

# DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



APROBACIÓN DEFINITIVA



## EL MODELO TERRITORIAL QUE GALICIA NECESITA

### **Alberto Núñez Feijóo**

PRESIDENTE DE LA XUNTA DE GALICIA

El territorio es uno de los elementos constitutivos y diferenciales de un país. Desde Ribadeo hasta A Guarda, desde Ortegá al Miño la sociedad gallega ha venido proyectando a lo largo de generaciones su espíritu y el genio creador, con acciones que han ido modelando el rostro del territorio.

Durante siglos las transformaciones no supusieron un cambio substancial, pero en las últimas décadas se registraron avances de gran calado, tanto en la distribución de la población, como en la dotación de infraestructuras y equipamientos.

En los albores del siglo XXI, Galicia es un territorio en fuerte proceso de desarrollo que requiere ordenar y proyectar sus posibilidades de crecimiento para hacer de su territorio un activo permanente para sus posibilidades de crecimiento y para la garantía de calidad y bienestar colectivo de sus ciudadanos.

La dinámica de las últimas décadas ha propiciado una creciente urbanización y fortalecimiento de los núcleos más dimensionados con la pérdida de peso poblacional en los núcleos de mayor vocación agroganadera, con mayor incidencia en el interior del país. Ello levó a que las ciudades, las cabeceiras comarcales y los municipios mejor situados y comunicados hayan visto reforzado su potencial, en detrimento de los ámbitos rurales.

Esa dualidad asimétrica debe ser corregida o cuando menos atenuada con una planificación reflexiva, que tenga en el reequilibrio y en la concepción del territorio, como un conjunto, su piedra angular.

Esa fue la óptica empleada en las Directrices de ordenación del territorio de Galicia ya en el año 2004, cuando aprobamos su documento de avance, y ese sigue siendo el enfoque aplicado: el de concebir la Comunidad Autónoma como una unidad, pero en la que se ponen de manifiesto y se fortalecen los valores propios y diferenciados de cada área. Se configura así un marco de crecimiento flexible que da cabida a las potencialidades de cada zona y señala el camino para actuar con racionalidad y visión de futuro por parte de instituciones, organizaciones y ciudadanía.

Estas Directrices representan el modelo territorial que Galicia necesita, aquél hacia el que deben tender las planificaciones y las propuestas de agentes públicos y privados, constituyendo un antídoto contra el abandono, contra la improvisación y el descuido en las actuaciones sobre nuestro territorio. Tal y como ya había hecho Cunqueiro en el siglo pasado, debemos pensar en una Galicia única e integrada, que compita en igualdad con otros territorios en un escenario internacional cada vez más globalizado y en el que la calidad de nuestro territorio se convierta en un activo de futuro para las generaciones futuras.

Se trata de un documento abierto a la participación, a la cooperación y al esfuerzo común, para que entre todos hagamos del territorio ese nexo común que nos identifica, en el que nos reconocemos y que, entre todos, debemos proteger y cuidar.



## ALABÚSQUEDA DE UN TERRITORIO ABIERTO, EQUILIBRADO Y UNIDO

**Agustín Hernández Fernández de Rojas**

CONSELLEIRO DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS

Galicia tiene en la ordenación territorial uno de sus mayores retos, un reto que el actual Gobierno gallego está afrontando con decisión, empeñado en hacer del urbanismo, de la ordenación territorial y de la protección del paisaje una de sus líneas de actuación prioritarias.

La plena convicción de que Galicia no podía demorar por más tiempo la puesta en marcha de normas y medidas eficaces para preservar su territorio hizo que hayamos promovido en los primeros meses de legislatura la modificación de la Ley 9/2002, de ordenación del territorio y de protección del medio rural, y hayamos impulsado dos piezas clave en esa dirección, como son el Plan de ordenación del litoral y las Directrices de ordenación del territorio.

Ha sido una labor de la que hemos querido hacer partícipe al conjunto de la ciudadanía y de forma muy especial a las instituciones y fuerzas políticas que la representan, tratando de fomentar la participación y la transparencia, buscando alcanzar el más amplio de los consensos.

Las Directrices de ordenación del territorio, sobre las que han venido trabajando los sucesivos ejecutivos a lo largo de tres legislaturas, son un documento fundamental para fortalecer la protección del medio y garantizar un desarrollo ordenado, situando cada actividad en el lugar más adecuado, con la precisa seguridad jurídica para todo tipo de actuaciones que tengan por base nuestro territorio.

Son el marco de referencia para la vertebración y el equilibrio territorial, que va a regir con criterios de sustentabilidad el desarrollo futuro de la comunidad, armonizando el crecimiento, velando por la protección de los valores culturales, ambientales y paisajísticos y orientando una correcta planificación de todo tipo de infraestructuras y equipamientos en nuestro territorio.

Estas Directrices tienen su origen en un trabajo y en un deseo común, nacen buscando hacer de Galicia un territorio abierto, equilibrado y unido, respetuoso de su pasado, confiado en su futuro y del que los gallegos y gallegas, de hoy y de mañana, nos sintamos orgullosos.

Las Directrices que aquí presentamos marcan un antes y un después en la planificación y en la gestión del territorio. Tienen vocación de ser la clave de bóveda de un proyecto común que es Galicia y que se refleja, como si de un espejo se tratase, en el devenir de su territorio. La necesidad de una nueva cultura territorial, participativa, solidaria, respetuosa e integral se manifiesta en este instrumento que está llamado a ser nuestro particular estatuto del territorio.

## HACIA UNA GOBERNANZA INTEGRADORA Y DINÁMICA DEL TERRITORIO

**Manuel Borobio Sanchiz**

DIRECTOR GENERAL DE SOSTENIBILIDAD Y PAISAJE

Con estas Directrices de ordenación del territorio, Galicia se dota del instrumento marco de planificación territorial que dicta las reglas para que la implantación espacial de las actividades y usos siga una senda hacia la **sostenibilidad**, dando coherencia y sentido pleno a la responsabilidad que tenemos con las generaciones futuras.

En la coyuntura actual, ha llegado el momento de volver a preguntarnos el qué y el por qué hacemos las cosas, valorar si realmente es necesario una u otra acción sobre el territorio y, si la respuesta es afirmativa, no equivocarnos en el lugar, pues responder acertadamente al dónde es ordenar. Y ordenar es reconocer la identidad de cada lugar, es proteger sus valores, potenciar su identidad, para luego gestionar el cómo actuar.

El **modelo de ocupación y uso** del territorio propuesto aspira a ser la evolución natural del sistema de asentamiento característico de Galicia, adaptado a las ventajas de la nueva sociedad del conocimiento y siendo capaz de aprovechar las oportunidades de la globalización, a la vez que defenderse de sus posibles amenazas, valorizando los recursos propios que permitan alcanzar un nuevo modelo de gobernanza del territorio, la conciencia de la identidad de Galicia.

La elevada dispersión inherente al modelo de asentamiento gallego permite la consolidación de un **sistema urbano policéntrico** que sustente y acoja las dotaciones y servicios, así como los usos y actividades urbanas que necesita toda la población gallega para tener calidad de vida, y que actúe como **ciudad única** competitiva e integrada en su contexto atlántico.

Este sistema urbano tiene su razón de ser en el **medio rural** que le da soporte, gracias tanto a su patrimonio natural, como al conocimiento adquirido a lo largo de siglos de aprovechamiento adaptado a sus características y que en su máximo exponente forman parte de nuestro patrimonio cultural. El modelo propuesto recoge y potencia su funcionalidad para que del medio rural se viva con calidad y siga siendo el **sustento del sistema urbano gallego y**, por qué no, la **base del sistema productivo**, como las dos caras de la misma realidad.

Las **infraestructuras y equipamientos** de este nuevo modelo se plantean bajo la premisa de un doble objetivo: la máxima eficacia en su funcionalidad al servicio de los ciudadanos y la máxima eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la prevención y minimización de los riesgos y de la contaminación, incorporando y entendiendo la perspectiva del metabolismo urbano. Se integran así soluciones eficaces y eficientes para las infraestructuras de movilidad y telecomunicaciones, de energía, el ciclo integral del agua y la gestión de los residuos, así como para los equipamientos supramunicipales.

La concepción global e integradora del **paisaje**, como el resultado de todas las interacciones que tuvieron y tienen lugar en el territorio, cierra las propuestas de este modelo, que busca la comprensión de los valores identitarios propios inherentes a nuestro paisaje, a nuestra historia, para presentar de un modo coordinado un nuevo modelo de organizar el territorio de Galicia.

Para conseguir este modelo territorial que permita dar coherencia al término **sustentabilidad**, debe trascender de la **planificación convencional del territorio** evolucionando hacia la **participación social y la gobernanza activa e integral**.

Este modelo de gobernanza y participación lleva implícito realizar un constante seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estos instrumentos y, en definitiva, de la evolución del estado de las variables y elementos considerados estratégicos para conocer si nos vamos aproximando a la máxima eficiencia, eficacia y respeto de la ocupación y uso del territorio de un modo sostenible.

A este seguimiento y a las consecuentes acciones derivadas de dar respuesta a sus resultados es a lo que podríamos llamar la **gestión dinámica del territorio** y a lo que se aspira, y comenzará con la aprobación y desarrollo de las Directrices de ordenación del territorio, que marcan el punto de partida de los restantes instrumentos de ordenación del territorio.

El modelo recogido en estas Directrices será desarrollado por los restantes **instrumentos de ordenación** del territorio y del urbanismo, que permitirán que cada una de sus determinaciones se lleve a la práctica con el nivel de detalle adecuado a la escala de aproximación al territorio que necesitan para su máxima efectividad y que contarán con la complementariedad de los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje, como son los **Catálogos y Directrices del paisaje**.

Al mismo tiempo, se está tramitando de forma conjunta con el presente documento el Plan de ordenación del litoral, como primer Plan territorial integrado que pondrá en marcha estas Directrices, con el ámbito de aplicación correspondiente a todo el litoral, el más complejo de Galicia por la diversidad de las relaciones que en él convergen.

Éste es un proyecto ambicioso, en el que la Xunta de Galicia no puede andar sola. Otras administraciones, y muy especialmente los ayuntamientos, deben ser partícipes de este proyecto común. La cooperación, el diálogo, el respeto institucional, el consenso son las bases para alcanzar un modelo territorial sentido y del que todos nos sintamos partícipes y cómplices, pues nuestra ambición colectiva es que estas Directrices de ordenación del territorio no sean sólo de un gobierno o de una administración determinada, sino que sean de todos los gallegos que legítimamente aspiramos a fijar un futuro mejor para las futuras generaciones.

# Índice

## 1. INTRODUCCIÓN

|   |    |
|---|----|
| 1.1. SIGNIFICADO Y OBJETIVOS .....                                  | 14 |
| 1.2. LA CONFIGURACIÓN DE UN TERRITORIO DIFERENCIADO .....           | 26 |
| 1.3. GALICIA HOY. UN TERRITORIO EN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN .....  | 42 |
| 1.4. RETOS TERRITORIALES EN EL SIGLO XXI: PAUTAS PARA GALICIA ..... | 77 |
| 1.5. UN MODELO TERRITORIAL PARA EL FUTURO DE GALICIA .....          | 80 |

## 2. EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS Y LAS INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS

|  |     |
|--|-----|
| 2.1. LAS REGIONES Y ÁREAS URBANAS EN EL MODELO TERRITORIAL DE GALICIA .....                                | 112 |
| 2.2. VIGO-PONTEVEDRA. LA REGIÓN URBANA DE LAS RÍAS BAIXAS .....  | 115 |
| 2.3. A CORUÑA Y FERROL. LA REGIÓN URBANA ÁRTABRA .....   | 131 |
| 2.4. SANTIAGO DE COMPOSTELA. NODO DE CALIDAD URBANA .....  | 150 |
| 2.5. OURENSE: UNA CIUDAD DE EQUILIBRIO .....   | 158 |
| 2.6. EL ÁREA URBANA DE LUGO. UNA CIUDAD DE ENLACE .....  | 164 |
| 2.7. EL SISTEMA URBANO INTERMEDIO .....  | 171 |
| 2.8. LOS NODOS PARA EL EQUILIBRIO DEL TERRITORIO .....   | 187 |
| 2.9. EL ESPACIO RURAL .....  | 190 |
| 2.10. ARTICULANDO EL LITORAL .....   | 209 |
| 2.11. INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS DEL MODELO TERRITORIAL: GALICIA EN RED Y VECTORES AMBIENTALES ..... | 220 |



### 3. EL PATRIMONIO NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO

|  |     |
|--|-----|
| 3.1. RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y ÁREAS ESTRATÉGICAS DE CONSERVACIÓN .....   | 256 |
| 3.2. LA RED DE ÁREAS DE INTEPRETACIÓN DE LA NATURALEZA Y LOS ITINERARIOS DE INTERÉS PAISAJÍSTICO Y AMBIENTAL ..... | 266 |
| 3.3. PAISAJE Y TERRITORIO EN GALICIA .....   | 270 |
| 3.4. EL PATRIMONIO CULTURAL .....  | 281 |

### 4. DETERMINACIONES

|   |     |
|---|-----|
| 4.1. OBXECTIVOS XERAIS E ESTRUCTURA BÁSICA DO MODELO TERRITORIAL .....  | 288 |
| 4.2. O SISTEMA DE ASENTAMENTOS .....  | 292 |
| 4.3. DESENVOLVEMENTO E ORDENACIÓN DOS ASENTAMENTOS, DAS ÁREAS EMPRESARIAIS E DAS ACTIVIDADES PRODUTIVAS ..... | 296 |
| 4.4. AS INFRAESTRUTURAS E OS VECTORES AMBIENTAIS DO MODELO TERRITORIAL .....                                  | 304 |
| 4.5. OS EQUIPAMENTOS SUPRAMUNICIPAIS .....  | 316 |
| 4.6. O LITORAL .....  | 317 |
| 4.7. O PATRIMONIO NATURAL .....   | 318 |
| 4.8. A PAISAXE .....  | 323 |
| 4.9. O PATRIMONIO CULTURAL .....  | 324 |
| 4.10. APLICACIÓN, DESENVOLVEMENTO E REVISIÓN DAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO .....                | 326 |

### 5. ANEXOS