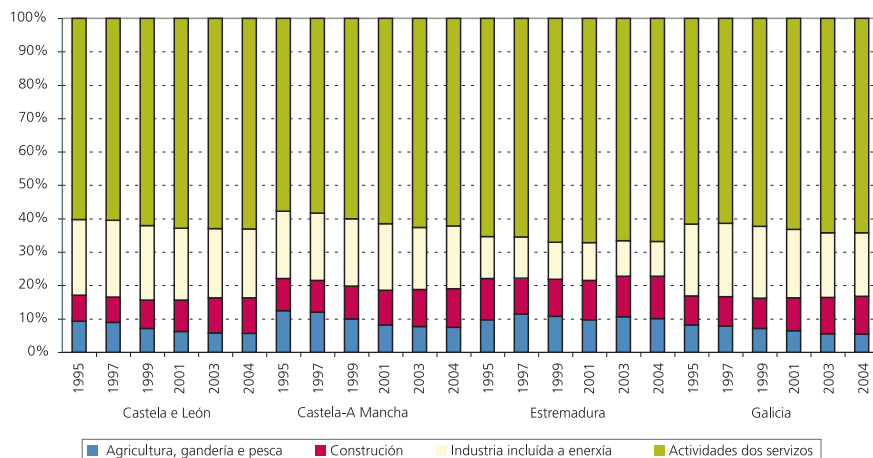
	A CORUÑA	LUGO	OURENSE	PONTEVEDRA	GALICIA	% PLANS XERAIS
PLAN XERAL	32	7	23	23	85	27,0
PXOM	4	3	22	17	70	22,2
PXOU	28	4	1	6	15	4,8
NON PLAN XERAL	62	60	69	39	230	73,0
TOTAL CONCELLOS	94	67	92	62	315	100,0

Fonte: elaboración propia a partir dos datos da Dirección Xeral de Urbanismo (Xunta de Galicia, 2006)³

Ademais, a herdanza da Lei 6/1998 contribuíu a que practicamente todo proceso de construción nas cidades sexa legal: a grandes trazos, todo solo que non sexa obxecto de explícita protección é potencialmente edificable. Aínda máis, Xerardo Estévez indicou que as administracións parecen promover un proceso de crecemento descontrolado a través das súas políticas de obras públicas, de forma que os focos de crecemento construtivo emerxen “a pé de autovía”.

Por outra banda, en opinión de Estévez, ningún partido político parece querer entender o concepto de crecemento controlado das cidades, dada a súa importante participación no crecemento económico. Así, en 2004, arredor do 12% do Valor Engadido Bruto (VEB) en Galicia proveu do sector da construción⁴, tal e como reflicte o Gráfico 1a. Trátase dunha porcentaxe que, con todo, non difire substancialmente do peso que a construción supón no VEB de comunidades autónomas economicamente similares⁵, segundo se desprende do Gráfico 1b.

Gráfico 1a. Evolución do VEB por sectores de actividade e comunidades autónomas (1995-2004)



Fonte: elaboración propia a partir dos datos da Contabilidade Rexional de España, base 1995 (INE)⁶

3 PXOM: Plan Xeral de Ordenación Municipal, conforme á regulación da Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural en Galicia.

PXOU: Plan Xeral de Ordenación Urbana, conforme á denominación establecida na derogada Lei 7/1995, do 29 de xuño, de delegación e distribución de competencias en materia de urbanismo.

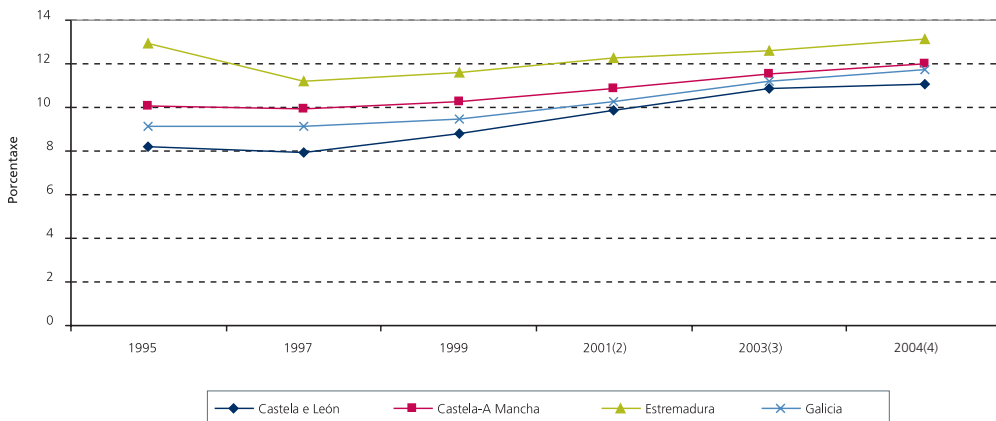
4 Instituto Nacional de Estadística (2005), Contabilidade Nacional de España.

5 A comparabilidade entre as CC.AA. reflectidas no gráfico aséntase en dous indicadores: a distribución do VEB por sectores de actividade (agricultura, gandería e pesca; industria; servizos) e o PIB *per cápita*.

6 Téñase en conta que os datos do INE relativos ao PIB a prezos correntes desde 2001 corresponden a un cálculo provisional.

Por outra parte, o peso da construción no VEB medrou paulatinamente: desde 1995 ata 2004, o Valor Engadido Bruto da construción da nosa comunidade autónoma incrementouse en 2,7 puntos porcentuais, sendo o sector con maior crecemento relativo⁷ –tal e como queda patente no Gráfico 1b–, sen alterar significativamente a distribución porcentual do VEB por sectores de actividade.

Gráfico 1b. Peso da construción no VEB por comunidades autónomas (1995-2004)



Fonte: elaboración propia a partir dos datos da Contabilidade Rexional de España, base 1995 (INE)

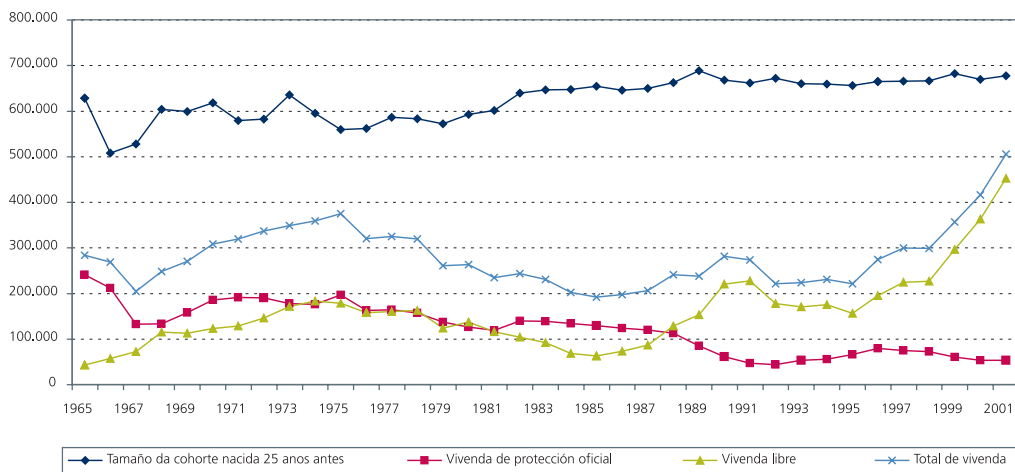
Para rematar, o “inmobiliarismo” que rexe a adquisición de vivenda en España tamén é plenamente aplicable a Galicia, afectando directamente ao modelo de vivenda pública e eliminando a concepción da vivenda como dereito social. A este respecto, pódense ofrecer algúns datos significativos: en España, existen arredor de 2,8 millóns de vivendas baleiras (o 13,9% do total), cifra que no caso galego ascende a 214.000 (o 16,5% do total)⁸. De por parte, no mellor dos casos (País Vasco e Navarra) só un 25% das vivendas que se visaron son de promoción pública⁹.

7 Dito doutro xeito: entre 1995 e 2004, o VEB xerado pola construción experimentou un crecemento do 11,6%, mentres que a súa contribución relativa ao VEB total aumentou durante o citado período nun 33,7%.

8 Instituto Nacional de Estadística (2001), Censo de Poboación e Vivendas.

9 Datos do Ministerio de Vivenda (2005). Datos estimados para vivenda libre a partir de “proxectos visados” polos colexios de arquitectos, excepto nos casos da Comunidade Foral de Navarra e da Rioxa, que facilitan datos de “obras terminadas”. Datos de vivenda de protección oficial inclúe vivendas protexidas de nova construción suxeitas a distintos réximes de protección, promovidas no ámbito de plans estatais de vivenda, vivendas de promoción pública e outros programas de iniciativa autonómica.

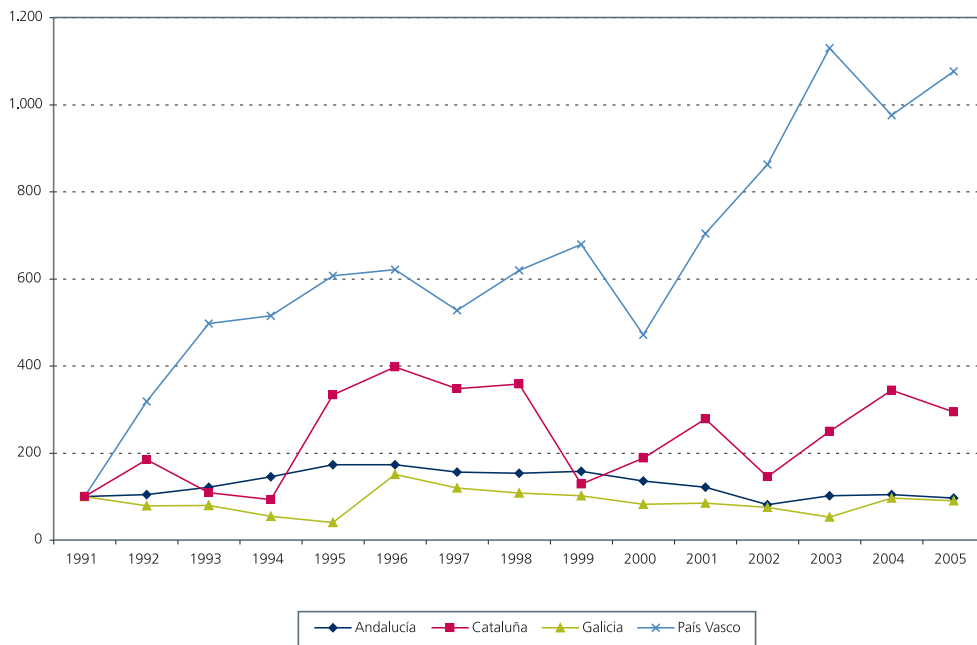
Gráfico 2. Vivenda protexida, libre e tamaño da cohorte nacida 25 anos antes



Fonte: elaboración propia a partir de datos do INE; de Carreras e Tafunell (coords.), *Estadísticas históricas de España vol. I, siglos XIX e XX*, Fundación BBVA, 2005; e do Ministerio de Vivenda (2006)

O Gráfico 2 reflicte que, tomando como idade de referencia da incorporación ao mercado da vivenda os 25 anos, desde 1982 mantense practicamente constante un fluxo de entrada de 650.000-700.000 persoas/ano, o que xera unha demanda que non vai acompañada dun incremento correspondente da oferta no período 1982-1988, especialmente pola escasa oferta de vivenda libre. Con todo, desde 1988 a oferta inmobiliaria total repunta (aínda que con altibaixos), fundamentalmente grazas ao incremento da oferta de vivenda libre, mentres que paralelamente descende a oferta de vivenda protexida.

Gráfico 3a. Evolución da vivenda de protección oficial de Andalucía, Cataluña, Galicia e o País Vasco (1991-2005)



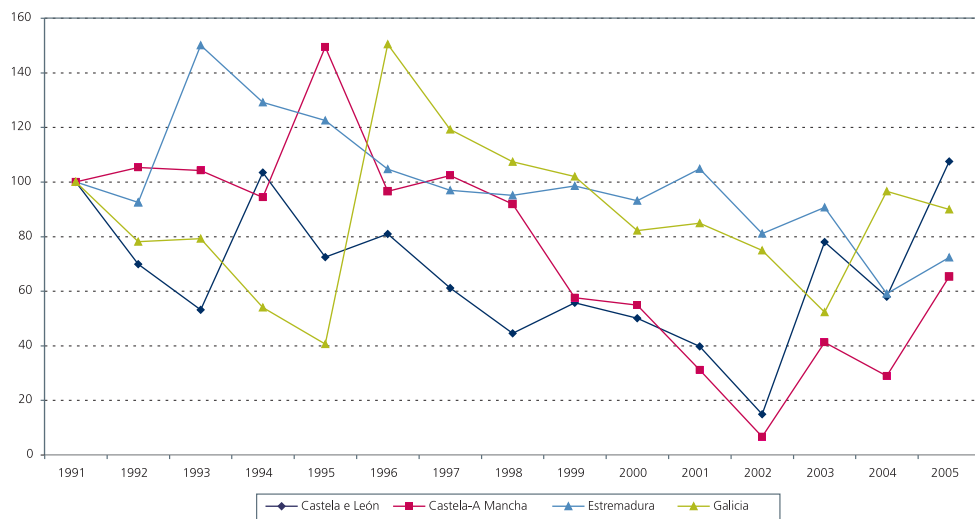
Anos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A.	11.703	12.149	14.169	16.958	20.182	20.251	18.234	17.945	18.473	15.884	14.175	9.475	11.922	12.157	11.279
C.	1.712	3.153	1.862	1.586	5.703	6.798	5.951	6.130	2.189	3.222	4.760	2.492	4.275	5.887	5.039
G.	3.393	2.649	2.688	1.833	1.375	5.104	4.042	3.644	3.460	2.787	2.878	2.541	1.772	3.276	3.050
P.V.	374	1.189	1.858	1.927	2.269	2.322	1.974	2.316	2.539	1.764	2.632	3.225	4.225	3.647	4.025

Gráfico: índices, con 1991 = 100

Táboa: cifras absolutas

Fonte: elaboración propia a partir de datos do INE

Gráfico 3b. Evolución da vivenda protexida en Castela e León, Castela-A Mancha, Estremadura e Galicia



Anos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
C.L.	2.786	1.945	1.479	2.880	2.018	2.253	1.702	1.240	1.553	1.395	1.107	413	2.171	1.614	2.993
C.M.	3.943	4.152	4.106	3.719	5.894	3.806	4.034	3.622	2.268	2.162	1.229	263	1.624	1.138	2.577
E.	2.645	2.447	3.970	3.417	3.240	2.769	2.564	2.515	2.605	2.463	2.771	2.144	2.397	1.563	1.914
G.	3.393	2.649	2.688	1.833	1.375	5.104	4.042	3.644	3.460	2.787	2.878	2.541	1.772	3.276	3.050

Gráfico: índices, con 1991 = 100

Táboa: cifras absolutas

Fonte: elaboración propia a partir de datos do INE

A análise comparada das cifras de vivenda protexida entre comunidades autónomas revela que no período 1996-2002 se produciu un descenso case xeneralizado, aínda que con flutuacións, na promoción de vivenda protexida nas comunidades autónomas analizadas, seguida dunha moderada recuperación da promoción de vivenda pública a partir de 2002. Galicia axústase a este patrón de cambio, do que só se aparta o País Vasco, que ao longo de todo o período experimentou un crecemento da oferta de vivenda pública, proceso particularmente intenso a partir de 2000.

Malia as consecuencias negativas deste modelo de crecemento desordenado da cidade, Ánxel Viña sinalou que o establecemento dun **modelo alternativo de crecemento urbano** en Galicia podería ter consecuencias perversas nun dobre sentido:

1. Na súa xénese, o crecemento descontrolado das áreas periurbanas foi unha resposta espontánea –en tanto que non planificada desde as esferas competenciais pertinentes– ao desleixo político respecto ao dereito á vivenda. A falta de espazo residencial nos núcleos urbanos e a carencia dunha resposta deseñada para o devandito problema provocaron a expansión da actividade urbanizadora fóra dos contornos das cidades, sen ningún tipo de previsión, ante o deixamento dos gobernos autonómicos en materia de provisión de vivenda nun momento de expansión demográfica.
2. No caso galego, a inexistencia dunha resposta reguladora organizada ás necesidades de vivenda urbana, por unha banda, e ás necesidades de capitalización da propiedade rural, por outra, son os factores que deron lugar ao crecemento espontáneo –e, en tanto que tal, desordenado– dos núcleos urbanos. A consideración dun modelo alternativo de crecemento urbano podería poñer en dúbida a táboa de salvación económica máis obvia e inmediata do solo rural galego (tal e como é percibida polos propietarios do solo periurbano), ante a falta dun modelo de sustentación e reorientación da función produtiva agraria (ou de xeración de alternativas económicas) que, ata o momento, non estivo entre as prioridades da axenda política e pública.

2.2. Planificación e xestión urbanística nas axendas autonómica e local e as súas diferentes consecuencias

Aínda que, ata o momento, a escasa sensibilidade –política e pública– cara ás cuestións relacionadas coa planificación e xestión urbanística non son un feito peculiar e diferencial do contexto galego, é imposible negar que, no caso da nosa comunidade autónoma, hai dous factores que se conxugan para apartar a cuestión da axenda pública: por un lado, a creación de rendas e riqueza que este modelo de expansión incontrolada xera; e, por outro, a especial (e/ou excesiva) proximidade entre cidadáns beneficiarios desta dinámica de crecemento económico e o goberno local, favorecida polo alto número de concellos existentes en Galicia (315), e pola proximidade dos cidadáns aos gobernos locais nos municipios de pequeno tamaño¹⁰.

No entanto, como apuntou Xerardo Estévez, non se debe esquecer que as competencias reguladoras en materia de planificación están **en mans do nivel autonómico de goberno**, que tampouco manifestou ata o momento unha vontade explícita de abordar un modelo alternativo de crecemento urbano.

A **desatención cara á planificación e a xestión urbanística** suscita, para os asistentes, **efectos de diversa índole**:

¹⁰ 260 municipios galegos teñen menos de 10.000 habitantes.

1. O efecto máis inmediato deste modelo de crecemento difuso, sinalado por Jesús Leal, é a demanda de proximidade dos servizos e a provisión de redes de transporte, coa conseguinte disposición de medios orzamentarios que iso require. A fórmula xurídica de resposta máis obvia ou inmediata á mencionada necesidade é a **articulación de áreas metropolitanas**, solución que segue deixando sen resposta o crecemento descontrolado de certas áreas netamente rurais, que necesitarían de mecanismos de racionalización para articular a cooperación supra-municipal nestes casos.
2. En segundo lugar, a carencia de vontade xestora deixa fóra da axenda política a necesidade –apuntada por J. Otero Pombo– tanto de **recuperar, rehabilitar e “coser” as cidades, a través de plans e proxectos de revalorización de zonas degradadas**, como de preservar espazos de especial interese ambiental no contorno dos núcleos urbanos.

2.3. Participación pluralista de actores sociais nos procesos de toma de decisións sobre a materia

A desatención ás cuestións urbanísticas nas axendas locais e, en especial, a inexistencia de modelos alternativos de planificación e actuación na cidade poden atribuírse –entre outras causas– á falta dunha **participación pluralista de actores sociais** na conformación de plans e programas relacionados coa planificación e xestión urbanística.

Así, a única participación nas devanditas actuacións, articulada basicamente a través dos trámites de información pública e presentación de alegacións aos PXOM, prodúcese –como indicaron J. Otero Pombo e Ánxel Viña– por parte de actores con fortes incentivos selectivos. Trátase, na súa maioría, de particulares propietarios, construtores e promotores e, en menor medida, de asociacións de veciños.

Os tres factores apuntados nesta fase de diagnóstico (crecemento descontrolado da expansión urbana, ausencia de debate público sobre cuestións urbanísticas e escasa participación de actores sociais nos procesos de toma de decisións sobre a materia) constitúen as bases sobre as que emprender unha aproximación á reorientación das liñas de investigación da EGAP, tarefa que abordamos no seguinte apartado.

3.

PROPOSTAS SOBRE LIÑAS DE ESTUDO E PRODUCCIÓN DE COÑECEMENTO BÁSICO EN MATERIA DE URBANISMO

Calquera orientación para a produción de coñecemento básico en materia de urbanismo debe articularse en torno a unha perspectiva multidisciplinaria que combine os tres eixes básicos do desenvolvemento sustentable: o económico, o social e o ambiental. Desta forma, completárase a visión fundamentalmente xurídico-positiva que caracteriza os estudos públicos da EGAP na materia nestes momentos e, o que aínda resulta máis decisivo, as actuacións de boa parte dos técnicos locais.

Esta tripla perspectiva temática debe ser completada cunha análise da morfoloxía da cidade e dos seus espazos públicos, sen esquecer a necesaria distinción entre urbanismo e produción do espazo urbano, que se dá, a xuízo de Anna Alabart, alí onde existen procesos de transformación do espazo físico en espazo social.

Desde a aposta case unánime por unha reflexión e un diagnóstico sobre o caso galego, estas son as principais achegas temáticas para o desenvolvemento de liñas de estudo e produción de coñecemento básico en materia de urbanismo.

3.1. Análise dos aspectos xurídicos

A produción de coñecemento básico en materia de urbanismo debería partir, a xuízo de Juli Ponce, dun **enfoque innovador na análise dos aspectos xurídicos que, partindo das bases constitucionais e dos dereitos fundamentais e sociais recoñecidos na Constitución**, opte por un enfoque transversal na análise das normas que regulan esta área da política.

Especificamente, o estudo da normativa que regula a materia de urbanismo debe abordarse desde:

1. Unha perspectiva intersectorial e de análise do elenco de dereitos que se relacionan coa materia.
2. Un enfoque comparado que permita o enriquecemento da análise do caso galego desde o punto de vista da xurisprudencia constitucional doutros sistemas políticos (Francia ou EE.UU., entre outros). Esa **conexión entre a planificación e a xestión urbanística e os dereitos fundamentais e sociais** permitirá, ademais, axudar a identificar os grupos sociais gañadores e perdedores afectados polas prácticas e omisións actuais nos procesos de planificación.

O mesmo J. Ponce sinalou que o marco xurídico debe conectarse co dereito á igualdade e, especificamente, co principio de diversidade social que afecta ao mapa urbano e á posibilidade do desenvol-

vemento de accións positivas, en relación co principio de non discriminación aplicado á planificación e xestión urbanística.

Existe outra multiplicidade de temas xurídicos que tamén apuntan ao impacto dos fenómenos migratorios na planificación urbana (por exemplo, os usos relixiosos do solo ou as zonas guetizadas das cidades), que habería que encadrar no marco das especificidades do caso galego.

No plano supramunicipal (e en clara conexión coas competencias autonómicas), non debemos esquecer a potencial notoriedade que os límites e a intervención no desenvolvemento rural poderían ter no caso galego. Nesta liña, o establecemento de análises comparativas entre CC.AA. e o ámbito supranacional achegarían coñecementos ao estudo das especificidades da nosa comunidade autónoma.

Para rematar, parece relevante examinar as organizacións supramunicipais (en concreto, as áreas metropolitanas) e o rol que están chamadas a desempeñar na planificación urbanística, máis aínda ante a posible incapacidade ou inadecuación das deputacións provinciais para dar resposta ás necesidades de oferta de servizos e á chegada de solucións en xestión urbanística, solucións que deberían apuntar á creación de redes supralocais para a prestación de servizos que garantisen a cohesión territorial. Na análise das áreas metropolitanasponse de manifesto a necesidade de distinguir entre o dereito “nos libros” e o dereito “na práctica”, evitando o formalismo na explicación da lei e conectando a lei co deseño e a implementación de políticas públicas, baixo o postulado de que é case imposible deseñar e implementar boas políticas públicas cun mal marco xurídico.

3.2. Análise de aspectos económicos

As reflexións de cariz económico relacionadas coa planificación e coa xestión urbanística deben partir da comprensión de dous feitos fundamentais sinalados por X. Álvarez Corbacho:

- a) A centralidade dos efectos económicos do urbanismo no goberno local, xa que a recadación de tributos e as repercusións patrimoniais da venda do solo público xogan un papel central nos recursos económicos das administracións municipais. Precisamente, a importancia dos efectos económicos do urbanismo garda relación con elementos de compensación interterritorial e prestación homoxénea de servizos que están chamados a ser resoltos pola vía da constitución de organizacións supramunicipais.
- b) A relación entre construción e crecemento económico maniféstase en varios niveis. En primeiro lugar, e como xa se apuntou liñas atrás, a actividade construtiva constitúe un factor de crecente importancia relativa no crecemento do PIB. En segundo lugar, tamén supón unha das fontes de fraude fiscal. Estes tres niveis deberían ser a base de aproximacións económicas na análise da planificación e da xestión urbanística.

Estas consideracións sobre a relación entre a actividade urbanística e as fontes de ingresos dos entes locais foron completadas por Fernando Jiménez, que sinalou que o urbanismo adoita ser unha das áreas máis opacas na xestión dos gobernos locais. Aparece así unha fonte potencial para a aparición de prácticas clientelares e un obstáculo ao sometemento da acción de goberno a criterios de transparencia e rendición de contas, como foi sinalado reiteradamente en diversos contextos por organismos internacionais.

3.3 Análise de cuestións ambientais

A relación entre protección ambiental, desenvolvemento sustentable e planificación urbanística parece fóra de todo cuestionamento. Dentro do desenvolvemento de liñas de investigación e coñecemento básico na materia, debería incidirse na necesidade de:

1. Dotar os técnicos locais dos coñecementos necesarios para incluír transversalmente as consideracións ambientais nos procesos e procedementos de xestión urbanística. Iso supón introducir os custos do uso dos recursos naturais no deseño de políticas locais e, xa que logo, apostar decididamente por un enfoque real de políticas locais baseadas no principio de sustentabilidade ambiental.
2. Producir coñecemento, tanto a curto como a medio prazo, que reflicta o impacto das regulacións e da lexislación ambientais na planificación urbanística a través de figuras tales como a Lei do ruído ou a avaliación de impacto estratéxico.

3.4. Planificación urbanística, sociedade e espazo público

Dos tres alicerces básicos sobre os que debe pivotar a produción de coñecemento básico en materia de urbanismo, a relación entre urbanismo e sociedade é, probablemente, o menos desenvolvido. A multiplicidade de tipoloxías e conceptos deseñados polas ciencias sociais para definir a produción do urbano e do espazo público non terminan de capturar a complexidade dun espazo, a cidade, cada vez máis polimórfico e inintelixible nos seus modos de crecemento e expansión, unha situación na que o concepto de cidade perdeu, en opinión de F. Jarauta, capacidade designativa.

Malia as múltiples patoloxías que afectan aos procesos de expansión urbanística descontrolada, no caso galego, as cidades difusas que resultan destes procesos parten, a xuízo de Anna Alabart, dunha posible vantaxe competitiva en termos económicos e sociais, que atoparían o seu exemplo nos dous espazos metropolitanos de Vigo e da Coruña.

En opinión de Anna Alabart, en modelos de produción posfordista, as pautas de produción industrial e a acumulación de coñecementos especializados en contornos xeográficos dispersos e, con todo, dotados de servizos urbanos, sitúa a territorios con esta morfoloxía e características nunha situación de vantaxe económica competitiva, xa que posúen as bases para facilitar actividades baseadas na innovación produtiva, sen verse afectados polas patoloxías propias das cidades dispersas, isto é, daquelas nas que a expansión do espazo físico veu acompañada da desaparición do espazo público. En opinión de Alabart, este non é o caso galego, onde parece que se seguiron mantendo as pautas de relacións sociais no territorio que converten un espazo físico en espazo público, e como tal, en xermolo das relacións de cidadanía.

Porén, a produción do urbano e dun espazo público recoñecible como tal pola poboación galega non é un proceso exento de complexidade. Por unha banda, o groso da actividade económica e da poboación cualificada concéntrase no eixe costeiro, cada vez máis desvinculado das zonas interiores. Este afastamento implica consecuencias ulteriores e aínda non suficientemente analizadas en termos da concepción do espazo público en contornos urbanos e rurais.

Doutra banda, a dispersión da poboación en contornos periurbanos suscita en Galicia, como noutros contextos, dous problemas adicionais, o primeiro deles relacionado co **abandono do concepto de individuo-cidadán e a súa substitución polo concepto de individuo-consumidor de servizos**. A xuízo de A. Alabart, en espazos xeográficos difusos, a función do cidadán tamén queda esvaecida,

xa que o individuo poderá escoller entre exercer ou non os seus dereitos de cidadán nunha das localidades da área, dificultándose en calquera caso a construción de relacións de cidadanía. Fronte a tal exercicio, a centralidade e visibilidade do individuo consumidor de servizos (transporte, lecer, sanidade, educación) emerxe cunha visibilidade indubidablemente maior.

O segundo problema, intimamente relacionado co primeiro, conecta unha vez máis coa omisión das cuestións urbanísticas nas axendas locais e, en especial, coa carencia de modelos alternativos de planificación e actuación na cidade. Segundo X. Álvarez Corbacho, non existe un axuste entre as demandas do cidadán e os bens e servizos producidos polos entes locais, o que, en certa medida, se debe á falta dunha **participación pluralista de actores sociais** na conformación de plans e programas relacionados coa planificación e coa xestión urbanística e con outras políticas locais.

O mencionado nesgo participativo puxo de manifesto a necesidade de engadir á posible **axenda de investigación da EGAP** tres cuestións de crucial importancia para a comprensión dos procesos de planificación urbanística, ordenación do territorio e protección do medio ambiente:

1. A necesidade de examinar empiricamente a eficacia dos **instrumentos de participación cidadá** na materia (procesos consultivos da Axenda Local 21, procesos de información pública dos PXOM, regulamentos orgánicos en materia de participación cidadá e Consello Social da cidade en grandes municipios).
2. A necesidade de examinar **a estrutura de incentivos selectivos dos diferentes actores das redes da política** que conforman o proceso decisorio e de implementación de políticas públicas na materia.
3. A oportunidade de **analizar comparativamente os procesos decisorios en torno ao deseño e á adopción de decisións nesta área da política**, tanto no noso sistema político como noutros.

4. CONCLUSIONES

A produción de coñecemento básico en materia de urbanismo e desenvolvemento de liñas de investigación multidisciplinares na materia constitúen bases sobre as que articular un cambio no escenario desta área da política, ademais dunha oportunidade para outorgarlle visibilidade a un tema que, como tal, estivo e segue estando ausente da axenda política dos partidos e da axenda pública local.

Esta xeración de coñecemento require dunha robusta fase de diagnóstico sobre a **situación da área de política** na nosa comunidade autónoma, situación sobre a que se poden avanzar algunhas características:

1. O crecemento espontáneo das cidades provocou un esvaecemento das fronteiras urbanas alentado pola laxitude normativa, pola xeración de rendas como factor de ingreso das precarias economías rurais nas zonas periurbanas, e pola necesidade de darlles saída ás demandas de solo residencial, ante a falta dunha resposta por parte das autoridades locais e autonómicas que regule e planifique as devanditas demandas.
2. Esa falta de resposta planificada é un indicador da ausencia do urbanismo nas axendas local e autonómica ata o momento, ausencia que está chamada a ter consecuencias de diversa índole, entre as que se poden avanzar as necesidades de provisión de infraestruturas, transporte ou servizos.
3. Este crecemento espontáneo da cidade non está acompañado dunha participación pluralista de actores sociais na conformación de plans e programas relacionados coa planificación e coa xestión urbanística, afectada así de certa opacidade e nesgo a favor de quen goza de fortes incentivos selectivos nesta área.

Sobre a necesidade de afondar nesta fase de diagnóstico, a configuración de liñas de investigación e produción de coñecemento básico en materia de urbanismo debería partir dun enfoque decididamente pluridisciplinario sustentado nos seguintes eixes:

1. A visión xurídica que na actualidade caracteriza os estudos de urbanismo debe entroncar coa análise da materia no propio sistema de fontes, conectando a análise do urbanismo cos dereitos fundamentais e sociais recoñecidos na nosa Constitución e enriquecéndose a través da análise comparativa da nosa lexislación coa lexislación e xurisprudencia doutros sistemas políticos. A análise xurídica tampouco debe esquecer o estudo das fórmulas organizativas supramunicipais nin o papel que están chamadas a desempeñar na planificación e na xestión urbana.

2. As reflexións de carácter económico relacionadas co urbanismo deben partir da centralidade dos efectos económicos do urbanismo para o goberno local, efectos que gardan unha estreita relación coa necesidade de dispoñer de mecanismos de cooperación supramunicipal para a prestación homoxénea de servizos.
3. A concepción do “urbanismo sustentable” pasa por desenvolver os coñecementos e ferramentas necesarias para integrar transversalmente as consideracións ambientais na xestión urbanística.
4. O deseño e a implementación de políticas locais relacionadas co uso do espazo deberían capitalizar as vantaxes competitivas dun espazo difuso que, como o galego, parece combinar o potencial para acomodar coñecementos orientados ao desenvolvemento de actividades económicas especializadas xunto coas relacións sociais que garanten a percepción dese espazo difusamente urbanizado como espazo público.
5. Paralelamente, o nesgo participativo que afecta á conformación de políticas urbanísticas e á sobredemanda á que están sometidos os municipios esixe abordar o estudo de procesos decisórios en torno ao deseño e á implementación de políticas nesta área, así como a estrutura de incentivos dos actores implicados no proceso e as percepcións do conxunto da poboación acerca do urbanismo.



Escola galega de
administración
pública



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA