

ACE 39

Electronic offprint

Separata electrónica

COMPETIR POR CRECER. UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA EN GALICIA

Julia Vázquez-Sánchez y José María Tubío-Sánchez

Cómo citar este artículo: VÁZQUEZ-SÁNCHEZ, J. y TUBÍO-SÁNCHEZ, J. M. *Competir por crecer. Un análisis de la política urbanística en Galicia* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 13 (39): 129-144, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.13.39.5430> ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

ACE 39

Electronic offprint

Separata electrónica

COMPETING FOR GROWTH, AN ANALYSIS OF THE URBAN LAND POLICY IN GALICIA

Key words: Molotch; political economy; demographic decline; local development

Structured abstract

Objective

This paper aims at understanding the reasons underlying the oversupply of urban land. To do this, the behaviour of Galician municipalities with regard to land planning is studied. The work falls within the framework public policy evaluation and, although without mentioning it explicitly, it uses notions of behavioural and political economics, which are in the interface of law and economics.

Methodology

We use a mix method research methodology. First, we try to quantify the amount of urban land zoned by local authorities. Secondly, we seek to understand, through semi-structured interviews, the underlying reasons for the behaviour of the municipalities.

Conclusions

Intermunicipal competition for capturing growth that is increasingly scarce in a large part of the Galician municipalities seems to explain a non-negligible part of local government behaviour when classifying urban land. Certain socio-political conditions (low electoral competition, etc.) are worsening this behaviour.

Originality

This work pays attention to the behaviour of the municipalities in one of the three Spanish regions with a marked demographic decline. Although there is an emerging international literature that links demographic dynamics and strategies of local governments, few studies have been devoted to understand the relationship between demographic decline and local urban policies.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

COMPETIR POR CRECER. UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA EN GALICIA

VÁZQUEZ-SÁNCHEZ, Julia ¹
TUBÍO-SÁNCHEZ, José María ²

Remisión inicial: 17-04-2018
Remisión definitiva: 02-11-2018

Aceptación inicial: 08-10-2018
Aceptación definitiva: 13-11-2018

Palabras clave: Molotch; economía política; declive demográfico; desarrollo local

Resumen estructurado

Objetivo

Este artículo se propone entender las razones que están detrás de la sobreproducción del suelo urbano. Se estudia el comportamiento de los municipios gallegos en relación a la clasificación del suelo urbano. El trabajo se inscribe en el marco de la evaluación de las políticas públicas y, aunque sin mencionarlo explícitamente, utiliza nociones de la *Behavioural Economics* y *Political Economics*, que están entre la interfaz del derecho y la economía.

Metodología

La metodología es un método mixto cuantitativo y cualitativo. En primer lugar, tratamos de cuantificar el suelo urbano y en un segundo caso buscamos entender a través de entrevistas semi-estructuradas las razones del comportamiento de los municipios.

Conclusiones

La competencia intermunicipal por capturar un crecimiento que cada vez es más escaso en buena parte de los municipios gallegos parece estar detrás del comportamiento de los gobiernos locales a la hora de clasificar suelo urbano. Ciertas condiciones sociopolíticas (baja competencia electoral, etc.) están agravando este comportamiento de los municipios.

Originalidad

Este trabajo presta atención al comportamiento de los municipios en una de las tres regiones españolas con un mayor declive demográfico. Aunque existe una poca literatura internacional que comienza a vincular dinámicas demográficas y estrategias y políticas de gobiernos locales, todavía son pocos trabajos se han dedicado a investigar la relación entre el declive demográfico y las políticas urbanísticas de los gobiernos locales.

¹ M. Sc. Arquitecta. Doctoranda del Programa de Doctorado en Gestión Sostenible de la Tierra y el Territorio de la Universidad de Santiago de Compostela. Correo electrónico: jvazquezsanchez@gmail.com

² Dr. Investigador en el Laboratorio del Territorio. Instituto de Biodiversidad Agraria y Desarrollo Rural. Universidad de Santiago de Compostela. Correo electrónico: josemaria.tubio@usc.es

1. Introducción

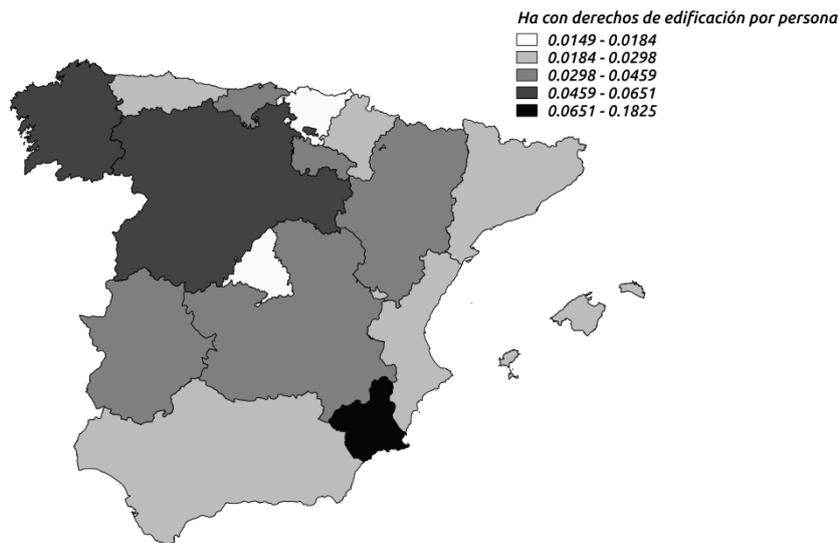
La aumento de las superficies urbanas per cápita es un fenómeno global. En Europa el aumento de las zonas de morfología urbana creció un 146% entre 1990 y 2006 (Triantakou y Stathakis, 2015), mientras que la población se incrementó para el mismo período sólo un 5%, una dinámica que se observa también a nivel mundial (Seto *et al.*, 2011). Estos trabajos constatan que la superficie urbana aumenta a un ritmo mucho mayor que el incremento de población. Sin embargo, hay territorios donde la población disminuye y la superficie urbana aumenta incluso más rápido que en territorios con incremento de población.

En el caso de España, en términos generales, el incremento de suelo urbano es mayor en el noroeste, a pesar de su acusado declive demográfico, que en el arco mediterráneo, con tasas positivas de crecimiento demográfico. Existe una creciente literatura internacional que hace referencia a las estrategias de los gobiernos locales para hacer frente al declive demográfico y económico. Algunas de ellas tienen que ver con la promoción de políticas urbanas que fomenten el crecimiento urbano. Cuando se experimenta una fuerte pérdida de población, los planes urbanísticos tienden a proyectar incrementos de suelo urbanizable que son poco realistas debido al declive demográfico (Wiechmann y Pallagst, 2012; Bowman y Pagano, 2004; Newman *et al.*, 2016). Además, en muchos de los municipios que adoptan esta estrategia contra la falta de crecimiento, la proporción de suelo edificable suele ser ya muy alta. En un contexto de declive socioeconómico los municipios también pueden verse más acuciados para competir por el poco crecimiento que pueda darse en una región, y los planes urbanísticos suelen ser vistos como un instrumento para capturar y fomentar ese crecimiento. Este comportamiento de los municipios puede verse agravado por ciertas condiciones de contexto, como la competencia de partidos políticos a nivel local, etc.

Este trabajo se centra en la comunidad autónoma de Galicia y en el comportamiento de los municipios gallegos a la hora de clasificar suelo en sus planes urbanísticos, y en particular a la hora de clasificar suelo que en términos catastrales se considera como urbano. Entenderemos suelo con derechos de edificación como aquel suelo clasificado por el planeamiento como suelo urbano o suelo urbanizable, en cada una de sus categorías. El planeamiento adjudica a través de estas clases derechos de edificación, que ya han sido ejecutados como en el suelo urbano, o que pueden ser ejecutados en el futuro como el urbanizable. Independientemente de la intensidad urbanizadora que promuevan los planes, la cantidad de suelo clasificada proporciona claves sobre el comportamiento de los municipios en relación al planeamiento, que son relevantes a estudiar y que puedan servir de ayuda para reformular las políticas urbanísticas para hacerlas más eficaces.

En el siguiente mapa se puede observar la distribución de derechos de edificación por comunidad autónoma, de acuerdo a los datos publicados por el Sistema de Información Urbana (Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, 2016). No están todavía incorporados los planeamientos de todos los municipios españoles, pero los ya incorporados suman casi el 90% de población de España. Se trata por lo tanto de un buen indicador para identificar las diferencias entre las comunidades autónomas en relación al comportamiento que tienen los municipios a la hora de clasificar en sus planes.

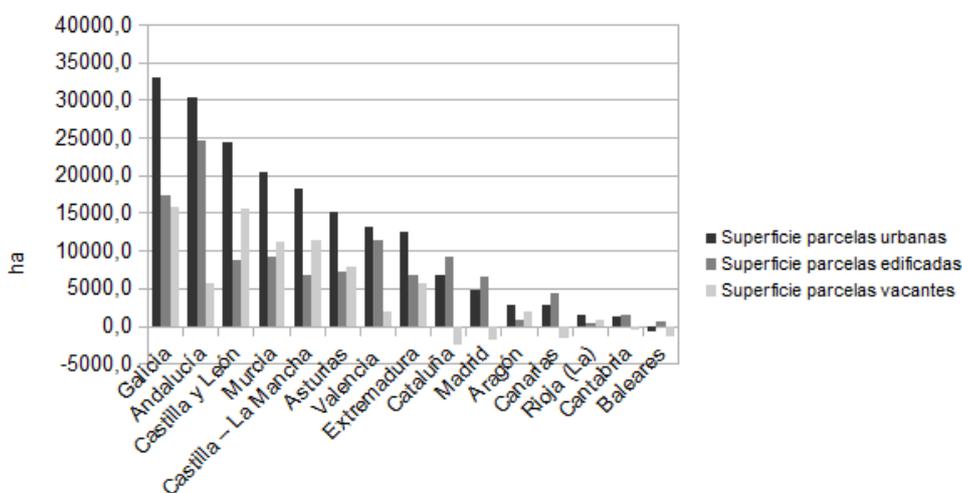
Figura. 1. Número de ha con derechos de edificación por persona



Fuente: Elaborado a partir del SIU (2016)

Exceptuando Murcia, a medida que nos aproximamos al noroeste español, se incrementa la proporción de suelo con derechos de edificación por persona (Figura 1). La proporción de suelo urbano por persona se triplica en comunidades como Galicia o Castilla y León en relación a las comunidades del arco mediterráneo. El planeamiento urbanístico no ha dejado de ser expansivo en los últimos años en el noroeste español a pesar de su declive demográfico. Según datos de catastro, la superficie urbana en Galicia (la suma de parcelas edificadas y edificables, exceptuando los núcleos rurales) es la que más se incrementó (Figura 2). Galicia y Castilla y León parecen casos anómalos en relación a la clasificación de suelo urbano y su evolución demográfica. Son dos de las tres comunidades que pierden población en las últimas dos décadas, y sin embargo sus planes clasifican más suelo urbano como Murcia, Valencia y Andalucía juntas, comunidades donde más ha crecido la población (Figura 2).

Figura 2. Incremento de la superficie urbana 2006-2015 por CC.AA.



Fuente: Catastro. Disponible en: http://www.catastro.meh.es/esp/estadistica_1.asp

Este trabajo pretende profundizar en las razones del comportamiento de los de los gobiernos locales a la hora de clasificación de suelo. Como se ha explicado, la clasificación que hacen los municipios de suelo urbano no parece estar relacionado con la dinámica demográfica presente en la comunidad. Molotch (1976) acuñó el término máquina de crecimiento para describir el comportamiento de los municipios que tratan de fomentar el crecimiento urbano a través del urbanismo. Los municipios son conscientes de las implicaciones de su poder de decisión e influencia, por lo que además de proveer las condiciones físicas necesarias para el desarrollo del proceso urbanizador y de localización de industrias, tratan de generar un escenario atractivo para su implantación mediante la creación de beneficios e incentivos. El planeamiento expansivo, las facilidades fiscales, el refuerzo de las normativas y fomento de buenas relaciones laborales son estrategias que los gobiernos locales tratan de llevar a cabo para impulsar el crecimiento (Parchomovsky y Siegelman, 2012). Para los gobiernos locales el planeamiento urbanístico terminaría por convertirse, de esta forma, en el combustible que hará funcionar la máquina del crecimiento, y con la certidumbre en mente de que esta hipótesis es correcta, los gobiernos locales realizan planes que suelen ser excesivamente expansivos. En un contexto de declive socioeconómico, la competencia entre municipios para capturar el escaso crecimiento que se da en la región puede llevar a incrementar la sobreproducción exagerada de suelo urbano.

El trabajo se divide en las siguientes secciones. Una sección se dedica a la metodología, donde se explican los datos utilizados, fuentes y tratamiento de los mismos. En una tercera sección se exponen los resultados. Finalmente se lleva a cabo una discusión de los mismos y se termina con una breve conclusión.

2. Metodología

El trabajo se dividió en dos fases, una cuantitativa y la otra cualitativa. En una primera se estudió el total de suelo gallego con derechos de edificación, lo que se corresponde con los suelos clasificados como urbanos, urbanizables y de núcleo rural. Además, se analizó individualmente el estado actual del suelo industrial. Para el cómputo de la superficie total por clase de suelo se tomó como referencia la información vectorial de los diferentes planes de ordenación de los municipios gallegos disponible en la página de Planeamiento Urbanístico de la Xunta de Galicia, en el Sistema de Información de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Galicia (SIOTUGA). Las clases de suelo consideradas corresponden a las clases definidas en el modelo de datos del SIOTUGA: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo de núcleo rural. Para este estudio se tuvieron en cuenta dichas clases, así como las diferentes leyes del suelo bajo las cuales fueron desarrollados los instrumentos de planeamiento vigentes en la actualidad en los municipios. Los datos computados corresponden a 286 municipios con planeamiento disponible en SIOTUGA de los 314 totales. Los datos de población se obtuvieron del Padrón Municipal de Habitantes del año 2015.

Para analizar el estado del suelo industrial en Galicia se realizó un censo de los polígonos partiendo de la información de los 298 polígonos industriales clasificados en el Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (SIOSE). La cobertura utilizada de SIOSE que describe los polígonos industriales es la de polígonos “ordenados”. Los polígonos industriales sin ordenar o la industria aislada, así como aquella vinculada al espacio integrado

en la malla urbana no fue considerada al estar regulada por otros instrumentos. La cantidad de suelo vacío existente se calculó mediante el cómputo de todas las parcelas catastrales clasificándolas según las siguientes categorías: edificadas, solares, en ejecución y en proyecto. Para identificar el suelo vacío se utilizó como referencia la orto-fotografía actualizada del PNOA y la información vectorial de la Dirección General del Catastro de los 135 municipios con polígonos industriales.

En relación a la fase de entrevistas, la selección de municipios se realizó escogiendo los 31 que entre 2002 y 2011 habían aprobado un plan, para así entender las razones que tenían aprobarlo. También se entrevistaron a los 19 que no iniciaran aún los trámites durante ese mismo periodo. Con este diseño experimental se han escogido de forma estratégica casos de estudio que son *outliers*, ya que estos planes aprobados en este período han sido de los más expansivos, a pesar de tratarse en su mayoría de municipios rurales y en declive socioeconómico. En el caso del uso industrial se han escogido dos municipios que más suelo vacante tienen por persona, y que también se encuentran en situación de declive. En el caso de suelo residencial se entrevistó o bien al arquitecto municipal o bien al alcalde. En el caso del suelo industrial se entrevistó al alcalde y arquitecto municipal, además de personal de la entidad pública de promoción autonómica, y a cinco empresas seleccionadas al azar de la base de datos Ardan. En ambos casos la variable dependiente que buscamos comprender es la sobreproducción de suelo vacante, tanto residencial como industrial. Dado que escogemos casos extremos de sobreproducción, nuestro objetivo es comprobar si las razones de los gobiernos locales para hacer planes expansivos son diferentes al núcleo central de la hipótesis de Molotch. Como sugiere Flyvbjerg (2006), si las hipótesis no son capaces de explicar el fenómeno en el caso más favorable, tampoco es razonable pensar que lo harán en el menos favorable. Es necesario recalcar que las entrevistas realizadas no tienen como objetivo buscar la representatividad, sino que el diseño experimental a través de casos de estudio se organiza en la mayor parte de los casos o bien para falsar teorías, o bien para generar nuevas hipótesis (Flyvbjerg, 2006). Las entrevistas realizadas son semi-estructuradas. En ellas se trata de obtener información del entrevistado en relación a la hipótesis planteada. En relación al suelo residencial, las preguntas están disponibles en Tubío-Sánchez (2015). Las transcripciones de las entrevistas (la mayoría en gallego) se pueden solicitar a los autores.

3. Resultados

3.1 Suelo urbano residencial

Las diferentes leyes del suelo (desde la ley del 56, 76, 85, 97 hasta la del 2002) han dado soporte legal a los planes urbanísticos en Galicia para clasificar un total 206.009 ha de suelo con derechos de edificación. Esta superficie de suelo se divide en tres grandes clases a través de las cuales se desarrolla el proceso urbanizador desde la Ley del Suelo de Galicia de 1985 (LASGA): urbano, urbanizable y núcleo rural.

En la Tabla 1 define la superficie total de cada clase de suelo por año. De las más de 200.000 ha de suelo clasificado con derechos de edificación, un 24% (50.433 ha) pertenecen a la clase urbanística suelo urbano, conteniendo las categorías de suelo urbano consolidado, no

consolidado y sin categorizar, incluyendo también la clasificación de suelo industrial que se estudiará con más detalle por su relevancia en la política de desarrollo de Galicia. La clase de suelo urbanizable representa un 28% (58.292 ha) del total de suelo con derechos de edificación, y contiene las categorías de urbanizable delimitado y sin delimitar. Especial atención merece la categoría de suelo de núcleo rural con sus diferentes tipos, como el suelo de núcleo rural histórico, de expansión, etc., que las diferentes leyes fueron incluyendo para tratar de gestionar un fenómeno urbanístico singular en la geografía española. Esta clase de suelo representa en torno a la mitad de suelo con derechos de edificación aproximándose a las 100.000 ha. La categoría de suelo de núcleo rural se vuelve relevante por su dimensión, que va más allá de una solución singular que da respuesta al patrón de dispersión de asentamientos en Galicia, para convertirse en un instrumento que explica las dinámicas urbanas, de escala territorial, observadas en Galicia en las últimas cuatro décadas. Más adelante explicaremos por que los municipios gallegos tienden a utilizar esta clase de suelo.

Tabla 1. Superficie de suelo clasificado y clases, según las diferentes leyes del suelo

Ley del suelo	SU (ha)	SNR (ha)	SUZ (ha)	SU (%)	SNR (%)	SUZ (%)
1956	1.768,49			4%	0%	0%
1976	4.633,48		2.471,10	9%	0%	4%
1985	19.382,80	37.746,62	9.777,13	38%	39%	17%
1997	10.013,26	36.315,86	36.596,29	20%	37%	63%
2002	11.046,35	20.311,88	8.019,14	22%	21%	14%
2010	3.589,39	3.008,19	1.429,18	7%	3%	2%
Total Galicia	50433,77	97382,55	58292,84	100%	100%	100%
	25%	47%	28%			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SIOTUGA

Actualmente, la clase de suelo con más derechos de edificación por habitante es la de núcleo rural (con 411 m²), casi doblando a las clases de suelo urbano (213 m²) y urbanizable (246 m²). Los municipios que cuentan con mayor cantidad de suelo con derechos de edificación por habitante corresponden a las áreas menos pobladas y alejadas de la costa, pero próximas al eje atlántico, repitiéndose a sí a nivel gallego lo observado a nivel español. Los municipios próximos o incluidos dentro de las áreas urbanas de Ourense y Lugo son los que clasifican mayor cantidad de suelos con derechos de edificación por habitante. El suelo urbano por habitante sigue un patrón inverso a la caída demográfica, pues hay mayor superficie de suelo urbano por habitante en los municipios orientales, sobresaliendo los municipios del norte de la provincia de Lugo, así como en la conexión Santiago-Ourense, municipios alejados del occidente gallego, que han experimentado un crecimiento demográfico en las últimas décadas.

3.2 Suelo urbano industrial

En relación al suelo industrial como subclase de suelo urbano, existe una sensación generalizada de que la bolsa de suelo ofertado hoy en Galicia desborda las previsiones iniciales de demanda realizadas por las diferentes administraciones (González Laxe *et al.*, 2014). En términos urbanísticos, el suelo industrial corresponde a aquellos suelos urbanos con

uso de tipo industrial, clasificados tanto por instrumentos de planeamiento general como es el PGOM, así como por instrumentos supramunicipales.

Según los datos del SIOSE, en Galicia existen 298 polígonos industriales, ocupando una superficie de 6890 ha brutas. Los municipios de las áreas metropolitanas y de influencia de las ciudades de Vigo, Santiago, Coruña y Lugo son las que presentan una mayor superficie de suelo industrial. Gran parte de este suelo industrial surge como consecuencia de la expansión de vías de comunicación. Así por ejemplo el suelo industrial se localiza a lo largo de los municipios por los que pasa la AP-9, la AP-53 Santiago-Ourense, y se observan los valores más altos en los municipios de los viales AG-55 que unen A Coruña con Carballo, y en el AG-64, que une A Coruña con Vilalba.

La oferta de suelo industrial que todavía está vacío se produce principalmente en la provincia de A Coruña que es la que cuenta con mayor cantidad de parcelas vacías, alcanzando casi la mitad de la superficie total de Galicia. Es interesante mencionar que existen un par de comarcas de interior (Terra Chá y Deza) donde todos los municipios tienen suelo industrial vacío. Además, es destacable que a pesar de que A Coruña es la provincia con mayor cantidad de suelo industrial vacío, la mayor cantidad de suelo industrial vacío por habitante se localiza sin embargo en los municipios próximos a Lugo y en la zona interior de dicha provincia (Tabla 2).

Tabla 2. Superficie de suelo clasificado y clases, según las diferentes leyes del suelo

Provincia	Parcelas vacías (nº)	Superficie neta de parcelas vacías (ha)	Porcentaje del número total de parcelas vacías (%)	Porcentaje del total de superficie vacía (%)
A Coruña	2099	715,27	41,56	49,4
Lugo	1239	289,45	24,53	19,99
Ourense	473	119,28	9,37	8,24
Pontevedra	1239	323,99	24,53	22,38
Total	5050	1448,00 ha	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SIOSE y la Dirección General del Catastro.

4. Discusión

Como observamos anteriormente los municipios gallegos procedieron a clasificar suelo con derechos de edificación en un porcentaje mucho mayor que las necesidades que se pueden derivar de la evolución demográfica en la mayoría de los casos. El declive demográfico de muchos municipios de la parte oriental, y en general de toda la Comunidad Autónoma, ha llevado a los gobiernos locales a competir por el escaso crecimiento y ha acentuado la proporción de suelo urbano por habitante. En la literatura internacional existen varias hipótesis que tratan de explicar este comportamiento de los gobiernos locales. Ya hemos señalado en la introducción varios estudios que indican la que las ciudades o municipios que entran en declive socioeconómico, suelen tratar de impulsar políticas urbanísticas expansivas. Existe también un cuerpo de literatura bastante amplio que sugiere que la sobreproducción de suelo urbano es resultado de la competencia de los municipios para así lograr crecer desde un punto de vista

fiscal y económico. Esta competencia tendría un mayor o menor impacto dependiendo de determinados condicionantes sociopolíticos (gobiernos de los municipios) y físicos (la existencia de infraestructuras). En un contexto de declive demográfico estos condicionantes pueden agudizar mucho más la sobreproducción de suelo urbano. Algunos autores (Glock y Häussermann, 2004) relacionan el mantenimiento de las políticas de crecimiento de los gobiernos que sufren declive socioeconómico con la aparición de situaciones y problemas indeseables (edificios abandonados, suelo vacío, etc.) y el aumento del nivel de competencia entre los municipios para captar crecimiento.

Además, hay otras dinámicas que empujan a los municipios a tomar decisiones en esta dirección. Para Harvey (1989) los gobiernos locales pasaron, durante las décadas de los 70-80, de tomar decisiones desde una perspectiva de gestión de los asuntos públicos locales a una más empresarial. Esto se debe sobre todo a la creciente debilidad presupuestaria de las entidades locales. Este comportamiento de los gobiernos locales, que comenzó a ser generalizada en los países occidentales a partir de la década de los 80, se vio acentuada en España a partir de su entrada en las Comunidades Europeas, y diversos condicionantes sobre el gasto presupuestario asociados a la adhesión. Por ejemplo, Cabasés Hita *et al.* (2011) demuestran que los límites al endeudamiento impuestos a las entidades locales por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 18/2001 para conseguir los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, terminaron abocando a los municipios a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, siendo la predominante los ingresos ligados a la actividad urbanística. Aunque algunos autores como Corbacho (2003) predecían que esta ley haría a los municipios más dependientes de las transferencias del gobierno autonómico, lo que hicieron los municipios fue seguir con las prácticas que ya adquirieran en los 90, continuando con la clasificación de más suelo para tratar de obtener más recursos. En general, a nivel español, los municipios se hicieron más dependientes de la actividad urbanística para sanear sus finanzas (Sánchez Maldonado y Suárez Pandiello, 2007; Baza Román y Gobernado Rebaque, 2016). El planeamiento urbanístico tiene tendencia a la sobreproducción de suelo urbanizable porque genera, aunque a menudo sean irreales, expectativas a los gobiernos locales de obtención de más recursos económicos, no solamente a través de la posibilidad de crecimiento futuro, sino simplemente de la actividad constructiva asociada (Buzbee, 1999).

Para comprobar estas hipótesis y analizar el comportamiento de los municipios, se entrevistaron actores relevantes de los gobiernos locales a los que se les preguntaron las razones de su toma de decisiones en relación a la clasificación de suelo residencial e industrial. En lo tocante a la expansión de suelo con derechos de edificación residencial, los municipios gallegos no estuvieron realmente interesados en capturar los beneficios directos del proceso urbanizador a través de tasas e impuestos asociados al mismo (licencias urbanísticas, licencia de primera ocupación, IBI, etc.). De hecho, existen investigaciones que señalan que fueron tradicionalmente reacios a aprovechar toda la financiación a la que el marco legal les daba acceso (Consello de Contas 2006; Álvarez Corbacho, 2008), no cobrando licencias urbanísticas o evitando incrementar los impuestos a la propiedad.

Para muchos municipios del interior gallego, la expectativa de la expansión de la capacidad residencial sigue siendo todavía hoy en día una estrategia de desarrollo. El municipio de

Cenlle, del interior de Ourense, que cuenta hoy en día con una quinta parte de los habitantes que tenía en 1950, aprobó el plan porque quería tener una herramienta que diese “facilidades para edificar o rehabilitar”. El municipio de Cerdido, del norte de la provincia de la Coruña, que perdió un tercio de la población desde 1950, el arquitecto municipal indica que a pesar de no tener demanda de usos residenciales, el municipio deseaba contar con un plan que permitiese conceder licencias”. En el municipio de Outes, que perdió la mitad de población desde 1950, se indica “que hubo que tratar de convencer a los vecinos de que se necesitaba un polígono industrial para crear empleo”. Hay que recalcar que las infraestructuras, equipamientos y dotaciones juegan un papel relevante porque proporcionan a los municipios ocasiones para tratar de capturar el crecimiento. Por ejemplo, el municipio de Castroverde, en la área de influencia de Lugo, intentó clasificar suelos urbanizables próximos a la frontera con el municipio lucense cuando tuvo conocimiento de que se iba a construir un hospital provincial en las cercanías. La construcción de una autovía fomenta que los municipios adquieran esperanzas de desarrollo y terminen programando suelo industrial. Así, Abadín tenía una congregación de naves que no estaban delimitadas como polígono industrial, y cuando se abrió la autovía el gobierno local delimitó a mayores un polígono en la salida. Este tipo de comportamientos muestra el deseo de crecer del municipio, favorecido por las infraestructuras y dotaciones, y este deseo se plasma en planes que suelen ser mucho más expansivos que la demanda existente o la potencial. El objetivo principal de buena parte de estos municipios en declive es generar empleo y atraer población a través del plan. Este comportamiento no sólo se reduce a los municipios que han tratado de adaptar sus planes, sino también a los que son reacios a hacerlo. En este grupo se encuentran municipios que han tenido un incremento considerable de población, como Ames en la periferia de Santiago de Compostela, que han realizado planes extremadamente expansivos antes del 2000, y para los que ahora sería muy problemático reducir la superficie con derechos de edificación, aunque la actual sea excesiva. El arquitecto municipal mencionaba que “sería muy conflictivo retirar derechos de edificación a propietarios que han estado abonando el impuesto de bienes inmuebles correspondiente a suelo urbano durante muchos años”. El otro grupo de municipios que no han estado interesados en aprobar un plan en la primera década de los 2000 se localizan en su mayoría en las montañas orientales de Galicia y, con una población escasa y muy envejecida, reconocen que el plan no cambiaría su situación. Además, la ley del suelo tiene mecanismos para que si alguien desea construir una vivienda unifamiliar se pueda delimitar de un núcleo rural sin necesidad de hacer un plan general para todo el municipio.

Hay que señalar además que las clases escogidas por los municipios para proporcionar derechos de edificación juegan un papel relevante a la hora de reducir el control en el proceso urbanizador, lo que ha terminado impulsando la extraordinaria dispersión urbana que ha sufrido Galicia en las últimas cuatro décadas. Si observamos los porcentajes, la mitad del suelo es clasificado a través de figura de núcleo rural, mientras que solo un porcentaje minúsculo es clasificado a través de planeamiento de desarrollo. Una explicación de este comportamiento radica en que en el núcleo rural los propietarios disponen de licencia directa y no necesitan costear reparcelaciones y urbanización, ni tampoco hacer las cesiones al municipio del aprovechamiento urbanístico. Los gobiernos locales, por lo tanto, proporcionan derechos que no tienen coste político para los mismos, asumiendo los costes de la provisión de servicios sin capturar ninguna de las plusvalías que produce esta provisión.

Otro tanto de lo mismo sucede con el suelo industrial. Los agentes promotores afirman que ofertan suelo para atraer actividades a su municipio preferentemente e incluso rebajan los precios o establecen condiciones para dar facilidades a la implantación de empresas, tratando de competir con la oferta de otras localizaciones o municipios. Reconocen la modificación de la oferta en función especialmente de las actuaciones del organismo autonómico competente (XESTUR) en cuestiones de precios y desvelando el funcionamiento de un escenario de competencia. En este caso los municipios muestran de nuevo interés en la generación de beneficios que puede traer el desarrollo de polígonos industriales como la captación de población y la generación de puestos de trabajo, evidenciados en otros trabajos. Aunque se estima necesario que se sea generoso en la provisión de suelo urbanizable debido la escasa elasticidad del mismo (Kenny, 1999; Olden, 2010), el suelo vacío en Galicia excede ampliamente la estimación a fecha de hoy de la Consellería de Vivienda y Suelo (Vence *et al.*, 2007) e incluso alcanza la superficie de suelo estimado en el Plan Sectorial de Ordenación de Áreas Empresariales na Comunidade Autónoma de Galicia (PSOATEG) para el año 2024. La sobreproducción de suelo industrial puede ser considerada, por lo tanto, como síntoma de un escenario de competencia por capturar el escaso crecimiento entre los municipios gallegos.

Este es un comportamiento no muy diferente a lo que varios estudios empíricos han detectado en otros países, donde gobiernos locales y regionales tratan de fomentar el desarrollo económico a través de la captura de empresas y capital privado (De Vor, 2011; Ploegmakers *et al.*, 2013; Friedrich, 2014), usando tasas, servicios y regulaciones como herramientas competitivas para potenciar su desarrollo (Kenyon *et al.*, 1997). Aunque los estudios de competencia interadministrativa se suelen fijar en las tasas e impuestos que ponen los gobiernos locales a las diferentes actividades, existen cada vez más evidencias de que los gobiernos locales también utilizan el urbanismo y sus regulaciones como herramienta de competencia (Gómez-Antonio, Hortas-Rico y Li, 2016). De hecho, la renuncia a cobrar las tasas e impuestos asociados a la actividad urbanizadora y constructiva por parte dos municipios gallegos (Álvarez Corbacho, 2008; Tubío-Sánchez y Crecente-Maseda, 2016) puede ser considerada una forma de competencia interadministrativa, donde los municipios tratan de modificar o evitar las obligaciones legales para aumentar su competitividad en la atracción de la actividad constructiva. Esta competencia por atraer el crecimiento conlleva, como se ha dicho, a que aumenta el suministro de la superficie urbanizable, tanto de suelo residencial como de suelo industrial (Buettner y Ebertz, 2012; Buzbee, 1999).

Existen sin embargo una serie de condiciones de contexto que permiten o favorecen la posibilidad de esta competencia. Por un lado, el color político de los gobiernos municipales influye sustancialmente a la hora de tomar la decisión en los municipios de clasificar suelo con derechos de edificación. Existen evidencias a nivel internacional de que los gobiernos locales con partidos conservadores, y donde la competencia electoral es baja, tienden a ser más laxos en relación a la expansión del suelo urbanizable (Kahn, 2011; Gerber y Phillips, 2003). Esto se demostró a nivel de España (Solé-Ollé y Viladecans-Marsal, 2013), donde los gobiernos locales más progresistas clasifican un 65% menos de suelo que los más conservadores. En Galicia se dan estas condiciones de baja competencia electoral (un mismo partido posee más de la mitad de los escaños a nivel local), y tiene además orientación conservadora, sobre todo en las áreas rurales.

Las infraestructuras suelen ser un incentivo clave para convertir suelo rústico en urbano (García-López *et al.*, 2015). En el caso del suelo industrial, los polígonos tienen a construirse cerca de vías de comunicación. La disponibilidad de accesos es la primera condición para que un municipio comience a pensar que tiene una ventaja competitiva con los demás para atraer inversión. Sin embargo, esta ventaja competitiva no es suficiente, en la mayor parte de los casos, para lograr asentar tejido industrial, pues éste depende de muchos otros factores.

Podemos entonces hablar de que a nivel colectivo, los municipios gallegos se comportaron de una forma irracional, aunque que a nivel individual su comportamiento es totalmente racional, en la medida que usan las herramientas de las que disponen para fomentar el desarrollo. La otra cara de la moneda es que la administración regional ha establecido en varios marcos jurídicos (Ley del suelo, Directrices de Ordenación del Territorio, etc.) regulaciones que deberían velar por los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, y éstas parecen estar aplicándose de una forma muy laxa. La negativa del gobierno autonómico a entrar en un conflicto con los municipios está detrás de la poca observancia de estas regulaciones. Por otra banda el aumento de la población no implica necesariamente la creación de puestos de trabajo en una área (Molotch, 1976). El crecimiento depende de factores a menudo fuera del control del proceso de toma de decisiones a escala local, siendo consecuencia del sistema económico y de políticas llevadas a cabo en una escala mayor. Los municipios compiten entre ellos en el reparto de los resultados de esas políticas, sin que la clasificación de suelo sea capaz de generar algún tipo de crecimiento por sí solo.

5. Conclusión

Los municipios gallegos durante la etapa autonómica clasificaron suelo con derechos de edificación en un porcentaje mucho mayor que las necesidades que se pueden derivar de su evolución demográfica. En este comportamiento los municipios fueron completamente racionales. Trataron de capturar las externalidades positivas asociadas al desarrollo urbanístico e industrial clasificando grandes porcentajes de suelo con derechos de al mismo tiempo que disminuían los costes políticos asociados. Para ello utilizaron la figura de núcleo rural para dotar grandes superficies con derechos de edificación, evitando así el conflicto de que las cargas de urbanización recaigan sobre los ciudadanos que disfrutarían de licencia directa para edificar. El objetivo de crecer de los municipios explica la mayor parte del aumento de la clasificación de suelo urbano. Este objetivo se refuerza en un contexto de declive demográfico, donde los municipios compiten entre ellos en la oferta de suelo residencial a través de planes expansivos.

Además, la sobreproducción de suelo con derechos de edificación aumenta cuando se dan ciertas condiciones sociopolíticas y físicas, como el nivel de fragmentación de los partidos políticos, su orientación política o la existencia de infraestructuras. El comportamiento racional de los municipios dio como resultado un mapa regional de suelo con derechos de edificación bastante irracional. Es evidente que esto tiene consecuencias para el uso del territorio. La clasificación del suelo con derechos de edificación tiene traducción directa en el precio de la tierra, no solamente de aquella que goza de los derechos, sino de la que está próxima. A día de hoy, Galicia tiene uno de los precios de tierra agraria más altos de Europa (Corbelle Rico *et al.*, 2016). La clasificación del suelo en Galicia se produce además de una forma dispersa,

utilizando sobre todo la figura del núcleo rural, consumiendo los mejores suelos y aumentando el impacto económico y ambiental de los asentamientos. No todo el suelo que está clasificado con derechos de edificación es ejecutable de forma directa en el marco de la ley actual aprobada en el 2016, como es el caso de los urbanizables no programados o no delimitados de las leyes anteriores. Pero estos suelos tampoco representan un gran porcentaje en comparación con la categoría de núcleo rural, para los que diversas restricciones como el criterio de consolidación se fueron relajando en los últimos años, permitiendo delimitaciones mucho más generosas.

Aunque esta necesidad de competir para tratar de crecer en un entorno de declive es la explicación más razonable, de acuerdo a los casos de estudio y la literatura internacional, para comprender el comportamiento de los municipios, es cierto que la variable que estamos estudiando en este trabajo es de tipo acumulativo y desconocemos si estas razones se han mantenido en el tiempo. Casi el 80% de la superficie con derechos de edificación que tiene hoy Galicia se han concedido con planes aprobados entre de acuerdo a la ley de 1985 y la ley de 1997 vigente hasta 2002, lo que representa un período de 17 años. Por lo tanto existe una limitación al asumir que las razones del comportamiento actual de los gobiernos locales son las mismas que en aquellos años. A pesar de esta limitación, existen varios indicios que nos hacen presuponer que estas razones también estuvieron presentes en el pasado. En la década de los 80 y 90 se produjeron los cambios demográficos y socioeconómicos (entrada en la UE, perseverancia del declive demográfico, etc.) fueron más acusados en Galicia, y son precisamente estas condiciones las que generan el comportamiento pro-crecimiento de los gobiernos locales. Una recopilación de evidencias empíricas entre los años 80 e 90 en EE UU se pueden encontrar en Logan, Whaley y Crowder (1997).

En Europa se ha evidenciado que el fomento de la competencia entre regiones y sus ciudades, estimulada tanto por la globalización así como por las políticas de la Unión Europea, ha llevado a una política de pro-crecimiento urbano (Leitner y Sheppard, 1999). En el caso de España está bien documentado que los municipios más homogéneos y conservadores, con menos competencia política, tienden a clasificar más suelo (Solé-Ollé y Viladecans-Marsal, 2012). En el caso gallego, alrededor del 80% de los municipios que actualizaron sus planes entre 2002 y 2011, no cambiaron el gobierno local, y es remarcable además la continuidad de las corporaciones municipales en los municipios menos dinámicos. Por lo tanto asumimos que las razones del comportamiento actual pro-crecimiento siguen siendo similares a las que se daban en los años 80-90.

En un escenario futuro, donde se acentuará probablemente el declive demográfico, la clasificación de tanto suelo con derechos de edificación, que aún se suele considerar como motor del desarrollo, se convierte en una barrera más para el desarrollo económico de Galicia y para su sostenibilidad ambiental. Este trabajo puede permitir reorientar a futuro los objetivos de la política urbanística en Galicia y, sobre todo, cuestionar los modelos de desarrollo económico que tanto gobierno regional como gobiernos locales fomentaron durante casi las últimas cuatro décadas.

A modo de ejemplo, la nueva ley del suelo cambia la distribución de competencias de manera radical sin prestar mucha atención a cómo afectaría este cambio, especialmente al suelo

rústico. Elimina el suelo urbanizable no delimitado, mientras que al mismo tiempo relaja por varias vías las posibilidades de edificación en suelo rústico. Queda por ver si en su aplicación, y en el control que la administración autonómica haga de la misma, la sociedad gallega comienza a considerar otras formas de desarrollo más eficaces que las que nos dejaron las últimas cuatro décadas.

Contribuciones de los autores: Ambos autores han desarrollado los apartados del artículo de forma conjunta. Julia Vázquez-Sánchez realizó el análisis preliminar de suelo vacante, tanto residencial como urbano del apartado 3.

Conflicto de Intereses: Los autores declaran que no hay conflicto de intereses.

Bibliografía

ÁLVAREZ CORBACHO, X. *Os ingresos urbanísticos dos municipios galegos*. En: S. LAGO PEÑAS; X. ÁLVAREZ CORBACHO (Eds.): Territorio, financiamento y control de gasto. Chaves de economía pública galega II. Santiago de Compostela, Editorial Galaxia, 2008, pp. 63-86.

BAZA ROMÁN, J. y GOBERNADO REBAQUE, J. I. *La actividad urbanística y la financiación de los ayuntamientos. El impacto de los ingresos urbanísticos en los presupuestos municipales (2005-2013)*. En: Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, (19): 191-216, 2016.

BOWMAN, ANN O'M. y PAGANO, MICHAEL A. *Terra Incognita: Vacant Land and Urban Strategies*. Washington DC, Georgetown University Press 2004, 232 p.

BUETTNER, T. y EBERTZ, A. *Urban Sprawl and Interjurisdictional Competition*. En: IEB Workshop II on Urban Economics. Barcelona, 2012, pp. 1-23.

BUZBEE, W. *Urban Sprawl, Federalism, and the Problem of Institutional Complexity*. En: Fordham Law Review, 68 (1): 57-136. 1999.

CABASÉS HITTA, F.; EZCURRA ORAYEN, R. y PASCUAL ARZOZ, P. *Municipal indebtedness in Spain revisited: the impact of borrowing limits and urban development*. En: XVIII Encuentro de Economía Pública, Málaga, 2011, pp. 1-59.

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. *Informe de fiscalización sobre disciplina urbanística. Ejercicios 2005-2006*. Santiago de Compostela, Consello de Contas de Galicia, 2006, 420 p.

CORBACHO, X. *O financiamento municipal galego: reformas inaprazables*. En: Revista Galega de Economía, 12 (1): 31-44, 2003.

CORBELLE RICO, E.; ENRÍQUEZ FERNÁNDEZ, M. J.; ÓNEGA LÓPEZ, F. J. y CRECENTE MASEDA, R. *Un enorme bazar: o mercado de terras en Galicia*. Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2016, 153 p.

DE VOR, F. *The Impact and Performance of Industrial Sites: Evidence from the Netherlands*. Vrije Universiteit Amsterdam, Doctoral dissertation. 2011, 156 p.

DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA, VIVIENDA y SUELO, Sistema de Información Urbana. SIU 2016. [en línea] . 2016, pp. 426. [Fecha de consulta: 15 Enero 2017]. Disponible en: <<http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/detallepublicacion.aspx?idpub=BAW040>>

FLYVBJERG, B. *Five misunderstandings about case-study research*. En: Qualitative inquiry, 12 (2): 219-245, 2006.

FRIEDRICH, P. *Municipal Competition for Inhabitants under population decrease*. En: Discussions on Estonian Economic Policy: EU Member States After the Economic Crisis, (2): 28-61, 2014.

GARCIA-LÓPEZ, M. À.; SOLÉ-OLLÉ, A. y VILADECANS-MARSAL, E. *Does zoning follow highways?* En: Regional Science and Urban Economics, 53: 148-155, 2015.

GERBER, E. R. y PHILLIPS, J. H. *Development ballot measures, interest group endorsements, and the political geography of growth preferences*. En: American Journal of Political Science, 47 (4): 625-639, 2003.

GLOCK, B. y HÄUSSERMANN, H. *New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level*. En: International Journal of Urban and Regional Research, 28 (4): 919-929, 2004.

GÓMEZ-ANTONIO, M., HORTAS-RICO, M. y LI, L. *The causes of urban sprawl in Spanish urban areas: a spatial approach*. En: Spatial Economic Analysis, 11(2), 219-247, 2016.

GONZÁLEZ LAXE, F.; ARMESTO PINA, J. F.; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, P. y LAGO PEÑAS, S. *Suelo Industrial*. Foro Económico de Galicia, 2014, 12 p.

HARVEY, D. *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism»* En: Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, 71 (1): 3-17, 1989.

KAHN, M. E. *Do liberal cities limit new housing development? Evidence from California*. En: Journal of Urban Economics, 69 (2): 223-228, 2011.

KENYON, D. A.; HOXBY, C. M. y RESCHOVSKY, A. *Theories of interjurisdictional competition*. En: New England Economic Review, March/April: 13-35, 1997.

KENNY, G. *Modelling the demand and supply sides of the housing market: evidence from Ireland*. En: Economic Modelling, 16(3), 389-409.

- LEITNER, H. y SHEPPARD, E. *Transcending interurban competition: Conceptual issues and policy alternatives in the European Union*. En JONAS, A. E. G; WILSON, D. The growth machine: Critical perspectives twenty years later. New York: State University of New York Press, 1999, pp. 227-246.
- LOGAN, J. R., WHALEY, R. B. y CROWDER, K. *The character and consequences of growth regimes: An assessment of 20 years of research*. En: Urban Affairs Review, 32 (5), 603-630. 1997.
- MOLOTCH, H. *The city as a growth machine: Towards a political economy of place*. En: American Journal of Sociology, 82 (2): 309-332, 1976.
- NEWMAN, G. D.; BOWMAN, A. O. M.; JUNG LEE, R. y KIM, B. *A current inventory of vacant urban land in America*. En: Journal of urban Design, 21 (3): 302-319, 2016.
- OLDEN, H. *Supplied out of stock: The overrated role of serviced land as a location factor in the planning of business estates*. The Netherlands, Utrecht University, PhD Thesis, 2010.
- PARCHOMOVSKY, G. y SIEGELMAN, P. *Cities, property, and positive externalities*. En: William & Mary Law Review, 54: 211-261, 2012.
- PLOEGMAKERS, H.; VAN DER KRABBEN, E. y BUITELAAR, E. *Understanding industrial land supply: how Dutch municipalities make decisions about supplying serviced building land*. En: Journal of Property Research, 30 (4): 324-344, 2013.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y SUÁREZ PANDIELLO, J. *Hacienda local y urbanismo: ¿Es tan grave como lo pintan?* En: CIm. Economía: Revista económica de Castilla-La Mancha, (11): 245-264, 2007.
- SETO, K. C.; FRAGKIAS, M.; GÜNERALP, B. y REILLY, M. K. *A meta-analysis of global urban land expansion*. En: PloS one, 6 (8): e23777, 2011.
- SOLÉ-OLLÉ, A. S. y VILADECANS-MARSAL, E. *Do political parties matter for local land use policies?* En: Journal of Urban Economics, 78, 42-56, 2013.
- SOLÉ-OLLÉ, A. S. y VILADECANS-MARSAL, E. *Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain*. En: Journal of Public economics, 96 (1-2): 10-19, 2012.
- TRIANAKONSTANTIS, D. y STATHAKIS, D. *Examining urban sprawl in Europe using spatial metrics*. En: Geocarto International, 30 (10): 1092-1112, 2015.
- TUBÍO-SÁNCHEZ, J. M. *Institutions and land-use planning. The adoption of the land-use act "LOUGA" by local authorities in the autonomous region of Galicia, north-west of Spain*. Tesis doctoral – Universidad de Santiago de Compostela, 2015. 190 p.

TUBÍO-SÁNCHEZ, J. M. y CRECENTE-MASEDA, R. *Forcing and avoiding change. Exploring change and continuity in local land-use planning in Galicia (Northwest of Spain) and The Netherlands*. En: Land Use Policy, 50: 74-82, 2016.

VENCE, X. *As necesidades empresariais de suelo produtivo en Galicia 2006-2015 y programa de actuacións estratéxicas en suelos produtivos. Demanda, oferta y necesidades de suelo*. Santiago de Compostela, Instituto galego de vivenda e solo. Consellería de Vivenda e Solo, 2007. 512 p.

WIECHMANN, T. y PALLAGST, K. M. *Urban shrinkage in Germany and the USA: A comparison of transformation patterns and local strategies*. En: International Journal of Urban and Regional Research, 36 (2): 261-280, 2012