

# PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA EN GALICIA

## LOS RETOS INVISIBLES QUE NOS ACECHAN

SONIA FREIRE TRIGO

*En su obra “Permanence and Change” (1935), Kenneth Burke incluía una frase que se ha convertido en una recurrente expresión inglesa: “A way of seeing is also a way of not seeing” (p.70). De este modo sencillo y conciso, Burke explicaba cómo el mundo que nos rodea no sólo se compone de aquello que vemos y visibilizamos sino también de aquello que no visibilizamos, bien porque no lo vemos o bien porque no queremos verlo. En mi opinión, podríamos describir el planeamiento de modo similar: como una actividad que, mediante un ejercicio de visualización, describe una realidad territorial para ordenarla, pero habitualmente deja invisibles aquellos factores que no considera relevantes o que desconoce. En este artículo me gustaría reflexionar brevemente sobre las implicaciones que tienen para la ordenación territorial de Galicia invisibilizar la función de la gobernanza, y en concreto el papel que el sector privado juega en la misma.*



Vigo y su periferia difusa. (Foto de la autora).

### ***¿Dónde está el sector privado?***

A finales de octubre de 2023 tuvo lugar el XI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) en Gijón. La Mesa 7, en el último día del congreso, se centraba en el siguiente tema: “Políticas para Ordenación del Territorio. ¿Qué papel para el sector privado?”. Las ponencias y el debate posterior se centraron en la descripción de los diversos instrumentos de ordenación territorial aplicados en las autonomías representadas en la mesa, así como en las dificultades de coordinación entre dichos instrumentos y la planificación urbanística. Sin embargo, no se mencionó una sola vez a los agentes privados o el papel que estos juegan o podrían jugar en el desarrollo de los objetivos de dichos instrumentos territoriales. En vez de eso, la discusión se centró sobre la capacidad real de los planes sectoriales para mediar en el desarrollo de nuevas actividades a nivel municipal, y como ejemplo se habló de los parques eólicos en los suelos rurales y protegidos. Así, la buena ordenación territorial se presentaba como

un ejercicio puramente técnico, de buen diseño y de buena coordinación administrativa, obviando su dimensión política (esto es, de debate social, negociación y toma de decisiones). La invisibilización de la gobernanza como elemento clave de la ordenación del territorio daba lugar a la invisibilización del sector privado como agente fundamental en su desarrollo.

### ***La ordenación territorial en Galicia***

Las primeras directrices de ordenación del territorio (DOT) gallego se aprobaron definitivamente el 22 de febrero de 2011, unos quince años después de que se hubiese aprobado la primera Ley de Ordenación del Territorio de Galicia (Ley 10/1995). En contraste con la extensa y detallada descripción del sistema de asentamientos visualizado en las DOT, el análisis de la realidad socioeconómico que lo soporta es bastante breve. Habla de una población envejecida con una tasa de reposición cada vez menor, y una economía cada vez más dependiente del sector servicios, que representa el 60% de toda la actividad. El análisis por-

menorizado de los tres sectores económicos no se realiza de forma sistemática sino que las DOT se limitan a visualizar lo ya existente y sugerir dinámicas a reforzar o mitigar. Se habla así de la necesidad de reestructuración parcelaria en el rural para fomentar las actividades productivas primarias, sin entrar en mucho más detalle sobre qué otras barreras hayan podido incidir en el declive de este sector. El sector secundario se describe de forma un poco más ordenada las actividades productivas que en ella se engloban (pp.69-74). Si bien las DOT establecen una jerarquía de asentamientos industriales, no incluyen líneas claras de planificación territorial para cada uno de ellos. Finalmente, el relevante sector terciario carece de descripción detallada. La rama más productiva de la economía gallega se visualiza en las DOT en una sola página (p.53). Se reconoce el sector de la construcción como la actividad económica más relevante, pero no hay referencia alguna al sector inmobiliario mientras que la actividad turística se describe como casi anecdótica. Para este sector terciario, las DOT no incluyen directriz alguna, de-

jando en manos de los municipios y el mercado (aunque sin decirlo explícitamente) su gestión y desarrollo territorial.

Este brevísimo e incompleto repaso de las DOT ilustra sin embargo la escasa consideración que los mecanismos de gobernanza tienen en la planificación territorial, una actividad que se entiende y manifiesta como un ejercicio técnico de visualización. La descripción socioeconómica a través de sus manifestaciones físicas en el territorio invisibiliza a los agentes responsables de dichos 'productos territoriales'. Al no haber un análisis de dichos actores es imposible ver la variedad de sus intereses y estrategias de actuación, por lo que resulta imposible establecer directrices adecuadas que regulen su impacto en el territorio. La falta de análisis del sector inmobiliario y turístico es un claro ejemplo de este problema.

El auge de las viviendas destinadas a alojamiento turístico en los dos últimos años ha tensionado los ya precarios modelos de asentamiento descritos en las DOT, sobre todo en las zonas costeras<sup>1</sup>. A



Desembocadura del Río Miñor con Baiona al fondo (Foto de la autora).

pesar de su gran incidencia territorial, la regulación de este fenómeno no se ha producido desde la Consellería de Ordenación del Medio Ambiente, Territorio y Vivienda (anteriormente de Infraestructuras), sino que se ha ido gestionando desde la normativa sectorial turística de Galicia<sup>2</sup>, clarificando qué se considera o no vivienda turística y cómo regular su actividad. Si bien estas medidas son necesarias no son suficientes, pues no son capaces de regular las presiones territoriales desiguales de dichas actividades turísticas, especialmente en las zonas costeras. El análisis meramente espacial de este sector en las DOT hizo imposible prever el impacto territorial que sus nuevos agentes económicos (como las plataformas AirBnB) tendrían en los años siguientes. Algo similar sucede con el sector inmobiliario. La ausencia de análisis de los diversos actores que confluyen en este sector hace imposible anticipar los efectos territoriales de sus estrategias de negocio. Así pues, vemos cómo Galicia se está convirtiendo en un nuevo destino de inversión inmobiliaria extranjera, que busca mercados menos saturados que los de Madrid, Barcelona y las zonas del Mediterráneo<sup>3</sup>. El problema de esta inversión extranjera es que llega tras años de casi nula construcción de vivienda protegida y un limitado desarrollo de vivienda libre<sup>4</sup>, resultando en una subida considerable de los precios de alquiler en las áreas de mayor demanda inversora. En conclusión, vemos cómo las cambiantes dinámicas socioeconómicas del territorio gallego desbordan la capacidad organizadora de instrumentos tradicionales de ordenación territorial como las DOT. Sin espacios en el planeamiento para mantener un debate continuado entre los distintos agentes sociales, la ordenación se vuelve obsoleta casi en cuanto ve la luz.

### Reflexiones finales

Entender el espacio territorial requiere ir más allá de lo material, de lo que podemos ver y representar, para adentrarse en las relaciones sociales que producen dicho espacio y en él conviven. Como ya explicaba Henri Lefebvre en los años 70, «El

espacio (social) es un (producto) social» (Lefebvre, 2013:86)<sup>5</sup>. Sin entender quiénes son los agentes sociales que intervienen en el territorio, sus motivaciones, escalas y estrategias de intervención, no podremos establecer modelos de gobernanza adecuados que permitan ordenar el territorio de una forma sostenible e inclusiva.

Galicia cuenta desde 2021 con una nueva Ley de Ordenación del Territorio (la Ley 1/2021, de 8 de enero) y está trabajando desde entonces en la redacción de su nueva Agenda 2030. En el trabajo están colaborando el Colegio de Arquitectos de Galicia, ONU-Habitat, y la Fundación Ría (organización sin ánimo de lucro dirigida por David Chipperfield). En este sentido, parece haber una mayor disposición para el diálogo entre la administración autonómica y otros agentes sociales. Habrá que esperar un poco más para saber hasta qué punto esta apertura inicial resulta en un modelo de planeamiento que incluya modelos de gobernanza adecuados para poder enfrentar los cambios y retos territoriales futuros.

### Notas

1. Faro de Vigo, 6 enero 2024: <https://www.farodevigo.es/galicia/2024/01/06/viviendas-turisticas-disparan-galicia-pese-96596543.html>
2. Decreto 12/17 de 26 de enero: [https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2017/20170210/AnuncioG0244-020217-0002\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2017/20170210/AnuncioG0244-020217-0002_es.html)
3. Engel & Völkers (2023): <https://www.engelvoelkers.com/es-es/espagna/blog/informe-mercado-2022-españa-andorra/>
4. Praza.gal (2023): <https://praza.gal/politica/o-pp-suspendeu-ao-chegar-a-xunta-un-plan-para-construir-37000-vivendas-protexidas-que-lle-quedara-feito>
5. Lefebvre, H. (2013) [1974] *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

### NOTA SOBRE LA AUTORA

Sonia Freire Trigo es arquitecta por la Universidad de la Coruña y doctora en urbanismo por la University College London (UCL), dónde trabaja como profesora titular en la *Bartlett School of Planning*, en la que además ejerce como directora del programa Máster de Regeneración Urbana. Sus líneas de investigación se centran fundamentalmente en la gobernanza y gestión de procesos de regeneración urbana, poniendo especial atención a las interacciones entre el planeamiento, los mercados y las políticas de suelo.