2.- Panorama xeral

2.1.- O territorio

Atendendo aos criterios sinalados no capítulo *1.- Introdución: obxecto e método*, o ámbito territorial obxecto de estudio está composto por un total de 20 concellos: os once da comarca de Ferrol –Ares, Cedeira, Fene, Ferrol, Moeche, Mugardos, Narón, Neda, San Sadurniño, As Somozas e Valdoviño–, os cinco da comarca de Eume –Cabanas, A Capela, Monfero, Pontedeume e As Pontes de García Rodríguez–, e os catro de Ortegal –Cariño, Cerdido, Mañón e Ortigueira.

A superficie total do territorio analizado ascende a 1.554,3 km^2, o que representa o 19,5% da superficie da provincia de A Coruña e o 5,3% do total galego. Entre os vinte concellos considerados neste informe, cómpre salientar pola súa extensión os de As Pontes e Ortigueira, con 249,4 km^2 e 210 km^2, respectivamente. Pola contra, Mugardos e Ares, ambos na comarca de Ferrol, son os concellos menos extensos, con 12,8 km^2 e 18,3 km^2, respectivamente.

Dende o punto de vista da súa posición xeoestratéxica, tal e como se pode apreciar no **mapa 2.1.1.**, Ferrol e a súa área de influencia é vértice de conexión entre o eixo atlántico e o cantábrico.

O concello de Ferrol constitúe, a pesar da situación que atraviesa o sector naval e a súa incidencia na actividade económica e a evolución demográfica, o centro urbano de referencia para amplas zonas do norte de Galicia. De feito, os concellos de Ares, Fene, Ferrol, Mugardos, Narón e Neda constituíron en xuño de 1971 a Mancomunidade de Concellos da Comarca de Ferrol, á que se incorporaron posteriormente Valdoviño (1977), Cedeira (2010) e Cabanas (2012). Segundo se recolle na páxina web do concello de Ferrol, esta Mancomunidade actúa como espazo de coordinación entre os representantes e técnicos municipais, incorporando progresivamente funcións e servizos de acordo cunha perspectiva de coherencia territorial, calidade e optimización de recursos.

Cara ao interior, e nun segundo nivel en canto á xerarquía de asentamentos con in-



2.1.1.

fluencia supramunicipal, o concello de As Pontes de García Rodríguez funciona como un subsistema urbano intermedio con potencialidade crecente para dinamizar os municipios limítrofes. Finalmente, as Directrices de Ordenación do Territorio (DOT) consideran nun terceiro nivel xerárquico de asentamentos ao concello de Ortigueira, calificado como un nodo para o equilibrio do territorio (**cadro 2.1.3.**)

O ámbito territorial obxecto de estudo está formado por un conxunto de concellos que presentan importantes diferenzas entre zonas urbanas e rurais, e por tanto en canto a características económicas e sociais. Atendendo ao seu grado de urbanización, que se define como o "tipo de localidade na que reside un individuo segundo o seu carácter urbano ou rural", Ferrol e a súa área de influencia conta cun concello considerado como zona densamente poboada[1] (Ferrol) e cinco como zonas intermedias[2] (Ares, Fene, Mugardos, Narón e Neda). Como reflicte o **cadro 2.1.2.**, o 62,4% da poboación de Ferrolterra reside nos tres concellos considerados como ZDP e ZIP alta, que ocupan o 11,3% da superficie.

No que atinxe ás estratexias de renovación urbana, as devanditas DOT sinalan un eixo residencial e de natureza, que vai dende o

1) Zona densamente poboada (ZDP): conxunto contiguo de área local (concello) de densidade superior a 500 hab/km^2 e unha poboación total para a zona de alomenos 50.000 habitantes.

2)Zonas intermedias (ZIP): son o conxunto de áreas locais que non pertencen a unha zona densamente poboada onde cada unha delas conta cunha densidade superior a 100 hab/km^2 e, ou ben a poboación total da zona é superior a 50.000 habitantes, ou ben é adxacente a unha zona poboada densamente.

Poboación e superficie: distribución segundo graos de urbanización dos concellos

	Concello	Poboación a 01/01/2015		Superficie	
		(número)	*(%)*	*(km²)*	*(%)*
Zona densamente poboada		69.452	35,4	82,7	5,3
	Ferrol	69.452	35,4	82,7	5,3
Zona intermedia		79.819	40,7	398	
ZIP alta	**Fene**	13.385	6,8	26,3	1,7
	Narón	39.565	20,2	66,9	4,3
ZIP baixa	**Ares**	5.743	2,9	18,3	1,2
	Mugardos	5.362	2,7	12,8	0,8
	Neda	5.261	2,7	24,5	1,6
	As Pontes	10.503	5,4	249,4	16,0
Zonas pouco poboadas		46.932	23,9	1.073	69,1
ZPP alta	**Valdoviño**	6.753	3,4	88,2	5,7
	Cabanas	3.299	1,7	30,3	1,9
	Pontedeume	8.011	4,1	29,3	1,9
ZPP media	**Cedeira**	7.062	3,6	85,4	5,5
	Cariño	4.167	2,1	47,2	3,0
ZPP baixa	**Monfero**	2.037	1,0	171,7	11,0
	Moeche	1.246	0,6	48,5	3,1
	San Sadurniño	3.009	1,5	99,0	6,4
	As Somozas	1.191	0,6	70,9	4,6
	A Capela	1.334	0,7	58,0	3,7
	Cerdido	1.233	0,6	52,7	3,4
	Mañón	1.454	0,7	82,2	5,3
	Ortigueira	6.136	3,1	210,0	13,5

Fonte: IGE

2.1.2.

concello de Ferrol ata o de Cedeira (Ferrol, Narón, Valdoviño e Cedeira), e un sistema intermedio de centralidade urbana que pode xogar un papel de referencia e de identidade nun contexto de rexión urbana A Coruña-Ferrol. Os concellos de Ares, Mugardos, Fene, Neda, Cabanas e Pontedeume serían os municipios da área que estarían dentro desta segunda estratexia de renovación.

Ao mesmo tempo, cómpre destacar que cara ao interior os concellos de Moeche e A Capela están claramente vinculados ao patrimonio rural, existindo ademais un eixo económico Ferrol-As Pontes.

Planificación e ordenación territorial

O principal elemento de planificación e ordenación territorial que incide no conxunto da área analizada son as devanditas Directrices de Ordenación do Territorio (DOT), aprobadas definitivamente polo Decreto 19/2011, de 10 de febreiro. Estas constitúen o marco de referencia de planificación e ordenación territorial para o conxunto de Galicia sendo a súa finalidade a de definir un modelo territorial que permita orientar as actuacións sectoriais, dotándoas de coherencia espacial e das referencias necesarias para que se desenvolvan de acordo cos obxectivos xerais da política territorial galega.

Os **cadros 2.1.3.** e **2.1.4.** reflicten os 25 obxectivos prioritarios e o modelo territorial, cuxa estrutura básica se define a partir dun sistema xerarquizado de asentamentos articulado polas redes de infraestruturas e equipamentos, que se implanta sobre un medio rural que conta cunha biodiversidade e patrimonio cultural que hai que protexer e xestionar. Este sistema urbano queda configurado por catro niveis: o sistema de grandes cidades, o sistema urbano intermedio,

Obxectivos prioritarios das Directrices de Ordenación do Territorio

a) Lograr unha maior integración de Galicia cos ámbitos que lideran o desenvolvemento europeo e aproveitar as oportunidades asociadas a unha localización singular na fachada atlántica europea.

b) Contribuír á consolidación da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e da Macrorrexión Galicia-Castela León-Norte de Portugal e afianzar o protagonismo de Galicia na plataforma atlántica para crear un ámbito de centralidade e desenvolvemento no noroeste peninsular.

c) Establecer os ámbitos supramunicipais de planificación e programación de infraestruturas, equipamentos e servizos para optimizar a súa oferta e racionalizar os procesos de desenvolvemento urbano e económico destes espazos.

d) Potenciar as principais rexións urbanas e áreas urbanas de Galicia, reforzando os seus diferentes perfís e artellar un sistema policéntrico de cidades coa fortaleza necesaria para liderar os procesos de desenvolvemento e innovación.

e) Consolidar unha rede de vilas e de pequenas cidades capaces de dotar dunha adecuada base urbana e de servizos o conxunto do territorio.

f) Potenciar os núcleos rurais de Galicia como célula básica do sistema de asentamentos e elemento identificativo do modelo de ocupación tradicional do territorio, outorgando prioridade á súa rehabilitación.

g) Impulsar procesos socioeconómicos que dinamicen as áreas rurais que máis acusan os efectos da crise demográfica e da despoboación.

h) Achegar referencias para o desenvolvemento de infraestruturas e equipamentos con criterios supramunicipais, orientadas a apoiar a configuración do modelo territorial proposto mediante unha rede xerarquizada que vertebre e articule a totalidade do territorio.

i) Establecer criterios para a consideración dos condicionantes ambientais, sociais e económicos nas iniciativas urbanísticas e sectoriais.

j) Proporcionar criterios territoriais e ambientais para a elaboración de plans e proxectos sectoriais e configurar as características dos plans territoriais integrados.

k) Consolidar a identidade e a singularidade das cidades e vilas de Galicia, apoiando os seus compoñentes de excelencia e impulsando proxectos que melloren a súa calidade urbana e a súa capacidade competitiva.

l) Establecer directrices estratéxicas para desenvolver os instrumentos de desenvolvemento rural, así como mecanismos de cooperación e colaboración urbano-rural sobre a base dun maior equilibrio entre o desenvolvemento urbano, o desenvolvemento rural e a protección de espazos abertos.

m) Aplicar o concepto e metodoloxías de desenvolvemento rural con enfoque territorial nas actuacións que se desenvolvan nos espazos rurais por parte dos distintos axentes sociais e económicos.

n) Contribuír a un modelo territorial que considere a vocacionalidade ou potencialidade do territorio na ordenación do medio físico soporte do modelo, analizando a súa capacidade de acollida para os distintos usos.

ñ) Configurar un instrumento básico da estratexia para a consecución dun desenvolvemento sustentable e promover a conservación do patrimonio natural, recoñecéndoo como activo para o desenvolvemento de Galicia.

o) Valorizar a calidade da paisaxe galega, o patrimonio cultural e o sistema rural como factores de atracción global do territorio e activos básicos da calidade de vida, e do propio potencial de desenvolvemento, especialmente nas áreas de menor dinamismo do país.

p) Desenvolver estratexias de xestión creativa das paisaxes culturais galegas como factores de competitividade territorial cunha especial referencia á valorización do patrimonio rural vinculado ao sistema de asentamentos rurais, principalmente no seu inventario, caracterización e valoración e na difusión desta información para a súa consideración por parte dos diferentes axentes económicos e institucións.

q) Combater o fenómeno do cambio climático, para o que se propón afondar no coñecemento das súas evidencias en Galicia e actuar decididamente nos principais sectores que contribúen ás emisións de gases de efecto invernadoiro, de acordo cos principios recollidos na estratexia galega fronte ao cambio climático.

r) Previr e minimizar os efectos derivados de riscos naturais e tecnolóxicos, incorporando a avaliación e xestión de riscos na formulación dos restantes instrumentos de ordenación do territorio e do urbanismo.

s) Estruturar o litoral como un ámbito de excelencia territorial, que integre zonas naturais, centros urbanos e núcleos tradicionais, reorientando os procesos de urbanización difusa cara a un sistema máis compacto, de maior complexidade (diversidade de usos) e atractivo, caracterizado pola súa calidade e pola diversidade de posibilidades de vida e traballo.

t) Crear un potente sistema de infraestruturas de transporte para persoas e mercadorías capaz de conectar eficazmente o espazo rexional co espazo global para aproveitar ao máximo as vantaxes locais de Galicia e aumentando a eficacia das interconexións entre os principais centros urbanos da comunidade para facer valer as oportunidades derivadas do seu policentrismo, reforzando este como unha das potencialidades de futuro.

u) Fortalecer os equipamentos e dotacións dos núcleos estruturantes do sistema rural aumentando a súa variedade e, sobre todo, elevando os niveis de servizo co fin de proporcionar unha oferta de calidade, adecuada ás necesidades da poboación e con capacidade para aumentar o atractivo destes núcleos como centros de residencia e actividade.

v) Potenciar infraestruturas de telecomunicación capaces de garantirlles a toda a cidadanía e ás empresas a súa integración nunha sociedade da información e coñecemento, co fin de aumentar a calidade de vida, a competitividade dos sectores produtivos e a eficiencia dos servizos públicos.

w) Desenvolver espazos orientados ás actividades de I+D+i como elementos determinantes para asentar o potencial de futuro de Galicia e da súa capacidade para configurar un ámbito de liderado espacial.

x) Marcar criterios para a execución de novas fórmulas de goberno territorial, como as agrupacións voluntarias de municipios, que dean resposta aos cambios e dinámicas recentes do modelo territorial e social.

2.1.3.

Sistema de asentamentos de Galicia definido nas DOT

As Directrices de Ordenación do Territorio definen un sistema de asentamentos que está composto polos seguintes catro niveis:

a) O sistema de grandes cidades.

Está constituído por dúas grandes rexións urbanas, a de Vigo e Pontevedra e A Coruña e Ferrol, así como polas áreas urbanas de A Coruña, Vigo, Santiago de Compostela, Ourense, Lugo, Pontevedra e Ferrol.

b) O sistema urbano intermedio.

Constituído por un conxunto de vilas e pequenas cidades que exercen a función de cabeceiras de carácter supracomarcal e proporcionan unha base urbana sólida aos seus respectivos ámbitos de influencia para que a totalidade do territorio dispoña dunha axeitada cobertura de servizos. Nalgúns destes ámbitos funcionais figuran vilas con influencia supramunicipal que exercen de subcabeceiras para a prestación de servizos de forma complementaria ás cabeceiras.

Integrado por Ribadeo, Viveiro, Carballo, Cee-Corcubión, Noia, Ribeira, Vilagarcía de Arousa, Tui, A Estrada, Lalín, Chantada, Monforte de Lemos, O Barco de Valdeorras, O Carballiño, Xinzo de Limia, Verín, As Pontes de García Rodríguez, Vilalba e Sarria. As vilas de Burela, Foz, Muros, Porto do Son, Boiro, Rianxo, Cambados, O Grove, A Guarda, Silleda e A Rúa constitúen as subcabeceiras do sistema urbano intermedio e son unha parte integrante deste nivel.

c) Os nodos para o equilibrio do territorio.

Núcleos con influencia supramunicipal que actúan como centros de prestación de servizos e de dinamización dos espazos rurais. Constitúen unha base imprescindible para impulsar estratexias de desenvolvemento social e económico en ámbitos ameazados polo despoboamento.

As vilas propostas como nodos para o equilibrio do territorio son: Ortigueira, Mondoñedo, Meira, A Fonsagrada, Becerreá, Quiroga, A Pobra de Trives, Viana do Bolo, Castro Caldelas, Maceda, Allariz, Celanova, Bande, Ribadavia, A Cañiza, Caldas de Reis, Padrón, Negreira, Vimianzo, Santa Comba, Ordes, Melide, Guitiriz, Curtis, Arzúa e Monterroso. Estas vilas, xunto coas subcabeceiras do sistema urbano intermedio, completan o terceiro nivel do sistema de asentamentos do modelo territorial.

d) Os núcleos principais dos restantes concellos e das parroquias rurais.

Constitúen a estrutura de base da xerarquía de asentamentos no territorio, conxuntamente coas pequenas entidades de poboación, sendo as células elementais dun medio rural vivo, que garante a conservación dos valores culturais, ambientais, paisaxísticos, sociais e económicos, e constitúen condición básica para evitar o abandono e os seus efectos derivados.

2.1.4.

os nodos para o equilibrio do territorio e os núcleos principais dos restantes municipios e das parroquias rurais.

Asemade, co obxectivo de optimizar a rendibilidade social dos recursos públicos, as Directrices establecen que as administracións que desenvolvan actuacións con incidencia territorial actuarán axustándose aos principios de información mutua, colaboración e coordinación.

A nivel estritamente municipal, o elemento central de planificación e ordenación territorial son os Plans Xerais de Ordenación Municipal (PXOM). Como se reflicte no **cadro 2.1.5.** dos vinte concellos que conforman Ferrol e a súa área de influencia, Ares e Monfero están sen planeamento urbanístico. Asemade, como exemplo, cómpre mencionar que o plan de ordenación de Mugardos data de 1999, os de Ferrol e Cariño do 2000 e o de Narón de 2002.

Situación actual e perspectivas de futuro

O punto de partida da análise territorial, que posteriormente se desenvolverá máis polo miúdo, é a valoración que se ten da situación actual e futura de Ferrol e a súa área de influencia, así como da valoración das instalacións dos municipios.

A partir das opinións recollidas no cuestionario realizado, a valoración da situación actual de Ferrolterra é negativa, tendo en conta que

Estado do planemento urbanístico xeral a 4 de febreiro de 2016

	Data de aprobación	Figura	Estado
Ares	04/12/1978	Normas Subsidiarias de Planeamento	Sen planeamento (1)
Cabanas	13/11/1987	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995
A Capela	18/05/2006	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM adaptado á LOUG
Cariño	17/02/2000	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM/POMR adaptado á Lei 1/997
Cedeira	25/01/1995	Plan Xeral de Ordenación Urbana	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995
Cerdido	21/07/2006	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM adaptado á LOUG
Fene	23/01/2003	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM/POMR ao abeiro D.T.3ª LOUG
Ferrol	28/12/2000	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM/POMR adaptado á Lei 1/1997
Mañón	16/06/1978	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU Anterior á LASGA
Moeche	24/10/1996	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOM entre Lei 7/1995 e Lei 1/1997
Monfero	03/04/1991	Normas subsidiarias de planeamento provincial	Sen planeamento
Mugardos	19/10/1999	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM/POMR adaptado á Lei 1/997
Narón	22/04/2002	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM/POMR adaptado á Lei 1/997
Neda	22/07/1992	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995
Ortigueira	27/05/1993	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995
Pontedeume	12/06/1986	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995
As Pontes	09/12/1985	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995
San Sadurniño	23/03/1992	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995
As Somozas	13/03/2006	Plan Xeral de Ordenación Municipal	PXOM adaptado á LOUG
Valdoviño	28/10/1993	Normas Subsidiarias de Planeamento	NSP/PXOU adaptado á LASGA ata Lei 7/1995

(1) Anterior PXOM do 26/03/1999, anulado por sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 23/10/2003, confirmada por sentenza do Tribunal Supremo do 14/01/2007

NSP: Normas subsidiarias de planeamento; PXOU: Plan xeral de ordenación urbana; PXOM: Plan xeral de ordenación municipal;

LOUG: Lei de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia; LASGA: Lei de adaptación da do solo a Galicia

Fonte: Instituto de Estudios do Territorio

2.1.5.

acada 4 puntos sobre 10. Como amosa o **cadro 2.1.6.,** dos tres concellos considerados na enquisa, Ferrol é o que presenta a valoración máis baixa, con tan só 2,2 puntos, acadando un 5 no caso de Narón e un 4,9 en As Pontes de García Rodríguez.

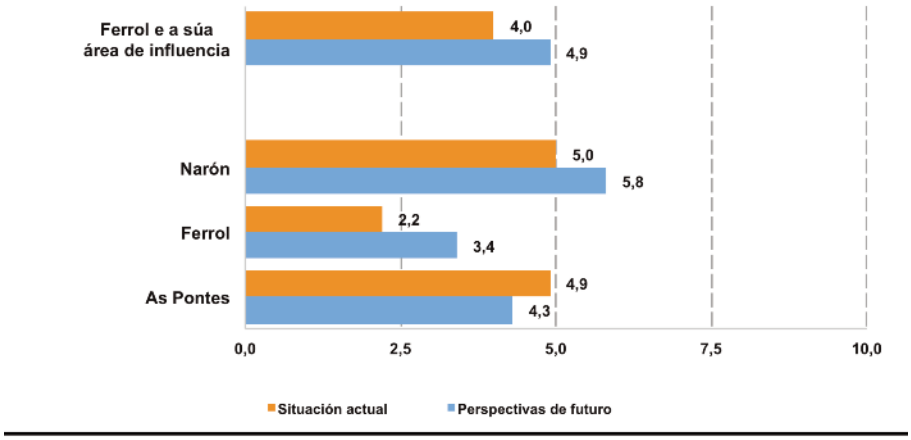
En canto ás perspectivas de futuro, as entidades e organizacións da área de influencia de Ferrol consideran que a situación mellorará no conxunto de Ferrolterra, se ben a valoración segue presentando un valor inferior a cinco puntos. No caso dos tres concellos máis destacados, os datos da enquisa reflicten que a situación mellorará en Narón e Ferrol, aínda que neste último concello a puntuación segue a ser realmente baixa (3,4 puntos). Non acontece o mesmo en As Pontes, onde a valoración futura descende seis décimas, para situarse nun 4,3.

Os datos recollidos no **cadro 2.1.7.** amosan que son os concellos os que presentan unha valoración máis optimista sobre a situación actual e, sobre todo, futura da área (5,6 e 7,5 puntos, respectivamente), en tanto que o sector empresarial valora a situación actual con tan só 3,5 puntos e con 4,5 puntos as perspectivas de futuro. Estas últimas son cada vez máis optimistas a medida que aumenta o tamaño da empresa, alcanzando un 5,1 entre as empresas de 50 ou máis traballadores.

Os sete sectores de actividade con maior presencia de empresas consideran que a situación actual é mala, oscilando a puntuación entre o 2,5 do sector de carpintaría e o 4,4 da alimentación. De cara ao futuro todos eles, agás o de alimentación, consideran que a situación mellorará se ben esta seguirá sendo mala. Como se aprecia no **cadro 2.1.8.**, tan só as ramas de arquitectura-enxeñaría presentan unha valoración superior a cinco puntos: 5,7.

No que atinxe á valoración das instalacións do municipio, **cadro 2.1.9.**, considérase que

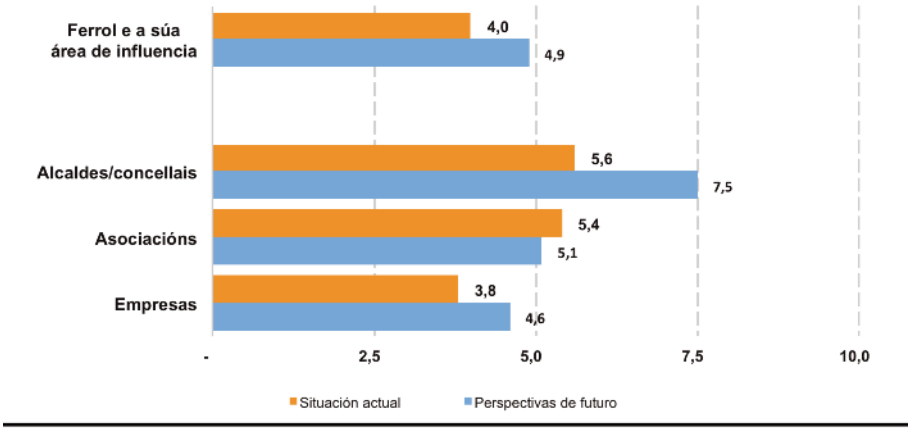
Valoración da situación actual e das perspectivas de futuro da área de Ferrol



Fonte: Elaboración propia

2.1.6.

Valoración da situación actual e das perspectivas de futuro da área de Ferrol: distribución segundo institución



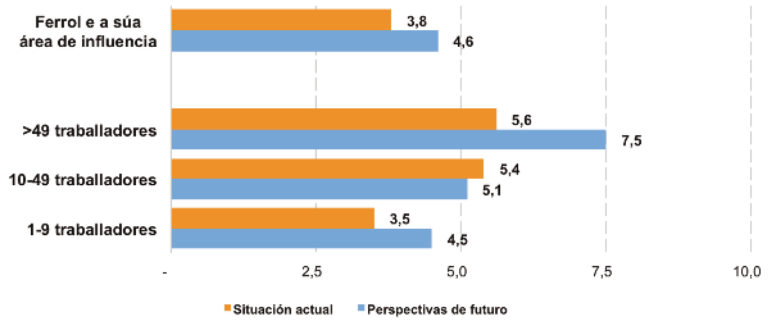
Fonte: Elaboración propia

2.1.7.

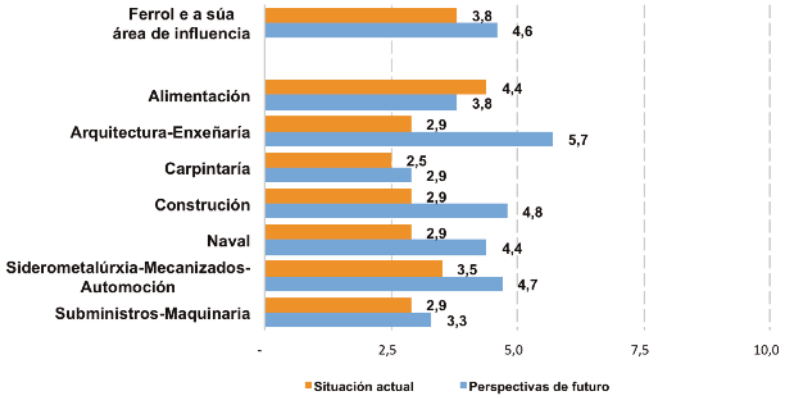
a área está moi mal provista de conexión de ferrocarril para mercadorías (2,1 puntos sobre 10), valorándose como mala no caso de centros tecnolóxicos privados e públicos (3,5 e 4 puntos, respectivamente). As valoracións máis elevadas rexístranse no caso das autovías (7,4 puntos), polígonos industriais (6,7) e a conexión a internet e a situación das estradas convencionais (6,1 e 6 puntos, respectivamente).

Con todo, apréciansе importantes diferencias na valoración que se fai nos tres concellos mencionados anteriormente. Dunha banda, cómpre destacar que mentres que no concello de Ferrol ou Narón a valoración que se ten da situación das estradas do concello supera unha puntuación de sete sobre dez, en As Pontes tan só se sitúa lixeiramente por riba do cinco. Como se reflicte no **cadro 2.1.10.**, unha situación parecida apréciase no caso dos polígonos industriais, xa que os concellos de Ferrol e Narón presentan unha valoración de 6,5 e 6,3 puntos, respectivamente, fronte

Valoración empresarial da situación actual e das perspectivas de futuro da área de Ferrol: distribución seguindo tamaño e segundo sector de actividade



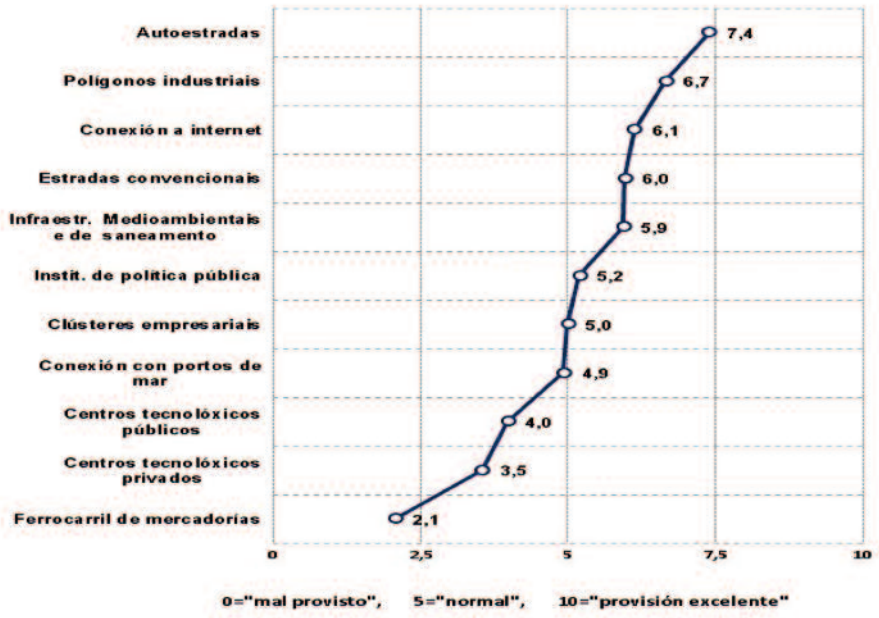
Distribución segundo sectores con maior presencia empresarial



Fonte: Elaboración propia

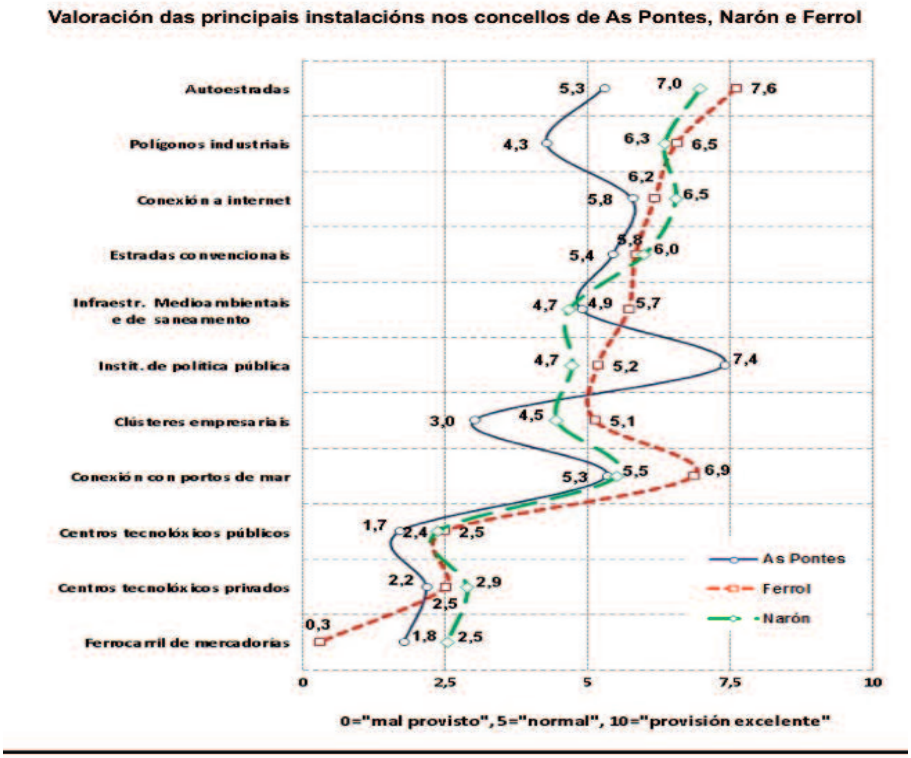
2.1.8.

Valoración das instalacións de Ferrol e a súa área de influencia



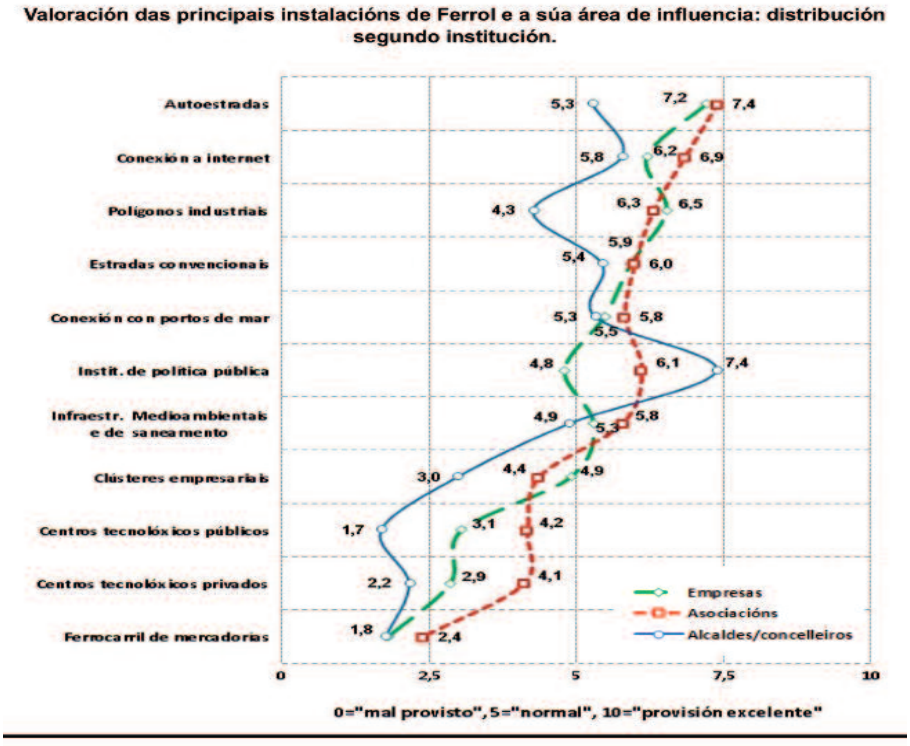
Fonte: Elaboración propia

2.1.9.



Fonte: Elaboración propia

2.1.10.



Fonte: Elaboración propia

2.1.11.

aos 4,3 puntos de As Pontes. Asemade, salienta tamén a distinta percepción no caso das institucións de política pública, onde a puntuación no concello de As Pontes acada un 7,4 mentres que é inferior a cinco no caso de Narón (4,7) e de 5,2 puntos en Ferrol.

Se se consideran as opinións das tres institucións consideradas no estudio, o **cadro 2.1.11.** amosa que, con carácter xeral, son os alcaldes/concelleiros os que teñen a visión máis negativa en canto á provisión das instalacións dos municipios, agás no caso das institucións de política pública. Neste último caso os representantes políticos valoran con 7,4 puntos a situación actual das mesmas fronte aos 4,8 puntos do sector empresarial e o 6,1 das asociacións.

As tres institucións teñen unha valoración negativa no caso das infraestruturas de ferrocarril, os centros tecnolóxicos e a conexión cos portos de mar. Pola contra, as tres valoran positivamente a situación das autoestradas e estradas convencionais, polígonos industriais e as infraestruturas medioambientais e de saneamento. ❑