



# Foro Territorio Rural Resiliente

SANTIAGO DE COMPOSTELA 28/05/26

## Mesa 1

**Ordenación de usos e instrumentos de planificación rural  
Documento final**

*Coordina: Laboratorio do Territorio - USC*

ORGANIZA



Fundación  
Juana de Vega

USC LABORATE  
LABORATORIO DO TERRITORIO

COLABORA



FUNDACIÓN  
ROBERTO RIVAS



COLEXIO  
PROFESIONAL  
DE XORNALISTAS  
DE GALICIA

Fundación RIA  
Rede de Innovación Arousa



## Contido

|  |    |
|--|----|
| 1. Introducción .....                                | 3  |
| 2. Antecedentes .....                                | 3  |
| 2.1 Desenvolvemento da ordenación do territorio..... | 4  |
| 2.2 Regulación dos usos agroforestais.....           | 6  |
| 3. Situación actual.....                             | 7  |
| 4. Boas prácticas.....                               | 11 |
| 5. Retos .....                                       | 12 |
| 6. Liñas estratéxicas e medidas de actuación .....   | 12 |



## 1. Introducción

Esta mesa de traballo enmárcase no proceso de organización Foro Territorio Rural Resiliente, o cal ten como obxectivo contribuír a un territorio rural máis activo, resiliente ao lume e preparado para afrontar os retos económicos, demográficos, climáticos e ambientais, a través da mellora da ordenación e xestión territorial.

Na mesa “Ordenación de usos en instrumentos de planificación rural” reflexionárase sobre a importancia e a necesidade da planificación dos usos do territorio rural, abordando a situación actual, analizando a problemática existentes, os enfoques e ferramentas dispoñibles para abordala, así como as súas principais eivas e, especialmente, os camiños para melloralos co fin de avanzar cara a un territorio activo e resiliente.

O traballo da mesa culminará coa elaboración dunhas conclusións e proposta de accións clave, que servirán como base para o Foro Territorio Rural Resiliente, evento que terá lugar o 28 de maio de 2026, en Santiago de Compostela..

## 2. Antecedentes

A ordenación do territorio en Galicia ten percorrido un camiño lento e difícil, no que aínda queda moito por facer e cuxas carencias afectan moi especialmente ao medio rural. A especial complexidade do territorio galego agrava os problemas económicos e ambientais derivados da ausencia de planificación e, ao mesmo tempo, dificulta a xa de por si ardua tarefa de elaborar e tramitar os instrumentos de ordenación territorial.

Para entender a situación actual do territorio rural galego é necesario ter en conta que ata as décadas dos anos 50 e 60 estaba aproveitado ao máximo para satisfacer as necesidades básicas da poboación e, polo tanto, existía unha ordenación do territorio, derivada da práctica, pero ao mesmo tempo eficiente. A partir desa época prodúcese un cambio substancial na forma de aproveitamento do territorio debido á perda de poboación no rural, que se move ás cidades, e á especialización produtiva dos sectores agropecuario e forestal; isto provoca un crecemento urbano, en moitos casos espontáneo e non planificado nin organizado, pero tamén a desarticulación do espazo agrario, dando lugar a unha mestura desordenada de usos agroforestais, terreos abandonados, construcións, infraestruturas, etc. A este feito tamén contribuíu unha estrutura da propiedade da terra que, se ben se adaptaba ao antigo modelo agrario e demográfico, non se transformou o suficiente como para adecuarse ás novas formas de uso do territorio. Esta desestruturación do territorio rural e a inexistencia dunha ordenación de usos agroforestais



incrementa os custes e reduce o rendemento das actividades agrarias, pero ademais é a causa de importantes problemas ambientais, entre os que destaca a vulnerabilidade aos incendios.

Por outra parte, a ordenación do territorio tampouco ten feito fronte ao crecente desequilibrio territorial que sofre Galicia, caracterizado por unha concentración da poboación e a actividade económica nunha proporción cada vez menor do territorio, fundamentalmente no eixo atlántico, coa conseguinte marxinalización de amplas áreas rurais. Este proceso, xunto á extraordinaria dispersión dos asentamentos de poboación, incrementa considerablemente o coste per cápita na prestación de servizos á poboación, o que provoca á súa vez unha dotación de servizos comparativamente inferior que dificulta a fixación de poboación, de xeito que o problema se retroalimenta e xera un ciclo difícil de romper. Este desequilibrio leva á infrautilización de activos territoriais con elevado potencial económico e ao abandono das terras, o que redonda nunha perda global de competitividade de toda a rexión e aumenta o risco de incendios forestais.

## **2.1 Desenvolvemento da ordenación do territorio**

A Constitución Española, e o Estatuto de Autonomía de Galicia en 1981, asignan á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda. Sen embargo, tiveron que pasar catorce anos para que se regulase legalmente esta competencia coa aprobación no ano 1995 da primeira lei de ordenación del territorio de Galicia, e outros dezaseis anos para a aprobación das Directrices de ordenación do territorio en 2011.

As Directrices de ordenación do territorio prestan unha escasa atención ao medio rural, tanto no que se refire aos núcleos de poboación rurais como aos terreos agroforestais. No primeiro caso, as directrices limítanse a identificar 26 nodos para o equilibrio do territorio e 45 núcleos interiores vinculados ao patrimonio rural, sen establecer ningún criterio de planificación, organización ou xerarquización para os miles de asentamentos restantes. O resto do territorio rural é clasificado en tres tipos de espazos rurais: integrados, que se corresponden coas zonas máis próximas ás áreas urbanas; intermedios, situados en espazos relativamente distantes dos centros urbanos e; periféricos, correspondentes a áreas de montaña apartadas das zonas máis poboadas. Esta clasificación pon de manifesto a visión urbana ou urbanística coa que tradicionalmente se ten planificado o territorio rural galego, xa que a propia calificación dos espazos rurais faise única e exclusivamente en función da súa distancia ás áreas urbanas, ignorando completamente as características propias e diferenciadoras dos espazos rurais e a súas potencialidades. Sen embargo, entre as determinacións normativas incluídas nas Directrices para o “desenvolvemento das actividades produtivas no medio rural” xa se menciona a necesidade de cartografar as zonas



do territorio de maior aptitude agrogandeira e forestal e a integración desta zonificación nun Plan de ordenación do medio físico, que definiría áreas territoriais con idoneidade actual e potencial para a explotación agrícola, gandeira ou forestal.

Actualmente está vixente a *Lei 1/2021, do 8 de xaneiro, de ordenación do territorio de Galicia*, aínda que desde a súa aprobación non se ten iniciado a tramitación de ningún instrumento de ordenación do territorio que non sexa sectorial (agás un plan territorial especial).

Como consecuencia da falta de aplicación dos instrumentos de ordenación do territorio, a planificación do territorio rural galego ten quedado reducida á planificación urbanística. O ámbito de actuación municipal -ou inferior- dos plans urbanísticos ten provocado unha planificación fragmentada, a escala local, do territorio, cunha evidente falta de visión global e espacial integradora. Se ben a escala urbana isto pode non ser un gran problema, cando se analiza a ordenación do territorio rural póñense de manifesto graves consecuencias. Os procesos que condicionan o uso do solo rural, como a organización da produción agraria, a estrutura da paisaxe forestal ou mesmo a dinámica dos incendios forestais, operan a escalas territoriais máis amplas que a municipal. En consecuencia, a planificación baseada exclusivamente na escala local soe adoptar unha perspectiva fragmentada que dificulta abordar problemas que teñen unha dimensión claramente supramunicipal. Neste contexto, relegar a ordenación dos usos agroforestais aos instrumentos de planeamento municipal implica a incapacidade de responder aos retos territoriais actuais como a soberanía alimentaria ou a configuración de paisaxes resilientes aos incendios.

A redución da ordenación territorial á planificación urbanística ten limitado a planificación dos terreos rurais á categorización do solo rústico efectuada nos Plans Xerais de Ordenación Municipal. A *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* contempla a clasificación do solo rústico de especial protección en oito categorías que inclúen o solo rústico de protección agropecuaria, de protección forestal, de protección de espazos naturais e demais categorías derivadas de afeccións sectoriais, previndo para o caso dos solos de especial protección agropecuaria e forestal un catálogo oficial no que se delimiten os terreos de alta produtividade agropecuaria ou forestal. O propósito desta categorización do solo rústico é exclusivamente urbanístico, é dicir, o seu único fin é regular os usos construtivos nos diferentes tipos de solo rústico a través da normativa do plan urbanístico ou subsidiariamente da lei do solo ou o Plan básico autonómico. O planeamento urbanístico ten como obxecto regular o desenvolvemento das áreas urbanas e os núcleos de poboación, non definir a política agrícola ou forestal, polo que os seus instrumentos non regulan os usos agrícolas, gandeiros ou forestais que poden desenvolverse nas categorías de solo rústico nin as condicións nas que poden facelo. Sen embargo, indirectamente, esta categorización urbanística do solo rústico si ten incidencia na regulación dos usos agroforestais a través da aplicación da *Lei 7/2012, do 28*



*de xuño, de montes de Galicia, da Lei 11/2021, do 14 de maio, de recuperación da terra agraria de Galicia e da Lei 21/2013, do 9 de decembro, de avaliación ambiental.*

## **2.2 Regulación dos usos agroforestais**

A Lei de montes fai referencia á categorización urbanística do solo rústico ao establecer, dentro da definición de monte, que non teñen a consideración de monte ou terreo forestal os terreos rústicos de especial protección agropecuaria. Como consecuencia, a regulación dos usos forestais si está condicionada pola categorización do solo rústico establecida na lexislación e os plans urbanísticos. Unha consecuencia adicional desta clasificación dos terreos forestais en función da categorización urbanística é a aplicación da Lei de avaliación ambiental no relativo ás repoboacións forestais con especies alóctonas e as talas forestais para cambiar o “tipo de funcionalidade ou uso do solo”.

Esta regulación do desenvolvemento das actividades agroforestais a través da aplicación entrelazada de varias leis está condicionada pola recente modificación, a través da *Lei 10/2023, do 28 de decembro, de medidas fiscais e administrativas*, da Lei do solo de Galicia, que deixa sen efecto a categorización do solo rústico dos plans urbanísticos non adaptados a esta lei. O feito de que na actualidade tan só 20 dos 313 concellos galegos teñen un plan urbanístico adaptado á Lei do solo, unido a que nestes plans a delimitación do solo rústico de protección agropecuaria e forestal é escasa, fai que na práctica non exista unha delimitación espacial dos terreos agropecuarios e gandeiros máis alá das zonas de concentración parcelaria e monte veciñal. Como consecuencia, na maior parte do solo rústico é de aplicación a disposición transitoria primeira da Lei de recuperación da terra agraria de Galicia, que establece que no solo rústico que non sexa de protección agropecuaria ou forestal se manterá o seu uso actual ata que se aproben os catálogos oficiais.

Máis recentemente, a *Lei 5/2025, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas* deixa sen efecto todo o anterior para o caso de terreos con especies forestais frondosas do anexo I da Lei de montes que cumpran certas condicións e que pasan a ser clasificadas directamente como solo forestal.

Outra regulación particular é a coñecida como “moratoria do eucalipto”, incorporada na disposición transitoria novena da Lei de recuperación en 2021, que establecía que as novas repoboacións con eucalipto, fóra de lugares nos que o eucalipto era a especie dominante, só estarían permitidas se estaban previstas en instrumentos de ordenación forestal previos ou en lugar doutras repoboacións de eucaliptos xa existentes noutros lugares e que foran reconvertidas a outras especies. Esta disposición respondía ao Plan Forestal de Galicia, que na definición do “*modelo de monte*” de



Galicia 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. Tamén incorporaba parte das recomendación do Ditame da comisión parlamentaria que estudou os incendios de 2017, que dedica un apartado específico á ordenación do eucalipto, no que se recomendan, entre outras medidas: *“incorporar á normativa a prohibición de plantación de eucaliptos en plantacións previas de piñeiro, en función dos plans de ordenación por distrito forestal”* ou *“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. Estas limitacións permiten preservar zonas do territorio e dificultan a expansión excesiva do eucalipto”*. Recentemente esta moratoria foi prorrogada ata 2030, pero incorporando varias excepcións que abren á porta a novas plantacións de eucalipto, especialmente en parcelas con masas de piñeiro afectadas pola banda marrón.

### 3. Situación actual

Do descrito no apartado anterior dedúcese que a ordenación dos usos agropecuarios e forestais materialízase na práctica mediante un intrincado marco legislativo, en moitas ocasións difícil de entender non só para o cidadán senón incluso para os técnicos responsables da súa aplicación. A isto engádese a continúa modificación destas leis, frecuentemente a través da lei de medidas, que incrementa se cabe a complexidade da regulación e crea, se non inseguridade, si inestabilidade xurídica.

Fronte a esta situación, os datos sobre a utilización do territorio galego, a evolución dos usos do solo e as necesidades da poboación, amosan a urxente necesidade da ordenación dos usos agroforestais. Quizais o dato máis revelador, aínda que a cifra varía atendendo á fonte de información, é a perda de Superficie Agraria Útil (SAU), que amosa unha tendencia continua de diminución en todas as estatísticas e apenas acada o 20% do territorio galego. Ademais, ao contrario do que pode ser a crenza xeral da poboación, a proporción dos terreos de boa capacidade produtiva agraria en Galicia é baixa. Segundo o *Mapa de Capacidade Produtiva dos Solos de Galicia* de Díaz-Fierros e Gil Sotres, tan só o 35,6% do solo galego posúe condicións favorables para producir cultivos ou prados. Esta escaseza de solo produtivo vese agravada na actualidade pola ocupación de parte destes terreos con usos non agrogandeiros. Pola contra, pouco máis da metade da SAU (58%) se localiza nas tres zonas de maior aptitude e só arredor do 10% nas terras de maior produtividade. Estes datos, extraídos do informe *Estimación do impacto na economía galega da posta en valor das terras abandonadas aptas para cultivos e prados* da Xunta de Galicia, confirman a desestruturación e desorganización da localización dos usos agrogandeiros e forestais, que non



se corresponde cos terreos máis axeitados para cada un deles, coa consecuente perda de potencial produtivo. Se ben este feito xa pode considerarse por si só unha debilidade do territorio, as posibles dúbidas esvaécense ao confrontalo cos datos de necesidades alimentarias da poboación galega. Segundo os cálculos de Loureiro (2023)<sup>1</sup>, que toman como referencia os datos de consumo alimentario e poboación do IGE para o ano 2021, a SAU actual de Galicia non tería a capacidade produtiva necesaria para cubrir o consumo alimentario da poboación galega. As necesidades de SAU, incluíndo o desperdicio e as perdas alimentarias, ascenderían ata o 230% da SAU actual, requiríndose entre 600.000 e 900.000 ha adicionais ás existentes.

A falta de planificación dos usos agroforestais ocasiona que a súa distribución actual, tanto en termos de superficie como de localización espacial, sexa o resultado das decisións individuais das persoas propietarias da terra, condicionadas polo marco normativo vixente. Sen embargo, estas decisións individuais, aínda que poidan responder a criterios lóxicos a esa escala -como a rendibilidade económica, a facilidade de xestión da terra ou, simplemente, a falta de capacidade ou interese para desenvolver determinadas actividades produtivas-, non poden garantir o cumprimento da función social da propiedade nin a consecución de obxectivos colectivos como a seguridade alimentaria, a sostibilidade ambiental ou a prevención de incendios forestais. Por este motivo, a ordenación do territorio debe procurar un equilibrio entre os diferentes intereses conflitivos que conflúen sobre o territorio e non pode limitarse á formulación de recomendacións ou directrices xerais. A súa eficacia depende da existencia de instrumentos que permitan orientar de xeito efectivo os usos do solo. Isto implica asumir que a pode ser necesario establecer limitacións ou condicións ao uso da terra cando concorran razóns de interese público.

A necesidade de abordar a ordenación territorial foi a primeira das reivindicacións de numerosos profesores e expertos das tres universidades galegas no manifesto “*Por unha nova política para o rural galego*” (<https://manifestoruralgalego.wordpress.com/>) asinado a raíz dos incendios de 2017.

Esta reivindicación coincide coas conclusións do Ditame da comisión especial do Parlamento de Galicia que estudou esta vaga de incendios (<https://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaBoletinsOficiais/B100346.pdf>), no cal se incluíron 123 recomendacións das cales 22 se refiren especificamente á necesidade de ordenación dos usos agrarios, á mellora do coñecemento da propiedade e ao fomento da mobilidade das terras produtivas. Estas recomendacións elaboráronse a partir das propostas dos diferentes

---

<sup>1</sup> Loureiro, X. (2023). *Escenarios futuros de seguridade alimentaria en Galicia nun contexto de cambio ambiental* [Tese de doutoramento, Universidade de Santiago de Compostela]. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/32407>



expertos do ámbito académico, institucional e profesional que participaron na comisión e que identificaron como unha das principais necesidades a ordenación dos usos do territorio rural.

En concreto, a recomendación 62 deste ditame propón:

*“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”.*

A esta débese engadir a recomendación 63, que propón que a Consellería do Medio Rural se inclúa entre os órganos de consulta na avaliación ambiental estratéxica das figuras de planeamento urbanístico. Finalmente, na recomendación 64 concrétase que o Catálogo de terreos de alta produtividade agropecuaria e forestal regulado pola Lei 2/2016 do solo de Galicia, deberá aprobarse antes de que finalice o ano 2020 e a recomendación 69 suxire que a ordenación integral dos usos no medio rural deberá coordinarse coas actuación de xestión das terras.

En resumo, a ordenación dos usos agropecuarios e forestais ten sido identificada por numerosos profesionais e expertos de sector como indispensable para proporcionar seguridade xurídica e incrementar a eficiencia e rendibilidade no desenvolvemento destas actividades, así como para permitir un territorio xestionado de forma activa e resiliente aos lumes. A isto hai que engadir a necesidade de garantir a soberanía alimentaria, que require necesariamente a protección da capacidade produtiva da terra para a súa posterior posta en produción, o cal, á súa vez, só se pode acadar a través da ordenación do territorio.

Co obxectivo de proporcionar un instrumento de ordenación territorial específico para a ordenación dos usos agropecuarios e forestais e de dar seguridade xurídica ao desenvolvemento destas actividades, a Lei de recuperación da terra agraria introduce e regula a figura do *Catálogo de solos agropecuarios e forestais*.

No preámbulo desta lei recoñécese a necesidade e urxencia de levar a cabo unha axeitada ordenación de usos nos solos agrarios, a través dunha zonificación do uso agrícola, gandeiro e forestal que evite a desestruturación da paisaxe, pero tamén a súa homoxeneización e a continuidade de masas arbóreas que incrementa o risco de incendios. Identifícanse como un reto para a ordenación e xestión do territorio rural galego as dificultades xeradas pola complexidade da



estrutura da propiedade, as dinámicas de cambios de uso do solo e a situación da propiedade da terra, que ten dado lugar á desestruturación dos usos agroforestais e á súa localización en terreos que non sempre son os óptimos para eses usos.

Para facer fronte a estes retos propónse a figura do Catálogo de solos agropecuarios e forestais, cuxo nome ten a súa orixe no artigo 34 da Lei do solo ao referirse a un hipotético catálogo oficial para a delimitación do solo rústico de protección agropecuaria e do solo rústico de protección forestal. A pesar de que o nome de catálogo evoca, en principio, a un inventario ou rexistro, na Lei de recuperación configúrase como un verdadeiro instrumento de ordenación territorial ao definirse como *“o instrumento marco para a ordenación e xestión do desenvolvemento dos usos destes solos sobre o territorio galego”*. A lei regula o *“Catálogo de solos agropecuarios e forestais de Galicia”* para todo o territorio galego pero tamén contempla a figura dos catálogos parciais cun dobre obxectivo: desenvolver con maior grado de detalle o catálogo de Galicia para un determinado ámbito territorial, ou ben, anticiparse á aprobación do catálogo de Galicia nun territorio específico.

Este catálogo debe clasificar a totalidade dos terreos agroforestais en agropecuarios ou forestais, procurando unha distribución idónea dos usos agrogandeiros e forestais no territorio galego e favorecendo o desenvolvemento destes usos fronte ao abandono da terra, co obxectivo de garantir unha superficie agraria útil próxima á media nacional ou europea. Dentro dos terreos clasificados como agropecuarios o catálogo deberá identificar os solos rústicos de alta produtividade agropecuaria, do mesmo xeito que nos terreos clasificados como forestais se deberán delimitar os solos de especial produtividade forestal. Unicamente os solos identificados como de alta produtividade agropecuaria ou forestal adquirirán a categoría de solo rústico de especial protección agropecuaria ou de solo rústico de especial protección forestal respectivamente, segundo o disposto no artigo 34.3 da Lei do solo. Sen embargo, o resto de terreos agropecuarios e forestais tamén terán a consideración de terreo de uso agropecuario ou de terreo de uso forestal, respectivamente, na aplicación de calquera normativa sectorial ou ambiental, e non será aplicable por tanto un procedemento de cambio de uso. Isto significa que un terreo clasificado no catálogo como agropecuario -aínda que non sexa identificado de alta produtividade agropecuaria e polo tanto non adquiera a categoría urbanística de solo rústico de especial protección agropecuaria- será considerado como de uso agropecuario, independentemente da cobertura do solo que presente -que podería ser incluso unha cobertura arbórea- a efectos de calquera outra normativa, especialmente no caso da avaliación ambiental de cambios de uso.

Por outra parte, o catálogo debe incluír *“a regulación dos usos permitidos, prohibidos e autorizables correspondente aos terreos agropecuarios e forestais”*, a semellanza da regulación de usos que inclúen os plans urbanísticos, pero co obxectivo de regular os usos agrícolas, gandeiros ou forestais



que poden levarse a cabo tanto nos terreos agropecuarios como nos forestais. Ao igual que sucede co planeamento urbanístico, estas normas e criterios para a regulación dos usos dos terreos agropecuarios e forestais debe publicarse no Diario Oficial de Galicia..

## 4. Boas prácticas

O País Vasco conta desde o ano 2014 cun *Plan Territorial Sectorial Agroforestal do País Vasco*. Neste plan pártese do recoñecemento da inexistencia de plans territoriais, municipais ou supramunicipais que aborden as necesidades de protección e ordenación do espazo rural desde criterios rurais para establecer unha ordenación territorial enfocada a asegurar a viabilidade dun espazo rural pluriactivo e multifuncional. O plan inclúe unha cartografía coa planificación espacial dos diferentes usos agrícolas, gandeiros e forestais, así como unhas normas de ordenación asociadas a cada unha deles. Regula non só os usos agrarios senón tamén os usos construtivos que se poden desenvolver en cada unha das zonas agrarias.

En Cataluña, a *Lei 3/2019, do 17 de xuño, dos espazos agrarios* regula o *Plan Territorial Sectorial Agrario de Cataluña* e os *Plans Territoriais Sectoriais Agrarios Específicos*, que, entre outras funcións, deben identificar os espazos de alto valor agrario (definidos xa polos plans territoriais sectoriais) que se considere necesario preservar en función de determinados criterios, entre eles, “a función de creación de mosaico agroforestal para a prevención de incendios forestais”. Este plan atópase en fase de desenvolvemento técnico e participación cidadá a través dos plans específicos do Priorat e do Penedés, que actúan como proxectos piloto para estandarizar a metodoloxía do plan sectorial. O proceso participativo de ámbolos dous plans iniciouse en 2025 e xa se ten publicado o informe resultante deste proceso para o plan do Priorat.

Os Plans Rexionais de Ámbito Territorial de Castilla y León delimitan cartograficamente os usos dos solos agrogandeiros e forestais, establecen os obxectivos do sistema territorial para cada un deles e regulan os usos compatibles e incompatibles en cada caso.

En Galicia téñense aprobado os primeiros Catálogos parciais de solos agropecuarios e forestais ao abeiro de instrumentos de recuperación de terras como os polígonos agroforestais. En concreto, poden destacarse pola súa extensión os catálogos dos polígonos agroforestais de Remuíño (A Arnoia; <https://agader.xunta.gal/gl/recuperacion-de-terras/poligonos-agroforestais/remuino>), aprobado dentro do proxecto do polígono, e o de Curtis, que pasou a fase de exposición pública (<https://agader.xunta.gal/gl/recuperacion-de-terras/poligonos-agroforestais/curtis>). A análise do catálogo de Arnoia demostra a súa contribución ao incremento da eficiencia e viabilidade económica



das actividades agrogandeiras e forestais, á redución do risco de incendio e á mellora do valor ambiental do territorio (<https://revistas.usc.gal/index.php/rge/article/view/10757/15010>).

## 5. Retos

O exposto nos apartados anteriores demostra as carencias da actual regulación dos usos dos terreos agroforestais en Galicia e, consecuentemente, a necesidade de adoptar medidas para acadar unha ordenación dos usos agroforestais que permita afrontar os seguintes retos:

- Dotar a Galicia dunha ordenación dos usos agroforestais que **evite conflitos e relacións de competencias entre eles**, garantindo simultaneamente os **obxectivos de produtividade e eficiencia económica cos de sostibilidade ambiental e resiliencia** ante os incendios forestais e outros riscos ambientais. Realizar unha planificación territorial que integre de forma coherente os diferentes usos e funcións do medio rural, acadando un equilibrio entre a aptitude produtiva das terras, os obxectivos ambientais e as necesidades económicas e sociais.
- Acadar unha planificación do solo rústico que garanta a **localización** dos usos agrícolas, gandeiros e forestais **nos terreos máis acaídos** para os mesmos, co fin de asegurar a produtividade a longo prazo, a eficiencia económica, a protección dos recursos naturais, a redución dos riscos naturais, a sostibilidade ambiental e a protección da paisaxe.
- **Garantir a soberanía alimentaria** da rexión mediante a protección das terras de maior aptitude produtiva para a produción agroalimentaria.
- Realizar unha **ordenación** dos usos agroforestais **adaptada ás necesidades e características singulares de cada ámbito territorial** a través de instrumentos de ordenación territorial específicos, que inclúan a análise e diagnóstico de cada territorio como base para a proposta de ordenación.
- Dotar de **seguridade xurídica** o desenvolvemento das actividades agroforestais, así como **mellorar a transparencia e facilitar a xestión** da súa regulación.

## 6. Liñas estratéxicas e medidas de actuación

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 estableza 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 alá 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 lexislativa** 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 lexislativa 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 sitemáticos 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 SEGUIMENTO 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 periodicidade 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 facilitaría a 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. ESTRUTURACIÓN 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-financieiro 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, SEGUIMENTO 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. PROCEDIMENTOS 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 contribuír a configurar unha **rede de aldeas**, na que distintos núcleos podan **funcionar de xeito complementario**, compartindo servizos, actividades e oportunidades.

# FT RS

## Foro Territorio Rural Resiliente

SANTIAGO DE COMPOSTELA 28/05/26

ORGANIZA



Fundación  
Juana de Vega

USC LABORATE  
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA  
LABORATORIO DO TERRITORIO

COLABORA



FUNDACIÓN  
ROBERTO RIVAS



COLEXIO  
PROFESIONAL  
DE XORNALISTAS  
DE GALICIA

Fundación RIA  
Rede de Innovación Arousa