PLAN DE ORDENACIÓN DO LITORAL

XUNTA DE GALICIA

TÍTULO I

CAPITULO 2

Criterios metodolóxicos

1. PRINCIPIOS REITORES PARA UNHA PROTECCIÓN SOSTIBLE 4

1.1. Obxectivos clave 5
1.2. Principios reitores das políticas 5

2. A PROTECCIÓN DO LITORAL E A PAISAXE, UN NOVO ENFOQUE PARA A PLANIFICACIÓN 6

Cesantes. Ría de Vigo

1. PRINCIPIOS REITORES PARA UNHA PROTECCIÓN SOSTIBLE

Nas últimas décadas producíronse e séguense producindo cambios tan rápidos e determinantes nas paisaxes das nosas costas que parecen reflectir o descoñecemento ou o desprezo polos seus valores. A importancia cuantitativa e cualitativa destas transformacións quedaron reflectidas en numerosos estudos sobre os cambios recentes nos usos do solo de diferentes investigadores e organizacións en toda Europa.

Froito do impacto que provocan estas transformacións no funcionamento do sistema ambiental pero tamén na calidade das paisaxes, a protección do litoral converteuse nun clamor popular e institucional do que todos os estados europeos se fixeron eco e que no denominado Espazo Atlántico carece aínda dunha peza: a protección da costa de Galicia.

Ao mesmo tempo os diferentes planeamentos nos distintos estados europeos insisten en pór de manifesto a crise do planeamento espacial convencional para dirixir os procesos contemporáneos de transformación do territorio.

Desde esta perspectiva, o planeamento debe integrarse no seo das políticas, económicas e ambientais de cada rexión para mostrarse como un documento eficaz para dirixir estes procesos e xerar contornas de calidade.

Os modelos baseados na zonificación, os modelos estáticos e deterministas, demostráronse ineficaces para a territorial ou urbana. Estamos así experimentando en toda Europa un paso da planificación espacial á gobernación do territorio. Este paso leva consigo unha necesaria interpretación creativa do territorio a escala territorial baseada na análise dos procesos e transformacións das sociedades humanas e dos recursos e sistemas naturais.

A consolidación nesta última década do concepto de desenvolvemento sostible ofrécenos un contexto científico de realidade social e natural en constante diálogo e establece a necesidade dunha xestión temporal dos valores e dos recursos. É dicir, estamos ante un novo paradigma, o da sostibilidade, cuxa maior achega é a de facilitar unha aproximación ao territorio entendendo este como un recurso económico, mais tamén como un activo patrimonial tanto desde o punto de vista natural como o cultural.

O desenvolvemento sostible pode ser definido como "**un desenvolvemento que satisfaga as necesidades do presente sen pór en perigo a capacidade das xeracións futuras para atender as súas propias necesidades**". Esta definición foi empregada por primeira vez en 1987, no informe Brundland, na Comisión Mundial do Medio Ambiente das Nacións Unidas, creada en 1983.

Este concepto ten antecedentes máis afastados, a Conferencia das Nacións Unidas sobre o Medio Humano de Estocolmo, 1972.

A Comisión Mundial sobre o Medio Ambiente e o Desenvolvemento definiu este concepto do desenvolvemento sostible e a Unión Europea apoiou decididamente esta declaración no Cume para a Terra das Nacións Unidas celebradas en Río de Xaneiro en 1992. Na posterior Conferencia de Río+5, a Unión Europea e os seus estados membros comprometéronse a formular estratexias de desenvolvemento sostible. O Tratado de Ámsterdam, asinado en 1997, fixo do desenvolvemento sostible unha das principais tarefas da Unión Europea. En 2001, a Unión Europea adoptou a súa Estratexia de desenvolvemento Sostible en Göteborg. En 2002 o Consello Europeo de Barcelona engadiu a dimensión exterior da Estratexia e a Unión Europea apoiou activamente as conclusións do Cume Mundial sobre Desenvolvemento sostible e Medio Ambiente de Johannesburgo. No 2004, a Conferencia de Aalborg +10 - inspiración para o futuro, realiza un chamamento para que os gobernos locais e rexionais europeos se unan á sinatura dos Compromisos de Aalborg e formen parte da Campaña Europea de Cidades e Poboacións Sostibles. O 11 de xaneiro de 2006 prodúcese a comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento europeo sobre unha Estratexia temática para o Medio ambiente urbano.

Non hai dúbida de que a Unión Europea (UE) está firmemente comprometida coa promoción do desenvolvemento sostible. É un principio clave de todas as súas políticas e actuacións e desta maneira aspira a crear unha sociedade sobre os fundamentos da liberdade, a democracia e o respecto dos dereitos fundamentais, que fomente a igualdade de oportunidades e a solidariedade entre os seus membros e coas futuras xeracións.

Neste sentido estase traballando por un desenvolvemento sostible de Europa baseado no crecemento económico equilibrado, un alto nivel de educación e progreso social e un alto nivel de protección e mellora da calidade do medio. Unha formulación pro-activa neste terreo permitirá á Unión Europea transformar a necesidade de protección do medio e de cohesión social en novas oportunidades para a innovación, o crecemento e o emprego.

O desenvolvemento sostible insiste así nunha visión ampla e a longo prazo da sostibilidade e constitúe un obxectivo fundamental para todas as políticas da Comunidade Europea. O seu obxectivo é a mellora continua da calidade de vida dos habitantes do planeta e das futuras xeracións. Trátase de preservar a capacidade da Terra para sustentar a vida en todas as súas formas. Garante a solidariedade entre os actuais habitantes e coas xeracións futuras. Trata de fomentar unha economía dinámica cun alto nivel de emprego e educación, de protección da saúde, de cohesión social e territorial e de protección do medio nun mundo seguro e en paz respectando a diversidade cultural.

Para acadar estes obxectivos en Europa e no mundo, a Unión Europea e os seus estados membros comprometéronse a perseguir e respectar, sos ou cos seus socios, os seguintes obxectivos e principios:

1.1. OBXECTIVOS CLAVE

1.1.1. Protección ambiental

Salvagardar a capacidade da Terra para sustentar a vida en todas as súas formas, respectar os límites dos recursos naturais do planeta e garantir un alto nivel de protección e de mellora da calidade do medio. Previr e reducir a contaminación ambiental e fomentar a produción e o consumo sostible para romper a relación entre crecemento económico e degradación.

1.1.2. Cohesión e igualdade social

Fomentar unha sociedade democrática, socialmente incluinte, cohesionada, sa, segura e xusta que respecte os dereitos fundamentais e a diversidade cultural, que ofreza as mesmas oportunidades para todos os seus membros e combata a discriminación en todas as súas formas.

1.1.3. Prosperidade económica

Fomentar unha economía próspera, innovadora, rica en coñecementos, competitiva e respectuosa co medio que garanta un alto nivel de vida con pleno emprego de alta calidade en todo o territorio da Unión Europea.

1.1.4. Cumprir coas nosas responsabilidades internacionais

Favorecer o establecemento e defender a estabilidade de institucións democráticas en todo o mundo, baseadas na paz, a seguridade e a liberdade. Contribuír de forma activa ao desenvolvemento sostible do planeta e garantir que as políticas internas e externas da Unión Europea sexan coherentes co desenvolvemento sostible do planeta e se axusten aos compromisos internacionais.

1.2. PRINCIPIOS REITORES DAS POLÍTICAS

1.2.1. Promoción e protección dos dereitos fundamentais

Facer do ser humano o centro das políticas da Unión Europea promovendo os dereitos fundamentais, loitando contra todas as formas de discriminación e contribuíndo á redución da pobreza no planeta.

1.2.2. Equidade intra e interxeracional

Facer fronte ás necesidades dos habitantes da UE e do resto do planeta sen pór en perigo a capacidade das futuras xeracións para cubrir as súas.

1.2.3. Unha sociedade aberta e democrática

Garantir o dereito dos cidadáns ao acceso á información e á xustiza. Desenvolver canles axeitadas de consulta e de participación de todas as asociacións e partes interesadas.

1.2.4. Participación cidadá

Impulsar a participación cidadá nos procesos de toma de decisións. Aumentar a educación e a sensibilización da opinión pública en materia de desenvolvemento sostible. Informar aos cidadáns do impacto do seu xeito de vida no medio e das alternativas máis sostibles á súa disposición.

1.2.5. Participación das empresas e dos interlocutores sociais

Mellorar o diálogo social, aumentar a responsabilidade social das empresas e fomentar as asociacións entre o sector público e o privado para lograr unha maior cooperación e o establecemento de responsabilidades comúns para conseguir unha produción e consumo sostible.

1.2.6. Coherencia das políticas e gobernación

Fomentar a coherencia entre todas as políticas da Unión Europea e entre as accións locais, rexionais e nacionais co fin de aumentar a súa contribución ao desenvolvemento sostible.

1.2.7. Integración das políticas

Fomentar a integración das consideracións económicas, sociais e ambientais de xeito que sexan compatibles e se reforcen mutuamente a través do pleno aproveitamento dos instrumentos de mellora da regulamentación, como a avaliación equilibrada do impacto e a consulta das partes interesadas.

1.2.8. Utilizar os mellores coñecementos dispoñibles

Garantir o desenvolvemento, avaliación e execución das políticas de acordo cos mellores coñecementos dispoñibles. Garantir que as devanditas políticas son rendibles e viables economicamente.

1.2.9. Principio de precaución

Observar o principio de precaución no caso de que existan dúbidas científicas razoables para evitar posibles danos á saúde pública ou ao medio e adoptar medidas preventivas.

1.2.10. Facer que o contaminador pague

Garantir que os prezos reflictan os custos reais para a sociedade das actividades de produción e consumo e que os contaminadores pagan os danos que causan á saúde pública e ao medio.

En resumo, a calidade de vida, a integración das políticas e decisións e a igualdade, son as claves dun crecemento económico que promove o progreso ou o equilibrio social ao mesmo tempo que un uso racional dos recursos e do territorio sen producir un menoscabo dos seus valores.

Tal e como se indicou no capítulo introdutorio deste documento o desenvolvemento sostible de Galicia é unha prioridade estratéxica da acción de goberno da Xunta de Galicia. Desde este punto de vista na elaboración do POL tivemos en conta estes obxectivos e principios no marco dun novo cambio de modelo metodolóxico que promova ese paso da planificación espacial á gobernación das sociedades humanas, os recursos e os seus sistemas naturais.

Entendemos, polo tanto, que calquera instrumento de ordenación territorial, aínda que teña encomendado, como neste caso, a protección, é un instrumento de xestión sostible do territorio, é dicir, un mecanismo de goberno dos humanos e os sistemas naturais.

O Esteiro. Costa de Bares e Picón

2. A PROTECCIÓN DO LITORAL E A PAISAXE, UN NOVO ENFOQUE PARA A PLANIFICACIÓN

No contexto anteriormente descrito a elaboración dun instrumento da natureza do Plan de ordenación do litoral é unha oportunidade para establecer un novo enfoque que recolla os obxectivos e principios anteriormente descritos. A paisaxe, entendida no seo do **Convenio Europeo (Florencia 2000)** e da **Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia**, convértese nunha ferramenta para unha planificación sostible do territorio litoral.

Sobre a base dun primeiro proxecto elaborado polo Congreso dos poderes locais e rexionais de Europa (CPLRE) no marco da súa recomendación 40 (1998), o Comité dos ministros do Consello Europeo creou en 1999 un grupo restrinxido de expertos encargados da redacción dun Convenio europeo da paisaxe, sobre os auspicios dun Comité do Patrimonio cultural (CC-PAT) e do Comité para as actividades do Consello Europeo en materia de diversidade biolóxica e paisaxística (CO-DBP). O texto final do Convenio, seguido dos traballos deste grupo de expertos, con participación dos principais organismos internacionais, gobernamentais e non gobernamentais, foi adoptado polo Comité de ministros do Consello de Europa, o 19 de xullo de 2000. O Convenio abriuse á sinatura en Florencia, Italia, o 20 de outubro de 2000, no marco da campaña do Consello de Europa “Europa, un patrimonio común”.

O Convenio entrou en vigor o 1 de marzo de 2004, o primeiro día despois de ter expirado un período de tres meses tras a data en que dez Estados membros do Consello de Europa expresaran o seu consentimento de relacionarse con el. O 26 de novembro de 2007 o Estado Español ratificou este Convenio. Esta ratificación, entrou en vigor o 1 de marzo de 2008 e ten a finalidade de promover a protección, xestión e ordenación das paisaxes europeas e organizar a cooperación europea en materia de paisaxe.

O **Convenio Europeo da Paisaxe** establece por vez primeira que a paisaxe é un elemento esencial do benestar individual e social e da calidade de vida das poboacións, e que a paisaxe contribúe ao gozo dos seres humanos así como á consolidación da identidade europea. Ao mesmo tempo pon de manifesto o valor da paisaxe como elemento cultural, ecolóxico, ambiental e social e como un recurso económico, especialmente desde o punto de vista do seu atractivo turístico. Un dos aspectos máis interesantes deste Convenio Europeo da Paisaxe é que, por vez primeira,se establece unha definición integradora da paisaxe como un marco de referencia, sentando as bases das distintas políticas, normativas e metodoloxías da paisaxe en Europa.

"Paisaxe designa calquera parte do territorio, tal e como é percibida polos pobos, cuxo carácter resulta da acción de factores naturais ou humanos e das súas interrelacións" (art. 1).

O texto propón un marco global para a cooperación na protección e xestión da paisaxe europea, tendo en conta os seus valores culturais e naturais, así como unha participación efectiva das poboacións locais nesta tarefa. O documento dá resposta á necesidade de elaborar as bases para unha consideración común da paisaxe como patrimonio en si mesmo, así como a súa potencialidade como recurso.

No preámbulo do texto do Convenio, a paisaxe é entendida desde unha visión integradora doutros conceptos (patrimonio, medio, territorio, cultura, estética) que busca compaxinar os aspectos obxectivos e subxectivos, formais e causais presentes neste concepto. É precisamente esta visión a que lle proporciona riqueza semántica, transversalidade e un novo interese desde distintos obxectivos e enfoques para a ordenación territorial e é precisamente desde este enfoque desde o que se elabora este documento.

O texto fai referencia a todo tipo de paisaxe (rural, urbana, degradada ou protexida) reclamando así a atención para todas as paisaxes, sexan "espazos naturais, rurais, urbanos ou periurbanos… atinxe tanto ás que poden ser consideradas notables como ás paisaxes cotiás e ás paisaxes degradadas", porque en todas partes "é un elemento importante da calidade de vida das poboacións". Este entendemento de que todo o territorio debe ser considerado como paisaxe é sen dúbida unha das cuestións máis innovadoras do Convenio e coa que se traballou desde a ordenación do territorio, a protección do medio e da paisaxe. **Por primeira vez a paisaxe non se configura xa como unha cuestión excepcional ou pintoresca senón como o soporte do territorio sobre o que se asentan as poboacións e como un elemento imprescindible para a calidade de vida dos pobos.**

Este é o concepto de paisaxe cuxa protección, xestión e ordenación se pretende. Loxicamente, se a visión da paisaxe que se escolle é unha na que ten cabida todo o territorio, non se pode manter como única actitude a conservacionista ou proteccionista, dominante nas normas vixentes, sobre todo no noso país, orientadas á consideración unicamente de paisaxes excepcionais ou solos de especial valor (ecolóxico, forestal, etc).

É dicir, toda paisaxe ou, o que é o mesmo, todo territorio percibido contén elementos que deben ser simultaneamente protexidos, xestionados e ordenados. Esta é unha chamada de atención, unha proposta de estudo e reflexión e, a un tempo, unha invitación para buscar propostas imaxinativas con respecto á organización, conservación e utilización do territorio.

Neste sentido a Comunidade Autónoma de Galicia é unha das poucas que conta cun marco xurídico propio en materia de paisaxe, a **Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia** que recolle o espírito do Convenio.

Aínda que este é o primeiro paso, débese promover unha auténtica política de paisaxe no marco do espírito impulsado polo Convenio europeo. Na actualidade non podemos dicir que exista aínda en Galicia, do mesmo xeito que na maioría do estado español, unha conciencia, xeneralizada, global e integradora sobre o territorio, tendo en conta que o tratamento da paisaxe foi asumido desde as distintas políticas (e olladas) sectoriais. As máis das veces, ademais, atendendo unicamente ás paisaxes ou paraxes de excepcional beleza ou singularidade e non *"a todo o territorio […] e trata dos espazos naturais, rurais, urbanos e periurbanos. Inclúe os espazos terrestres, as augas interiores e marítimas. Incúmbelle tanto ás paisaxes que poden ser considerados notables, como ás paisaxes cotiás e ás paisaxes degradadas"*, tal e como se establece no artigo primeiro do Convenio europeo da Paisaxe.

O POL xorde da reflexión e o compromiso por realizar unha política activa de xestión da paisaxe tal e como se define no artigo 5 da Lei 7/2008 do 7 de xullo de protección da paisaxe de Galicia.

A paisaxe convértese así na ferramenta de análise e proposta do POL, tendo en conta que permite mostrar a manifestación espacial das relacións entre o home e o seu medio. É o resultado dos factores físicos (xeoloxía e clima, en primeiro termo, fisiografía, solo e auga) e factores bióticos (vexetación e fauna) que conforman un territorio. A súa estrutura actual responde á interrelación destes factores coas sociedades humanas, á súa historia e á súa tecnoloxía.

Anteriores enfoques metodolóxicos de planificación territorial pasaban pola utilización dun método para analizar separadamente cada compoñente do territorio, estudábase sectorialmente cada un deles e a suma de todos establecía a síntese da análise. Desta maneira o territorio era tratado como unha realidade afastada das poboacións e da súa cultura, afastada da súa paisaxe.

A alternativa que se propón é a de reempregar as tradicionais prácticas do urbanismo dedicado ás formas e procesos urbanos e aplicalos, tamén, ao espazo rural como lóxicas de sistemas de natureza diferente, pero que agochan vontades proxectuais, dentro dun contexto, cultural e de paisaxe, máis amplo. Trátase, polo tanto de, unha vez determinados os elementos que estruturan e caracterizan a paisaxe, analizar os seus procesos de formación, a súa evolución e as interaccións entre cada un deles, confrontándoos coas necesidades das nosas poboacións para poder valorar desa maneira as intervencións que sobre estas paisaxes se propoñan. É dicir utilizar a paisaxe desde esta ollada contemporánea como ferramenta de xestión do territorio aplicada á protección e a ordenación do litoral de Galicia.

O recoñecemento da multiplicidade de territorios, das súas xeometrías e xeografías axudará no avance de tratamentos máis sensibles e respectuosos capaces de contemplar a heteroxeneidade do medio urbano e rural, os seus xeitos de produción do espazo, así como os seus usos.

A metodoloxía que se propón pon a énfase na identificación das distintas unidades de paisaxe e na análise da estrutura física do territorio que abarcan como unha premisa para acceder á súa concreción formal e, polo tanto, garantir a compatibilidade do desenvolvemento urbano e rural co desenvolvemento e conservación (potencialidade de transformación) da paisaxe.

Principios do Plan de Ordenación do litoraL

Queremos recoller neste apartado non os obxectivos do POL establecidos na lexislación e os recollidos no capítulo anterior atendendo ao seu marco xurídico, senón os principios que o inspiran.

I.2.03

Perbes.
Ría de Ares e Betanzos

Recoñecemento da paisaxe como unha ferramenta e un valor de calquera territorio.

Desde esta posición entendemos que é necesaria unha renovación da política ambiental e territorial de Galicia co obxecto de conciliar a protección da paisaxe, non só co desenvolvemento urbanístico senón tamén co uso e gozo do mesmo demandado pola sociedade como un elemento máis de benestar social. Cómpre manter o equilibrio entre o territorio rural e o urbano, sen que por iso debamos permanecer impasibles experimentando a degradación dun valor, o da paisaxe, imprescindible para a calidade de vida dos pobos e para a identidade dos territorios. Do mesmo xeito é imprescindible compatibilizar o desenvolvemento socioeconómico coa preservación destas paisaxes.

Cómpre adoptar unha serie de medidas específicas para a identificación e valoración das paisaxes, a sensibilización sobre a conveniencia da súa conservación, a formación e a educación en relación cos mesmos, para chegar a un verdadeiro recoñecemento da súa calidade.

Recoñecemento dos valores naturais do territorio, dos seus procesos e do seu sistema ambiental como soporte de actividades humanas e dos ecosistemas e da diversidade, complexidade e conectividade deles.

Recoñecemento dos elementos e sistemas patrimoniais froito da actividade humana e da relación desta coa explotación dos recursos naturais.

A memoria dun territorio, as súas trazas, é un feito diferencial que lle achega carácter e valor.

Racionalización dos sistemas de asentamentos e de ocupación do territorio a partir dos procesos históricos de organización do territorio.

Construír desde o construído, traballar con esta memoria debería ser a guía dun planeamento respectuoso cos valores culturais e etnográficos.

Integración dos usos e actividades contemporáneas cos sistemas naturais e patrimoniais anteriores, de tal xeito que o seu desenvolvemento sexa compatible cos seus valores e estruturas.

Entendendo a integración tal e como se analizará con posterioridade como un mecanismo de comprensión do existente, de maneira que a proposta se incorpore ao territorio urbano ou rural existente de forma respectuosa cos seus valores.

Consumo racional de solo, fomentando a concentración urbana, evitando a dispersión e favorecendo os procesos de recualificación das áreas degradadas.

O territorio, en todo o mundo é un recurso escaso e non renovable. A rehabilitación de áreas degradadas e a recualificación de ámbitos deteriorados ou en desuso favorece a súa preservación ao mesmo tempo que incorpora parámetros de calidade sobre a realidade existente.

Incorporación de criterios e estratexias de calidade paisaxística e sostibilidade ambiental.

Tanto a escala territorial coma a escala de proxecto cómpre o establecemento de estratexias e accións que senten a base dun novo modelo de traballar co territorio. Nese sentido cómpre unha renovación de todos os profesionais e axentes que traballamos no mesmo co propósito de acadar maiores obxectivos de calidade.

Seo de Baldaio. Arco Bergantiñán

A coordinación e a solidariedade administrativa.

A integración das políticas sectoriais con impacto no territorio (vivenda, turismo, actividades económicas, enerxía e transportes) na de ordenación territorial.

A educación na diversidade natural, patrimonial e paisaxística ao obxecto de pór en valor o carácter de cada territorio.

O coñecemento deste patrimonio é a base para a súa consideración, protección e xestión.

A transparencia e o respecto, por que sen respecto ás normas e convencións rexionais, nacionais e internacionais democraticamente aprobadas a convivencia, a paisaxe e o medio se deterioran, moitas veces de maneira irreversible.