



# Foro Territorio Rural Resiliente

SANTIAGO DE COMPOSTELA 28/05/26

**Ordenación de usos e planificación rural**

**Acta 2ª xuntanza. 30/04/2026**

*Coordina: Laboratorio do Territorio*

ORGANIZA



Fundación  
Juana de Vega

USC LABORATE  
LABORATORIO DO TERRITORIO

COLABORA



FUNDACIÓN  
ROBERTO RIVAS



COLEXIO  
PROFESIONAL  
DE XORNALISTAS  
DE GALICIA

**RIA**

## Contido

1. Benvida e introdución .....	3
2. Presentación das persoas participantes .....	3
3. Presentación dos resultados da primeira xuntanza e síntese das respostas ao cuestionario previo.....	3
<b>4. Resultados: liñas estratéxicas e medidas para a ordenación dos usos agroforestais e a planificación rural .....</b>	<b>5</b>
ANEXO I. ACHEGAS RECOLLIDAS A TRAVÉS DO CUESTIONARIO.....	26
ANEXO II. RESUMO DAS CONCLUSIÓNS DAS MESAS DE TRABALLO .....	58
1.1. Resumo da mesa de traballo sobre a Medida 1.1. <i>Poner en marcha mecanismos para asegurar la coordinación y coherencia de las diferentes normativas relativas a la regulación de los usos agroforestales</i> .....	58
1.2. <i>Resumo da mesa de traballo sobre a medida 1.3. Mellorar a axilización e transparencia na aplicación da normativa</i> .....	60
1.3. Resúmen da mesa de traballo da Medida 2.2. <i>Definición dos obxectivos da planificación rural</i> .....	63
1.4. Resúmen da mesa de traballo sobre la medida 3.2 <i>Garantir a gobernanza territorial</i> 66	
1.5. Resúmen de la mesa de trabajo sobre la medida 4.3 <i>Aplicar instrumentos para a planificación integrada</i> .....	69

**Data: 30 de abril de 2026**

**Horario: 16:00 – 19:00 h**

**Lugar: Sede do IBADER (Campus Terra, Lugo)**

**Coordina: Laboratorio do Territorio**

## 1. Benvida e introdución

A xuntanza foi xestionada por Inés Santé, profesora titular da USC, quen deu a benvida ás persoas participantes, sobre todo ás novas incorporacións á mesa e lembrou o enfoque do traballo da mesa no marco do Foro Territorio Rural Resiliente. Expúxose que o Foro Territorio Rural Resiliente é unha iniciativa independente promovida pola Fundación Juana de Vega e o Laboratorio do Territorio da Universidade de Santiago de Compostela, coa colaboración da Fundación RIA, da Fundación Roberto Rivas e do Colexio Profesional de Xornalistas de Galicia.

## 2. Presentación das persoas participantes

Realizouse unha rolda de presentación das persoas asistentes, cunha breve intervención das novas persoas participantes.

<b>Nome</b>	<b>Apelidos</b>	<b>Entidade á que representa</b>
Emilio	Díaz Varela	Universidade de Santiago de Compostela
Alberte	González Vázquez	Gabinete de Arquitectura e Urbanismo-GAU
Valerio	González Somoza	Eido Arquitectura
Ángeles	Santos	Universidade da Coruña
Francisco J.	Sánchez Larruga	Universidade da Coruña
Xavier	Simón	Universidade de Vigo
Enrique	Seoane	Universidade da Coruña
Margarita	López	Asociación Forestal de Galicia

## 3. Presentación dos resultados da primeira xuntanza e síntese das respostas ao cuestionario previo

Presentouse un resumo das principais achegas e resultados alcanzados na primeira xuntanza da mesa, así como unha síntese das respostas recollidas a través do cuestionario enviado á semana previa á xuntanza. A través deste cuestionario as persoas participantes puideron puntuar cada unha das liñas estratéxicas e medidas propostas, que foron derivadas do resultado da primeira xuntanza, así como desenvolver cada unha destas medidas e propoñer outras novas. As respostas completas ao cuestionario poden consultarse no Anexo I.

A continuación preséntanse os resultados da priorización das medidas.

## **LIÑA ESTRATÉXICA: 1. Mellora da coordinación e coherencia do marco normativo e institucional**

<b>MEDIDA:</b> 1.1 Poñer en marcha mecanismos para asegurar a coordinación e coherencia das diferentes normativas relativas á regulación dos usos agroforestais	8.3
<b>MEDIDA:</b> 1.2 Garantir a seguridade e estabilidade xurídica	7.8
<b>MEDIDA:</b> 1.3. Mellorar a axilización e transparencia na aplicación da normativa	8.3
<b>MEDIDA:</b> 1.4. Poñer en marcha mecanismos para garantir a aplicación efectiva das leis e a reposición da legalidade	7.7
<b>MEDIDA:</b> 1.5. Establecer mecanismos de avaliación das leis e da normativa	8.0

## **LIÑA ESTRATÉXICA: 2. Ordenación integral do territorio agroforestal**

<b>MEDIDA:</b> 2.1. Aplicación de instrumentos que permitan a planificación conxunta a escala supramunicipal de usos agrícolas, gandeiros e forestais. Aprobación do Catálogo de solos agropecuarios e forestais como instrumento básico da ordenación do solo rústico	8.0
<b>MEDIDA:</b> 2.2. Definición dos obxectivos da planificación rural, nos que se establece o territorio obxectivo en termos de uso do solo. Definir explicitamente o modelo agroalimentario, incluíndo modelos agroecolóxicos, que se quere promover. Garantir a dispoñibilidade de SAU	8.0
<b>MEDIDA:</b> 2.3. Adaptar a ordenación a tipoloxías e ámbitos territoriais específicos	8.0
<b>MEDIDA:</b> 2.4. Inclusión na ordenación dos servizos ecosistémicos	7.7
<b>MEDIDA:</b> 2.5. Considerar o risco de incendio forestal na planificación agroforestal	9.4
<b>MEDIDA:</b> 2.6. Mellorar a coordinación da planificación agroforestal co planeamento urbanístico para garantir a protección das mellores terras agrícolas	7.5
<b>MEDIDA:</b> 2.7. Planificar os usos e especies forestais nos terreos forestais	7.1
<b>MEDIDA:</b> 2.8. Mellorar a dispoñibilidade de información actualizada sobre o territorio rural que facilite a toma de decisións. Desenvolver sistemas de xestión territorial baseados en datos dinámicos	8.9
<b>MEDIDA:</b> 2.9. Garantir a execución dos plans mediante o seu seguimento e xestión	6.7
<b>MEDIDA:</b> 2.10. Acadar unha implantación áxil dos plans, que facilite a súa adaptación ás dinámicas territoriais	6.2

## **LIÑA ESTRATÉXICA: 3. Gobernanza territorial e participación pública con incidencia real na ordenación agroforestal**

<b>MEDIDA:</b> 3.1. Asegurar a participación das persoas propietarias, o sector agrario, os colectivos ambientalistas e os restantes axentes sociais na planificación agroforestal	8.6
--	-----

---

**MEDIDA:** 3.2. *Garantir a gobernanza territorial: establecer mecanismos de coordinación entre administración, propietarios, agricultores, silvicultores, comunidades locais, comunidades de custodia do territorio, colectivos ambientalistas e outros actores implicados na xestión do territorio* 8.9

---

**MEDIDA:** 3.3. *Poñer en marcha procedementos que aseguren a incorporación dos resultados dos procesos participativos na toma de decisións e nas propostas de ordenación* 8.6

---

**MEDIDA:** 3.4. *Poñer en marcha medidas de formación e concienciación sobre a necesidade de planificación e xestión do territorio rural. Reforzar o papel das comunidades locais na custodia do territorio. Pedagogía dirixida aos propietarios sobre os usos e oportunidades da terra* 7.4

---

#### **LIÑA ESTRATÉXICA: 4. Planificación integrada do territorio rural**

---

**MEDIDA:** 4.1 *Establecer unha definición e delimitación de tipoloxías de zonas rurais* 7.5

---

**MEDIDA:** 4.2. *Establecer un modelo territorial obxectivo* 7.4

---

**MEDIDA:** 4.3. *Aplicar instrumentos para a planificación integral dos asentamentos rurais e do solo rústico, que sirvan de base para a coordinación das planificacións sectoriais* 7.7

---

Debido á imposibilidade de tratar todas as medidas na xuntanza, seleccionáronse para o traballo nas mesas, as seis medidas con maior puntuación, das que finalmente puideron estudarse cinco. No Anexo II preséntase un resumo das conclusións obtidas nas mesas de traballo para cada unha destas seis medidas mediante a transcripción da gravación da converso e o seu resumo empregando unha aplicación de intelixencia artificial.

## **4. Resultados: liñas estratéxicas e medidas para a ordenación dos usos agroforestais e a planificación rural**

A Lei 11/2021, do 14 de maio, de recuperación da terra agraria de Galicia contén xa gran parte dos instrumentos necesarios para abordar os retos e liñas estratéxicas propostos —Catálogo de solos agropecuarios e forestais, polígonos agroforestais, polígonos cortalumes, aldeas modelo, Banco de Terras, Banco de Explotacións—, pero o seu desenvolvemento efectivo atópase aínda nunha etapa incipiente. Por iso, a prioridade non debe ser xerar un novo marco normativo, senón consolidar e aplicar de forma sostida no tempo o existente, asumindo que a transformación do territorio é un proceso de décadas, o que fai necesario un compromiso ou pacto sobre o territorio rural que garanta a estabilidade destas políticas fronte a cambios políticos.

Xa no ano 2018 o Ditame da Comisión especial do Parlamento de Galicia que estudou os incendios de 2017 —aprobado por consenso parlamentario en 2018— contiña 22 recomendacións especificamente referidas á ordenación dos usos agrarios, á mellora do coñecemento da propiedade e á mobilidade das terras produtivas, e fixou prazos concretos de execución que están sistematicamente incumpridos: o Catálogo de solos agropecuarios e forestais tiña que aprobarse antes de finalizar 2020 (recomendación 64), o refundimento normativo en materia de incendios antes do 1 de xaneiro de 2019 (recomendación 11), o desenvolvemento regulamentario das Leis

7/2012 e 4/2015 antes do 31 de decembro de 2020 (recomendación 12), e a Comisión de simplificación normativa debía presentar conclusións antes do 30 de xuño de 2019 (recomendación 9).

Debe destacarse que o devandito Ditame obtivo un apoio parlamentario significativo, o que conduce a convicción de que se pode acadar un acordo estrutural —un verdadeiro «pacto de país» sobre o territorio rural— que garanta a continuidade das políticas públicas máis aló dos cambios no goberno e que establezca o marco normativo. O **Ditame da Comisión especial do Parlamento de Galicia sobre os incendios de 2017 ofrece, dende hai sete anos, o consenso político sobre o que hai que facer**. O reto é a súa aplicación: dar estabilidade a este marco, capacidade real de aplicación, asignación de recursos, cumprimento de prazos e avaliación rigorosa dos resultados.

## **LIÑA ESTRATÉXICA 1. MELLORA DA COORDINACIÓN E COHERENCIA DO MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL.**

Esta liña da resposta ás dificultades existentes na xestión administrativa e territorial do medio rural, así como aos problemas derivados da excesiva complexidade normativa, da falta de coordinación institucional e da deficiente aplicación da lexislación vixente. A regulación dos usos do solo rural materialízase mediante un encaixe complexo entre a Lei 2/2016 do solo, a Lei 7/2012 de montes, a Lei 11/2021 de recuperación da terra agraria, a Lei 21/2013 de avaliación ambiental e as sucesivas leis de medidas fiscais e administrativas que modifican as anteriores cada pouco tempo. Este marco normativo resulta complexo mesmo para o persoal responsable da súa aplicación e xera unha inestabilidade xurídica que prexudica tanto ás administracións públicas como as persoas propietarias e aos produtores activos. A coordinación entre as diferentes normas que regulan os usos agroforestais require non só unha maior coordinación interadministrativa, senón tamén unha maior coherencia interna do propio marco legal.

Neste sentido, o Ditame do Parlamento de 2018 xa sinalaba expresamente que *«esta ordenación do territorio non implica máis lexislación nin máis normativa, necesariamente, basta con aplicar os instrumentos xa establecidos na lexislación actual»*

***Medida 1.1. Mecanismos para asegurar a coordinación e coherencia das diferentes normativas relativas á regulación dos usos agroforestais e garantir a seguridade e estabilidade xurídica.***

Esta medida propón avanzar cara a un enfoque transformador na planificación e regulación dos usos agroforestais, superando dinámicas tradicionais e avanzando cara a enfoques máis integrados e participativos. Máis aló de fórmulas organizativas concretas, resulta necesario xerar novos marcos de coordinación institucional que permitan articular políticas territoriais coherentes entre as distintas escalas administrativas e os diversos ámbitos de intervención. Así mesmo, cómpre dotar de estabilidade ao marco legal para permitir o desenvolvemento e aplicación efectiva da normativa e dispoñer de tempo suficiente para validar a súa eficacia.

### **ACCIÓN 1. CREACIÓN DUN ÓRGANO OU COMITÉ COORDINADOR**

Resulta fundamental a existencia dun **órgano coordinador** das diferentes lexislacións que inciden sobre os usos agroforestais, no que participen expertos en cada unha das normativas e representantes dos departamentos administrativos competentes, así como os axentes destinatarios e implicados na súa aplicación. Este órgano debería encargarse de avaliar cada nova disposición normativa ou modificación lexislativa. As persoas expertas na lexislación correspondente deberían elaborar un estudo sobre as implicacións de cada modificación normativa sobre o resto do marco

regulador, co obxecto de asegurar a coordinación e coherencia entre elas. Así mesmo, debería asegurarse a participación pública neste órgano e a representación equilibrada de todos os axentes vinculados á xestión dos usos agrarios. Neste proceso, as universidades e observatorios especializados poden desempeñar un papel clave, favorecendo a transferencia ao territorio, promovendo a innovación e contribuíndo a unha visión holística.

Entre as funcións deste órgano coordinador debería incluírse a supervisión da coherencia e a coordinación dos informes sectoriais emitidos polas diferentes administracións, así como a proposta de procedementos que axilicen e simplifiquen a súa tramitación.

Este **órgano ou comité de coordinación legislativa** entre as entidades con atribucións neste eido podería complementarse coa conformación dun **Consello legal independente**, externo ao goberno autonómico e nacional, integrado por profesionais e xuristas de recoñecido prestixio, con fin de reforzar a análise técnica.

Pola súa parte, a Escola Galega de Administración Pública (EGAP) podería habilitar un seminario permanente de redacción legislativa e establecer protocolos de colaboración con outras institucións, coma universidades e colexios profesionais, para a análise e mellora continua das propostas normativas.

Un beneficio adicional desta coordinación e validación previa das modificacións normativas sería o de proporcionar maior seguridade ao persoal público responsable da súa aplicación, reducindo así o uso excesivo do silencio administrativo ou a dilación de prazos.

## **ACCIÓN 2. COMISIÓN DE SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA E REFORZO DA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA**

É necesario reforzar os mecanismos de coordinación interadministrativa, mellorando a capacidade das institucións para integrar de xeito coherente as políticas e os instrumentos vinculados á ordenación do territorio.

Debería recuperarse a *Comisión de simplificación normativa* que xa contemplaba a recomendación 9 do Ditame do Parlamento e o Plan Forestal de Galicia, ampliando o seu ámbito de actuación ao conxunto das actividades agropecuarias e forestais e formalizándoa como mesa permanente de coordinación entre as distintas consellerías e axentes implicados. Entre os seus obxectivos debería figurar a prevención das contradicións derivadas das sucesivas modificacións normativas relacionadas coa ordenación do territorio, o medio ambiente ou as planificacións sectoriais (patrimonio cultural, auga, infraestruturas, etc.). Así mesmo, e de acordo co establecido nos documentos citados, debería racionalizar e simplificar toda a regulación legal e os procedementos administrativos asociados á xestión dos usos agroforestais, co fin de mellorar a competitividade e dotar de maior seguridade xurídica ao desenvolvemento destas actividades. Tal e como sinalaba o Ditame do Parlamento, a simplificación administrativa e a seguridade xurídica deben entenderse como dúas dimensións complementarias e inseparables.

## **ACCIÓN 3. USO AXEITADO DA LEI DE MEDIDAS FISCAIS E ADMINISTRATIVAS**

A inestabilidade xurídica actual débese en boa medida ao uso recorrente da lei de medidas fiscais e administrativas para introducir cambios estruturais no réxime de usos do solo. Non obstante, esta afirmación debe matizarse para distinguir entre os cambios substanciais que afectan ao contido fundamental das leis e axustes técnicos necesarios. A Lei do solo, a Lei de montes e a Lei de recuperación da terra agraria foron modificadas en repetidas ocasións a través das leis anuais de medidas, introducindo cambios que, en moitos casos, as alteran de forma significativa. Estas

modificacións teñen importantes consecuencias territoriais e efectos a longo prazo que merecen un debate público específico que a lei de medidas, pola súa propia natureza —caracterizada por unha tramitación rápida, un contido heteroxéneo e unha orientación á execución orzamentaria—, non pode proporcionar. A consecuencia é unha sucesión de modificacións estruturais aprobadas sen unha avaliación suficiente do seu impacto, sen unha consulta efectiva aos sectores afectados e sen un debate parlamentario centrado no propio contido das reformas.

Cómpre, con todo, distinguir claramente entre os cambios de calado no réxime de usos do solo —como a clasificación do solo, a prevalencia entre instrumentos de planificación, o réxime de especies forestais ou a definición de figuras de protección—, que son os que produce a inestabilidade xurídica máis grave e deben evitarse a través desta vía, e os axustes técnicos e operativos que se identifican unicamente coa experiencia da aplicación práctica dos instrumentos normativos, como os prazos de procedementos que se revelan inviables, os problemas de encaixes con outras normas que cambiaron, requisitos formais que incrementan a carga burocrática sen aportar valor engadido ou a necesidade de calibrar limiares á vista do que se observa no territorio-. Estes axustes só se detectan cando se aplican as ferramentas e exixen unha vía áxil de corrección. Bloquealos sería contrario á propia lóxica de aprendizaxe institucional e condenaría aos instrumentos a manter erros detectables só na práctica.

Polo tanto, non se propón unha restrición absoluta do uso da Lei de medidas, senón unha delimitación do seu alcance. As modificacións que afecten ao réxime substantivo dos usos do solo agroforestal deberían tramitarse mediante leis específicas, co seu propio proceso participativo e a correspondente avaliación de impacto, garantindo así un debate parlamentario específico e informado. Os axustes operativos e técnicos derivados da experiencia de aplicación poderían seguir canalizándose a través desta lei.

### *Medida 1.2. Mellorar a transparencia e axilización da aplicación da normativa.*

#### **ACCIÓN 1. MELLORA DA PARTICIPACIÓN SOCIAL NA ELABORACIÓN E DESENVOLVEMENTO DA NORMATIVA**

A transparencia na elaboración normativa require non só garantir o acceso formal á información, senón tamén procesos comprensibles, participación real e unha maior capacidade de comunicación institucional. Os actuais mecanismos de participación adoitan limitarse aos períodos formais de exposición pública ou presentación de alegacións, o que reduce as posibilidades dunha participación efectiva e temperá por parte da sociedade. Co fin de mellorar a transparencia e a calidade democrática na regulación normativa, debería informarse mellor á sociedade sobre a posibilidade de facer aportacións á normativa nas fases previas á súa aprobación definitiva e facilitar a súa participación nesta etapa. Para iso, debería impulsarse unha comunicación máis activa sobre os procesos normativos en curso e habilitar espazos de participación accesibles e próximos á realidade territorial, como xornadas informativas, mesas de diálogo ou sesións públicas dirixidas aos axentes interesados. Posteriormente, para a aplicación práctica da lexislación, deben existir canles estables de diálogo entre a administración e os distintos axentes sociais e profesionais implicados, co fin de clarificar e facilitar a aplicación da normativa. Este acompañamento resulta especialmente relevante para o persoal técnico, as persoas propietarias e os produtores agroforestais, que precisan marcos normativos comprensibles, previsibles e aplicables á realidade do territorio.

#### **ACCIÓN 2. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN NORMATIVA**

Resulta necesaria a creación e mantemento dun **sistema integrado de información normativa**, que permita a catalogación, actualización continua e análise das interrelacións entre as diferentes disposicións legais relativas aos usos agroforestais.

Na actualidade existe unha dificultade técnica derivada da dispersión e fragmentación dos textos legais. Deben desenvolverse recursos técnicos que contribúan a clarificar, simplificar e sistematizar a documentación normativa. Entre estas medidas debería establecerse como obrigatoria a publicación de textos refundidos consolidados. Así mesmo, é necesaria a publicación sistemática dos criterios técnicos para a aplicación das normas: circulares, instrucións internas, criterios interpretativos das direccións xerais, doutrina administrativa consolidada e protocolos de actuación. Estes criterios, que nalgúns casos existen na práctica, son só coñecidos por persoal técnico especializado e traballadores públicos, pero non están dispoñibles de forma estruturada e accesible para a cidadanía, polo que a publicación destes criterios non é só unha mellora administrativa, senón tamén unha cuestión de equidade e transparencia.

### **ACCIÓN 3. DIXITALIZACIÓN E FERRAMENTAS DE XESTIÓN**

A dixitalización completa dos procedementos administrativos constitúe un instrumento indispensable para apoiar e facer efectivas as accións anteriores. A transformación dixital debe orientarse non só á modernización administrativa, senón tamén á mellora da coordinación, da eficiencia e da coherencia na aplicación do marco normativo relativo aos usos agroforestais.

Neste sentido, resulta necesario desenvolver ferramentas de xestión que faciliten unha aplicación integrada, coordinada e operativa das diferentes disposicións legais e dos procedementos asociados. Estas ferramentas deberían permitir unha maior interoperabilidade entre administracións, simplificar a tramitación administrativa e ofrecer información actualizada e accesible tanto ao persoal técnico como ás persoas usuarias.

Así mesmo, a incorporación de sistemas dixitais de apoio á xestión e á toma de decisións pode contribuír a reducir cargas burocráticas, minimizar erros interpretativos e mellorar a trazabilidade e transparencia dos procedementos

### **ACCIÓN 4. A APLICACIÓN DA “DECLARACIÓN RESPONSABLE”**

A utilización de mecanismos como a “declaración responsable” constitúe unha posibilidade para avanzar na axilización da xestión territorial, pero debe ir acompañada dunha capacidade real de inspección *a posteriori*. Naqueles procedementos nos que a relación entre risco e axilidade o permita, débese substituír a autorización previa por declaración responsable, transferindo a comprobación administrativa a un control posterior por mostraxe. O modelo de declaración responsable non reduce a esixencia legal, senón que traslada a verificación a un momento posterior e concentra os recursos da Administración nas comprobacións de maior relevancia.

Nos supostos nos que a autorización previa continúe sendo necesaria, débense fixar prazos máximos vinculantes con silencio administrativo claro, e construír os procedementos para cumprilos.

### **ACCIÓN 4. REFORZO DA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA**

A axilización exige a mellora da coordinación, o reforzo da capacidade técnica da administración, a clarificación de competencias, o desenvolvemento de instrumentos axeitados e a creación de sistemas de información accesibles e coherentes.

É necesario garantir os medios necesarios para xestionar e aplicar o establecido na normativa e desenvolver os instrumentos regulados nela. A capacidade de vixilancia e sanción do establecido

na normativa é clave para evitar o descontento social que provoca a desigualdade na aplicación das normas.

## **ACCIÓN 5. CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA PARA AS PERSOAS TÉCNICAS DO SECTOR PÚBLICO E PRIVADO**

A complexidade do marco normativo actual —Lei de recuperación da terra agraria, Lei de montes, Lei de prevención e defensa contra incendios, Plan forestal, Plan básico autonómico, normativa sectorial sobre faixas, sobre especies invasoras, sobre espazos protexidos— fai que mesmo entre os profesionais sexa difícil ter unha visión integrada. O resultado é unha heteroxeneidade na aplicación práctica da normativa, evidenciando disparidades entre comarcas, concellos e mesmo entre persoal técnico do mesmo organismo por descoñecemento ou por interpretacións dispares.

Por todo o anterior, é preciso o desenvolvemento de programas estables de formación continua específicos dirixidos aos colectivos que aplican a norma sobre o territorio: técnicos municipais con competencias en urbanismo ou prevención de incendios, axentes forestais, técnicos das oficinas rurais, persoal técnico da administración autonómica e profesionais privados (enxeñeiros forestais, enxeñeiros agrónomos, avogados especializados) que asesoran propietarios e empresas. Estes programas non deben ser xornadas ocasionais senón un currículo estable con módulos que se actualicen cada vez que cambia a normativa.

## **ACCIÓN 6. APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL**

A existencia de instrumentos de ordenación territorial garantiría unha mellor coordinación das diferentes políticas sectoriais, ao tempo que facilitaría e axilizaría a aplicación das diferentes normativas.

### *Medida 1.4. Aplicación efectiva das leis.*

## **ACCIÓN 1. DOTACIÓN DE MEDIOS HUMANOS E TÉCNICOS**

A aplicación efectiva das políticas públicas exige unha administración áxil, dotada dos medios humanos, técnicos e orzamentarios necesarios. Neste sentido, resulta preciso o desenvolvemento de modelos de implantación e financiamento da normativa reguladora dos usos agroforestais. Así mesmo, deben reforzarse os servizos técnicos de inspección mediante unha maior dotación de medios.

## **ACCIÓN 2. PRIORIZACIÓN DAS ZONAS DE CONTROL**

Ante a limitación de recursos, podería priorizarse o control do cumprimento da normativa reguladora dos usos agroforestais naquelas zonas onde a Administración realizou investimentos destinados á mellora do desenvolvemento destas actividades, como zonas de concentración ou reestruturación parcelaria, aldeas modelo, polígonos agroforestais, agrupacións de xestión conxunta ou montes con xestión pública, así como en zonas clasificadas como de alta produtividade agropecuaria.

### *Medida 1.5. Establecer mecanismos de avaliación das leis e da normativa*

É necesario o establecemento de procedementos ou mecanismos sistemáticos de avaliación e seguimento da coherencia da normativa sectorial, tanto na elaboración como na aplicación das normativas e instrumentos de planificación, incluíndo mecanismos de prevención e resolución de conflitos ou contradicións entre regulacións sectoriais. Isto implica revisar a normativa autonómica e estatal vixente, determinar os contidos nos que existen diverxencias e formular propostas para harmonizar estas normativas e simplificalas.

## **ACCIÓN 1. COMISIÓNS DE SEGUEMENTO DAS LEIS E INFORMES PERIÓDICOS DE AVALIACIÓN**

A Lei 11/2021 prevé que a Axencia Galega de Desenvolvemento Rural remita un informe bianual de avaliación ao Consello de Xestión da Terra Agroforestal, á Comisión de Avaliación e Seguimento e ao Parlamento. Este mecanismo é correcto pero insuficiente, xa que se limita ás actuacións realizadas pola propia Axencia e non avalía o conxunto do marco normativo nin o seu impacto territorial real. Ademais, a periodicidade bianual prevista na Lei 11/2021 supón en realidade unha redución respecto da periodicidade anual que esixía a recomendación 13 do Ditame de 2018: “*A consellería competente en materia forestal e/ou de medio ambiente natural elaborará un informe anual que remitirá ao Consello Forestal de Galicia e ao Parlamento de Galicia en relación co cumprimento dos PORF de distrito, plans reitores de espazos naturais de Galicia e plans de ordenación de montes*”.

Cumpriría completar este informe cunha avaliación periódica —cada catro ou cinco anos— do funcionamento conxunto do marco normativo de ordenación agroforestal. Esta avaliación debería ser encargada a un órgano técnico independente con participación das universidades galegas e doutros expertos na materia. Esta avaliación debería medir indicadores concretos de impacto: a superficie ordenada, a evolución da SAU, a mobilización efectiva da terra, a superficie incluída en instrumentos de recuperación, a evolución do risco de incendios nas zonas con intervención fronte ás zonas sen intervención, o número e resolución dos expedientes sancionadores, o grao de cumprimento dos prazos fixados na propia normativa, etc. Os indicadores de impacto medibles e públicos proporcionarían evidencias obxectivas para o debate sobre a ordenación agroforestal. A existencia deste mecanismo regular de rendición de contas ante o Parlamento crea a obriga institucional necesaria para que se cumpran os prazos, compromisos e obxectivos establecidos.

Polo tanto, debería ampliarse o alcance da comisión prevista na Lei 11/2021 ás restantes leis reguladoras dos usos agroforestais, recuperarse a periodicidad anual dos informes remitidos ao Parlamento e estender o seu contido á avaliación do funcionamento conxunto do marco normativo de ordenación agroforestal.

## LIÑA ESTRATÉXICA 2. ORDENACIÓN INTEGRADA DO TERRITORIO AGROFORESTAL

Os instrumentos de planificación rural non poden concibirse unicamente como ferramentas técnicas ou normativas, senón que deben entenderse como procesos políticos e sociais orientados a redefinir a relación entre sociedade, territorio e recursos. Resulta imprescindible impulsar unha nova cultura de planificación baseada na coordinación institucional, na sostibilidade, na participación comunitaria e na visión ecosistémica do territorio para acadar territorios rurais máis resilientes, habitables e sostibles a longo prazo.

O principio clave da ordenación rural debe ser a **función social da propiedade**. A propiedade do solo non pode entenderse como un dereito absoluto desligado das súas consecuencias colectivas. Esta idea foi asumida progresivamente no ámbito urbano, pero aínda non acadou o mesmo grao de implantación no territorio rural. Con todo, a planificación tamén debe partir da realidade existente no territorio e orientala progresivamente mediante instrumentos efectivos e aplicados á escala axeitada.

A ordenación integral do territorio agroforestal galego pode acadarse coa aplicación efectiva dos **instrumentos previstos na Lei 11/2021** e dos criterios recollidos nas **recomendacións aprobadas por consenso polo Parlamento** en 2018, en concreto na 62, que establecía:

*“Realizar unha planificación integral do territorio rural e dos usos do solo rural. A planificación dos usos agroforestais debe realizarse de forma conxunta sobre a base da aptitude do territorio para eles. Esta planificación debe ter en conta os requirimentos dos distintos usos, a aptitude do territorio para cada un deles e a integración conxunta de todos os usos. A planificación dos usos agrícolas, gandeiros e forestais debe realizarse de forma simultánea, xa que son usos que «compiten» polas mesmas localizacións, polo que deben ordenarse de xeito que se optimice o beneficio non só económico senón que tamén ambiental e social dun xeito global.”*

Esta ordenación debe coordinarse, ademais, coas medidas propostas para a xestión activa da terra agraria a través dos instrumentos de mobilización e recuperación de terras, como xa se indicaba na recomendación 69 do Ditame.

*Medida 2.1. Aplicación de instrumentos que permitan a planificación conxunta, a escala supramunicipal, de usos agrícolas, gandeiros e forestais: aprobación do Catálogo de solos agropecuarios e forestais de Galicia.*

É necesaria unha planificación de ámbito supramunicipal que permita resolver cuestións estruturais como a distribución dos cultivos e dos usos forestais, a configuración dunha paisaxe máis resiliente aos incendios ou a planificación a longo prazo da produción agroalimentaria, superando a fragmentación derivada da planificación exclusivamente municipal. Os instrumentos de ordenación territorial permitirían integrar criterios produtivos, socioeconómicos e ambientais, así como coordinar as políticas agrarias, forestais e ambientais. Deste xeito, favoreceríase unha organización coherente dos usos do solo no conxunto do territorio e aliñando obxectivos ambientais, produtivos e sociais.

### **ACCIÓN 1. APROBACIÓN DO CATÁLOGO DE SOLOS AGROPECUARIOS E FORESTAIS DE GALICIA: ELABORACIÓN POR AGREGACIÓN DE UNIDADES TERRITORIAIS FUNCIONAIS E FIXACIÓN DE PRAZOS**

O instrumento previsto na lexislación actual para esta finalidade é o Catálogo de solos agropecuarios e forestais, desenvolto na Lei 11/2021 e xa previsto no Ditame do Parlamento de Galicia, que fixou a dirección política para a súa aplicación. Este Catálogo debe converterse no documento de referencia para a clasificación dos usos agroforestais por riba da clasificación

urbanística do solo rústico. O Ditame do Parlamento de 2018, na súa recomendación 64, identificara xa o Catálogo previsto na Lei 2/2016 do solo de Galicia como *“un primeiro paso na ordenación do territorio rural de Galicia”*. A Lei 11/2021 desenvolveu e ampliou esa figura, pero o Catálogo segue sen aprobarse. Por iso, a primeira medida debe ser priorizar o seu desenvolvemento efectivo comezando por catálogos parciais en áreas piloto, tal e como se viña impulsando.

O desenvolvemento deste instrumento debe axustarse ao establecido pola normativa vixente e garantir a súa efectiva implementación. O Catálogo debe integrar a dimensión produtiva coa social e territorial, de xeito que se contemple o conxunto do agroecosistema e a relación e retroalimentación entre os diferentes usos.

A escala municipal resulta manifestamente inadecuada para a ordenación dos usos agroforestais. É inviable construír unha ordenación coherente do territorio rural mediante a suma de 313 planificacións locais, xa que os procesos que condicionan os usos —a dinámica forestal, a propagación dos incendios, os mercados agroalimentarios ou a mobilidade da terra— operan a escalas comarcais ou rexionais. A medida central debe ser, polo tanto, desenvolver o Catálogo de solos agropecuarios e forestais como instrumento básico de ordenación, dotado pola Lei 11/2021 de prevalencia sobre a clasificación urbanística do solo rústico nos PXOM. Esta xerarquía resolve a incoherencia interna do marco actual, no que decisións con efectos territoriais a longo prazo dependen de instrumentos urbanísticos limitados ao ámbito municipal.

A aprobación dun Catálogo único para o conxunto de Galicia nun único acto resulta difícil a curto prazo. Unha estratexia razoable sería desenvolver primeiro catálogos parciais en áreas seleccionadas con criterios estratéxicos: comarcas con alta capacidade agronómica, zonas de alta recorrencia de grandes incendios ou áreas con polígonos agroforestais en marcha. O Catálogo de Galicia podería construírse por agregación dos catálogos parciais das diferentes unidades territoriais funcionais. Isto facilitaríaa operativa para a súa elaboración e aprobación, ao mesmo tempo que permitiría garantir o cumprimento do obxectivo establecido legalmente para este Catálogo de *“garantir unha superficie agraria útil próxima á media nacional ou europea”*.

Este enfoque foi o que comezou a levarse a cabo, testando a metodoloxía, xerando aprendizaxe institucional e amosando resultados antes de afrontar a totalidade do territorio. Cumpriría establecer un calendario plurianual realista —cinco a sete anos— para esta extensión progresiva, acompañado de compromisos orzamentarios e técnicos verificables e dunha rendición pública anual ante o Parlamento sobre o seu grao de cumprimento.

## **ACCIÓN 2. NOVAS FIGURAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE INICIATIVA PRIVADA**

A planificación territorial require dunha clara vontade política e da axilización dos tempos administrativos, co obxectivo de mellorar a eficacia da xestión territorial e a súa adaptación ás necesidades reais. Sen contradicir a indubidable necesidade de que a Administración pública exerza o liderado na ordenación do territorio, a normativa podería incorporar novos instrumentos de desenvolvemento da ordenación territorial de iniciativa privada, de xeito similar aos xa existentes na normativa urbanística. En todo caso, estes instrumentos que sempre deben ser supervisados polos poderes públicos. Na actualidade, esta posibilidade xa existe a través da figura dos polígonos agroforestais de iniciativa privada, que deben incorporar un catálogo parcial de solos agropecuarios e forestais, o cal debe ser supervisado e aprobado pola administración autonómica.

*Medida 2.2. Definición dos obxectivos da planificación rural: usos do solo, modelo agroalimentario e dispoñibilidade de SAU.*

O primeiro paso para a ordenación do territorio e a elaboración de calquera instrumento de ordenación territorial é a definición do modelo territorial obxectivo, é dicir, a imaxe do territorio que se desexa acadar, para establecer a partir del os obxectivos da planificación. Antes de planificar deben definirse as funcións do territorio e, no caso do territorio rural, o modelo agroalimentario que debe servir de base para orientar esa planificación.

Porén, o territorio aínda non ocupa na sociedade o lugar que debería como obxecto de debate colectivo. Esta carencia dificulta o desenvolvemento, a aceptación e a aplicación exitosa dos instrumentos de planificación.

## **ACCIÓN 1. GARANTIR A SOBERANÍA ALIMENTARIA E PRIORIZAR A PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA NA PLANIFICACIÓN AGROFORESTAL**

A ordenación debe definir o modelo produtivo que se quere promover, así como tomar decisións sobre o tipos de producións que se deben priorizar.

A produción de alimentos de proximidade e de calidade debería ser un obxectivo básico e prioritario na definición deste modelo territorial. A soberanía alimentaria debe constituír un foco central da planificación rural para garantir a capacidade de alimentar á poboación como función principal do territorio rural mediante sistemas produtivos sostibles e de proximidade.

Esta función non exclúe outros usos, como a produción de madeira, os espazos de ocio, a produción enerxética, a conservación ambiental ou a produción de servizos ecosistémicos. Pola contra, o modelo territorial debe garantir a multifuncionalidade do medio rural, recoñecendo que este desempeña diversas funcións estratéxicas para o conxunto da sociedade. Todos estes usos deben integrarse nun marco no que a produción alimentaria e a capacidade produtiva do solo ocupen un lugar central.

A necesaria ordenación de usos agropecuarios e forestais debería formularse como unha oportunidade para avanzar cara a sistemas alimentarios de base agroecolóxica e con producións o máis próximas posibles. A inclusión expresa de modelos agroecolóxicos, de gandería extensiva e de produción ligada á terra non é só unha opción ambiental, é tamén unha opción de competitividade nun mercado europeo no que estes atributos teñen valor crecente. O Catálogo, ao definir usos permitidos, prohibidos e autorizables, é o instrumento que pode dar soporte normativo a esta orientación. Sen esa base territorial e normativa, as axudas e os programas de fomento traballan contra unha estrutura territorial que apunta na dirección contraria.

Ademais, tal e como se establece legalmente, o Catálogo debe garantir a dispoñibilidade efectiva e o incremento da SAU, protexendo as terras de mellor capacidade agronómica. Isto xa estaba contemplado no Ditame do Parlamento na recomendación 71 coa *“declaración de terreos de alto valor agrario”*. A normativa do Catálogo debe asegurar o cumprimento rigoroso deste obxectivo. Esta protección legal debe complementarse coas medidas de mobilización e recuperación da terra agraria, priorizando a súa aplicación nos terreos clasificados no Catálogo como de alta produtividade agropecuaria e desenvolvemento o mecanismo xa descrito na recomendación 71 do Ditame do Parlamento.

O modelo agroalimentario pode ser diferente para cada territorio ou biorrexión, pero é posible definir uns obxectivos globais para o conxunto do territorio galego. Unha vez definido o modelo agroalimentario axustado ao territorio, debe desenvolverse a planificación espacial dos usos do solo. Como base para esta planificación cómpre ter en conta as dinámicas e a evolución do uso do sol, así como analizarse a capacidade produtiva do solo e priorizar o uso agropecuario nas parcelas máis produtivas. En función dos obxectivos produtivos, ambientais e sociais que se establezan, a

planificación deberá favorecer determinados usos, limitar outros e articular os procedementos necesarios para facer efectiva esa ordenación.

### *Medida 2.3. Adaptar a ordenación a tipoloxías e ámbitos territoriais específicos.*

#### **ACCIÓN 1. ESTRUCTURACIÓN DO CATÁLOGO EN UNIDADES TERRITORIAIS FUNCIONAIS**

Resulta fundamental comprender o funcionamento de cada sistema territorial, o que fai necesaria unha adaptación das actuacións no territorio ás particularidades de cada ámbito territorial, así como a análise dos diferentes agroecosistemas e do contexto territorial. Os instrumentos de planificación deben ser flexibles e ter a capacidade de adaptarse á diversidade de contextos rurais e ás especificidades de cada territorio. Para elo, é necesario identificar os usos ou aproveitamentos a planificar, avaliar a aptitude produtiva da terra e analizar o réxime de tenencia en cada ámbito territorial concreto. Así mesmo, é necesario adaptar a escala de intervención dos instrumentos de ordenación para garantir que a planificación responda ás dinámicas reais do territorio e favoreza unha xestión máis eficiente e integrada dos recursos.

Galicia non é un territorio homoxéneo. As necesidades e oportunidades das comarcas leiteiras de Lugo e A Coruña non son as mesmas que as das comarcas vitivinícolas do Ribeiro ou Valdeorras, nin coinciden coas das zonas de montaña de Ourense ou das áreas periurbanas das Rías Baixas. Un Catálogo único baseado en criterios uniformes para todo o territorio podería reproducir o mesmo problema que se quere corrixir: aplicar regras xenéricas a realidades territoriais distintas. A adaptación pasa por estruturar o Catálogo en unidades territoriais funcionais que poden definirse a partir das comarcas agrarias, as unidades de paisaxe, as biorrexións, etc.

#### **ACCIÓN 2. DESENVOLVEMENTO DE CATÁLOGOS PARCIAIS**

No marco do Catálogo de Galicia deben desenvolverse catálogos parciais específicos para aquelas zonas con características singulares que xustifiquen unha regulación diferenciada. Isto non debe traducirse nunha proliferación de réximes especiais, senón na definición dun marco común no que se poidan desenvolver variantes territoriais xustificadas por diferenzas estruturais derivadas das características do medio físico, do modelo produtivo dominante ou das condicións socioeconómicas.

A Lei 11/2021 xa contempla a aprobación de catálogos parciais para concretar e desenvolver o catálogo galego cun maior grado de detalle e precisión espacial en determinados ámbitos territoriais. Estes ámbitos poden definirse atendendo ás características físicas e ambientais, aos problemas e singularidades deste territorio ou ao desenvolvemento de instrumentos de recuperación de terras.

### *Medida 2.4. Inclusión dos servizos ecosistémicos na ordenación*

#### **ACCIÓN 1. INCLUSIÓN DA AVALIACIÓN DE SERVIZOS ECOSISTÉMICOS NOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN AGROFORESTAL**

Os instrumentos de ordenación territorial deben incorporar a identificación e avaliación dos diferentes tipos de servizos ecosistémicos: de aprovisionamento, de regulación e culturais. Os servizos ecosistémicos, como a regulación hidrolóxica, a conservación da biodiversidade, a captura de carbono, a conservación do solo ou a protección da paisaxe, non son un engadido á planificación produtiva senón unha das súas dimensións. O Catálogo, ao clasificar a totalidade dos terreos agroforestais, debería incorporar explicitamente información sobre os servizos ecosistémicos presentes en cada ámbito. Isto implica a identificación dos servizos producidos en cada zona e a avaliación do potencial do territorio para a súa provisión.

## **ACCIÓN 2. ADAPTACIÓN DA ORDENACIÓN AGROFORESTAL AOS SERVIZOS ECOSISTÉMICOS**

A ordenación debe facilitar a integración dos servizos ecosistémicos na actividade produtiva agraria. O potencial de provisión de servizos ecosistémicos do territorio debe condicionar a planificación espacial e a regulación dos usos establecida no Catálogo de solos agropecuarios e forestais.

Os sistemas agrarios extensivos —prados de sega, soutos, viñedos en bancais, sistemas silvopastorais— xeran servizos ecosistémicos relevantes que xustifican a súa protección mesmo cando a súa rendibilidade estritamente económica sexa menor. Isto significa que parte da protección ambiental pasa por protexer formas activas de aproveitamento. A política agraria europea camiña claramente nesa dirección e o Catálogo debería aliñarse con ela.

*Medida 2.5. Considerar o risco de incendio forestal na planificación agroforestal.*

## **ACCIÓN 1. INCORPORACIÓN DE MOSAICOS AGROFORESTAIS E DESCONTINUIDADES DAS MASAS FORESTAIS NA PLANIFICACIÓN AGROFORESTAL**

Os grandes incendios forestais responden a patróns territoriais relativamente recorrentes, asociados á continuidade da biomasa, ao abandono das terras agrarias que historicamente actuaban como discontinuidades e á configuración da paisaxe e da estrutura dos usos do solo. A existencia de grandes superficies forestais continuas, combinada coa ausencia de usos agrarios que actúen como zonas de discontinuidade, favorece a propagación de incendios de grande intensidade. Neste contexto, determinadas áreas do territorio presentan un carácter estratéxico desde o punto de vista da prevención e contención dos incendios forestais. Nestes espazos, a organización da paisaxe -a combinación entre superficies forestais, agrícolas, gandeiras e ambientais- pode resultar determinante para limitar a propagación do lume e reducir a intensidade dos incendios.

A recomendación 67 do Ditame estableceu que “*deberá incorporarse a prevención de incendios na planificación territorial, urbanística e sectorial, sobre todo na ordenación dos usos na interface urbano-forestal*”, e a recomendación 107 reclamou expresamente “*o fomento estratéxico da diversidade e da heteroxeneidade estrutural das masas arbóreas, fomentando as plantacións en mosaico*”.

Por estes motivos, a planificación espacial dos usos agropecuarios e forestais do Catálogo debe asegurar a creación de estruturas espaciais estratéxicas, como os mosaicos agroforestais, áreas de discontinuidade das masas forestais e franxas de protección de edificacións e infraestruturas, que reduzan a continuidade do combustible e a propagación do lume, cunha especial atención ás zonas con recorrencia periódica de incendios.

A disposición espacial das discontinuidades constitúe un aspecto técnico crítico, xa que deben localizarse perpendicularmente aos ventos dominantes durante o período de risco, que son os que dirixen a propagación dos incendios. En Galicia, a configuración dominante neste período é a dirección NE na costa e a dirección S, SE e SO no interior de Ourense e sur de Pontevedra. Isto implica que as discontinuidades deberían dispoñerse principalmente en orientación NO-SE no eixo atlántico e en orientación E-O no interior, introducindo os axustes necesarios por distrito forestal segundo os réximes de vento locais.

## **ACCIÓN 2. PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DOS POLÍGONOS CORTALUME**

A figura do polígono cortalumes, recollida na Lei 11/2021 como un tipo específico de polígono agroforestal de iniciativa pública, non ten sido aplicada ata o momento. A prevención de incendios

debe priorizar a execución deste instrumento, especialmente nas zonas con maior recorrencia de grandes incendios.

A aplicación destes polígonos non debe formularse como unha actuación puntual senón utilizarse como base para unha reestruturación territorial. Esta figura proporciona ademais unha alternativa economicamente rendible ás persoas propietarias de terreos nos que sexa necesario aplicar restricións aos usos forestais por motivos de seguridade pública.

*Medida 2.6. Impulsar a ordenación dos Montes Veciñais en Man Común e planificar os usos e especies nos terreos forestais.*

### **ACCIÓN 1. IMPULSO DA ORDENACIÓN DOS USOS, ACTIVIDADES E ESPECIES DOS MVMC**

As comunidades de montes son actores colectivos cunha problemática propia —envellecemento, baixa profesionalización ou conflitos internos sobre os usos—, pero tamén con capacidades específicas para a planificación a escala intermedia que ningún propietario individual pode achegar. Por iso, debe impulsarse e promoverse a ordenación efectiva e estable dos usos, actividades e especies forestais nestes ámbitos territoriais.

### **ACCIÓN 2. APLICACIÓN DAS DIRECTRICES DA PLANIFICACIÓN ESTRATÉXICA FORESTAL E DO DITAME DO PARLAMENTO NA ORDENACIÓN DOS TERREOS FORESTAIS**

A planificación forestal implantada a través do Catálogo e dos instrumentos de planificación e ordenación forestal debe responder a criterios de diversificación das masas forestais, introducindo límites á proporción dunha mesma especie nas novas plantacións de cada distrito forestal, e de integración co resto de usos do territorio, evitando a continuidade indefinida de masas forestais e favorecendo a creación de mosaicos.

### **ACCIÓN 3. APLICACIÓN DAS DIRECTRICES DA PLANIFICACIÓN ESTRATÉXICA FORESTAL E DO DITAME DO PARLAMENTO NA REGULACIÓN DO EUCALIPTO**

Os instrumentos de planificación e ordenación forestal deben aplicar as recomendacións incluídas no apartado 4.12 *Ordenación de especies forestais. A regulación do eucalipto* do Ditame do Parlamento de 2018:

- *Manter a prohibición de plantación de eucalipto en terras agrarias ou en montes previamente poboados con frondosas tradicionais, e controlar e penalizar a contravención a esta norma.*
- *Incorporar á normativa a prohibición de plantación de eucaliptos en plantacións previas de piñeiro, en función dos plans de ordenación por distrito forestal.*
- *Manter a prohibición de plantación de eucalipto nas faixas próximas aos cursos de auga e aos núcleos de poboación.*
- *Manter a prohibición da plantación de eucaliptos en zonas de Rede Natura e outros espazos protexidos e manter o plan de substitución das superficies existentes que permita esa substitución nun prazo non superior aos dez anos.*
- *Prohibir as novas plantacións con eucaliptos nos montes de utilidade pública e de xestión pública.*
- *Establecer límites á proporción de eucaliptos no conxunto das novas plantacións nos plans de ordenación dos distritos forestais, de xeito que se garanta a existencia de masas pluriespecíficas.*

Así mesmo, os instrumentos de planificación e ordenación forestal deben aplicar o establecido na revisión do Plan Forestal de Galicia de 2021, que:

- na definición do “*modelo de monte*” establece como obxectivo “*unha superficie de eucalipto equilibrada cun control adecuado sobre a súa evolución e xestionada activamente*” e cunha superficie total que diminúa “*ata un 5% da superficie actual*” en 2040

- incorpora un “*Programa de actuación e iniciativas que contribúan a controlar a superficie dedicada a eucalipto*”

- expresa que o diagnóstico realizado polo grupo de traballo creado no Consello Forestal “*indica que a superficie ocupada polas plantacións de eucaliptos non debe seguir aumentando e conclúe que deberían establecerse criterios técnicos e normas para limitar a súa expansión*”.

**Medida 2.7. Mellorar a coordinación da planificación agroforestal co planeamento urbanístico para garantir a protección das mellores terras agrícolas.**

A Lei 11/2021 establece a prevalencia do Catálogo de solos agropecuarios e forestais sobre o planeamento urbanístico no caso do solo rústico. Ademais, obriga aos restantes instrumentos de ordenación do territorio, o planeamento urbanístico e a planificación sectorial a ter en conta a orientación agropecuaria ou forestais dos terreos e o seu grao de aptitude segundo o establecido no Catálogo. Así mesmo, esixe a emisión dun informe previo no que se ponderen as consecuencias da perda dos valores produtivos e sociais destes terreos.

## **ACCIÓN 1. DESENVOLVEMENTO DE PROXECTOS ALIMENTARIOS NA CONTORNA DAS CIDADES**

Pódese tomar como referencia os Proxectos Alimentarios Territoriais das cidades francesas, que planifican de xeito conxunto o espazo urbano e a contorna rural que as abastece, a escalas que superan o ámbito municipal para achegarse a idea de biorrexións. Neste caso son as cámaras agrícolas as que integran a visión agrícola na planificación urbana.

**Medida 2.8. Mellorar a dispoñibilidade de información territorial actualizada e de sistemas de xestión territorial baseados en datos dinámicos.**

A ordenación do territorio rural precisa dunha información de partida actualizada e sometido a revisión continua, que permita unha lectura precisa da realidade territorial. Os instrumentos de ordenación deberían alimentarse de información territorial permanentemente actualizada, capaz de reflectir cambios nos usos do solo, nas condicións climáticas, na estrutura da propiedade ou nas transformacións económicas e sociais. O emprego de sistemas de información xeográfica e ferramentas de monitorización territorial facilitarían a actualización continua dos plans de uso e as estratexias de xestión.

## **ACCIÓN 1. DESENVOLVEMENTO DE INVENTARIOS DETALLADOS DOS ELEMENTOS TERRITORIAIS**

O desenvolvemento de catálogos e inventarios detallados dos elementos territoriais, especialmente daqueles que actualmente non aparecen reflectidos con precisión nas infraestruturas de datos espaciais existentes, resulta fundamental para mellorar o coñecemento, a planificación e a xestión dos recursos territoriais.

## **ACCIÓN 2. COORDINACIÓN DAS FONTES DE INFORMACIÓN SOBRE O SOLO RÚSTICO NUN SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL**

Debería aplicarse a recomendación 78 do Ditame do Parlamento, que reclama “*a coordinación de todas as fontes de información sobre a propiedade rústica galega, tratando de mellorar o intercambio de información entre as diferentes bases de datos e a implantación de estándares de codificación que faciliten unha interoperabilidade axeitada*”.

A Lei 11/2021 prevé que o Mapa de usos agroforestais integre as fontes de información (SIXPAC, SIOSE, inventario forestal continuo, catastro, PAC, datos de aproveitamento forestal, etc.) e estableza mecanismos de coordinación a través do Consello de Xestión da Terra Agroforestal. Porén, este desenvolvemento continúa aínda pendente.

Polo tanto, deben facerse cumprir estas determinacións a través da creación dun Sistema único de Información Territorial, que permita consultar a información estática e seguir a evolución e as dinámicas dos usos, localizar áreas con especial recorrencia de incendios e detectar zonas con potencial para a intervención.

## **ACCIÓN 2. MELLORA E COORDINACIÓN DA INFORMACIÓN CATASTRAL**

As discrepancias entre o catastro, o SIXPAC e a realidade territorial dificultan tanto a aplicación da PAC como a investigación da propiedade e a aplicación dos instrumentos de mobilización e recuperación de terras. A recomendación 72 do Ditame do Parlamento xa reclamaba expresamente “*establecer mecanismos de cooperación entre a AGADER e a Dirección Xeral do Catastro para mellorar a adecuación dos datos catastrais da superficie rústica galega á situación real*”, incluíndo a posibilidade dunha revisión completa do catastro rústico. A actualización catastral rústica debería realizarse de xeito sistemático e non depender exclusivamente de iniciativas individuais, xa que a tramitación caso a caso multiplica indefinidamente os custos e dificulta a corrección efectiva da información.

É necesario avanzar na aplicación do Convenio entre a Dirección Xeral do Catastro e a Consellería do Medio Rural para o establecemento de procedementos de intercambio de información e actualización de datos catastrais. Para iso, deben desenvolverse protocolos de coordinación e programas de traballo detallados e eficientes, que permitan a actualización sistemática e áxil do Catastro a partir dos traballos de investigación da titularidade realizados pola Consellería, así como dos datos dispoñibles de aproveitamentos forestais e da PAC.

## **ACCIÓN 2. POSTA A DISPOSICIÓN DA INFORMACIÓN TERRITORIAL OBTIDA OU POSUÍDA POLA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

A información debe ser pública por defecto, coas únicas excepcións derivadas da protección de datos persoais. A opacidade sobre os datos territoriais constitúe unha das principais barreiras para o debate informado sobre as políticas agroforestais e para a aplicación efectiva do marco normativo.

Débese facer pública a información sobre o medio rural dispoñible na Administración dende hai anos e á que actualmente non é posible acceder, como poden ser os datos sobre as zonas xeográficas afectadas por incendios forestais e a súa orixe, a localización das explotacións agropecuarias ou a información da PAC que non inclúa datos persoais.

*Medida 2.9. Garantir a execución dos plans mediante o seu seguimento e xestión.*

## **ACCIÓN 1. REFORZO DA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DA AXENCIA GALEGA DE DESENVOLVEMENTO RURAL**

É necesario dispoñer de medios suficientes, tanto financeiros como humanos, para garantir a xestión, inspección, información e control da execución dos plans. A ordenación do territorio agroforestal galego non se pode levar a cabo cos recursos administrativos que se lle dedican actualmente.

A Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, responsable da aprobación e seguimento dos Catálogos de solos agropecuarios e forestais, atópase actualmente subdimensionada para asumir as funcións que lle atribúe a Lei 11/2021. A recomendación 71 do Ditame do Parlamento era explícita

ao respecto: ampliar as competencias da Axencia, renomeala como «Axencia Galega para o Desenvolvemento Rural Sustentable e a Mobilización da Terra Produtiva» e reforzar os seus medios humanos e materiais adecuando o seu plan económico-financeiro ás novas funcións.

*Medida 2.10. Acadar unha implantación áxil dos plans que facilite a súa adaptación ás dinámicas territoriais.*

### **ACCIÓN 1. DESENVOLVER O PLAN DE AVALIACIÓN, SEGUIMIENTO E ACTUALIZACIÓN DO CATÁLOGO**

Os instrumentos de planificación agroforestal deben adaptarse ás dinámicas territoriais (cambios nos mercados, crises fitosanitarias ou novas necesidades produtivas ou ambientais) sen perder o seu marco estratéxico. A Lei 11/2021 prevé que o Catálogo sexa un documento técnico flexible e de áxil revisión, e establece que o seu Plan de avaliación, seguimento e actualización forme parte dos seus contidos obrigatorios. Cómpre desenvolver este plan con criterios claros, que definan os períodos de revisión, os tipos de revisións que non requiren unha nova tramitación, os indicadores de necesidade de revisión, etc.

## **LIÑA ESTRATÉXICA 3. GOBERNANZA TERRITORIAL E PARTICIPACIÓN PÚBLICA CON INCIDENCIA REAL NA ORDENACIÓN AGROFORESTAL**

A gobernanza é fundamental para o éxito da ordenación agroforestal, especialmente en Galicia, onde o 98% da terra é de propiedade privada, polo que resulta crucial establecer mecanismos efectivos para acadar un compromiso satisfactorio entre os diferentes intereses e actores implicados, poñendo sempre o foco na función social da propiedade. Cómpre avanzar cara a unha corresponsabilidade real entre a Administración e a sociedade, superando a lóxica dunha responsabilidade exclusiva da administración pública.

*Medida 3.1. Asegurar a participación dos propietarios, do sector agrario, dos colectivos ambientais e dos restantes axentes na planificación agroforestal.*

### **ACCIÓN 1. DESENVOLVER OS PROCEDEMENTOS DE PARTICIPACIÓN PREVISTOS NA NORMATIVA E AMPLIAR OS PRAZOS**

A Lei 11/2021 exige a participación pública no procedemento de aprobación do Catálogo de solos agropecuarios e forestais, mencionando explicitamente a inclusión de “*unidades administrativas con responsabilidade sectorial, dos axentes locais, dos entes municipais, das cooperativas, das organizacións profesionais agroforestais, dos colexios profesionais da rama agroforestal e ambiental, dos órganos xestores das figuras de protección e garantía de orixe, dos centros de investigación agroforestal, dos centros universitarios do ámbito agroforestal, das organizacións ambientais e de custodia do territorio, dos grupos de desenvolvemento rural e de calquera outra entidade ou persoa interesada na xestión do territorio agroforestal*”. A aplicación efectiva desta determinación require reforzar os medios de acompañamento técnico ás comunidades implicadas, así como concretar o deseño do proceso participativo e o seu desenvolvemento práctico.

Este proceso non debe limitarse aos prazos previstos na lexislación ambiental e na Lei 11/2021 para a súa tramitación, senón que debe estenderse a todo o período de planificación e elaboración do Catálogo.

*Medida 3.2. Garantir a gobernanza territorial: establecer mecanismos de coordinación entre administración, propietarios, agricultores, silvicultores, cooperativas rurais, comunidades de montes veciñais, comunidades locais, comunidades de custodia do territorio, colectivos ambientais e outros actores implicados na xestión do territorio.*

### **ACCIÓN 1. DESENVOLVER E APLICAR PROCESOS PARTICIPATIVOS DESDE O INICIO E AO LONGO DE TODO O PROCESO DE PLANIFICACIÓN**

A presente medida propón consolidar unha gobernanza territorial efectiva, baseada na coordinación e integración ao longo do proceso de planificación de todos os actores implicados na xestión do territorio agroforestal.

A participación pública non debe equipararse ao procedemento administrativo de exposición pública e alegacións, senón que debe integrarse ao longo do proceso e dende os primeiros pasos, co fin de axudar a equilibrar os intereses e obxectivos contrapostos que conflúen sobre o territorio. As comunidades locais deben desempeñar un papel protagonista tanto no diagnóstico dos problemas como na definición das estratexias de intervención. Para iso, é necesario recoñecer o coñecemento local como un recurso fundamental para a planificación, así como fortalecer os procesos colectivos de toma de decisións, co fin de favorecer a aceptación e lexitimidade social dos plans.

Con todo, estes procesos non debe obviar o papel dos técnicos na elaboración de solucións técnicas equilibradas, capaces de acadar un compromiso satisfactorio para os diferentes intereses a través

dunha proposta de planificación económica, social e ambientalmente sostible. O coñecemento experto debe entrar en diálogo co capital social e o coñecemento vernáculo das comunidades locais para mellorar a comprensión e xestión do territorio.

## **ACCIÓN 2. MELLORAR A EFICACIA DO CONSELLO DE XESTIÓN DA TERRA AGROFORESTAL**

O Consello de Xestión da Terra Agroforestal é un órgano consultivo de ámbito autonómico regulado pola Lei 11/2021, que actualmente se reúne un número reducido de veces ao ano. Para que este órgano poda contribuír de xeito efectivo á gobernanza dos usos agroforestais é preciso dotalo dunha maior axilidade, incrementar a periodicidade das súas convocatorias e atribuírlle funcións prácticas nos procesos estratéxicos de planificación agraria.

## **ACCIÓN 3. UTILIZAR E REFORZAR AS ESTRUTURAS SOCIAIS EXISTENTES**

A gobernanza debe construírse a partir das estruturas sociais xa existentes no territorio. Para iso, é necesario fortalecer os sistemas de gobernanza comunitaria, recoñecendo, apoiando e articulando as estruturas xa presentes no territorio. Cómpre establecer e reforzar alianzas entre actores que tradicionalmente non colaboran, promovendo espazos de cooperación e modelos de beneficio mutuo, nos que poidan integrarse os diferentes actores públicos e privados.

As cooperativas rurais, as comunidades de montes, as comunidades de regantes ou as entidades locais son exemplos de formas de organización colectiva que poden desempeñar un papel clave na xestión territorial. As persoas propietarias individuais e as comunidades de montes teñen intereses propios que deben ser considerados na gobernanza. As cooperativas rurais deben xogar un papel central como estrutura clave de organización e vertebración territorial, reforzando a súa capacidade de acción e representación. Todas estas entidades posúen experiencia, coñecementos e capacidades organizativas que deberían incorporarse de xeito activo nos procesos de planificación e gobernanza.

## **ACCIÓN 4. APLICAR E REFORZAR A FIGURA DAS ENTIDADES COLABORADORAS**

A figura das entidades colaboradoras da Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, prevista nos artigos 17 e 18 da Lei 11/2021, pode contribuír de xeito significativo á gobernanza dos usos agroforestais. Os grupos de desenvolvemento rural, as cooperativas, as entidades sen ánimo de lucro e as oficinas agrarias comarcais teñen xa atribuídas funcións de intermediación, acompañamento e información. Dotar esta figura de capacidade técnica e financeira suficiente permitiría outorgarlle un papel clave nos procesos de gobernanza territorial.

## **ACCIÓN 5. PROCEDEMENTOS QUE ASEGUREN A INCORPORACIÓN DOS RESULTADOS DOS PROCESOS PARTICIPATIVOS NAS TOMAS DE DECISIÓN E NAS PROPOSTAS DE ORDENACIÓN**

É fundamental que os resultados dos procesos e accións participativas sexan visibles e avaliábeis e que, no caso de non seren aplicados, se xustifiquen as razóns da súa non aplicación.

A gobernanza debe entenderse como un proceso colectivo, que require información accesible, transparencia e corresponsabilidade, e no que as achegas da cidadanía deben ter unha incidencia real nas decisións finais. Administracións, comunidades locais, produtores, propietarios, entidades sociais e axentes técnicos deben participar na definición e xestión do territorio. Os habitantes dos territorios deben ter un papel protagonista na toma de decisións sobre a planificación territorial, con procesos colectivos de información, deliberación e proposta.

### *Medida 3.3. Formación, concienciación e pedagogía sobre a necesidade de planificación e xestión do territorio rural.*

#### **ACCIÓN 1. PEDAGOXÍA SOBRE A FUNCIÓN SOCIAL DA PROPIEDAD E A NECESIDADE DA ORDENACIÓN DO TERRITORIO RURAL**

É necesaria unha intensa labor de pedagogía en todos os ámbitos sociais para concienciar sobre a función social da propiedade, que xustifica a limitación do uso da terra cando concorre un interese público, como pode ser garantir a seguridade da poboación fronte a incendios, a soberanía alimentaria ou a protección ambiental.

Cómpre concienciar á sociedade sobre a necesidade de ordenación dos usos agroforestais, co obxectivo de acadar unha aceptación social semellante á que xa ten a ordenación urbanística. Debe explicarse como a ordenación do territorio ten como finalidade asegurar que os dereitos individuais non prexudiquen aos intereses colectivos. A experiencia práctica ten demostrado que a evolución non planificada dos usos humanos sobre o territorio dá lugar a problemas económicos, sociais e ambientais. Por iso, deben achegarse exemplos que permitan comprender como a suma de decisións individuais racionais e comprensibles pode resultar nun prexuízo global para o conxunto da sociedade.

Un exemplo claro é a expansión do eucalipto en Galicia. Para unha persoa propietaria individual, plantar eucalipto pode ser unha decisión racional: é unha especie de crecemento rápido, conta cun mercado consolidado, require pouca atención e ofrece un retorno económico aceptable a medio prazo. Porén, esa decisión externaliza sobre o conxunto do territorio a maior parte dos seus custos: empobrecemento da biodiversidade, incremento do risco de incendio, deterioro da paisaxe ou perda de diversidade produtiva, entre outros. A decisión individual é comprensible e racional, pero, se todas as persoas propietarias adoptan a mesma decisión, o resultado é unha matriz forestal monoespecífica, perigosa fronte ás perturbacións, dependente dun único mercado, ambientalmente empobrecida e estruturalmente fráxil. Precisamente porque as decisións das persoas propietarias afectan ao conxunto da sociedade é necesaria unha ordenación do territorio exercida polos poderes públicos e guiada polo coñecemento científico e técnico, que busque a mellor solución de compromiso para todos os obxectivos e intereses que conflúen sobre o territorio.

## LIÑA ESTRATÉXICA 4. PLANIFICACIÓN INTEGRADA DO TERRITORIO RURAL

As medidas anteriores céntranse especificamente na planificación e ordenación agroforestal, pero o medio rural é un sistema territorial no que se integran funcións ambientais, enerxéticas, culturais, sociais e económicas. Os usos agroforestais conviven con outros usos asociados a servizos, infraestruturas, enerxía ou actividades urbanas, xerando tensións que non sempre son adecuadamente xestionadas polos instrumentos actuais de planificación. O territorio rural debe planificarse en conxunto, cunha visión holística, integrando e coordinando os diferentes elementos que o configuran: os usos agroforestais, os núcleos habitados, as infraestruturas, os servizos, a auga, a biodiversidade, a enerxía e as actividades económicas.

Desde esta perspectiva, é necesario establecer marcos de ordenación que prioricen o equilibrio territorial e a sostibilidade. A sostibilidade debe entenderse non só en termos ambientais, senón como unha condición integral que articula a viabilidade ecolóxica, económica e social dos territorios. Os instrumentos de planificación deberían orientarse a reforzar a capacidade das comunidades rurais para soste a súa actividade produtiva, conservar os seus recursos e garantir a calidade de vida.

Por último, debe terse en conta que a sostibilidade do territorio non depende só dos usos do solo, senón tamén da existencia de comunidades capaces de soste, xestionar e dar continuidade a eses usos.

*Medida 4.1. Establecer unha clasificación das zonas e os asentamentos rurais.*

### **ACCIÓN 1. ESTABLECER UNHA DEFINICIÓN E DELIMITACIÓN ESPACIAL DAS TIPOLOXÍAS DE ZONAS RURAIS**

A definición e delimitación de tipoloxías de zonas rurais serviría como marco para orientar a planificación territorial e as actuacións que se desenvolvan nela. Para esta finalidade, resulta necesario actualizar a definición de tipos de zonas rurais incluída nas Directrices de Ordenación do Territorio: rural integrado, rural intermedio e rural periférico. Esta clasificación, realizada desde unha perspectiva urbana e baseada na relación do medio rural co espazo urbano, impide o recoñecemento das características propias de cada ámbito rural e a posta en valor das súas fortalezas específicas. Por este motivo, é preciso establecer novas tipoloxías de zonas rurais baseadas nas súas propias características territoriais, sociais, produtivas e ambientais, e delimitalas xeograficamente co fin de integralas na planificación territorial.

### **ACCIÓN 2. DEFINIR UNHA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DOS ASENTAMENTOS RURAIS**

Debe establecerse unha clasificación funcional dos case 30.000 núcleos de poboación galegos que sirva de base para a planificación territorial, así como para a planificación e priorización dos servizos, equipamentos e infraestruturas. Esta clasificación debería partir de criterios como a existencia ou accesibilidade actual a os servizos básicos, a dinámica demográfica e a súa función na xestión do territorio.

*Medida 4.2. Aplicar instrumentos para a planificación integrada dos asentamentos rurais de poboación e do solo rústico, que sirvan de base para a coordinación das planificacións sectoriais.*

### **ACCIÓN 1. IMPLEMENTACIÓN DOS PLANS TERRITORIAIS INTEGRADOS E ESPECIAIS**

O medio rural debe entenderse como un “agroecosistema” ou como un sistema territorial vivo, onde os distintos usos do solo, as actividades económicas e as dinámicas sociais están profundamente conectados. Por elo, a planificación territorial non debería centrarse unicamente na regulación de sectores ou actividades illadas, senón na comprensión das relacións existentes entre todos os

elementos que configuran o territorio. Cómpre superar os enfoques sectoriais e fragmentados que historicamente teñen condicionado as políticas rurais, para avanzar cara a modelos integrais capaces de comprender o territorio como un sistema complexo, dinámico e interdependente. Así mesmo, é necesario superar as fronteiras tradicionais entre o rural, o periurbano e o urbano, entendendo que forman parte dunha mesma realidade funcional e ecolóxica.

Na actualidade, a planificación urbanística, forestal, agraria, ambiental, hidrolóxica, de infraestruturas e de prevención de incendios elabóranse cada unha co seu propio marco normativo, os seus prazos e os seus criterios, sen un mecanismo efectivo de coordinación sobre un mesmo territorio. A xestión do territorio mediante plans sectoriais -forestais, enerxéticos, urbanísticos, ambientais ou patrimoniais- e informes sectoriais ou consultas administrativas non proporcionan unha visión integrada do territorio nin unha análise conxunta das interaccións entre políticas e competencias. Esta situación pode provocar decisións incoherentes e unha acumulación de normativas sectoriais que se superpoñen sen unha lóxica territorial común.

A aplicación de instrumentos de ordenación territorial, como os Plans Territoriais Integrados (PTI), permitiría coordinar as diferentes administracións públicas e as políticas sectoriais con incidencia nun determinado ámbito territorial, así como axilizar a tramitación dos proxectos, actuacións e actividades xa previstos nestes plans.

A figura dos PTI permitiría definir a priori o modelo territorial desexado ou obxectivo, de xeito que se poida avaliar de maneira máis áxil e fácil o encaixe das actuacións propostas sobre o territorio. Deste xeito, evitaríase a frecuente planificación ou avaliación reactiva” e *ad-hoc*, orientada a dar resposta a necesidades ou proxectos concretos, pero incapaz de garantir a súa axeitada integración no sistema territorial nin a súa coordinación co resto de actividades, usos, servizos ou infraestruturas do territorio.

## **ACCIÓN 2. ESTABLECER A ALDEA COMO A UNIDADE BÁSICA DE ORGANIZACIÓN DO TERRITORIO RURAL**

A planificación do territorio rural debe considerar as aldeas, as vilas e o territorio no que se insiren como un conxunto, partindo da análise do territorio histórico que daba servicio a estes núcleos. A aldea pode entenderse como a célula básica de organización territorial, non só como un conxunto de vivendas, senón como unha realidade territorial completa, asociada historicamente a un conxunto de espazos: montes, leiras, hortos, prados, camiños, zonas de cultivo e áreas de aproveitamento común. A aldea preséntase así como unha unidade de xestión, asociada a un territorio que permitía soste unha economía local e organizar o uso dos recursos dispoñibles.

Por este motivo, a planificación integrada do territorio rural debería partir da realidade física e histórica das aldeas, considerando o seu territorio asociado, e establecer o modelo de crecemento en función dos factores e recursos territoriais que a definen, como a auga e os usos agrarios. Nas aldeas, as vivendas non se situaban nas terras máis fértiles, senón nos lugares menos produtivos desde o punto de vista agrario, moitas veces asociados a zonas pedregosas ou menos aptas para o cultivo. A planificación actual debe aprender deste coñecemento histórico para definir as novas posibilidades de crecemento ou transformación. A aldea e o seu territorio asociado deben interpretarse como un sistema no que a auga, o solo, a vivenda, a produción, a paisaxe, a mobilidade e a comunidade forman parte da mesma estrutura.

A planificación rural podería contribuir a configurar unha **rede de aldeas**, na que distintos núcleos podan **funcionar de xeito complementario**, compartindo servizos, actividades e oportunidades.

# ANEXO I. ACHEGAS RECOLLIDAS A TRAVÉS DO CUESTIONARIO

## **LIÑA ESTRATÉXICA: 1. Mellora da coordinación e coherencia do marco normativo e institucional**

**MEDIDA:** *1.1 Poñer en marcha mecanismos para asegurar a coordinación e coherencia das diferentes normativas relativas á regulación dos usos agroforestais*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Comités de coordinación legislativa entre as entidades con atribucións neste eido así como a conformación dun consello legal externo á Xunta/Estado, con profesionais e xuristas independentes.
- Redefinir as competencias da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia para solos non urbanos, de núcleo rural ou urbanizables. A consellería con competencias en Medio Rural debe regular o solo rústico dende unha visión integral
- Revisión normativa que harmonice as esixencias e as regulacións e despois aplicación consistente delas.
- Resulta moi difícil artellar unha xestión integral do territorio desde unha administración sectorizada que en coherencia regula e diseña normativa de maneira sectorial sen unha visión holística. Habería que consensuar un modelo en relación ó deseño dos usos agroforestais como unha oportunidade para activar as agriculturas locais de base territorial cun manexo agroecolóxico e alimentación de proximidade e que a normativa coherentemente conflúa cara a este modelo de planificación e ordenación do territorio.
- Debe haber coordinación entre las normas pero también entender las referencias y las interrelaciones que existen entre las mismas
- Activar, desde o ámbito administrativo (por exemplo, mediante un organismo ou unidade técnica específica), mecanismos que garantan a coordinación e coherencia normativa a través de:
  - a) A creación e mantemento dun sistema integrado de información normativa, que permita a catalogación, actualización continua e análise das interrelacións entre as diferentes disposicións relativas aos usos agroforestais.
  - b) O establecemento de procedementos de avaliación e seguimento da coherencia sectorial, tanto na elaboración como na aplicación das normativas e instrumentos de planificación, incluíndo mecanismos de prevención e resolución de conflitos ou contradicións entre regulacións sectoriais.

Revisión da normativa autonómica e estatal vixente, determinar os contidos nos que diverxen e facer propostas para harmonizar estas normativas e simplificalas.
  - c) O reforzo das funcións de coordinación interadministrativa, mellorando a capacidade das institucións para integrar políticas e instrumentos vinculados á ordenación do territorio.
- Revisión da normativa autonómica e estatal vixente, determinar os contidos nos que diverxen e facer propostas para harmonizar estas normativas e simplificalas.

- A coordinación entre as diferentes normativas que regulan os usos agroforestais require, en primeiro lugar, recoñecer que o problema actual non é só de coordinación interadministrativa, senón de coherencia interna do propio marco galego. A categorización urbanística do solo rústico nos PXOM condiciona indirectamente a aplicación da Lei de montes, da Lei de avaliación ambiental e da propia Lei 11/2021, pero moitas veces estes PXOM son concibidos cunha lóxica centro-urbanística que non responde ás necesidades da ordenación agroforestal. O instrumento que xa existe para resolver esta incoherencia é o Catálogo de solos agropecuarios e forestais previsto na Lei 11/2021, que debe converterse no documento de referencia para a clasificación dos usos agroforestais por riba da clasificación urbanística do solo rústico. O propio Ditame de 2017, na súa recomendación 64, identificara xa o Catálogo da Lei 2/2016 como «un primeiro paso na ordenación do territorio rural de Galicia». A Lei 11/2021 desenvolveu e ampliou esa figura, pero o Catálogo segue sen aprobarse. Por iso, a primeira medida de coordinación pasa por priorizar o desenvolvemento efectivo do Catálogo — comezando por catálogos parciais en áreas piloto, tal e como xa estaban en marcha— e por establecer expresamente a súa prevalencia sobre as determinacións urbanísticas en materia de uso agroforestal.

Adicionalmente, debería recuperarse a Comisión de simplificación normativa que xa contemplaba a recomendación 9 do Ditame e o propio Plan Forestal de Galicia, formalizándoa como mesa permanente de coordinación entre consellerías e axentes implicados. O seu obxectivo específico debe ser evitar que as sucesivas modificacións normativas introduzan contradicións entre os tres marcos.

## **PUNTUACIÓN: 8.6**

**MEDIDA:** *1.2 Garantir a seguridade e estabilidade xurídica*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Sí, entendida como estabilidade lexislativa (limitar os cambios continuados e as normativas cruzadas), pero non no senso de ultraprotexer intereses particulares ou parciais sobre os xerais, tal e como se ven reclamando baixo este epígrafe en moitas ocasións.
- Pacto de estado entre as forzas políticas en materia de desenvolvemento rural
- Vontade política de querer aplicarlas
- Unha vez definido o modelo temos leis fundamentais nas que apoiarnos como a Lei de recuperación da terra agraria de Galicia (Lei 11/2021) que introduce a contemplación da aldea como eixo dunha visión integrada do territorio e a lexislación estatal (Lei 8/2013) das “3Rs” (rehabilitación, rexeneración e renovación urbana), con conceptos e instrumentos que se poden aplicar ao territorio rural, ás aldeas a aos elementos construídos e catalogados obxecto de protección e valoración. Apoiarnos en leis fundamentais existentes ofrece seguridade e estabilidade xurídica inda que se poidan desenvolver outras normas e ordenanzas inspirándose e baseándose nas ditas leis
- Por supuesto que es clave y que a ello se oponen normativas excepcionales o cambiantes. Pero la estabilidad normativa es compatible con la adaptación a las nuevas circunstancias o riesgos naturales.

- Calquera política que pretenda conseguir resultados debe ter estabilidade temporal e aportar seguridade xurídica os afectados. Neste caso, os propietarios de terreos con uso agroforestais.
- Evitar as modificacións constantes da lexislación.
- A inestabilidade xurídica actual ten unha causa principal —o uso da lei de medidas fiscais e administrativas para introducir cambios estruturais no réxime de usos do solo— pero require unha resposta matizada que distinga entre eses cambios de fondo e os axustes técnicos lexítimos. A Lei do solo, a Lei de montes e a propia Lei 11/2021 foron modificadas en repetidas ocasións a través das leis anuais de medidas, introducindo cambios que en moitos casos alteran de forma substancial. Estes cambios teñen consecuencias territoriais a longo prazo e merecen un debate público específico que a lei de medidas, pola súa propia natureza —tramitación rápida, contido heteroxéneo, foco na execución orzamentaria—, non pode proporcionar. A consecuencia é unha sucesión de modificacións estruturais aprobadas sen avaliación de impacto suficiente, sen consulta efectiva aos sectores afectados e sen un debate parlamentario centrado no propio contido.

Hai que distinguir, con todo, dúas cuestións que non son equivalentes. Unha cousa é utilizar a lei de medidas para introducir cambios de calado no réxime substantivo dos usos do solo —clasificación, prevalencia entre instrumentos, réxime de especies, definición de figuras de protección—. Iso é o que produce a inestabilidade xurídica máis grave e o que debe evitarse. Outra cousa diferente son os axustes técnicos que se identifican unicamente coa experiencia da aplicación práctica dos instrumentos: prazos procedementais que se revelan inviables, encaixes con outras normas que cambiaron, requisitos formais que entorpecen sen aportar valor, calibrado de limiares á vista do que se observa no territorio. Estes axustes só se ven cando se aplican as ferramentas, e exixen unha vía áxil de corrección. Bloquealos sería contrario á propia lóxica de aprendizaxe institucional que esta liña defende, porque condenaría os instrumentos a manter erros detectables só na práctica.

A medida prioritaria, polo tanto, non é restrinxir o uso da lei de medidas en termos absolutos, senón acoutar para que serve e para que non. As modificacións que afectan ao réxime substantivo dos usos do solo agroforestal deberían tramitarse mediante leis específicas, co seu propio proceso participativo e a súa propia avaliación de impacto, garantindo así un debate informado e estable. Os axustes operativos derivados da experiencia de aplicación poden seguir canalizándose pola lei de medidas.

## **PUNTUACIÓN: 8.1**

**MEDIDA:** *1.3. Mellorar a axilización e transparencia na aplicación da normativa*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Obrigatoriedade da existencia de regulamentos de acompañamento (así como de actualización dos existentes) para a entrada en vigor da lexislacións.
- Exposicións públicas con mesas informativas a interesados/afectados, máis aló de publicación en medios e buzóns de suxestións
- Debe chegarse a un balanço entre seguridade xurídica e axilidade normativa. A Asesoría xeral da Xunta de Galicia debe estar aliñada cos obxectivos e urxencia da posta en marcha das políticas en materia de ordenación do territorio rural

- Vontade política de querer aplicarlas
- Problema de dotar de medios financeiros e humanos para permitir o seu desenvolvemento apostando claramente por políticas públicas
- Y también participación pública
- Resulta imprescindible mellorar o funcionamento,, tanto de fondo, coma no tempo de resposta por parte da Consellería de Medio Rural.
- O Ditame apuntaba nunha dirección que merece ser desenvolvida explicitamente: vinculaba simplificación e seguridade xurídica como dúas caras da mesma moeda. Esta vinculación obriga a traballar nunha banda estreita de compromiso entre dous obxectivos que adoitan presentarse como contrapostos pero que, ben entendidos, son complementarios. Por unha banda, a Administración ten que ser tan áxil como sexa posible. Por outra, esa axilidade non pode lograrse sacrificando a previsibilidade que dá sentido á intervención: un procedemento rápido pero arbitrario non protexe a ninguén. A axilidade útil é a que reduce os prazos sen reducir a certeza.

A Administración tende, por inercia, a engadir trámites, informes preceptivos, dobres comprobacións e duplicidades documentais que non aportan valor xurídico real e que en moitos casos dilatan a resolución final tanto que restan utilidade ao procedemento. Cada paso engadido percíbese internamente como prudencia; o resultado agregado é parálise. Esta acumulación non é neutra: prexudica especialmente a quen non ten capacidade de absorber o custo administrativo —pequenos propietarios, produtores individuais, as propias unidades administrativas, iniciativas de mobilización que precisan responder a oportunidades cunha xanela temporal limitada—. A simplificación, polo tanto, non é unha concesión á comodidade: é unha condición para que os instrumentos cheguen a quen están dirixidos.

Onde a relación risco-axilidade o permita, débese substituír autorización previa por declaración responsable, transferindo a comprobación a control posterior por mostraxe. O modelo de declaración responsable non reduce a esixencia legal: traslada a verificación a un momento posterior e concentra os recursos da Administración nas comprobacións que realmente paga a pena facer. Para os trámites onde a autorización previa siga sendo necesaria, hai que fixar prazos máximos vinculantes con silencio administrativo claro, e construír os procedementos para cumprilos —non para xustificar incumprilos.

A esta simplificación procedemental ten que sumarse a publicación sistemática dos criterios técnicos de aplicación das normas —circulares, instrucións internas, criterios interpretativos das direccións xerais, doutrina administrativa consolidada—. Estes criterios existen na práctica: os técnicos privados sábeno e os tramitadores tamén, pero non están publicados de forma estruturada e accesible. A publicación destes criterios non é só unha mellora administrativa, é unha cuestión de equidade.

Hai un principio de prudencia que convén explicitar e protexer porque vai en contra da deriva máis frecuente da Administración: o caso particular non pode reescribir a regra xeral. Cando se detecta un problema nun expediente concreto —unha autorización mal concedida, unha verificación deficiente, un fraude puntual—, a resposta institucional adoita ser endurecer os requisitos legais para todos os expedientes futuros, engadindo un trámite máis, un informe máis, unha xustificación máis. Este reflexo é comprensible pero é equivocado: pena os 999 expedientes correctos por culpa do que falla. A resposta correcta a un expediente problemático

é resolver ese expediente —vía revisión de oficio, sanción, reposición da legalidade—, non modificar o procedemento xeral. As excepcións non poden variar os criterios de axilidade administrativa, porque facelo converte cada incidencia nunha capa adicional de graxa que se acumula indefinidamente. A estabilidade do procedemento é, neste sentido, parte da seguridade xurídica.

Por último, a dixitalización completa dos procedementos é o instrumento que sostén todo o anterior.

## **PUNTUACIÓN: 8.2**

**MEDIDA:** 1.4. *Poñer en marcha mecanismos para garantir a aplicación efectiva das leis e a reposición da legalidade*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Penso que a clave ten que ir máis pola liña de legislar o sancionable/fiscalizable, que non necesariamente aumentar mecanismos. Así e todo, é preciso a axilidade na tramitación de expedientes que permitan, cando menos de xeito cautelar, establecer medidas de control
- Garantir a aplicación efectivas das políticas públicas pasa ineludiblemente por un administración áxil (unha axencia é moito máis axil que unha dirección xeral) e por dotar dos medios humanos e orzamentarios (no tempo) acordes cos obxectivos
- Vontade política de querer aplicalas
- En liña co indicado co punto 4 mecanismos existentes como o Banco de Terras e o Banco de Explotacións son xa mecanismos válidos ós que habería que dotar de maiores medios e persoal.
- Estudiar mecanismos para efectividade de la normativa e indicadores de su aplicación.
- Non me parece que neste ámbito sexa unha liña de traballo prioritaria.
- A Lei 11/2021, a Lei de montes e a Lei do solo conteñen xa réximes sancionadores razoables, pero a súa aplicación efectiva é moi limitada. As situacións de abandono, os cambios de uso non autorizados ou os incumprimentos das condicións de aproveitamento raramente teñen consecuencias reais, o que envía un sinal contrario ao que pretende a norma: incúmprese sen custo. O propio incumprimento dos prazos do Ditame —Catálogo en 2020, refundimento normativo en 2019, regulamento en 2020— é o exemplo máis visible desa dinámica de inaplicación sen consecuencias.
- A reposición da legalidade require, antes que novos instrumentos, dotar de medios humanos e técnicos aos servizos de inspección, moitas veces insuficientes para facer fronte a estas labores de policía. Sen un reforzo real destes servizos, calquera mellora normativa resultará ineficaz.
- Unha alternativa máis viable a curto prazo é concentrar a actividade inspectora nas zonas onde a Administración xa interveu —polígonos agroforestais aprobados, aldeas modelo— de xeito que se garanta polo menos que nos ámbitos prioritarios as resolucións administrativas se cumpren.

## **PUNTUACIÓN: 7.4**

**MEDIDA:** 1.5. *Establecer mecanismos de avaliación das leis e da normativa*

## DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:

- Penso que a clave ten que ir máis pola liña de legislar o sancionable/fiscalizable, que non necesariamente aumentar mecanismos. Así e todo, é preciso a axilidade na tramitación de expedientes que permitan, cando menos de xeito cautelar, establecer medidas de control
- Os poderes públicos deben rendir conta ante a cidadanía no uso dos recursos públicos. Moitos organismos públicos en Europa publican anualmente un reporte cos obxectivos acadados, os recursos humanos, materiais e económicos utilizados e os principais KPI que definiron o seu labor ao longo do ano finalizado
- A EGAP podería habilitar un seminario permanente de redacción legislativa e establecer protocolos de colaboración con outras institucións coma universidades e colexios profesionais para a análise e mellora das propostas.
- Establecer criterios de validación das decisións que se van tomando a modo de retroalimentacións que permita rápida resposta
- Existen mecanismos de avaliación de políticas públicas y son máis escasos los mecanismos de aplicación o ejecución normativa. También hay mecanismo de evaluación de los efectos de la normativa sobre el territorio (rural proofing)
- Complementariamente á estrutura técnica de catalogación, establecer mecanismos sistemáticos de avaliación normativa que inclúan:

a) Comisións de seguimento para avaliar a aplicación efectiva das leis e regulamentos.

b) Procedementos periódicos de avaliación, que analicen a eficacia, coherencia e impactos das normativas e instrumentos.

c) Mecanismos de revisión e actualización normativa, integrados nunha estrutura de gobernanza que favoreza a aprendizaxe continua e a capacidade adaptativa.

- Sí, pero sempre que sexan mecanismos de avaliación que non sexan meramente burocráticos (documentais), senon que sexan instrumentos de avaliación da realidade.
- A propia Lei 11/2021 prevé que a Axencia Galega de Desenvolvemento Rural remita un informe bianual de avaliación ao Consello de Xestión da Terra Agroforestal, á Comisión de Avaliación e Seguimento e ao Parlamento. Este mecanismo é correcto pero insuficiente, porque límitase ás actuacións realizadas pola propia Axencia e non avalía o conxunto do marco normativo nin o seu impacto territorial real. Ademais, a periodicidade bianual da Lei 11/2021 supón en realidade unha rebaixa respecto da periodicidade anual que esixía a recomendación 13 do Ditame de 2017.

Cumpriría completar este informe cunha avaliación periódica —cada catro ou cinco anos— do funcionamento conxunto do marco normativo de ordenación agroforestal, encargada a un órgano técnico independente con participación das universidades galegas. Esta avaliación debería medir indicadores concretos de impacto: evolución da SAU, mobilización efectiva da terra, superficie incluída en instrumentos de recuperación, evolución do risco de incendios nas zonas con intervención fronte ás zonas sen intervención, número e resolución dos expedientes sancionadores, grao de cumprimento dos prazos fixados na propia normativa, etc.

Sen indicadores de impacto medibles e públicos, o debate sobre a ordenación agroforestal seguirá movéndose no terreo da percepción e non da evidencia. E sen un mecanismo regular

de rendición de contas ante o Parlamento, non hai presión institucional para que os prazos e compromisos se cumbran.

## **PUNTUACIÓN: 7.9**

### **LIÑA ESTRATÉXICA: 2. Ordenación integral do territorio agroforestal**

**MEDIDA:** *2.1. Aplicación de instrumentos que permitan a planificación conxunta a escala supramunicipal de usos agrícolas, gandeiros e forestais. Aprobación do Catálogo de solos agropecuarios e forestais como instrumento básico da ordenación do solo rústico*

#### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Coordinación entre consellerías e integración de medios externos en caso de incapacidade manifesta de parte de administración para respostas ás obrigas autoimpostas.
- A planificación espacial é un pilar fundamental para protexer, ordenar e xestionar o noso territorio. Fundamental para reactivar e desenrolar a función produtiva sostible do territorio mediante a súa xestión extensiva, entendendo os distintos agroecosistemas dos mosaicos e as dinámicas materiais, fluxos de auga e fertilización e de información que os posibilitan. Deseño con criterio de peche de ciclos ecolóxicos de auga, solo, nutrientes e enerxía que aumenten a autonomía, nun reequilibrio urbano-rural que aspire ó policentrismo.

Neste senso a escala da biorrexión pode ser o soporte territorial básico desde o que deseñar estratexias orientadas á unha autosuficiencia conectada onde se compatibilicen as realidades urbanas, rurais e naturais e se coordinen as necesidades sociais con as biocapacidades ecolóxicas.

O catálogos de solos agropecuarios e forestais semella ser un bo instrumento para a planificación espacial, e nun proceso similar o que se da nos catálogos de bens e espazos protexidos e chegar e establecer distintos niveis de protección para cada zona, desde o punto de vista do mantemento dos elementos biofísicos e materiais, por exemplo protección integral, estrutural, funcional, ambiental e incluso se pode proceder a inventariar e catalogar os agroecosistemas mais relevantes, acompañados de plans de conservación e xestión. Se trata de adoptar e adaptar mecanismos con traxectoria xa ensaiados e que teñen funcionado razoablemente ben, como os Catálogos para preservar elementos patrimoniais.

Pero non se trata so de protexer os solos as prácticas agrarias teñen que ir en favor da biodiversidade, a autonomía e a estabilidade para o igual que no solo urbanos se definen ordenanzas no solo rústico poderíanse incorporar tamén unha ordenanzas con criterios ecolóxicos e sociais ó ordenar os solos agrarios (parcelacións, lindes vivos, instalacións e algúns aspectos que teñen que ver con manexos).

- A existencia dun catálogo de solos agropecuarios e forestais non parece desatinada, pero non pode supor un lastre para desenrols que o tempo determine como acadados.
- A escala municipal é manifestamente inadecuada para a ordenación dos usos agroforestais. Cos 313 concellos de Galicia, a maioría con escasa capacidade técnica e cun planeamento urbanístico desactualizado, é inviable construír unha ordenación coherente do territorio rural sumando 313 visións locais. Os procesos que condicionan os usos —dinámica forestal,

propagación dos incendios, mercados agroalimentarios, mobilidade da terra— operan a escalas comarcais ou rexionais, non municipais.

A medida central é, polo tanto, desenvolver o Catálogo de solos agropecuarios e forestais como instrumento básico de ordenación, dándolle prevalencia sobre a clasificación urbanística do solo rústico nos PXOM en todo o relativo aos usos agroforestais. Os PXOM deberían quedar limitados á súa función propia —regulación dos usos construtivos e do desenvolvemento urbanístico— mentres que a clasificación e regulación dos usos agrarios e forestais correspondería ao Catálogo. Esta xerarquía resolve dunha vez a incoherencia interna do marco actual, na que decisións con efectos territoriais a longo prazo dependen de instrumentos urbanísticos acoutados ao alcance de cada municipio.

Agora ben, a aprobación dun Catálogo único para o conxunto de Galicia nun único acto resulta un obxectivo pouco realista a curto prazo, e cómpre dicilo sen rodeos para evitar repetir o ciclo de prazos incumpridos. A propia Lei 11/2021 contempla a figura dos catálogos parciais como vía para anticiparse á aprobación do Catálogo de Galicia en territorios específicos. A estratexia razoable é desenvolver primeiro catálogos parciais en áreas piloto seleccionadas con criterios estratéxicos —comarcas con alta capacidade agronómica, zonas de alta recorrencia de grandes incendios, áreas con polígonos agroforestais en marcha— e ir construíndo o Catálogo de Galicia por agregación e harmonización destes catálogos parciais. Conviña ser explícito neste punto para evitar confusión nas medidas posteriores: o destino é un Catálogo único de Galicia, pero construído por agregación —non un sistema permanente de catálogos parciais autónomos. Este enfoque foi o que comezou a levarse a cabo, sendo acertado, testando ademais a metodoloxía, xerando aprendizaxe institucional e amosando resultados antes de afrontar a totalidade do territorio.

Cumpriría establecer un calendario plurianual realista —cinco a sete anos— para esta extensión progresiva, con compromisos orzamentarios e técnicos verificables, e cunha rendición pública anual ante o Parlamento sobre o seu cumprimento. A diferenza dos prazos do Ditame de 2017, que se incumpriron en silencio, o calendario do Catálogo debería ter consecuencias políticas explicitamente asociadas ao seu (in)cumprimento.

## **PUNTUACIÓN: 8.2**

**MEDIDA:** 2.2. *Definición dos obxectivos da planificación rural, nos que se establece o territorio obxectivo en termos de uso do solo. Definir explicitamente o modelo agroalimentario, incluíndo modelos agroecolóxicos, que se quere promover. Garantir a dispoñibilidade de SAU*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Moi importante, pero debido á alta confrontación cos usos existentes e cos modelos económicos, requiriría como mínimo estudos sólidos de ponteciais, sistemas de compensación e apoio financeiro na transición, e o garante dunha oportunidade de desenvolvemento de actividade por parte das persoas propietarias ou xestoras, e non que o cambio somentes poda ser viable apoiado por grandes operadores.
- A necesaria ordenación de usos agropecuarios e forestais debería formularse como unha oportunidade para o desenvolvemento de plans de ordenación espacial que nos permitan

avanzar cara a sistemas alimentarios de base agroecolóxica e con producións o mais próximas posibles. “Se prevé que la estabilidad del suministro de alimentos disminuya a medida que aumente la magnitud y frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos que interrumpen las cadenas alimentarias” (Masson-Delmotte et al., 2020:17). A actividade agraria debe ser capaz de satisfacer as necesidades de alimentos de toda a poboación, entendendo a alimentación como un dereito.

Neste senso poñer os solos –non soamente os terreos considerados comunmente fértiles e produtivos- no centro da planificación, como recurso valioso, que brinda relevantes servizos ecosistémicos de provisión de alimentos, pero que debe ser obxecto de cambios na forma de produción, potenciando a agrobiodiversidade e a súa capacidade como captación de carbono. Solos vivos afastados do uso de biocidas e fertilizantes químicos, onde a abundancia de materia orgánica permita tamén mellorar a súa capacidade de captación e retención de humidade. O solo fértil ten un valor estratéxico como soporte de políticas agroalimentarias locais e da economía local. Entendido así o solo como recurso valioso que non deben perderse, o primordial será pechar no local o ciclo dos nutrientes e da auga entendendo o metabolismo do sistema a partir dos recursos endóxenos.

- Para un desenvolvemento rural acertado es clave saber lo que se quiere hacer (por exemplo, para luchar contra el abandono rural)
- Non a considero prioritaria porque non me parece que a realidade do solo en Galicia e a súa dispoñibilidade represente un problema grave.
- A ordenación non pode ser neutra respecto ao modelo produtivo que se quiere promover. As terras de maior aptitude agronómica son tamén as máis competitivas para a produción forestal. Definir o modelo significa, entón, decidir politicamente onde se prioriza o uso agrario sobre o forestal, e asumir que esa decisión ten ganadores e perdedores.

O modelo debería incluír tamén unha decisión sobre o tipo de produción que se prioriza. A inclusión expresa de modelos agroecolóxicos, de gandería extensiva e de produción ligada á terra non é só unha opción ambiental: é tamén unha opción de competitividade nun mercado europeo no que estes atributos teñen valor crecente. O Catálogo, ao definir usos permitidos, prohibidos e autorizables, é o instrumento que pode dar soporte normativo a esta orientación. Sen ese ancoraxe, as axudas e os programas de fomento traballan contra unha estrutura territorial que apunta na dirección contraria.

Garantir a dispoñibilidade efectiva de SAU require ademais blindar as mellores terras agronómicas fronte a cambios de uso non xustificadas. O Ditame, na recomendación 71, prevía xa unha figura específica para isto —a «declaración de terreos de alto valor agrario»— que definiría un perímetro territorial de intervención, esixiría aos propietarios un plan de cultivos ou desbroces periódicos de obrigado cumprimento, e establecería como alternativa a incorporación inmediata destes terreos ao Banco de Terras. Esta figura nunca se desenvolveu. Os solos delimitados como de alta produtividade agropecuaria adquiren no Catálogo a categoría de solo rústico de especial protección agropecuaria, o que xa lles dá unha protección reforzada fronte ao planeamento urbanístico, pero a súa protección fronte á forestación e fronte ao abandono require que esa clasificación se aplique de forma rigorosa e que se desenvolvan os procedementos previstos na recomendación 71 para impedir que estes solos queden inactivos ou se convertan en plantación.

## PUNTUACIÓN: 8.0

**MEDIDA:** 2.3. *Adaptar a ordenación a tipoloxías e ámbitos territoriais específicos*

### DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:

- Estudos de capacidade produtivo unidos ao de réxime de tenza e manifestacións de interese nos novos modelos
- Importante non tanto polo carácter normativo, se non mais ben para orientar planificación e a ordenación, e as accións a desenvolver e a implementar, en relación ás finalidades propostas para as diferentes “galicias”, e as súas diferentes biorrexións.

Nas zonas mais urbana onde o que interesa é limitar o crecemento urbano e promover a agricultura periurbana, poñendo en valor os solos fértiles próximos ás cidades identificando a posibilidade de establecer plans especiais agrarios.

As zonas da Galicia produtiva -litoral e interior das chairas- mais especializadas tanto por repoboacións forestais desordenadas ou na intensificación da produción de leite e viño, que necesitarían unha rehabilitación dos agroecosistemas no senso de facelos mais resilientes, diversificados, e moito menos dependentes de insumos externos.

As zonas abandonadas de montaña e interior en moitos casos de alto valor ecolóxico para toda a sociedade, onde é necesario aproximar centros e servizos, e favorecer a repoboación mínima necesaria para o mantemento destes agroecosistemas que producen conservación de variedades, razas autóctonas, xestión integral da paisaxe, minimización dos riscos ambientais, etc., a través dunha xestión activa.

- Es obligado según la normativa de ordenación territorial y urbanística, además de las remisiones a la normativa sectorial (aguas, biodiversidad, montes, etc.).
- Se entendo axeitadamente a resposta é posible que a súa implementación redunde en sentido negativo ó pretendido.
- Galicia non é un territorio homoxéneo. As necesidades e oportunidades das comarcas leiteiras de Lugo e A Coruña non son as mesmas que as das comarcas vitivinícolas do Ribeiro ou Valdeorras, nin as das zonas de montaña de Ourense, nin as das áreas periurbanas das Rías Baixas. Un Catálogo único con criterios uniformes para todo o territorio reproduciría, a outra escala, o mesmo problema que se quere corrixir: aplicar categorías xenéricas a realidades distintas.

A adaptación pasa por estruturar o Catálogo en función de unidades territoriais funcionais — comarcas agrarias, áreas de mercado, ámbitos paisaxísticos— e por desenvolver catálogos parciais específicos para aquelas zonas con características singulares que xustifiquen unha regulación diferenciada. As denominacións de orixe e indicacións xeográficas protexidas constitúen un punto de partida razoable para identificar áreas con identidade produtiva propia que merecen un tratamento específico, porque combinan ámbito territorial delimitado, modelo produtivo identificado e tecido económico activo.

Esta adaptación non debe traducirse, con todo, nunha proliferación de réximes especiais que volvan ingobernable o sistema. O risco é real: cada comarca tende a reclamar particularidades, cada sector a pedir excepcións, e o resultado sería un mosaico normativo paralelo ao mosaico

territorial. A lóxica é establecer un marco común cunha matriz de variantes territoriais predefinidas, non multiplicar os marcos. As variantes xustificanse por diferenzas estruturais — edafoclima, modelo produtivo dominante, función ambiental— non por presión política local.

## **PUNTUACIÓN: 7.9**

**MEDIDA:** 2.4. *Inclusión na ordenación dos servizos ecosistémicos*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Para min sería capital, pero namentres non sexamos capaces de por as reversións antrópicas directas no centro do debate, as cuestións referidas a IV, Biodiversidade e Flora-Fauna en xeral, son acollidas como agresións aos intereses particulares e polo tanto unha confrontación á xente, polo que dificilmente poden prosperar sin por á persoa no centro do discurso ideolóxico
- A base aspiracional da produción de alimentos ten que ser agroecolóxica, sen produtos químicos. Orientar a planificación e as políticas, recuperando manexos e saberes como os da agricultura rexenerativa, o pastoreo holístico ou a agroecoloxía, en cada agroecosistema identificado. Recuperar así a produción de alimentos ca prestación de servizos ecosistémicos e o mantemento do ciclo hidrolóxico da auga, libre de nitratos e fosfatos. Valorar as terras con dereito a auga, de grande valor agronómico, que engaden a recarga de acuíferos e laminación de grandes avenidas, puntuais pero cada vez mais intensas.
- Es clave y forma parte de la evaluación de impacto ambiental a las que debe someterse cualquier proyecto que se quiera desarrollar
- Incorporar na ordenación do territorio sistemas de valoración pluralista dos servizos ecosistémicos, capaces de:
  - a) Adaptarse ás distintas tipoloxías de servizos (aprovisionamento, regulación, culturais e funcións de soporte).
  - b) Integrar unha diversidade de valores (utilitarios, monetarios, relacionais e intrínsecos).
  - c) Considerar as especificidades territoriais, garantindo a súa aplicabilidade a diferentes contextos.
  - d) Combinar enfoques antropocéntricos e ecocéntricos, para unha avaliación máis completa e equilibrada.
  - e) Incorporar perspectivas multi-actor e procesos participativos, que integren coñecementos técnicos, locais e sectoriais na avaliación e na toma de decisións.
- Sí, parece imprescindible ter en conta a preservación da biodiversidade e do ciclo hidrolóxico na ordenación e preservación dos ecosistemas, pero deben permitir, cando menos, os usos e aproveitamentos tradicionais preexistentes.
- Os servizos ecosistémicos —regulación hidrolóxica, conservación da biodiversidade, captura de carbono, protección do solo, paisaxe— non son un engadido á planificación produtiva senón unha das súas dimensións. O Catálogo, ao clasificar a totalidade dos terreos agroforestais, debería incorporar explicitamente unha capa de información sobre servizos ecosistémicos que condicione a regulación de usos en cada zona.

A integración debe ser realista. Existen áreas que claramente non deben entrar na competencia produtiva —Rede Natura 2000, hábitats prioritarios, zonas inundables, patrimonio cultural— e que deben quedar excluídas tanto do uso agrario intensivo como da forestación produtiva. O Catálogo debería identificalas con claridade e darlles unha categoría específica que evite a presión continua para recualificalas.

Pero a integración dos servizos ecosistémicos non se limita a estas áreas de exclusión, e este é o punto onde o discurso ambiental adoita parar curto. Tamén implica recoñecer que os sistemas agrarios extensivos —prados de sega, soutos, viñedos en bancais, sistemas silvopastorais— xeran servizos ecosistémicos relevantes que xustifican a súa protección mesmo cando a súa rendibilidade estritamente económica sexa menor. Isto significa que parte da protección ambiental pasa por protexer formas activas de aproveitamento, non por excluír toda actividade. A política agraria europea camiña claramente nesa dirección, e o Catálogo debería aliñarse con ela en lugar de reproducir a oposición simple entre «zonas produtivas» e «zonas protexidas».

## **PUNTUACIÓN: 8.0**

**MEDIDA:** 2.5. *Considerar o risco de incendio forestal na planificación agroforestal*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Apoio económico para a inclusión de modelos de explotación do territorio que favorezan a protección fronte ao lume
- En coordinación co indicado no punto 25 é un elemento importante. A “ruralística”, en paralelo á “urbanística”, pode planificar, ordenar, e desenvolver propositivamente o mundo rural con conceptos semellantes aos utilizados no mundo urbano: densidades de gando, de especies de árbores, zonas saturadas, etc.
- Que levará a establecer medidas preventivas y, en su caso, reactivas
- Integrar o risco de incendio forestal na planificación agroforestal mediante:
  - a) A adaptación das prácticas e usos do solo ás condicións ecolóxicas locais (climáticas, topográficas e de vexetación), incorporando criterios de prevención de incendios.
  - b) A definición de estruturas espaciais estratéxicas, como mosaicos agroforestais, áreas de discontinuidade e franxas de protección, que reduzan a continuidade do combustible e a propagación do lume.
  - c) O aproveitamento da multifuncionalidade do territorio, promovendo usos que contribúan á xestión activa da biomasa e á resiliencia fronte aos incendios.
- Amósase imprescindible en calquera normativa tomar en consideración este risco e planificar os usos agroforestais de xeito que redunde nun mecanismo de prevención.
- Os grandes incendios forestais non se distribúen de forma aleatoria. Responden a patróns territoriais recorrentes asociados á continuidade da biomasa, á configuración da paisaxe e ao abandono das terras agrarias que historicamente actuaban como discontinuidades. As áreas con lumes recorrentes nas últimas décadas son perfectamente identificables no territorio

galego, e nelas a configuración do mosaico territorial é determinante para a propagación e intensidade do lume.

Esta lectura non é nova: a recomendación 67 do Ditame estableceu que «deberá incorporarse a prevención de incendios na planificación territorial, urbanística e sectorial, sobre todo na ordenación dos usos na interface urbano-forestal», e a recomendación 107 reclamou expresamente «o fomento estratéxico da diversidade e da heteroxeneidade estrutural das masas arbóreas, fomentando as plantacións en mosaico».

Por iso o risco de incendio non pode ser unha capa máis do Catálogo, senón un criterio estrutural de ordenación das zonas de recorrencia periódica. Nestas áreas a planificación debe priorizar a creación de mosaicos agroforestais e a recuperación de superficies agrarias que actúen como discontinuidades, mesmo cando isto implique limitar usos forestais que serían rendibles desde unha lóxica estritamente económica individual. Hai aquí unha tensión real coa renda dos propietarios forestais que non se debe disimular: a externalidade —o risco que a continuidade da masa impón sobre os veciños, sobre os núcleos habitados e sobre a propia Administración de extinción— xustifica esa limitación, pero esixe ao mesmo tempo compensacións ou alternativas viables para os afectados.

A figura do polígono cortalumes, recollida na Lei 11/2021 como tipo específico de polígono de iniciativa pública, é o instrumento operativo desta lóxica. A súa aplicación foi moi limitada ata o momento, e debería converterse nunha das prioridades de execución nas zonas de máxima recorrencia de grandes incendios. A planificación destes polígonos non debe entenderse como unha actuación puntual de prevención senón como unha reestruturación territorial que cambia a lóxica de uso da terra na zona.

Cómpre ser claro nun punto que tende a desprazar todo o debate público sobre incendios: a prevención dos grandes incendios é, sobre todo, unha cuestión de estrutura do territorio, non de extinción. Os medios de extinción galegos están xa nun nivel comparable aos mellores do contexto mediterráneo, e a marxe de mellora aí é limitada. A marxe real de redución do dano está na configuración da paisaxe, e iso é precisamente o que a ordenación agroforestal pode cambiar. Cada euro adicional en medios aéreos compite, en termos de eficacia agregada a longo prazo, con cada euro non investido en polígonos cortalumes e en recuperación agraria das terras de discontinuidade.

## **PUNTUACIÓN: 9.5**

**MEDIDA:** *2.6. Mellorar a coordinación da planificación agroforestal co planeamento urbanístico para garantir a protección das mellores terras agrícolas*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Existe en teoría, inda que é certo que o volume de planeamento non actualizado é unha barreira. Pese a isto, se as distintas consellerías levaran adiante o xa establecido na lei, o planeamento tería fácil incorporación.
- Pola diferente escala de cada concepto, a planificación agroforestal debera ir por diante e desde esa altura, establecer as pautas para o desenvolvemento urbanístico de cada concello,

sempre cunha visión territorial ampla e supramunicipal, con referencia exclusiva ao medio natural e obviando as fronteiras administrativas

- As cidades historicamente construíronse en lugares con áreas agrícolas adxacentes capaces de alimentalas. Hoxe, nesta economía globalizada, semella terse esquecido, pero alimentarse desde a proximidade volta a ser unha demanda.

Os plans urbanísticos –como consecuencia da lexislación urbanística de que derivan– formúlanse desde unha óptica urbana. Pero terán que incorporar novas ópticas que integren os diferentes territorios rurais. Urxe recoñecer as aldeas e os vales produtivos, desde os patróns da súa xeomorfoloxía, e protexelos das expectativas de destrución ou abandono. Os agroecosistemas e os novos parques agrarios convertidos tamén en espazo de ocio e lecer para a cidadanía, produtores de alimentos agroecolóxicos para as cidades, que deberán aportar residuos urbanos orgánicos para incorporar á fertilización.

Temos os exemplos a seguir dos Proxectos Alimentarios Territoriais das cidades francesas que planifican conxuntamente as cidades e a contorna rural que as alimenta a escalas que desbordan a municipalidades para achegarse a idea de biorrexións, poñer a alimentación no centro nun contexto de cambio climático e adaptación local permite que os territorios –a escala superior as municipalidades– teñan mais competencias e capacidade para xestionar a agricultura local. Son, no caso francés, as cámaras agrícolas, as que integran a visión agrícola na planificación urbana.

- Se trata de aplicar correctamente las afecciones derivadas de la normativa sectorial
- En xeral, mellorar a imbricación e coordinación entre ordenación do territorio, urbanismo e desenvolvemento rural.
- A idea de fondo é acertada, pero non é un problema en Galicia.
- A medida 2.1 describe a relación de prevalencia do Catálogo sobre os PXOM en materia de usos agroforestais. Esta medida aborda un ángulo distinto e complementario: como esa prevalencia se traduce en mecanismos efectivos de coordinación coa planificación urbanística e con outras planificación sectoriais que tamén consumen ou condicionan superficie agraria.

## **PUNTUACIÓN: 8.1**

**MEDIDA:** 2.7. *Planificar os usos e especies forestais nos terreos forestais*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Hai que entender os terreos forestais formando parte dos agroecosistemas e do manexo destes para unha ordenación integrada do territorio nunha xestión que paulatinamente debe irse aproximando ás xestións de ciclo pechado en cada ámbito socioxeográfico. É necesaria unha aproximación sistémica ó seu deseño. Os terreos forestais deberan estar integrados na función fertilizadora do espazo agrario.
- Debe priorizarse a planificación forestal e o uso de determinadas especies forestais, en particular, as frondosas, pero non establecendo medidas que indirectamente penalicen este tipo de usos polos propietarios.
- A planificación forestal en Galicia ten estado dominada nas últimas décadas pola dinámica do mercado da madeira de crecemento rápido, particularmente o eucalipto, sen unha ordenación

efectiva que distribuíse adecuadamente especies e usos no territorio. O resultado é unha superficie forestal con masas continuas de gran extensión e cunha dependencia económica dunha cadea de transformación que en boa parte non se realiza no propio territorio.

A planificación forestal dentro do Catálogo debe responder a criterios de diversificación das masas forestais, introducindo límites á proporción dunha mesma especie nas novas plantacións de cada distrito forestal, tal e como esixe expresamente a recomendación 14 do Ditame ao establecer que se deben fixar «límites á proporción de eucaliptos no conxunto das novas plantacións nos plans de ordenación dos distritos forestais, de xeito que se garanta a existencia de masas pluriespecíficas». E criterios de integración co resto de usos do territorio, evitando a continuidade indefinida de masas forestais e favorecendo a creación de mosaicos. No caso específico do eucalipto, é necesario adoptar unha posición posibilista que distinga claramente entre o que se pode facer co existente e o que se debe facer co futuro. As máis de 400.000 hectáreas existentes en Galicia non se van eliminar a curto prazo, e calquera proposta neste sentido é inviable tanto técnica como politicamente. Pero si é posible —e necesario— deter a súa expansión a novas áreas, particularmente cando xa existen extensas superficies de eucaliptal sen demanda industrial real —caso de boa parte de Pontevedra— que evidencian a falta de planificación previa sobre a localización óptima desta especie.

## **PUNTUACIÓN: 7.6**

**MEDIDA:** 2.8. *Mellorar a dispoñibilidade de información actualizada sobre o territorio rural que facilite a toma de decisións. Desenvolver sistemas de xestión territorial baseados en datos dinámicos*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Integración de fontes de datos pública. Rexistro da propiedade, catastro, padrón... así como o uso certo das edificación, alomenos dende a tributación, a fin de coñecer o reparto certo da actividade e a poboación no territorio.
- Usar o Instituto de Estudos do Territorio como elemento vector desa dispoñibilidade de información tanto textual como cartográfica
- Importante definir os indicadores que responderán ó modelo que se comentou na liña estratéxica 1. Sería importante a interrelación de datos e a información permanentemente actualizada, e validala con criterios de validación científica, para a toma de decisións, a modo de controles de calidade, co obxecto de reaccionar en tempo real ante os desvíos da planificación.
- Es vital una buena cartografía dinámica y medios de monitoreo.
- Neste caso os responsables de Medio Rural teñen un papel destacado.
- A planificación efectiva require información actualizada e dinámica sobre o territorio. Hoxe Galicia dispón de fontes de información dispersas e en moitos casos descoordinadas: Sixpac, Siose, Inventario Forestal Continuo, catastro, datos de aproveitamentos forestais, datos da PAC, información ambiental. A propia Lei 11/2021 prevé que o Mapa de usos agroforestais integre estas fontes e estableza mecanismos de coordinación a través do Consello de Xestión da Terra Agroforestal, pero este desenvolvemento está aínda pendente. O Ditame, na súa recomendación 78, xa pedira que se centralizase na AGADER «a coordinación de todas as fontes de información sobre a propiedade rústica galega, tratando de mellorar o intercambio

de información entre as diferentes bases de datos e a implantación de estándares de codificación que faciliten unha interoperabilidade axeitada».

A medida prioritaria é completar a integración destas fontes nun sistema único de información territorial. Este sistema debe permitir non só consultar a información estática senón seguir a evolución dos usos, identificar dinámicas de abandono ou de cambio, localizar áreas de especial recorrencia de incendios e detectar áreas con potencial para a intervención. A diferenza entre un sistema estático e un sistema dinámico condiciona a posibilidade mesma de facer planificación adaptativa e, por tanto, resiliente.

A coordinación con outras administracións —especialmente a estatal en materia catastral— é crítica. As discrepancias entre catastro, Sixpac e realidade física dificultan tanto a aplicación da PAC como a tramitación de polígonos agroforestais e a propia investigación de titularidades. A recomendación 72 do Ditame xa pedía expresamente «establecer mecanismos de cooperación entre a AGADER e a Dirección Xeral do Catastro para mellorar a adecuación dos datos catastrais da superficie rústica galega á situación real», incluíndo a posibilidade dunha revisión completa do catastro rústico. A actualización catastral en zonas sometidas a procedementos de ordenación debería ser sistemática e non depender de iniciativas individuais, porque o custo de tramitar caso a caso multiplícase indefinidamente.

A información debe ser pública por defecto, coas únicas excepcións derivadas da protección de datos persoais. A opacidade sobre os datos territoriais é hoxe unha das maiores barreiras para o debate informado sobre as políticas agroforestais, e tamén unha barreira para a aplicación efectiva do propio marco normativo: o que non é visible non se pode incumprir publicamente, e tampouco se pode esixir que se aplique.

## **PUNTUACIÓN: 8.5**

**MEDIDA:** 2.9. *Garantir a execución dos plans mediante o seu seguimento e xestión*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Preciso, pero sen modelos claros non ten sentido. En todo caso, a lexislación para a súa aprobación, deber ir acompañada de modelos de implantación e financiamento de acompañamento, ou non entrar en vigor até dispoñer deses paquetes complementario.
- Importante poñer os medios tanto de financiamento como de persoal para facilitar e permitir a xestión, inspección, información e control para a execución dos plans. Por exemplo sistemas xa existentes como o banco de terras o o banco de explotacións gandeiras que demostraron a súa valía se non se dotan de medios non producen os resultados que deberían.

Neste senso recuperar o papel que xa tiveron no pasado das cámaras agrarias, que foron desaparecendo xunto cas súas funcións -ou debilitándose significativamente- en paralelo ca perda de peso do mundo rural. As cámaras agrarias poderían ser un punto de partida para dotalas de persoal e funcións e que sirvan de centro de asesoramento, formación, axudas,.....ou inspirarse na SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement rural) francesa para a xestión do territorio, sociedades privadas sen ánimo de lucro, supervisadas polo Estado, co obxectivo principal de regular o mercado de terras agrícolas e rurais, frear a especulación, facilitar a instalación de novos agricultores e protexer o medio ambiente.

- Se os plans e o seu seguimento se converten nun lastre estaremos establecendo medidas contraproducentes para o obxectivo pretendido.
- Aquí volve a tensión que se sinalaba no marco da liña: a planificación só ten sentido se vai acompañada de execución efectiva e de mecanismos de seguimento. A historia da ordenación territorial galega está chea de plans aprobados que nunca chegaron a aplicarse, ou cuxa aplicación foi tan parcial que non chegou a ter efecto sobre o territorio.

Os polígonos agroforestais —cuxa figura aparecía xa esbozada na recomendación 83 do Ditame antes de quedar regulada na Lei 11/2021—, os polígonos cortalumes, as aldeas modelo e as actuacións de xestión conxunta son os instrumentos previstos pola Lei 11/2021 para esta execución, pero o seu ritmo de implantación está sendo moi inferior ao necesario.

O seguimento debe basearse en indicadores cuantitativos públicos: superficie incluída en cada categoría do Catálogo, superficie efectivamente mobilizada, evolución da SAU, evolución da superficie forestal por especies, número de polígonos aprobados e en execución, superficie en risco de incendios cuberta por instrumentos de prevención estrutural. A Axencia Galega de Desenvolvemento Rural xa elabora informes anuais, pero estes deberían ampliarse e estandarizarse para permitir comparacións interanuais e por comarca, e remitirse ao Parlamento coa periodicidade anual a que xa se referiu a Medida 1.5.

A xestión efectiva dos plans require tamén capacidade administrativa, e neste punto o problema é máis grave do que adoita admitirse en sede política. A Axencia Galega de Desenvolvemento Rural está hoxe claramente subdimensionada para asumir o papel central que lle atribúe a Lei 11/2021. A recomendación 71 do Ditame era explícita ao respecto: ampliar as competencias da Axencia, renomeala como «Axencia Galega para o Desenvolvemento Rural Sustentable e a Mobilización da Terra Produtiva» e reforzar os seus medios humanos e materiais adecuando o seu plan económico-financeiro ás novas funcións. Esta recomendación non se aplicou. Sen un reforzo significativo de medios técnicos e humanos, calquera planificación quedará no papel, por moi ben deseñada que estea no nivel normativo. Cómpre asumir publicamente que ordenar o territorio agroforestal galego non se pode facer cos recursos administrativos que se dedican hoxe ao asunto, e que este reforzo —cuxo dimensionamento concreto require un estudo específico que excede o alcance desta proposta— é unha das pezas que o pacto de país da Liña 1 ten que cuantificar para ser críbel.

## PUNTUACIÓN: 6.2

**MEDIDA:** 2.10. *Acadar unha implantación áxil dos plans, que facilite a súa adaptación ás dinámicas territoriais*

### DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:

- Antepor calidade e pensamento a axilidade.
- comporta a modificación da lexislación básica (LSG por exemplo)
- En liña co indicado no anterior apartado para conseguir a axilidade dos plans é fundamental dotalos de medios económicos e humanos que faciliten a súa implementación.
- Esta medida é imprescindible. A colaboración e as respostas por parte da Consellería de Medio Rural é imprescindible.

- A planificación non pode ser un acto único senón un proceso continuo. As dinámicas territoriais cambian —o cambio climático modifica as condicións edafoclimáticas, os mercados modifican a competitividade dos cultivos, as crises fitosanitarias como a banda marrón ou a expansión de pragas obrigan a reorientar especies— e os instrumentos de planificación deben poder adaptarse a estes cambios sen perder o seu marco estratéxico.

A propia Lei 11/2021 xa prevé que o Catálogo sexa un documento técnico flexible e de áxil revisión, e que o seu plan de avaliación, seguimento e actualización forme parte dos seus contidos obrigatorios. A medida concreta é desenvolver este plan con criterios claros: cada canto se revisa, que tipo de revisións requiren tramitación completa e cales se poden facer mediante actualizacións menores, que indicadores activan unha revisión, e como se garante a participación dos axentes implicados nas revisións.

Aplica aquí o mesmo principio que se sinalou na liña anterior sobre a lei de medidas: hai que distinguir entre revisións estruturais, que afectan ao modelo territorial e deben tramitarse con todas as garantías participativas, e axustes técnicos derivados da experiencia de aplicación, que deben poder introducirse con axilidade. Bloquear estes últimos polo medo a desestabilizar o conxunto sería contraproducente: condenaría o Catálogo a manter erros detectables só na práctica.

A implantación progresiva por catálogos parciais á que se aludía en 2.1 ofrece unha vía adicional para esta adaptabilidade: permite incorporar a aprendizaxe das primeiras experiencias antes de estender o modelo, evitando o risco de aplicar a todo o territorio un esquema que despois resulte parcialmente inadecuado. A optimización dos recursos públicos require tamén priorizar onde se actúa primeiro. Non todas as comarcas precisan a mesma intensidade de planificación nin no mesmo momento. As zonas de maior recorrencia de incendio, as comarcas con maior abandono de terras agrarias de alta capacidade, e as áreas con dinámicas activas de mobilización deben recibir prioridade fronte ás zonas máis estables ou con menor potencial de transformación. Pretender abranguer todo á vez co mesmo nivel de detalle é a vía máis segura para non chegar a ningures.

### **PUNTUACIÓN: 6.3**

#### **LIÑA ESTRATÉXICA: 3. Gobernanza territorial e participación pública con incidencia real na ordenación agroforestal**

**MEDIDA:** *3.1. Asegurar a participación das persoas propietarias, o sector agrario, os colectivos ambientalistas e os restantes axentes sociais na planificación agroforestal*

#### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- É importante, pero tamén é certo que os representantes moitas veces non representan máis que aos máis fortes. Así mesmo hai que entender que escoitar non é facer caso, polo que o prioritario é chegar ante eles con información e modelo que contratar, e non aspirar a construír con eles o sistema.
- Para planificar as transicións ecosociais que coordinen as necesidades sociais coas biocapacidade ecolóxicas son necesarios procesos colectivos que sexan capaces de coproducir unha planificación espacial capaz de protexer, ordenar os usos e unha xestión adecuada, a unha escala adecuada na toma de decisións dentro do ámbito local xa que se

require o coñecemento das características biofísicas do territorio. O coñecemento experto é moi importante pero necesita entrar en diálogo co capital social de coñecemento vernáculo na comprensión e manexo do territorio. Este coñecemento é o que se asocia coa xeración consecutiva dos paisaxes rurais. Esta participación do ámbito local, ben orientada, permitirá a incorporación de ese coñecemento endógeno necesario para aterrizar nas actuacións, propiciando a súa aceptabilidade e lexitimidade social.

- En algunas leyes hay instrumentos o procedimientos para la participación
- Integrar conceptos multiactor e de gobernanza multinivel participativa na aplicación de normativas e instrumentos.
- Sí, todos os axentes deben participar na planificación agroforestal, pero deben priorizarse os obxectivos que se pretenden dende criterios apegados a realidade.
- A primeira condición para unha participación efectiva é deseñala de forma diferenciada para cada tipo de actor. Os propietarios maioritariamente pasivos, os produtores activos, as comunidades de montes veciñais en man común, as cooperativas, as organizacións profesionais agrarias, as entidades ambientalistas e os colectivos veciñais teñen intereses, capacidades e disponibilidades moi distintas, e deseñar un único proceso para todos producirá resultados pobres en todos os casos.

Tratalos a todos do mesmo xeito —enviándolles o mesmo cuestionario, convocándoos á mesma xornada, expoñéndolles o mesmo borrador— produce procesos formalmente correctos pero substantivamente baleiros. A diferenza non é menor entre actores con base profesional activa e actores con vinculación urbana ou ocasional, entre actores con estrutura técnica permanente e actores constituídos ad hoc, entre actores con presenza territorial estable e actores cuxa actividade é puntual.

A participación debe concentrarse en ámbitos territoriais concretos onde as decisións teñan impacto directo. Os procesos de elaboración dun catálogo parcial nunha comarca, dun polígono agroforestal nunha parroquia ou dunha aldea modelo nun núcleo concreto teñen moito máis potencial de mobilización real que os procesos asociados a instrumentos xerais para o conxunto de Galicia. A Lei 11/2021 prevé este tipo de participación local nos procedementos de aprobación dos polígonos agroforestais e das aldeas modelo, pero a súa aplicación práctica require reforzar os medios de acompañamento técnico ás comunidades implicadas.

Un elemento crítico, frecuentemente esquecido, é que a participación require tempo. Os procesos comprimidos en prazos administrativos curtos —vinte, trinta ou corenta e cinco días— exclúen de facto os actores con menor capacidade técnica para responder con axilidade. Ampliar os prazos efectivos de participación e ofrecer apoio técnico ás partes con menor capacidade é unha condición material para que a participación sexa real e non só formal.

## **PUNTUACIÓN: 8.5**

**MEDIDA:** 3.2. *Garantir a gobernanza territorial: establecer mecanismos de coordinación entre administración, propietarios, agricultores, silvicultores, comunidades locais, comunidades de custodia do territorio, colectivos ambientalistas e outros actores implicados na xestión do territorio*

## **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Sí, pero ata non ter claro para que, non é tan urxente.  
Pese a isto, o modelos de gobernanza deben partir, ao meu entender de sistema mixtos, usuario, explotadores e colectivos, pero cun claro peso decisorio da administración, así que é probable que en moitos casos a creación de xestores mixtas, o apoio a modelos cooperativos con administracións implicadas e outros sistemas de co-gobernanza, deben ser os camiños.
- Fan falta novas formas de protagonismo das comunidades xa que como di Magnaghi rehabilitar e rehabetar os lugares significa que o territorio sexa coidado a cotío por quen o habita, adquirindo novamente coñecementos ambientais, técnicos e de goberno, e subtraéndoo de aparatos burocráticos e técnico-profesionais.” Para esta fin hai que dotar de ferramentas as comunidades e apoialas en coñecementos e traballo para que gañen en autonomía conectada. Repensar como imos xestionar os bens comúns o monte, a terra, a auga, o alimento, ...
- Son claves pero, a veces, falla la voluntad política de aplicarlos.
- Os propietarios e especialmente os agricultores e os silvicultores deben de ter un papel preponderante na gobernanza territorial canto os terreos agroforestais.
- A gobernanza territorial efectiva require estruturas estables que vaian máis alá dos procesos puntuais de participación. Hoxe a única estrutura formal de gobernanza prevista pola Lei 11/2021 é o Consello de Xestión da Terra Agroforestal, un órgano consultivo a escala autonómica con vinte vogalías repartidas entre representantes da Administración e do sector. Este órgano é necesario pero claramente insuficiente: a súa escala é demasiado xeral, as súas funcións son consultivas e non executivas, e a súa periodicidade é demasiado espaciada para xestionar dinámicas territoriais que requiren resposta áxil.

A figura das entidades colaboradoras da Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, prevista nos artigos 17 e 18 da Lei 11/2021, é a base sobre a que pode construírse esta gobernanza de proximidade. Os grupos de desenvolvemento rural, as cooperativas, as entidades sen ánimo de lucro e as oficinas agrarias comarcais teñen xa atribuídas funcións de intermediación, acompañamento e información que poden converterse no soporte operativo destas estruturas comarcais. O que falta non é ningunha figura nova: é dotar as figuras existentes de capacidade técnica e financeira suficiente, e darlles un papel formal nos procesos de toma de decisión, non só de execución.

A gobernanza, ademais, non pode ser puramente declarativa. Debe complementarse con instrumentos efectivos: capacidade de orientar usos a través do Catálogo, de mobilizar terra a través do Banco de Terras, de actuar en zonas prioritarias a través dos polígonos. Sen estes instrumentos, calquera gobernanza redúcese a foros de coordinación voluntaria sen impacto real sobre o territorio.

## **PUNTUACIÓN: 8.6**

**MEDIDA:** 3.3. *Poñer en marcha procedementos que aseguren a incorporación dos resultados dos procesos participativos na toma de decisións e nas propostas de ordenación*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Dada a diverxencia de intereses, non creo que per se, a incorporación-transposición dos resultados dos procesos participativos sexan mesmo posible sen unha reinterpretación que os faga case irrecoñecibles.

Avogo por devolucións pausadas e ben interpretadas aos intervinentes, facéndolles ver as colisións de intereses a posibles aprendizaxes incorporables en caso de existir.

- Os habitantes dos territorios teñen que ser os protagonistas nas tomas de decisións con procesos colectivos de información, deliberación e proposta traballando na coprodución de políticas públicas. Seguramente se pode reflexionar sobre se as biorrexións poden ser o espazo axeitado a unha escala o suficientemente próxima ó territorio, e abarcable para a toma de decisións democráticas e para artellar redes territoriais ecosustibles. Unha biorrexión pode ser a unidade de complexidade mínima óptima que nos permita planificar as transicións ecosociais.
- Por exemplo, aplicación de las herramientas del “rural proofing” que se encuentra en algunas normas estatales y autonómicas
- Sempre limitando a excesiva burocratización que leve o desánimo e o non facer...
- Esta é probablemente a medida máis importante desta liña, e tamén a máis incómoda de formular en termos políticos. A maioría dos discursos sobre participación pública asumen, de forma implícita, que máis participación equivale a mellor decisión, que todas as voces deben pesar por igual, e que o resultado dun proceso participativo é, en si mesmo, lexítimo. A proposta é unha tese distinta: a participación é imprescindible —escoitar a quen vive no territorio, traballa nel, é propietario del, o aproveita, ou ten coñecemento técnico sobre el é unha condición necesaria para tomar boas decisións—, pero non é suficiente, e os procesos participativos só producen mellores decisións se se acompañan dunha ponderación honesta das achegas e dunha consciencia clara dos seus límites.

En primeiro lugar, a representatividade real das organizacións que participan nos procesos é desigual. Hai organizacións que representan a milleiros de profesionais activos e outras cuxa base social é moi reducida; hai colectivos veciñais con presenza territorial estable e outros constituídos ad hoc para un conflito puntual; hai sindicatos agrarios cunha estrutura comarcal completa e organizacións ambientais cuxa base social está concentrada en núcleos urbanos. Tratar todas estas voces como equivalentes en peso non é neutralidade democrática: é unha ficción que distorsiona a información que chega ao decisor. A ponderación das achegas pola representatividade real do actor é unha condición para que a participación reflecta o que realmente representa.

En segundo lugar, as achegas dos actores responden lexítimamente á defensa dos seus intereses sectoriais, pero a defensa lexítima dun interese sectorial non é equivalente a unha visión do interese público en ordenación do territorio. Unha cooperativa de produtores de leite ten todo o dereito de defender as condicións que necesita para a súa actividade; unha asociación de propietarios forestais ten todo o dereito de defender o que entenden como o mellor uso da súa propiedade; unha entidade ambientalista ten todo o dereito de priorizar a conservación. Estes intereses son lexítimos, pero son parciais por definición, e a Administración debe facer o esforzo de integrar as diferentes perspectivas cara a unha ordenación territorial xusta e resiliente, e non como un agregado de pactos sectoriais (moitas veces contrapostos).

En terceiro lugar, a agregación de decisións individualmente racionais pode producir un resultado colectivo irracional. Este non é un argumento abstracto: é a explicación máis sólida da expansión do eucalipto en Galicia. Para un propietario individual dunha parcela de monte de poucas hectáreas, plantar eucalipto é unha decisión racional. A especie crece rápido, ten un mercado consolidado, esixe pouca atención, ofrece un retorno económico aceptable nun

horizonte de doce a quince anos, e externaliza ao conxunto do territorio a maior parte dos seus custos (empobrecemento da biodiversidade, maiores cargas de combustible, perda de paisaxe). A decisión é racional para o propietario; pero se centos de miles de propietarios toman a mesma decisión racional simultaneamente, o resultado agregado é unha matriz forestal monoespecífica, perigosa ante perturbacións, dependente dun único mercado, ambientalmente empobrecida e estruturalmente fráxil. Ningún propietario está actuando irrazoablemente; o conxunto é, sen embargo, indefendible. Este é o problema clásico de acción colectiva. O que cada un fai coa súa propiedade afecta á calidade do que todos comparten. Esta dinámica é exactamente a que xustifica que exista a ordenación do territorio como función pública. Se a suma de decisións individuais sempre produciu o mellor resultado colectivo, non habería razón para ordenar nada: bastaría con garantir os dereitos de propiedade. Ordenar o territorio significa, precisamente, recoñecer que hai resultados agregados que requiren regras comúns que ningún actor individual ten incentivo para impoñerse. Iso non é tecnocracia: é a base mesma do interese público en materia territorial.

A pedagogía ten que abordar tamén a cuestión da propiedade en termos máis xerais. A propiedade da terra non é un dereito ilimitado: a función social ou a defensa das persoas e bens xustifica que en determinadas circunstancias poidan establecerse limitacións ao uso da terra cando concorre interese público (polígonos cortalumes serían un exemplo). Esta idea está pouco interiorizada na sociedade rural galega; acéptase maioritariamente que sobre unha parcela rústica non se poida realizar unha edificación habitacional, pero rexéitase que se poidan priorizar e mesmo limitar determinados usos agrarios. É un desafío que conleva especial valor político e moita pedagogía, pero a ordenación agroforestal debe operar dentro deste marco existente.

Así pois, a participación debe documentar, xunto a cada achega, a base de representatividade do actor que a fai. Non se trata de descualificar as achegas pola súa orixe, senón de que o expediente reflecta con honestidade o que cada voz representa: número de asociados activos no territorio afectado, presenza territorial estable, vinculación profesional ou patrimonial co ámbito do instrumento. Esta información é o que permite ao decisor ponderar, e non desbotar. Ponderar non é deixar de escoitar. As achegas sectoriais son imprescindibles porque conteñen información que a Administración non ten doutra forma —coñecemento territorial, experiencia técnica, identificación de problemas operativos invisibles desde a oficina—. Reducilas en peso por motivos de pura conveniencia administrativa sería tan equivocado como tratalas todas como equivalentes. O que se propón é o contrario: escoitalas todas, ponderalas con honestidade explicando como, e asumir que a decisión final é responsabilidade da Administración e non un mero recoñecemento do que pediu cada parte. Esa é, ao final, a diferenza entre un proceso participativo serio e un trámite ritual.

A participación debe estenderse máis alá da fase de elaboración. A maioría dos procesos participativos hoxe concéntranse na consulta sobre o borrador e desaparecen unha vez aprobado o instrumento. Pero a aplicación dos plans, o seguimento dos resultados e as eventuais revisións son momentos onde a participación tamén ten valor —e onde a información que aportan os actores con presenza territorial estable é especialmente útil—. As estruturas de gobernanza territorial ás que se aludía na medida 3.2 son o ámbito natural para esta participación continuada.

A participación debe estar conectada aos instrumentos concretos. Non é o mesmo participar nun debate xeral sobre a ordenación agroforestal de Galicia que participar nas decisións sobre

as zonas prioritarias dun polígono agroforestal nunha parroquia. O segundo xera implicación real e o primeiro tende a quedar nun terreo abstracto onde os actores con maior capacidade discursiva pero menor vinculación territorial teñen unha vantaxe desproporcionada. A planificación debe estruturar a participación arredor dos instrumentos operativos, non só dos documentos marco.

## **PUNTUACIÓN: 8.5**

**MEDIDA:** 3.4. *Poñer en marcha medidas de formación e concienciación sobre a necesidade de planificación e xestión do territorio rural. Reforzar o papel das comunidades locais na custodia do territorio. Pedagogía dirixida aos propietarios sobre os usos e oportunidades da terra*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Si, con medidas de apoio certas aos estudos. Si se entende que manter o medio é bon para a comunidade, esta deber apoiar a quen o fai. Non pode ser como o Patrimonio, que se supón ben común, pero onde a propiedade recibe moitas obrigas e poucas vantaxes.
- Hai que traballar tamén na territorialización cultural para xerar vinculación afectiva cos territorios cun concepto de pertencia e de responsabilidade, ser nativos, ser gardiáns do lugar. Promover a cultura do territorio, a cultura da auga, a cultura alimentaria, a cultura da terra,....e ofrecer un soporte de vida digna e xusta a todos os habitantes.
- Siempre es importante pero con resultados a largo plazo.
- Pedagogía combinada con medidas de apoio que faciliten a xestión.
- Esta medida agrupa tres intervencións que adoitan presentarse por separado pero que comparten unha lóxica común: garantir que os actores que operan no rural —técnicos, propietarios e xestores— teñen acceso á información e ás capacidades que precisan para que a planificación territorial se traduza en cambios reais sobre o territorio. A aproximación tradicional tende a presentar isto como un problema de concienciación e formación. A reformulación proposta aquí parte dun diagnóstico distinto: o problema dos diferentes actores é distinto en cada caso, e tratalos a todos como destinatarios da mesma campaña de concienciación é unha das razóns polas que estas accións teñen historicamente pouco impacto.

#### ***Formación interna dos técnicos públicos e privados***

A formación dos técnicos que aplican a normativa é a peza con maior efecto multiplicador desta medida e a que menos atención recibiu. A complexidade do marco normativo actual —Lei 11/2021 de recuperación da terra agraria, Lei 7/2012 de montes, Lei 3/2007 de prevención e defensa contra incendios, Plan forestal, Plan básico autonómico, normativa sectorial sobre faixas, sobre especies invasoras, sobre espazos protexidos— fai que mesmo entre os profesionais sexa difícil ter unha visión integrada. O resultado é que a aplicación práctica varía moito entre comarcas, entre concellos e mesmo entre técnicos do mesmo organismo, non por discrepancias lexítimas senón por descoñecemento ou por interpretacións dispares de instrumentos que se solapan.

A medida concreta é desenvolver programas estables de formación continua específicos para os colectivos que aplican a norma sobre o territorio: técnicos municipais con competencias urbanísticas e de prevención, axentes forestais, técnicos das oficinas agrarias comarcais, persoal técnico das administracións autonómicas implicadas, e profesionais privados (enxeñeiros forestais, enxeñeiros

agrónomos, avogados especializados) que asesoran propietarios e empresas. Estes programas non deben ser xornadas ocasionais senón un currículo estable con módulos que se actualicen cada vez que cambia a normativa relevante.

### ***Información aos propietarios: distinguir segmentos antes de deseñar a estratexia***

A formulación tradicional desta medida —campañas de concienciación dirixidas aos propietarios para mobilizalos como xestores activos das súas terras— parte dunha hipótese que convén examinar con honestidade: que a maioría dos propietarios pasivos converteríanse en activos se tivesen información suficiente. Esta hipótese non se sostén nun segmento maioritario do propietario galego actual. Unha parte importante da terra está hoxe en mans de herdeiros urbanos ou periurbanos que residen fóra da comarca de orixe, teñen vidas profesionais e familiares estables nese lugar de residencia, e cuxos custos de oportunidade para xestionar parcelas dispersas situadas a distancia son altos en relación cos retornos esperados. A súa decisión de non xestionar non é un problema de información: é unha resposta racional ás súas circunstancias.

Esta constatación obriga a distinguir dous segmentos con estratexias informativas diferentes.

O primeiro segmento, e maioritario en superficie, é o dos propietarios que non van xestionar persoalmente as súas terras e cuxa contribución á ordenación do territorio non vai ser converterse en xestores activos. Para este segmento, a estratexia útil non é unha campaña de concienciación —que tende a culpabilizar sen ofrecer saída— senón unha información operativa, clara e con instrucións concretas sobre os instrumentos que existen para ceder a xestión cobrando unha renda. O destinatario non precisa que lle expliquen as virtudes da xestión activa; precisa saber que se pode incorporar ao Banco de Terras, que pode arrendar a un produtor profesional, que pode subscribir un acordo de custodia cunha entidade homologada, ou que pode ceder a unha agrupación de xestión conxunta. E precisa saber, sobre cada unha destas vías, dous datos básicos: canto cobra e canto traballo lle dá. Sen esta información operativa, calquera campaña xenérica sobre as obrigas de manter a propiedade vai chocar contra a falta de alternativas viables percibidas polo destinatario.

Asumir con franqueza que á maioría non lle interesa xestionar, e que precisamente por iso son destinatarios prioritarios da información sobre instrumentos de cesión, é ao mesmo tempo máis realista e máis efectivo.

O segundo segmento, máis pequeno pero estratéxico, é o dos herdeiros recentes que aínda non tomaron decisión sobre que facer coa propiedade herdada e que conservan certa vinculación familiar ou afectiva co territorio. Este segmento si responde a información personalizada e ten potencial real de mobilización, sexa como xestores directos a tempo parcial, sexa como cedentes activos. As oficinas agrarias comarcais e as entidades colaboradoras poden desenvolver, con apoio da Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, accións dirixidas a estes propietarios concretos: información sobre a localización exacta das súas parcelas, sobre o seu valor potencial, sobre as opcións de xestión directa e de cesión, sobre as obrigas legais (especialmente faixas de xestión de biomasa) e sobre as consecuencias do abandono prolongado.

### ***Custodia do territorio***

A custodia do territorio merece un tratamento específico, e neste punto o Ditame foi máis ambicioso do que se chegou a aplicar. A recomendación 91 fomenta expresamente os acordos de custodia do territorio como instrumento para a conectividade de hábitats e a promoción de actividades compatibles con espazos sensibles, e esta figura foi incorporada como prioritaria no fomento de acceso á terra (artigo 38 da Lei 11/2021). Non se desenvolveu, con todo, un marco galego comparable ao doutras comunidades autónomas, especialmente Cataluña. O resultado é que as entidades de custodia activas en Galicia operan á marxe da arquitectura institucional principal da política territorial, cando deberían ser parte dela.

### **Medida 3.5. Banco de Terras: condición operativa para a mobilización**

Toda a aproximación informativa á maioría dos propietarios pasivos descrita na medida anterior depende dunha condición previa que merece tratamento específico nunha medida propia: que os instrumentos de cesión que se lles ofrecen funcionen efectivamente. O Banco de Terras de Galicia, regulado pola Lei 11/2021, é o instrumento central, e o seu rendemento actual ten marxe importante de mellora. A constatación é puramente operativa: o Banco funciona razoablemente como repositorio pasivo —recolle parcelas, manténas inscritas, fai posible que algunhas se cedan— pero o seu papel como mecanismo activo de mobilización está limitado por catro factores estruturais que conviría abordar.

O primeiro factor é a fragmentación das parcelas que entran no Banco. Boa parte das incorporacións son parcelas pequenas, dispersas e illadas, cuxa xestión individual non é economicamente viable para ningún arrendatario. Sen un esforzo activo de agrupación —combinando parcelas próximas en bloques operativos, complementándoas con outras dispoñibles na zona— moitas destas parcelas permanecen no Banco sen demanda real. A solución non é renunciar a incorporalas (porque iso reproduciría o abandono), senón dotar o Banco da capacidade técnica para realizar este traballo de agrupación de oferta antes de presentala a posibles arrendatarios.

O segundo factor é a configuración do arborado existente. Unha parte das parcelas que entran no Banco teñen frondosas autóctonas que imposibilitan, no actual marco legislativo, a súa corta. Independentemente de que o axioma frondosa = protección sexa contrario aos programas de produción e industrialización ligados a estas especies que se observan en Francia ou Alemaña, o certo é que estas parcelas non son inútiles: ademais do seu valor ambiental e patrimonial, poden ter aproveitamento silvopascícola ou produtivo forestal, e mesmo, baixo determinadas circunstancias, poderían ser obxecto de cambio de uso —cuestión que require moita pedagogía e pacto político previo.

O terceiro factor é a velocidade do proceso. Os tempos administrativos para a inscrición efectiva e a cesión de parcelas no Banco non sempre son compatibles cos ciclos de decisión dun arrendatario potencial, particularmente cando se trata de produtores profesionais que precisan certeza sobre as superficies dispoñibles para a campaña ou para a planificación da explotación. A axilización destes prazos —vía simplificación administrativa e dotación de medios— é unha condición para que o instrumento sexa percibido como útil tanto pola parte cedente como pola arrendataria.

O cuarto factor, máis institucional e que xurde como consecuencia dos tres anteriores, é a dotación de medios técnicos e humanos. Para que un Banco de Terras funcione como mecanismo activo de mobilización —e non só como rexistro pasivo— precisa equipos territoriais con capacidade para visitar parcelas, identificar oportunidades de agrupación, contactar con arrendatarios potenciais, mediar en negociacións e acompañar o proceso ata o seu remate. Esta función intermedia é o que diferencia un instrumento que mobiliza terra dun instrumento que só a inscribe. As oficinas agrarias comarcais e as entidades colaboradoras son a infraestrutura territorial natural para estas funcións; o que falta é dotalas dos medios e da encomenda formal correspondente.

A consecuencia destes catro factores tomados en conxunto é que a calquera campaña de información dirixida aos propietarios para que cedan a xestión das súas parcelas debe acompañala unha mellora paralela no funcionamento operativo do Banco. Sen iso, o resultado predicible é que se incrementa o volume de parcelas inscritas sen un incremento proporcional das parcelas efectivamente mobilizadas, o que ao final desgasta a credibilidade do propio instrumento e da estratexia informativa que o promove.

**PUNTUACIÓN: 7.8**

**LIÑA ESTRATÉXICA: 4. Planificación integrada do territorio rural**

**DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Actualización e desenvolvemento das DOT e dos aparatos que descolgan, como PTIs. Así mesmo repensar o modelo Provincia-Comarca-Municipio... incorporando estruturas axeitadas ás realidades territoriais.
- Importante non tanto polo carácter normativo, se non mais ben para orientar planificación e a ordenación, e as accións a desenvolver e a implementar, en relación ás finalidades propostas para as diferentes “galicias”, e as súas diferentes biorrexións.

Nas zonas mais urbana onde o que interesa é limitar o crecemento urbano e promover a agricultura periurbana, poñendo en valor os solos fértiles próximos ás cidades identificando a posibilidade de establecer plans especiais agrarios.

As zonas da Galicia produtiva -litoral e interior das chairas- mais especializadas tanto por repoboacións forestais desordenadas ou na intensificación da produción de leite e viño, que necesitarían unha rehabilitación dos agroecosistemas no senso de facelos mais resilientes, diversificados, e moito menos dependentes de insumos externos.

As zonas abandonadas de montaña e interior en moitos casos de alto valor ecolóxico para toda a sociedade, onde é necesario aproximar centros e servizos, e favorecer a repoboación mínima necesaria para o mantemento destes agroecosistemas que producen conservación de variedades, razas autóctonas, xestión integral da paisaxe, minimización dos riscos ambientais, etc., a través dunha xestión activa.

- Melhor interrelacionar lo existente en la normativa vigente.
- Non puntúo a proposta pois non entendo o que se quere decir con esta medida.
- A clasificación que ofrecen as DOT vixentes —rural integrado, rural intermedio, rural periférico— defínese exclusivamente pola distancia ás áreas urbanas. Esta lóxica urbanocéntrica é unha das limitacións estruturais da planificación territorial galega: trata o rural en función do urbano, en lugar de recoñecelo como un sistema con características propias. A primeira tarefa, polo tanto, é construír unha tipoloxía baseada en atributos do propio territorio rural, non na súa relación co urbano.
- A tipoloxía proposta combina dous niveis de clasificación que responden a problemas distintos e que non se deben mesturar.
- Nivel 1: clasificación das terras por aptitude. Esta clasificación non hai que inventala. É a que xa estableceu a Lei 11/2021 e que ten que materializarse no Catálogo de solos agropecuarios e forestais: zonas agropecuarias prioritarias, zonas forestais produtivas, zonas mixtas agroforestais, e zonas con función ambiental, paisaxística ou patrimonial prevalente. Esta liña non propón unha tipoloxía paralela ao Catálogo, porque iso só engadiría confusión. O que propón é que o Catálogo se desenvolva con suficiente granularidade para que dentro de cada categoría grande se identifiquen variantes territoriais relevantes —comarcas leiteiras, áreas vitivinícolas, zonas de montaña con sistemas extensivos, áreas vinculadas á castaña, zonas de Rede Natura, zonas con risco extremo de incendios— que requiran tratamento diferenciado dos instrumentos. A tipoloxía de aptitude do solo é, polo tanto, derivada da Liña 2 e desenvólvese a través do Catálogo.

- Nivel 2: clasificación funcional dos asentamentos. Este nivel é o que falta no marco actual e o que esta medida aporta como específico. Os asentamentos non se poden clasificar por aptitude do solo: clasifícanse pola súa viabilidade demográfica e funcional. A clasificación opera con tres criterios xerárquicos. O criterio principal é a accesibilidade efectiva aos servizos básicos —educación obrigatoria, atención sanitaria primaria, comercio cotián, transporte público— medida en tempo real de desprazamento e non en distancia euclidiana. Un núcleo a 15 km dunha cabeceira con 20 minutos de coche é funcionalmente máis viable que un a 8 km con 35 minutos por estradas de montaña. O criterio secundario é a dinámica demográfica observada na última década: variación de poboación, idade media, presenza de poboación activa, número de fogares con menores. O criterio terciario é a función territorial específica: papel no mosaico de discontinuidades fronte aos incendios, función paisaxística ou patrimonial recoñecida, presenza de servizos non cubertos pola cabeceira (cooperativa de comercialización, posto sanitario rural, escola unitaria viable).
- Da combinación destes criterios extráense, como mínimo, tres categorías operativas: núcleos con viabilidade plena, candidatos preferentes para a aplicación de instrumentos de recuperación; núcleos con viabilidade condicionada, que requiren intervención específica para manterse e nos que cabe valorar caso a caso; e núcleos sen viabilidade razoable a medio prazo, onde a obriga pública é o acompañamento digno do declive (medida 4.3) e non a simulación de continuidade. Esta terceira categoría existe en Galicia con números relevantes; calquera política que non a recoñeza está construída sobre un erro de partida.
- O modelo territorial obxectivo non é un mapa preciso do territorio futuro nin unha listaxe de cifras a alcanzar. É unha definición política da estrutura territorial que se pretende consolidar a medio e longo prazo, e dos criterios de prelación entre usos cando estes compiten polas mesmas localizacións.

O modelo artículase como unha estrutura territorial xerarquizada en tres ámbitos principais, cada un cunha lóxica funcional propia e cunha prelación de usos diferenciada, máis un sistema de exclusións transversal que se sobrepón aos tres. Os ámbitos non son independentes nin equivalentes: o terceiro opera principalmente como matriz dos dous primeiros.

Primeiro ámbito: actividade agraria concentrada arredor dos núcleos viables

A actividade agraria intensiva debe concentrarse prioritariamente nas zonas próximas aos núcleos rurais clasificados como viables segundo a tipoloxía da medida 4.1. Esta concentración non é un compromiso: é unha decisión que conflúe con tres lóxicas independentes que apuntan á mesma localización.

A primeira lóxica é agronómica. Os núcleos rurais galegos asentáronse historicamente nas zonas de mellor calidade edáfica, porque a viabilidade dunha aldea no modelo agrario tradicional dependía da capacidade produtiva do seu contorno inmediato. Esta correspondencia non é unha lei rixida pero si é estatisticamente robusta: as terras circundantes aos núcleos teñen, con probabilidade alta, mellor aptitude agronómica que as zonas máis afastadas. Concentrar alí a actividade agraria é, polo tanto, a opción agronómica máis racional e eficiente. A segunda lóxica é de defensa pasiva fronte aos incendios. As coroas agrarias arredor dos núcleos crean as discontinuidades naturais que dan tempo de resposta aos servizos de extinción e protexen as persoas e os bens (especialmente en técnicas de autoconfinamento). A discontinuidade producida por terra agraria activa é, ademais, mantida sen custo público continuo: non require o mesmo esforzo de xestión que un polígono cortalumes deseñado ex novo. A terceira lóxica é económica e demográfica. Concentrar os

instrumentos públicos —Banco de Terras, polígonos agrogandeiros, axudas á incorporación, axudas á modernización— alí onde xa hai poboación, servizos básicos accesibles e estrutura de explotacións é o que maximiza o retorno do investimento público.

A consecuencia operativa é que nas zonas de actividade agraria asociadas a núcleos viables a planificación pública concentra os instrumentos de mobilización e as axudas necesarias. Esas axudas teñen que entenderse como primeiro impulso, non como mecanismo de permanencia: o seu deseño debe orientarse a que a actividade poida sosterse autonomamente unha vez consolidada. Calquera axuda permanente, salvo as compensatorias por externalidades positivas (servizos ambientais ou paisaxísticos) ou por restricións derivadas de figuras de protección, deteriora a viabilidade do conxunto e perpetúa actividade ficticia.

A consecuencia normativa é que nas zonas catalogadas como agropecuarias prioritarias do Catálogo, e en particular as asociadas a núcleos viables, a expansión do uso forestal queda restrinxida e a reversión activa de superficies forestadas a uso agropecuario está legalmente permitida, incluíndo masas de frondosas cando estean en solo de aptitude agropecuaria prioritaria. Esta segunda decisión é especialmente sensible porque entra en tensión coa lóxica de protección sistemática das frondosas que recolle o marco actual. A xustificación é que a aptitude agronómica do solo non desaparece pola presenza dunha plantación recente, e que a non-reversión equivalería a aceptar como definitiva calquera ocupación previa por máis recente que sexa. Esta autorización non é discrecional nin masiva: opera só sobre solo agropecuario prioritario do Catálogo.

Segundo ámbito: superficies forestais arboradas con discontinuidades obrigatorias

O segundo ámbito territorial é o forestal arborado, que ocupa a maior parte da superficie galega de monte e que ten a súa lóxica propia: produción madeireira, función protectora dos solos en pendentes pronunciadas, captura de carbono, retención de auga. A planificación non pretende reducir este ámbito de forma xeral —non é tecnicamente posible nin economicamente desexable nun horizonte razoable— pero si pretende ordenalo de modo que non se manteñan grandes áreas arboradas continuas que multiplican o risco de grandes incendios forestais.

A medida central é a introdución obrigatoria de discontinuidades dentro das masas forestais arboradas. Estas discontinuidades non poden ser baleiros funcionais: deben ser usos produtivos diferentes do arborado, que aporten ademais valor económico e paisaxístico propio. A configuración tipo é a combinación de viñado, pastoreo extensivo, silvopastoreo (arborado con sotobosque controlado por gando, é dicir, próximo ao adehesado) e soutos de castiñeiro. Cada un destes usos ten lóxicas económicas e culturais propias que xa existen en Galicia e que non requiren ser inventadas: requiren ser planificadas territorialmente e levadas á práctica. A figura das áreas cortalumes e dos polígonos cortalumes é, neste sentido, fundamental.

A disposición espacial das discontinuidades é o aspecto técnico crítico desta medida e o que a diferencia dunha simple política de mosaico xenérica. As discontinuidades teñen que dispoñerse perpendicularmente aos ventos dominantes do período de risco, porque é o vento o que dirixe a propagación dos grandes incendios. En Galicia, a configuración dominante no período crítico é dirección NE na costa e dirección S, SE e SO no interior de Ourense e sur de Pontevedra. Iso significa que as discontinuidades teñen que dispoñerse principalmente en orientación NO-SE no eixo atlántico e en orientación E-O no interior, con axustes específicos por distrito forestal segundo a observación de réximes de vento locais.

A diversificación de especies dentro do propio arborado é a outra dimensión deste ámbito. A planificación oriéntase a evitar a concentración nunha única especie fixando obxectivos de diversificación.

Terceiro ámbito: zonas de exclusión produtiva ou de aproveitamento limitado

Hai zonas onde a actividade produtiva está limitada ou excluída por razóns que prevalecen sobre as anteriores: protección da natureza, do patrimonio cultural, do dominio público hidráulico e das súas servidumes. Esta categoría non é un cuarto ámbito paralelo senón un sistema transversal de exclusións que se sobrepón aos dous anteriores.

Patrimonio natural: Rede Natura 2000, hábitats de interese comunitario, zonas con figuras autonómicas de protección, corredores ecolóxicos. Nestas áreas a conservación prevalece tanto sobre a expansión forestal produtiva como sobre a intensificación agraria. A exclusión debe ser estable e explícita, non interpretada caso a caso, porque a interpretación caso a caso é o que produce a erosión silenciosa da protección.

Patrimonio cultural: zonas de protección de bens patrimoniais e os seus contornos de protección. A delimitación destes contornos debe estar fixada e ser referencia obrigada para a planificación dos outros dous ámbitos. A actividade compatible (agraria tradicional ligada ao mantemento do ben, silvicultura de baixa intensidade) é a regra; a actividade transformadora intensiva queda excluída.

Dominio público hidráulico e zonas asociadas: dominio público propiamente dito, zonas inundables, zonas de servidume e zonas de policía dos cursos fluviais segundo a normativa estatal de augas. Nestas zonas a actividade produtiva está suxeita a limitacións específicas que xa existen na lexislación pero que con frecuencia non se incorporan á planificación territorial galega de forma sistemática. O modelo territorial obxectivo debe asumir estas limitacións como parte estrutural, non como condicionantes aplicados a posteriori.

A acumulación destas tres categorías define unha porcentaxe non menor da superficie galega que queda fóra da lóxica produtiva intensiva, e iso non é unha perda: é o recoñecemento de que estas zonas cumpren principalmente funcións ambientais, culturais e hidrolóxicas que son tamén infraestrutura territorial.

## **PUNTUACIÓN: 7.1**

**MEDIDA:** 4.2. *Establecer un modelo territorial obxectivo*

### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Non existe obxectividade posible neste eido.
- A necesaria ordenación de usos agropecuarios e forestais debería formularse como unha oportunidade para avanzar cara a sistemas alimentarios de base agroecolóxica e con producións o mais próximas posibles. A actividade agraria debe ser capaz de satisfacer as necesidades de alimentos de toda a poboación, entendendo a alimentación como un dereito.

Así, achegar produción e consumo con sistemas mais ecolóxicos que reduzan as necesidades de aportacións externas, permitiría recuperar en boa medida o control sobre o que comemos intentando reducir dependencias e esquivar entre outras ameazas, a da especulación dos mercados financeiros sobre os alimentos e as terras.

Enfoque de partida: poñer a alimentación humana no centro da ordenación do territorio.

- Traballar para o desenvolvemento un modelo territorial obxectivo entendido como marco coherente e compartido para orientar a estrutura e evolución do territorio a medio e longo prazo, mediante:
  - a) A definición colectiva dun conxunto articulado de principios, criterios e obxectivos territoriais, que permitan conceptualizar e guiar a organización espacial e a xestión dos usos do solo (p.ex. no estilo da “doutrina territorial” holandesa, descrita extensivamente por Faludi, Van der Valk, etc., pero coas necesarias reinterpretacións ó nivel actual e rexional)
  - b) A súa integración nos sistemas de gobernanza multinivel e policéntrica (p.ex. ó estilo de Ostrom) favorecendo a coherencia entre políticas, instrumentos e escalas de planificación.
  - c) O desenvolvemento de mecanismos de implementación e financiamento coherentes co modelo, incluíndo enfoques adaptados ó territorio que faciliten a súa aplicación práctica.
  - d) A promoción dunha visión integrada e de longo prazo do territorio, evitando a fragmentación das políticas sectoriais e reforzando a coherencia das intervencións.
  - e) O seu carácter dinámico e adaptativo, permitindo a revisión e actualización do modelo en función da evolución das condicións territoriais, ambientais e socioeconómicas.

#### **PUNTUACIÓN: 7.7**

**MEDIDA:** 4.3. *Aplicar instrumentos para a planificación integral dos asentamentos rurais e do solo rústico, que sirvan de base para a coordinación das planificacións sectoriais*

#### **DESENVOLVEMENTO DA MEDIDA:**

- Penso que a cuestión depende sobre todo da actividade e os servizos no territorio, e non tanto de planificacións sectoriais do SR e o SNR.
- A administración está organizada de maneira sectorial así que é moi difícil producir visións integradas, fai falta desenvolver mecanismos e instrumentos para a planificación integral que aborden toda a problemática de maneira sistemática. As aldeas-modelo son exemplos a seguir entendendo o hábitat disperso capaz de xestionar integralmente un territorio propio adxacente como un agroecosistema complexo con múltiples interrelacións entre as diferentes tramas e usos que permitía o mantemento da fertilidade do solo e a súa capacidade produtiva, incorporando rehabilitación, información e enerxías renovables, activando as características que os fixeron sostibles no tempo.
- En mi opinión a gestión integrada es una de las claves más importantes.
- Trátase dunha medida en exceso ambiciosa tendo en conta o estadio presente dos instrumentos de planificación.
- A relación entre os núcleos rurais e o solo rústico que os rodea é o exemplo máis claro de planificación fragmentada en Galicia. Os PXOM regulan os núcleos —con maior ou menor detalle, e tendo en conta que só 20 dos 313 concellos teñen o PXOM adaptado á Lei do solo de 2016— e clasifican o solo rústico para efectos urbanísticos, pero non integran ambos elementos nunha visión territorial común. As estratexias de recuperación demográfica e de recuperación produtiva da terra circundante operan en paralelo cando deberían reforzarse

mutuamente nos núcleos viables, e cando deberían substituírse por unha estratexia de acompañamento ordenado nos núcleos sen viabilidade.

Esta medida ten catro compoñentes operativos.

Primeiro compoñente: aplicación priorizada dos instrumentos da Lei 11/2021

A figura prevista pola Lei 11/2021 que mellor articula a relación entre asentamento e territorio agrario é a aldea modelo. Combina recuperación agronómica das terras circundantes coa rehabilitación arquitectónica e urbanística do núcleo, recoñecendo que ambas dimensións son inseparables alí onde o núcleo é viable. Cinco anos despois da aprobación da lei, as aldeas modelo aprobadas son aínda escasas (arredor de 30, segundo os datos públicos máis recentes), o que neste caso é favorable: a escaseza permite establecer agora criterios de priorización antes de estender o instrumento de forma masiva.

A medida concreta é establecer regulamentariamente que a aplicación das aldeas modelo, dos polígonos agroforestais asociados a núcleos e das axudas específicas á rehabilitación rural se concentra nos núcleos clasificados como de viabilidade plena ou condicionada (medida 4.1), e non se aplica nos núcleos sen viabilidade. Esa exclusión non é unha negativa á habitabilidade dos núcleos sen viabilidade —que se trata no compoñente terceiro— senón unha decisión sobre concentración eficiente de recursos. Os fondos públicos que sosteñen instrumentos de recuperación son limitados; a súa dispersión por todo o territorio rural reduce o impacto en todas partes e non revive ningures.

Segundo compoñente: integración de planificación urbanística e ordenación agroforestal

A recomendación 68 do Ditame esixe que «na normativa urbanística se inclúan a disposición das faixas de protección como un requirimento para a expansión dos núcleos rurais»: ningún PXOM ou modificación pode permitir o crecemento dun núcleo rural sen garantir a faixa de protección de 50 metros (ou os 100 metros que se aplican en certos supostos) preceptiva pola Lei 3/2007. Este mecanismo está aprobado por unanimidade desde 2018 e segue sen aplicarse de modo sistemático.

Terceiro compoñente: estratexia diferenciada para asentamentos sen viabilidade

A clasificación da medida 4.1 require unha resposta política diferenciada para a categoría máis incómoda: aqueles núcleos sen viabilidade demográfica nin funcional a medio prazo. A política pública aquí non é a recuperación, é o acompañamento ordenado. Cómpre ser claro nun punto que xa se enunciou no marco desta liña: esta diferenciación non é aplicable na súa formulación máis exixente sen o pacto de país previsto na Liña 1, porque o seu custo político é demasiado alto para ser asumido por un goberno illado. O que se pode iniciar antes do pacto é a clasificación técnica e a aplicación discreta dos compoñentes operativos; o anuncio público da diferenciación como política explícita require ese consenso.

Iso significa, en concreto, tres cousas. Primeira, garantir o acceso ás persoas que aínda residen nestes núcleos aos servizos esenciais —atención sanitaria a domicilio, transporte adaptado, abastecemento, conectividade dixital— durante o tempo no que residan, asumindo que a base poboacional é regresiva e non se vai estabilizar. Iso non é renunciar á xente que vive alí: é o contrario, é asumir publicamente unha obriga concreta cara a ela en lugar de deixala descansar nunha promesa abstracta de «fixar poboación». Segunda, non aplicar nestes núcleos os instrumentos pensados para a recuperación, polas razóns expostas no primeiro compoñente. Terceira, planificar a reincorporación territorial das parcelas asociadas a estes núcleos a medida que a propiedade se libera (por sucesión sen herdeiros, por abandono declarado, por

venda voluntaria), incorporándoas ao Banco de Terras ou a polígonos agroforestais de núcleos próximos viables, ou destinándoas á función forestal protectora ou á constitución de áreas cortalumes segundo proceda.

Hai unha razón de equidade que convida sinalar. A política actual, que pretende formal pero non realmente soste todos os núcleos, produce na práctica unha distribución de recursos pouco transparente, na que os núcleos máis activos politicamente captan recursos en detrimento dos máis débiles, sen criterio público explícito. Establecer criterios verificables converte unha distribución arbitraria nunha priorización razoada, e iso é máis xusto, non menos.

Cuarto compoñente: coordinación das planificacións sectoriais

Os tres compoñentes anteriores configuran o lado operativo da medida; este cuarto, o lado institucional. Para que os mecanismos anteriores funcionen, ten que existir un órgano onde as consellerías con responsabilidade territorial se coordinen de forma estable.

O Catálogo de solos agropecuarios e forestais previsto pola Lei 11/2021 é, neste cuarto compoñente, a peza chave: unha vez aprobado, ten que pasar a ser referencia obrigada para todas as planificacións sectoriais. Iso significa supervisar que a planificación urbanística respecta a clasificación do Catálogo. Esta prevalencia non se establece automaticamente porque o Catálogo se aprobe: require unha vontade política explícita.

**PUNTUACIÓN: 7.9**

## ANEXO II. RESUMO DAS CONCLUSIÓNS DAS MESAS DE TRABAJO

### 1.1. **Resumo da mesa de traballo sobre a Medida 1.1. *Poner en marcha mecanismos para asegurar la coordinación y coherencia de las diferentes normativas relativas a la regulación de los usos agroforestales***

La mesa de trabajo desarrollada en el marco del Foro Territorial Rural Resiliente giró en torno a una reflexión profunda sobre las limitaciones de los actuales modelos de ordenación y planificación del medio rural y sobre la necesidad de impulsar enfoques más integrales, transformadores y adaptados a la complejidad territorial contemporánea. A lo largo de la conversación, las distintas intervenciones coincidieron en señalar que los problemas del medio rural no pueden seguir abordándose desde una lógica fragmentada ni exclusivamente sectorial, sino que requieren una mirada sistémica capaz de integrar las dimensiones ecológicas, sociales, económicas y territoriales.

Uno de los ejes más relevantes del debate fue precisamente la crítica al marco institucional y político vigente. Varias personas participantes señalaron que las estructuras administrativas actuales continúan organizándose desde una lógica sectorial —agricultura, forestal, urbanismo, servicios, energía, infraestructuras— que dificulta la comprensión del territorio como un sistema interdependiente. Se puso de manifiesto que esta forma de funcionamiento impide responder adecuadamente a desafíos complejos como el abandono rural, la pérdida de biodiversidad, los incendios forestales, la presión urbanística, el envejecimiento demográfico o la pérdida de soberanía alimentaria.

En este sentido, surgió con fuerza la idea de que el medio rural debe entenderse como un “agroecosistema” o como un sistema territorial vivo, donde los distintos usos del suelo, las actividades económicas y las dinámicas sociales están profundamente conectados. Desde esta perspectiva, se defendió que la planificación no debería centrarse únicamente en regular sectores o actividades aisladas, sino en comprender las relaciones existentes entre todos los elementos que configuran el territorio. El debate avanzó hacia la necesidad de superar las fronteras tradicionales entre lo rural, lo periurbano y lo urbano, entendiendo que forman parte de una misma realidad funcional y ecológica.

Las personas participantes insistieron en que la planificación territorial no puede limitarse a producir normativa o instrumentos técnicos desvinculados de la realidad cotidiana de las comunidades rurales. Por el contrario, se destacó la importancia de construir mecanismos capaces de orientar las políticas públicas hacia objetivos colectivos de largo plazo, especialmente aquellos relacionados con la sostenibilidad, la resiliencia territorial y la soberanía alimentaria. En varias intervenciones se subrayó que el territorio rural cumple funciones esenciales para el conjunto de la sociedad, no solo vinculadas a la producción de alimentos, sino también a la generación de energía, la conservación ambiental, la regulación ecológica y la provisión de servicios ecosistémicos.

Otro aspecto central de la conversación fue la necesidad de transformar los modelos de **gobernanza**. Se cuestionó la capacidad de las estructuras políticas tradicionales para impulsar cambios reales, especialmente cuando estas continúan operando bajo inercias administrativas muy rígidas o condicionadas por ciclos políticos cortos. Algunas intervenciones defendieron la conveniencia de

crear espacios u oficinas independientes con capacidad técnica y estratégica para pensar el territorio desde una lógica transversal y transformadora. Sin embargo, más allá de las fórmulas organizativas concretas, el consenso general apuntó a la necesidad de generar nuevos marcos de coordinación institucional que permitan articular políticas coherentes entre diferentes escalas administrativas y sectores de intervención.

La **coordinación** apareció así como una condición indispensable para cualquier estrategia de planificación rural efectiva. Se reconoció que muchos de los conflictos existentes en el territorio derivan precisamente de la superposición de políticas inconexas o incluso contradictorias. Frente a ello, se propuso avanzar hacia instrumentos que favorezcan la coherencia territorial y permitan alinear objetivos ambientales, productivos y sociales. En este punto, la conversación puso especial énfasis en la necesidad de diseñar herramientas flexibles, capaces de adaptarse a la diversidad de contextos rurales y a las especificidades de cada territorio.

En relación con los usos del suelo, el debate reflejó una preocupación compartida por la creciente **competencia entre actividades y por la ausencia de criterios integrados de ordenación**. Se señaló que los usos agroforestales conviven con otros usos asociados a servicios, infraestructuras, energía o actividades urbanas, generando tensiones que no siempre son adecuadamente gestionadas por los instrumentos actuales de planificación. Desde esta perspectiva, se defendió la necesidad de establecer marcos de ordenación que prioricen el equilibrio territorial y la sostenibilidad ecológica, evitando que el territorio rural quede subordinado exclusivamente a dinámicas extractivas o especulativas.

La sostenibilidad apareció de manera transversal a lo largo de toda la mesa como un concepto clave para redefinir la planificación rural. No obstante, las intervenciones insistieron en que la sostenibilidad no debe entenderse únicamente en términos ambientales, sino como una condición integral que articula la viabilidad ecológica, económica y social de los territorios. En este sentido, se planteó que los instrumentos de planificación deberían orientarse a reforzar la capacidad de las comunidades rurales para sostener su actividad productiva, conservar sus recursos y garantizar condiciones dignas de vida.

Dentro de esta reflexión, se otorgó una importancia especial a la dimensión comunitaria y participativa. Varias personas defendieron que las **comunidades locales** deben desempeñar un papel protagonista tanto en el diagnóstico de los problemas como en la definición de las estrategias de intervención. La participación no fue planteada únicamente como un mecanismo formal de consulta, sino como una condición necesaria para construir soluciones legítimas, adaptadas al territorio y sostenibles en el tiempo. En esta línea, se insistió en la necesidad de fortalecer procesos colectivos de toma de decisiones y de reconocer el conocimiento local como un recurso fundamental para la planificación.

La conversación también incorporó propuestas orientadas a la **experimentación y la innovación territorial**. Se mencionó la posibilidad de impulsar “laboratorios de vida” o espacios piloto de trabajo en diferentes escalas territoriales, concebidos como ámbitos de aprendizaje, ensayo y construcción colectiva de nuevas formas de gestión rural. Estas iniciativas fueron planteadas como herramientas útiles para avanzar hacia modelos más resilientes y adaptativos, capaces de responder a los cambios sociales, económicos y ambientales que afectan al medio rural.

Otro elemento relevante del debate fue la discusión sobre los **mecanismos públicos de intervención** y orientación económica. Las personas participantes señalaron que las políticas públicas pueden desempeñar un papel decisivo en la transformación de los sistemas rurales si se orientan estratégicamente hacia determinados objetivos colectivos. Entre los ejemplos mencionados

aparecieron la compra pública alimentaria, el apoyo a los circuitos cortos de comercialización, el fortalecimiento de la producción de proximidad y la promoción de actividades vinculadas a la gestión sostenible del territorio. En este sentido, se defendió la necesidad de utilizar los instrumentos públicos no solo como mecanismos administrativos, sino como herramientas activas para impulsar cambios estructurales.

En términos generales, la mesa de trabajo reflejó una visión crítica respecto a los modelos convencionales de planificación rural, pero también una voluntad clara de avanzar hacia enfoques más integrados, participativos y transformadores. Las intervenciones coincidieron en que el futuro del medio rural depende en gran medida de la capacidad para construir políticas transversales, superar las divisiones sectoriales y reconocer la complejidad de los territorios como sistemas vivos e interdependientes.

Como conclusión de conjunto, el debate dejó patente que la ordenación de usos y los **instrumentos de planificación rural no pueden concebirse únicamente como herramientas técnicas o normativas. Por el contrario, fueron entendidos como procesos políticos y sociales orientados a redefinir la relación entre sociedad, territorio y recursos.** La conversación apuntó hacia la necesidad de impulsar una nueva cultura de planificación basada en la coordinación institucional, la sostenibilidad, la participación comunitaria y la visión ecosistémica del territorio, entendiendo que solo desde esa perspectiva será posible construir territorios rurales más resilientes, habitables y sostenibles en el largo plazo.

## **1.2. Resumen da mesa de traballo sobre a medida 1.3. Mellorar a axilización e transparencia na aplicación da normativa**

La mesa de trabajo centrada en la medida 1.3, orientada a mejorar la agilización y transparencia en la aplicación de la normativa, generó un debate amplio sobre las dificultades existentes en la gestión administrativa y territorial del medio rural. A lo largo de la conversación, las personas participantes coincidieron en señalar que muchos de los problemas actuales no derivan únicamente de la existencia de normas inadecuadas, sino sobre todo de las dificultades asociadas a su aplicación práctica, a la falta de coordinación institucional y a la ausencia de instrumentos eficaces de gestión.

Uno de los primeros temas que emergió en el debate fue la cuestión de la participación pública en los procesos de planificación y elaboración normativa. Varias intervenciones señalaron que los actuales mecanismos de participación suelen limitarse a los períodos formales de exposición pública o alegaciones, cuando los proyectos ya están prácticamente definidos. Desde esta perspectiva, se defendió la necesidad de incorporar procesos participativos desde las fases iniciales de diseño y elaboración de los instrumentos de planificación, de manera que la ciudadanía y los actores territoriales puedan intervenir realmente en la construcción de las propuestas y no únicamente reaccionar sobre documentos ya cerrados.

Sin embargo, el propio debate puso de manifiesto la complejidad de gestionar la participación en contextos donde confluyen intereses muy diversos y, en ocasiones, contrapuestos. Algunas personas participantes subrayaron que el territorio concentra demandas sociales, económicas y ambientales difíciles de conciliar y que, en última instancia, corresponde a la administración y a los responsables políticos tomar decisiones ponderando los distintos intereses en juego. En este sentido, se destacó la necesidad de diferenciar claramente entre participación efectiva y simples procedimientos formales

de alegación, insistiendo en que la transparencia y la información pública deben formar parte de todo el proceso y no únicamente de las fases finales.

La conversación derivó rápidamente hacia una reflexión más amplia sobre la aplicación práctica de la normativa. Una de las ideas más reiteradas fue que las leyes, en muchos casos, ya contemplan mecanismos suficientes de coordinación, evaluación ambiental o participación, pero que el principal problema aparece en la falta de instrumentos, recursos y estructuras capaces de hacer efectiva esa aplicación. Se insistió en que existe una diferencia importante entre la norma redactada y la capacidad real de ejecutarla sobre el territorio.

Desde esta perspectiva, varias intervenciones defendieron que el problema principal no reside tanto en generar nueva normativa como en desarrollar adecuadamente reglamentos, catálogos, planes sectoriales, sistemas de información y herramientas de gestión que permitan aplicar las leyes existentes de manera coherente y operativa. Se mencionaron diversos ejemplos donde la falta de desarrollo reglamentario o de instrumentos técnicos termina bloqueando o ralentizando actuaciones concretas relacionadas con aprovechamientos forestales, gestión patrimonial, usos del suelo o planificación territorial.

La coordinación administrativa apareció como uno de los grandes déficits identificados durante la mesa. Las personas participantes coincidieron en señalar que las distintas administraciones y departamentos sectoriales continúan funcionando de forma fragmentada, sin mecanismos eficaces de conexión ni espacios reales de trabajo conjunto. Se describieron situaciones donde organismos responsables de agricultura, montes, carreteras, patrimonio, urbanismo o aguas emiten informes aislados, muchas veces contradictorios o desvinculados entre sí, dificultando enormemente la toma de decisiones y generando inseguridad jurídica.

En varias intervenciones se señaló que la existencia de procedimientos burocráticos no garantiza necesariamente una verdadera coordinación institucional. Aunque formalmente se soliciten informes sectoriales o consultas administrativas, muchas veces no existe una visión integrada del territorio ni un análisis conjunto de las interacciones entre políticas y competencias. Esto provoca decisiones incoherentes y una acumulación de normativas sectoriales que terminan superponiéndose sin una lógica territorial común.

La necesidad de avanzar hacia una ordenación integrada del territorio fue, precisamente, uno de los ejes conceptuales más relevantes del debate. Se defendió que actualmente predominan los instrumentos sectoriales —forestales, energéticos, urbanísticos, ambientales o patrimoniales— sin que exista una estructura suficientemente fuerte de coordinación global. Como consecuencia, el territorio acaba siendo gestionado mediante capas sucesivas de regulaciones e intereses que muchas veces entran en conflicto entre sí.

El ejemplo de la implantación de energías renovables, especialmente de parques eólicos, fue utilizado como una muestra clara de estas tensiones. Las personas participantes señalaron que la prioridad otorgada institucionalmente a la transición energética y a las energías renovables genera conflictos con otros usos y valores territoriales, como la protección ambiental, los aprovechamientos agroforestales o el patrimonio cultural. En este contexto, se subrayó la importancia de disponer de modelos territoriales claros y de instrumentos de planificación integrados que permitan anticipar y ordenar estos conflictos.

Otro tema ampliamente abordado fue el relacionado con la complejidad burocrática y la sobrecarga administrativa. Varias intervenciones coincidieron en que el sistema actual acumula una enorme cantidad de exigencias, informes y procedimientos que muchas veces resultan difíciles de gestionar

tanto para la ciudadanía como para los propios técnicos de la administración. Se puso de manifiesto que el incremento constante de requisitos administrativos no siempre ha ido acompañado de un aumento equivalente de medios humanos, recursos técnicos o capacidad de gestión.

En este sentido, algunas personas señalaron que la administración se encuentra atrapada entre dos exigencias contradictorias: por un lado, garantizar controles y evaluaciones exhaustivas y, por otro, agilizar los procedimientos y responder con rapidez. Esta tensión genera situaciones donde expedientes relativamente sencillos permanecen paralizados durante largos períodos de tiempo, afectando tanto a actividades económicas como a actuaciones cotidianas en el territorio.

La falta de personal técnico y el envejecimiento de las administraciones públicas aparecieron igualmente como factores importantes. Varias intervenciones destacaron que muchos procedimientos se ralentizan por ausencia de recursos humanos suficientes, por exceso de carga de trabajo o incluso por el temor de determinados técnicos a asumir responsabilidades ante posibles conflictos judiciales o administrativos. Se describió una creciente cultura de cautela y bloqueo en determinados ámbitos administrativos, donde el miedo a posibles reclamaciones o contenciosos termina dificultando la toma de decisiones.

El debate abordó también el papel de los sistemas de información y de la cartografía territorial. Las personas participantes coincidieron en que muchas dificultades de gestión derivan de la falta de información actualizada, clara y accesible sobre usos del suelo, delimitaciones, afecciones o condiciones territoriales. Se señaló que existen múltiples capas normativas y cartográficas dispersas entre diferentes organismos, lo que obliga a realizar interpretaciones complejas y dificulta enormemente la tramitación administrativa.

A lo largo de la conversación se mencionó igualmente la importancia de la transparencia y de la pedagogía institucional. Varias intervenciones defendieron que una parte importante de los conflictos territoriales surge precisamente de la falta de información clara desde las fases iniciales de los procesos de planificación. Se insistió en que las administraciones deberían explicar mejor los objetivos, implicaciones y consecuencias de las decisiones territoriales, generando canales de comunicación más comprensibles y accesibles para la ciudadanía.

Otro de los temas relevantes fue el debate sobre las dinámicas de abandono y transformación territorial en el medio rural gallego. Aunque existieron diferentes matices sobre el uso del término “abandono”, las personas participantes coincidieron en que amplias zonas rurales están experimentando procesos de pérdida de actividad, debilitamiento demográfico y transformación de usos tradicionales. Algunas intervenciones defendieron que más que abandono absoluto existe una reducción progresiva de dinámicas sociales y productivas, acompañada de cambios profundos en la relación de la población con el territorio.

La fragmentación de la propiedad y los problemas de escala territorial fueron igualmente señalados como obstáculos importantes para la gestión y planificación rural. Se destacó que muchas políticas, como las concentraciones parcelarias o los bancos de tierras, han intentado responder a estos problemas, aunque su eficacia sigue siendo limitada por la falta de desarrollo práctico, coordinación y adaptación a las nuevas realidades sociales y económicas.

En este contexto, la Ley de recuperación de la tierra agraria fue mencionada como un ejemplo de normativa bien orientada conceptualmente, pero cuya aplicación todavía presenta carencias importantes por la falta de instrumentos reglamentarios, catálogos y mecanismos operativos. Varias personas participantes insistieron en que muchas leyes contienen herramientas potencialmente

útiles, pero no llegan a desplegar plenamente sus efectos por ausencia de desarrollo administrativo y técnico.

El debate también abordó cuestiones relacionadas con la disciplina urbanística y la evolución de los criterios normativos sobre el suelo rústico y las construcciones fuera de ordenación. Se señaló que en las últimas décadas se ha producido una flexibilización progresiva de determinadas restricciones, especialmente en relación con usos y edificaciones preexistentes, lo que refleja las dificultades de aplicar modelos normativos rígidos sobre territorios ya profundamente transformados.

Finalmente, la mesa coincidió en que la agilización administrativa no puede entenderse únicamente como una reducción de controles o simplificación burocrática. Las personas participantes insistieron en que agilizar debe significar mejorar la coordinación, reforzar la capacidad técnica de las administraciones, clarificar competencias, desarrollar instrumentos adecuados y generar sistemas de información accesibles y coherentes. Del mismo modo, se destacó que la transparencia requiere no solo acceso formal a la información, sino también procesos comprensibles, participación real y una mayor capacidad de comunicación institucional.

Como conclusión general, el debate puso de manifiesto que los principales retos en la aplicación de la normativa territorial y rural no derivan exclusivamente del contenido de las leyes, sino de la complejidad de su gestión práctica. La conversación apuntó hacia la necesidad de avanzar hacia modelos de gobernanza más coordinados, integrados y dotados de recursos suficientes, donde la planificación territorial deje de funcionar mediante compartimentos sectoriales y pueda responder de forma más eficaz, transparente y coherente a la complejidad del territorio rural.

### **1.3. Resumen da mesa de traballo da Medida 2.2. *Definición dos obxectivos da planificación rural***

La mesa de trabajo abordó la ordenación de los usos del territorio rural desde una perspectiva amplia, en la que la planificación no se entiende únicamente como una herramienta técnica o urbanística, sino como una reflexión previa sobre el modelo territorial, social, agroalimentario y ambiental que se desea construir. Una de las ideas centrales de la conversación fue que no puede planificarse el medio rural sin definir antes qué función se quiere atribuir al territorio y qué modelo agroalimentario debe servir de base a esa planificación. En este sentido, se puso de manifiesto que el territorio no puede ser tratado como un simple soporte físico sobre el que se distribuyen usos, sino como un sistema complejo en el que interactúan factores productivos, ecológicos, demográficos, económicos, sociales y políticos.

Desde el inicio se señaló la ausencia de un modelo territorial suficientemente compartido. Varios participantes coincidieron en que el territorio todavía no ocupa en la sociedad el lugar que debería como objeto de debate colectivo. Esta carencia dificulta que los instrumentos de planificación respondan a una visión coherente y, en muchas ocasiones, conduce a enfoques parciales o reduccionistas. Frente a ello, se defendió la necesidad de abordar el territorio desde la complejidad, entendiendo que las decisiones sobre usos rurales no pueden limitarse a clasificar suelos o asignar actividades, sino que deben incorporar las interdependencias entre producción alimentaria, condiciones del suelo, mercados, estructura demográfica, servicios, gobernanza, paisaje, biodiversidad y calidad de vida.

Uno de los ejes más destacados fue la relación entre planificación territorial y modelo agroalimentario. Se planteó que antes de decidir cómo intervenir en el territorio es necesario definir qué tipo de

producción se quiere promover. No tiene las mismas consecuencias territoriales apostar por modelos agroecológicos, agricultura ecológica, alimentos de proximidad, economía circular o circuitos cortos de comercialización, que orientar el territorio hacia actividades intensivas, extractivas o desvinculadas de la sostenibilidad local. El modelo agroalimentario aparece así como una condición previa que debe guiar la ordenación rural: en función de los objetivos productivos, ambientales y sociales que se establezcan, la planificación deberá favorecer unos usos, limitar otros y articular los instrumentos necesarios para hacer viable esa orientación.

La producción de alimentos fue identificada como una función esencial del medio rural. Se defendió que el territorio rural tiene como misión básica producir alimentos saludables y de proximidad, especialmente en relación con las áreas urbanas próximas. Esta función no excluye otros usos, como la producción de madera, los espacios de ocio, la conservación ambiental o la generación de servicios ecosistémicos, pero sí se planteó que todos ellos deben integrarse en un marco en el que la producción alimentaria y la fertilidad del suelo ocupen un lugar central. La reflexión se extendió también a la relación entre ciudad y campo, destacando la desconexión creciente entre la sociedad urbana y el origen de los alimentos. Se señaló la necesidad de recomponer esa relación, no solo para garantizar el abastecimiento, sino también para recuperar una cultura territorial que permita entender cómo se produce, de dónde viene lo que se consume y qué implicaciones tiene el abandono del suelo rural.

En este punto, la conversación derivó hacia los problemas generados por el abandono del suelo rústico. Se describió una realidad en la que muchos terrenos próximos incluso a las ciudades han dejado de producir, se encuentran abandonados, cubiertos de matorral o destinados a plantaciones forestales poco diversificadas, especialmente de eucalipto. Este abandono fue relacionado con problemas cada vez más visibles: incremento del riesgo de incendios en entornos próximos a núcleos urbanos, presencia de fauna salvaje en zonas periurbanas, pérdida de fertilidad agraria, deterioro del paisaje y dificultad para mantener una gestión activa del territorio. La planificación rural, por tanto, no puede limitarse a regular usos futuros, sino que debe afrontar el problema de la inactividad territorial y establecer mecanismos para recuperar la función productiva, ambiental y social de esos espacios.

Otro aspecto relevante fue la fertilidad del suelo y la necesidad de cerrar ciclos entre el mundo urbano y el rural. Se apuntó que no resulta coherente que las ciudades generen residuos orgánicos que posteriormente son transportados y tratados lejos del territorio, mientras los suelos agrarios próximos pierden fertilidad o permanecen improductivos. Desde esta perspectiva, se defendió la conveniencia de avanzar hacia una lógica de metabolismo territorial más cerrado, en la que los residuos orgánicos urbanos puedan convertirse, con las garantías necesarias, en recursos para alimentar los suelos agrícolas del entorno. Esta idea conecta directamente con la economía circular y con una planificación que no separe artificialmente lo urbano de lo rural, sino que entienda ambos espacios como partes de un mismo sistema territorial.

La mesa también dedicó una parte importante de la discusión a la ocupación humana del territorio y al futuro de las aldeas. Se expresó con claridad que no se trata de volver de forma nostálgica al pasado rural, ni de idealizar formas de vida asociadas históricamente a la pobreza, la dureza o la falta de oportunidades. La idea defendida fue otra: construir una ruralidad contemporánea, capaz de ofrecer condiciones de vida equivalentes a las urbanas, con servicios, conectividad, movilidad, equipamientos y oportunidades económicas. En este sentido, se habló de la necesidad de “volver a habitar” el territorio, aunque no necesariamente con las densidades o estructuras sociales de otros tiempos. La presencia humana fue considerada imprescindible para gobernar, cuidar y gestionar el territorio de cerca. Sin población, aunque sea distribuida de forma distinta y adaptada a las condiciones actuales,

resulta muy difícil mantener activos los usos agrarios, prevenir el abandono o sostener comunidades rurales vivas.

Esta reflexión condujo a una cuestión clave: para que la gente pueda vivir en el rural, el modelo territorial debe incorporar servicios e infraestructuras adecuadas. Se mencionaron las comunicaciones, el acceso a Internet, los equipamientos y la conexión territorial como factores decisivos. No basta con formular un modelo agroecológico o de producción de proximidad si después no existen condiciones materiales para que las personas puedan establecerse, trabajar y desarrollar proyectos de vida en esos espacios. La planificación rural debe integrar, por tanto, el componente social y de servicios desde el inicio. La sostenibilidad del territorio no depende solo del uso del suelo, sino también de que existan comunidades capaces de sostener esos usos.

Ligado a ello, apareció la necesidad de repensar el propio concepto de rural. Se criticó tanto la visión despectiva del rural como espacio atrasado, como la visión romántica que propone una simple vuelta al pasado. El reto consiste en imaginar una nueva ruralidad, adaptada a las capacidades, tecnologías y necesidades actuales. Se habló de nuevos habitantes rurales, o “nuevos aldeanos”, pero entendidos como ciudadanos con los mismos derechos, servicios y estatus que cualquier habitante urbano. Esta ruralidad contemporánea tendría que ser capaz de combinar producción alimentaria, cuidado ambiental, servicios ecosistémicos, vida comunitaria, innovación, conectividad y dignidad social.

Otra aportación relevante fue la idea de ampliar el enfoque productivo hacia una concepción multifuncional del territorio. Aunque la producción de alimentos fue reconocida como función principal, se insistió en que el medio rural no debe reducirse únicamente a esa dimensión. Se introdujo el concepto de capital natural y de servicios ecosistémicos, destacando que el territorio rural también produce biodiversidad, paisaje, captura de carbono, calidad ambiental, regulación hidrológica, espacios de ocio y bienestar social. Esta visión permite superar un modelo puramente productivista y reconocer que quienes habitan y gestionan el rural no solo producen alimentos, sino también bienes colectivos que benefician al conjunto de la sociedad.

La conversación abordó asimismo los límites de categorías tradicionales como “agrario” y “forestal”. Se apuntó que la realidad territorial es más compleja que esa división binaria, ya que existen espacios que no encajan claramente en ninguno de los dos términos y que, sin embargo, tienen un alto valor ambiental, paisajístico o ecosistémico. La planificación debería ser capaz de reconocer esa diversidad de funciones y evitar clasificaciones excesivamente rígidas que no reflejan la complejidad real del territorio. Desde esta perspectiva, la ordenación de usos debe permitir compatibilizar producción, conservación, prevención de riesgos, actividad económica y calidad territorial.

En materia de gobernanza, se planteó la dificultad de identificar actores y primeros pasos para avanzar hacia estos modelos. Una de las ideas más potentes fue la resistencia a confiar en liderazgos únicos. Se defendió que la toma de decisiones debe estar distribuida y que el reto consiste en construir redes capaces de coordinar distintos centros de decisión. Se aludió a una lógica de gobernanza policéntrica, en la que diferentes actores —administraciones, comunidades locales, productores, propietarios, entidades sociales y agentes técnicos— puedan participar en la definición y gestión del territorio. Esta forma de gobernanza tendría mayor capacidad adaptativa, aunque también se reconoció que resulta más difícil y costosa de organizar. Frente a la comodidad de delegar en un único liderazgo, se propuso avanzar hacia estructuras compartidas, más corresponsables y más próximas a la realidad territorial.

La dimensión comunitaria apareció como un elemento fundamental. Se pusieron ejemplos de aldeas donde todavía existen dinámicas de cuidado, cesión informal de tierras, aprovechamientos compartidos o mantenimiento del entorno a partir de relaciones de confianza. Se subrayó que muchas

de estas prácticas funcionan porque existe tejido social, conocimiento mutuo y acuerdos comunitarios, aunque no siempre estén formalizados. Sin embargo, cuando ese tejido social se debilita, también se pierden las condiciones que permiten activar la tierra, compartir recursos o mantener el territorio. Por ello, se planteó la necesidad de buscar nuevas fórmulas que reconstruyan esas relaciones de confianza en contextos donde las estructuras tradicionales han desaparecido o se han debilitado.

En este contexto se mencionaron instrumentos como los bancos de tierras y otras fórmulas para movilizar suelo abandonado o infrautilizado. No obstante, también se advirtió que estos mecanismos dependen de la estabilidad política, de la confianza institucional y de una administración capaz de sostenerlos en el tiempo. La planificación rural no puede limitarse a diseñar instrumentos formales si después no existen condiciones sociales, administrativas y políticas para que funcionen. La gestión del suelo requiere mecanismos ágiles, confianza entre propietarios y usuarios, garantías jurídicas y una administración que facilite acuerdos, active recursos y evite que la inercia del abandono siga avanzando.

Finalmente, la mesa abordó la función social de la propiedad como principio clave para la ordenación rural. Se defendió que la propiedad del suelo no puede entenderse como un derecho absoluto desligado de sus consecuencias colectivas. En el ámbito urbano, la sociedad ha asumido progresivamente que la propiedad está sujeta a normas, deberes, sanciones y límites. Esa misma lógica debería aplicarse con mayor claridad al territorio rural. Cuando una propiedad abandonada genera riesgos, deteriora el entorno, impide la gestión del territorio o incumple su función social, la administración debería contar con herramientas para intervenir, sancionar, movilizar o, en casos extremos, expropiar. Esta idea se vinculó con una crítica general a la existencia de normas que no se cumplen o que no se hacen cumplir, lo que debilita cualquier modelo de planificación.

En síntesis, la mesa de trabajo planteó que la ordenación de usos y los instrumentos de planificación rural deben partir de una visión integral del territorio. El punto de partida no debe ser únicamente técnico, sino político, social y ecológico en sentido amplio: definir qué modelo agroalimentario se quiere, qué papel debe desempeñar el rural en la producción de alimentos y servicios ecosistémicos, cómo se recupera la relación entre ciudad y campo, qué condiciones permiten volver a habitar las aldeas, cómo se moviliza el suelo abandonado y qué tipo de gobernanza puede sostener todo ello. La planificación rural aparece así como una herramienta para articular un nuevo pacto territorial: producir alimentos saludables, mantener la fertilidad y la biodiversidad, evitar el abandono, reconocer la función social de la propiedad y construir una ruralidad contemporánea, viva y conectada con el conjunto de la sociedad.

#### **1.4. Resumen da mesa de traballo sobre la medida 3.2 *Garantir a gobernanza territorial***

La mesa de trabajo desarrollada en el marco del Foro Territorial Rural Resiliente abordó de manera extensa y crítica los desafíos asociados a la gobernanza, la planificación y la gestión del territorio rural. A lo largo de la conversación, las personas participantes compartieron una preocupación común: la necesidad de superar los enfoques sectoriales y fragmentados que históricamente han condicionado las políticas rurales, para avanzar hacia modelos integrales capaces de comprender el territorio como un sistema complejo, dinámico e interdependiente.

Uno de los grandes temas que atravesó todo el debate fue la crítica a los actuales instrumentos de planificación territorial y urbanística. Varias intervenciones señalaron que las herramientas existentes responden todavía a una lógica excesivamente rígida, basada en clasificaciones estáticas del suelo y en regulaciones sectoriales desconectadas entre sí. Se cuestionó especialmente la tendencia a simplificar el territorio rural reduciéndolo exclusivamente a lo agroforestal o a la categoría administrativa de suelo rústico, cuando en realidad el medio rural alberga múltiples funciones, usos y dinámicas sociales.

En este sentido, se insistió en que el territorio rural no puede entenderse únicamente como un espacio productivo o extractivo, sino como un sistema territorial vivo en el que conviven funciones ambientales, energéticas, culturales, sociales y económicas. Las personas participantes defendieron una visión ecosistémica del territorio, entendiendo que la planificación debe contemplar las interrelaciones entre los diferentes elementos que configuran el medio rural: los usos agroforestales, los núcleos habitados, las infraestructuras, los servicios, el agua, la biodiversidad, la energía y las actividades económicas.

La conversación avanzó hacia la necesidad de abandonar las “fotografías fijas” del territorio para incorporar modelos de planificación mucho más dinámicos y adaptativos. Se propuso que los instrumentos de ordenación puedan alimentarse de información territorial viva y permanentemente actualizada, capaz de reflejar cambios en los usos del suelo, las condiciones climáticas, la estructura de la propiedad o las transformaciones económicas y sociales. En este contexto, se destacó el papel potencial de los sistemas de información geográfica y de las herramientas de monitorización territorial como instrumentos para redefinir continuamente los planes de uso y las estrategias de gestión.

Uno de los puntos más reiterados durante el debate fue la crítica al exceso de sectorialización institucional. Las personas participantes coincidieron en que las administraciones públicas continúan organizándose y actuando desde compartimentos estancos —urbanismo, forestal, agricultura, patrimonio, energía, infraestructuras o medio ambiente— que dificultan enormemente cualquier enfoque integral del territorio. Esta fragmentación se percibió como uno de los principales obstáculos para construir políticas coherentes y transformadoras.

Frente a esta realidad, se defendió la necesidad de impulsar nuevos mecanismos de coordinación y gobernanza capaces de articular políticas públicas transversales. No se trató únicamente de crear nuevos órganos administrativos, sino de promover espacios de trabajo y decisión que permitan integrar conocimientos, sectores y escalas territoriales diferentes. Algunas intervenciones cuestionaron incluso la capacidad del actual marco político e institucional para afrontar transformaciones profundas, señalando que muchas estructuras administrativas están diseñadas para reproducir inercias existentes más que para impulsar cambios estructurales.

En esta línea, cobró fuerza la idea de considerar el medio rural como un “agroecosistema” o un sistema territorial integral. Desde esta perspectiva, la planificación debería orientarse no tanto a regular sectores aislados como a comprender y gestionar las relaciones ecológicas, sociales y económicas que sostienen la vida en el territorio. El debate subrayó que la sostenibilidad territorial depende precisamente de esa capacidad para entender los flujos de energía, agua, fertilidad, movilidad, producción y cuidados que articulan el funcionamiento de las comunidades rurales.

La soberanía alimentaria apareció como otro de los conceptos centrales de la conversación. Varias personas participantes defendieron que la función principal del territorio rural debe seguir siendo la capacidad de alimentar a la población y garantizar sistemas productivos sostenibles y de proximidad. Sin embargo, también se reconoció que el medio rural desempeña muchas otras funciones

estratégicas para el conjunto de la sociedad, como la producción energética, la conservación ambiental, la regulación hídrica o el mantenimiento de servicios ecosistémicos fundamentales.

A partir de esta reflexión, se cuestionaron determinados modelos productivos orientados exclusivamente a la exportación o a la lógica extractiva. Algunas intervenciones pusieron como ejemplo producciones agrícolas altamente rentables destinadas a mercados internacionales, señalando que este tipo de dinámicas no necesariamente fortalecen la autosuficiencia alimentaria ni los ciclos territoriales locales. En consecuencia, se defendió la necesidad de reorientar las políticas públicas hacia modelos más resilientes, basados en circuitos cortos, economías de proximidad y una relación más equilibrada entre producción, consumo y territorio.

La participación comunitaria ocupó también un lugar central dentro del debate. Las personas participantes coincidieron en que los procesos de planificación no pueden reducirse a simples mecanismos formales de información pública o consulta administrativa. Por el contrario, se defendió una participación real y efectiva de las comunidades locales tanto en el diagnóstico de los problemas como en la definición de estrategias y prioridades territoriales.

La gobernanza fue entendida así como un proceso colectivo que requiere información accesible, transparencia y corresponsabilidad. Se insistió en que la ciudadanía solo puede participar de forma significativa si dispone de información clara sobre los objetivos, las decisiones y las consecuencias de las políticas territoriales. Del mismo modo, varias intervenciones señalaron el cansancio social generado por procesos participativos meramente simbólicos, donde las aportaciones ciudadanas no llegan a tener una incidencia real en las decisiones finales.

En relación con ello, se destacó la importancia de fortalecer las estructuras comunitarias ya existentes en el territorio rural. Las comunidades de montes, las cooperativas, las comunidades de regantes o las entidades locales fueron mencionadas como ejemplos de formas de organización colectiva que pueden desempeñar un papel clave en la gestión territorial. Se defendió que estas estructuras contienen experiencias, conocimientos y capacidades organizativas que deberían incorporarse de forma mucho más activa a los procesos de planificación y gobernanza.

El debate otorgó una atención especial al valor del comunal como elemento histórico y estructurante del territorio gallego. Las personas participantes destacaron que los montes vecinales y otras formas colectivas de gestión representan mucho más que simples unidades de aprovechamiento económico: constituyen espacios de comunidad, cooperación, democracia local y sostenibilidad territorial. En estos territorios convergen funciones productivas, ambientales, energéticas y sociales que muestran el potencial de modelos de gestión colectiva más integrados.

A lo largo de la conversación también se abordó la relación entre participación y retorno social. Varias intervenciones señalaron que las comunidades rurales asumen importantes cargas territoriales y ambientales sin recibir en muchos casos beneficios equivalentes. Se puso como ejemplo la implantación de infraestructuras energéticas, las limitaciones derivadas de figuras de protección ambiental o las restricciones vinculadas al patrimonio cultural. En este sentido, se defendió que cualquier estrategia de gobernanza territorial debe incorporar mecanismos de redistribución y retorno que compensen efectivamente a las comunidades locales.

El tema energético apareció de manera recurrente, especialmente en relación con los parques eólicos, la biomasa y las nuevas formas de aprovechamiento forestal. Las personas participantes compartieron experiencias diversas sobre modelos de colaboración entre comunidades rurales y empresas privadas, señalando tanto las oportunidades como los riesgos asociados a estos procesos. Mientras algunas intervenciones defendieron la necesidad de explorar fórmulas de gobernanza compartida capaces de

generar beneficios colectivos, otras alertaron sobre el peligro de reproducir modelos extractivos o procesos de “greenwashing” bajo discursos de sostenibilidad.

Otro de los aspectos relevantes del debate fue la reflexión sobre el conocimiento y el papel de la investigación. Varias personas insistieron en que la planificación territorial necesita apoyarse tanto en el conocimiento científico como en los saberes locales y campesinos. Se criticó que muchas universidades e instituciones de investigación permanezcan alejadas de las necesidades reales del territorio, mientras que el conocimiento práctico acumulado históricamente por las comunidades rurales continúa siendo poco reconocido.

En este contexto, se defendió la necesidad de crear estructuras intermedias —observatorios, institutos, laboratorios territoriales o espacios de experimentación— capaces de conectar investigación, innovación y gestión territorial. Algunas intervenciones propusieron incluso el desarrollo de “laboratorios de vida” como espacios de aprendizaje colectivo, experimentación y construcción participativa de soluciones adaptadas a cada contexto territorial.

La cuestión de la escala territorial apareció igualmente como un elemento clave. Las personas participantes señalaron que ni el nivel exclusivamente local ni las grandes delimitaciones abstractas resultan suficientes para abordar la complejidad del medio rural. Se propuso trabajar con escalas intermedias y flexibles, vinculadas a sistemas territoriales funcionales, cuencas, valles, montañas o conjuntos ecológicos coherentes. Desde esta perspectiva, conceptos como las biorregiones fueron mencionados como posibles marcos de referencia para repensar la planificación territorial.

En términos generales, la mesa de trabajo reflejó una voluntad clara de avanzar hacia una nueva cultura de planificación y gobernanza rural. Las intervenciones coincidieron en la necesidad de construir modelos más participativos, flexibles y adaptativos, capaces de integrar sostenibilidad, justicia territorial, soberanía alimentaria y cohesión comunitaria.

Como conclusión, el debate puso de manifiesto que la transformación del medio rural no depende únicamente de nuevos instrumentos normativos, sino de una redefinición profunda de la relación entre sociedad, territorio y recursos. La conversación apuntó hacia la necesidad de superar los marcos sectoriales tradicionales y avanzar hacia enfoques ecosistémicos y comunitarios, donde la planificación deje de ser un ejercicio puramente técnico para convertirse en un proceso colectivo de construcción territorial y de gestión democrática del territorio rural.

### **1.5. Resumen de la mesa de trabajo sobre la medida 4.3 *Aplicar instrumentos para a planificación integrada***

La mesa de trabajo sobre Ordenación de usos e instrumentos de planificación rural, celebrada en el marco del Foro Territorial Rural Resiliente, giró en torno a una idea central: la planificación del rural gallego no puede abordarse únicamente desde parámetros urbanísticos convencionales, sino que debe partir de una comprensión profunda de la aldea como unidad territorial, social, productiva, hídrica y cultural. A lo largo de la conversación, los participantes defendieron la necesidad de superar una mirada sectorial del territorio y avanzar hacia instrumentos de planificación capaces de leer la lógica histórica, geomorfológica y funcional de los asentamientos rurales.

Uno de los planteamientos más relevantes fue la consideración de la aldea como célula básica de organización territorial. Se señaló que cada aldea no debe entenderse solo como un conjunto de viviendas o como un núcleo edificable, sino como una realidad territorial completa, asociada históricamente a un conjunto de espacios: monte, leiras, huertos, prados, fuentes de agua, caminos,

zonas de cultivo y áreas de aprovechamiento común o complementario. La aldea aparece así como una unidad de vida y de gestión, con un territorio propio que permitía sostener una economía local y organizar el uso de los recursos disponibles.

Esta visión lleva a cuestionar la forma en que la legislación urbanística ha tratado tradicionalmente los núcleos rurales. En la conversación se puso de manifiesto que muchas delimitaciones de núcleo y zonas de expansión responden a criterios pensados desde una lógica urbana, no desde la propia realidad rural. Se criticó que la planificación tienda a aplicar parámetros edificatorios —alineaciones, ámbitos construibles, ordenanzas, distancias o densidades— sin atender suficientemente a la forma en que las aldeas se constituyeron históricamente. Según los participantes, esta aproximación puede conducir a permitir edificaciones en lugares que nunca habrían sido ocupados desde la lógica tradicional del asentamiento, ignorando razones fundamentales como la calidad agronómica del suelo, la escorrentía del agua o la relación entre vivienda, cultivo y monte.

En este sentido, se destacó que las aldeas no surgieron de manera aleatoria. La ubicación de las casas respondía a una lectura precisa del territorio. Tradicionalmente, las viviendas no se colocaban sobre las tierras más fértiles ni en las zonas de mayor humedad o escorrentía, sino en lugares menos productivos desde el punto de vista agrario, muchas veces asociados a zonas pedregosas o menos aptas para el cultivo. Esta forma de ocupación expresaba un conocimiento acumulado del medio y una economía del suelo que evitaba desperdiciar los mejores terrenos productivos. La planificación contemporánea, por tanto, debería aprender a leer esa morfología y esa evolución histórica antes de definir nuevas posibilidades de crecimiento o transformación.

La conversación insistió especialmente en la importancia de la geomorfología y de la estructura histórica del asentamiento. Para los participantes, ordenar el rural exige comprender cómo se formó cada aldea, qué relación mantiene con el agua, con las tierras de cultivo, con el monte y con los caminos, y qué lógica territorial permitió su funcionamiento durante generaciones. No se trata de reproducir de forma nostálgica el pasado, sino de reconocer que en esa evolución existen patrones útiles para orientar una planificación más respetuosa, más eficiente y más adaptada a cada lugar.

A partir de esta idea apareció una crítica clara a los instrumentos excesivamente normativos u ordenancistas. Se planteó que, más que imponer parámetros rígidos y homogéneos, sería necesario trabajar con patrones de formalización de la vida rural. Es decir, no limitarse a definir cuánto se puede construir o dónde termina un núcleo, sino comprender qué formas de ocupación, relación con el suelo, movilidad, uso del agua y articulación comunitaria han dado sentido a cada asentamiento. La planificación debería ser capaz de traducir ese conocimiento en criterios de intervención contemporáneos, no en una mera repetición del pasado, pero tampoco en una aplicación automática de modelos urbanos al rural.

Otro de los conceptos clave fue la necesidad de una planificación integrada. Durante la mesa se distinguió entre una mirada sectorial —urbanística, agraria, ambiental, hidráulica o administrativa— y una mirada integrada, capaz de coordinar todas esas dimensiones. Se defendió que la planificación rural no puede funcionar como una suma de sectores desconectados, sino como una herramienta de coordinación entre ellos. La aldea y su territorio asociado deben ser interpretados como un sistema en el que el agua, el suelo, la vivienda, la producción, el paisaje, la movilidad y la comunidad forman parte de una misma estructura.

Esta perspectiva integrada fue vinculada también a la crítica de las delimitaciones administrativas actuales. Se apuntó que los concellos, tal como están configurados, no siempre se corresponden con las lógicas históricas, sociales o territoriales del rural. Frente a esa escala administrativa, la aldea y la

parroquia aparecen como unidades más próximas a la realidad efectiva de organización del territorio. La conversación no planteó necesariamente una sustitución de las estructuras administrativas existentes, pero sí subrayó que la planificación debe reconocer las escalas reales de funcionamiento del territorio, y no limitarse a operar desde divisiones administrativas que pueden resultar demasiado abstractas o alejadas de las dinámicas locales.

Un elemento especialmente importante fue la interpretación de los territorios de aldea como territorios hídricos o sociohídricos. Se recordó que los asentamientos rurales se organizaban en función del acceso al agua, de su gestión y de su distribución para usos domésticos, agrícolas y ganaderos. Las fuentes, los regos, las zonas de riego y las pendientes configuraban una parte esencial de la estructura territorial. Desde esta óptica, el agua no es solo un recurso natural, sino un elemento organizador del asentamiento, de la economía y de la vida comunitaria. La planificación rural debería, por tanto, incorporar esta dimensión hídrica como criterio fundamental para ordenar usos, proteger suelos, definir crecimientos y recuperar la lógica funcional de cada territorio.

Esta lectura permite entender la aldea como una unidad de proximidad. Se señaló que, históricamente, el territorio de cada aldea se correspondía con una escala caminable y manejable: se vivía en un lugar, se trabajaba en las tierras próximas, se volvía a casa y se organizaba la vida cotidiana en torno a distancias asumibles. Esa escala territorial, aunque hoy no pueda reproducirse literalmente, ofrece una pauta valiosa para pensar nuevos modelos de ruralidad. La movilidad contemporánea, las nuevas comunicaciones y las formas actuales de trabajo permiten reformular esa relación entre vivienda, actividad y territorio, pero sin perder la lógica de proximidad y de vinculación funcional que daba sentido al asentamiento.

La mesa también abordó la cuestión de cómo revitalizar las aldeas sin caer en una idealización del pasado. Se dejó claro que no se trata de volver a formas de vida obsoletas ni de reconstruir artificialmente un mundo rural desaparecido. El objetivo sería utilizar el conocimiento histórico del territorio como base para diseñar un nuevo modelo territorial viable, sostenible y contemporáneo. Esto implica reconocer el valor de las aldeas, dotarlas de nuevas oportunidades económicas y conectarlas entre sí mediante infraestructuras, servicios y comunicaciones adecuadas. La aldea del futuro no tendría por qué tener la misma población ni la misma estructura que hace cien años, pero sí podría recuperar una función territorial activa si se planifica desde su lógica propia.

En este punto se planteó la posibilidad de pensar en redes de aldeas más reducidas en población, pero mejor comunicadas y articuladas entre sí. Frente a la imagen de aldeas aisladas y regresivas, se sugirió una visión territorial en la que distintos núcleos puedan funcionar de forma complementaria, compartiendo servicios, actividades y oportunidades. La planificación rural debería favorecer esa conexión, evitando tanto el abandono como las intervenciones drásticas que puedan borrar la estructura histórica del territorio. Se mencionó de forma crítica la concentración parcelaria como ejemplo de una herramienta que, dependiendo de cómo se aplique, puede alterar profundamente la lógica territorial preexistente. No se afirmó que sea intrínsecamente buena o mala, sino que debe evaluarse desde el conocimiento detallado de cada lugar.

La conversación dejó también una reflexión de fondo sobre los instrumentos de planificación. Antes de proponer nuevas ordenanzas o clasificaciones, se consideró necesario identificar el territorio histórico de cada aldea, es decir, el ámbito del que se nutría, los recursos que utilizaba, las relaciones que establecía con el monte, los cultivos, el agua y otros núcleos próximos. Esta identificación permitiría definir valores, patrones de crecimiento y criterios ambientales más ajustados. En lugar de planificar

desde una abstracción normativa, se propone partir de una lectura concreta del territorio y de su evolución.

En síntesis, la mesa de trabajo defendió una transformación profunda de la forma de ordenar el rural. La cuestión no se limita a decidir dónde se puede construir o qué usos se permiten en un suelo determinado. Se trata de reconstruir una mirada territorial capaz de entender la aldea como unidad compleja, vinculada al agua, al suelo fértil, al monte, a la vida comunitaria y a una escala histórica de gestión del territorio. La planificación rural debe abandonar la simple traslación de criterios urbanos y avanzar hacia instrumentos integrados, sensibles a la geomorfología, a los patrones de asentamiento y a las relaciones funcionales que dieron forma al rural gallego.

El principal mensaje de la mesa puede resumirse en que ordenar el rural exige primero comprenderlo. Comprender cómo se formaron las aldeas, por qué se asentaron en determinados lugares, cómo administraban el agua, qué suelos preservaban, qué territorios utilizaban y qué vínculos mantenían con su entorno. Solo a partir de esa lectura será posible diseñar instrumentos de planificación que no destruyan la lógica territorial existente, sino que la actualicen para hacerla compatible con nuevas formas de vida, nuevas actividades económicas, mejores servicios y una ruralidad resiliente, conectada y sostenible