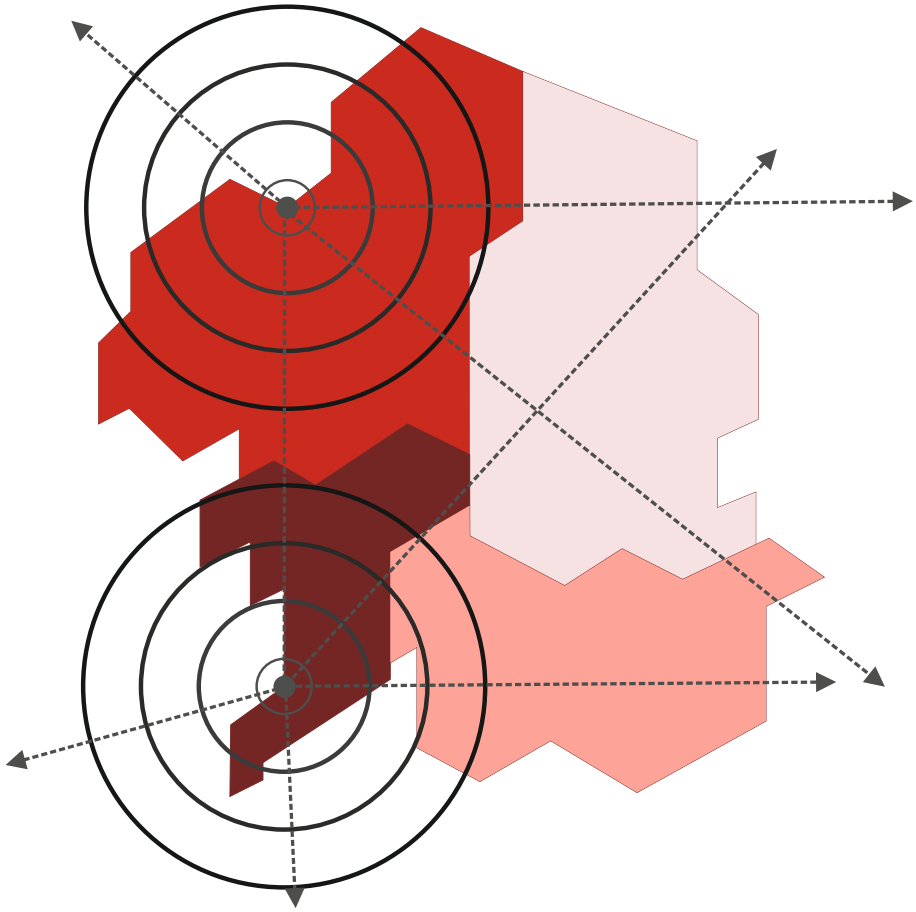
El sistema metropolitano de Galicia

De las Áreas Metropolitanas a las Regiones Urbanas

Andrés Precedo Ledo
Alberto Míguez Iglesias



2012

El sistema metropolitano de Galicia

De las áreas metropolitanas a las regiones urbanas

Andrés Precedo Ledo
Alberto Míguez Iglesias
USC

Estudio financiado por la Consellería de Presidencia de la Xunta de Galicia y la Universidad de Santiago de Compostela. 2010

Precedo Ledo, Andrés

El sistema metropolitano de Galicia [Recurso electrónico]: de las áreas metropolitanas a las regiones urbanas / Andrés Precedo Ledo, Alberto Míguez Iglesias. – Santiago de Compostela : Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 2012
719 p.
1. Áreas metropolitanas – Galicia 2. I. Míguez Iglesias, Alberto II. Universidade de Santiago de Compostela. Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, ed.

911.375(461.1)
338.1(461.1)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

This work is under a Creative Commons BY-NC-SA 3.0 license.
Any form of reproduction, distribution, public communication or transformation of this work not included under the Creative Commons BY-NC-SA 3.0 license can only be carried out with the express authorization of the proprietors, save where otherwise provided by the law.
You can access the full text of the license by clicking on the following link:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0.
Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra no incluida en la licencia Creative Commons BY-NC-SA 3.0 solo puede ser realizada con la autorización expresa de los titulares, salvo excepción prevista por la ley.
Puede acceder Vd. al texto completo de la licencia haciendo clic en este enlace:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/legalcode.es

Esta obra atópase baixo unha licenza Creative Commons BY-NC-SA 3.0.
Calquera forma de reprodución, distribución, comunicación pública ou transformación desta obra non incluída na licenza Creative Commons BY-NC-SA 3.0 só pode ser realizada coa autorización expresa dos titulares, agás excepción prevista pola lei.
Pode acceder Vd. ao texto completo da licenza premendo nesta ligazón:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/legalcode.gl

índice

Introducción 17

Capítulo 1. Las Regiones Urbanas: Una nueva geografía urbana de Galicia en el siglo XXI 19

Capítulo 2. Los estudios pioneros en Galicia. 23

Capítulo 3. Las realidades metropolitanas 27

Capítulo 4. Un modelo para la Galicia Urbana del siglo XXI 31

Capítulo 5. Los principios reguladores de una nueva Geografía Urbana Global 35

Capítulo 6. La ordenación de los contenidos 39

Capítulo 7. El modelo estratégico de posicionamiento 45

Las áreas metropolitanas de Galicia ante los nuevos retos

Primera Parte 51

Capítulo 1. Los nuevos escenarios metropolitanos 53

1.1. La nueva conceptualización teórica del modelo metropolitano: su aplicación a Galicia 54

1.2. La evolución del modelo de gestión de las áreas metropolitanas 64

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.3. Las experiencias de planificación y desarrollo de las áreas metropolitanas 67

1.3.1. El modelo inicial de referencia: las Áreas Metropolitanas y la Regiones Urbanas en EE.UU. 67

1.3.2. La expansión del modelo metropolitano en Europa 71

1.3.3. La experiencia metropolitana en España 74

1.3.4. El proceso de formación de áreas metropolitanas en Galicia..... 79

1.4. La revisión de los contenidos en el nuevo escenario metropolitano 102

1.4.1. El replanteamiento básico de la cuestión metropolitana..... 103

1.4.2. El caso español: la necesidad de una respuesta innovadora a los nuevos retos..... 104

1.5. Conclusión: La necesidad de una revisión estratégica de la "cuestión metropolitana" 109

Capítulo 2. La ciudad metropolitana postindustrial Una reflexión sobre el futuro de las áreas metropolitanas gallegas.....113

2.1. De la metrópoli industrial a la postindustrial: la fase transicional.....116

2.2. El nuevo rango metropolitano de las ciudades intermedias: el caso de las áreas metropolitanas de Galicia 121

Capítulo 3. La tercera metropolización: una mirada a la ciudad metropolitana del siglo XXI..... 127

3.1. El programa para la ciudad metropolitana del S. XXI 128

3.1.1. Nuevos conceptos y nuevos modelos de desarrollo territorial policéntrico 128

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1.2 Las nuevas tendencias urbanísticas 132

3.1.3. Un programa de sostenibilidad para el diseño de las nuevas áreas metropolitanas 136

3.1.4. Una nueva ordenación del territorio anticipativa para Galicia..... 138

3.1.5. El nuevo sistema de factores competitivos y de posicionamiento asociados a la metropolización. 140

3.2. La evolución de las políticas urbanas en las ciudades metropolitanas 143

3.2.1. La aplicación a las regiones metropolitanas en Galicia..... 149

La competitividad de las áreas metropolitanas de Galicia en el nuevo espacio urbano europeo

Segunda Parte..... 153

Capítulo 1. El nuevo escenario de competitividad y posicionamiento: grandes metrópolis, regiones urbanas y ciudades medias globales 159

1.1. La concentración del dinamismo económico en las grandes metrópolis. 161

1.2. Nuevas estrategias territoriales para nuevas realidades urbanas: las regiones urbanas policéntricas..... 166

1.2.1. Las regiones urbanas como espacios de competitividad..... 167

1.2.2. Los modelos de organización de las regiones urbanas..... 171

1.2.3. Una estrategia política para la puesta en marcha de regiones urbanas..... 174

Capítulo 2. Una revisión de las propuestas europeas relativas a la constitución de los nuevos polos metropolitanos 179

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.1. La aplicación a Galicia de las directrices europeas para crear regiones urbanas como espacios de competitividad 179

2.2. El posicionamiento en el nuevo sistema urbano europeo. Una oportunidad estratégica para Galicia 184

2.2.1. El nuevo marco territorial europeo: las nuevas estrategias urbanas..... 185

2.2.2. El policentrismo en las directrices territoriales europeas: las regiones urbanas y los clústers de ciudades..... 188

2.2.3. Las nuevas estrategias urbanas de competitividad . 190

2.3. Los Polos metropolitanos de atractividad 194

2.4. La ordenación territorial de las regiones urbanas..... 197

2.5. La aplicación a Galicia del modelo de las regiones urbanas 199

2.6. La construcción de regiones metropolitanas en Galicia: una opción estratégica de futuro..... 202

2.7. Las oportunidades estratégicas del sistema metropolitano de Galicia 217

Capítulo 3. El modelo de competitividad global de las áreas metropolitanas intermedias: la visión estratégica 223

3.1. Una visión estratégica inicial..... 227

3.2. Las oportunidades percibidas 229

Capítulo 4. El potencial de internacionalización: la evaluación empírica del nivel de internacionalización de las áreas metropolitanas gallegas..... 245

4.1. ¿Pueden aspirar las áreas metropolitanas de Galicia a posicionarse como internacionales? Los perfiles metropolitanos de internacionalización 246

4.2. El Perfil de posicionamiento internacional de La Coruña 253

4.3. El Perfil de posicionamiento de Vigo 258

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.4. La estrategia de internacionalización..... 263

Capítulo 5. Los entornos urbanos exteriores de competitividad para las áreas metropolitanas de Galicia..... 267

5.1. La evaluación de la competitividad en el sistema urbano europeo: determinar la masa crítica de competitividad..... 270

5.2. El sistema metropolitano del arco atlántico: un entorno de referencia para las ciudades gallegas 278

5.3. El posicionamiento de las AA.MM. de Galicia en el sistema metropolitano español..... 291

5.3.1. La jerarquía urbana funcional..... 292

5.3.2. La cuota de mercado..... 295

5.3.3. La centralidad urbana..... 298

5.3.4. La estructura económica sectorial..... 303

5.3.5. Otras clasificaciones..... 308

5.4. La estrategia de competitividad metropolitana 311

5.4.1. El posicionamiento de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo.....311

5.4.2. El modelo de posicionamiento metropolitano de Galicia..... 314

Capítulo 6. El potencial de innovación: las políticas urbanas 317

6.1. El modelo teórico: La ciudad innovadora..... 318

6.1.1. El modelo de primera generación: el cambio estructural..... 319

6.1.2. El modelo de segunda generación: aportar valor..... 326

6.2. Bases para la evaluación de las políticas urbanas: su aplicación a las áreas metropolitanas de Galicia..... 331

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6.2.1. Los criterios empíricos de evaluación 332

6.2.2. Políticas urbanas e innovación en las áreas metropolitanas de Galicia..... 334

6.2.3. La estrategia de innovación en el área metropolitano de La Coruña-Ferrol 338

6.2.4. La estrategia de innovación en el área metropolitana de Vigo-Pontevedra..... 348

6.3. La evaluación del nivel de innovación del sistema metropolitano de Galicia 362

6.3.1. El retroceso del impulso innovador inicial 362

6.3.2. Los ejes preferenciales..... 364

6.3.3. Los ejes deficitarios 368

6.3.4. La estrategia final de innovación de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo 373

6.3.4.1. La estrategia general de innovación 376

6.3.4.2. Las áreas metropolitanas de Galicia deben competir en calidad..... 383

La constitución y funciones de los gobiernos metropolitanos

Tercera Parte 387

Capítulo 1. El gobierno metropolitano: nuevos retos y nuevas realidades 389

1.1. Los nuevos retos de gestión y gobernabilidad..... 391

1.1.1. La triple dimensión de la organización espacial..... 391

1.1.2. Nuevos desafíos para la gobernanza: concertación social y redes de cooperación 392

1.1.3. La constitución de las áreas metropolitanas: la metropolización flexible y la coordinación 397

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.2. Las tensiones políticas en la constitución de las áreas metropolitanas 400

1.2.1. La definición espacial. 400

1.2.2. El papel de la cultura local en la formación de la identidad local. 402

1.2.3. La función de las instituciones 402

1.2.4. La ubicación del liderazgo. 404

1.2.5. La fragmentación urbanística y funcional de los espacios metropolitanos 406

1.3. La constitución y el funcionamiento de los entes metropolitanos: los nuevos ámbitos de gestión 411

1.3.1. La estructura organizativa 411

1.3.2. Los nuevos ámbitos de gestión 412

1.3.3. Una agenda política para la constitución de las áreas metropolitanas en el nuevo entorno urbano 414

1.3.4. Un esquema transitorio alternativo 417

Capítulo 2. Los modelos de gobiernos metropolitanos 423

2.1. Los modelos generales 424

2.2. Una problemática común 429

2.3 Recomendaciones aplicables a la constitución gobiernos metropolitanos. Un ámbito de reflexión 432

2.3.1. Aspectos generales referidos al modelo administrativo 432

2.3.2. Aspectos generales referidos al modelo de gestión estratégica de la competitividad 433

2.3.3. Sobre la organización funcional 435

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Capítulo 3. Los modelos administrativo-competenciales: las experiencias metropolitanas en Europa y España 443

3.1. Evaluación de los modelos administrativos clásicos en Europa: los gobiernos metropolitanos competenciales 444

3.1.1. Sobre las características dimensionales: marco físico y demográfico 445

3.1.2. Sobre la estructura del gobierno metropolitano 446

3.1.3. La organización administrativa 447

3.1.4. El sistema de financiación 451

3.1.5. Las Haciendas Metropolitanas 455

3.1.6. La estructura organizativa 460

3.1.7. Las condiciones básicas para la operatividad de los gobiernos metropolitanos competenciales 463

3.2. Las experiencias metropolitanas de las ciudades españolas 467

3.2.1. El Área Metropolitana de Madrid 467

3.2.2. El Área Metropolitana de Bilbao 469

3.2.3. El Área Metropolitana de Valencia 469

3.2.4. El Área metropolitana de Barcelona 471

3.2.5. Otras áreas 473

3.2.6. La legislación aplicable en España: un marco incompleto 475

3.2.6.1. Funciones y competencias 480

3.2.6.2. Financiación 483

3.2.6.3. Conclusiones derivadas 487

3.3. Criterios y recomendaciones para la creación de gobiernos metropolitanos competenciales 489

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.3.1. Consideraciones generales 489
3.3.2. En cuanto al dimensionamiento 493
3.3.3. En cuanto a las competencias..... 494
3.3.4. En cuanto a la estructura organizativa 496
3.3.5. En cuanto a la financiación 499
Capítulo 4. El modelo reformista: Hacia una nueva política europea para la gobernanza de las áreas metropolitanas..... 503
4.1. El modelo reformista para la revisión de los gobiernos metropolitanos 505
4.2. La nueva democracia participativa y el déficit democrático de los gobiernos 508
4.3. Las estructuras de cooperación público-privada 510
4.4. Estudio de casos representativos 512
4.4.1. El caso de Nuremberg..... 512
4.4.2. El área metropolitana de Porto..... 517
4.4.3. El caso de Bilbao..... 524
4.4.4. El caso del área metropolitana de Bari 528
Capítulo 5. Propuestas finales para la constitución de los gobiernos metropolitanos..... 531
5.1. Un modelo general de gobierno metropolitano para Galicia. 533
5.2. Recomendaciones de carácter general 536
5.3. Sobre la organización jurídico administrativa 538
5.4. Una opción para un modelo metropolitano dual integrado ... 541
La delimitación de las áreas metropolitanas como espacios dinámicos y complejos
Cuarta Parte 545

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Capítulo 1. La delimitación espacial y los modelos territoriales 549

1.1. Una revisión general de los criterios para la delimitación de las áreas metropolitanas 556

1.1.1. Los criterios para la delimitación y la organización territorial..... 562

1.1.1.1. La aplicación de los criterios básicos de delimitación de las áreas metropolitanas: el referente de Estados Unidos..... 562

1.1.1.2. Las áreas metropolitanas europeas: una referencia para la articulación espacial y funcional 567

1.1.1.3. La delimitación de áreas metropolitanas en España..... 571

1.1.2. Las áreas metropolitanas y la globalización..... 573

1.2. La estructuración territorial de los espacios metropolitanos para su delimitación 580

Capítulo 2. Metodología y criterios para la delimitación del sistema metropolitano de Galicia..... 587

2.1. La metodología utilizada y los ámbitos territoriales 588

2.2. La delimitación final de los espacios metropolitanos. 599

2.2.1. La delimitación de las Áreas Funcionales Urbanas. 599

2.2.2. La delimitación de las áreas metropolitanas de A Coruña y Vigo.....611

2.2.2.1. El área metropolitana de A Coruña 612

2.2.2.2. El Área Metropolitana de Vigo 620

2.2.2.3. Estudio comparativo de las dos áreas metropolitanas 630

2.2.3. La delimitación de las Regiones Urbanas de A Coruña-

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Ferrol y de Vigo-Pontevedra..... 635

2.2.3.1. La delimitación de la región urbana A Coruña-Ferrol..... 635

2.2.3.2. La delimitación de la región urbana Vigo-Pontevedra..... 646

2.2.4. Las tendencias expansivas de los espacios metropolitanos en las regiones urbanas: los espacios tendenciales 660

Algunas reflexiones finales para la adaptación del sistema metropolitano de Galicia al sistema urbano de la globalización.

Epílogo 675

Las Regiones Urbanas: ventajas y desventajas. 679

Los retos para la constitución de las Regiones Urbanas. 691

Las Regiones Urbanas: una oportunidad para la Galicia Urbana del S. XXI. 694

Bibliografía..... 699

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

introducción

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1 Las regiones urbanas: una nueva geografía urbana de Galicia en el siglo XXI

Galicia ha experimentado en los últimos años una aceleración del proceso de urbanización, situándose en una tasa media del 70,5 % (Precedo, A. y Míguez, A. 2008), es decir que las dos terceras partes de la población gallega vive en espacios urbanos. Este hecho, además de afectar a una gran diversidad de factores sociales y económicos, ha tenido un impacto directo sobre la organización y ordenación del territorio, principalmente porque ese crecimiento de la urbanización ha ido asociado a su expansión desde los municipios urbanos hacia sus periferias, creando áreas urbanas supramunicipales cada vez más extensas, afectadas por lo que se ha dado en llamar por algunos efecto desbordamiento y por otros urbanización difusa o también dispersa, según se enfoque desde la perspectiva urbanística de la ocupación del suelo o se mire desde la estructura del poblamiento resultante. En ambos casos, y sea cual fuere el enfoque adoptado y la opinión que sobre esos fenómenos se tenga, la realidad es que hemos pasado de percibir a nuestras ciudades como

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

espacios urbanos cerrados y compactos, correspondiente cada una a un municipio individual, a considerarlos como espacios urbanos extensos construidos sobre varios municipios. Esto ha traído, como consecuencia, la aparición de nuevos problemas de gestión, de planificación, de gobierno y también de identidad urbana.

El proceso se inició tímidamente en los años setenta y en un principio afectó fundamentalmente a las dos ciudades mayores, es decir A Coruña y Vigo, pero posteriormente se generalizó a la totalidad de nuestras ciudades. Fue también en aquellos años cuando empezó a introducirse en el lenguaje científico y también en el vocabulario mediático, el término de área metropolitana, siguiendo una corriente que treinta años antes se había iniciado en Norteamérica y que poco después empezó a usarse en algunos países europeos, entre ellos España. Fue así como dicho término se incorporó a la planificación regional y a la legislación administrativa. Hoy es un término de uso común, aunque no siempre bien utilizado. También por esos años empezó a difundirse en la literatura científica especializada otro término parecido: la región urbana. Las diferencias iniciales entre ambas denominaciones eran fundamentalmente dimensionales. Este término se aplicó por primera vez en Galicia en un libro que yo mismo publiqué en 1986 titulado “La estructura territorial de Galicia”, ya agotado, y que algo más tarde volví a reiterar en un texto publicado en 1998 sobre la “Geografía Humana de Galicia”.

Después de unos años, tras haberse modificado el contexto geoeconómico internacional, la globalización de la economía y de la sociedad ha generado un nuevo espacio de competitividad para las ciudades. Al

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

igual que ocurre en el ámbito de las organizaciones y de las empresas, la ciudades se ven obligadas a posicionarse como nuevos espacios de atractividad, hacia cuyo objetivo deben dirigir también sus políticas urbanas. Ya no basta con la visión urbanística, ni con la gestión de los servicios al ciudadano, ni con los planes de movilidad, porque, sin olvidar esas necesarias referencias, los gestores de las ciudades del siglo XXI deben esforzarse en diseñar estrategias de planificación y de posicionamiento adecuadas a lo que el nuevo contexto del sistema urbano demanda. Esto resulta especialmente importante para las regiones periféricas y menos avanzadas, como es el caso de Galicia, dado que su futuro dependerá de la capacidad que tengan sus ciudades para convertirse en polos de atractividad en el nuevo sistema mundial de ciudades. Se pudiera pensar que este discurso es exclusivo de las grandes áreas metropolitanas, pero no es así. También las ciudades medias pueden competir, más aún deben hacerlo, porque de no ser así otras ciudades más creativas se anticiparán, lo cual podría significar una pérdida de oportunidades ante su desarrollo futuro. Pero para ello es preciso partir de una masa crítica urbana que muchas veces ninguna ciudad de la región posee en grado suficiente para obtener ventajas competitivas. Para lograrlo la mejor opción es poner en marcha estrategias de cooperación entre ciudades, asociándose las ciudades próximas para coordinarse y competir conjuntamente, mediante la constitución de espacios metropolitanos policéntricos formados por ciudades complementarias de distinto rango.

Fue así como el término de región urbana ha pasado de ser una mera descripción geográfica de una estructura espacial compleja de grandes dimensiones, para convertirse en una estrategia de cooperación

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y de competitividad. Y así ha sido recogido en los documentos orientativos de las políticas urbanas y de ordenación de los territorios emanados de la Unión Europea a partir de 1999. Al día de hoy, el concepto clásico de área metropolitana, va quedando como un ámbito administrativo para la gestión conjunta de los servicios públicos en las áreas urbanas supramunicipales, mientas el término de región urbana, se aplica como un espacio para la planificación estratégica y la ordenación d el territorio desde la perspectiva de la competitividad y el marketing de ciudades, que es lo mismo que decir desde la perspectiva de su posicionamiento global.

En este contexto es en el que debe ser valorado este libro. Por ser el primero que se escribe sobre este tema en Galicia, he optado por incluir un extenso desarrollo teórico, para aportar una visión amplia que ayude a entender el alcance de las propuestas derivadas de la aplicación de la teoría a la realidad de Galicia; y también para dar ideas sobre las cuales el lector pueda construir su propio discurso. Traté por eso de hacer una aportación a la realidad geográfica y urbana de Galicia desde ambos puntos de vista: el teórico y el aplicado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los estudios pioneros en Galicia. 2

En concordancia con lo que acabo de decir, y además de lo dicho, el contenido responde también a las premisas sobre las que se estableció un convenio firmado entre la Consellería de Presidencia y la Universidad de Santiago de Compostela, que fueron las siguientes: efectuar propuestas para crear áreas metropolitanas entendidas como espacios funcionales de competitividad y no solo como entes metropolitanas administrativos; justificar las ventajas que la estrategia de las regiones urbanas pudiera tener para el posicionamiento de las ciudades gallegas en el sistema de ciudades que surgió de la globalización, y proponer una delimitación de las regiones urbanas en el área Vigo-Pontevedra y en la de A Coruña-Ferrol. Asimismo, se planteaba la elaboración de propuestas sobre los modelos de gobierno a partir del estudio de la gobernanza de las áreas metropolitanas europeas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En consecuencia, este libro obedece a esa doble motivación. Por un lado proporcionar un marco teórico de reflexión sobre las estrategias urbanas de Galicia desde una perspectiva global; y, por otro, examinar las diferentes ideas para la constitución de espacios metropolitanos en Galicia, contemplados desde las diferentes visiones posibles.

Pero para dar respuesta a ambas cuestiones era necesario analizar el proceso de metropolización de Galicia. Lo hice adoptando una doble secuencia: el análisis de las diferentes opciones contenidas en los documentos de planificación realizados con anterioridad, y los estudios publicados. Aunque su análisis detallado lo puede encontrar el lector en el apartado correspondiente, ahora voy a enumerar dichas opciones, citándolas según el orden cronológico de aparición. Fueron las siguientes:

1. En el ámbito de la planificación, la primera propuesta correspondió a la creación de dos áreas metropolitanas entre Vigo y Pontevedra y A Coruña-Ferrol. Esta opción tuvo su origen en los documentos de planificación realizados por la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, y se concretó en 1979 en el Plan de Coordinación Territorial de Galicia. Más recientemente, en los primeros estudios y avances de las Directrices de Ordenación Territorial de Galicia se contempló esta misma opción, que, más recientemente quedaría reflejada en el Documento de Avance presentado por el Anterior Gobierno de la Xunta (2009). Actualmente, en el nuevo texto se consideran como regiones urbanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En el ámbito de la gestión administrativa, las aportaciones corresponden a los intentos realizados para la constitución de instrumentos de gestión de las áreas metropolitanas en torno a las dos grandes ciudades: A Coruña y Vigo. La primera de ellas fue la constitución de la Mancomunidad del Área Metropolitana de A Coruña en 1986, y posteriormente la de Vigo en 1993. Más recientemente esta opción bajo la forma jurídica de Consorcio está avanzando en el área coruñesa. En esta misma línea, pero con un objetivo más ambicioso, debe inscribirse la redacción en el año 2005 de un estatuto para el área metropolitana de Vigo, siguiendo las pautas de la ley española y gallega de régimen local, que una vez superados todos los trámites requeridos, por razones políticas quedó pospuesta para su aprobación.

En cuanto a los estudios realizados y publicados, destacaré los que pueden considerarse como pioneros.

1. En primer lugar, el boceto realizado por Fernández Albalat para la Ciudad de las Rías entre A Coruña y Ferrol, en 1968. Fue el primer estudio que concretó la idea de una ciudad nueva formada por la unión entre dos ciudades. Fuera de este caso, cabe mencionar los estudios que yo he publicado sobre la configuración de regiones funcionales urbanas (FUR) o regiones urbanas para A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra. (1986 y 2007), por ser los que introdujeron ese concepto en la geografía urbana y en la ordenación del territorio de Galicia, como antes he dicho. Otros la utilizarían después.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En cuanto a los estudios y propuestas para la conformación de áreas metropolitanas en torno a una de las dos ciudades, debe destacarse el diseño de Antonio Palacios para la creación de la Comarca del Gran Vigo, realizado en 1932. Años después, publiqué dos estudios, editados por Caixa Galicia, sobre las áreas metropolitanas de Vigo (1988) y A Coruña (1999). Más recientemente (2007) otro sobre la constitución del área metropolitana de A Coruña que incluía un diseño urbanístico. Más adelante, el lector podrá encontrar amplia referencia a estas aportaciones.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3 Las realidades metropolitanas

La diferenciación entre área metropolitana y región urbana no debe ser considerada necesariamente como una alternativa, y mucho menos una contradicción, puesto que ambas opciones pueden formar parte de la misma realidad, porque la región urbana permite integrar las áreas metropolitanas y las áreas urbanas en un único esquema funcional y organizativo con finalidades complementarias. Así está haciéndose en metrópolis intermedias europeas, principalmente en Alemania y Francia, donde funcionan ambas realidades para una misma ciudad, estando cada una de ellas dotada de diferentes contenidos en cuanto la organización, gestión y fines. Esta es la línea adoptada en este estudio, aún cuando la falta de coincidencia en la nomenclatura utilizada en los diferentes países, documentos y estudios, a veces no facilita la comprensión de tal complementariedad, ni tampoco la necesaria diferenciación conceptual, espacial y funcional de cada una de las opciones. Ello ha añadido al la cuestión metropolitana una notable confusión terminológica que, a

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

menudo, hace más difícil esa comprensión. Precisamente este es otra de las finalidades que he asignado a este estudio: exponer y explicar la variada nomenclatura existente sobre esta cuestión, pensando siempre en su aplicación a la realidad gallega. Una cuestión que no me parece banal, porque a menudo he constatado que existe una gran confusión conceptual al hablar de estos términos, ocurriendo a veces ocurre que cuando se dice una cosa lo que se entiende es otra diferente. Y así ocurre tanto en los estudios realizados por diferentes profesionales, como en las informaciones mediáticas o en las manifestaciones de los políticos, de ahí que haya traído este tema a la introducción para que quien se adentre en el texto aprehenda el sentido preciso de lo que se dice.

Por otro lado, aun cuando la metropolización es común a todos los países, las finalidades de las políticas aplicadas difieren de unos a otros, por cuanto cada país debe definir cual es el modelo más adecuado a su propia realidad territorial, social y cultural. Sería por lo tanto inadecuado leer este estudio desde la perspectiva única del área metropolitana como una figura administrativa, que no es más que una de sus atribuciones. De hecho, en algunos casos, las áreas metropolitanas están funcionando sin que se hayan creado entes administrativos específicos.

Resumiendo, se pueden diferenciar cuatro concepciones distintas del área metropolitana:

1. El área metropolitana como realidad territorial de carácter geográfico y estadístico, definida por la existencia de una aglomeración supramunicipal y una masa crítica urbana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. El área metropolitana como ente local o como ente jurídico de naturaleza administrativa, cuya finalidad principal es la prestación común de servicios públicos, y cuyos límites suelen coincidir con los de la figura anterior, es decir la aglomeración urbana.

3. El área metropolitana funcional como espacio económico cuya delimitación se basa en los espacios de flujos y que constituye el ámbito específico de la planificación estratégica.

4. La región urbana configurada como un espacio metropolitano de orden superior y de grandes dimensiones demográficas, económicas y espaciales. Se trata de un espacio estratégico de naturaleza asociativa, formado por una o más áreas metropolitanas próximas, y que puede incluir áreas urbanas supramunicipales, pequeñas ciudades y comarcas, configurando un agregado funcional. Su finalidad es construir espacios urbanos competitivos en el contexto del sistema internacional de ciudades y está pensada para la proyección exterior de las áreas metropolitanas intermedias que, mediante asociaciones estratégicas con ciudades próximas, consiguen una masa crítica que aporta a cada una de las ciudades participadas nuevas oportunidades para poner en marcha proyectos de competitividad, innovación y marketing urbano en el nuevo contexto de la economía global.

Independiente de la complejidad de tan variada nomenclatura, y de sus diferentes acepciones, cada ciudad debe reorientar sus modelos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de planificación y de gestión hacia un nuevo entorno urbano más competitivo y sujeto a fuertes incertidumbres. Pero, en cualquier caso, son los espacios urbanos más innovadores, los que ofrecen mayor calidad urbana y paisajística, las dotadas de infraestructuras y recursos humanos adecuados, las que asumen un mayor compromiso ambiental por la sostenibilidad y el cambio climático, y las que han sido capaces de dotarse de un modelo de gestión más eficaz y flexible, los que tendrán más oportunidades para proyectarse al exterior y atraer nuevos inversores, nuevas actividades productivas, más residentes y más visitantes. Para ello el municipio resulta ya una dimensión insuficiente.

Más aún, en el nuevo contexto de crisis estructural, los supuestos anteriores deben incorporar nuevos factores de ajuste para evitar que muchas ciudades puedan convertirse en bolsas de paro y pobreza social, promoviendo para ello un nuevo modelo de gestión y planificación, encaminado a reforzar las sinergias del sector público en cooperación con el sector privado y con la contribución activa del llamado tercer sector, para poner así en funcionamiento toda la potencialidad de la masa crítica urbana. Parece conveniente crear soportes metropolitanos bien dimensionados y diversificados que en si mismos puedan constituir nichos de negocio atractivos para las actividades generadoras de empleo. Y para ello, las áreas metropolitanas gallegas necesitan hacer frente los nuevos retos, para lo cual han de proveerse de organizaciones de gestión y planificación adecuadas. Esta es la filosofía y la motivación que rigen este estudio.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

un modelo para la Galicia urbana del siglo XXI

4

Son cinco las respuestas que con el trabajo que les estoy presentando, espero aportar a los retos urbanos planteados para construir la Galicia Urbana del siglo XXI, siguiendo las pautas que están aplicándose en las sociedades urbanas más avanzadas.

1. En primer lugar, aplicar al sistema urbano de Galicia los criterios y directrices contenidos en la Estrategia Territorial Europea y en los informes sectoriales posteriores relativos al desarrollo del sistema europeo de ciudades, elaborados desde la perspectiva de su internacionalización.

2. En segundo lugar, y como derivación del anterior, estudiar la posibilidad de reforzar la competitividad de las áreas metropolitanas de Galicia en el nuevo contexto europeo y global, proponiendo para ello estrategias funcionales y espaciales para crear nuevos espacios metropolitanos de competitividad, con el

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

fin de superar el vacío existente, ya que en el sistema europeo de metrópolis potenciales, ninguna de las ciudades gallegas figura.

3. Analizar y desarrollar los contenidos de las sucesivas propuestas de Directrices de Ordenación Territorial de Galicia en lo que concierne al sistema metropolitano, y en particular en la delimitación y estructuración territorial y funcional. En la última redacción se ha sustituido el concepto de área metropolitana policéntrica por el de Región Urbana, asumiendo así los esquemas que guiaron este estudio.

4. Aportar opciones a la constitución y gobernanza de las áreas metropolitanas a partir de las experiencias correspondientes a otras ciudades metropolitanas europeas, tanto en lo que concierne al modelo administrativista clásico, como a las nuevas tendencias de lo que hemos denominado modelo administrativo reformista, el actual, prestando especial interés al entorno cercano, tanto español como portugués. En todo caso, se trata de pensar en fórmulas ágiles, flexibles y desburocratizadas, en las que se refuerce el papel de la cooperación público-privada y de la participación ciudadana.

5. Se incorpora también, un análisis comparativo y estratégico para determinar el grado de excelencia e internacionalización que las áreas metropolitanas gallegas han alcanzado en relación con los parámetros cualitativos que se utilizan en este tipo de estudios, con la finalidad de incrementar su competitividad en el nuevo marco de la globalización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Todo lo dicho, se resume en la necesidad que existe en Galicia de promover políticas orientadas a la creación de espacios urbanos innovadores, creativos y de calidad, para incrementar la proyección de las mayores ciudades gallegas en el contexto del nuevo sistema urbano europeo. Estoy seguro que, de este modo, podremos superar las debilidades derivadas de nuestro posicionamiento geográfico periférico con respecto al centro de gravedad europeo, y optimizar las potencialidades que la mundialización de la economía ofrece a los territorios locales, en particular a las áreas metropolitanas más competitivas e innovadoras.

Las ideas están claras y bien prefiguradas, como en anteriores ocasiones ha ocurrido, pero la experiencia nos enseña una y otra vez como en Galicia las ideas han ido muy por delante de la acción de los gestores.¿Cómo hubiera sido la metrópoli viguesa actual si se hubieran aplicado las ideas de Antonio Palacios? ¿Cómo hubiera sido la Metrópoli Ártabra si se hubieran adoptado las ideas de la Ciudad de las Rías? Desde el siglo XIX los pensadores gallegos han ido por delante en su manera de concebir a Galicia, pero casi siempre sus propuestas quedaron en eso, en ideas. Sería lástima que una vez más la falta de visión, o la cortedad de la misma, impidiera que las mayores ciudades pudieran aportar al futuro todo el potencial que encierran. Pero, nadie piense, al leer estas líneas, que lo que aquí se contiene pretende dar una solución única; tan solo quiero poner en el papel ideas y argumentos para la reflexión y el debate, pero no para un desencuentro de opiniones superficiales sino para un encuentro de opiniones fundamentadas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los principios reguladores de una nueva geografía urbana global

5

Estamos en un mundo cada vez más globalizado en el que los hilos de las decisiones se mueven desde unos contados centros de decisión, situados en las llamadas ciudades globales, en el seno de una geografía urbana que se debe dibujar con una perspectiva mundial. En contraste, muchas veces se analizan las realidades regionales como si se tratara de un espacio cerrado que puede planificarse como si de una realidad autónoma se tratara. Lo mejor es combinar la visión endógena con la exógena, porque ni debemos caer en el papanatismo de imitar lo que se hace en otras latitudes, ni tampoco limitarnos a seguir pensando desde muestro pasado rural proyectándolo hacia el presente como si de un sistema continuo se tratara. Por eso lo más adecuado es valorar nuestros recursos y nuestras realidades desde dentro, pero al mismo tiempo pensando en ellas desde una visión abierta y universal. Todo ello lo resumo en los siguientes principios que guiaran la redacción de este texto:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Crear áreas metropolitanas entendidas como espacios internacionales de competitividad, pero cuya constitución debe orientarse hacia el reforzamiento de fórmulas de cooperación de carácter asociativo superadoras de las visiones fragmentadas y localistas que nacen a menudo desde cada uno de los municipios y de las propias ciudades

2. Cada región requiere soluciones específicas, atendiendo a sus particularidades diferenciales pero también aportando fórmulas que, en lugar de encerrarse en la solución a corto plazo de problemas locales, se abran hacia objetivos globales.

3. Partir de la justificación teórica y práctica de que en el nuevo espacio urbano global, el posicionamiento de las ciudades gallegas requiere una estrategia de promoción que esté basada en la optimización de las ventajas comparativas que cada una posee, y que se derivan de su potencial endógeno. Así podremos combinar la valorización y potenciación de nuestras identidades territoriales con la programación de acciones orientadas a acrecentar la calidad de vida, la innovación y la creatividad social, puesto que las ciudades metropolitanas deben preparase para jugar el papel que les corresponde: conectar la red urbanas regional con el sistema internacional de ciudades. De no ser así la metropolización, en lugar de concebirse desde una visión de cambio estructural, no dejaría de ser más que una fórmula, más o menos acertada, para resolver problemas de gestión a corto plazo. Y habríamos perdido una oportunidad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. Asumir que la delimitación de las áreas metropolitanas debe ser flexible y abierta, evitando rigideces funcionales y espaciales innecesarias, que puedan crear en el futuro barreras a la estructuración de los espacios metropolitanos como subsistemas económicos y espaciales equilibrados y de desarrollo sostenible,. Bajo estas premisas hemos realizado la delimitación actual y tendencial de las áreas metropolitanas de Vigo y A Coruña consideradas de manera individual, así como de las áreas urbanas de Ferrol y Pontevedra, todas ellas comprendidas dentro de las Regiones Urbanas Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, o si se quiere de la Región Urbana Ártabra y de la Región Urbana de las Rías Baixas, tal como en las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia se denominan.

5. Todas ellas, más el Área Urbana de Santiago, configuran el Corredor Metropolitano Atlántico, el cual a su vez, conecta con la Región Urbana de Porto-Braga-Guimaraes. Pasaríamos entonces a un nuevo escenario, que tal vez sería el más adecuado para constituir un nuevo polígono metropolitano de los que la Unión Europea propugna. Son diferentes escalas geográficas, susceptibles de individuación pero también de agregación, según sean los objetivos que en cada caso se planteen. En cualquier caso, cada una de las Regiones Urbanas deben ser competitivas en función de su potencial endógeno y su capacidad de proyectar sus fortalezas hacia el exterior.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6. Afirmar el principio de cohesión territorial frente al individualismo localista actual. Esto requiere el desarrollado de diferentes fórmulas de coordinación, debiendo ser el policentrismo el principio que debe regular el modelo de estructuración territorial y de relación intermunicipal e interurbana. Dos principios reguladores, la cohesión territorial y el policentrismo, que deben ir asociados, para evitar que los nuevos espacios metropolitanos reproduzcan en su interior las desigualdades territoriales presentes en otros ámbitos espaciales, buscando así fórmulas intermedias de compatibilización entre la concentración, la compactación y la dispersión.

7. Una geografía urbana voluntaria, construida sobre la cooperación social e institucional y el asociacionismo territorial, y entendida como un estado de equilibrio en el que todos participan y en el que cada ciudad desarrolle sus oportunidades sin competir entre sí, reforzando de este modo las complementariedades y minimizando las duplicaciones más allá de lo que sea necesario.

Estos principios regulan todo el pensamiento teórico y las propuestas que en este estudio se incluyen y que, de una manera resumida, expondré a continuación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La ordenación de los contenidos 6

Estamos, sin duda, ante un texto muy extenso, y tan árido como lo son siempre los estudios de este tipo, razones ambas que animan más a visualizar los contenidos que a adentrarse en ellos. Pero no se preocupe el lector, porque voy a resumirle ahora cada una de las cinco partes en que se divide el estudio. Cada una va precedida de un marco teórico justificativo.

En la Primera Parte, en su inicio, se ofrece una visión general acerca de la formación y evolución de las áreas metropolitanas en el mundo occidental y, los diferentes modelos metropolitanos que han ido surgiendo, tanto desde el punto de vista espacial y funcional, como desde la perspectiva de la gestión y las fórmulas de gobierno, incluyendo las contribuciones a la formación del sistema metropolitano en España y en Galicia. Se incluye también un amplio análisis teórico de la evolución de los modelos de desarrollo urbano y del funcionamiento de las ciudades postindustriales, así como su plasmación en la nueva

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

estructuración territorial de las áreas metropolitanas europeas. Siguiendo esta línea argumental, me pareció oportuno explicar la diferenciación existente entre las tres fases o ciclos de la metropolización: la primera corresponde a las áreas metropolitanas de la fase industrial, la segunda a la ciudad metropolitana postindustrial, y la tercera a la globalización. En cada una se describen las variaciones en el tiempo y en el espacio de sus principales características geográficas y económicas También se indaga en cada caso la búsqueda de respuestas a los nuevos retos que en cada momento se plantearon, y, de este modo, poder evaluar los posibles impactos de la de la globalización en los modelos anteriores y. como consecuencia, en los nuevos espacios metropolitanos. Esta evolución dio lugar a una nueva conceptualización de las ciudades y a una trasformación de la filosofía que inspira los modelos de intervención urbana, y que se sintetiza en los que podríamos ya denominar la historia de la metropolización como respuesta a lo ciclos económicos y a la evolución del pensamiento y de los estilos de vida en la sociedad occidental.

En la Segunda Parte el objetivo es anticipar las políticas urbanas que deben aplicar las ciudades metropolitanas de Galicia para convertirse en polos internacionales de competitividad e innovación. Por eso hemos ido entrelazando los aspectos teóricos generales con las características de nuestra geografía local, intentado así facilitar que el lector pueda hacer su propia trasposición desde el ámbito internacional al de Galicia. Con esta finalidad, y aplicando las ideas anteriores, se estudian las posibles estrategias de posicionamiento de las áreas metropolitanas gallegas en los nuevos entornos urbanos de competitividad. Primero, se analizan

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

empíricamente el potencial de internacionalización y el nivel de innovación de las áreas metropolitanas de Galicia en el contexto de las ciudades metropolitanas europeas y españolas. Desde este nuevo marco teórico, se hace una valoración de las oportunidades que tienen las ciudades metropolitanas intermedias, como las gallegas, y en particular las situadas en regiones periféricas con respecto al Pentágono Europeo.

Actualmente, la megalópolis europea aglutina una elevada proporción de la población, de la actividad económica, del capital financiero, de la innovación y de los recursos humanos más cualificados, siendo por ello el principal espacio europeo de competitividad global. Pero, como dicen los documentos comunitarios, Europa debe caminar hacia una descentralización de sus espacios de competitividad, creando nuevos polos en las regiones situadas fuera del Pentágono.

En esta nueva geografía urbana, la geografía de la competitividad, las regiones como Galicia precisan articular nuevos proyectos metropolitanos que puedan dar lugar a nuevos polos de competitividad en el nuevo escenario urbano. Más aún, en las regiones con sistemas urbanos policéntricos, es decir aquellos donde no hay una ciudad dominante sino que son varias las que componen el sistema urbano, como es el caso de Galicia, las estrategias de competitividad territorial apuntan hacia nuevas formas de cooperación y asociación entre las ciudades, para optimizar las complementariedades y los potenciales urbanos acumulados, como reiteradamente he dicho. No se trata de volver a la concentración de todas las funciones urbanas en una sola ciudad, sino de distribuirlas entre cada una de acuerdo con lo que cada una puede aportar. Pero este

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

planteamiento asociativo requiere evaluar, aunque sea cualitativamente, el grado de competitividad de nuestras actuales ciudades metropolitanas desde un triple punto de vista: la calidad urbana, la internacionalización y su perfil innovador. Se trata, por tanto, de analizar las posibles propuestas operativas sobre las que articular un sistema metropolitano gallego que responda a los nuevos requerimientos y que contribuya a mejorar la integración de Galicia en los niveles urbanos que lideran el desarrollo europeo, aprovechando las oportunidades asociadas a la fachada atlántica peninsular.

Todo ese análisis se hizo desde una perspectiva territorial encaminada a generar nuevos modelos, que permitan combinar las tendencias de crecimiento con la sostenibilidad territorial y ambiental, con el equilibrio territorial, y con la búsqueda de nuevas formas de relación entre lo urbano y lo rural, ciñéndonos al interior de los nuevos espacios metropolitanos, con el fin de modelizar la estructuración territorial y funcional de las Regiones Urbanas en la Galicia del futuro.

En la Tercera Parte, damos una respuesta a la búsqueda de las modalidades de gobierno más adecuadas, a nuestro juicio, para esa nueva realidad que es la Galicia metropolitana. Para ello, hemos centrado el objeto de estudio en las formas de gobernabilidad y gobernanza de las áreas metropolitanas Se presta especial atención a la experiencia europea, y, más particularmente, a la evaluación de los resultados obtenidos en la aplicación de las fórmulas de gobierno metropolitano, diferenciando entre el modelo administrativo inicial o clásico y el modelo que hemos denominado reformista. Particular atención se presta, como

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

había anticipado, a la evolución de las áreas metropolitanas españolas y portuguesas, por ser estos los ámbitos de referencia más próximos para Galicia. De su estudio se desprenden interesantes conclusiones y recomendaciones.

Llegamos a la Cuarta Parte. Está dedicada al estudio del efecto que el proceso de urbanización ha tenido en el entorno de las áreas metropolitanas y urbanas incluidas en las regiones urbanas. Para ello, y en base a criterios objetivos, se explica como ha ido ampliándose la delimitación de los espacios urbanos, según indicadores demográficos, socioeconómicos y gravitacionales, incluyendo las diferentes áreas de cooperación territorial derivadas de las mancomunidades, consorcios y comarcas y otras figuras jurídicas existentes. A estos efectos se diferencian y se delimitan los siguientes niveles: las áreas urbanas, las aglomeraciones urbanas, las áreas metropolitanas, las áreas funcionales urbanas y las regiones urbanas. Cada una de ellas se presenta bajo una doble perspectiva: la actual o estructural y la tendencial o prospectiva. La intención fue señalar las principales tendencias de expansión detectadas, y que pueden ser de utilidad para prever el futuro de nuestras áreas metropolitanas.

En la Quinta Parte, una vez efectuadas las propuestas de delimitación de las regiones urbanas, se añade un estudio urbanístico territorial basado en el análisis de las infraestructuras urbanas y de los niveles de dotación infraestructural de los espacios afectados por el desbordamiento y difusión de la urbanización hacia las periferias metropolitanas y urbanas, y también hacia los espacios intermedios que hacen de soldadura. Asimismo, se

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

trata el problema del transporte, de la movilidad y de la accesibilidad metropolitana, y su papel determinante para hacer viable la organización de las futuras regiones urbanas.

Si después de leer este resumen de los contenidos, quien esto haga siga interesado en adentrarse en ellos, he dispuesto un sistema que pretende facilitar su lectura: he destacado las conclusiones empleando una letra de mayor grosor. Así será menos pesado hacer una lectura abreviada sin perder lo esencial de los resultados.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El modelo estratégico de posicionamiento

7

Para articular los objetivos, los principios reguladores y los contenidos y enunciados, era necesario establecer una metodología integradora, de naturaleza territorial y con una perspectiva estratégica. Un modelo pensado para guiar el diseño de nuevos espacios metropolitanos dotados de elevado atractivo, y para optimizar el potencial económico, medioambiental y de calidad de vida que las áreas metropolitanas del S. XXI deben ofrecer. El objetivo es que las Regiones Urbanas de Galicia, proyectando convenientemente sus potencialidades, puedan operar con éxito en un entorno urbano exterior cada vez más complejo.

Para lograrlo, establecí previamente cuales debían ser los factores principales, y después compuse una metodología integradora de los mismos. He intentado, asimismo, encajar armónicamente los modelos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

clásicos de ordenación territorial, de planificación estratégica operacional y de marketing urbano, situando el marketing estratégico en el principio del proceso, por cuanto los principios reguladores y los objetivos generales están orientados al posicionamiento exterior, es decir a la promoción exterior del potencial metropolitano de Galicia. Este modelo de análisis puede encuadrarse en el tipo de "City Strategy", es decir el desarrollo de propuestas estratégicas pensadas para gestionar las ciudades con un objetivo realista y, a la vez, de futuro, que debe reunir las siguientes condiciones:

1. Un modelo de ciudad ambicioso y compartido, basado en los recursos ya existentes en cada una.

2. Un modelo metropolitano equilibrado, basado en la constitución de ciudades policéntricas articuladas por redes de infraestructuras, de equipamientos y de centros que permita armonizar las relaciones entre las actuales ciudades y los municipios periféricos, creando espacios accesibles para la movilidad de personas, de productos, de la información y de la innovación.

3. Una perspectiva de proyección exterior basada en un plan de marketing operativo, para la gestión de los recursos estratégicos.

4. Una planificación simultanea en el tiempo y en el espacio de los sistemas de transporte y de la producción de suelo urbano para

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

ordenar el crecimiento urbano y reducir el consumo excesivo de suelo, de energía y de tiempo y así incrementar la sostenibilidad territorial.

5. La existencia de una red urbana sustentadora de las dotaciones, equipamientos y servicios necesarios para la población residente y para los visitantes y adaptada a un urbanismo ecológico y de calidad.

6. Una fórmula de gestión unificada y eficiente, a partir de la cooperación público-privado y la participación ciudadana activa, y capaz de sustituir la burocratización actual por las ventajas y oportunidades que las nuevas tecnologías ofrecen.

7. Disponer de fuentes de financiación pública (europea, estatal, regional y local) y privada (esponsorizaciones, fundaciones) y mixtas.

Todo este conjunto de factores y requisitos quedan comprendidas dentro del modelo metropolitano estratégico que a estos efectos he construido, y que se representa a continuación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

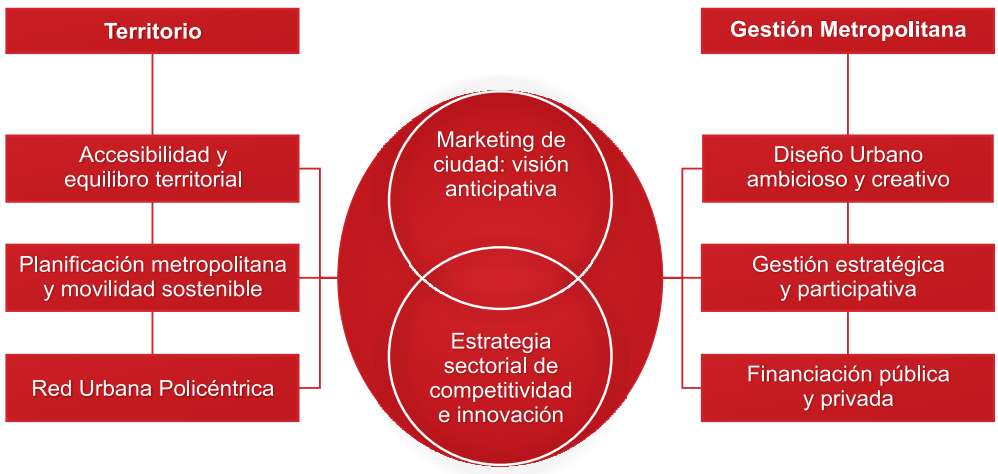


Figura 1: El modelo metropolitano estratégico (Metropolitan City Strategy) según A. Precedo

No son más que un acopio de ideas, pero creo que, aportan un marco útil para la reflexión y para la planificación, del cual se puedan extraer iniciativas innovadoras que permitan avanzar en el difícil camino que a Galicia, como a las demás regiones, le toca emprender, para que sus ciudades puedan seguir siendo el motor de su desarrollo, como hasta ahora ha venido ocurriendo. El futuro de Galicia será lo que sus mayores ciudades sean.

En Santiago de Compostela a 30 de junio de 2010.

Andrés Precedo Ledo.

Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Santiago de Compostela.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Primera parte

Las áreas metropolitanas de Galicia ante los nuevos retos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1 Los nuevos escenarios metropolitanos

En las últimas décadas la mayoría de las ciudades han experimentado, como anteriormente hemos dicho, una fuerte expansión de su crecimiento desde el centro urbano inicial hacia desarrollos periféricos cada vez más abiertos, más difusos y también más fragmentados desde el punto de vista institucional y social. En Galicia, aunque ese efecto difusor se ha producido en la mayoría de las ciudades, donde ha tenido un desarrollo propiamente metropolitano fue en los entornos de La Coruña y Vigo; en la primera propiciado por la reducida extensión del término municipal de la ciudad; y, en la segunda, por la descentralización industrial iniciada en los años setenta y por la densificación del continuo litoral de urbanización difusa, que caracteriza a las Rías Baixas donde la ciudad se asienta. En ambos casos ya en los años noventa este fenómeno se había consolidado, tal como habíamos constatado en los estudios entonces realizados (Precedo, A. 1989 y 1990)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1. La nueva conceptualización teórica del modelo metropolitano: su aplicación a Galicia

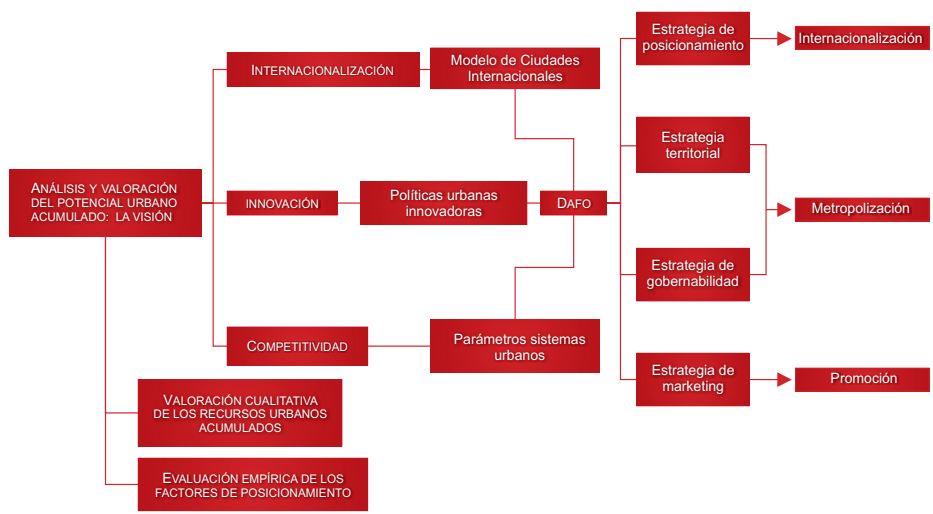
Entre los muchos problemas que este modelo urbano de crecimiento espacial ha planteado, uno muy importante es la necesidad de integrar las nuevas áreas urbanas supramunicipales en un proyecto unificado de ciudad metropolitana, capaz de aunar la heterogeneidad funcional, espacial y administrativa en una estructura coherente, y con capacidad de articulación del nuevo tejido urbano y del sistema productivo local. Una construcción metropolitana de este tipo constituye, por otra parte, el punto de partida para proyectar nuestras mayores ciudades hacia el exterior, y así poder posicionarse adecuadamente en el nuevo sistema urbano global.

El escaso éxito que el modelo administrativo inicial había tenido, como explicaremos en su momento, nos llevó a pensar que este no era el camino adecuado, y que necesitábamos un nuevo modelo. Estamos, por tanto, ante un reto de planificación y gobernabilidad o gobernanza que requiere respuestas innovadoras, y que tras las experiencias anteriores, "no tiene por qué implicar más burocracia, sino la simplificación y coordinación de las intervenciones" (F. Rodríguez, 2004). Necesitamos, por tanto, instrumentos más flexibles, y la aplicación de fórmulas de cooperación entre los agentes públicos y privados, y entre estos y los ciudadanos, creando un espacio común de encuentro. Es en ese nuevo entorno participativo, en el que surjirán las iniciativas necesarias para la gestión estratégica de la ciudad y especialmente para que, mediante el consenso o el pacto social, se

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

pueda alcanzar una visión y un compromiso de conjunto que encauce la construcción del nuevo proyecto de ciudad metropolitana, entendida como una nueva identidad geográfica y social. Pensamos en un proyecto común para avanzar en innovación, competitividad, sostenibilidad y participación, así como para proyectarse al exterior mediante un nuevo posicionamiento en el sistema global de ciudades. Este enunciado resume los objetivos principales del modelo estratégico de posicionamiento que ya habíamos aplicado anteriormente al estudio del área metropolitana de La Coruña (Precedo, A. 2007), basándonos en estudios teóricos anteriores (Precedo, A. 1996).

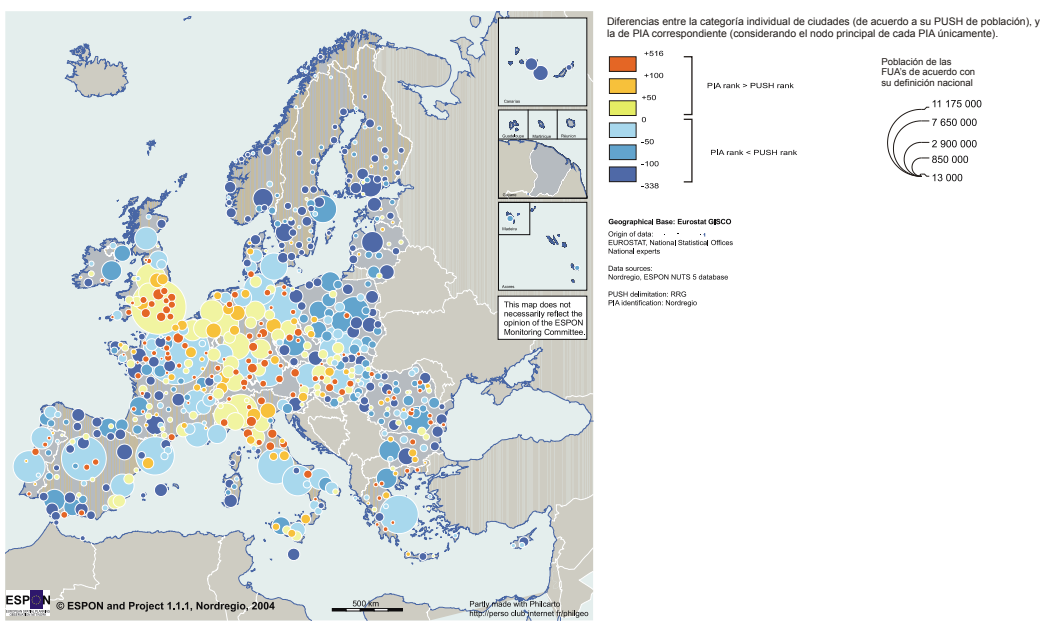
Figura 2: El modelo estratégico de posicionamiento



La aplicación al proyecto de ciudad metropolitana que presentamos de los principios que inspiran este modelo lo completamos con los que regulan la ordenación territorial de la Unión Europea, y que están recogidos en el documento que resumen las directrices de la ordenación

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

territorial en Europa (Estrategia Territorial Europea), al cual añadimos las recomendaciones contenidas en otro documento posterior de evaluación de dichas políticas (Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial, 2004). Precisamente fue en este último donde encontramos una declaración que, coincidiendo con nuestro modelo, constituye en si misma una propuesta de correcta aplicación al caso de las áreas metropolitanas de Galicia y que dá una posible respuesta al reto más arriba planteado. Dice así: “un objetivo prioritario para las regiones europeas es construir sobre las áreas metropolitanas intermedias polos de desarrollo metropolitanos (PIA), que sean una alternativa a las grandes metrópolis y a las ciudades capitales de la Unión Europea”.



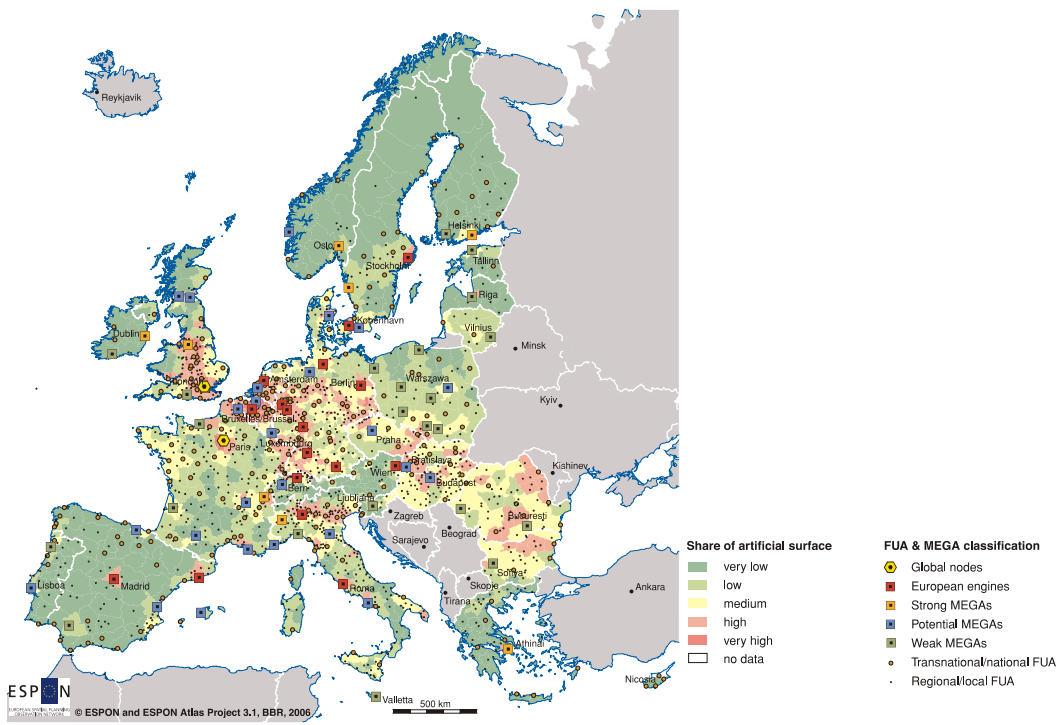
Mapa 1: El efecto de las estrategias de policentrismo regional aplicadas en: la comparación de la clasificación europea de ciudades y la de sus respectivos PIA

Fuente: Espon and Project.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El mismo texto añade: “en las regiones periféricas existen ciudades competitivas pero que están aisladas de sus entornos geográficos y no integradas en los sistemas urbanos”, en contraste con las 45 metrópolis potenciales identificadas, de las cuales, se dice que “con políticas adecuadas, podrían convertirse en polos de desarrollo e innovación sostenibles y con ello contribuir al policentrismo europeo. Centros metropolitanos que al estar rodeados de zonas urbanas podrían llegar a constituir el motor económico de las regiones respectivas”, principalmente desde el punto de vista del potencial de competitividad.

Mapa 2: Áreas Urbanas europeas



Fuente: Espon Atlas Project 3.1. (2006)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Entre los polos metropolitanos seleccionados no estaban ninguna de las ciudades gallegas, como puede verse en el mapa, siendo Oporto y Bilbao las más cercanas. La razón es que ninguna de las dos áreas metropolitanas de Galicia, consideradas por separado, presentan el dimensionamiento demográfico, económico y funcional necesario para asumir la nueva potencialidad requerida y, sin embargo, están ya presentes algunas de las situaciones problemáticas que requieren soluciones metropolitanas, para impedir que la ineficiencia de su funcionamiento les reste competitividad a su posicionamiento en el nuevo mapa europeo de ciudades.

El estudio comparado de los datos de las áreas metropolitanas gallegas en relación con los correspondientes a los polos metropolitanos europeos situados en su entorno próximo de competitividad, nos permiten obtener algunas conclusiones objetivas:

1. **El tamaño demográfico de las ciudades gallegas es más reducido de lo que la masa crítica requiere.**
2. **Los datos demográficos y sociales están en valores normales.**
3. **El mercado laboral presenta una debilidad estructural.**
4. **Las densidades son excesivamente elevadas por el predominio de un crecimiento concentrado, lo que repercute directamente en la pérdida de calidad de vida urbana, e indirectamente en la atractividad de las ciudades.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. El uso del automóvil y los tiempos de desplazamiento diario al trabajo son mayores que lo que corresponde a ciudades de mayor tamaño, lo cual indica una disfuncionalidad.

Tabla 1: El marco de competitividad de las Áreas Metropolitanas de Galicia.

	Vigo	A Coruña	Bilbao	Porto
Demografía				
Total población residente	548.799	358.302	939.994	1.099.040
Evolución de la población en 5 años.	0,18	3,08	1,45	1,00
Tamaño medio de la vivienda	3,08	2,8	2,79	2,84
Porcentaje de casas con una sola persona.	18,34%	20,37%	21,80%	2%
Aspectos sociales				
Precio medio por el m^2 para una casa	890	1164	1698	1200
Porcentaje de vivienda en propiedad	73,5	86,52	87%	63
Aspectos económicos				
Tasa de desempleo	14,70%	11,89%	12%	7%
Tasa de desempleo femenino	18,80%	16,68%	14%	9%
Tasa de actividad	55,30%	54,49%	67%	72%
Renta anual disponible media de la casa (€)	11.523	13.471	14.257	16.939
Medio Ambiente				
Densidad demográfica (residentes por km^2)	385,8	762,34	959	1954
Transportes y viajes				
Porcentaje de viajes al trabajo en coche	55,03%	53,43%	74%	46%
Media de tiempo del viaje al trabajo (mins.)	25,05	24,54	21	27

Fuente: Urban Audit, Anuario socioeconómico de Caixanova 2008.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

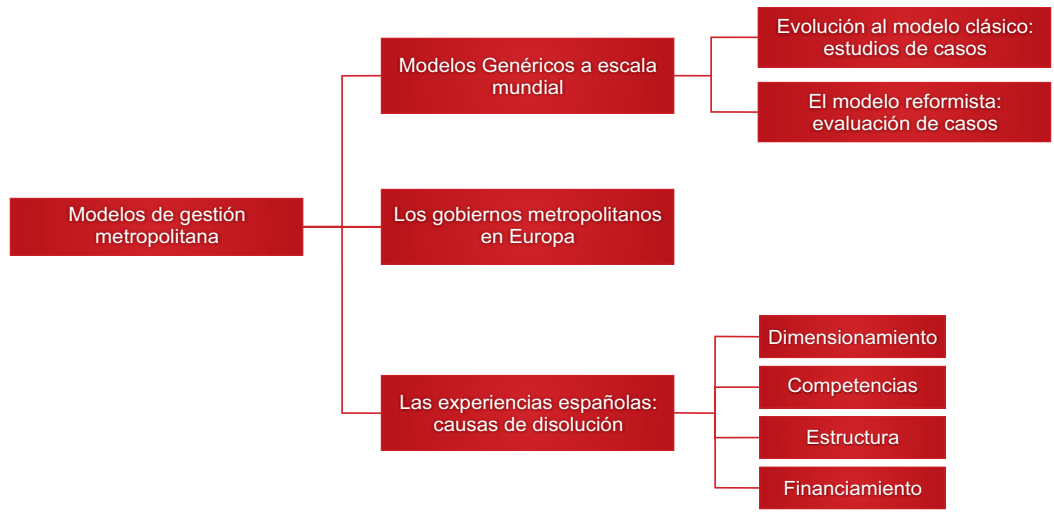
Estas conclusiones son, por si mismas, suficientemente elocuentes como para pensar en la necesidad de arbitrar soluciones efectivas para la regulación de nuestros espacios metropolitanos, sea cual fuere el modelo que se decida aplicar.

En todo caso, para lograr que ciudades intermedias, como son Vigo y A Coruña, superen esas y otras debilidades, y puedan posicionarse en un rango de competitividad superior al actual se requiere, según el documento citado, una coordinación de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial, mediante el establecimiento de "una cooperación a nivel horizontal (entre las políticas) y vertical (entre los protagonistas económicos y sociales y las autoridades de los distintos niveles). Una estrategia pensada para modificar la dimensión territorial, para hacer una planificación conjunta de los nuevos territorios urbanos, y para desarrollar una gestión coordinada de los espacios administrativos organizados en las diferentes escalas existentes".

Esta referencia, teórica y metodológica a la vez, nos sitúa en una óptica radicalmente distinta a la que caracterizaba el modelo administrativo inicial de las áreas metropolitanas, pensado exclusivamente desde la perspectiva de la gestión administrativa de espacios urbanos supramunicipales consolidados, y más orientado a la distribución de competencias y a su financiación que a la competitividad y posicionamiento de las ciudades metropolitanas. Un modelo del s XIX que ha resultado ser excesivamente rígido y burocrático para hacer frente a las demandas de las ciudades en el siglo XXI.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Figura 3: Modelos de gestión metropolitana desde la perspectiva administrativa



En efecto, la propia Ley de Administración Local de Galicia (5/1997) ya citada, en su Título III, Capítulo I referido a la creación de áreas metropolitanas, las define como: "Entidades Locales integradas por los municipios donde existen grandes aglomeraciones urbanas, y cuando entre sus núcleos de población haya vinculaciones económicas y sociales que hagan precisa la planificación conjunta y la coordinación e determinados servicios y obras." Su creación implica la constitución de un nuevo ente local, como órgano de gobierno diferente de lo otros entes locales existentes (municipios y diputaciones) dotado de estructura administrativa propia, y una asignación precisa de límites territoriales, competencias y financiación.

Este párrafo resume la doctrina administrativa clásica, pensada en su momento para dar solución a los problemas relacionados con la gestión de los servicios públicos comunes y para prestación de servicios públicos obligatorios a la población de dichas áreas. Se intentaba también una

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

fórmula que fuera compatible con la autonomía de los poderes locales participantes preexistentes (los municipios). Basta leer este enunciado para comprender que estamos ante una figura administrativa pensada fundamentalmente para gestionar las áreas urbanas supramunicipales en los servicios básicos (agua, saneamiento, residuos, transporte, etc.) pero que difícilmente podría aportar un modelo de gobernanza participativo, desburocratizado, flexible, y ágil. Al no haberlo logrado los entes constituidos fueron disueltos (en España) o sustituidos por otro modelo (en Portugal), para promover nuevas fórmulas basadas en la cooperación, en la coordinación y en la participación, y en las que se aplican tanto fórmulas jurídicas de derecho público como de derecho privado. El caso de la constitución del área metropolitana de Vigo en 2012 no deja de ser una excepcionalidad tan solo justificada por intereses políticos. Más adelante volveremos detenidamente sobre este tema.

En todo caso, lo importante no es el formato sino que el modelo de gestión adoptado se ajuste a la realidad actual de las áreas metropolitanas, entendidas como un sistema urbano policéntrico formado por áreas funcionales urbanas dinámicas y abiertas, que requieren una acción estratégica y una organización participativa para poder posicionarse como áreas metropolitanas competitivas, es decir, dotarlas de un umbral potencial que se ajuste a los polos metropolitanos que el nuevo sistema urbano europeo y global demanda. Una estrategia europea pensada para asegurar el equilibrio regional, y para que las ciudades medias puedan intentar competir con éxito en el nuevo mapa urbano global, dentro del rango que P. Hall denominó ciudades subglobales, como después explicaremos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Por eso, transcurridas más de dos décadas, desde que se inició en Galicia el proceso de metropolización, parece conveniente hacer un esfuerzo de reflexión sobre el futuro de las actuales áreas metropolitanas en el contexto de la globalización y de la sociedad de la información, que aporte nuevos caminos para el siglo XXI. Y esto es lo que aquí nos proponemos, haciendo para ello un repaso de la teoría general aplicada al caso de Galicia. Para estudiar nuevos modelos más acordes con la complejidad del tema.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.2. La evolución del modelo de gestión de las áreas metropolitanas

En el nuevo escenario metropolitano, resulta imprescindible que las regiones periféricas como Galicia, aborden un modelo metropolitano que asuma una visión superadora del concepto administrativo clásico, lo cual no excluye la posibilidad de aplicar instrumentos jurídicos para la gestión de los servicios públicos comunes a todos los ciudadanos de las áreas urbanas, como los consorcios intermunicipales, pero sin reducir la cuestión metropolitana a una debate sobre una determinada estructura burocrática, cuya existencia no ha sido, en la mayor parte de los casos, suficiente ni eficaz para resolver los fines que inicialmente se le asignaban, y menos aún para abordar un contexto como el actual que, necesariamente, habrá de abrirse a una democracia participativa, a una profesionalización de la gestión de las ciudades, a una cooperación del sector público y del privado, y a la presencia activa del tercer sector, como antes hemos dicho.

Estamos, por tanto, ante una nueva perspectiva del hecho metropolitano y ante una oportunidad para dotar a las dos principales aglomeraciones metropolitanas gallegas, y a Galicia en general, de ese umbral de competitividad, de innovación, de internacionalización y de democratización que los nuevos polos metropolitanos requieren.

La aplicación de los principios teóricos a la gestión de las áreas metropolitanas ha seguido un largo y complejo itinerario, hasta llegar al

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

escenario actual. Desde una perspectiva general se puede establecer una secuencia evolutiva del modelo de gestión metropolitana. Consta de cinco etapas, cada una con su modelo.

1. El inicio del propio concepto esta relacionado con la agregación territorial con fines estadísticos y de planificación territorial. Lo denominamos el modelo estadístico-territorial. Se puede situar en la mitad el S. XX.
2. La planificación de las infraestructuras generales, del transporte, los usos del suelo y la vivienda componen las bases del modelo de planificación física. Se sitúa en torno a la década de los setenta del S. XX. Lo denominamos como el modelo político-administrativo por tener su origen en la legislación local.
3. La planificación estratégica de las empresas y grandes organizaciones aplicadas a las ciudades para ajustar el sistema económico urbano a la etapa postindustrial, es decir al modelo estratégico, se sitúa en los años ochenta del S. XX. Lo denominaremos como modelo estratégico.
4. La calidad de vida, la sostenibilidad ambiental y social, y la participación, son las bases del nuevo modelo de ciudad del S. XXI. Su rango más distintivo es el avance en los sistemas de participación institucional en la toma de decisiones y la entrada del tercer sector mediante la democracia participativa. Lo denominaremos el modelo participativo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Todos ellos podrían integrarse en un modelo único, cuando, como en este caso, se trata de proponer, en un contexto posibilista, estrategias avanzadas para la constitución de áreas metropolitanas más innovadoras y más competitivas, aunque su implantación pueda realizarse de manera gradual.

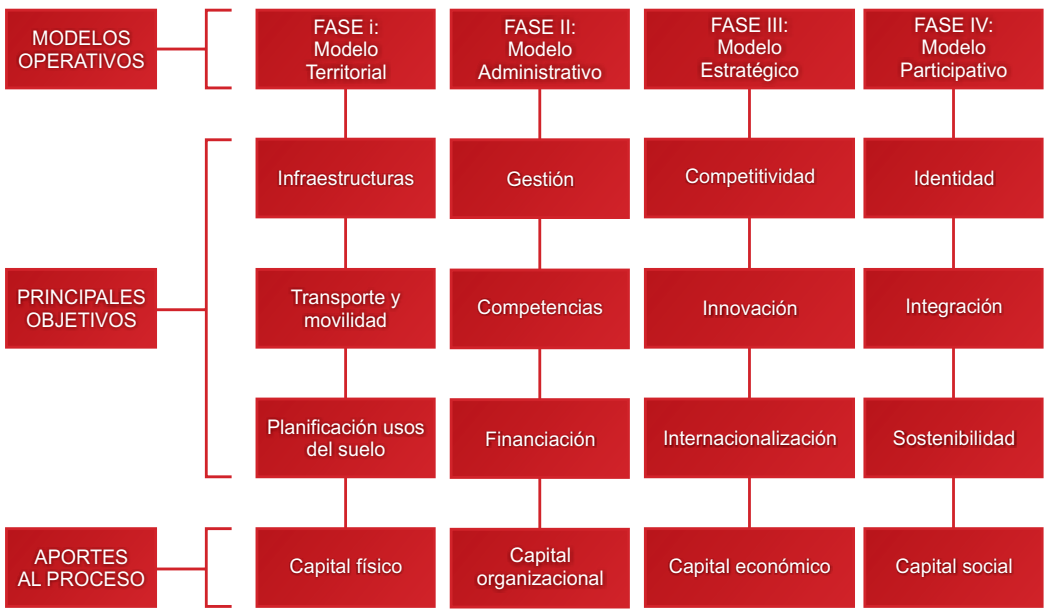


Figura 4: El nuevo modelo de las Áreas Metropolitanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.3. Las experiencias de planificación y desarrollo de las áreas metropolitanas

Empezaremos este apartado haciendo un breve repaso introductoria por las principales experiencias de aplicación del modelo metropolitano como estrategia de planificación y gestión de los espacios urbanos supramunicipales, empezando, como siempre, por el caso norteamericano por haber sido allí donde se generó; después veremos su aplicación a Europa, la experiencia española y, finalmente, la formación de las áreas metropolitanas en Galicia y las distintos aportaciones relacionadas con el tema correspondientes a la realidad gallega. No pretendemos más que obtener una visión general, dejando otros capítulos para los estudios de detalle. Nuestro propósito, por ahora, no es otro que encuadrar el caso de Galicia en el contexto general desde un punto de vista evolutivo, para poder situar correctamente el momento actual y situar la realidad gallega frente a las nuevas tendencias.

1.3.1. El modelo inicial de referencia: las áreas metropolitanas y la regiones urbanas en EE.UU.

El origen de este término debe situarse en Estados Unidos en los años cuarenta (en Europa se utilizaban los términos aglomeración urbana, área urbana y conurbación). En su formulación inicial, estaban pensadas como unidades censadas adaptadas a las nuevas áreas urbanas que en su crecimiento sobrepasaban los límites administrativos iniciales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Se traba de unificar la delimitación de las áreas urbanas y las unidades censales para el registro de los datos del Censo de Población. Fueron recibiendo sucesivamente diferentes denominaciones, al mismo tiempo que los criterios de delimitación, al principio morfológicos y poblacionales, si completamos con indicadores dinámicos relativos al propio cambio demográfico, a la estructura ocupacional de la población y el radio de los desplazamientos diarios al trabajo. Una definición operativa con fines censales, como queda dicho, pero también para crear nuevos ámbitos de planificación: los planes reguladores metropolitanos. Este proceso evolutivo generó después la creación de Consejos Metropolitanos. Parece interesante destacar el interés que hace setenta años tuvo la creación de las áreas metropolitanas como espacios de planificación, de información y de gestión. Un modelo sencillo, pero ventajoso por su flexibilidad. Un modelo que, después de medio siglo, vuelve a recobrar interés.

Objetivos	Aplicación
Generar información	Gestionar información
Planificar el espacio	Gestionar la planificación
Regular el crecimiento y el uso del suelo	Gestionar la regulación

Tabla 2: Los objetivos iniciales de las Áreas Metropolitanas.

Todo ello se hizo sin crear estructuras administrativas pesadas y conflictos competenciales. Se trata de un referente que en el contexto actual de la planificación, y tras experiencias fallidas de otros modelos, adquiere renovado interés porque puede aportar una línea de actuación pragmática y ajustada al nuevo escenario global.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los criterios que aplicaron para determinar que una ciudad fuera denominada metropolitana eran básicamente tres: el tamaño poblacional (más de 250.000 hab.), el volumen del mercado de trabajo local (más de 100.000 empleados) y la existencia de desplazamientos diarios al trabajo de cierta intensidad, entre la ciudad Central y el anillo exterior suburbano y viceversa. En muchos casos, al delimitar estas demarcaciones metropolitanas, quedaban englobadas dentro de ellas más de una ciudad, estableciéndose entonces que para su denominación deberían figurar los nombres de todas ellas: la primera ciudad al comienzo, la siguiente a continuación, y si fuera necesario añadir una tercera ciudad, se haría también. Esto constituye una verificación de que muchas de las áreas metropolitanas tenían una estructura urbana polinuclear, o lo que es lo mismo se trataba de Áreas_Metropolitanas Polinucleares.

Para denominar esta nueva realidad, se añadiría después al concepto de área metropolitana el de Región Urbana (Friedman y Miller, 1965). Según consta en los estudios realizados, el concepto de región urbana se aplicó a un espacio funcional policéntrico, que incluía, además del área metropolitana, un amplio espacio circundante en el cual los residentes se desplazaban de manera diaria o periódica a la ciudad por razones laborales principalmente, a la vez que los residentes de la ciudad se trasladan semanalmente (fines de semana principalmente) para actividades recreacionales, incluyendo por eso las áreas de segunda vivienda, de actividades de ocio, de actividades de aire libre, o situaciones semejantes (B. Berry, 1960). En estas áreas extensas se incluían también amplios espacios rurales, como áreas forestales y otros usos del suelo agrario, que sin estar urbanizados se insertaban en el interior del área

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

funcional referida. Estas vinculaciones interurbanas de segundo nivel estaban asociadas a cambios progresivos en el estilo de vida de los habitantes. En su interior se incluían pequeñas ciudades de función predominantemente comercial, logística e industrial, formando una red urbana policéntrica que se añadía al área metropolitana, dando lugar a un sistema urbano de naturaleza funcional directa o indirectamente ligado al espacio metropolitano inicial.

Un último apunte a añadir al modelo norteamericano es la utilización de los condados (counties), equivalentes a nuestras comarcas, como unidades funcionales agregativas para construir las regiones funcionales.

No cabe duda que la experiencia norteamericana, aún habiendo transcurrido varias décadas desde su formulación, nos aporta un marco organizativo que, además de su carácter pionero, resuelve cuestiones básicas entre las que Galicia tiene planteadas. Son las siguientes:

1. **La diferenciación conceptual entre área metropolitana y región urbana.**
2. **La consideración de ambas categorías como partes de un todo, es decir como figuras de planificación y de gestión no excluyentes.**
3. **La posibilidad de utilizar las comarcas, de tanto arraigo en Galicia por su valor identitario, como espacios agregativos para delimitar las regiones urbanas.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Una experiencia que, aplicada a nuestro caso, aportaría un principio de ordenación territorial basado en compatibilizar y complementar las diferentes unidades territoriales existentes, diferenciando las funciones entre los espacios de gestión de los de planificación. Este fue el modelo que, a partir del estudio en que este libro se basa, se aplicó después a las Directrices de Ordenación del Territorio, aprobadas en 2011.

1.3.2. La expansión del modelo metropolitano en Europa

No es de extrañar que la experiencia americana despertará un gran eco en Europa, máxime cuando, después del período bélico, necesitaba reordenar sus ciudades y su territorio. El caso más representativo del proceso de metropolización en Europa fue el de Gran Bretaña. Los primeros estudios se realizaron en 1973 (Hall, P.) y los resultados se publicaron en dos informes. Para su delimitación utilizaron datos censales referidos al mercado de trabajo (desplazamientos domicilio-trabajo y datos de empleo) por lo cual a las nuevas áreas urbanas las denominó Metropolitan Economic Labour Areas (MELA), es decir una denominación claramente funcional, equivalente a la que se utiliza actualmente para la base de datos urbanos de la Unión Europea: Larger Urban Zone (LUZ). Cada área metropolitana estaba formada por un centro, una periferia interior y otra exterior, siguiendo el modelo norteamericano, y agregando municipios al área de acuerdo con datos de empleo y de población.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Pero con el mapa administrativo británico este procedimiento resultó ser un sistema excesivamente complejo, y en 1974 se estableció una nueva división municipal y comarcal (counties), incluyendo en esta reforma la creación de seis Consejos Metropolitanos, correspondientes a las áreas urbanas mayores y más densamente pobladas, estableciendo también una nueva división interna en distritos metropolitanos. A dichos Consejos se les atribuyeron competencias nuevas, diferentes a las que poseían las unidades administrativas básicas. Al final, en los años ochenta, por razones políticas y de conflictos competenciales tales Consejos Metropolitanos fueron disueltos, salvo allí donde los municipios urbanos se fusionaron en uno mayor.

En los restantes países europeos se hicieron nuevos estudios, se constituyeron gobiernos metropolitanos, pero –por razones que luego explicaremos- también terminaron disolviéndose. Tal vez el único caso que debe ser mencionado aquí sea el francés. En Francia hay dos conceptos asimilables al de las áreas metropolitanas. En primer lugar el de aglomeraciones urbanas, constituidas en principio por un conjunto de municipios contiguos, densamente urbanizados y formando un espacio construido continuo (se establecen criterios de urbanización y de distancia minima). A ellos se añadieron después las coronas funcionales, tomando como indicadores para su delimitación, los desplazamientos diarios al trabajo, pero en ambos casos su finalidad era estadística, teniendo como objetivo principal la contabilización censal de la población, con el fin de obtener datos de población urbana más ajustados a la realidad que los derivados de los recuentos municipales. El otro concepto es el de los ZPIU (Zones de Peuplement Industrial et Urbain) que siendo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

semejante a la idea de área metropolitana se diferencia de ello porque los indicadores utilizados parten de datos muy bajos, por lo cual en casi todas ciudades, incluyendo las pequeñas, fueron delimitadas tales áreas. Más recientemente se añadieron, y se superpusieron, nuevas agrupaciones supramunicipales formando Comunidades Territoriales, cuya creación fue incentivada por el gobierno para estimular a los municipios a su integración funcional. En todos los casos el modelo francés se asemeja más a una estrategia gradual de ordenación territorial (estadística, funcional, desarrollo territorial) que a un objetivo de estructuración de grandes espacios metropolitanos, y aún así, la superposición de fórmulas y de agrupaciones, en lugar de contribuir a ordenar el territorio aportando simplicidad, ha contribuido a incrementar la complejidad. En todo caso, por su carácter particularista, no resulta exportable a otros países. Por último, podemos mencionar el caso alemán, donde basándose en un concepto de origen inglés, la conurbación, definieron aglomeraciones urbanas compuestas por varias ciudades próximas entre las cuales existían vínculos intensos multidireccionales (las aglomeratiumsraum), definiéndose como tales aquellas áreas urbanizadas formadas por dos o más ciudades, con elevadas densidades de población y empleo, cuyo principal objetivo es la planificación y gestión del sistema intermodal de transporte público. A ellas se añadieron las regiones urbanas de carácter funcional orientadas a la planificación del territorio y a la cooperación público-privada para la promoción de iniciativas estratégicas de desarrollo.

Esta experiencia europea, brevemente considerada, nos aporta varias enseñanzas:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. **Las fórmulas complejas y burocratizadas han tenido menor fortuna que las fórmulas orientadas a la planificación.**

2. **El área metropolitana tiende a ampliar cada vez más su radio hasta crear regiones urbanas y metropolitanas.**

3. **Así como las áreas metropolitanas asumen competencias en la gestión del transporte público y en la planificación urbanística, las regiones urbanas se convierten en el espacio de la cooperación público-privada, la planificación estratégica y la promoción del desarrollo local.**

1.3.3. La experiencia metropolitana en España

En España existe también una larga tradición en el tema metropolitano, pero más en el ámbito de los estudios del sistema urbano que en la gestión de dichas áreas. En los años posteriores a la guerra civil, se plantearon por primera vez los problemas derivados del desajuste entre el crecimiento de las ciudades y la organización administrativa. En las ciudades mayores el crecimiento superaba ya los límites del propio municipio y los problemas se acumulaban. Una primera solución fue la fórmula de fusión municipal, pero no era este un sistema generalizable, por eso en 1943 algunas ciudades iniciaron la elaboración de planes metropolitanos, bajo la figura de los Planes Comarcales previstos en la legislación urbanística. En 1943 se redactó el “Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao” que incluía a 21

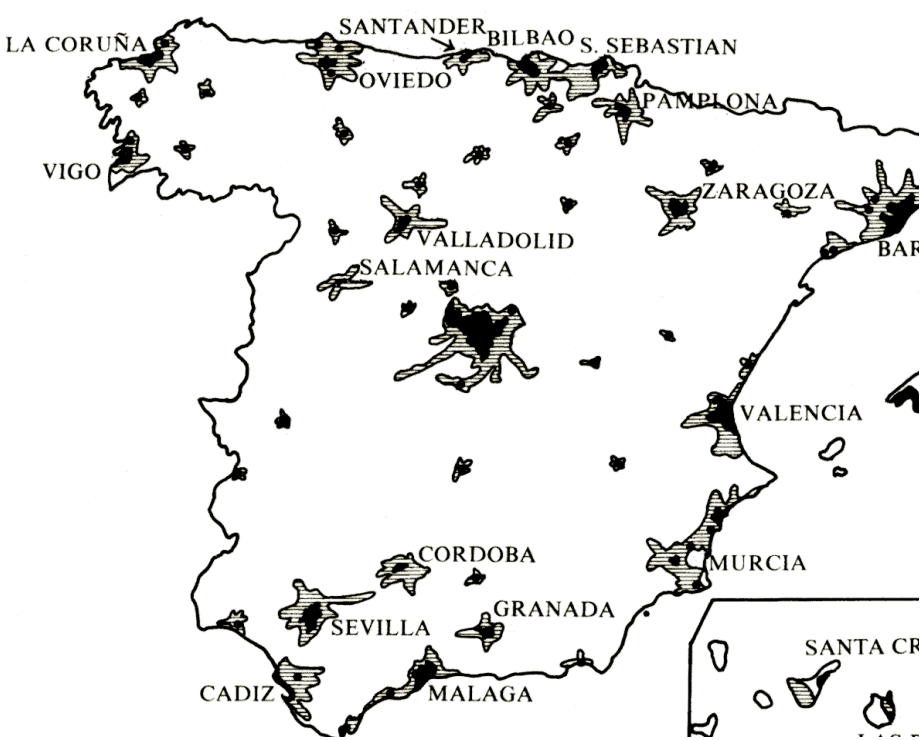
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

municipios, los cuales formarían parte de una nueva realidad urbana que se denominó, siguiendo el modelo londinense entonces muy en boga, el Gran Bilbao, nombre que recibiría la entidad creada para su desarrollo en 1946. En 1944 se redactó el Plan de Valencia y se creó la "Corporación del Gran Valencia". Fue también en 1943 cuando se redactó el "Plan de la Gran Barcelona" y en 1953 el "Plan del Gran Madrid". Estos, más el caso nominal de Vigo, fueron los precedentes de las áreas metropolitanas en España; pero no pasaron de ahí, ya que igual que sucedió con otras europeas terminaron por disolverse más tarde o no llegaron a constituirse como luego expondremos. Pero, con todo aportaron experiencias anticipadoras de visión y planificación urbana y de búsqueda de nuevas formas de gestión. Estas realidades tuvieron una nueva plasmación en la Ley General del Suelo de 1956, a cuya instancia la Dirección General de la Vivienda elaboró el primer documento de ordenación del territorio estatal que tenía como referencia las áreas metropolitanas, siguiendo en este caso el modelo norteamericano.

En efecto, ya en 1967, la Dirección General de Urbanismo fijó los criterios oficiales de delimitación de áreas metropolitanas, siguiendo el modelo de K. Davies para EE.UU.; pero, por carecer de la información estadística precisa se primaron los indicadores demográficos (tamaño, densidad, crecimiento) y espaciales (continuidad). Así se delimitaron 26 áreas en 1967 y se redujeron a 24 en el III Plan de Desarrollo (A. de Esteban, 1981). Otros estudios fijaron criterios parecidos como los de Lasuén y Racionero (1973) que añadieron datos de carácter socioeconómico y de flujos intermunicipales. También en los estudios de Ferrer y Precedo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

(1982) se hace una definición de las áreas metropolitanas españolas formadas en torno a aglomeraciones mayores de 100.000 a las que se añadían los municipios que reunían determinadas condiciones (densidad, crecimiento, empleo y vivienda). Más tarde se hicieron numerosos estudios locales utilizando como criterio los desplazamientos diarios al trabajo, al amparo de la inclusión de esta información en algunos recuentos censales; pero esta práctica no tuvo continuidad, con lo cual este tipo de análisis pasaron a un segundo plano desde el punto de vista práctico.



Mapa 3: Delimitación de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en España (según Precedo, A. 1981)

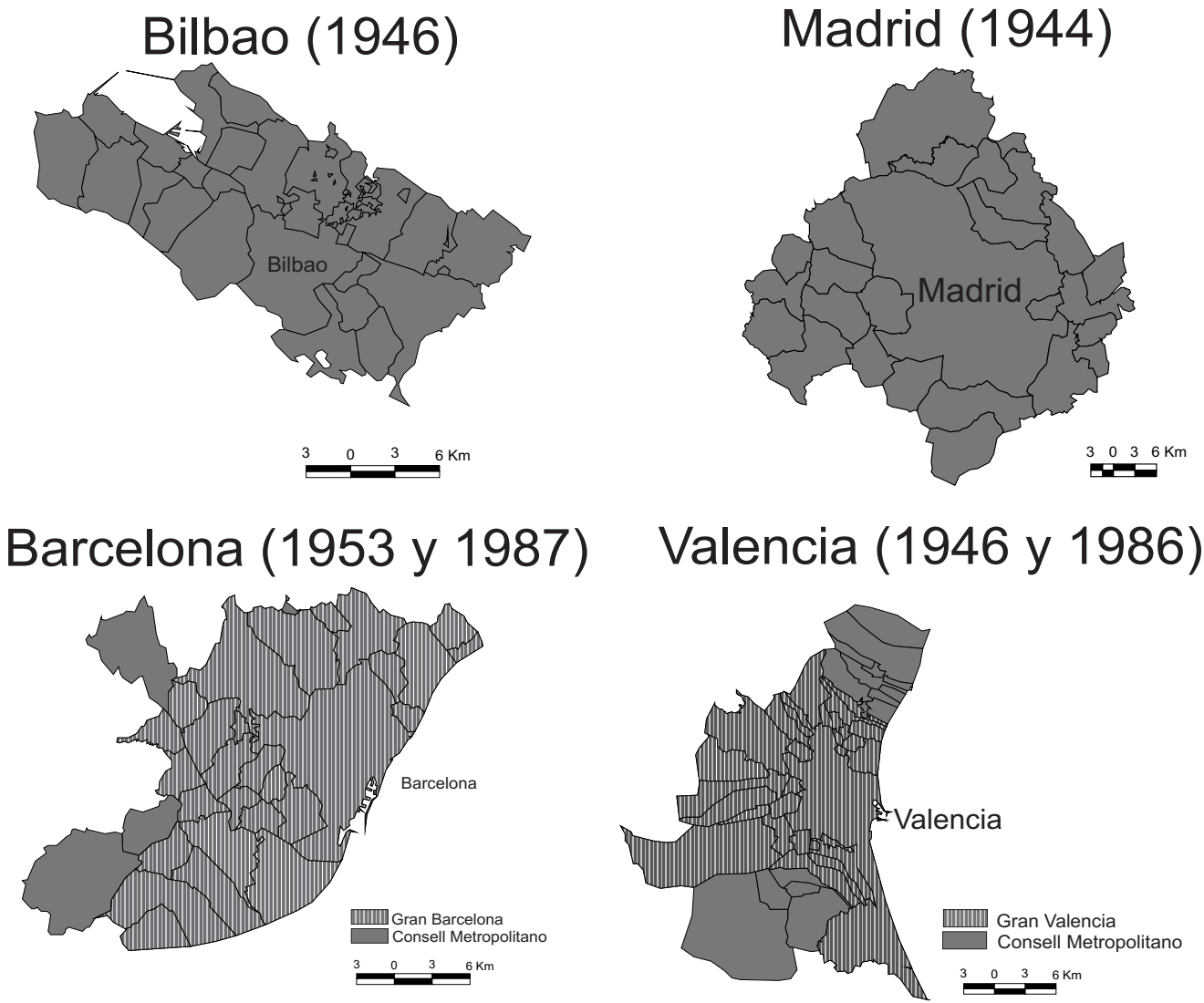
Fuente: La Red Urbana (Precedo, A. 1988)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En cuanto a la formación de áreas metropolitanas como ámbito de gestión, es necesario citar la incorporación del término de área metropolitana a la nueva Ley de Bases de Régimen Local (1985) para referirse a un nuevo modelo de ente local pensado para el gobierno de las nuevas áreas supramunicipales.

Su primera aplicación correspondió, una vez más, a Barcelona (1987) donde se creó un ente administrativo metropolitano con asignación de competencias y financiación, de acuerdo con lo estipulado en la mencionada Ley de Régimen Local. Este novedoso ente abarcaba 32 municipios. Un año antes en 1986, se había constituido también el área metropolitana de Valencia con 46 municipios pero no llegó a ser operativa. En Madrid se creó un ámbito metropolitano de planificación para 25 municipios (COPLACO). Otras ciudades iniciaron la aplicación del modelo metropolitano orientado principalmente a la planificación (Sevilla 1984, Bilbao 1991), pero salvo la de Barcelona, las restantes no llegaron a desarrollar estructura, y pronto fueron disueltas, quedando como referentes el caso de Barcelona, transformado recientemente, ya en pleno funcionamiento de la Comunidad Autónoma, en un sistema de Consorcios Sectoriales para la gestión de los servicios públicos. En Bilbao, siguiendo otro modelo de gestión diferente se creó la Sociedad para el Desarrollo y Promoción del Gran Bilbao y una empresa pública de gestión de proyectos, ambos combinan la cooperación y la gestión pública y privada, cada una de ellas con especializados, creados para elaborar análisis y propuestas orientadas a la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo estratégico y marketing urbano, derivadas del plan estratégico de 1989, y sin competencias administrativas. En el capítulo correspondiente dedicaremos mayor atención a este tema.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Fuente: Elaboración propia

Mapa 4: Áreas metropolitanas españolas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.3.4. El proceso de formación de áreas metropolitanas en Galicia

Al igual que en el resto de España ocurrió, en Galicia, se planteó por primera vez en los inicios del siglo pasado, la necesidad de modificar los límites de los términos municipales para adaptarlos al crecimiento de las ciudades o a sus proyectos de futuro, pero la utilización de esta formula de anexión se hizo más frecuente en los años cuarenta. En efecto, en las ciudades mayores como A Coruña y Vigo, el crecimiento superaba ya los límites del propio municipio, y como en otras ciudades españolas, se recurrió a la fusión municipal, pero no solo para resolver los problemas temporales del crecimiento urbano, sino también para generar nuevos espacios para su expansión. Así en 1912, A Coruña anexionó el municipio de Oza, sobre el cual proyectaría un tercer ensanche que nunca llegó a completarse tal como inicialmente estaba previsto En Vigo, el fuerte crecimiento promovido por la moderna industrialización aconsejó la anexión de municipios limítrofes industrializados o donde se asentaron los mayores contingentes obreros e inmigrantes, como los de Lavadores (1941), donde se localizaban los barrios de Teis, el Calvario y Cabral, el de Valladares (1837) que comprendía el Val do Fragoso, y Bouzas (1904), ya entonces un importante centro pesquero y de la industria conservera. Así se formó la primera aglomeración urbana en torno a Vigo. Otras ciudades gallegas también siguieron este procedimiento. Ferrol anexionó Serantes (1940) para su expansión fuera de puertas y para atender las necesidades militares (1940), y Santiago a Conxo y Enfesta (1925 y 1962), en el primero era donde se localizaba la estación del ferrocarril Cornes-Carril, y en el segundo estaban los

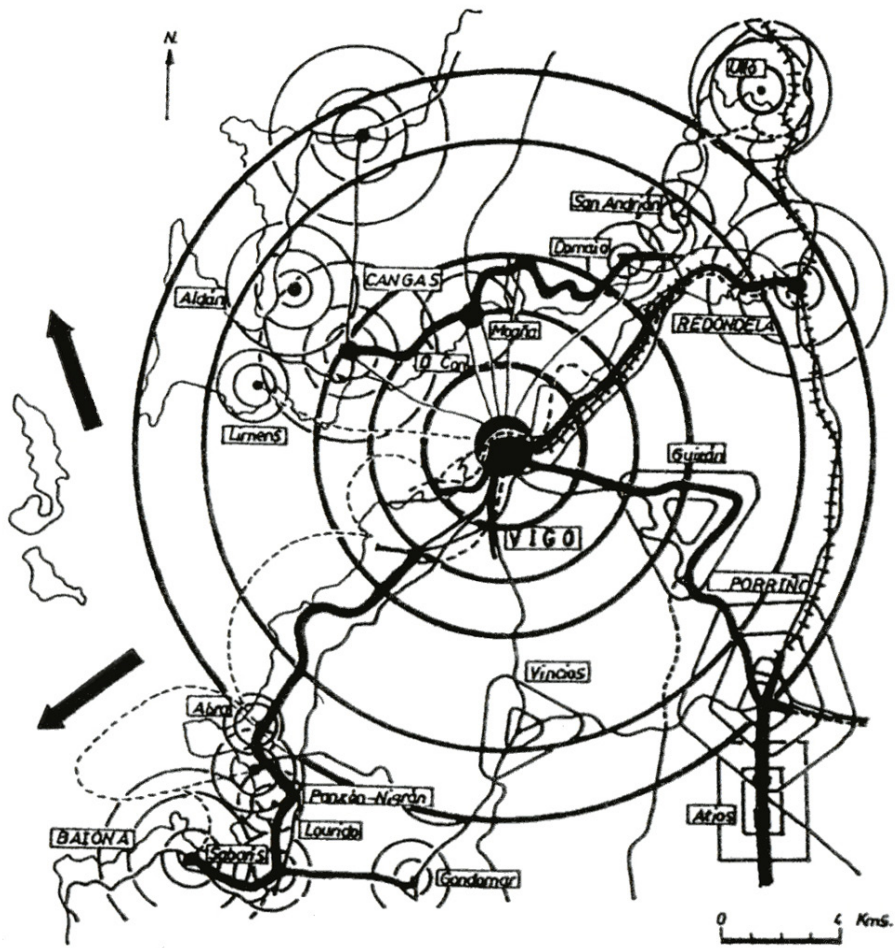
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

terrenos donde se quería construir el aeropuerto. Más numerosas fueron las anexiones a Pontevedra para ganar en dimensiones, pero sin que existiera una relación entre los municipios incorporados y las necesidades del crecimiento urbano.

Como hemos dicho, este sistema dio paso a la promulgación de los primeros planes comarcales metropolitanos, que en Galicia tuvo su exponente en el avanzado proyecto que A Palacios diseñó para el gran Vigo en 1932, y que, como casi todos sus trabajos de ordenación territorial, no se llegó a cumplir. Constituía una gran innovación en relación con lo que se estaba haciendo entonces otras partes, siguiendo los modelos ingleses aplicados al Gran Londres e inspirado en el modelo de E Howard (Precedo, A. 1988). Propugnaba una red de ciudades satélites sobre los principales núcleos de población que rodeaban a Vigo, y a cada uno de ellos les asignaba un rango demográfico y una función especializada según sus características. Todo el conjunto se articulaba mediante una red intermodal de transporte, dando preferencia al tranvía y al ferrocarril, e incluyendo los ferries por la ría y una red de autopistas. Era un interesante modelo que, unido a si diseño del nuevo céntimo financiero y de negocios de Vigo, hubiera dado lugar a una gran ciudad moderna en el sur de Galicia, y se hubiese evitado lo que hoy constituye un área metropolitana desarticulada y con un elevado nivel de desorganización territorial. Sin duda, una gran oportunidad perdida, y una enseñanza para aprender que los proyectos metropolitanos han de hacerse con una perspectiva de futuro y no solo para resolver problemas sectoriales a corto plazo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Ilustración 1: Esquema Palacios, A.



Esta asunción de los modelos metropolitanos por las grandes ciudades españolas, como hemos visto, a los que habría que añadir el del gran Vigo, aunque en este caso solo nominalmente, dio lugar a la formación de las primeras corporaciones metropolitanas, pero en Galicia,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

este modelo no se aplicó en ninguna de las ciudades, porque entonces no alcanzaban el necesario nivel de desarrollo, y porque a los políticos y líderes locales les faltaba la visión de futuro que, en cambio, se había evidenciado antes de la guerra, aunque como hemos visto no fructificó.

La idea de las áreas metropolitanas en Galicia, llegaría a finales de los años sesenta, de la mano del III Plan de Desarrollo. Esta figura se incluía ya en el primer plan, de acuerdo con lo que había establecido la primera ley del suelo española. En los primeros documentos de finales de los años cincuenta, se dibujaban dos áreas metropolitanas en Galicia: la de Vigo y la de A Coruña. Se hicieron otras propuestas posteriores, como acompañamiento de los sucesivos Planes de Desarrollo, y en cada una la delimitación variaba en función de los indicadores utilizados. Fue en esos años cuando se inició una nueva fase de descentralización del crecimiento hacia los municipios cercanos, de la mano de la industrialización moderna asociada a los Polos de Desarrollo, rompiendo así el modelo anterior de ciudad cerrada y reabriendo el paso a una ciudad abierta y a un proceso de urbanización funcional espacialmente expansiva. En el caso de Vigo, el polo de desarrollo llevó a la creación del principal polígono industrial en el municipio de Porriño, a la vez que otros municipios limítrofes se consideraron como zonas de tolerancia industrial. También en A Coruña se construyó un polígono industrial en Arteixo por la Diputación que se añadió a los que el Estado hizo en el municipio coruñés (La Grela-Bens) y que completó la iniciativa privada con el primer polígono logístico de Galicia (Pocomaco), más las zonas de tolerancia industrial en los municipios de Culleredo y Cambre. Aunque

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

lentamente, esta deslocalización del crecimiento fue el germen de la primera metropolización industrial en Galicia, siendo los municipios citados los que actualmente forman la aglomeración urbana de Vigo y A Coruña respectivamente. Pero esta metropolización inicial no tuvo correspondencia alguna en la reestructuración administrativa y en los modelos de gestión. Las ciudades gallegas seguían ancladas en un horizonte excesivamente localista, de manera que la metropolización funcional fue por delante de la institucional, que hasta diez años después no mostró reacción alguna.

Otra vez de la mano de iniciativas personales, cabe destacar el boceto que Fernández Albalat dibujó en 1968 para la creación de una ciudad residencial entre Ferrol y A Coruña, a la que en su conjunto denominó Ciudad de las Rías. El diseño recogía las ideas del funcionalismo organicista del momento, y se resolvía en una red de asentamientos compactos intercalados entre masas forestales unidos por autopista, y rodeados de un espacio natural y paisajístico preservado destinado a actividades turísticas y de ocio. Las zonas industriales se localizaban en torno a las dos ciudades y sus puertos que quedaban unidos por un sistema de puentes. Aunque la idea no paso del boceto, tuvo una gran trascendencia porque desde entonces una elevada proporción de ciudadanos de la zona vieron en ella una idea de futuro Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

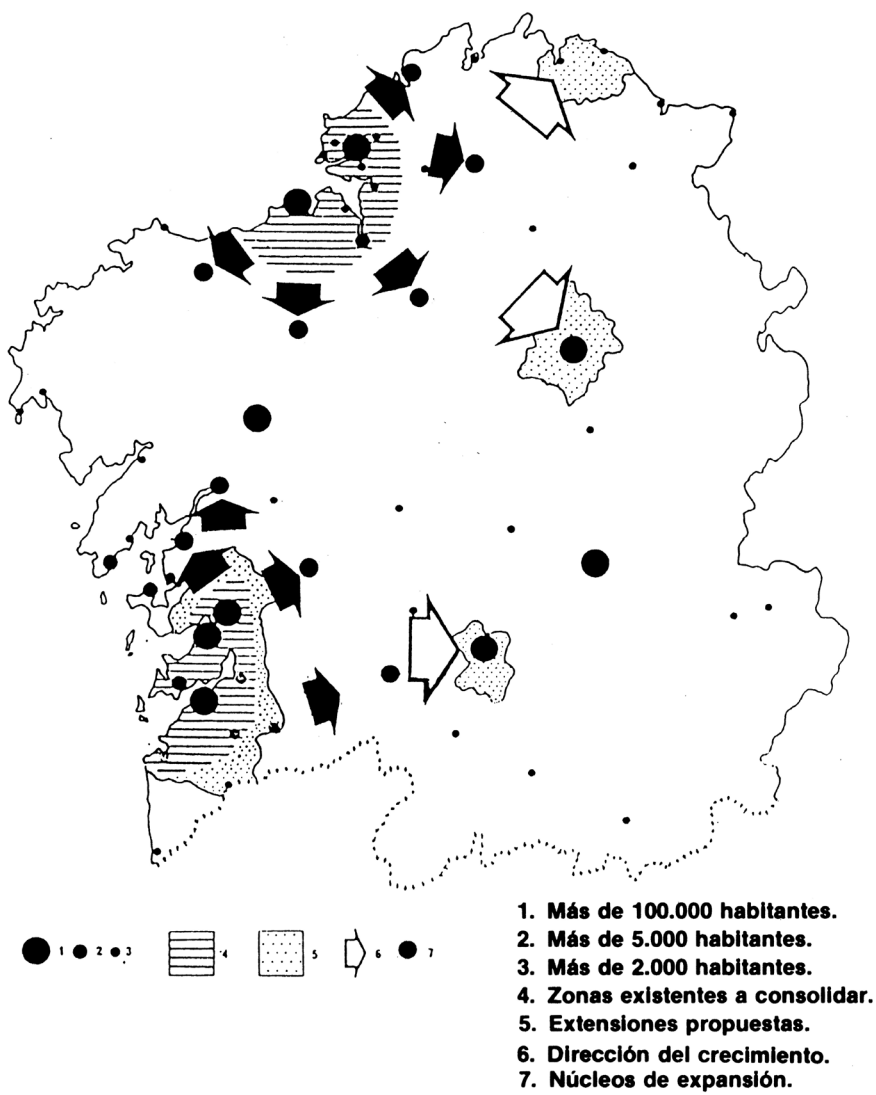
Ilustración 2: Esquema de la Ciudad de las Rías de Fernández Albalat

Esta propuesta era coincidente con al que, a partir de los años setenta propugnó el tercer Plan de Desarrollo, en el cual el modelo monocéntrico anterior de las áreas metropolitanas de Vigo y A Coruña, fue sustituido por el de las regiones funcionales urbanas, aunque manteniendo la denominación de áreas metropolitanas. En este contexto se inscribe la propuesta que en 1979 se incluía en el Plan Director de Coordinación Territorial de Galicia, realizado por el Gobierno Central. En él, y como novedad con respecto a los anteriores se consideraban como áreas metropolitanas los ejes urbanos formados en torno a Vigo-Pontevedra, con un área de expansión hacia el Baixo

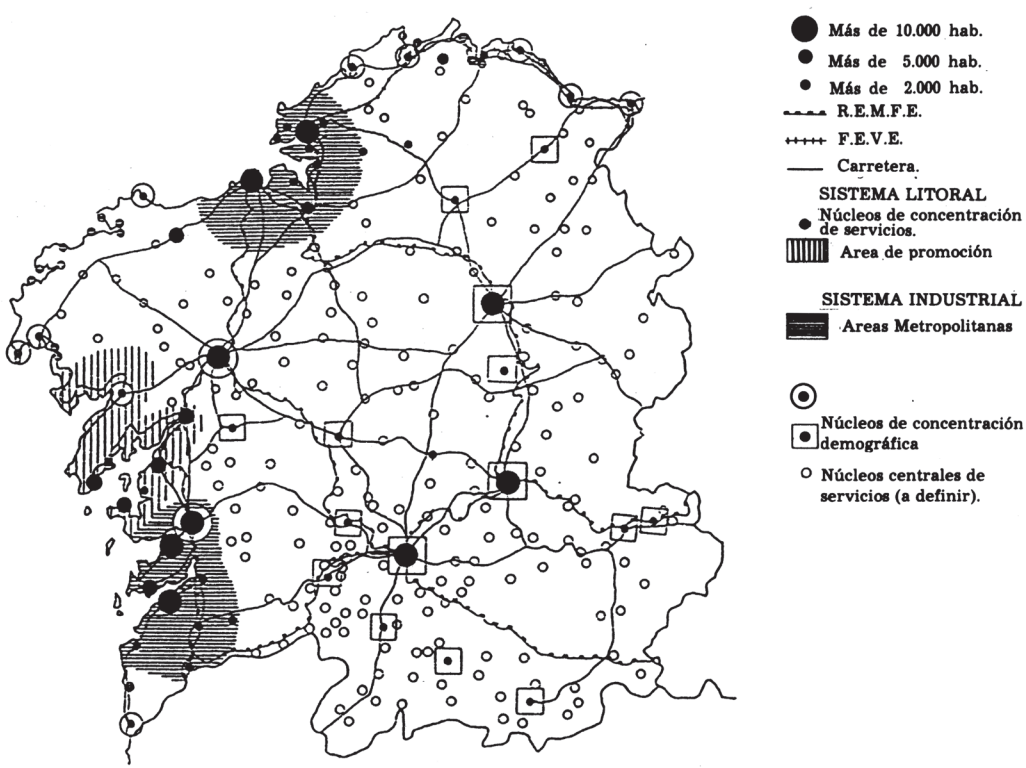
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Miño y la Ría de Arousa, y el eje Coruña-Ferrol y un área de expansión hacia Carballo y As Pontes. Se reproducen a continuación los mapas que recogen dichas propuestas.

Mapa 5: Sistema industrial terciario: Propuesta de expansión, según el Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979)



© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Mapa 6: Sistema Litoral y Rural: Propuesta de expansión, según el Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia (1979).

Fuente: Precedo, A. 1987

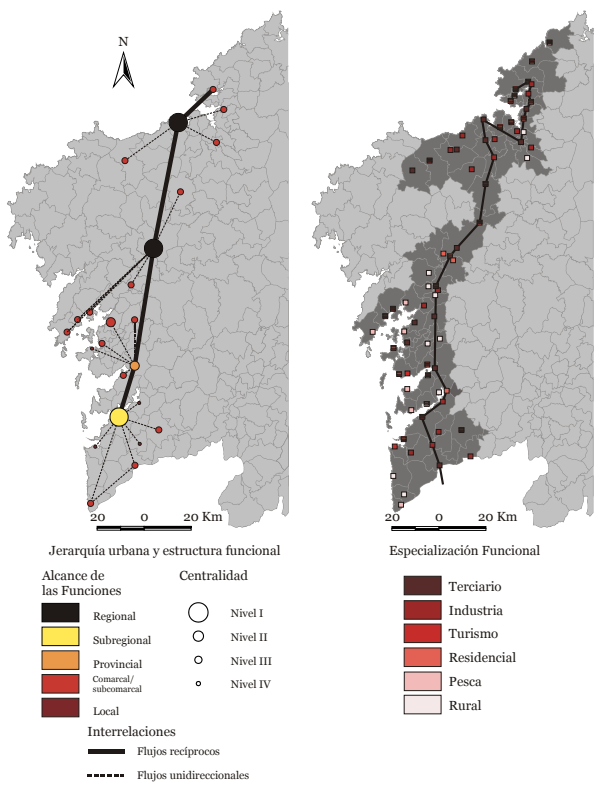
Posteriormente en los años ochenta, se publicaron numerosos estudios realizados por Precedo, A., acerca de los formación y estructura e las áreas metropolitanas de Vigo y A Coruña

Estas propuestas darían lugar, finalmente, a la creación del Eje Atlántico, vinculado al modelo de desarrollo territorial que se conoció como Gran Área de Expansión Industrial de Galicia, en la cual se articulaba un modelo urbano regional, siendo los elementos estructurantes la nueva

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

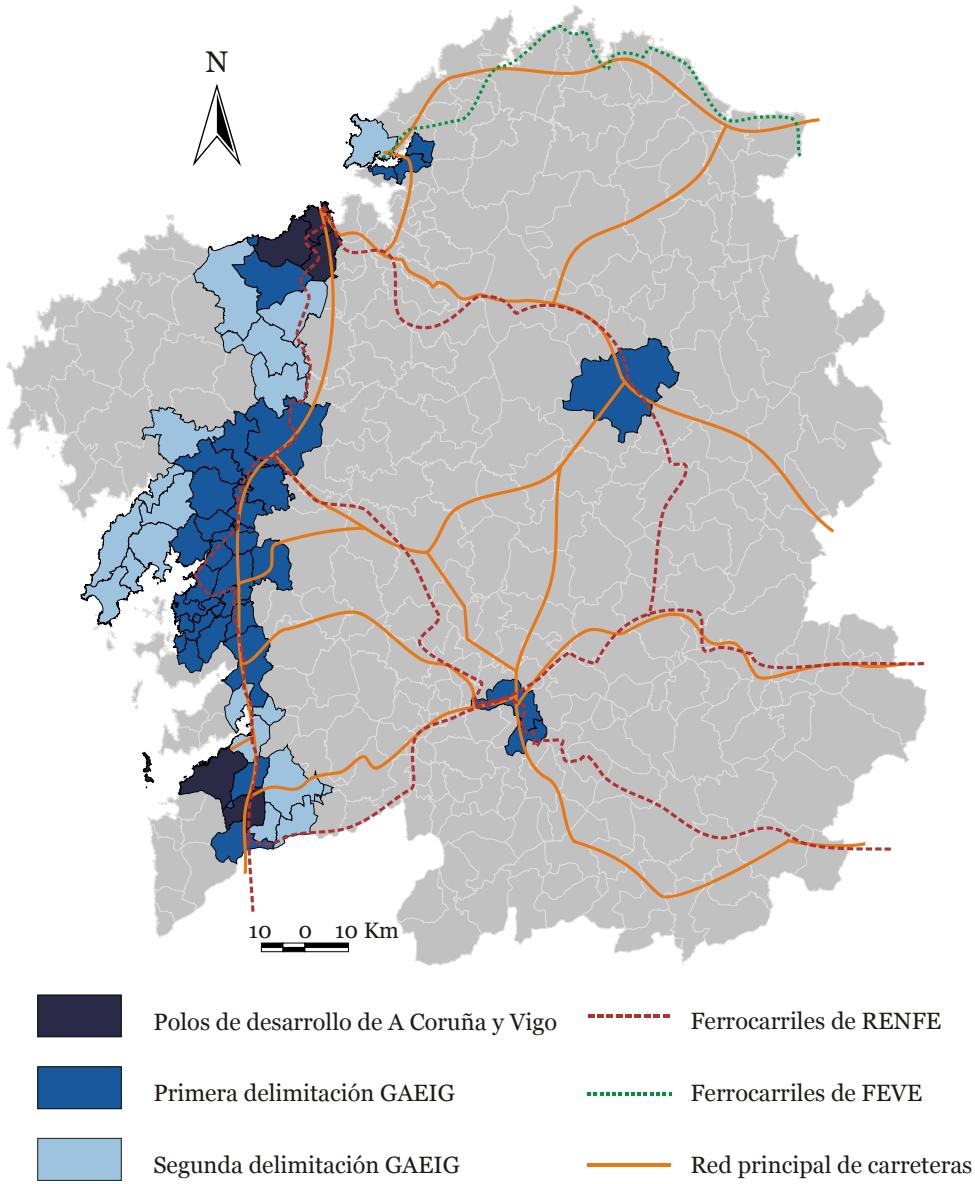
autopista del Atlántico, y las áreas metropolitanas de función portuaria e industrial de Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, unidas por un eje interior que las soldaba a través del extinto polo de desarrollo industrial de la ría de Arosa y el área urbana de Santiago, que asumía un papel regional de tipo universitario y administrativo, y donde se localizaba el aeropuerto regional. Un diseño que, pasados los años, volvería a ser recogido casi mimeticamente, por los sucesivos avances de las Directrices de Ordenación del territorio de Galicia, todavía en elaboración.

Mapa 7: Eje Atlántico.



Fuente: Precedo, A. 1994

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Mapa 8: Estructura territorial de los planes regionales de industrialización.

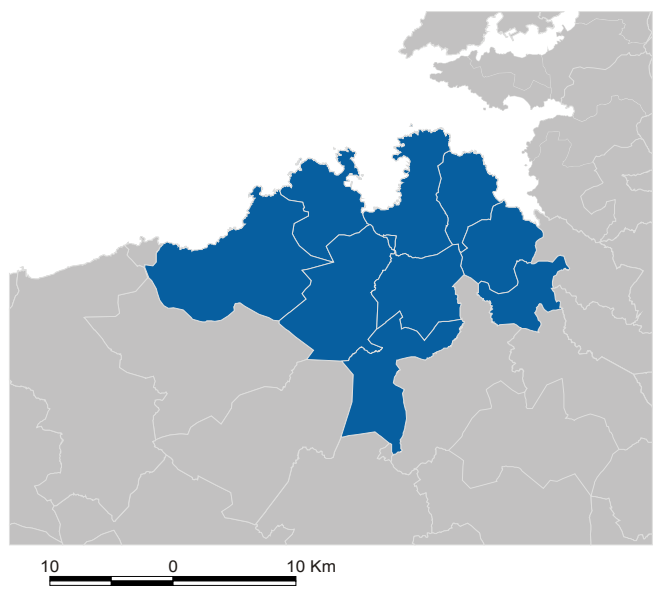
Fuente: Precedo, A. 1987

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El resultado fue que, mientras las primeras propuestas de planificación metropolitana caían en desuso, el fuerte crecimiento urbano de La Coruña, con un reducido municipio, y Vigo, volvió a reactivar la necesidad de avanzar en la creación de áreas metropolitanas. En este contexto se pueden desatacar dos hechos:

1. **El primero fue la constitución en La Coruña de la primera Mancomunidad Metropolitana de Galicia, pensada para hacer frente al problema del transporte público de viajeros y que incluía los diez municipios que actualmente forman la aglomeración urbana, pero que no llegó a funcionar y se disolvió en el año 2012, como antes dijimos.**

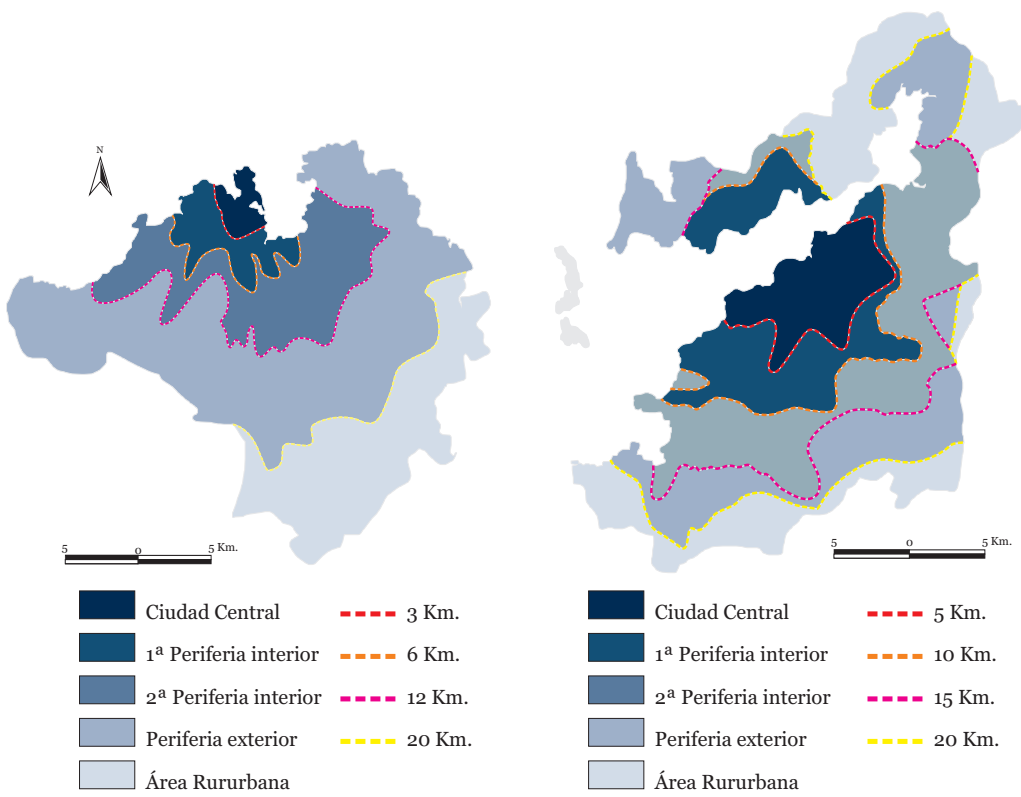
Mapa 9: Mancomunidad de Municipios del Área de A Coruña.



Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas y elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En segundo lugar, se redactaron los primeros estudios monográficos sobre las áreas metropolitanas de Galicia (Precedo, A.), en concreto las de Vigo (1989) y A Coruña (1990), cuya delimitación, utilizando indicadores estadísticos y de accesibilidad, coincidía con la de la mancomunidad coruñesa y con la que años después abarcaría la actual mancomunidad metropolitana de Vigo, como se puede apreciar en los mapas que se adjuntan.



Mapa 10: Las Áreas Metropolitanas según A Precedo (1989 y 1990).

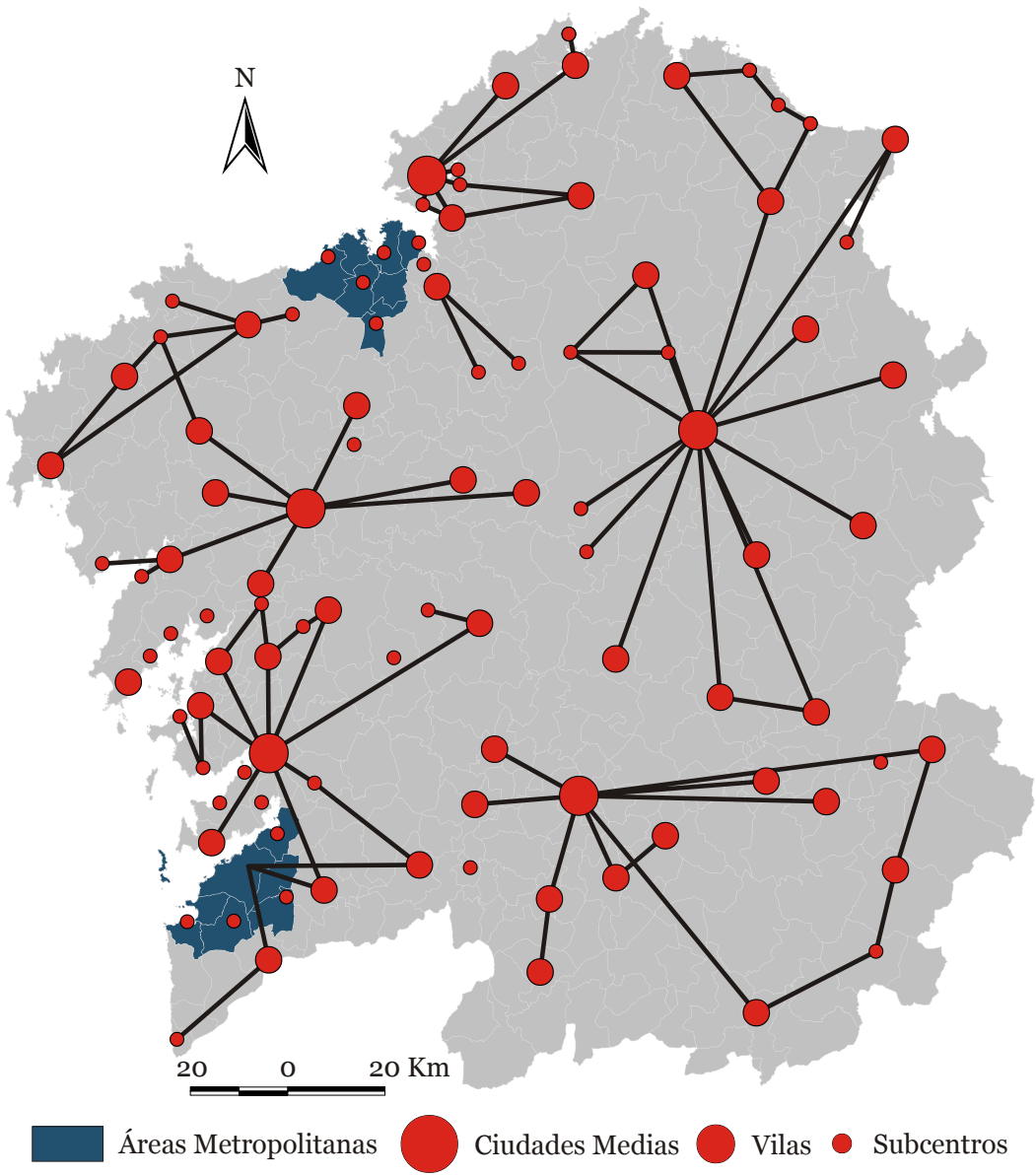
Fuente: Precedo, A. 1989 y 1990

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Más adelante, en 1994, en el estudio que sirvió de soporte teórico y territorial al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia (Precedo, A. 1994)se consideraron dos comarcas metropolitanas, pero en este caso circunscritas a los entornos de Vigo y A Coruña, por cuanto en el mismo texto se añadían otras comarcas rururbanas vecinas para la delimitación de las respectivas áreas funcionales, delimitadas con el fin de reforzar el policentrismo de la red urbana gallega (ver mapa) pero al mismo tiempo crear regiones urbanas funcionales, mediante la agregación de las comarcas urbanas y rururbanas situadas en el entorno de las respectivas comarcas metropolitanas de Vigo y A Coruña. La estructura territorial de la que se partía se recoge en el mapa que se adjunta. En la práctica este plan solo se aplicó a las comarcas rurales, pero supuso el primer intento de encajar las áreas metropolitano, las regiones urbanas y las comarcas en una construcción territorial y funcional integrada, al igual que se había hecho en otros países donde la metropolización era un hecho consolidado, tal como hemos expuesto anteriormente.

En el estudio citado se diferenciaban cuatro tipo de comarcas: metropolitanas, urbanas, rururbanas y rurales. Sobre las comarcas metropolitanas, en cuya categoría solo se incluían A Coruña y Vigo, se decía: “su finalidad es coordinar las diversas actuaciones sobre el territorio metropolitano, fundamentalmente la coordinación del transporte público, la protección del medio natural y la clasificación del uso de suelo, mediante la elaboración de un plan regulador metropolitano o su equivalente plan territorial integrado según la nomenclatura de la ley gallega de ordenación del territorio de 1995. Como hemos dicho, esta previsión no llegó a hacerse efectiva, por las diversas resistencias políticas a la puesta en marcha del modelo metropolitano.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

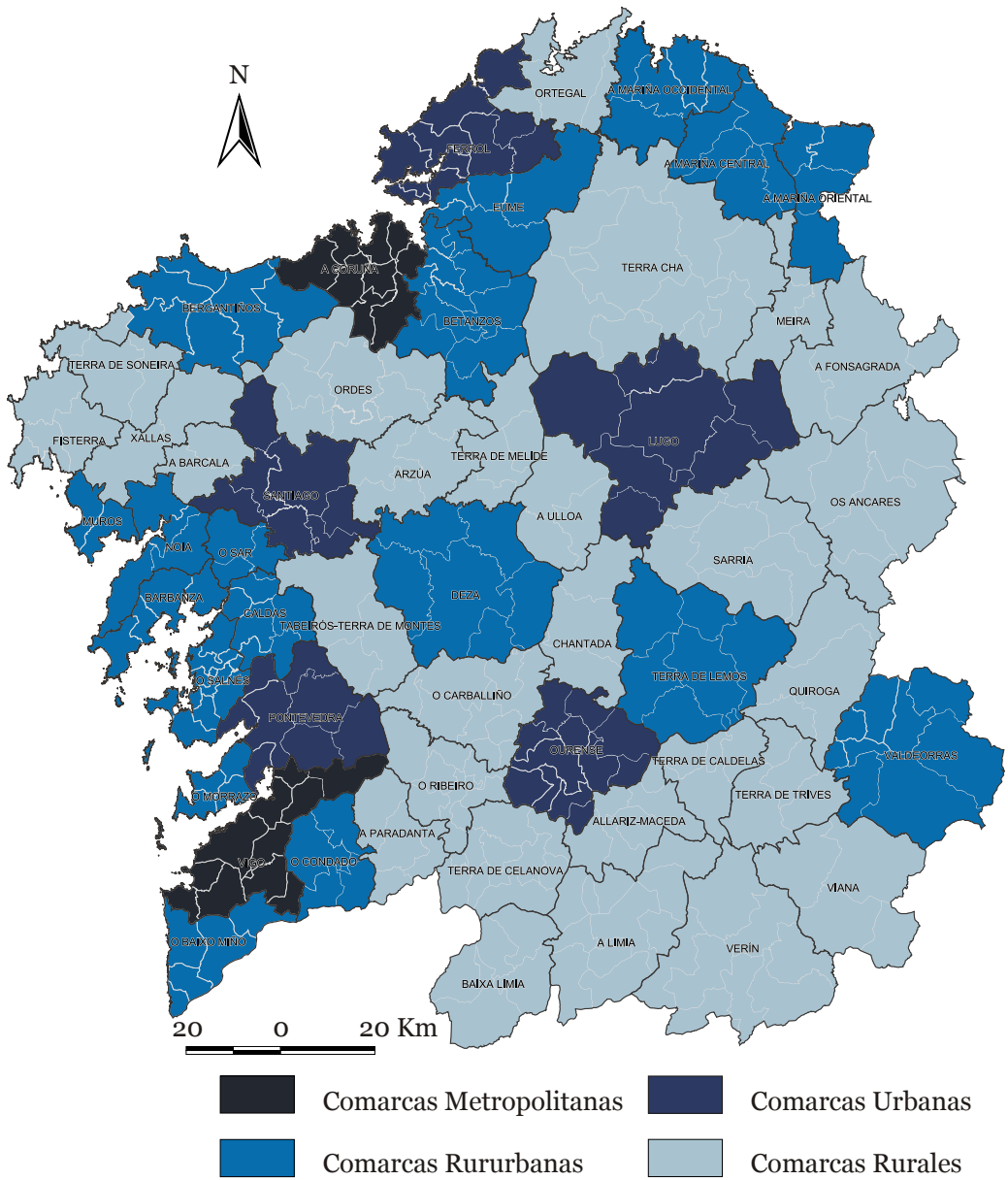


Mapa 11: La red urbana de Galicia como soporte para la estructuración funcional de las comarcas.

Fuente: Precedo A. "Comarcas de Galicia"

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 12: Delimitación y clasificación comarcal de Galicia



Fuente: Precedo, A. y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

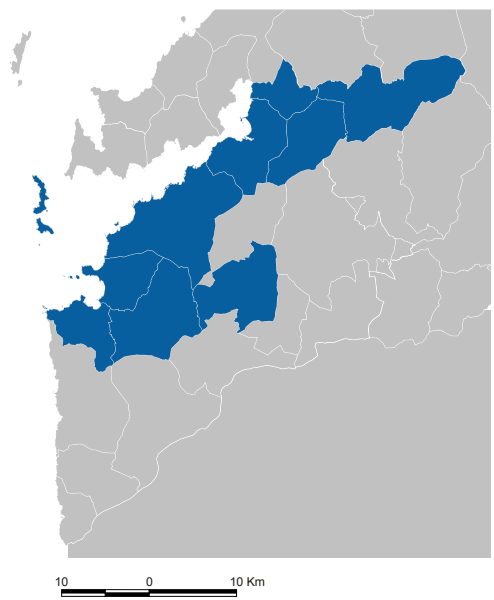
Más recientemente, en el área metropolitana de A Coruña, ante la inoperancia de la mancomunidad metropolitana, principalmente por divergencias en la cuestión del liderazgo y el peso que debería tener cada municipio, los municipios de la periferia metropolitana constituyeren un consorcio de servicios, financiado por la Diputación provincial y los ayuntamientos, con el apoyo de la Xunta de Galicia mediante contratos-programa o planes de desarrollo local (empleo, dinamización turística). El objeto de su gestión se centra en el tratamiento de los residuos urbanos, el abastecimiento de agua y un incipiente sistema de transporte metropolitano, cuya gestión evolucionó últimamente hacia la creación de un nuevo consorcio de transporte promovido por la Xunta de Galicia. Actualmente están en fase de unificar el consorcio y la mancomunidad en un único órgano de gestión, pero con la perspectiva de articular el futuro consorcio metropolitano en un área metropolitana más extensa construida sobre la región urbana A Coruña-Ferrol. De todos modos, esta experiencia está a la espera del resultado de la constitución del área metropolitana de Vigo como ente local.

Distinta es la experiencia del área metropolitana de Vigo. En este caso, se optó inicialmente por la creación en el año 2005 de una la mancomunidad metropolitana como estrategia de cohesión política y social. Desde su gerencia se redactó el texto del estatuto metropolitano y la Xunta elaboró el proyecto de ley para crear un ente local metropolitano, configurado administrativamente de acuerdo con lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local de Galicia vigente. Una propuesta que no llegó a ser tramitada y que ha vuelto a retomar su trayectoria inicial con el nuevo gobierno regional siendo aprobada por el Parlamento de Galicia en el año

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2020. Sobre su valoración nos remitimos a lo que diremos después acerca de los resultados obtenidos de la aplicación del modelo administrativo en España y Portugal lo exponemos en el tercer capítulo, en el que hacemos un estudio comparado de los casos más significativos para nosotros.

Mapa 13: Mancomunidades del Área Intermunicipal de Vigo

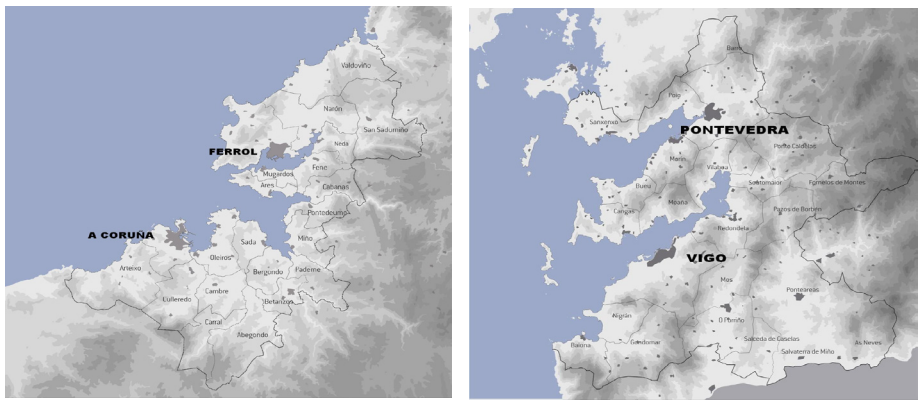


Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas y elaboración propia

Pero no podemos terminar esta aproximación a la experiencia metropolitana de Galicia, sin citar dos propuestas recientes que han retomado la idea de las regiones urbanas Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra como ámbitos para la creación de áreas metropolitanas como espacios de planificación y ordenación del territorio: primero fueron los dos avances de las Directrices de Ordenación del territorio y el proyecto formalizado en ellas de la anterior legislatura. Después la redacción del texto legal que recoge

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

muchas de las conclusiones de este estudio. La pretensión era aplicar a las áreas metropolitanas de Galicia que aparecían en los anteriores documentos de Ordenación Territorial los nuevos modelos estratégicos encaminados al mejorar la competitividad exterior de las áreas metropolitanas y posicionarlas en el mapa europeo en la línea que las directrices comunitarias establecen, pero la aportación se limitó a una memoria descriptiva de la estructura de la dinámica territorial de los espacios comprendidos en dices regiones urbanas, aunque modificando el correspondiente al caso de La Coruña, al amputarle el sector occidental (Comarca de Bergantiños) para incluirla en otro subsistema. Sin embargo nada se adelantó en lo que concierne a la gobernanza de dichas regiones urbanas. En este supuesto la gestión de los servicios públicos supramunicipales mostraba una opción preferencial por la creación de consorcios urbanos y metropolitanos, con fines instrumentales, formando parte de un órgano de cooperación público-privada, pero con una escala inferior a la descrita..



Mapa 14: Espacios metropolitanos según las DOT de Galicia (2008)

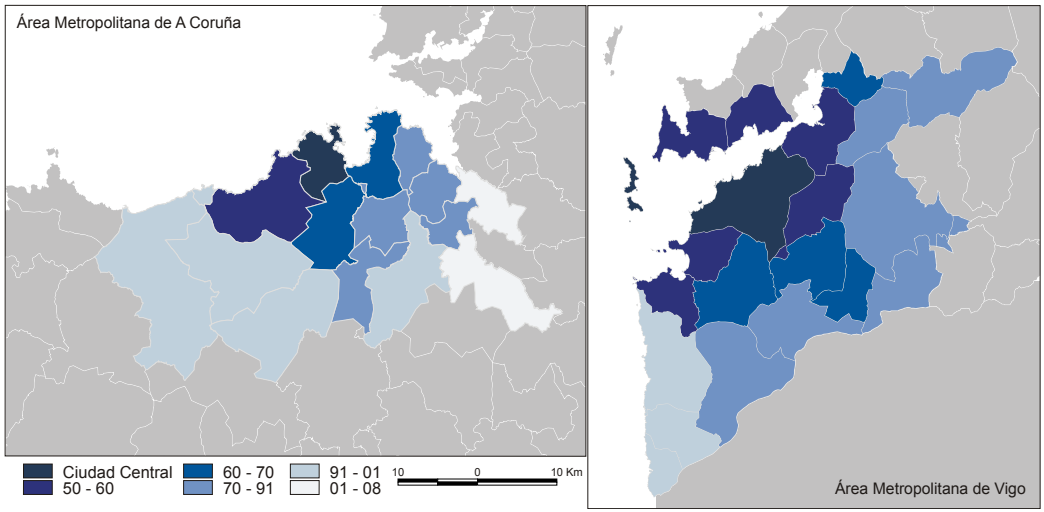
Fuente: DOT de Galicia 2008

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Llegados a este punto, podemos constatar como en Galicia el hecho metropolitano ya está consolidado, tanto en su realidad territorial, como en lo que concierne a su entrada en la agenda política, pero circunscrito a las dos principales aglomeraciones urbanas, pero que en todo caso denota una importante desviación temporal entre los años en que las periferias urbanas se consolidaron y la obtención de los primeros resultados, por ahora circunscritos a la fórmula consorciada del área metropolitana coruñesa, porque el ente local metropolitano de Vigo, aunque ya aprobado, no ha logrado superar los obstáculos que por su formulación eran previsibles, sumando al retraso legislativo anterior el de su constitución.

Para conocer la trayectoria espacial de la descentralización del crecimiento, hemos estudiado el período de tiempo en que cada municipio de la periferia se incorporó a la aglomeración urbana, que vienen dado por la intensidad del crecimiento demográfico experimentado en cada una de las series decenales estimadas. El resultado se puede observar en el mapa que hemos confeccionado y reproducimos más abajo. Según esto, el proceso efectivo de descentralización del crecimiento urbano se inició en las dos ciudades en los años sesenta, adquiriendo un importante dinamismo en la década siguiente, para expandirse en ambos casos a partir de los años noventa, pero especialmente en el caso de A Coruña, cuya expansión superó ampliamente en los últimos años el ámbito espacial de los municipios que forman la mancomunidad y el consorcio metropolitano. Todo este proceso y las tendencias previsibles los estudiaremos en detalle en el capítulo cuarto, que trata de la delimitación y dinamismo espacial de los espacios metropolitanos en Galicia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Mapa 15: La dinámica espacial del crecimiento en las áreas metropolitanas de A Coruña y Vigo entre 1950 y 2008.

Fuente: INE y elaboración propia.

Pero dejando, por ahora, la vertiente institucional vamos a centrarnos en la evolución espacial del crecimiento de las áreas metropolitanas de Galicia, es decir como ha ido intensificándose y expandiéndose la descentralización del crecimiento en el entorno de las ciudades mayores. Un primer hecho que queremos resaltar es que esa descentralización del crecimiento que acabamos de presentar, ha dado lugar a que el sistema de ciudades de Galicia haya visto reforzado su estructura bicéntrica, en la que las dos áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo absorben respectivamente 25,10 % y 25,51 % de la población no ligada al sistema urbano y el 27,12 % y el 29,03 % del empleo. Estos datos revelan la importancia adquirida por el desarrollo metropolitano en Galicia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 3: Población y empleo en el sistema de ciudades de Galicia.

Área Urbana	Población	Nº de empleos	Pobl. vinculada
A Coruña	244.388	131.639	149.594
Ferrol	75.181	22.160	31.414
Santiago	93.712	56.896	98.929
Lugo	93.853	46.871	61.460
Ourense	107.186	47.589	66.642
Pontevedra	80.202	39.354	66.667
Vigo	294.772	140.898	105.736

Fuente: Anuario Socioeconómico de Galicia 2008.

Como vemos las únicas que superan los criterios de población (más de 250.000 hab.) y de empleo (más de 100.000) utilizados internacionalmente para su constitución, son Vigo y La Coruña, siendo también ellas las que atraen más desplazamientos diarios al trabajo. Sobre estas dos ciudades pivota inicialmente el sistema metropolitano gallego.

Como resulta lógico, dadas las dimensiones adquiridas por las áreas urbanas que conforman el sistema de ciudades, cada una de ellas ha puesto en marcha diferentes instrumentos para su gestión y planificación, pero, como en casi todas las regiones españolas, se han dado respuestas parciales y separadas a cada uno de los problemas y objetivos planteados.

Unas veces mediante fórmulas de cooperación intermunicipal diversas, como las ya comentadas mancomunidades (La Coruña y Vigo) comarcas, consorcios (La Coruña) o la creación de cooperaciones metropolitanas (Vigo creada por ley); otras mediante modelos de planificación estratégica

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

(caso de Vigo) y con ambiciosos proyectos en marcha de marketing estratégico (La Coruña) y en todos los casos mediante planeamiento urbanístico municipal en el cual la coordinación se reduce, en el mejor de los casos, a las zonas de borde (caso del nuevo PXOM de A Coruña) o a planes viarios comarcales (La Coruña y Vigo). Una problemática, por tanto, muy abierta y que demanda una respuesta integradora que aborde de manera simultánea los diversos ámbitos implicados, y que deben incluir tanto la creación de órganos de gestión como la redacción de los planes reguladores metropolitanos para la ordenación del territorio. En el cuadro siguiente resumimos los principales instrumentos de planificación y gestión urbana puestos en marcha en las dos áreas metropolitanas de Galicia.

Tabla 4: Aportaciones municipales al Desarrollo Metropolitano en Galicia

	Vigo	A Coruña
Delimitación espacial	Comarca	Comarca
Gobernabilidad y Gestión de servicios	- Mancomunidad. - Estatuto Corporación Metropolitana (sin aprobar)	- Mancomunidad. - Consorcio Metropolitano. - Consorcio de Transportes. - Empresa Pública Municipal (EMALCSA)
Agencia de Desarrollo Local	- Zona Franca. - Fundación Pro-Vigo - Club Financiero	- Consorcio.
Planes Territoriales Metropolitanos	Red Arterial	- Red Arterial - Red de Saneamiento
Planes de Desarrollo Metropolitano	Planificación Estratégica (I y II)	Estudio de Constitución y Posicionamiento del área metropolitana
Planificación usos del suelo	Planes Generales Municipales	Planes Generales Municipales

Fuente: Elaboración propia 2008.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Como se desprende de este cuadro, el hecho metropolitano está asentado en Galicia desde los años sesenta en cuanto a su dimensión urbanística y territorial, pero será en los ochenta cuando se creó la primera mancomunidad de este tipo, a la cual se sumaron diversas iniciativas de todo tipo, siendo a partir de la década de los noventa cuando las ciudades dieron pasos significativos, aunque indecisos, hacia los nuevos modelos. Por ejemplo, no faltaron intentos de integración y unificación, como en el caso de Vigo, primero con el I Plan Estratégico, que dio lugar a la constitución de una asociación público-privada para promover el desarrollo del área metropolitana (Fundación Pro-Vigo); en ella participaron las principales empresas e instituciones; y después con la creación del gobierno metropolitano según el modelo administrativo. En el caso coruñés las respuestas fueron menos ambiciosas, pero sucesivamente dieron lugar a un aceptable sistema de gestión consorciada para los servicios públicos básicos (recogida y tratamiento de residuos, saneamiento, abastecimiento, transporte público) pero no hubo ningún intento efectivo de articular un modelo de desarrollo metropolitano basado en la cooperación público-privado ni tampoco de crear un ente para la promoción y desarrollo del área como se ha señalado antes. Esta situación denota la asunción de la gestión de las áreas metropolitanas como un reto, pero su superación requiere antes una reflexión abierta y ambiciosa sobre el modelo metropolitano a seguir, teniendo en cuenta no solo la demanda actual sino también las nuevas tendencias del proceso de metropolización que en los siguientes apartados de este capítulo examinaremos en su dimensión teórica.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.4. La revisión de los contenidos en el nuevo escenario metropolitano

Así como al principio los modelos metropolitanos eran privativos de determinados sistemas urbanos, hoy la metropolización es una dimensión específica del proceso general de urbanización, resultado de la expansión continua del crecimiento urbano desde las ciudades principales hacía periferias cada vez más amplias y abiertas. En la mayor parte de los casos, esos nuevos espacios periurbanos se superponen a organizaciones territoriales preexistentes y organizaciones territoriales múltiples desde el punto de vista administrativo; estando formadas por un número importante de municipios, distritos, comarcas e incluso provincias y regiones (en el caso de las megaciudades) que en la mayoría de las aglomeraciones urbanas intermedias pueden superar el número de cincuenta ayuntamientos, siendo mayor de cien en las grandes áreas metropolitanas, aunque el número depende mucho del tamaño medio que las unidades administrativas de base tengan en cada Estado.

En todos los casos se ha producido una disociación entre una ciudad formada por una aglomeración urbana única frente a una organización administrativa del territorio múltiple, lo que, generó, en la segunda mitad del S. XX importantes problemas de crecimiento, planificación y gestión en la mayoría de las áreas urbanas. Pero, como hemos visto en las experiencias anteriores, a pesar de los numerosos y variados intentos y avances realizados, todavía no existe una fórmula de validez general, de modo que cada aglomeración urbana ha terminado por adoptar una forma

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

propia, adaptándose a las realidades urbanísticas, socioeconómicas, y administrativas de las regiones y los Estados de los que forman parte. Esta reflexión debe ser un punto inicial a considerar antes de determinar los modelos a seguir.

1.4.1. El replanteamiento básico de la cuestión metropolitana.

Tal como se deduce de lo dicho en el capitulo anterior, **las políticas metropolitanas incluyen cuatro aspectos distintos, aunque sólidamente interrelacionados:**

1. **Una aglomeración urbana supramunicipal como realidad territorial delimitada espacial y funcionalmente que requiere una gestión conjunta de los servicios públicos.**

2. **Un sistema integrado de planificación espacial y ordenación del territorio**

3. **Un modelo de gestión y gobernanza intermunicipal.**

4. **Y más recientemente, una estrategia económica y funcional de competitividad.**

Estos son los aspectos básicos a los que hay que dar respuesta desde una perspectiva actual. Un planteamiento que desborda

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

el modelo inicial que como hemos visto, sólo tenía en cuenta los criterios de delimitación para la creación de servicios públicos intermunicipales, y, a partir e aquí, para la planificación del uso del suelo y el sistema de movilidad. Actualmente el modelo metropolitano ha asumido nuevos contenidos que genéricamente hemos sintetizado en las cuatro dimensiones básicas señaladas. A ellos nos referiremos en los siguientes apartados, dedicados a examinar un análisis evolutivo del hecho metropolitano. Al final expondremos las propuestas generales que consideramos más adecuadas para definir las dimensiones básicas que deben aplicarse a las áreas metropolitanas de Galicia, a la vista de las características y experiencias que las tendencias internacionales apuntan.

1.4.2. El caso español: la necesidad de una respuesta innovadora a los nuevos retos.

Después del avance realizado a partir de los años sesenta y setenta, asistimos a una perdida de interés de los estudios y de los gobernantes por el fenómeno de las áreas metropolitanas en España. Probablemente dos fueron las causas principales:

1. La necesidad de hacer fuerte a la transición democrática y articular el modelo del Estado de las Autonomías, según el cual todas las competencias de urbanismo y ordenación del territorio se transfirieron a los gobiernos regionales. Serían ya las instancias regionales las que deberían continuar el avance inicial, mediante un sistema legislativo especifico (leyes autonómicas de ordenación

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

del territorio y de régimen local), y un sistema de planificación territorial derivado (Leyes del Suelo, Directrices de Ordenación del Territorio y Leyes sectoriales de incidencia territorial, como la protección de espacios naturales y del litoral). En la práctica las prioridades económicas y la necesidad de articular el nuevo marco político, competencial y financiero relegó a un segundo tiempo la cuestión territorial de escala subregional y local que habría de llevar consigo una redistribución de las competencias asumidas.

2. La carencia de referentes válidos para la gestión de los territorios metropolitanos. Ante la falta de eficacia de los gobiernos metropolitanos antes constituidos, lo cual dejo en estado latente la cuestión metropolitana, debido principalmente a la indefinición de procedimientos capaces de compatibilizar los nuevos entes locales metropolitanos con los niveles administrativos de ámbito local vigentes; como los municipios y las provincias, y a su vez coordinarlos con los gobiernos regionales autonómicos.

Por eso, antes de avanzar se hizo necesario profundizar en el significado mismo del concepto de área metropolitana, porque a tenor de lo acontecido, bajo esta denominación se entendían dimensiones o realidades distintas, aunque fuertemente relacionadas:

1. Por un lado se entendía el área metropolitana como una aglomeración urbana que por su tamaño y por la complejidad funcional ocupa un rango elevado en la jerarquía urbana, y que en

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la mayor parte de los casos abarca un territorio supramunicipal, que no siempre requiere una delimitación precisa, y la dificultad de crear un marco territorial para coordinar la planificación urbanística del espacio metropolitano. Se asimila a un espacio-plan de ámbito subregional. Contenido en las diferentes leyes autonómicas de ordenación del territorio.

2. Por otro lado, se entiende como un modelo jurídico-administrativo para la gestión de los servicios públicos y los sistemas de transporte en espacios metropolitanos supramunicipales, que incluye una formula de gestión de carácter, administrativo, con determinación de funciones, competencias y régimen financiero y que debe ser regulada por ley. Se trata de un ente administrativo local diferente de los existentes.
3. Se trata de un concepto ambiguo, por cuanto bajo la denominación metropolitana se incluyen aglomeraciones urbanas monocéntricas (el modelo clásico) y también regiones funcionales urbanas más extensas y regiones urbanas policéntricas. Naturalmente esta ambigüedad no es tan sólo una cuestión de nomenclatura, sino que según cual sea el modelo conceptual utilizado el modelo de gestión y gobernabilidad deberá ser distinto.

Un reto heredado de difícil encaje, pero que sigue siendo el futuro para la mayoría de las ciudades. De hecho, todavía no ha alcanzado una solución definitiva y satisfactoria, máxime porque la evolución de la teoría urbana y la nueva conceptualización de la ciudad global del S. XXI apunta

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

hacia nuevas realidades urbanas, muy diferentes de las que caracterizaban a la ciudad de la etapa industrial que es cuando surgió y se desarrollo el concepto inicial del área metropolitana como corporación administrativa. No olvidemos que las únicas experiencias de que disponemos en el contexto europeo y español se refieren a esa etapa (1960-1980), en la cual la casi totalidad de los modelos de gestión administrativa y competencial desarrollados no tuvieron continuidad, y que las políticas urbanas en la etapa post-industrial se han orientado en otras direcciones que, como veremos, ponen más énfasis en la cooperación intermunicipal para la planificación estratégica y en el marketing urbano que en la institucionalización administrativa de los espacios urbanos complejos. Un nuevo marco hacia el que en muchos casos se está reconduciendo el modelo metropolitano anterior.

En resumen, podemos diferenciar dentro del proceso de urbanización en el siglo XX dos fases.

1. La primera metropolización a la cual corresponde la primera institucionalización de las áreas metropolitanas como entes locales. En esta primera etapa la teoría de la metropolización estuvo sustentada en modelos de crecimiento acumulativo como la teoría centro-periferia, en las economías de aglomeración y efecto "spread", dando lugar a áreas metropolitanas monocéntricas desde el punto de vista del territorio.

2. Este modelo espacial tuvo continuidad en la segunda fase, correspondiente a la etapa postindustrial, solo que si en la anterior

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la descentralización industrial fue el factor principal, en la segunda adquirió un papel relevante la terciarización de las periferias y la expansión de grandes áreas residenciales de baja densidad. Al final se dio preeminencia a las soluciones asociativas flexibles, desburocratizadas y participativas con la colaboración del sector privado. Más adelante volveremos sobre ello.

	Modelo Espacio funcional	Factor económico	Modelo de Planificación	Modelo de Gobernabilidad	Modelo de Desarrollo
1ª Metropolización (1960-1980)	Centro-Periferia	Industrialización	Urbanístico. Uso del suelo	Administrativo	Crecimiento endógeno
2ª Metropolización (1980-2000)	Anillos Metropolitano de Urbanización difusa	Terciarización	Planificación Estratégica	Asociativo	Competitividad urbana.

Figura 5: Evolución del proceso de metropolización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.5. Conclusión: La necesidad de una revisión estratégica de la "cuestión metropolitana"

Después de haber revisado las cuestiones fundamentales del proceso de metropolización, podemos ya responder a la pregunta clave: ¿Qué es entonces un área metropolitana?: Tal como acabamos de decir, bajo esta denominación pueden agruparse tres dimensiones o realidades.

1. Una aglomeración o conurbación urbana supramunicipal; es decir, una realidad territorial formada por un continuo urbano edificado, que es resultado de un proceso de urbanización por el cual la Ciudad Central al crecer se expande por los municipios limítrofes, dando lugar a una nueva realidad territorial urbana: el área metropolitana. Una ciudad metropolitana que requiere una acción unificadora de planificación urbana, con el fin de coordinar las políticas urbanísticas locales en un modelo de planificación territorial supramunicipal, para lograr un crecimiento urbano más homogéneo, más equilibrado y más sostenible. Un hecho por tanto relacionado con el urbanismo y la ordenación del territorio, en el marco del desarrollo sostenible.

2. Un status legal, una formula jurídico-administrativa de gestión de comunidades urbanas supramunicipales, es decir un hecho administrativo pensado desde la necesidad de crear un ente de gobierno o una gobernabilidad en red que aporte una respuesta

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

a la necesidad de crear un sistema de gestión que agrupe a los entes locales incluidos en el espacio urbanizado. Hablamos por tanto, de un sistema de gobernabilidad supralocal, es decir de un nuevo ente administrativo de difícil encaje o de un órgano de cooperación más flexible.

3. Un espacio funcional estratégico para la planificación y la competitividad dentro del nuevo marco internacional del sistema de ciudades y abierto a la globalización como una opción viable de competitividad.

En resumen: cuando hablamos de área metropolitana, sea cual sea la dimensión adoptada, hablamos simultáneamente de estos tres aspectos interrelacionados y por eso inseparables. De esta realidad se desprenden una triple problemática operativa:

1. Primer problema: ¿Cómo organizar y gobernar una realidad que supera los espacios competenciales y territoriales de ámbito administrativo local y que requiere la cooperación de los entes administrativos provinciales y regionales o autonómicos?

2. Segundo: Estamos ante espacios urbano cada vez más extensos y más complejos, a la vez que ante nuevos modelos teóricos de gestión de difícil aplicación, que pueden incluirse dentro de lo que se ha denominado en las grandes organizaciones: el gobierno de la complejidad. De ahí surge el segundo problema, ¿cómo planificar el desarrollo de espacios urbanos cada vez más

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

complejos y en continua transformación sin tener certeza de la eficacia de las nuevas formas de gobernabilidad?

3. Un tercer problema derivado: la inestabilidad expansiva de las delimitaciones y la rigidez de los modelos territoriales. Un desajuste espacio-temporal que requiere respuestas flexibles y abiertas, superando las rigideces de los sistemas burocráticos de gestión. ¿Cómo compatibilizar la inestabilidad expansiva de los límites del proceso de metropolización y la rigidez de los modelos legales y de planificación?

A estos retos de futuro debemos añadir un nuevo componente:

4. Un cuarto problema: La necesidad que tienen las ciudades de posicionarse en el nuevo sistema urbano surgido de la globalización y de la internacionalización de la economía y de la información y que deben adoptar la escala metropolitana como ámbito especifico para la competitividad urbana.

Estos son los retos. Cada ciudad o cada región deberá dar su respuesta, y la que logre una mayor eficacia en todos los frentes abiertos será la que aporte un mayor y más valiosos valor añadido a sus ciudades, sabiendo que en ello descansa una gran parte del éxito de su política de desarrollo regional. En suma, hablar de áreas metropolitanas ya ha dejado de ser una cuestión exclusivamente ligada a los procedimientos administrativos, sin desecharlos. Parece que las tendencias apuntan en otras direcciones complementarias, aunque sin descuidar la demanda de una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos. Sin ello, la calidad

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de vida de nuestras ciudades será siempre deficitaria y su competitividad se verá mermada. Pero hay muchas maneras de abordar conjuntamente estos temas. A ello dedicaremos los siguientes capítulos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La ciudad metropolitana postindustrial una reflexión sobre el futuro de las áreas metropolitanas gallegas

2

La evolución del proceso de urbanización en las ciudades europeas en la última fase de la etapa industrial tuvo su reflejo final en Galicia, aunque algo retardado en relación con loas regiones y ciudades europeas más industrializadas; pero también aquí el último tercio del siglo XX estuvo marcado, como en todas las regiones, por dos hechos fundamentales: la desindustrialización y la consiguiente terciarización de las economías urbanas entre 1975 y 1980, por un lado y, por otra parte, como en las regiones más avanzadas, por la internacionalización parcial del sistema económico urbano. Entre ambos episodios, se produjo una fase transicional, generalmente situada entre 1980 y 1990 que fue cuando las ciudades acusaron los efectos derivados de la desindustrialización (como ocurrió en Ferrol y Vigo) y de la terciarización (como en A Coruña y Santiago). En este período, es decir a partir de 1980, tuvo lugar también una transformación de los factores vinculados a la descentralización del crecimiento urbano que ya se había iniciado anteriormente, tanto que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

algunos autores empezaron a hablar de una segunda metropolización para referirse a la estructura espacial resultante de tal evolución.

En la primera metropolización, allí donde antes se produjo, el hecho más significativo había sido la salida de la industria desde la Ciudad Central hacia las periferias, y con ella los barrios residenciales obreros (Arteixo y Culleredo en A Coruña, y Porriño y Mos en Vigo). Coincidiendo con este momento, en muchas ciudades se produjo una primera institucionalización de las áreas metropolitanas, con formulas provisionales como las mancomunidades (caso de A Coruña) que dieron resultados menos eficientes de lo esperado, por razones anteriormente expuestas. Al mismo tiempo, se elaboraron modelos territoriales basados en una versión específica de la teoría centro-periferia. En ellos, las economías de aglomeración, la teoría del crecimiento acumulativo y la teoría de la difusión espacial aportaron factores explicativos a la lógica de la concentración del crecimiento en las áreas metropolitanas y a la posterior difusión hacia las periferias, pero casi siempre bajo el supuesto de formación de áreas metropolitanas monocéntricas, es decir que los aportes cualitativos del crecimiento urbano se concentraron en las Ciudades Centrales, trasladándose hacia las periferias los usos del suelo y las actividades menos atractivas, transfiriendo hacia ellas un aporte suplementario en los costes de infraestructuras y servicios casi nunca bien resuelto. Un proceso que dio lugar a un cierto antagonismo entre la Ciudad y la periferia, en cuyo debate muchas de las instituciones metropolitanas creadas resultaron debilitadas al estar conducidas según, los intereses de la Ciudad (como en el caso coruñés). Este primer modelo de metropolización desincentivó la incorporación de los municipios

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

periféricos a los órganos metropolitanos (caso de Vigo) o, dificultó el diálogo institucional entre la ciudad líder y los demás municipios (como en A Coruña). Se inició así el proceso de cambio de la ciudad industrial a la postindustrial y después, o simultáneamente según los casos, a la global. A este proceso de cambio, de carácter estructural, estuvieron asociadas importantes transformaciones en los modelos de gestión, en las políticas de renovación urbana y en la forma espacial de las áreas metropolitanas. A su estudio detallado dedicamos el resto de los capítulos de esta primera parte, con el fin de poder situar correctamente a las áreas metropolitanas de Galicia en el nuevo contexto internacional, porque su conocimiento es imprescindible para poder conducir la reflexión que proponemos. Galicia no puede prolongar su retraso manteniendo un pensamiento urbano estancado en el pasado, porque lo que necesita es proyectarse hacia el futuro.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.1. De la metrópoli industrial a la postindustrial: la fase transicional

La metropolización inicial, la primera metropolización, constituye la última etapa de la urbanización industrial, en la cual la economía urbana se basaba en una concepción fordista de la producción, en el principio de economías de escala y estaba asociado a una ocupación discontinua del espacio, siguiendo el modelo centro-periferia, en el que las fuerzas centrífugas generaron amplias periferias industriales y de residencia socialmente segregada, a partir de un modelo espacial monocéntrico dominante y con una débil jerarquización, dominada por los intereses de la Ciudad central. Así se acrecentó la diferenciación entre la Ciudad Central terciaria, y los anillos periurbanos de función industrial con áreas residenciales mixtas o espacialmente segregadas, diferenciándose cada uno de los anillos según el gradiente o intensidad de la urbanización y de la localización industrial.

Así ocurrió en las áreas metropolitanas de Galicia, donde las Ciudades Centrales de A Coruña (más terciaría) y Vigo (más industrial) crearon periferias segmentadas, formadas por espacios industriales y obreros (Vigo-Porriño y Coruña-Arteixo-Culleredo) y, todavía en una fase inicial, áreas residenciales de más calidad en los entornos litorales (Oleiros-Sada en A Coruña y Nigrán-Gondomar en Vigo). Evidentemente la carencia de planes reguladores metropolitanos consolidó esas tendencias, y los municipios periurbanos recibieron la descentralización del crecimiento sin estar dotados de las infraestructuras necesarias (saneamiento, energía,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

planificación urbanística) actuando las carreteras como canales lineales discontinuos, dando lugar a una mezcla de usos y a un desorden territorial que habría de arrastrar importantes consecuencias negativas.

La transición postindustrial a la después sería la segunda metropolización, se inició aquí a partir 1990, y estuvo asociada a las consecuencias de la crisis industrial precedente. Se produjo una evolución hacia un sistema productivo postfordista más flexible en la organización y en la localización, y a la terciarización de la sociedad y de la economía urbana.

Una corta etapa que dio lugar a la paulatina transición hacia la segunda metropolización, como hemos dicho, pasándose a una economía urbana, en la que los servicios avanzados, la cultura y las actividades de ocio pasarían a ser el principal factor de producción y empleo, y la formación de los recursos humanos y la innovación, los factores generadores del desarrollo de las ciudades y la base de su competitividad. Un modelo de desarrollo urbano que todavía mantienen su vigencia desde el punto de vista estructural, pero que con la globalización empezó a dar muestra de ciertas debilidades.

Fue en este contexto donde surgió la aplicación de los principios de la planificación estratégica de las empresas a las ciudades, particularmente a las ciudades industriales más afectadas por el cambio de modelo. (Precedo, A. 1996) con el fin de promover el necesario ajuste estructural.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El nuevo sistema productivo terciario, segmentado y flexible, potenció nuevas localizaciones, que desde una perspectiva teórica general, se debió a dos factores principales:

1. Al surgimiento de un nuevo concepto en la relación residencia-trabajo-paisaje, al aumentar la movilidad colectiva e individual, y por la búsqueda de nuevas localizaciones de calidad para las empresas de la nueva economía, (los parques tecnológicos) y por la aspiración social e individual de residir en el contacto con la naturaleza, (urbanizaciones de viviendas unifamiliares y adosadas) en búsqueda de una calidad de vida que las densas y desestructuradas periferias industriales no ofrecían. Por eso, una proporción importante de los antiguos espacios fabriles o portuarios quedaron vacantes, dando lugar a importantes operaciones de renovación urbana (los frentes marítimos y fluviales) encaminadas a mejorar el entorno urbano y la imagen física y percibida de la ciudad. Emergen entonces las grandes operaciones de renovación urbana de los frentes portuarios.

2. Las fuerzas centrífugas y el precio del suelo expandieron las actividades y los flujos a lo largo del territorio que rodeaba el área metropolitana anterior, creando extensos desarrollos de urbanización dispersa o difusa que, al final generaron nuevos espacios de conflicto, principalmente por la elevada impactación territorial y el alto consumo ecológico de este tipo de crecimiento. Se formaron así las periferias de urbanización difusa, que habrían

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de crear grandes problemas para la financiación y provisión de los servicios públicos y en el consumo del espacio y la dependencia excesiva del automóvil.

Además, se crearon extensos sistemas metropolitanos discontinuos con una débil estructura jerárquica interna, organizados como una ciudad metropolitana monocéntrica pero polinuclear. La periferia metropolitana estaba formada por nodos distantes, especializados y complementarios, que incrementaron la movilidad, la circulación y el consumo de espacio en un entorno político y social de subordinación. Bajo relaciones fuertemente jerarquizadas.

En Galicia, el área metropolitana cuya evolución mejor se adapta a este nuevo modelo fue la de A Coruña, que se consolidó como ciudad de servicios, añadiendo al terciario tradicional, los servicios financieros y de empresa, las actividades y equipamientos culturales y de ocio y el desarrollo de extensas áreas residenciales segregadas social y morfológicamente, acompañados de una nueva industrialización. Asimismo, se realizó una gran operación de apertura del frente marítimo y la creación de nuevas centralidades litorales. No se avanzó, sin embargo en el modelo tecnológico.

En el caso de Vigo, la preocupación se centró en el reajuste industrial para superar la crisis del sector naval y metalúrgico. Aunque se creó un parque tecnológico, este fue más nominal que real. También se redactó un primer plan estratégico que dio lugar a una fundación para el desarrollo de la ciudad, pero a pesar de contar con un modelo institucional adecuado, no llego a ser operativa. Este fue la misma respuesta institucional que las

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

demás áreas metropolitanas hicieron, tras el abandono de los modelos político-administrativos, optando por asociaciones público-privadas para la promoción y el desarrollo urbano. Pero aunque algunas alcanzaron gran éxito (caso de Bilbao) no todas obtuvieron los resultados previstos, como en el caso de Vigo ocurrió.

Lógicamente la crisis global y financiera de la primera década del s. XXI y los efectos de la burbuja inmobiliaria, habrían de afectar a la estrategia de las ciudades gallegas. Todas ellas sienten ya la necesidad de proyectarse hacia los mercados exteriores, unas veces para atraer visitantes que alimenten la sobreoferta turística desarrollada en los años anteriores (el caso de Santiago), otras nuevos inversores extranjeros capaces de crear empleo (como por ej, el puerto exterior de La Coruña) y como reto atraer nuevos residentes que permitan salir de la actual situación de estancamiento demográfico. Cierto que en todas ellas han mejorado las infraestructuras viarias y los aeropuertos, pero es también cierto que el transporte de viajeros por medios eléctricos (tranvía y ferrocarril de cercanías) está muy retrasado en comparación con las ciudades españolas del mismo tamaño, y también es notorio que la crisis de la demanda y los cambios del mercado afectaron fuertemente a algunos sectores estratégicos de la economía urbana (la construcción naval y el automóvil en Vigo y la deslocalización financiera y el cierre de empresas en La Coruña). Pero a pesar de esta situación, el fenómeno metropolitano sigue expandiéndose debido a una tendencia creciente de trasladar la residencia, los servicios y los grandes equipamientos a la primera periferia, al mismo tiempo que las industrias cierran o salen hacia nuevos emplazamientos suburbanos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.2. El nuevo rango metropolitano de las ciudades intermedias: el caso de las áreas metropolitanas de Galicia

Además del nuevo modelo de gestión y planificación de las áreas urbanas supramunicipales, los estudios aportaron nuevos criterios básicos para determinar los atributos urbanos que se consideraban asociados a los rangos metropolitanos en el nuevo contexto. Vamos a responder a una pregunta formulada en los años noventa pero que sigue siendo actual: ¿Qué es lo que define al rango metropolitano de una ciudad en los años noventa? La respuesta fue la siguiente:

- El tamaño de la aglomeración urbana.
- La diversificación y terciarización de la economía urbana.
- El alcance y especialización de las funciones terciarias.
- La internacionalización de la ciudad y de las empresas.
- La conectividad exterior.

Estos cinco principios se completaron con otros criterios surgidos en el inicio de la globalización. La cuestión, expuesta de un modo propositivo (Precedo, A. 1996) se resume en las cinco condiciones que debía reunir un área urbana para ser considerada como metropolitana:

1. Que el umbral demográfico sea superior a la franja comprendida entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes, estimados como masa crítica para generar economías de escala.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. Que exista un sistema productivo local dimensionado y con una estructura sectorial diversificada, siendo precisamente el grado de diversificación funcional un atributo propio de las ciudades metropolitanas.

3. Que se localicen en la ciudad actividades o funciones urbanas cuya área de influencia sea al menos, regional, y que algunos de sus funciones tenga un alcance nacional o internacional.

4. Que en la ciudad se localicen empresas y organizaciones internacionales.

5. Que la ciudad funciones como un nodo intermedio que conecte el subsistema urbano regional con el sistema internacional de ciudades, bien sea a través de los intercambios, o de la participación en redes.

Como se observa, si en la etapa anterior, el rango metropolitano se basaba en criterios cuantitativos, ahora estos se hacen más restrictivos y adquieren primacía los criterios cualitativos en un nuevo contexto de competitividad urbana. Si aplicamos esos criterios a las áreas metropolitanas de Galicia, obtenemos las siguientes conclusiones:

1. Ni el AM de Vigo ni la de A Coruña tiene el umbral mínimo propuesto.
2. La diversificación funcional es relevante en A Coruña, pero menos en Vigo por su mayor especialización industrial.
3. El alcance de las funciones urbanas no presentaba el rango nacional o internacional propuesto en ninguna de las dos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. La internacionalización de las empresas ha tenido mayor respuesta, principalmente en el caso de A Coruña, donde se creó una de las pocas empresas globales españolas, manteniendo en la ciudad su sede social y sus centros de decisión y gestión.
5. El nivel de conectividad y accesibilidad exterior regional en inferior, presentaba fuertes déficits de competitividad.

En consecuencia, las áreas metropolitanas de Galicia terminaron el S. XX con un déficit de competitividad en comparación con las áreas metropolitanas europeas emergentes. Y, lo que es peor, con programas de innovación y renovación urbana muy modestos, si se comparan con otras metrópolis españolas (Bilbao, Barcelona, Valencia, Sevilla).Para objetivar este aserto hemos calculado una estimación del grado de competitividad de las dos ciudades principales de Galicia, en comparación con otras ciudades españolas de su entorno marítimo inmediato, es decir con las ciudades portuarias del Norte de España.

Factores	A Coruña	Vigo	Bilbao	San Sebastián	Santander	Oviedo/Gijón
Umbral	0,3	0,5	1,0	0,0	0,0	1,0
S. Productivo	1,0	0,5	1,5	0,5	0,0	0,5
Alcance	0,5	0,0	2,0	2,0	1,5	2,0
Internacionalización empresarial	2,0	1,0	1,5	0,5	0,0	0,0
Conectividad y accesibilidad	0,5	0,5	2,0	0,0	0,0	0,5
Total	**4,3**	**2,5**	**8,0**	**3,0**	**1,5**	**4,0**

Tabla 5: Baremación estimativa del nivel de competitividad urbana postindustrial.

Fuente: elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Nº	Cuota de Mercado	Índice Turístico	Índice Actividad Económica
1º	Bilbao	Bilbao	Bilbao
2º	Vigo	A Coruña	A Coruña
3º	Gijón	San Sebastián	San Sebastián
4º	A Coruña	Santander	Vigo

Tabla 6: Rango de las Áreas Metropolitanas del Norte de España a finales del S. XX (1997)

Fuente: Anuario Socioeconómico de La Caixa.

Aunque los criterios de valoración son estimativos (el rango de los valores oscila entre 0 y 2), el resultado puede aceptarse como indicativo. La conclusión sería esta:

- Dentro del sistema urbano del Norte de España, el área metropolitana más competitiva y con un proyecto urbano más innovador era la de Bilbao (8 puntos), en un segundo lugar A Coruña (4,3 puntos), potenciada en esos año por importantes iniciativas públicas y privadas, pero que por estar carente de programa secuencial, y por la falta de un proyecto metropolitano, no desarrolló todas las oportunidades posibles.

- En el mismo nivel se sitúa el espacio metropolitano de la conurbación Oviedo-Gijón (4 puntos), aunque de considerarse por separado bajarían al nivel siguiente.

- En un tercer nivel, San Sebastián (3 puntos) como centro de una ciudad policéntrica avanzada, y Vigo (2,5 puntos), que no mantuvo su estatus de metrópoli industrial y careció de un programa de renovación urbana y de desarrollo metropolitano.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Esta baremación pone de manifiesto la necesidad de hacer un replanteamiento conjunto de las áreas metropolitanas de Galicia en el contexto del sistema urbano regional, para completar sus déficits estructurales en un contexto de complementariedades.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La tercera metropolización: una mirada a la ciudad metropolitana del siglo XXI

3

Aunque hayan transcurrido pocos años desde el inicio de la fase postindustrial para poder hablar de una nueva tendencia, máxime cuando en la mayor parte de las ciudades aquella no se terminó, la rapidez de los cambios asociados a la irrupción de las nuevas tecnologías en sus múltiples aplicaciones, los cambios en los sistemas de transporte urbano e interurbano, y la mundialización de los intercambios y las relaciones entre las personas, las empresas y las ciudades, ha dado lugar a una nueva fase que, recogiendo los principios de la anterior, que siguen siendo válidos, incorpora nuevos objetivos, y anuncia nuevas tendencias. Dado que lo que perseguimos es proveer a los lectores y decisores de un marco teórico de reflexión, hemos considerado conveniente incorporar una extensa revisión de la ciudad actual con la vista puesta en el futuro. Naturalmente las tendencias que se apuntan responden a la perspectiva que se deriva de los estudios actuales, pero la rapidez y lo imprevisible de los cambios, máxime después de la profunda crisis estructural actual, hace que todas las aseveraciones estén sujetas a una comprensible variabilidad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1. El programa para la ciudad metropolitana del s. XXI

La evolución del modelo postindustrial y su continuidad en los primeros años el siglo XXI dio lugar a la tercera metropolización, la actual. En ella, la organización territorial anterior se consolidó; y la coalescencia de las nuevas periferias urbanas entre ciudades próximas de distinto rango jerárquico, formaron nuevas Regiones Urbanas, un concepto retomado de la experiencia norteamericana inicial. Ahora, debido a las nuevas dimensiones espaciales y económicas adquiridas, se les denominó también con el nombre de ciudad-región, abarcando en algunos casos a la totalidad de las redes urbanas regionales. Surgió así un nuevo contexto metropolitano en sus dimensiones territoriales, su estructura funcional interna y su perfil de competitividad.

3.1.1. Nuevos conceptos y nuevos modelos de desarrollo territorial policéntrico

Las áreas metropolitanas anteriores, al crecer sobre los nuevos ejes de comunicación, principalmente el ferrocarril de alta velocidad, se conectan con otras ciudades de la red urbana adoptando dimensiones regionales. Cuando esto sucedió en grandes áreas metropolitanas se formaron las ya citadas ciudades-región (caso de Madrid), y en niveles superiores se formaron las megalópolis, constituidas por la coalescencia de dos o más áreas metropolitanas con sus ciudades periféricas incluidas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Este es el mejor exponente de los resultados de la globalización y de la internacionalización de las economías urbanas. Un fenómeno que desborda los límites tradicionales, pero que es privativo de las grandes regiones económicas mundiales, y que si lo citamos aquí es para situarnos en el nuevo contexto desde el que debemos plantear el posicionamiento de las áreas metropolitanas medias y pequeñas, como es el caso de las gallegas, que se encuadrarían entre estás últimas.

El modelo territorial subyacente, salvadas las diferencias dimensionales, puede ser adaptado a los sistemas de ciudades policéntricas como el gallego, formado por ciudades funcionalmente diferenciadas pero que en conjunto están conectadas por relaciones o flujos interurbanos de creciente intensidad que las asemejan a una gran ciudad policéntrica, estructurada en múltiples áreas funcionales, con una red urbana internamente jerarquizada que configura un sistema metropolitano complejo, en el que se concentran proporciones crecientes de la población, de la producción, de la innovación y del conocimiento de las respectivas regiones (ciudad-región). Sobre esta nueva base urbana y regional cabe articular diversas combinaciones espaciales, apoyadas en sistemas de planificación adecuados y en una red de infraestructuras rápidas. Esta modelización se puede aplicar al caso gallego, surgiendo entonces varias opciones, que van desde las áreas metropolitanas de A Coruña y Vigo, a las regiones urbanas de Vigo-Pontevedra y Coruña-Ferrol, a las que podrían añadirse otras combinaciones, como el corredor metropolitano del eje atlántico, o una ciudad-región. Son todas ellas opciones de futuro que, si hace unas décadas parecían utopías, en este nuevo contexto deben percibirse como construcciones urbanas viables.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Esta nueva dimensión de la metropolización introduce un debate sobre los modelos de gestión y de planificación, bajo una doble perspectiva inside-outside, con nuevos retos para los esquemas directores de las políticas urbanas. Enumeramos algunos de los más relevantes:

1. La competitividad económica y el posicionamiento en el sistema global de ciudades (marketing urbano) para atraer inversiones y generar empleo.

2. La implantación de una democracia participativa a través de las redes sociales que se extiende a la gestión y a la planificación urbana, al igual que a la construcción del nuevo proyecto de ciudad, que debe ser participativo, abierto y continuo, creando un entorno activo de creatividad, sociales.

3. c) La integración sociocultural en una ciudad multicultural, multiétnica multirreligiosa, asociada a la formación de bolsas de pobreza y exclusión social, a la vez que una dinámica cultural orientada a reforzar las identidades territoriales, como estrategia de diferenciación local.

4. Una nueva democracia urbana, mediante fórmulas de participación en la gestión política, es decir la gobernanza, con un aumento de la democracia directa y la gobernabilidad compartida, y una gestión desburocratizada y ágil, eludiendo las formas de democracia indirecta, como Diputaciones, áreas metropolitanas administrativas, mancomunidades o consorcios.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. Los objetivos comunes a estas políticas metropolitanas son, entre otros, los siguientes:

    - Alcanzar condiciones de vida satisfactorias para los ciudadanos.

    - Aportar valores a la ciudad y a partir de ellos reforzar la cohesión social.

    - Crear redes solidarias de participación y cooperación para la construcción y el gobierno de la ciudad.

    - Buscar fórmulas innovadoras de gestión urbana, insertando lo local en lo global través de redes urbanas estratégicas.

    - Aplicar modelos de marketing estratégico a la promoción urbana basadas en las identidades locales materiales e inmateriales que presenten ventajas diferenciales, en lugar de marcas comerciales, para mejorar el posicionamiento global.

Estos cinco puntos resumen, desde la perspectiva actual, lo que puede ser un programa para las áreas metropolitanas del siglo XXI, especialmente para las de dimensiones medias y pequeñas porque éstas deben basar su competitividad en atributos cualitativos y no en los dimensionales, como más adelante expondremos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1.2 Las nuevas tendencias urbanísticas

El nuevo esquema de metropolización, diferente a los anteriores pero también más complejo, lleva implícita la necesidad de un nuevo marco de relaciones en la cooperación intermunicipal y en l localización de los grandes equipamientos metropolitanos. La Ciudad Central tiene que ceder peso y protagonismo a favor de las nuevas centralidades periféricas, y la gobernanza debe buscar fórmulas de gestión metropolitana distintas al modelo administrativo clásico, Un reto que es perfectamente aplacable a la situación actual de las áreas metropolitanas de Galicia.

En el nuevo modelo, algunas de las pautas anteriores se consolidaron, mientras emergían nuevas formas de urbanización, caracterizadas por los siguientes hechos:

- El uso extensivo y expandido del territorio está prolongando las áreas metropolitanas hacia periferias rurales o rururbanas cada vez más extensas, afectando en muchas ocasiones a espacios de valor o interés por su productividad, por su valor natural o patrimonial (material e inmaterial).

- La dispersión poblacional y de las actividades acrecentaron los problemas de movilidad y por ello el consumo de energía y de tiempo.

- Se formaron regiones urbanas que albergan áreas metropolitanas multicéntricas, cuya gestión se hace cada vez más compleja y en

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

las cuales es preciso crear nuevos espacios para la cooperación público-privado.

- El declive de los centros urbanos y la expansión distante de la urbanización residencial hacia periferias segregadas incrementó excesivamente el consumo de espacio y el coste de las infraestructuras urbanas.

- Se formaron nuevas centralidades metropolitanas formadas por polos del terciario especializado, localizado en las redes interurbanas, reforzando el policentrismo intrametropolitano.

- Las actividades de mayor valor añadido se van a las nuevas periferias con mayor calidad ambiental.

- Surgen centros de innovación y parques tecnológicos en la periferia.

- Las Tic´s favorecen la dispersión habitacional y locacional.

- Las nuevas áreas residenciales se alejan cada vez más, aumentando la distancia a medida que disminuye el tiempo de viaje en los nuevos medios de transporte (autopistas y trenes de alta velocidad)

- Se amplía el espacio de flujos y el uso extensivo del suelo para nuevos equipamientos especializados (ocio, servicios públicos, grandes corporaciones, aeropuertos)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- Un nuevo paisaje suburbano se sobreimpone al rural provocando una perdida del patrimonio material y una destrucción del paisaje, cuando tal crecimiento urbanístico no lo prevé adecuadamente.

- La ciudad compacta se dispersa y se fragmenta, siendo necesario recomponerla mediante la compactación de espacios inacabados.

- Se forman islotes verdes (naturales y productivos) en un espacio urbano abierto.

- En muchos casos, la expansión urbana da lugar a la absorción y terciarización de pequeñas ciudades históricas, que pueden encontrar una nueva ocasión para su rehabilitación y revitalización.

El resultado de este proceso de desarrollo urbanístico es una mutación en seis frentes, al menos:

1. En las dimensiones de la ciudad metropolitana.
2. En el modelo de uso del suelo.
3. En la organización social y familiar,
4. En la configuración del paisaje.
5. En el estilo de vida.
6. En los flujos y las relaciones entre las diferentes unidades territoriales.
7. En la sostenibilidad ambiental y energética

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Una ciudad metropolitana que es la antítesis de la ciudad monocéntrica inicial. Se pasó de una ciudad cerrada compacta a una ciudad abierta en red. Una verdadera explosión de la ciudad que supone la dispersión de las actividades y de los flujos a través de territorios cada vez más extensos y complejos, generando una dispersión territorial del proceso de urbanización (A. Font, 2005). Ni que decir tiene que una situación como esta nos sitúa ante la necesidad de revisar:

- Los modelos de desarrollo urbanístico y territorial, mediante la elaboración de nuevas estrategias territoriales integradas.

- Los modelos de gestión, aplicando los conceptos de la gobernanza participativa a estos nuevos espacios complejos.

- Los modelos de competitividad y posicionamiento de las ciudades metropolitanas en el sistema global, basados en la acumulación de capital y conocimiento, y en la calidad y la identidad urbana y territorial como factores de atractividad y diferenciación (patrimonio natural y cultural).

Un nuevo modelo urbano para el que los modelos metropolitanos iniciales, tanto en lo administrativo como en la planificación, no aportan la respuesta adecuada. Las nuevas áreas metropolitanas requieren programas en los que la soostenibilidad sea el objetivo preferente, y para ello la compactación y delimitación del crecimiento en áreas de media y baja densidad, el ahorro energético, la calidad de vida y la disminución del uso del automóvil son objetivos comunes e irrenunciables.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1.3. Un programa de sostenibilidad para el diseño de las nuevas áreas metropolitanas

Como consecuencia de los factores señalados, el espacio de la tercera metropolización se caracteriza por un nuevo territorio metropolitano formado por:

1. Nuevas centralidades metropolitanas constituidas sobre pequeños polos especializados de servicios, producción y actividades de ocio.
2. Una elevada movilidad multidireccional y una perdida de accesibilidad interior.
3. El uso del suelo extensivo asociado a dispersión y la baja densidad.
4. Relaciones productivas multicéntricas (transporte y Tic's).
5. Alto consumo de energía.
6. Elevado consumo de espacios rurales y naturales.
7. Alto coste de funcionamiento.
8. Gran complejidad de la planificación y de la gestión.
9. Obsolescencia de los anteriores modelos administrativos y de los sistemas de participación ciudadana.
10. Necesidad de aportar nuevas formas de cooperación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El resultado de todo ello es que la urbanización del territorio, siguiendo la tendencia al crecimiento disperso y a la urbanización difusa, aumenta la complejidad y las consecuencias negativas en todas sus dimensiones (social, locacional, ecológica, accesibilidad, etc.), pero “la complejidad no es el caos” (Indovina), y para evitarlo se requieren nuevas formas de intervención urbana.

En resumen, la tercera metropolización, generó nuevos retos:

1. La necesidad de buscar nuevas formas de integración en agregados urbanos compactos de los territorios de urbanización difusa o dispersa.

2. Asimismo, se plantea la necesidad de poner en práctica una modalidad diferente de producir ciudad, en la que las redes de transporte público pasen a ser el elemento conductor de crecimiento metropolitano.

3. Una nueva jerarquización del territorio en espacios urbanos policéntricos, que requieren nuevas formas de cooperación, especialización y complementariedad entre los municipios y ciudades integrantes.

4. Una nueva manera de valorar la producción del espacio desde una perspectiva ambiental y ecológica, orientada al nuevo paradigma de consumo energético y a la previsión de los riesgos ambientales, introduciéndolos en los sistemas de planificación y ordenación territorial.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1.4. Una nueva ordenación del territorio anticipativa para Galicia

Si ahora comparamos este nuevo escenario, con el anterior, es decir el de la primera y segunda metropolización, podemos señalar algunas transformaciones relevantes que, sin duda, hemos de tener en cuenta, al pensar en la configuración de los nuevos espacios metropolitanos de Galicia, si queremos que puedan hacer frente a los problemas derivados del modelo de crecimiento y anticiparse a ellos, porque de lo contrario volverá a repetirse la improvisación actual. Veamos cuales son esos contrastes entre la primera y las fases de metropolización:

1. En cuanto a la localización de las unidades productivas:

   - Antes: alta concentración del potencial económico, en torno al centro urbano mayor (monocentrismo).

   - Ahora: multipolaridades espaciales y Policentrismo. (Polos locales en torno a los lugares centrales de los municipios)

2. En cuanto a las características habitacionales.

   - Antes: alta densidad en barrios dormitorios periféricos socialmente segregados.

   - Ahora: baja densidad en áreas residenciales dispersas y de urbanización difusa.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. En cuanto a la movilidad:

   - Antes: conmuting masivo y unidireccional en sentido periferia-centro.

   - Ahora: flujos multidireccionales y congestión del espacio en la primera periferia metropolitana.

4. En cuanto a lo localización de los servicios.

   - Antes: concentración en centro y subcentros urbanos.

   - Ahora: espacios especializados dispersos por el área metropolitana formando una nueva jerarquía de centralidades.

5. En cuanto a la accesibilidad:

   - Antes: corredores de accesibilidad centripetos.

   - Ahora: accesibilidad multipolar y difusa.

6. En cuanto a la conectividad:

   - Antes: ejes viarios radiales jerarquizados. (Redes arteriales)

   - Ahora: ubicuidad espacial, redes en malla, la intermodalidad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

7. En cuanto a la integración:

   - Antes: relaciones materiales de flujos entre las partes.
   - Ahora: relaciones materiales e inmateriales. (Identitarias).

8. En cuanto a la gobernanza.

   - Antes: gobiernos locales de concertación.
   - Ahora: gobierno participado en cooperación.

En resumen, se pasó de:

- Una estructura territorial monocéntrica, rígida y jerarquizada a un territorio con estructura flexible y abierta.
- De un aglomerado de centralidades a una deglomeración policéntrica.

3.1.5. El nuevo sistema de factores competitivos y de posicionamiento asociados a la metropolización.

Además de la oposición entre las características de ordenación del territorio del modelo metropolitano monocéntrico y el policéntrico, la metropolización del siglo XXI viene también definida por otros parámetros derivados. Ahora lo que define el rango metropolitano en el nuevo sistema de ciudades está relacionado con los siguientes factores.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Frente a los factores de escala: un sistema productivo local especializado e innovador con alto potencial de conocimiento.

2. Frente al volumen de la producción y del empleo: las actividades investigadoras, la diversificación de la economía urbana, la importancia de las actividades de la nueva economía en el sistema productivo, así como la implantación de las nuevas tecnologías en las empresas y en la población en general.

3. El alcance y especialización de las funciones de dirección de la ciudad se amplia, mediante la formación de redes internacionales o globales especializadas.

4. La internacionalización y competitividad de la ciudad viene en gran parte dada por el de sus empresas y organizaciones.

5. La conectividad exterior a través de las nuevas infraestructuras de transporte pasan a ocupar un papel relevante.

6. La calidad de vida urbana en un contexto multicultural y ecológico.

7. La aplicación de las nuevas tecnologías esta sustituyendo las anteriores relaciones de residencia-trabajo-ocio.

Por eso, en la globalización, las áreas metropolitanas se configuran como amplios espacios urbanos que concentran las actividades económicas innovadoras y de mayor alcance dentro de la región, y cuya

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

fuerza expansiva ha dado lugar a la formación de amplios desarrollos policéntricos. Y todos estos principios definen el programa que debe de regular la ordenación territorial de las nuevas áreas metropolitanas. Su aplicación a las de Galicia, La Coruña y Vigo, requiere una reformulación de los modelos urbanísticos y territoriales para anticiparse el futuro, como antes se ha dicho.

En cualquier caso la ciudad metropolitana se nos muestra como un conglomerado de unidades administrativas y de territorios locales dotados de identidad propia (parroquias, municipios, comarcas, áreas urbanas) que forman parte de una estructura urbana policéntrica y compleja, en la que "la integración urbano-rural, del hombre y de la naturaleza, de la cultura y la economía, de lo local a lo global sientan las bases para construir esa nueva ciudad" (Precedo, A. 2004)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.2. La evolución de las políticas urbanas en las ciudades metropolitanas

Las importantes transformaciones que la evolución del sistema urbano ha tenido en la configuración de las áreas metropolitanas habrían de tener necesariamente un reflejo en la evolución de las políticas urbanas. Sin entrar en un estudio teórico extenso, me limitaré a exponer sintéticamente los principales cambios

Resumimos, a continuación, y a grandes rasgos, la evolución de las políticas urbanas en cada uno de los ciclos del proceso de urbanización.

Componentes	Fases o etapas		
	Industrial	Postindustrial	Globalización
Actividades motrices.	Industria, Terciario comercial	Terciario avanzado. Sistema financiero Comunicaciones	Nueva economía Tiempo libre. Cultura. Formación del conocimiento. Salud Sede globales
Forma Urbana	A.M. con gravitación central	Área Metropolitana dispersa o difusa	Región Urbana Policéntrica
Política urbana	Zonificación.	Estrategias de ajuste. Renovación urbana.	Competitividad (Innovación calidad de vida urbana, atractividad, internacionalización) Movilidad y Ordenación Territorial.
Planificación	Planes de Urbanismo	Planificación Estratégica.	Marketing Estratégico Urbano
Gobernabilidad	Tecnoestructura Pública. Corporación administrativa.	Asociacionismo público-privado	Gobernanza. Redes Sociales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. En la etapa industrial, las actividades básicas del crecimiento urbano, eran la industria y los intercambios, es decir el comercio, que por eso se consideraban como actividades motrices, por ser las principales generadoras del crecimiento de la producción, del empleo, e indirectamente de la población. Un proceso de crecimiento que adoptó una forma urbana fuertemente concentradora de la población y de las actividades en torno a un núcleo central, y en algunos casos más evolucionados hacia subcentros metropolitanos. El sistema de flujos gravitacionales centrípetos era el dominante, y reafirmaron la centralidad del núcleo principal, en torno al cual se desarrollaba una periferia metropolitana socialmente segregada y económica o funcionalmente sectorializada. Como era lógico, las políticas urbanas debían dar respuesta, en primer lugar, a la necesidad de encauzar adecuadamente un crecimiento demográfico y edificatorio continuo, según un modelo fuertemente capitalista de producción de espacio. Los objetivos derivados, tienen en común la mejora del equilibrio espacial, basado en la mayor eficiencia del sistema productivo. Puede resumirse en cuatro acciones preferentes:

1. La zonificación de los usos del suelo con un enfoque productivista o funcionalista. Se plasmaban en los planes generales de los años setenta.

2. La corrección de los desequilibrios sociales internos, mediante políticas de vivienda social.

3. La reutilización del espacio obsoleto o vacante de la primera industrialización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. La mejora del bienestar social mediante la dotación de equipamientos sociales a los diferentes barrios y unidades vecinales o municipios metropolitanos.

Todo ello tenía como instrumento de planificación urbanístico, los Planes Generales de Ordenación Urbana, cuya metodología podía dar adecuada respuesta a los objetivos planteados, principalmente la regulación del crecimiento, los usos del suelo, la programación dotacional y las infraestructuras. En algunos espacios metropolitanos los planes de urbanización adoptaron pronto escalas supramunicipales, mediante planes comarcales primero y planes directores o reguladores de ámbito metropolitano después. En cuanto a la dimensión política, estaba totalmente dominada por la acción directa del sector público apoyado en una tecnoestructura administrativa o en servicios privados profesionales.

Tanto los planes generales que en esos años se redactaron para Vigo y A Coruña, como las políticas municipales siguieron ese esquemas, sólo que en ambos casos primó la producción de espacio en detrimento de los equipamientos y dotaciones sociales, del mismo modo que la vivienda privada altamente especulativa dejaron la promoción pública a actuaciones marginales del Estado o del propio municipio (las casas baratas). La escala supramunicipal apenas tuvo incidencia en la planificación, más allá de la creación de mancomunidades que, como hemos dicho, fueron poco operativas, y el crecimiento de las periferias se limitó al desarrollo de grandes bolsas de suelo para viviendas siguiendo las carreteras, o polígonos industriales de promoción pública en su mayoría.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En la etapa postindustrial, entendida como una fases transicional a la globalización, el cambio al modelo económico terciario ya descrito anteriormente, fue el principal cambio y afectó en primer lugar, a los factores de crecimiento, dejando de ser la industria la actividad motriz en general, para asumir ese papel el nuevo terciario formado por el conjunto de las actividades de servicios avanzados, el sistema financiero, las empresas de comunicación y nuevas tecnologías, y los servicios centrales internos a la empresa.

El cambio de modelo tuvo dos consecuencias iniciales: el vaciado de extensas áreas industriales centrales y la pérdida de empleo y población, la cual llevó a una crisis urbana que afectó más a las ciudades industriales de primera generación (industria basada en mano de obra), como ocurrió en Vigo y Ferrol. Las nuevas actividades buscaron en muchos casos nuevas localizaciones en las periferias, al igual que las nuevas áreas residenciales, en procura de una mayor calidad ambiental y como rechazo de los espacios interiores en crisis, aquejadas por problemas de desestructuración urbana. Con el fin de hacer frente a la nueva situación, los gobiernos locales y regiones dieron prioridad al ajuste del sistema productivo anterior a las nuevas condiciones de la economía urbana. También se aplicó una nueva conceptualización a la manera de entender la ciudad, desde los principios que regulan las economías de mercado. Conceptos tales como competencia entre ciudades, dirección por objetivos (dirección de la ciudad), cooperación de la política urbana con las empresas mediante formulas asociativas de gestión (cooperación público privado), operaciones de imagen (mediante la reurbanización de los espacios vacantes industriales y portuarios (renovación urbana) y sobre todo políticas de creación de empleo (atracción de inversiones y

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

nuevas actividades). Estos objetivos fueron consecuencia de la aplicación a la ciudad de la planificación estratégica que surgió primero en el ámbito militar, y después se aplicó, adaptándole, a las empresas que tuvieron que efectuar su propio ajuste, pero en el caso de la ciudad tal adaptación se planeaba bajo una comparativa imperfecta entre la empresa y la ciudad (Precedo, A. 1996), aunque después se fue perfeccionando el instrumento planificador hasta llegar a la formulación actual (Güel, F. 2006). La necesidad de llevar a la práctica los objetivos resultantes de los planes estratégicos, en su mayoría dependientes de los empresarios y los colectivos sociales (sindicatos principalmente) a los cuales era necesario asociar al plan, se crearon organización de cooperación público-privado (asociaciones y fundaciones) de diferente efectividad en cada caso.

Tampoco en Galicia las áreas metropolitanas evolucionaron adecuadamente aún cuando en las dos ciudades se adoptaron enfoques estratégicos, aunque de diferente tipo:

1. El área metropolitana de Vigo fue la que mostró mayor capacidad de respuesta, a tono con su carácter emprendedor, y, como hemos dicho, redactó su primer plan estratégico. En él, la política territorial apenas fue desarrollada a favor de un enfoque sectorial de naturaleza economicista. El resultado fue que cada municipio redactó su propio instrumento de planificación urbanística, sin cohesión alguna. Claro que tampoco la Fundación creada para gestionar el Plan estratégico fue operativa. De este modo el área metropolitana de Vigo efectuó la transición de una manera descoordinada y sin planificación adecuada.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En el área metropolitana de A Coruña sucedió algo parecido en cuanto al crecimiento urbanístico, pero como ya era una economía de servicios el ajuste se tradujo en un modelo de avance cualitativo, siguiendo una acción estratégica bajo un fuerte liderazgo institucional. Actualmente se está poniendo en marcha un programa avanzado de trecera generación para la planificación y la gestión de la ciudad y del área metropolitana

En cualquier caso, ambas ciudades, al igual que otras muchas, perdieron la oportunidad de reajustar su modelo metropolitano al nuevo sistema urbano, lo cual supuso un contratiempo de difícil corrección posterior.

3. La etapa global actual. Dado que a esta fase ya hemos dedicado apartados anteriores no es necesario repetirlo ahora. Tan sólo resaltar algunas ideas:

1. Entre las actividades motrices adquieren mayor relevancia las actividades de ocio y tiempo libre (el turismo urbano), las empresas de nueva economía (I+d+I), la cultura como actividad económica y promocional, la formación de los recursos humanos como potencial de conocimiento e investigación (universidad y centros de investigación), las actividades relacionadas con la salud y el bienestar (sanidad y servicios sociales) y a la existencia de sedes de empresas globales. Un cuadro al que aspiraban todas las ciudades que ya habían superado la transición, para definir su nuevo marco de competitividad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. Las nuevas demandas de espacio y el nuevo ciclo de crecimiento expandieron el proceso de metropolización hacia las periferias exteriores, dando lugar a las regiones urbanas policéntricas ya estudiadas, entendidas como fase evolutiva de lo anterior. Esta es la situación en que actualmente se encuentran las ciudades metropolitanas con respecto a las ciudades medias cercanas (Vigo con Pontevedra y Ferrol con A Coruña). Y es el tema objeto de este estudio, que trataremos en el penúltimo capítulo.

Por todo lo dicho a lo largo de este capítulo, en el caso de Galicia es necesario sentar nuevas bases territoriales para la constitución de los nuevos espacios metropolitanos desde una perspectiva global.

3.2.1. La aplicación a las regiones metropolitanas en Galicia

También en nuestras dos áreas metropolitanas, la complejidad y diversidad adquirida por el espacio metropolitano requiere un nuevo sistema de planificación territorial que de respuesta, al menos a los siguientes objetivos (Precedo, 2007):

1. **Integrar las escalas administrativas locales en un ente asociativo supramunicipal dotado de representatividad y liderazgo, adoptando cualquiera de las formas jurídicas existentes.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. **Unificar la diversidad administrativa existente en un proyecto metropolitano de organización territorial en el que participen todas las administraciones.**

3. **Valorizar la variedad paisajística y cultural del territorio, entendidos como valores y como recursos, para construir sobre las identidades territoriales las nuevas centralidades metropolitanas, en un marco policéntrico de desarrollo sostenible.**

4. **Mantener la identidad territorial de las culturas y las comunidades locales como base para potenciar las Comunidades Territoriales.**

5. **Planificar los usos del suelo asociados a la movilidad, dando prioridad al transporte público ferroviario metropolitano.**

6. **Crear espacios de calidad para las funciones residenciales y productivas según los criterios específicos del ecourbanismo, para promover espacios competitivos en calidad.**

7. **Sentar las bases físicas y de conocimiento para promover la necesaria internacionalización de las empresas, de las organizaciones y de la economía urbana en general.**

8. **Un sistema activo de participación asociado a un proceso de planificación abierto, con un sistema coordinado de gestión, que demanda nuevos sistemas de decisión, de participación y de cooperación.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

9. **Estamos, por tanto, ante la necesidad de buscar un renovado modelo de dirección estratégica de la ciudad basado en diferentes niveles de cooperación social y de participación. Como la nueva ciudad metropolitana, el proyecto urbano ha de ser continuo, flexible, abierto y participado. El diseño de redes sociales de participación para la socialización de la creatividad es una nueva oportunidad, un nuevo reto para un nuevo modo de plantear la creación de las áreas metropolitanas para la Galicia del S. XXI.**

En conclusión, se hace necesario, por tanto:

1. **Identificar y definir nuevos conceptos de metropolización y diseñar nuevos modelos de diseño y de gestión.**

2. **Pensar en un modelo nuevo de ciudad metropolitana global abierta, sostenible, organizada en redes, integradora de la fragmentación física y de la segmentación social y en la cual la gestión de la complejidad se combine con nuevos modelos de democracia participativa.**

Esta nueva metropolización hay que:

- Definirla,
- Pensarla.
- Proyectarla.
- Gestionarla.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Cabe el riesgo de que, en lugar de anticiparnos al futuro, dando por superados los déficits heredados, sigamos pensando las áreas metropolitanas con esquemas del pasado. Un planeamiento de este tipo no haría más que añadir disfuncionalidad y reducir el potencial de competitividad. Al menos si lo que se pretende es posicionar a las ciudades gallegas en el mapa económico metropolitano europeo que surge de la globalización. Programas tales como los contenidos de los programas encadenados a un proyecto-ciudad que se está empezando a desarrollar en La Coruña, como son: el de ciudad inteligente para la sostenibilidad y el ahorro energético; ciudad creativa para la identidad cultural y la participación; ciudad digital para la aplicación del las TIC´s a la gestión administrativa, y Coruña Futura para la internacionalización como ciudad global, son un anticipo esperanzador de cómo entre nosotros se está asentando una nueva visión de la ciudad metropolitana y de cual debe ser el horizonte al que dirigir las estrategias. Pero todavía estamos empezando, a modo de preparación para cuando el cambio de ciclo se produzca, porque, evidentemente, en situaciones como esta hay que romper las inercias del pasado y anticiparse al futuro.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

segunda parte

La competitividad de las áreas metropolitanas de Galicia en el nuevo espacio urbano europeo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Uno de los propósitos de este estudio es, además de servir de materia de reflexión para la construcción de los futuros espacios metropolitanos, aportar un sistema articulado de ideas y proposiciones en torno a las cuales podamos diseñar ejes estratégicos para la constitución de las áreas metropolitanas actuales, con el fin de incrementar su atractividad y su potencial de posicionamiento en el nuevo sistema europeo de ciudades.

Muchos son los autores que han prestado atención al análisis de las variables y los procesos que definen el nuevo contexto de cambio urbano, y que, afectan a las coordenadas que determinan la atractividad de las ciudades en el comienzo del siglo XXI. De una parte, hemos de considerar los cambios estratégicos más significativos que han tenido lugar en el contexto local; por otro, las nuevas estrategias de las políticas urbanas que están modificando el mapa de competitividad del sistema europeo de ciudades; y, en tercer lugar, la necesidad de adaptarse a los desafíos que la globalización ha introducido en la dinámica urbana.

Dentro de esta dinámica de cambio, es un hecho que, en la configuración de la sociedad y de la economía actual, las grandes ciudades pasaron a consolidarse como los principales nodos de la geografía económica y urbana mundial y que en la globalización, los sistemas de relaciones y flujos entre las grandes ciudades se modificaron sustancialmente, lo que llevó consigo la necesidad de redefinir los modelos de gestión y desarrollo urbano para adaptarlos a la nueva situación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Estos principios generales tienen directa aplicación al caso de las ciudades intermedias, en cuyo rango deben encuadrarse por sus dimensiones, las actuales áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo que componen la base del sistema metropolitano gallego. En ambos casos, y sin olvidar las diferencias específicas entre ellas, es posible detectar la presencia de factores comunes de desarrollo metropolitano que requieren una reflexión conjunta desde una perspectiva integradora en el sistema de ciudades de Galicia. Las principales razones son las siguientes:

1. El rápido crecimiento de la reciente urbanización hizo que la expansión urbana englobe progresivamente un número cada vez mayor de municipios, vinculados entre sí por ligazones socioeconómicas y funcionales cada vez más consistentes, dando lugar a la formación de espacios metropolitanos extensos y abiertos que permitan mejorar la gestión metropolitana desde el punto de vista de la competitividad urbana.

2. Por otro lado, la creación, en los últimos años de grandes equipamientos urbanos en los diversos ayuntamientos que forman los espacios metropolitanos actuales y futuros, demandan un proyecto metropolitano descentralizado, basado en la definición de un nuevo sistema de centralidades urbanas, como aplicación del principio de policentrismo.

3. Además, el avance conseguido en la internacionalización de las actividades, de las empresas y otras organizaciones asentadas en los actuales espacios metropolitanos, está creando nuevas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

oportunidades para el futuro desarrollo urbano, ya sea de cara a la atracción de visitantes, de inversiones públicas o privadas, o lo mismo para la mejora de las oportunidades de los ciudadanos, lo cual implica pensar en un nuevo proyecto de posicionamiento en el sistema global de ciudades.

El objetivo, por tanto, en lo que a este capítulo concierne, es doble:

1. Por un lado, analizar las oportunidades que las dos áreas metropolitanas actuales reúnen para aspirar a consolidarse como ciudades más competitivas en estos tres ámbitos estratégicos:

    a. Posicionarse como Ciudades Medias de rango internacional.

    b. Posicionarse entre las Metrópolis innovadoras y creativas.

    c. Posicionarse mejor en sus entornos urbanos de competitividad.

2. Por otro lado, se pretende proporcionar un sistema argumental capaz de definir líneas de acción estratégica para introducir correcciones en la dinámica actual del sistema metropolitano gallego, cuyas disfunciones, en caso de prolongarse en el tiempo, podrían dar lugar a un proceso de entropía o de desestructuración territorial, que reduciría sus ventajas comparativas basadas en la calidad para competir con las áreas metropolitas intermedias del S. XXI. Por ello, y para evitarlo, se contemplan como principios básicos, los siguientes:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Sustituir la organización espacial actual, marcada por la fragmentación del espacio urbano, del administrativo y del institucional, que de lugar a la yuxtaposición de instrumentos de planeamiento, por un espacio-proyecto más adecuado a lo que un espacio metropolitano competitivo requiere.

4. Complementar el modelo de concentración espacial en las Ciudades Centrales y en los entornos de las rías por un sistema policéntrico, descentralizado y equilibrado, con un nuevo marco de relaciones funcionales y espaciales costa-interior y campo-ciudad.

Todo ello se expresa sintéticamente en el cuadro que aparece a continuación:

Figura 6: Las tendencias del sistema metropolitano gallego actual.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El nuevo escenario de competitividad y posicionamiento: grandes metrópolis, regiones urbanas y ciudades medias globales

1

El ciclo de la globalización económica, se caracteriza entre otros factores ya señalados por una creciente competitividad entre ciudades, para lo cual la constitución de organizaciones metropolitanas flexibles con capacidad de adaptación y abiertas a la innovación resultan fundamentales no sólo para las empresas sino para las propias economías urbanas. Las ciudades y metrópolis se consolidan como unidades competitivas fundamentales. De hecho, en la actual economía, basada en el conocimiento, los factores de productividad se concentran en las ciudades metropolitanas. Pero, como ha escrito M. Keating (2005) “existe una tendencia a proyectar el modelo de ciudad global a todos los lugares, interpretando cualquier manifestación de especificidad territorial sólo como una respuesta a la reestructuración global. Este modelo es propagado y vendido a los líderes urbanos como un modelo a emular. Así, los expertos, en vez de ser analistas de la reestructuración, se convierten en agentes de la elaboración y difusión del modelo”.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Otra construcción ideológica dominante ha sido elaborada alrededor del modelo de la ciudad competitiva. Se pasó de la teoría de las ventajas comparativas, en la que todas las ciudades pueden encontrar un lugar, a la teoría de las ventajas competitivas, en que las ciudades son lanzadas a la competencia en mercados globales. Se ha inculcado también la creencia de que cualquier región o ciudad puede hacerse competitiva, puesto que las materias primas o la localización no son ya determinantes" (Porter, 2001). Pero, no todas las áreas metropolitanas pueden ser competitivas, puesto que eso sería contrario al propio significado de la palabra «competencia». Puede ser que la ventaja comparativa haya dado paso a la ventaja competitiva en algunos sectores; sin embargo, esto no quiere decir que sea así en todas las áreas de la actividad económica de la ciudad. Con todo, la ventaja competitiva es la fuerza impulsora del desarrollo en el contexto global

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1. La concentración del dinamismo económico en las grandes metrópolis.

Es ya una realidad constatable que “de la mano de las transformaciones y de los procesos de ajuste estructural vividos en las economías más avanzadas durante las últimas décadas, y debido a la creciente internacionalización de la economía y a la acentuación de la competencia de mercado, las grandes ciudades van a ver reforzada su posición (Sassen, 1994; Castells, 1997). Es por eso que en las grandes ciudades es donde se concentran las actividades que hoy en día resultan estratégicas, es decir, las actividades financieras, las producciones innovadoras y los servicios avanzados, que se constituyen en pieza clave para la organización y gestión del sistema en su globalidad. Además, la promoción de la ciudad genera la competencia más agresiva de cara a la celebración de eventos y acontecimientos emblemáticos, a la realización de grandes proyectos referenciales y a la atracción del turismo, de técnicos especializados e inversión pública, en base tanto a unos mejores precios como a la calidad del entorno (Turok, 2004).

La consecuencia espacial es clara: se impulsan las ciudades/metrópolis, que garantizan a la vez conexiones eficaces entre ellas y con los principales centros mundiales. Las nuevas tecnologías (sobre todo las telecomunicaciones) han abierto nuevas posibilidades para la dispersión de la actividad económica, pero han posibilitado a su vez nuevas formas de centralización territorial de la gestión de alto nivel y de las actividades de control. Esas funciones, imprescindibles para que la globalización

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

se materialice, se localizan en las grandes metrópolis urbanas —en las llamadas ciudades globales (Sassen, 1991)—, puesto que en esos espacios se concentran, además de los principales agentes que realizan dichas funciones, las infraestructuras y las formas de producción necesarias para poder llevarlas a cabo. Los servicios a empresas especializados y las transacciones financieras, junto con sus complejos mercados, forman el conjunto de actividades clave para la organización de los principales procesos globales y suelen localizarse en grandes ciudades mundiales (Sassen, 1994).

Los servicios productivos han tenido también un crecimiento dinámico concentrando sus sedes en las ciudades centrales. De hecho, estas ciudades ofrecen economías de aglomeración y entornos muy innovadores, que se han convertido en fundamentales para los servicios productivos. Sin embargo, junto con las tendencias de concentración citadas, asoman también tendencias de dispersión. Este patrón de localización de doble tendencia muestra un carácter claramente jerárquico: las funciones superiores se concentrarán, siguiendo la jerarquía urbana, en las principales áreas metropolitanas globales, y las labores rutinarias, más estandarizadas, serán las que se descentralicen hacia las áreas metropolitanas periféricas y a las regiones y países menos desarrollados. (Precedo, A. 1989 Tº. de la localización industrial).

La principal característica de esta “economía informacional” (Castells y Hall, 1994) consiste en el hecho de que la productividad y la competitividad se basan cada vez más en la creación de nuevo conocimiento y en la posibilidad de abordar el procesamiento de la

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

información adecuada. En este contexto, las industrias de alta tecnología se constituyen, junto con los ya mencionados servicios avanzados, en factores explicativos para entender las nuevas dinámicas productivas y su plasmación territorial.

Otro rasgo característico del contexto económico actual consiste en que la productividad y la competitividad se basan cada vez más en la creación de nuevo conocimiento y en la posibilidad de abordar el procesamiento de la información adecuada. Esto hace que dichos componentes del conocimiento se encuentren fuertemente arraigados en organizaciones de investigación y lugares específicos, concretamente en las áreas metropolitanas que conforman los polos tecnológicos y del conocimiento global.

Así pues, los entornos urbanos avanzados (las metrópolis globales) gozarán de una posición privilegiada, ya que posibilitan la proximidad entre los agentes que intervienen en los procesos de generación del desarrollo.

En definitiva, en el nuevo contexto, y debido a lo expuesto anteriormente, las ciudades globales aparecen reforzadas, y resulta imprescindible para las ciudades medias la conexión y comunicación entre ellas, y así impulsar el desarrollo de las regiones respectivas. Nos encontramos, por tanto, ante un modelo urbano global basado en un sistema jerarquizado de ciudades, que utiliza y organiza el territorio de manera muy selectiva. Galicia, desde este punto de vista, precisa consolidar áreas metropolitanas capaces de posicionarse en puestos intermedios de las redes urbanas globales y conectadas, a través de sus

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

organizaciones y empresas, con las grandes metrópolis mundiales. De este modo, esas nuevas áreas metropolitanas podrán funcionar como motores del desarrollo regional en la nueva economía urbana global.

De todas maneras, no debemos pasar por alto que, a pesar que la competencia a nivel internacional es la que domina y se impone en las ramas y sectores económicos más globalizados, gran parte de las producciones de la mayoría de las economías urbanas no compiten ni lo necesitan en los mercados internacionales, siendo los mercados nacionales y regionales sus espacios naturales de intercambio (Turok y Bailey, 2004b). Estamos por tanto ante múltiples estrategias que cada ciudad debe definir (Precedo, A. 1996).

Por otro lado, coincidimos con Turok en que la competencia entre ciudades no funciona exactamente igual que la competencia entre empresas. Por una parte, la competencia entre ciudades puede generar innecesarios procesos de imitación y duplicidades que acarreen el despilfarro de cuantiosos recursos públicos, para la consecución de eventos deportivos o culturales emblemáticos o simplemente para la concentración de grandes equipamientos de marketing (Turok, 2004). Además, la competencia entre ciudades puede tener importantes consecuencias sociales negativas, al acrecentar las desigualdades espaciales y sectoriales y generar procesos de marginación e incluso empobrecimiento en determinadas áreas y colectivos. Por lo tanto, no creemos que la competencia deba ser el único criterio que se tenga en cuenta a la hora de analizar la realidad y posición que ocupa una ciudad en la economía global y regional, sino que deben valorarse adecuadamente también elementos como la cohesión social y

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la prestación y extensión de los servicios demandados por los sectores y colectivos más necesitados de la sociedad urbana. Por todo ello, las estrategias metropolitanas necesitan combinar las políticas urbanas outsider (externas) con las políticas inside (hacia dentro), tal como anteriormente hemos estudiado (Precedo, A. 2007) para el caso del área metropolitana de La Coruña.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.2. Nuevas estrategias territoriales para nuevas realidades urbanas: las regiones urbanas policéntricas

Después de lo que acabamos de decir, se puede admitir que las modificaciones que la globalización y progresiva internacionalización de los procesos productivos generan sobre los sistemas urbanos no son unidireccionales, sino que además de la concentración en las grandes metrópolis, hay otros modelos de ciudad diferentes de la ciudad global. De hecho, son cada vez más frecuentes las aportaciones de autores que propugnan la potencialidad de nuevas realidades urbanas. A Las propuestas como las ya antes expuestas, como ciudad-región, región urbana, ciudad regional policéntrica, se suman las que diversos especialistas han ido haciendo: la ciudad-red (Batten, 1995), las Regiones Urbanas Polinucleares (RUP´s) (Lambooy, 1998; Priemus y Zonneveld, 2004; Turok y Bailey, 2004a), el concepto de Ciudad-región global (Scott *et al.* 2001; Camagni, 2001), la Ciudad Difusa de base tecnológica (Precedo, A. 2004) aportan diferentes enfoques y enriquecen el debate académico y la planificación urbana. Todo ello está abriendo una línea de reflexión sobre la conveniencia de considerar modelos distintos al modelo clásico dominante, el monocéntrico, vinculado a una fuerte concentración económica y polarización territorial en torno a una ciudad central Sus posibles ventajas residen no tanto en las economías de aglomeración o de acumulación, que nunca podrían competir con las grandes metrópolis, sino en las dimensiones cualitativas, pensadas desde el punto de vista de la calidad de vida urbana, y la sostenibilidad económica, ambiental, cultural y social y el equilibrio territorial (Precedo, A. 2004)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.2.1. Las regiones urbanas como espacios de competitividad

En algunas regiones de Europa, se han desarrollado estructuras urbanas descentralizadas, formadas por un conjunto de ciudades cercanas de tamaño medio localizadas en espacios de gran densidad demográfica y económica. Esa estructura ha sido definida como la región metropolitana policéntrica, lo cual plantea la posibilidad de constituir grandes regiones urbanas formadas por varias ciudades medias sin que ninguna de ellas destaque sobre las demás, o en torno a una de ellas con posición dominante, y que permitan alcanzar las ventajas competitivas asociadas a las economías de aglomeración.

En estos casos, el concepto de ciudad-región o región urbana resulta más apropiado que el de ciudad o área metropolitana de la primera generación, porque abarca una realidad más amplia, y diversificado propia de una red urbana polinucleada pero espacial y funcionalmente aglomerada, formando un cluster interno de ciudades, o un multicluster urbano, como algún autor las ha denominado (Scott et al., 2001: 18). Como ejemplos suelen ponerse el Randstad holandés, los Midlands ingleses o la Emilio-Romangna en Italia, aunque en realidad se trata de tres redes de ciudades de muy diferente estructura, funcionalidad y competitividad.

Se trata en definitiva de alianzas estratégicas entre centros urbanos geográficamente diferentes pero próximos entre sí, que cooperan juntos "para recoger los beneficios de la mutua cooperación, tales como los nuevos agrupamientos o «redes sinérgicas» de ciudades de tamaño medio, que surgen a lo largo la nueva Europa de las regiones" (Scott et al., 2001:4).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

También Friedmann (2001) considera la región en su conjunto, no sólo las ciudades principales, si no la totalidad de la red urbana regional, definiendo la city-region "como un área funcionalmente integrada por una o más ciudades centrales de rango metropolitano, que integra a la región en una espacio funcional urbano integrado y provee un espacio para su futura expansión" (Friedmann, 2001). Aquí se encuadra, entre otras, la propuesta de Ciudad Regional (Precedo, A. 2004). Se trata en realidad de aglomeraciones urbanas descentralizadas o en red, para lo cual algunos autores han resaltado (Batten 1995) la ventaja de constituir una desconcentración concentrada, formada por ciudades-red de estructura policéntrica que presentan como ventajas su mayor diversidad territorial y ambiental y la creatividad, la menor congestión y una mayor libertad de elección de localizaciones que las ciudades monocéntricas de similar tamaño (Batten, 1995 y Precedo 2004). La argumentación es la siguiente: frente a la posición tradicional que tiende a asociar una mayor propensión innovadora con un mayor tamaño de ciudad (debido a las economías externas derivadas de las relaciones entre empresas), en la economía global, en la cual las redes entre empresas son cada vez más complejas y la capacidad de las telecomunicaciones y del transporte aéreo es también mayor, aumentan las posibilidades de que una parte del potencial de crecimiento innovador se localice en concentraciones urbanas de menor tamaño.

Pero aún siendo un atractivo este tipo de propuestas, sobre todo pensando en los habituales problemas de congestión y contaminación que afectan a la movilidad, y a la mayor sostenibilidad e integración campo-ciudad de las áreas policéntricas, en este caso la ampliación de las distancias y el consumo de energía y espacio constituyen un contrapeso, que en cada caso debe valorarse.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Las ciudades-red más dinámicas y avanzadas según Batten, serían las que denomina creative network-cities, en referencia a las redes urbanas más innovadoras, que presentarían las siguientes características: un entorno atractivo y culturalmente plural; I+D avanzado e instalaciones educativas; una mano de obra flexible y creativa; adecuada accesibilidad con el mundo exterior; y una visión dinámica del futuro.

Otras reflexiones en torno a los modelos metropolitanos policéntricos parten de las teorías de los costes de transacción y de las economías de aglomeración (Lambooy, 1998; Dieleman y Faludi, 1998; Scott et al, 2001) y también desde el enfoque del desarrollo territorial integrado, (Precedo, A. 2004). La literatura en economía regional plantea una estrecha vinculación entre la capacidad innovadora y el alto nivel de aglomeración urbana; la idea que subyace es que son las economías de aglomeración el principal soporte de los procesos de diferenciación e innovación y de la competitividad, debido a la concentración de empresas, centros científicos e instalaciones culturales y educativas especializadas y que la complejidad del sistema productivo aglomerativo aporta oportunidades para desarrollar funciones complementarias. Hasta hace bien poco se daba por asumido que este tipo de ventajas sólo podían desarrollarse en grandes regiones metropolitanas porque ciertos grupos de actividades (educación, cultura, actividades financieras) requieren una determinada «masa crítica» para poder diversificarse y funcionar adecuadamente, y así lo hemos asumido al comienzo, pero como vemos esta emergiendo otra posibilidad.

En síntesis La cuestión a plantear es si también se puede alcanzar la masa crítica de competitividad desarrollando estructuras urbanas policéntricas (Lambooy, 1998: 459) formadas por la aglomeración de ciudades medias.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

De todos modos no se puede pensar sólo en alcanzar el estatuto de «*World city*» ni esta ha de ser siempre la condición previa para el desarrollo urbano. Es posible que ciudades más pequeñas o regiones metropolitanas o urbanas policéntricas, constituidas por ciudades de menor dimensión encuentren otros nichos en la economía mundial y, en consecuencia, puedan funcionar económicamente incluso mejor que las *«world city»*. Además, los niveles de calidad de vida y la calidad medioambiental serán probablemente superiores. (Dieleman y Faludi, 1998: 373-4).

En definitiva, los sistemas urbanos policéntricos no pueden competir con las grandes ciudades globales o subglobales para atraer ciertas actividades y funciones superiores, pero eso no significa que no puedan tener éxito a otros niveles. Para ello deberán identificar sus funciones y sus puntos fuertes y reforzar esas oportunidades para posicionarse como "ciudades medias globales" (Precedo, A. 2007) buscando sus ventajas en otros factores de atractividad, tanto para las empresas como para los ciudadanos en general (por ejemplo, las derivadas de la mayor calidad urbana y el estilo de vida).

Lambooy (1998: 462), tomando como referencia el caso de la región holandesa del Randstad, plantea una interesante reflexión: que la escala de las economías de aglomeración puede variar en función de las características del sector o rama de actividad. Algunas actividades (manufactura de alto conocimiento, servicios productivos avanzados) son más sensibles a las economías de aglomeración e informacionales y necesitan de escalas superiores a las de Ámsterdam o Rotterdam. Pero, sin embargo, actividades como el complejo agrario o el complejo logístico

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

que constituyen los principales *clusters* de la economía holandesa parecen tener suficiente con esa menor escala urbana.

Descendiendo en el nivel de razonamiento lo mismo podríamos plantear para regiones urbanas policéntricas e incluso para conglomerados metropolitanos como ocurre en el eje atlántico de Galicia.

1.2.2. Los modelos de organización de las regiones urbanas

En relación con lo anterior, Turok y Bailey (2004a: 374-376) plantean que son básicamente dos las formas en que una Región Urbana Policéntrico puede promover la competitividad económica y el crecimiento a través de la integración interna y la coordinación.

a) En la primera de ellas priman las ventajas de tamaño y diversidad, derivadas de contar con una mayor concentración de actividad económica y de población. En esta línea, nos remiten a conceptos a los que ya nos hemos referido previamente, tales como economías de aglomeración, proximidad geográfica, mayores flujos de información e ideas, densidad y heterogeneidad de empresas como fuentes de dinamismo y creatividad.

Las evidentes mejoras experimentadas en el ámbito de las comunicaciones y las nuevas tecnologías permiten que muchas de estas ventajas puedan alcanzarse en distancias mucho mayores que en el pasado, lo cual abre nuevas oportunidades a ciudades distantes de las anteriores.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

De todos modos, una cuestión importante que se argumenta por muchos autores es en que medida una estructura de región urbana metropolitana polinuclear puede proporcionar unas economías de aglomeración que compensen el incremento de costes (por ejemplo, congestión, elevados precios del suelo y polución) que supone en comparación con una única ciudad de tamaño equivalente.

b) La segunda forma en que una región urbana polinuclear puede favorecer la competitividad económica es intensificando la calidad o durabilidad de las relaciones entre las firmas y otras organizaciones de la región; esto puede hacerse mediante acuerdos comerciales a largo plazo, creando redes sociales o cooperación empresarial, para el desarrollo de productos o procesos. La colaboración entre agentes se configura como una fuerza motriz fundamental para el desarrollo económico; los agentes claves de la región deben reconocer sus intereses comunes y mostrarse favorables a actuar de manera conjunta.

Esta segunda forma presenta, por su parte, dos posibles variantes. La primera de ellas se centraría fundamentalmente en fortalecer las cadenas de producción, las relaciones input-output entre las empresas en el seno de la región (deberían superarse, por tanto, por parte de dichos agentes el ámbito de su propia ciudad como marco de actuación de referencia) para un mejor aprovechamiento conjunto de los recursos en ella disponibles. Se trataría de impulsar el desarrollo de «complejos productivos», cuya competitividad dependerá en gran medida de la existencia de una infraestructura de transporte externo e interno y unos sistemas logísticos de calidad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La segunda variante va más allá de las relaciones estrictamente mercantiles entre las firmas e implicaría una colaboración horizontal más estrecha entre las empresas y otras organizaciones dedicadas a actividades relacionadas. Requiere de una activa cooperación entre los actores en la red para promover la confianza, el aprendizaje y la toma de decisiones a más largo plazo; ello permitirá superar algunas de las limitaciones derivadas de las relaciones de mercado a corto plazo y poder afrontar empresas arriesgadas o de coste elevado sin temor al oportunismo. Ello facilitará la creatividad y la innovación, atributos de competitividad claves en la economía moderna intensiva en conocimiento.

Una región urbana polinuclear en esta perspectiva requiere fomentar las condiciones para la interacción social y la colaboración. Al promover la identidad regional puede crear un sentimiento de pertenencia y solidaridad, que puede ayudar a desarrollar las relaciones entre firmas y organizaciones.

Podemos concluir señalando los diferentes argumentos a favor de las regiones urbanas policéntricas, que pueden aplicarse en diferentes contextos regionales y que tienen diferentes implicaciones en la planificación y demás políticas públicas. Los autores citados enumeran las siguientes:

1. Para maximizar el potencial de economías de aglomeración es prioritaria una eficiente infraestructura de transporte y comunicación que facilite el acceso a la mano de obra y otros recursos;

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. Para la creación de complejos productivos más integrados serán importantes, a su vez, las ayudas para coordinar las cadenas de aprovisionamiento.

3. Para promover redes empresariales colaboradoras será necesaria una identidad y organización regional más fuerte.

4. Una imagen coherente tendrá a su vez un valor simbólico y facilitará el marketing de la región de cara a turistas, visitantes, mano de obra cualificada, venture capital e inversión extranjera.

5. Una buena conectividad externa será probablemente crucial para mejorar su posición en redes más extensas.

1.2.3. Una estrategia política para la puesta en marcha de regiones urbanas

La argumentación recogida en los apartados anteriores, la dominante en la literatura especializada, tiene un enfoque fundamentalmente economicista, que se mueve más en el campo teórico que en el práctico (se precisan más constataciones o comprobaciones empíricas para contrastar la eficacia de tales afirmaciones) hay otras dimensiones del problema que los modelos metropolitanos policéntricos plantean, como son los que siguen:

1. Tal y como señaló Camagni (2001), el modelo de región urbana policéntrica **tiene, teóricamente, dos ventajas: evita**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

sobrecargar cada centro individual, salvaguardando la eficiencia y sostenibilidad de la zona, y proporciona en conjunto la masa crítica aparentemente necesaria para alcanzar el estatuto de «*global city*».

2. Además si la región urbana ha sido **constituida sobre una base del consenso y colaboración, con una participación y voluntad clara por parte de los actores competentes, puede generarse un incremento del capital social** basado en la cooperación, que establezca unas condiciones aún mejores para el desarrollo de un entorno innovador. (Camagni, 2001 y Precedo, 2004).

3. La calidad de vida, el bienestar social o la sostenibilidad ambiental son también elementos de gran importancia a la hora de considerar las ventajas competitivas de estos modelos territorialmente más equilibrados que el modelo de «gran metrópoli».

4. Las ciudades y asentamientos de menor tamaño **permiten una organización social más participativa y por eso más creativa.**

5. Además, **la mayor calidad de vida, la sostenibilidad ambiental, y el respeto y valorización de las identidades locales se convierten en un importante activo** susceptible a incrementar la atractividad general para inversiones de alto valor, para mano de obra cualificada y para visitantes y turistas. Todo ello lo englobaría bajo la denominación de la diversidad urbana **como factor de atractividad**.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6. Sin embargo, y frente a las ventajas posibles, **uno de los principales obstáculos es la fragmentación institucional y la falta de conciencia sobre una identidad integradora ciudadana de diferentes ciudades**. Se produce así una segmentación del espacio urbano y una segmentación del sentido de pertenencia de sus habitantes. Un déficit de identidad territorial que actúa recíprocamente, por cuanto la fragmentación social y la institucional refuerzan la fragmentación y los sentimientos localistas. **Para evitarlo se requiere una estrategia de creación de redes sociales**. Un reto que puede ser una oportunidad para constituir un entorno más innovador y creativo (Precedo, A. 2007).

7. En las regiones policéntricas, y en las áreas metropolitanas en general, cada una de las ciudades tiene su propio gobierno municipal y sus propias políticas, lo cual dificulta la ejecución de iniciativas estratégicas conjuntas; de este modo, se encuentran en clara desventaja frente a las grandes metrópolis que cuentan con una administración central que domina las decisiones de los municipios subordinados. Por eso, y sin renunciar a las ventajas derivadas de la existencia de estructuras político-administrativas descentralizadas (como son una toma de decisiones más próxima a los ciudadanos/as y generalmente más democrática, y una estructuración territorial más equitativa y sostenible), **habrán de crearse instrumentos de cooperación flexibles y eficaces, para poder abordar cuestiones de interés común para el conjunto de la región urbana de una manera ágil y competente**, tal como anteriormente, y de manera reiterada, hemos señalado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

8. **Si entre los diferentes ciudadanos, empresas, organizaciones y, en general, agentes de una región no existe una conciencia colectiva sobre la identidad de la misma, será mucho más difícil que surja un proyecto de éxito** para el desarrollo regional **(caso de Pontevedra y Vigo).** Lo contrario, también sería cierto, es decir, en un territorio dado en el que existan ciudades de tamaño medio con una conciencia arraigada de que ellas forman parte de un **ámbito identitario que está por encima de las mismas ciudades, es un punto de partida mucho más favorable** para el desarrollo de un proyecto regional **(caso de la Ciudad de las Rías en La Coruña y Ferrol).**

9. Por último, y como el mismo Camagni señaló, **existe el riesgo de reproducir esquemas de desarrollo polarizado en el seno de la propia Región Urbana Policéntrica, consistentes en promover una excesiva concentración de la actividad económica y de la población en torno a los principales centros urbanos**, marginando al resto del territorio, principalmente las otras ciudades y asentamientos de menor tamaño o las zonas rurales.

10. El concepto de Región Urbana Policéntrica si en algo ha de distinguirse del de Sistema Urbano Polinuclear es precisamente en que debe considerar la región urbana en su conjunto, en su integridad, sin excluir áreas de la misma. En todo caso es necesario que los agentes implicados en la constitución de la región urbana asuman una filosofía urbana basada en los principios de cooperación, descentralización, y equidad, con un

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

doble fin: **evitar una nueva macrocentralidad metropolitana que anularía las ventajas del policentrismo, y asumir la autonomía y capacidad de decisión de los niveles inferiores y medio**. Se trata de **un aprendizaje social y político que puede favorecer creando instrumentos abiertos, flexibles y participativos** que vayan desarrollando gradualmente sus capacidades y funciones, según el modelo de buttom-up, es decir de abajo a arriba.

11. Finalmente, **las estrategias de planificación** territorial de las regiones urbanas policéntricas **habrán de** tener en cuenta los diferentes niveles de la red urbana y del sistema de asentamientos, para **definir las funciones que mejor se adecuan a cada una de ellas,** fijando unas líneas de actuación y unas políticas de asignación de recursos basadas en una estrategia que combina la eficiencia, con la equidad social y con el equilibrio territorial.

Estos principios generales constituyen un completo marco de referencia para organizar un programa de actuaciones, en el caso que se opte por la constitución de regiones urbanas policéntricas, y diseñar una estrategia política adecuada para evitar problemas y sopesar el ámbito de las decisiones.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

una revisión de las propuestas europeas relativas a la constitución de los nuevos polos metropolitanos

2

2.1. La aplicación a Galicia de las directrices europeas para crear regiones urbanas como espacios de competitividad

Como la mayoría de las ciudades, las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña han experimentado una fuerte expansión de su crecimiento desde el centro urbano inicial hacia desarrollos periféricos cada vez más abiertos, más difusos y también más fragmentados desde el punto de vista institucional y social. Entre los muchos problemas que este modelo de crecimiento espacial ha planteado, uno muy importante es la integración de las nuevas áreas urbanas en un proyecto unificado de ciudad policéntrica, capaz de aunar la heterogeneidad funcional, espacial y administrativa en una estructura coherente y con capacidad de articulación del nuevo tejido urbano y del sistema productivo local. Un reto de planificación y de gestión que requiere respuestas innovadoras y que, tras las experiencias anteriores, “no tiene porqué implicar más burocracia, sino la simplificación de fórmulas de cooperación entre los agentes públicos y privados

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

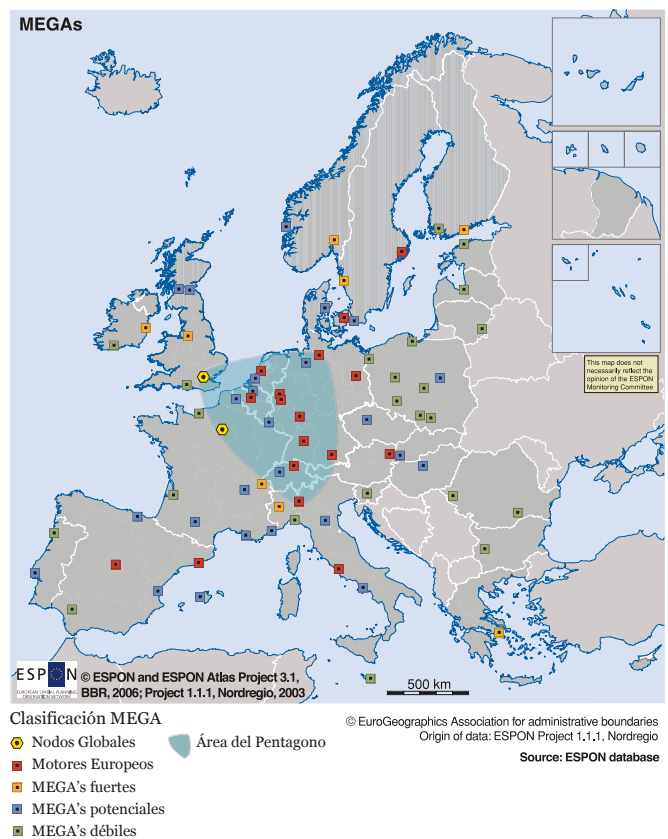
y entre estos y los ciudadanos, creando un espacio común de encuentro en el que surjan las iniciativas necesarias para la gestión estratégica de la ciudad metropolitano y especialmente para que, mediante el consenso, se pueda alcanzar la visión que dirija la construcción del nuevo proyecto metropolitano, pensando para avanzar en innovación, competitividad y sostenibilidad, así como en alcanzar la masa crítica necesaria para proyectarse al exterior mediante un nuevo posicionamiento en el sistema global de ciudades. Se trata, como un reciente documento de la Unión Europea prescribe (Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial, 2004) de construir sobre las áreas metropolitanas intermedias "polos de desarrollo alternativos…" a las grandes metrópolis/ciudades capitales que configuren los sistemas urbanos centrales de la Unión Europea".

En efecto, como el mismo informe añade "en las regiones periféricas existen ciudades competitivas pero que están aisladas en sus sistemas urbanos". Dicho informe ha identificado 45 metrópolis potenciales, las cuales, "con políticas adecuadas, podrían convertirse en polos de desarrollo e innovación sostenibles y con ello contribuir al policentrismo europeo; centros metropolitanos que al estar rodeados de zonas urbanas podrían llegar a constituir el motor económico de la región respectiva", principalmente desde el punto de vista de su potencial de competitividad. Pero entre los polos metropolitanos seleccionados no están ninguna de las ciudades gallegas (Porto y Bilbao son las más próximas), por cuanto ninguna por separado -ni el área metropolitana de Vigo ni la de La Coruña- presenta, según los informes europeos, el dimensionamiento demográfico, económico y funcional necesario para asumir la nueva potencialidad. Para lograr que las ciudades europeas intermedias, como pueden ser Vigo y La Coruña,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

puedan posicionarse en un rango de competitividad superior al actual, se requiere –según directivas europeas- “una coordinación de las distintas políticas con repercusiones territoriales, mediante el establecimiento de “una cooperación a nivel horizontal (entre las políticas) y vertical (entre los protagonistas y las autoridades de los distintos niveles)”, que modifique la dimensión territorial, la planificación de los nuevos territorios urbanos, y la gestión de espacios administrativos organizados en diferentes escales.

Mapa 16: MEGA´s Europeas



Fuente: ESPON 2006

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Esta síntesis introductoria nos sirve de referente general al nuevo planteamiento de la cuestión metropolitana en Europa, porque la sitúa en una óptica radicalmente distinta a la que caracteriza el modelo administrativo anterior, pensado, las más de las veces, para crear gobiernos locales supramunicipales, dotados de competencias y financiación propia. Una doctrina administrativa destinada a dar una solución a los problemas relacionados con la planificación, y la gestión de servicios públicos comunes y la prestación de esos servicios a la población de dichas áreas, siempre respetando la autonomía de los poderes locales participantes. Esto no quiere decir que deba ser rechazado en su totalidad, pero la realidad también nos dice que en muchas ciudades la solución a los mismos problemas ha seguido cauces diferentes. Basta leer este enunciado para comprender que una figura administrativa, por si sola, difícilmente podría aportar un modelo de gobernanza desburocratizado, flexible, y ágil basado en la cooperación y en la coordinación, que es lo que requieren las áreas metropolitanas, entendidas como sistemas urbanos funcionales, y menos aún si el objetivo es posicionarse como áreas metropolitanas competitivas entre los polos metropolitanos que el nuevo sistema urbano europeo promueve, y para intentar competir con éxito en el nuevo mapa urbano global, dentro de su rango.

Un nuevo escenario metropolitano que resulta imprescindible abordar Para las regiones periféricas como Galicia, resulta imprescindible abordar este tema con una visión superadora, en la que la cuestión metropolitana no se reduzca a una determinada estructura administrativa y burocrática. Estamos por tanto ante una nueva perspectiva del hecho metropolitano, y ante una oportunidad para dotar a las dos principales

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

aglomeraciones metropolitanas gallegas, y a Galicia en general, de ese umbral de competitividad urbana, de innovación y de internacionalización que los nuevos polos metropolitanos europeos promueven. Y estos son los temas a los que vamos a dedicar cada uno de los capítulos que conforman esta segunda parte.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.2. El posicionamiento en el nuevo sistema urbano europeo. Una oportunidad estratégica para Galicia

Este apartado constituye una aportación al diseño de un modelo estratégico de posicionamiento urbano para Galicia, enfocado desde el punto de vista de las opciones que nuestras áreas metropolitanas presentan para posicionarse como nodos urbanos en el nuevo esquema territorial europeo.

Galicia presenta, como en otros estudios anteriores se expuso (Precedo, A. 1969, 1981 y 1998), un sistema policéntrico de ciudades que posee un enraizamiento histórico en nuestra organización territorial. Un sistema urbano policéntrico que presenta indudables ventajas para promover un desarrollo territorial descentralizado, susceptible de canalizar un proceso de difusión del desarrollo que abarque progresivamente a la totalidad o a la mayoría de las ciudades medias y pequeñas que componen la red urbana regional (Precedo, A. 1969). Incluso en algunas propuestas ha sido utilizado como soporte para un modelo de Ciudad Regional Policéntrica (Precedo, A. 1999). Sin embargo frente a esas indudables ventajas desde una perspectiva intrarregional, los sistemas policéntricos formados por ciudades intermedias presentan un déficit de masa crítica para poder posicionarse como entornos metropolitanos competitivos en el nuevo mapa urbano europeo desde la perspectiva del sistema de ciudades globales. No obstante esa debilidad puede transformarse en oportunidad estratégica

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

aplicando lo principios de desarrollo territorial de la moderna teoría de planificación de sistemas urbanos, que se concretó en los documentos que la Unión Europea ha elaborado. Su objetivo principal es ajustar la actual estructura urbana del territorio europeo, excesivamente concentrada en un gran nodo central, la megalópolis europea inscrita en el polígono metropolitano que se ha denominado el pentágono megalopolitano europeo, en un modelo policéntrico más equilibrado. **La reinterpretación y el replanteamiento del sistema urbano desde la perspectiva de su internacionalización es una estrategia que aporta a Galicia una interesante oportunidad para redimensionar sus entornos metropolitanos y así hacerlos más competitivos. Una oportunidad que debe ser contemplada desde una perspectiva de futuro y no como una mera respuesta a la solución de problemas heredados del pasado.**

2.2.1. El nuevo marco territorial europeo: las nuevas estrategias urbanas

Los profundos cambios acaecidos en las últimas décadas en las relaciones territoriales europeas y globales, han motivado la revisión de las políticas y estrategias territoriales, tanto desde el punto de vista teórico, como desde un enfoque más operativo. En ese nuevo contexto es en el que debemos repensar el futuro del sistema de ciudades de Galicia, y en particular las políticas metropolitanas desde una perspectiva estratégica.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En efecto, por un lado, la visión sectorial que caracterizaba a las políticas de ámbito territorial, se orientan cada vez más hacia un enfoque integrado, mediante el establecimiento de espacios territoriales más competitivos de naturaleza funcional. De este modo, se puede afirmar que se ha producido una fusión de las políticas "top-down" de desarrollo regional con las estrategias de ordenación del territorio (spatial planing) y la metodología de intervención tipo "buttom up" propia del desarrollo local de los recursos endógenos, lo cual ha dado lugar a un proceso de convergencia territorial (Precedo, A. y Míguez, A. 2007), que permitió una puesta en común, de sus objetivos mediante la formulación de un modelo integrado, al que se ha denominado Desarrollo Territorial (Precedo, A. 2004).

Por otro lado, la necesidad de avanzar en la consecución de nuevos objetivos y estrategias operativas adaptadas al nuevo marco espacial metodológico y político, generó un amplio debates, cuyas determinaciones quedaron resumidas en el Documento titulado: "Estrategia Territorial Europea" (ETE), publicado por la Comisión Europea en 1999 y elaborado por el Comité de Desarrollo Territorial a partir de las Conferencia de Postdam en lo que participaron, entre otros, los ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea.

En el se marcan como objetivos fundamentales de la política regional europea, los tres siguientes:

1. Alcanzar la cohesión económica y social entre las regiones y en el interior de las regiones.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. Avanzar en la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural de las diferentes escalas territoriales europeas.

3. Promover acciones que permitan una competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Tres objetivos fundamentales que se ordenan en la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo, dentro del mercado único europeo, en el cual la competencia o competitividad debe constituir una de las fuerzas motrices del desarrollo territorial. Pero no todos los territorios europeos cuentan con las mismas condiciones de partida, lo que complica al aumento de la cohesión territorial programada, que debe basarse en un crecimiento mayor repartido en todo el territorio, superando la excesiva concentración actual en el denominado "pentágono centra europeo". Un fuerte desequilibrio territorial que hace difícil el principal objetivo de las políticas territoriales, es decir la cohesión económica y social. Efectivamente entre 1986 y 1996, el PIB de las 25 regiones más ricas de la Unión Europea en relación con las 25 más pobres, solamente se redujo en 0,3 puntos. Esto significa que el proceso sistémico de nivelación es demasiado lento, por lo cual se requiere articular nuevas estrategias de competitividad territorial, que tengan como referentes los que siguen:

1. En primer lugar el desarrollo de un nuevo sistema policéntrico de ciudades metropolitanas que incluya una nueva relación entre los espacios urbanos centrales y sus periferias rurales, y entre las ciudades próximas entre si.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. Garantizar el acceso a las infraestructuras y al conocimiento de toda la población y principalmente, de las concentraciones metropolitanas que tienen en estos factores sus bases para ser más competitivas.

3. Y, en tercer lugar, promover formas de gestión inteligente de los territorios locales, y particularmente de los espacios más urbanizados, que aseguren un desarrollo sostenible e las aglomeraciones metropolitanas en lo que a la protección de la naturaleza y del patrimonio se refiere.

2.2.2. El policentrismo en las directrices territoriales europeas: las regiones urbanas y los clústers de ciudades

La gran variedad de políticas comunitarias con incidencia territorial (redes europeas, fondos estructurales, política agraria común, política medioambiental, política de I+D+I, política financiera de apoyo, etc.) y la diferente capacidad de respuesta de las diferentes regiones, con distintas características estructurales, explican que el proclamado equilibrio territorial no se alcance. Por eso se hace necesario complementar las políticas sectoriales con nuevas directrices de desarrollo territorial basadas en los sistemas de ciudades, que favorezcan la cohesión social y económica de las regiones y su competitividad en el nuevo marco europeo. Se proponen las siguientes:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. El desarrollo de un sistema urbano policéntrico a nivel europeo y de cada estado, superando el anacrónico dualismo campo-ciudad a favor de modelos de cohesión y cooperación.

2. Fomentar estrategias integradas de transporte y comunicación a escala europea, que sirvan de apoyo y ayuda al desarrollo policéntrico, lo cual se presenta como una condición necesaria para la participación de las ciudades como espacios de competitividad.

3. El desarrollo de nuevas fórmulas de gestión del territorio que, además de la protección de la naturaleza y del patrimonio, refuercen la identidad territorial y la diversidad cultural y natural de las ciudades, como factores de cohesión y competitividad.

Lógicamente, en un espacio como este, se comprende que estas y otras posibles opciones, no se puedan aplicar de manera mimética en todas las ciudades, sino que cada una tendrá que diseñar sus propios modelos de desarrollo territorial a partir de las características de sus recurso endógeno (Precedo, A. 1994 Planificación Territorial y Desarrollo Comarcal), es decir de su situación económica, cultural, social y ambiental, pero también de su atractividad para captar nuevas inversiones.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.2.3. Las nuevas estrategias urbanas de competitividad

Para evitar, o al menos reducir que la población y la riqueza continúe concentrándose en el núcleo central y funcional de la U.E., es necesario crear polos dinámicos de integración en la economía global en el interior de las regiones, lo cual puede suponer a medio y largo plazo un importante instrumento para activar el desarrollo económico local y la creación de empleo, especialmente en las regiones periféricas, como es el caso de Galicia.

Además de las tradicionales políticas de mejora de la conexión entre las regiones periféricas y las áreas centrales (autopistas, ferrocarril de velocidad alta, aeropuerto) en este nuevo marco europeo y global, es necesario una acción más directa: la conformación policéntrica de la Unión Europea, mediante la potenciación de los centros urbanos dinámicos como espacios de competitividad mundial.

En estos nuevos espacios de integración, formados por regiones metropolitanas, tendrán ventajas comparativas aquellas áreas metropolitanas que presenten una elevada accesibilidad internacional (aérea, terrestre y marítimo), y lideren una red urbana articulada funcionalmente que integre las ciudades medias y regiones situadas en su área de influencia en las nuevas regiones urbanas, consideradas como áreas metropolitanas. Todo ello se resumen en:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Crear clusters de ciudades y redes urbanas de cooperación.

2. Promover estrategias metropolitanas para los clusters de ciudades identificadas.

La formación de áreas metropolitanas globales, mediante la formación de clusters de ciudades creadas sobre estructuras urbanas descentralizadas, aporta múltiples ventajas, entre las cuales enumeramos las siguientes:

1. El incremento del umbral de competitividad.

2. Mayores ventajas comparativas de localización económica.

3. Mejorar la complementariedad y la cooperación entre las ciudades.

4. Aprovechar las ventajas de la competencia económica gracias al incremento de la complementariedad.

5. Ampliar el ámbito de complementariedad de la economía a la cultura, la educación, la creación de infraestructuras sociales, lo cual refuerza la cohesión y la rentabilidad de las invenciones.

Estas ventajas que harán más competitivas a las ciudades que logren articularlas, requieren un nuevo marco de gestión urbana basado

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en la cooperación entre las principales ciudades metropolitanas y las otras de su entorno, en un nuevo ámbito espacial "que supera los límites administrativos y exige la colaboración voluntaria de las autoridades locales para fomentar la competitividad del conjunto de la región metropolitana en beneficio de todas las partes". Y se citan como posibles ámbitos de cooperación los siguientes:

a. El transporte de cercanías en una red intermodal.
b. La definición de zonas residenciales e industriales comunes.
c. La gestión ambiental conjunta.
d. La cooperación con el sector privado.
e. La formación de capital social.

Se trata, por tanto, de una fórmula de integración espacial y funcional de las ciudades próximas en regiones metropolitanas que, alejándose de los modelos burocratizados anteriormente vigentes, deben orientarse a la búsqueda de fórmulas de cooperación, de manera que las ciudades de las respectivas redes urbanas incluidas en cada espacio metropolitano, puedan complementarse mutuamente y cooperar entre sí, para reforzar su potencial local y evitar los inconvenientes de la competencia entre ellas.

La acumulación de los potenciales urbanos locales en las regiones metropolitanas "constituye, frecuentemente, -según se dice

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en el documento citado- la única posibilidad de alcanzar un número de consumidores suficiente para el mantenimiento de las empresas y servicios que las distintas ciudades no podrían conseguir por sí solas".

Una estrategia que es perfectamente aplicable a las ciudades gallegas y sus áreas metropolitanas cuando se enfocan desde una perspectiva europea y global.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.3. Los polos metropolitanos de atractividad

Es un aserto admitido por todos los postulados teóricos que las regiones sólo pueden ser competitivas si sus ciudades y áreas metropolitanas lo son (Precedo, A. 1996). Y para serlo, las ciudades y sus áreas metropolitanas deben orientarse a convertirse en polos metropolitanos con presencia internacional, es decir de entornos que disponen de un potencial económico suficiente para competir en el sistema urbano europeo y mundial.

Esta orientación ofrece interesantes posibilidades a todas las áreas metropolitanas, pero en particular a las denominadas “ciudades-puerto” es decir aquellas que sirven de acceso al territorio de la Unión Europea, y que mayoritariamente presentan, además de la dimensión económica de sus empresas, las siguientes características:

1. Ser grandes puertos marítimos capaces de integrarse en las líneas de navegación mundiales y en las autopistas del mar.
2. Aeropuertos intercontinentales, o al menos internacionales.
3. Centros de congresos, ferias y exposiciones de relevancia internacional o mundial.
4. Centros culturales cosmopolitas e internacionales.
5. Ser centros regionales activos que dinamicen la red urbana regional, y los espacios rurales periféricos por el efecto que se deriva de ser los centros económicos regionales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6. Aunque las regiones metropolitanas fuertes y mejor situadas tienen más posibilidades de convertirse en nodos del sistema policéntrico europeo, las regiones periféricas precisan posicionarse como entornos competitivos, y para ello es necesario reforzar aún más sus estructuras metropolitanas, incluyendo los vínculos de cooperación entre las ciudades y áreas metropolitanas existentes, y en ,su caso, aportar cohesión y competitividad a las regiones urbanas, que pueden posicionarse como esos nuevos polos metropolitanos. Se trata una vez más, de “pensar globalmente y actuar localmente”, como el propio documento europeo dice. Para configurar las regiones urbanas que la ETE propugna, el propio texto ofrece las siguientes recomendaciones:

   a. Ampliar la base económica de las ciudades con excesiva especialización sectorial, creando espacios urbanos dotados de una base económica más diversificada, bien ampliando la base o bien creando clusters de ciudades que aporten mayor diversificación.

   b. Controlar la expansión urbana mediante un sistema de planificación que asegure el desarrollo sostenible, tanto de las periferias urbanas o metropolitanas como de los espacios intermedios.

   c. Promover la mezcla de actividades, funciones, y grupos sociales formando un espacio metropolitano diverso e

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

integrado, que reduzca las áreas de exclusión social y económica y la excesiva separación de funciones y áreas sociales.

d. La gestión economizadora y responsable de los recursos del ecosistema urbano, y en particular el agua, la energía y los residuos anticipándose a la expansión urbana previsible.

e. Mejorar la accesibilidad mediante sistemas de transporte públicos que sean eficaces, pero también compatibles con el medio, es decir primando el ferrocarril de cercanías.

f. Planificar el uso del suelo del área de expansión futura del proceso urbanizador de manera que garantice la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Aunque las estrategias dependerán en gran medida de las condiciones de partida de las ciudades, se indica en el documento que, en general, se logrará una mayor eficacia si se actúa a escala de región urbana que si se hace a escala municipal o local.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.4. La ordenación territorial de las regiones urbanas

Finalmente, y para concretar los principios anteriores en lo que a la ocupación del suelo se refiere, en el texto citado se señalan los siguientes objetivos:

1. Para controlar mejor la continua tendencia expansiva de las ciudades, la planificación urbana debe apoyarse en la idea de "ciudades compactas", en cuyo concepto se incluye el control de las áreas urbanizables, particularmente en las periferias y en los sectores costeros, con el fin de evitar el consumo excesivo de suelo y aumentar innecesariamente las distancias. Dentro de este concepto se incluyen las estructuras metropolitanas policéntricas. (Precedo, A. 2004) formadas por la consolidación de los centros de la red urbana preexistentes y creación de nuevas centralidades metropolitanas (Precedo, A. y otros, 2007).

2. Se debe promover la mezcla de funciones, en lugar del "zoning" heredado del urbanismo racionalista, con el fin de que todos los ciudadanos puedan acceder fácilmente a todos los lugares, disminuyendo así los desplazamientos dentro de la región urbana.

3. En lugar de continuar la tendencia constructiva en espacios vacantes, es preferible revitalizar las áreas abandonadas, las zonas industriales en desuso, e incluso los asentamientos rurales

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

intercalados en las periferias rurales por donde se expande la ciudad, y que pueden constituir una interesante oportunidad para promover un desarrollo sostenible que tenga, en valor el patrimonio construido, y también la identidad territorial como base para la creación de comunidades territoriales (Precedo, A. 2004)

4. La accesibilidad de las ciudades tienen una influencia directa en la calidad de vida, debiendo trazarse una política de localización en armonía con la planificación del uso del suelo y de los transportes, frenando la expansión urbana dispersa, promoviendo en su lugar un enfoque integrado de la planificación residencial y del transporte mediante la aplicación del modelo policéntrico a las regiones urbanas.

Lógicamente estos principios se refieren preferentemente a las periferias urbanas en las que la urbanización dispersa introduce un principio de insostenibilidad presente en las grandes ciudades, pero también en los bordes de las ciudades medias y pequeñas insertas en las áreas de influencia metropolitana que pueden configurar las regiones urbanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.5. La aplicación a Galicia del modelo de las regiones urbanas

En resumen, la estrategia de competitividad territorial propuesta por la Comisión Europea, nos aporta iniciativas de indudable interés y de adecuada aplicación al sistema urbano de Galicia. De todas ellas resaltamos o priorizamos las siguientes:

1. Reforzar el papel estratégico de las regiones metropolitanas para el desarrollo regional y de las ciudades-puerto para el desarrollo de las regiones urbanas.
2. Mejorar la base económica, el medioambiente y las infraestructuras de servicios de las regiones urbanas, principalmente de los espacios intermedios donde la urbanización difusa ha alcanzado un excesivo desarrollo.
3. Promover la diversificación de la base económica urbana, bien directamente o mediante la creación de clusters de ciudades de función complementaria.
4. Promover estrategias integradas de desarrollo urbano en las regiones urbanas, que tengan como factor estructurador el sistema de transporte por ferrocarril.
5. Gestión de las nuevas realidades urbanas mediante fórmulas de cooperación y participación para la gobernanza de las regiones urbanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6. Mejorar la accesibilidad en las ciudades y regiones urbanas mediante una política de localización y de uso del suelo que favorezcan la mezcla de funciones urbanas y el uso del transporte público.

7. Controlar la expansión urbana y reducir la presión excesiva de las zonas residenciales sobre los espacios naturales y las zonas costeras de toda la región urbana.

8. Promover la cooperación equitativa y el consenso entre las grandes ciudades y las ciudades medianas y pequeñas que forman de las regiones urbanas, logrando así un nuevo capital social.

9. Las ciudades y áreas metropolitanas deben conectarse de manera eficaz, no sólo a la economía mundial, sino también entre si y con sus zonas de influencia reforzando nuevas centralidades urbanas.

10. Las oportunidades proporcionadas por los sistemas de transporte y las telecomunicaciones son factores esenciales para lograr un desarrollo policéntrico de los espacios propiamente metropolitanos, jugando un papel clave en el refuerzo del atractivo económico de las metrópolis.

11. Las redes de movilidad, las infraestructuras de transporte de alta capacidad, y las redes secundarias deben integrarse de una manera armoniosa con el desarrollo territorial. El objetivo es mejorar la articulación entre las políticas de desarrollo territorial, el uso del suelo y el transporte, evitando inversiones redundantes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

12. El desarrollo territorial de las regiones urbanas debe incorporar una gestión eficaz del patrimonio cultural, que no sólo está constituido por el patrimonio arquitectónico, si no también por los paisajes culturales así como las identidades locales y los diferentes estilos de vida de las ciudades. Muchas metrópolis europeas se exponen a los peligros de la comercialización y la uniformidad cultural que destruyen la identidad urbana (especulación inmobiliaria, impactos de grandes infraestructuras, turismo de masas).

Con estos principios, más lo dicho anteriormente, tenemos unas bases teóricas asumibles y suficientes para configurar los nuevos espacios metropolitanos, particularmente si aspiran a convertirse en nodos del sistema metropolitano policéntrico de la Europa del s. XXI.

Para terminar, digamos que, en su caso, la aplicación de dichas orientaciones debe adaptarse a las características de cada espacio metropolitano individual, a partir de dos principios fundamentales:

1. Las políticas locales (urbanas, metropolitanas) deben subordinarse a los intereses regionales y generales y a la vez desarrollar sus capacidades y competencias en un contexto operativo de desarrollo territorial integrado y participativo.
2. La cooperación entre las autoridades competentes en el desarrollo territorial es un punto de partida imprescindible, tanto en sentido horizontal (institucional) como vertical (sectorial) y siendo la cooperación la clave de la planificación integrada de desarrollo territorial.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.6. La construcción de regiones metropolitanas en Galicia: una opción estratégica de futuro

La estrategia europea que estamos analizando, **pretende**, como ya se dijo, **crear** "a nivel europeo **nuevos polos metropolitanos** de desarrollo alternativos al pentágono europeo", donde se concentra "la mitad de la riqueza y el 40% de la población en el 18% del territorio. Ese y no otro es el objetivo de este tipo de propuestas, que por eso se puede compatibilizar con las diversas organizaciones sectoriales urbanas y metropolitanas existentes, como los entes metropolitanos para la gestión de los servicios públicos, ya que cada una de ellas responde a fines específicos.

A nivel regional o euro-regional esto significa crear una estructura territorial policéntrica capaz de posicionarse a nivel europeo, para lograrlo cabe diseñar nuevas regiones metropolitanas policéntricas que estén formadas por redes de ciudades complementarias e interdependientes. No olvidemos que se trata de promover polos alternativos a las grandes metrópolis y a las grandes ciudades-capitales, "alentando la existencia de ciudades pequeñas y medianas que puedan garantizar la integración de las regiones rurales en el desarrollo regional policéntrico europeo, mediante su incorporación al mapa de las regiones urbanas, que constituyen los nodos de conectividad y apertura de los espacios regionales al sistema de ciudades surgido de la globalización.

Estamos, por tanto, ante un modelo policéntrico entendido en una triple dimensión: como áreas metropolitanas policéntricas a

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

escala interurbana (Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra), como regiones formadas por la red de ciudades medianas y pequeñas a escala regional (Galicia ciudad-región o ciudad regional), y como regiones metropolitanas a escala euro regional (el eje atlántico).

Las tres opciones tienen en común el poseer una estructura metropolitana policéntrica y, por tanto, a todas ellas pueden aplicarse los principios anteriormente expuestos, aunque en cada caso de manera distinta. En las tres opciones el concepto de policentrismo es común pero cada una aporta una respuesta diferente según el alcance que se quiera asignar a la opción elegida. Las escalas de referencia posibles son tres:

1. **A nivel europeo/transnacional,** el problema principal es estimular el desarrollo de regiones económicas urbanas que transciendan el pentágono para convertirse en zonas de integración global que puedan competir a nivel internacional como el pentágono. Se trata de regiones metropolitanas que sean accesibles a nivel internacional (puertos y aeropuertos). Estas regiones metropolitanas se caracterizan también por "la presencia de empresas e instituciones internacionales, por concentrar el poder de decisión, y una integración sólida con los mercados mundiales". El Corredor Metropolitano del Eje Atlántico gallego puede ser una opción adatada a esta escala.
2. **A nivel interregional,** "conviene pasar de la dominación de una ciudad a una red equilibrada de ciudades metropolitanas", mejorando los resultados económicos y los servicios mediante

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la formación de grupos o redes de ciudades vecinas (las regiones urbanas). Estos centros urbanos desempeñan un papel importante porque generan una gran parte de la actividad económica y, por lo tanto, las políticas "deberían centrarse en mejorar la competitividad de las ciudades próximas entre sí y de las zonas funcionales urbanas" que constituyen las regiones urbanas. Es la opción de crear áreas metropolitanas sobre las actuales regiones urbanas La Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra.

3. **A nivel regional/local** el reto consiste en promover alianzas estratégicas entre ciudades próximas, especialmente cuando hay carencia de masa crítica, de ahí la conveniencia de crear redes o agrupaciones de ciudades (clusters urbanos) formados por las áreas metropolitanas, las ciudades medias y las pequeñas, para configurar espacios urbanos regionales más competitivos: la ciudad-región o mejor la Ciudad Regional.

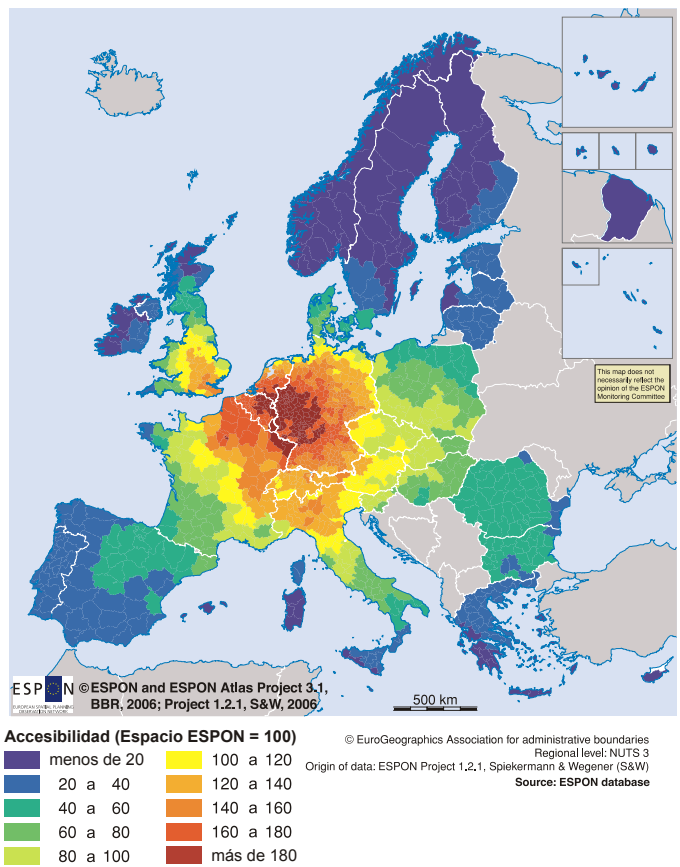
Para que esta estrategia territorial sea viable, las ciudades de partida, además de poseer una dimensión económica y demográfica significativa y un adecuado grado de internacionalización de sus empresas y centros de decisión, deben poseer ciertos requisitos relacionados con la accesibilidad, que el estudio de la Comisión contenido en el "Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial" resume así:

1. La accesibilidad a los medios de transporte presenta grandes diferencias entre el centro y la periferia. En el índice de accesibilidad por carretera las zonas periféricas tienen

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

una accesibilidad por debajo de 40% de la media europea, correspondiendo a Galicia un índice todavía inferior (por debajo de 10% de la media). Nuestra posición periférica dificulta que la accesibilidad por carretera al centro o pentágono europeo se modifique substancialmente, pero ello no impide apostar por las redes de autopistas o autovías que nos acerquen a Europa

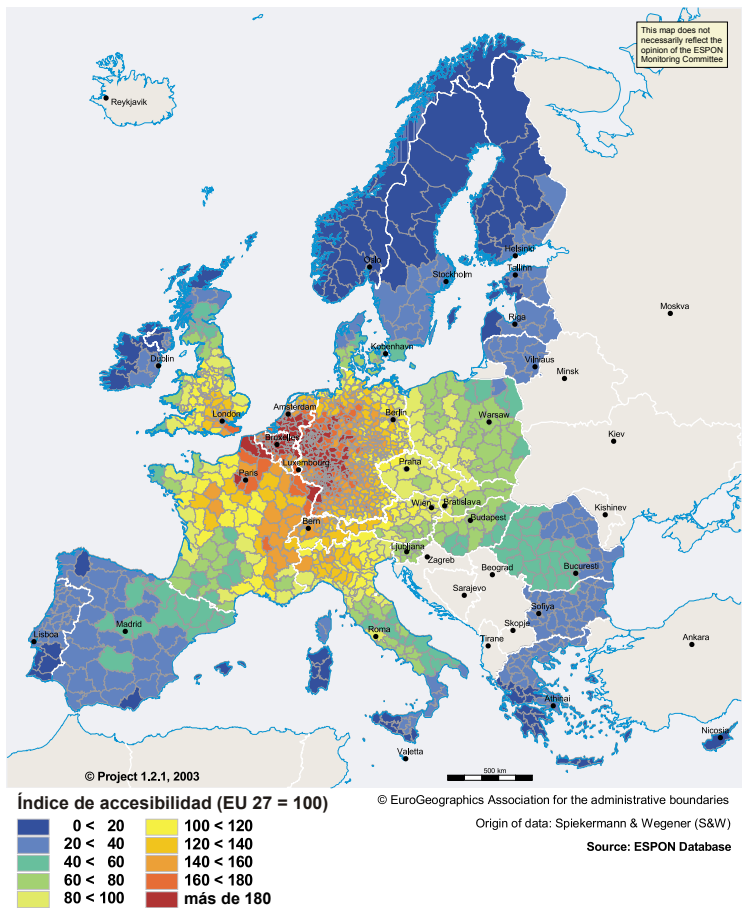
Mapa 17: Accesibilidad por carretera, 2001.



Fuente: ESPON.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En el índice de accesibilidad ferroviaria las disparidades regionales aumentan de forma considerable, y la accesibilidad es menor, ocupando ciudades gallegas posiciones marginales de los cuales se salvan solamente las ciudades españolas conectadas por trenes de alta velocidad. La importancia de conectarnos a Europa por alta velocidad es por eso perentoria.



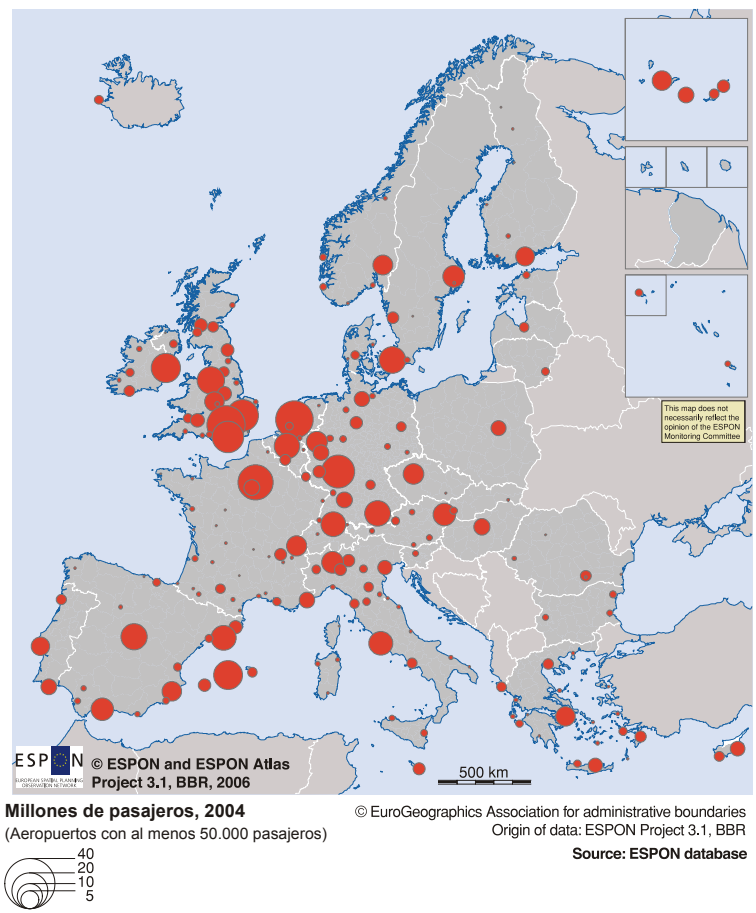
Mapa 18: Accesibilidad por ferrocarril, 2001.

Fuente: ESPON.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

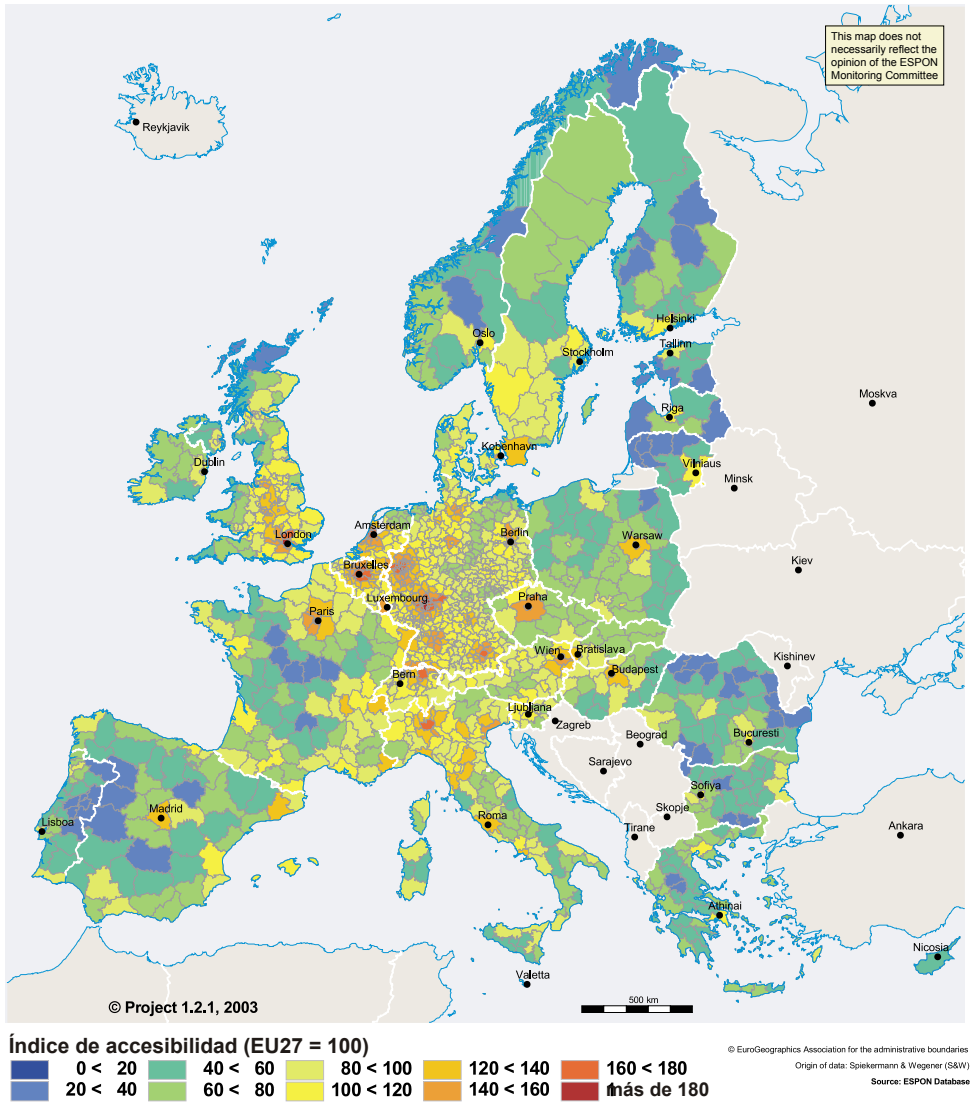
3. El transporte aéreo permite una mejora de la accesibilidad en algunas de las grandes ciudades de la periferia (como es el caso de Porto en el NW de la península Ibérica y en segundo lugar el aeropuerto de Santiago), pero no mejora la situación del territorio más allá de la metrópoli, si no están conectados a redes de accesibilidad interurbana.

Mapa 19: Tráfico aéreo de los principales aeropuertos europeos. 2004



Fuente: ESPON.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



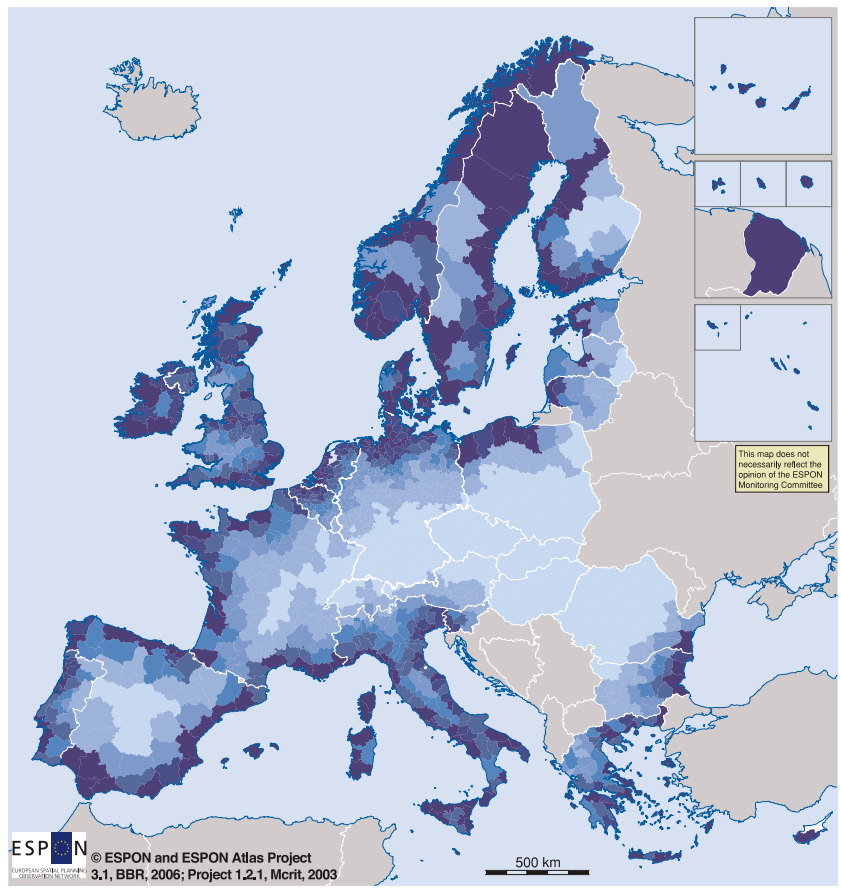
Mapa 20: Accesibilidad potencial por aire. 2001

Fuente: ESPON.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. En el transporte marítimo la situación de nuestras áreas metropolitanas es mejor, pero siempre ocupando un segundo lugar (la secuencia jerárquica en el documento es Porto-Coruña)

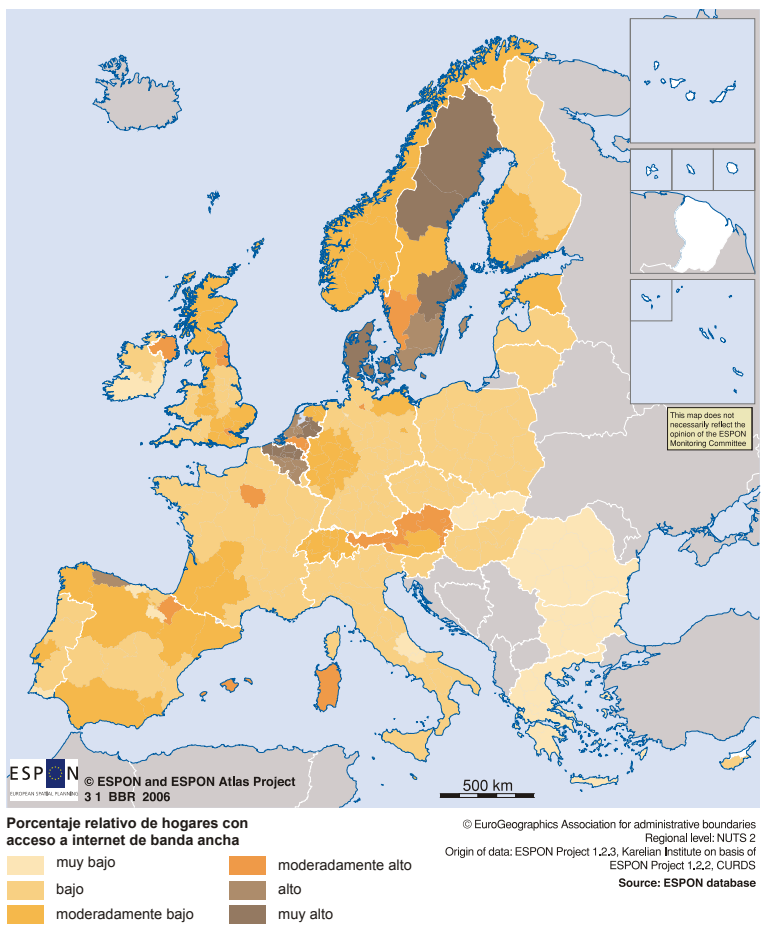
Mapa 21: Tiempo de acceso a puertos comerciales en camión



Fuente: ESPON

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. La dotación de telecomunicaciones presenta disparidades territoriales mucho más intensas que las anteriores, debido a que hay retrasos en la introducción y utilización de Internet por parte de las familias y de las empresas de algunas regiones fuera de Pentágono, y sobre todo en las ciudades medianas y en las zonas rurales (como ocurre en Galicia).



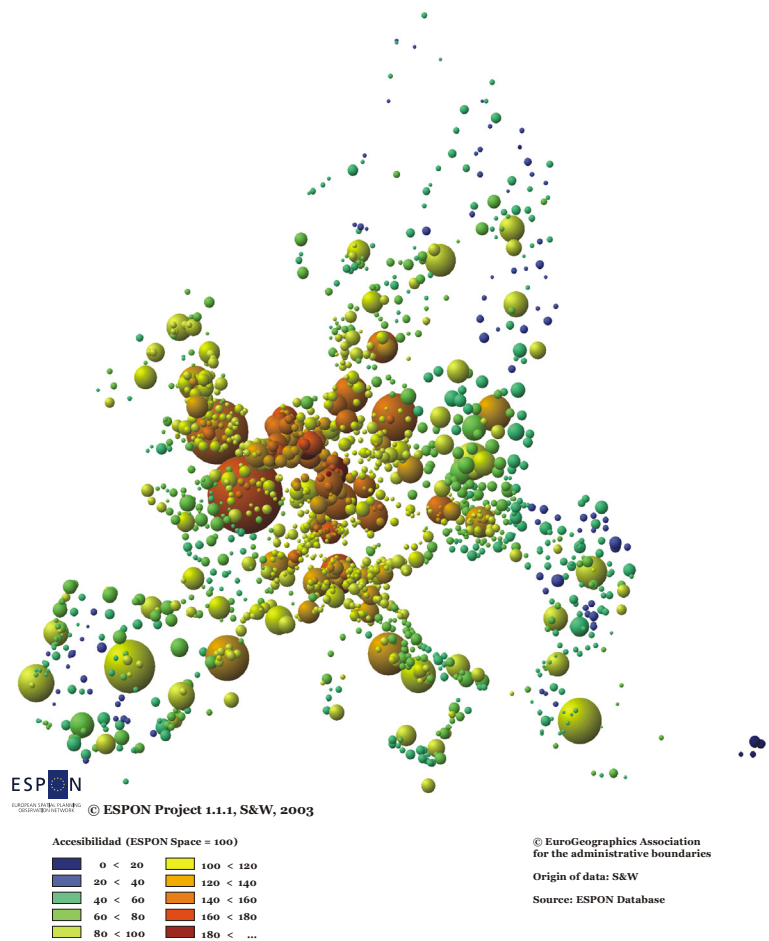
Mapa 22: Acceso a Internet de banda ancha.

Fuente: ESPON

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Por todo ello la inversión pública se hace necesaria para mejorar la accesibilidad de las áreas metropolitanas de Galicia en comparación con las dos áreas metropolitanas más competitivas del Suroeste europeo: el área metropolitana de Porto y la de Bilbao), que se dibujan como los entornos metropolitanos de competitividad más cercanos.

Mapa 23: Accesibilidad multimodal de las ZUF. 2001.



Fuente: ESPON

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Sólo así las nuevas delimitaciones urbanas (áreas metropolitanas) y funcionales (las regiones urbanas) podrán resultar competitivas, por cuanto la capacidad de influencia de un sistema urbano "no depende sólo de su peso demográfico, sino también de su poder de atracción económica para los inversores privados, puesto que las sedes empresariales requieren para su localización, ciudades con buena accesibilidad y con servicios de apoyo a las empresas. De hecho es en la accesibilidad donde las diferencias de competitividad son mayores, porque la "función de conocimiento está más equilibrada debido al emplazamiento de universidades en casi todas ellas, y lo mismo ocurre con las funciones administrativas, aunque en este caso las diferencias jerárquicas son más fuertes en relación con las capitales nacionales.

Con estos y otros criterios, el estudio europeo que estamos analizando, elaboró una clasificación jerárquica de las ZUR europeas (Zonas Funcionales Urbanas equivalentes a las Regiones Urbanas) en función de su radio de influencia funcional

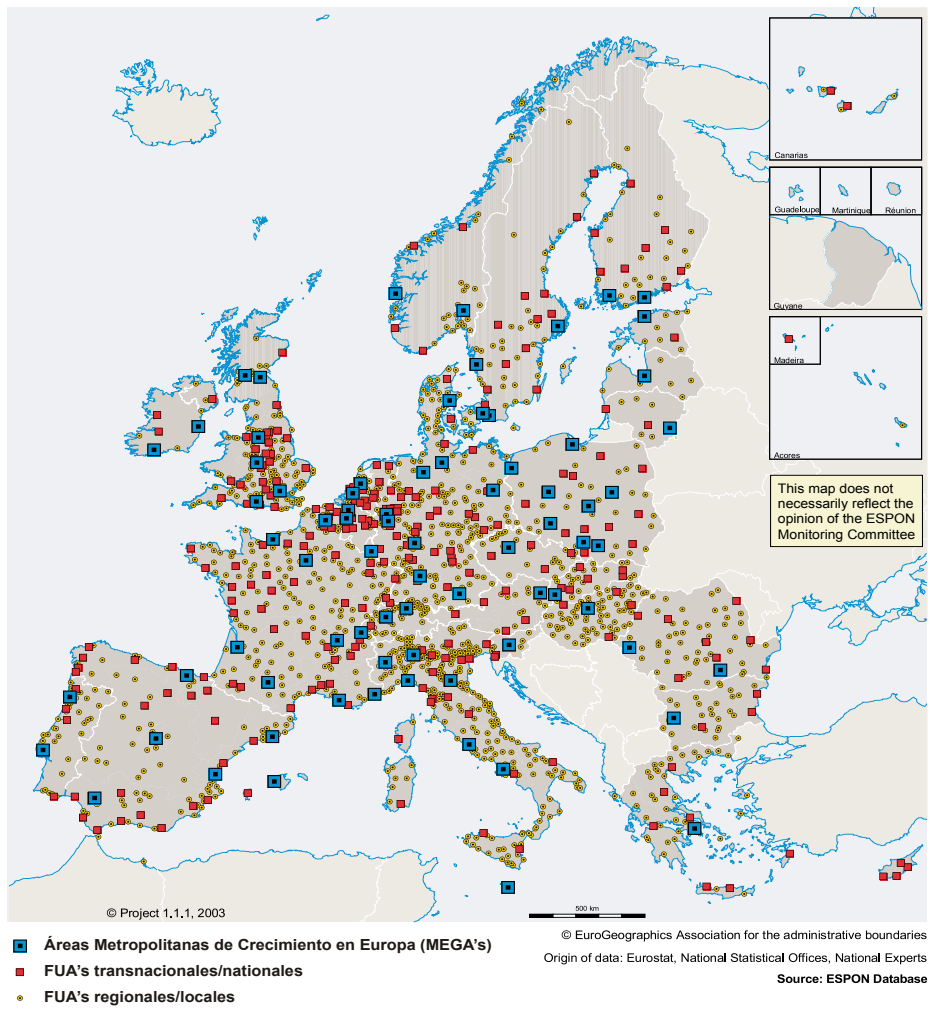
Como puede apreciarse en el mapa que se adjunta, se han establecido tres categorías o clases:

1. Áreas metropolitanas europeas de crecimiento (MEGA's): entre las cuales se incluyen las grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla) y en el sector noroccidental las áreas metropolitanas de Bilbao y Porto. En esta categoría se incluye también Palma de Mallorca por su marcada influencia internacional.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En un segundo nivel están las ZUF nacionales, entre las que aparecen las ciudades de La Coruña y Vigo.
3. El tercer nivel están las ZUF regionales o locales en el que se sitúan las demás ciudades gallegas.

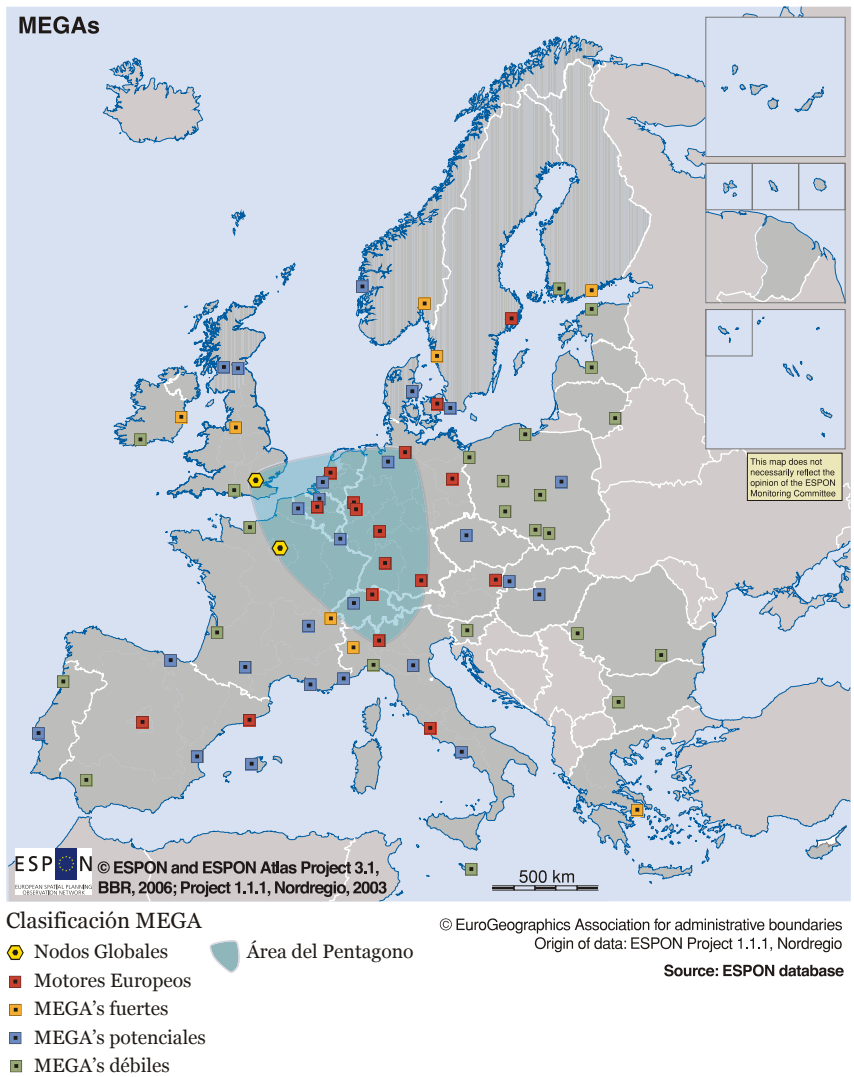
Mapa 24: Tipología de FUA's



Fuente: ESPON

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Un grado más afinado lo aporta un nuevo sistema de clasificación de las áreas urbanas en regiones urbanas (MEGAS).



Mapa 25: MEGA's

Fuente: ESPON

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Ahora se diferencian, cuatro niveles entre las regiones urbanas más competitivas a nivel europeo fuera del Pentágono, es decir las que pueden servir de apoyo para configurar el nuevo modelo policéntrico europeo que se propugne.

a. Las grandes áreas urbanas del interior del Pentágono delimitado por Londres, Berlín, Viena Milán y París.

b. Las regiones metropolitanas europeas fuera del Pentágono, entre las cuales se incluyen Madrid y Barcelona.

c. Las ciudades metropolitanas que son potenciales centros europeos de crecimiento. Este nivel es, lógicamente, más numeroso que los anteriores, y entre ellas están las grandes ciudades españolas y portuguesas, quedando Galicia, una vez más, en un espacio intermedio o un vacío metropolitano entre Porto y Bilbao.

El propio estudio señala que podrían preverse posible contrapesos policéntricos si se asocian las MEGA's (Porto) y las ZUF que las rodean (La Coruña y Vigo en un segundo grupo y Ferrol y Pontevedra con Santiago en el tercero) lo cual apunta claramente a la constitución de un posible polo metropolitano en el eje atlántico, reforzando la MEGA de Porto con las ZUF de Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra. Indudablemente es esta una conclusión sumamente interesante que se desprende del estudio realizado, y que en el contexto en que nos movemos, constituye una oportunidad estratégica para situara una gran región metropolitana liderada por Porto

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en el sistema de ciudades europeas globales. Otra cosa es que esa sea la mejor opción para las ciudades gallegas.

Pero en todo caso, de este comentario se puede extraer un interesante argumento: de seguir cada ciudad por separado, no dejarán de mantenerse fuera del nuevo mapa de ciudades, como los resultados del estudio demuestran. Pero, aún admitiendo la opción euro-regional de lo que estamos hablando es, como antes hemos dicho, de una red policéntrica de ciudades unidas por vínculos de cooperación para articular entre ellas un polo europeo de competitividad. Un escenario interesante pero distinto del que corresponde a la escala metropolitana que a nosotros nos interesa, y que está orientada a crear en Galicia polos metropolitanos europeos y no convertirse en una red periférica de la metrópoli de Porto y su región metropolitana. **La opción de las áreas metropolitanas policéntricas de La Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra emergen en este nuevo escenario de competitividad como una opción estratégica para el futuro de Galicia.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.7. Las oportunidades estratégicas del sistema metropolitano de Galicia

Después de cuanto hemos dicho, podemos afirmar que, adoptando las políticas metropolitanas adecuadas, las ciudades metropolitanas intermedias como las de La Coruña y Vigo podrían en el futuro aportar respuestas alternativas y complementarias a los procesos de concentración y estandarización que están asociados a las grandes regiones metropolitanas, y ampliar así el actual soporte físico de la globalización. Este modelo requiere un fuerte voluntarismo para su puesta en marcha, pero las áreas metropolitanas gallegas, como ciudades intermedias que son, encuentran en él, nuevas oportunidades para competir en el nuevo mapa mundial de ciudades, pero también enfrentándose a retos cada vez más difíciles que, por serlo, deben sustituir las fórmulas rígidas de gestión y planificación por metodologías abiertas, participativas, flexibles y continuas, que tengas su soporte estratégico en la cooperación, como repetidamente venimos diciendo. Un planteamiento alejado de los modelos metodológicos tecnocráticos y de las fórmulas burocráticas. Las redes sociales constituyen un excelente soporte para avanzar en esta dirección, como algunas ciudades medias innovadoras han empezado a hacer, y como punto de partida para la constitución de redes sociales creativas (Precedo, A., 2007).

Este modelo urbano, alternativo al actualmente dominante, pero también complementario, es una oportunidad a tener en cuenta por las regiones o países donde, como en Galicia, son las ciudades intermedias

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

los motores del desarrollo territorial, los catalizadores de la innovación y los principales espacios de oportunidades. Pero, para lograrlo, necesitan alcanzar un umbral básico de competitividad y una calidad urbana que, por si misma, ninguna de las dos posee.

Partiendo de una posición de competitividad limitada como correspondería a las ciudades medias gallegas, parece conveniente, y más después de lo dicho anteriormente, avanzar en la línea de un pensamiento estratégico que adopte como guía uno de los tópicos de la globalización, pero que no deja de expresar de una manera sencilla una reflexión profunda: pensar en lo global, vivir en lo local. Desde esta óptica es como debemos plantearnos la búsqueda de oportunidades alternativas a la gran ciudad global. Como puntos de apoyo, podemos aportar los siguientes:

1. La oportunidad que aportan las TIC´s para aplicar las nuevas estrategias territoriales descentralizadas a todas las ciudades avanzadas.

2. La oportunidad de aglutinar las redes urbanas preexistentes, como soporte para la construcción de nuevos umbrales críticos metropolitanos que, sin olvidar las identidades urbanas locales, deben reforzar sus ventajas comparativas basadas en la calidad y capaces de conformar áreas metropolitanas policéntricas.

3. Los modelos recientes a gran escala, de las Ciudades-región y de las Megaciudades están aportándonos algunas experiencias de interés. Se observa en todas ellas un proceso de apertura de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

lo urbano hacia periferias cada vez más extensas, que pueden alcanzar dimensiones regionales o suprarregionales, y que suelen generar fuertes desequilibrios, excesivo consumo de espacio y de la energía y déficits cualitativos de sostenibilidad e integración. Para evitarlo se requiere una estrategia territorial preventiva. Un principio que debe aplicarse también a las periferias de las ciudad medias, para que sus actuales espacios metropolitanos no sigan el proceso apuntado, y que, por el contrario sean capaces de aportar inputs de calidad de vida susceptibles de convertirse en ventajas competitivas y aumentar en atractividad, compensando el déficit de escala con los inputs de calidad de vida urbana.

4. Surge también una nueva oportunidad para generar capital oscila en torno a las ciudades medias, mediante alianzas de los territorios urbanos locales con la ciudad generativa o motriz, para crear espacios de cooperación y optimizar las nuevas oportunidades de competitividad de las ciudades pequeñas integrándolas en las nuevas periferias metropolitanas.

   Se trata, por tanto, ante todo de una estrategia de integración de lo local en lo global a partir de la creación de escalas aglomerativas intermedias constituidas sobre las regiones urbanas policéntricas existentes.

Estamos, al menos teóricamente y en el ámbito de los escenarios posibles, ante una alternativa metropolitana de escala intermedia complementaria a las grandes aglomeraciones globales. En estas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

regiones urbanas policéntricas, como son los casos Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, cada uno de los niveles urbanos desempeña un papel complementario:

a. Las ciudades metropolitanas de tamaño medio (La Coruña y Vigo) funcionan como nodos globales intermedios de conexión con el sistema mundial.

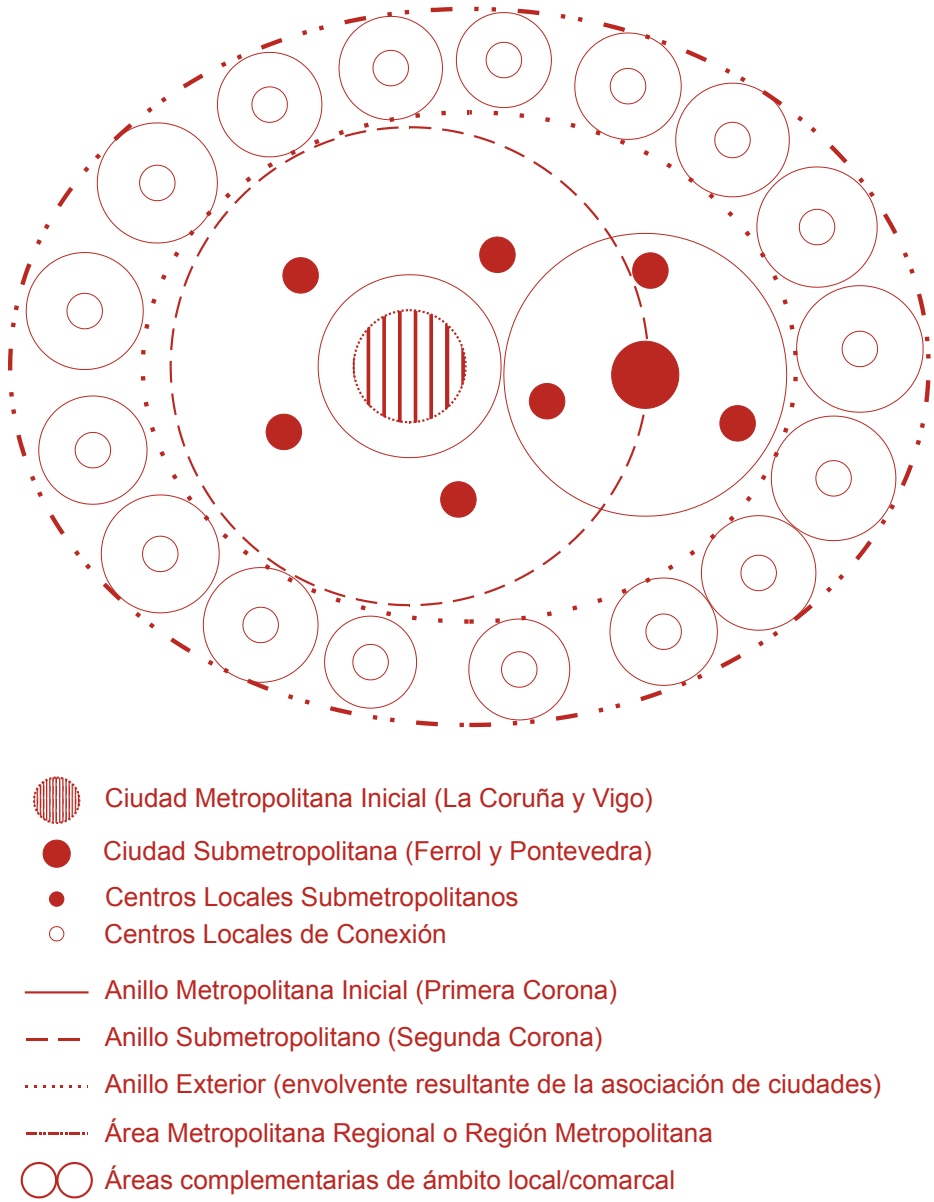
b. Las pequeñas ciudades (Ferrol y Pontevedra) como nodos regionales de articulación.

c. Y en tercer lugar, los centros urbanos locales, como las cabeceras de comarca, se integran en la red urbana metropolitana como nodos locales de armonización y equilibrio, reforzadores de las identidades y las culturas locales.

Se pueden alcanzar así las ventajas de la gran ciudad pero habitando en ciudades medias y pequeñas que en principio aportan una escala humana de convivencia, desde una visión humanista del territorio y del urbanismo. Y si su puesta en marcha se hace de manera consensuada y participativa será posible crear nuevas identidades comprensivas de las identidades locales, y generar mayor cohesión social y, por ello, más capital social.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Figura 7: El modelo de la región urbana (área metropolitana policéntrica) aplicado a Galicia



© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El modelo de competitividad global de las áreas metropolitanas intermedias: la visión estratégica

3

Antes de dar una respuesta definitiva, nos pareció conveniente averiguar cual era el potencial de posicionamiento de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo, puesto que previamente a cualquier estrategia de cooperación, es necesario averiguar si las ciudades motrices reúnen las condiciones necesarias para afrontar este reto, y en caso negativo saber cuales son los déficits principales de cara a su corrección. Por eso en los siguientes capítulos de esta segunda parte introduciremos una investigación empírica del potencial de posicionamiento de ambas ciudades con sus áreas metropolitanas respectivas, y con independencia de cuales puedan ser las estrategias de metropolización adoptadas. Todo ello se concreta cuatro preguntas:

1. ¿Pueden las Áreas Metropolitanas de Vigo y La Coruña ser competidoras en los entornos urbanos estratégicos? Para dar respuesta a esta última pregunta, hemos efectuado un doble

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

análisis estadístico. Primero de las ciudades de la Unión Europea (UE-15) y después de las ciudades marítimas de la facha atlántica europea, es decir de sus potenciales competidores o socios estratégicos por su condición de ciudades portuarias

2. Añadimos un nuevo análisis empírico para comprobar el nivel de calidad alcanzado por la estructura funcional. Hemos utilizado para ello las áreas metropolitanas españolas intermedias, es decir las de su nivel y las de rango inmediatamente superior, con las cuales deben competir las áreas metropolitanas gallegas como ciudades de servicios y como centros de actividad económica

3. ¿Pueden las Áreas Metropolitanas de La Coruña y Vigo aspirar a alcanzar el rango de Ciudades Medias Internacionales? Para ello hemos seleccionado los criterios cualitativos acerca del perfil funcional y dotacional que caracteriza a las ciudades de rango internacional. Esta perspectiva nos permitiría detectar un primer grupo de objetivos estratégicos.

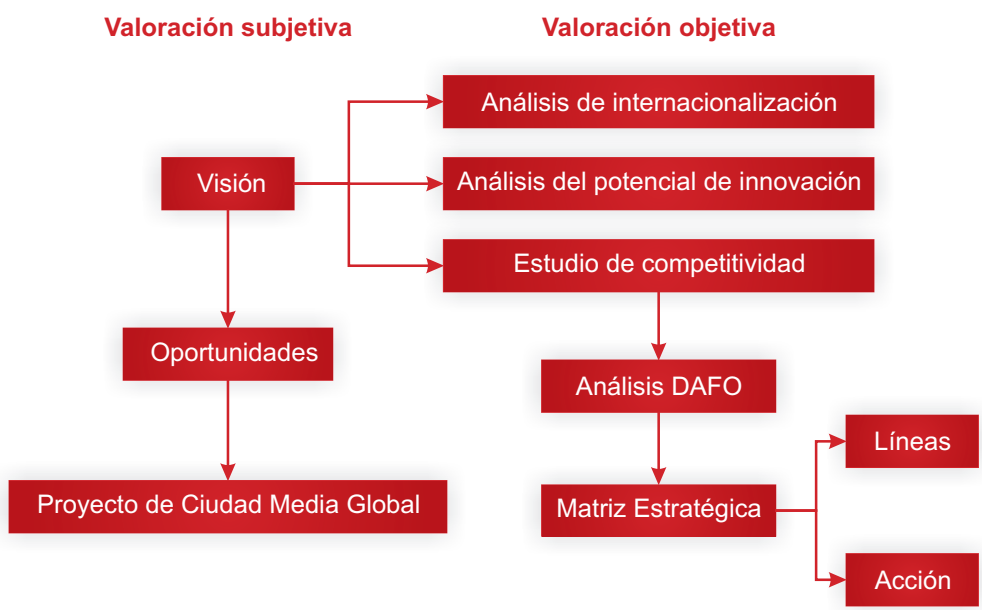
4. ¿Pueden las Áreas Metropolitanas de Vigo y La Coruña ser consideradas como ciudades medias innovadoras y de calidad? Para responderla hemos efectuado un análisis comparativo, de carácter empírico entre los tipos de acciones estratégicas que un grupo seleccionado de 37 ciudades de todo el mundo han diseñado, y las que se han llevado a cabo en las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña. Agregando estas conclusiones a las obtenidas en el apartado anterior, podremos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

ya determinar estrategias de nivelación necesarias para lograr el status de ciudad innovadora a partir de las iniciativas llevadas a cabo.

En el cuadro siguiente se resume la metodología elaborada para efectuar el análisis de posicionamiento de las áreas metropolitanas intermedias en el marco global de competitividad urbana.

Figura 8: El modelo de posicionamiento de las áreas metropolitanas intermedias de Precedo.



Fuente: Precedo, A. 2007.

Antes de abordar los análisis empíricos que dan respuesta a las preguntas planteadas anteriormente acerca del potencial de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

internacionalización de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo, hemos introducido un documento previo que contiene lo que en la moderna planificación estratégica se denomina **LA VISIÓN**, es decir una valoración apriorística, desde una posición estratégica externa, de las oportunidades que las aglomeraciones urbanas actuales presentan para aspirar a ser una ciudades internacionales, innovadoras, competitivas y de calidad. Se e basan en una interpretación de las conclusiones obtenidas de estudios que hemos realizado anteriormente pero reinterpretadas desde esta perspectiva concreta.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1. Una visión estratégica inicial.

En el capítulo anterior hemos expuesto los principios generales sobre los que basar el diseño de un modelo metropolitano para Galicia; también hemos enunciado cuales van a ser los análisis comparativos que vamos a exponer en los siguientes capítulos, pero antes expondremos un análisis previo de carácter apriorístico y subjetivo (la visión) de las posibilidades de las actuales áreas metropolitanas, con una visión optimizadora de los recursos urbanos que dichas áreas poseen. Una visión concebida desde la idea de la atractividad urbana desde un entorno urbano de calidad y con una perspectiva de marketing urbano internacional.

Se trata, en definitiva, de valorar los recursos urbanos aportados por el reciente proceso de crecimiento acumulativo a las dos áreas metropolitanas, para optimizar sus potenciales positivos y proyectarlos hacia el futuro.

Recordemos que la idea directriz es valorar la trascendencia que está teniendo la globalización, y la que puede tener la crisis estructurar actual en la dinámica de las áreas metropolitanas gallegas.

Probablemente, tras la fase de ajuste asociada a la crisis financiera internacional que es una crisis global, todas las ciudades gallegas, como las de otras regiones, necesitarán reposicionarse en el nuevo entorno. Para ello será necesario adoptar una estrategia que incluya, de una manera u otra, a todos o a la mayoría de los componentes del sistema urbano gallego y a cada una de sus ciudades. Probablemente, será toda la

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

red urbana de Galicia la que habrá de ser repensada, primero en términos filosóficos y propositivos y después, en su organización institucional y en su diseño territorial.

Esta idea general encuentra una primera aplicación en las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña, los dos espacios urbanos de nivel intermedio que reúnen condiciones significativas para poder pensar en un potencial socioeconómico de posicionamiento internacional, por ser los dos centros metropolitanos las únicas aglomeraciones urbanas que, por sus dimensiones y diversificación económica y funcional, pueden constituir nodos de enlace o intermediación entre el sistema urbano global y el resto de la red urbana regional.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.2. Las oportunidades percibidas

Partimos, como siempre lo hemos hecho, de una concepción integrada del sistema de ciudades de Galicia, configurado por una red urbana policéntrica en la que cada una de las ciudades medias y pequeñas deben desempeñar un papel estratégico para reforzar el equilibrio y la cohesión territorial, como tantas veces hemos señalado (Precedo, A. (1969, 1987, 1998 y 2007). De ahí que debamos avanzar en el desarrollo metropolitano, pero sin romper el equilibrio del resto de la red urbana, evitando que la metropolización lleve consigo un proceso de concentración metropolitana en detrimento de las otras ciudades. Por eso, aún admitiendo el supuesto de la conveniencia de dotar a las áreas metropolitanas de la masa crítica necesaria para ser competitivas, no deben contrarrestar el potencial urbano de las demás ciudades.

Como muchos autores venimos haciendo, asumimos que la internacionalización de los mercados, la reestructuración socioproductiva, la consiguiente deslocalización de las empresas, y la globalización produjeron un reposicionamiento de las principales ciudades para situarse en un sistema urbano más abierto, más policéntrico y más competitivo. Pero las ciudades, como las empresas y las organizaciones, no pueden competir en todo, sino en aquello en lo que poseen mayores ventajas comparativas (Porter, M., 1990). A estos efectos, al valorar el potencial endógeno acumulado por las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña, detectamos, a priori, seis posibles oportunidades estratégicas en las que basar su posicionamiento y que se derivan de tres factores de atractividad: la centralidad marítima, la internacionalización de las empresas y el potencial de conocimiento.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. **Primera oportunidad: la centralidad marítima**. Galicia es una región periférica con respecto a los ejes de gravedad europeos, y más aún tras su traslación hacia el Este (Berlín-Viena); sin embargo, puede encontrar una ventaja competitiva en su posición con respecto a las rutas marítimas; una ventaja geoestratégica que no siempre ha sido bien percibida ni optimizada. Tradicionalmente entre los que pensaron el futuro de Galicia primó una visión centrípeta (hacia Madrid y hacia Bruselas), cuando debería haberse pensado más desde una perspectiva centrífuga (Atlántica). Desde este punto de vista, tanto Vigo como La Coruña pueden considerarse como **LUGARES CENTRALES en el sistema marítimo internacional**, particularmente si proyectamos su posición hacia las rutas comerciales por mar que unen Europa con América del Norte y del Sur, con Australia y con África Occidental, ampliándose a Asía Oriental con el nuevo Canal de Panamá. Ahora que se aplican nuevas tecnologías al transporte marítimo mundial, con importantes previsiones de crecimiento, y con reducciones de tiempo y coste, así como condiciones energéticas más sostenibles, los puertos adaptados a las nuevas necesidades encontrarán también nuevas oportunidades.

   Estamos en el inicio de una nueva fase en el transporte marítimo, y en esto lo importante es adelantarse, o al menos entrar a tiempo, en los nuevos sistemas.

   a. El sistema portuario de Vigo ha sabido anticiparse al reto de los nuevos tráficos internacionales, como refleja su

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

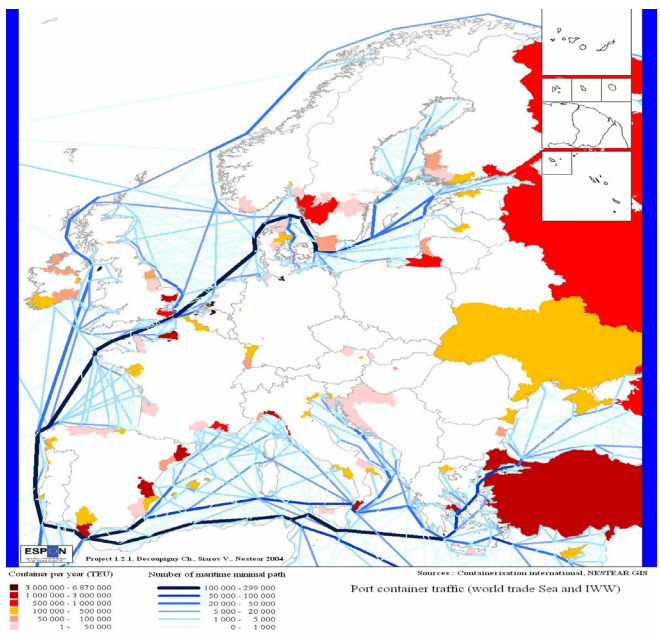
consolidación en el campo del tráfico de contenedores y terminal marítima de automóviles, o del turismo, y que se plasmó recientemente en su inclusión en la primera una autopista del mar entre España y Francia. No olvidemos, además que constituye el principal nodo logístico mundial de pesca marítima, lo cual le concede una centralidad muy relevante en el sistema portuario, reforzando por la ubicación de una agencia europea relacionada con esta actividad y, desde una perspectiva más general, con la creación de una gran plataforma logística cercana al Norte de Portugal (la PLISAN) y en el futuro conectada por ferrocarril con el puerto de Porto-Leixoes. No cabe duda que con estas previsiones el puerto de Vigo puede constituir una oferta estratégica altamente competitiva en las líneas de navegación marítima internacional.

b. En el caso de La Coruña, la construcción del puerto exterior, conociendo las limitaciones de su emplazamiento, por su capacidad portuaria, su situación, conectividad, intermodalidad, y disponibilidad de espacio puede constituir otro nodo geoestratégico en el sistema internacional de ciudades marítimas. Precisa acelerar la creación de suelo empresarial para materializar las posibilidades latentes. Dispone además de otra ventaja, la base terciaria de la ciudad, porque un puerto de esta envergadura no debería ser percibido tan solo como un centro de tráfico de mercancías, sino convertirlo en un factor de atracción para empresas de servicios internacionales relacionadas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

con el transporte marítimo, sustentado en la base terciaria existente. De no asumir o de no responder eficazmente a este reto esta oportunidad no desarrollaría todo su potencial.

La centralidad Marítima es por eso, en ambos casos, una oportunidad común para avanzar en el modelo de desarrollo metropolitano, mediante la aplicación del principio de especialización y complementariedad, aglutinando en ambos nodos marítimos el resto del sistema portuario gallego: Marín y Villagarcía en el nodo de Vigo y Ferrol-S. Cibrao en el de La Coruña.



Mapa 26: Rutas marítimas y tráfico de contenedores en el 2002

Fuente: ESPON

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. **La segunda oportunidad: la situación geoestratégica de las regiones Urbanas**. Las regiones funcionales urbanas actuales, pueden ser considerada como el soporte funcional adecuado para la creación de las dos Áreas Metropolitanas resultantes de la asociación estratégica entre las áreas urbanas próximas (Vigo-Pontevedra y Ferrol-La Coruña) y que incluyan también las comarcas circundantes (Baixo Miño, Condado, Morrazo, Pontevedra y o Salnés en el primer caso, y Bergantiños, Betanzos, Eume y Ferrolterra en el segundo) que formarían en cada caso un espacio económico integrado. Esta asociación territorial estratégica puede aportar a los nuevos espacios las ventajas de las economías de escala derivadas de un incremento del umbral de competitividad, el cual permitirá optimizar las ventajas comparativas que se deriven de dicha aglomeración y compensar el déficit de competitividad actual en el sistema urbano europeo antes como en los próximos apartados demostraremos. Desde esta perspectiva las Regiones Urbanas Policéntricas de Vigo-Pontevedra y La Coruña- Ferrol están en condiciones de configurarse como **vértices urbanos** del Arco Atlántico articulado en torno a cuatro grandes espacios nodales: Áreas Metropolitanas de Bilbao, Coruña-Ferrol, Vigo-Pontevedra, Región Urbana de Porto y Región Urbana de Lisboa. Un eje que se proyectaría hacia el interior, formando un gran triángulo cuadrilátero tero estratégico en el sector occidental de la Península Ibérica (Bilbao-La Coruña-Lisboa-Madrid.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Por ser el gallego el referente marítimo más accesible para conectar la fachada marítima del Noroeste europeo con los puertos del Atlántico Sur, y por su situación en el vértice NW de la fachada atlántica europea, puede posicionarse en Europa como **un eje logístico marítimo**. Aunque no cabe duda que alcanzar esta posición pueda resultar difícil para las ciudades-puerto gallegas por la competencia con grandes puertos. Con todo, y a pesar de su dificultad, no deja de constituir una oportunidad que debe ser considerada y que, en todo caso, requeriría una acción impulsora de las administraciones y de las empresas, porque en la actualidad el área de influencia de las ciudades y los hinterlands de los puertos gallegos están encontrando importantes competidores en otras ciudades portuarias, próximas (Gijón, Bilbao en el norte) o más lejanas (Lisboa-Sines). De todos modos, la consolidación del eje atlántico-cantábrico ibérico como una gran plataforma marítima, constituiría un interesante soporte para contrapesar el efecto de basculación actual hacia la fachada mediterránea (eje levantino Barcelona-Valencia-Málaga-Algeciras y eje interior Sevilla-Madrid-Zaragoza-Barcelona). No debemos olvidar las estrategias de competitividad marítima que se proyectan desde el gran puerto de Bilbao, como vértice portuario del SW de Europa (Bilbao-Lisboa, Bilbao-Madrid, Bilbao-Barcelona-Valencia). Pero para pensar en alcanzar un objetivo de la amplitud del que aquí presentamos, es necesario modificar las estrategias de gestión y cooperación actuales; y también mejorar la oferta integrada puerto-ciudad, ya que la mayor competitividad urbana hace más atractiva a los puertos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Sin olvidar la conveniencia de construir una red ferroviaria de alta capacidad por toda la fachada marítima, máxime cuando los puertos gallegos ocuparían la posición de vértice estratégico.

Son dos oportunidades geoestratégicas a partir de la posición marítima de las dos ciudades, que pueden aportar nuevos inputs al desarrollo metropolitano de Galicia, porque el sistema económico y urbano regional actual carece de la capacidad endógena necesaria para generar las demandas de crecimiento necesarias para optimizar las inversiones en marcha. Así lo demuestran los resultados de los medidores socioeconómicos regionales, cuando se analizan en términos comparativos. El sistema de ciudades de Galicia necesita un impulso exterior, y la asociación estratégica de los puertos y sus entornos metropolitanos puede constituir la base para ese impulso, siempre que sea bien conducida y convenientemente planificada o programada.

3. **La tercera oportunidad es la internacionalización de las empresas**. La importancia y el grado de internacionalización que en los últimos años han adquirido algunas de las más importantes empresas (Inditex en La Coruña es la única marca española de fabricación que ha alcanzado el status de marca global y Pescanova en Vigo es líder mundial en el sector, y otras que no es necesario citar aquí). Todo ello hace que las dos área metropolitana de La Coruña y Vigo formen parte de la privilegiada red de ciudades medias en las cuales tienen su sede empresas de este tipo. Pero hay además otras empresas locales que, a partir de procesos selectivos de desarrollo endógeno,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

han iniciado con éxito su estrategia de internacionalización, haciendo de nuestras áreas metropolitanas espacios urbanos de tamaño medio con elevado nivel de internacionalización del tejido empresarial endógeno, en términos comparativos, como resultado de la expansión de las iniciativas locales. Una dinámica a la que se están incorporando PYMES y empresas de nueva economía. Todo ello presupone, en ambos casos, la existencia de entornos emprendedores e innovadores.

Un factor de atractividad que todas las ciudades se esfuerzan en conseguir entre sus objetivos estratégicos, y que en nuestro caso ya poseen. A ellas se añade la ubicación de grandes corporaciones multinacionales que en el caso de Vigo adquiere mayores dimensiones (PSA-Citroën) al servir de base para la formación de un polo automoción, de fuerte contenido tecnológico y altamente competitivo, y que a pesar de la crisis del sector posee capacidades para efectuar un ajuste productivo, aunque ello suponga una pérdida coyuntural de empleos y lleve a la deslocalización de empresas, y convertirse en un polo internacional de automoción centrado en los nuevos desarrollos tecnológicos, situándolos en una posición relevante en el mercado internacional. En el caso coruñés son también numerosas las multinacionales que han establecido allí unidades de producción, contribuyendo eficazmente a la creación del tejido productivo más diversificado del sistema urbano regional, lo cual en una fase de salida de la crisis ofrece, si se mantiene, una situación ventajosa.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Se trataría de incrementar la atracción de nuevas inversiones extranjeras aprovechando la centralidad marítima, pero principalmente, asociar la ciudad a sus empresas y las empresas a la ciudad, para generar acciones estratégicas capaces de sustentar una sinergia urbana potenciadora de los recursos, y que en el caso vigués está mucho mejor articulado. Para ello sería conveniente evitar que esa relación y su concreción en la aportación de capital privado hacia inversiones como acciones estratégicas de ambas ciudades fuera eficazmente gestionado siguiendo un plan de objetivos. No olvídennos que en casi todas las ciudades donde el desarrollo ha sido relevante se ha generado y gestionado una sinergia entre las grandes empresas globales que allí tienen su sede y el proyecto de ciudad (por Ej. Nokia-Helsinki, Microsoft-Vancouver, BMW-Munich, etc.). Se trata en definitiva de reforzar y gestionar la asociación empresa-ciudad y relanzar el hecho de ser Ciudades Intermedias que por su trayectoria emprendedora, son susceptible de posicionarse como entornos innovadores.

4. **La cuarta oportunidad es el capital humano asociado a los recursos formativos e investigadores.** Realmente debería ocupar una posición mas relevante en nuestra clasificación, pero de momento el nivel alcanzado es limitado, siendo necesario un gran esfuerzo que exige un período de tiempo más largo que en los casos anteriores para que pueda funcionar como una factor competitivo de atractividad. En ambos casos se dispone de Universidades cuyas actividades presentan una

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

discreta adaptación a los recursos endógenos; pero, sobre todo en el caso vigués, se han creado importantes centros de I+D relacionados con dichos recursos. Deben significarse el Cluster de Automoción por el nivel de excelencia alcanzado, y el proyecto de la Ciudad del Mar, que supone la creación de uno de los mayores conglomerados reinvestigación aplicada a los recursos pesqueros y marinos en general. A ellos se unen otros clusters y centros de investigación, y la propia Ciudad Tecnológica promovida por la Universidad. En el caso coruñés la implantación de instrumentos de I+D ha tenido una implantación más reciente. Destaca el nivel alcanzado en la investigación biomédica, y en intentos de la Universidad como promotora de una red de centros de investigación adaptada a la estructura funcional metropolitana (textil, software, salud, construcción, naval), pero que no han logrado prosperar como debían, y se han quedado en la promoción de un modesto e incompleto Parque Científico en su propio recinto. En contraste, se encuentra más avanzada la implantación de empresas de diseño y de nueva economía (telecomunicaciones, software, audiovisual, diseño de moda) relacionadas con el perfil terciario de la ciudad. Además, en ambos casos se asientan Escuelas de Negocios, y otras instituciones de formación especializada, aunque de segundo o tercer nivel en comparación con otras ciudades españolas. Para terminar este relatorio, podemos añadir la ubicación en el Área Coruñesa de la sede del Museo Nacional de Ciencia y Tecnología, que constituye, o puede constituir, si se articula bien, un centro de referencia en el ámbito de la divulgación científica,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

por cuanto desde el se pretende coordinar toda la red española de museos científicos.

Sea como fuere se puede afirmar que ambas ciudades están en condiciones de aportar un basamento sólido para avanzar en las actividades del conocimiento, uno de los ámbitos más específicos de cuantos constituyen el modelo de atractividad urbana. Además, en este segmento, los perfiles metropolitanos están bien definidos, lo cual podría favorecer la especialización y la complementariedad entre ambas: Vigo como polo tecnológico del mar, y La Coruña como polo tecnológico textil y de la salud.

5. **La quinta oportunidad: la valorización y renovación urbana del frente litoral**, en ambas áreas metropolitanas. En el caso coruñés, a la renovación del frente marítimo urbano se sumó la recuperación del frente litoral metropolitano. En Vigo, la renovación urbanística de la fachada marítima abre también nuevas posibilidades. En ambos casos se trata de operaciones de gran interés por lo que suponen la creación a la creación de imagen y al aumento de la atractividad de las dos ciudades como metrópolis marítimas. Pero, en ambos casos, debe tenerse en cuenta que en los últimos años, junto con grandes aciertos, se han perdido numerosas e importantes oportunidades en el diseño de las relaciones puerto-ciudad, y en el tratamiento de los entornos metropolitanos y del borde litoral, tanto desde el punto de vista del diseño urbanístico y arquitectónico como desde la sostenibilidad medioambiental y la articulación espacial y

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

funcional. La renovación de las respectivas fachadas marítimas y el tratamiento del borde marítimo de la costa, aportarán una interesante oportunidad para rediseñar todo el frente litoral, y lograr un nuevo frente marítimo de calidad. Un soporte estratégico para el marketing urbano de ambas ciudades, y para **la proyección de la nueva imagen a nivel internacional**, situando nuestras áreas metropolitanas en el imaginario colectivo de las ciudades de referencia en la postmodernidad. La calidad natural, cultural y paisajística del litoral metropolitano, o si se quiere de la costa en general, presenta valores de elevada calidad que aportan al espacio metropolitano una oportunidad altamente competitiva, especialmente en el contexto de la economía del ocio (turismo, cultura, deporte). Una actividad para desarrollar objetivos más ambiciosos en el ámbito del turismo urbano, que en la actualidad constituye un sector emergente, de amplias posibilidades, que a muchas ciudades medias aportan nuevos factores de crecimiento y empleabilidad, pero especialmente una imagen de marca asociada al prestigio de la ciudad que refuerza o propicia, según los casos, su posicionamiento en el sistema internacional de ciudades, a partir de las actuaciones ya iniciadas.

Es por todo ello por lo que pueden considerarse como una oportunidad estratégica para configurar una visión moderna y cosmopolita de nuestras áreas metropolitanas, y a través de ellas del de Galicia, al ser el mar por donde llegaron la mayor parte de las innovaciones que fueron definiendo nuestros sistemas urbanos. Pero es necesario desarrollar actuaciones blandes,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

sostenibles, acordes con el paisaje y el medio, sin necesidad de acudir a costosas actuaciones de marketing arquitectónico, que tanto auge han tenido en la fase final de la etapa que ahora termina, y que no siempre han dado los resultados previstos. Imagen, marca y posicionamiento son valores asociados, pero calidad de vida, integración con la naturaleza, valorización del patrimonio cultural y calidad de vida son también factores de atractividad que cada vez habrán de tener más importancia. La acción planificadora y el diseño urbano y territorial adquieren en este contexto una gran relevancia.

6. **La sexta oportunidad: el valor paisajístico y el potencial turístico y cultural acumulado**. En este caso las diferencias entre las dos áreas metropolitanas son notorias. En el caso coruñés, en el área metropolitana, la aplicación del modelo de la ciudad de servicios ha llevado a la creación de importantes y destacados equipamientos y eventos, principalmente culturales, que ha permitido avanzar hacia un centro de turismo congresual, cultural (amenazad por la competencia de las nuevas inversiones en Santiago) y de negocios, que se suman a su tradicional función de turismo marítimo y centro vacacional estival, aunque en estos años ha perdido en calidad y en visión estratégica. En el caso de Vigo, el turismo urbano ha alcanzado un desarrollo menor, y se ha vinculado al turismo regional (Touring), pero en contrapartida el entorno metropolitanos de las Rías Baixas incluidas en su región urbana (rías de Vigo y Pontevedra), conforman el primer destino turístico vacacional del Norte de España. Se unen a ello a ello el confort climático, el Parque

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Nacional de las Islas Atlánticas, la calidad de la gastronomía, o los cruceros de turismo, que han experimentado un excepcional impulso, situándose entre los puertos de escala más frecuentado por este tipo de rutas marítimas.

Las tendencias recientes en las motivaciones y experiencias de ocio detectadas en los actuales flujos turísticos, están cambiando los modelos clásicos de los destinos turísticos urbanos con valor histórico y patrimonial, a favor de las ciudades polivalentes y con una calidad de vida elevada, que encuentran en el estilo de vida un nuevo factor de atractividad para segmentos de turismo de calidad. En este sentido la configuración de un producto turístico urbano unificado en cada una de las ciudades, que englobe los recursos que poseen los municipios de las nuevas áreas metropolitanas del sector meridional de las Rías Baixas y del Norte de Portugal en el caso de Vigo, y de los diferentes segmentos del litoral de las Rías Altas (Costa de la Muerte, Golfo Ártabro, Rías Cantábricas) en el caso coruñés, ofrecen nuevas e interesantes oportunidades para incrementar el posicionamiento en el mercado turístico peninsular, y en cierto sentido también internacional. Se trata de una estrategia posible, aunque complementaria, que tiene a su favor el situarse en línea con las nuevas tendencias del turismo urbano, del turismo cultural, del vacacional y también de un segmento en auge como es el turismo residencial, al menos en un posicionamiento intermedio. Pero es necesario replantear casi totalmente la política turística actualmente programada.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Estas seis oportunidades percibidas conforman en si mismas, una base estratégica susceptible de conferir a las Áreas Metropolitanas un capital urbano que aportaría a las respectivas áreas, un elevado valor competitivo y de atractividad. Un capital urbano que es resultado de la suma del capital físico (paisaje), del capital económico (tejido productivo y financiero) y del capital de conocimiento acumulado. Un capital que por la variedad de iniciativas presupone en su conjunto la existencia de los entornos metropolitanos innovadores. Conservar y potenciar sus ventajas comparativas requiere, en particular lograr un compromiso social con el territorio para evitar que el deterioro de las últimas décadas continúe destruyendo recursos territoriales no renovables.

Empresa, Conocimiento y Sostenibilidad son así tres pilares sólidos, que al adquirir el rango de ventajas comparativas o diferenciales, aportarían un posible marco de competitividad, en consonancia con lo que los modelos de desarrollo estratégico de tercera generación propugnan. Puede afirmarse que, desde este enfoque las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña poseen ya muchas de las ventajas comparativas que la mayoría de las ciudades medias aspiran alcanzar, como se desprende al examinar los objetivos estratégicos planteados en sus programas de desarrollo metropolitano.

Un conjunto de oportunidades percibidas que pueden constituir una base sólida para posicionar internacionalmente a las dos áreas metropolitanas en un punto de partida privilegiada entre las áreas metropolitanas intermedias. Una posición de partida basado en la calidad potencial que requiere ser validada y completada con actuaciones más

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

decididas en campos como la ordenación territorial y la sostenibilidad, la accesibilidad (aeropuertos, ferrocarril, autovías de integración) la política de I+D, y las estrategias de cooperación y de marketing urbano.

Se comprende ahora lo que antes decíamos acerca de la oportunidad que en este momento se le presenta a las dos mayores áreas metropolitanas de Galicia, para convertirse en ciudades más atractivas y más competitivas, para posicionarse en el nuevo sistema internacional de ciudades; pero para ello deben acometerse nuevos proyectos, y adaptar los existentes, a una nueva dimensión urbana: el área metropolitana, e incluso la región urbana Vigo-Pontevedra y Coruña-Ferrol, que convertiría a ambos espacios funcionales en nodos estratégicos del nuevo sistema territorial policéntrico diseñado por la Unión Europea, y que desde la perspectiva de la globalización adquiere una valoración estratégica nueva, ya que como hemos reiterado, permitiría alcanzar la masa crítica necesaria que tal sistema metropolitano requiere para ser eficaz. Una oportunidad que, como hemos visto anteriormente, se nos presenta como un objetivo viable o asequible para cada una de las dos áreas metropolitanas, pero que requiere un cambio de perspectiva en el modo de pensar y de valorar los recursos urbanos. Un enfoque al que hemos procurado aproximarnos desde la visión de nuestro sistema metropolitano desde la óptica de la globalización, con un punto de vista optimizador de los recursos, y por ello con un claro reforzamiento en positivo. Es una visión estratégica de marketing urbano la que, por eso, hemos adoptado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4 El potencial de internacionalización: la evaluación empírica del nivel de internacionalización de las áreas metropolitanas gallegas

En el apartado anterior hemos expuesto la visión estratégica de lo que, desde una perspectiva europea y global, las Áreas Metropolitanas de Vigo y La Coruña pueden llegar a ser a partir de la optimización y valorización de los recursos acumulados. En este apartado vamos concretar dicha perspectiva partiendo de un análisis empírico de los datos de cada A.M. en comparación con las ciudades globales primero, y con las europeas y españolas después. De las conclusiones obtendremos nuevos objetivos, susceptibles de servir de guía para adaptarse a las características del modelo de desarrollo metropolitano que hemos presentado, y que con un enfoque subjetivo nos aportó una visión de atractividad, competitividad y posicionamiento de las dos AA.MM. Ahora, al añadir una valoración objetiva, completaremos el grado de internacionalización que queremos averiguar. Para ello determinaremos estadísticamente en que medida las AA.MM. actuales se ajustan al modelo de ciudad internacional/global. (Vector atractividad)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.1. ¿Pueden aspirar las áreas metropolitanas de Galicia a posicionarse como internacionales? Los perfiles metropolitanos de internacionalización

En primer lugar, debemos preguntarnos. ¿En qué medida las actuales áreas Metropolitanas de Vigo y La Coruña pueden, a partir de los recursos aportados en el último tercio del S. XX, aspirar a convertirse en Ciudades Metropolitanas de rango internacional? Para dar una respuesta precisa aplicaremos una combinación del modelo de Bonneville (1993) actualizado (Precedo, 2007), que contiene las características que debe reunir una ciudad moderna para alcanzar el rango de ciudad internacional. A estos indicadores hemos añadido los precedentes de estudios urbanos recientes sobre las ciudades del conocimiento (P. Romero y R. Méndez, 2008), ciudades globales (J. Gavinha, 2008) y los criterios de notoriedad urbana (N. Muñiz y M. Cervantes, 2004). El perfil urbano resultante se ajusta a lo que debe ser una ciudad internacional o subglobal en el S. XX, que es el rango en el que podrían inscribirse las áreas metropolitanas de Galicia. Un rango que se ha convertido en objetivo común de la mayoría de los planes estratégicos urbanos, con el fin de aumentar el nivel de competitividad de las ciudades intermedias.

Los requisitos del modelo son los siguientes (enumeramos simplemente los que consideramos factores de internacionalización):

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Globalización: el criterio para considerar que una ciudad forma parte del sistema de ciudades globales es la ubicación de sedes centrales de grandes corporaciones multinacionales de rango global (poseer marcas globales y aparecer en la relación de las grandes empresas mundiales (Forbes y Fortune). Otros indicadores complementarios son poseer la sede central de grandes entidades financieras, aeropuertos internacionales y organización de eventos mundiales.

2. Ciudades del conocimiento. Bajo el epígrafe de ciudades inteligentes y de conocimiento, se incluyen indicadores como la densidad de la conexión digital de sus empresas organizaciones y ciudadanos; existencia de empresas especializadazas en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la fortaleza o debilidad del sistema institucional de innovación en el que los diferentes actores locales desarrollan sus actividades, y la presencia de clusters empresariales formados por actividades intensivas en conocimiento, industrias culturales o creativas, empresas de servicios avanzados, población con elevado nivel educativo, profesionales y técnicos de industrias culturales.

3. Accesibilidad, es decir poseer una posición de apertura al mundo, a través de los sistemas de conectividad exterior: aeropuertos con conexiones internacionales, puertos de tráfico internacional, ferrocarriles conectados a los nodos globales conexiones a redes viarias internacionales, vinculación o integración en grandes ejes de desarrollo urbano.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. Nodos multinacionales. Presencia de factores y centros o unidades de producción vinculados a empresas multinacionales (capital, recursos humanos, servicios a empresas), lo cual refleja la inserción del sistema económico local en circuitos empresariales de las multinacionales, dentro de lo que corresponde al rango de Ciudad Media Internacional, diferenciado de la escala global anterior.

5. Centros de negocios. Tener una presencia activa en el exterior a través de sus empresas y su red de filiales e intermediarios, es decir el grado de internacionalización de las empresas locales, siendo el criterio su presencia en los mercados y centros de negocio internacionales y la capacidad exportadora de sus productos y la localización de sedes de empresas con presencia activa en los mercados exteriores.

6. Comunicación e intercambio. Actividades que implican comunicación social de ámbito internacional: turismo, universidad, congresos, ferias de muestras y exposiciones internacionales.

7. Centros tecnológicos. Servicios internacionales de apoyo a las empresas. En este ámbito se incluyen parques tecnológicos, parques científicos, centros internacionales de negocios, centros de investigación de rango internacional vinculados alas especialidades productivas locales, organizaciones de cooperación universidad-empresa para su internacionalización e intercambio.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

8. Cultural. Medios de comunicación y empresas culturales con audiencia o difusión internacional. Patrimonio histórico, cultural o artístico. Declaraciones de prestigio de ámbito mundial o internacional.

9. Sede de eventos. Ser sede de manifestaciones o eventos deportivos o culturales permanentes de rango internacional, incluyendo equipos deportivos en competiciones internacionales, competiciones deportivas de rango internacional, instituciones, eventos o festivales culturales de prestigio internacional, exposiciones internacionales, inserción en las redes musicales internacionales.

10. Centros de ciencia e investigación. Ubicarse en la ciudad asociaciones o centros culturales y científicos de reputación internacional y museos, universidades y centros de investigación no vinculados a especializaciones locales.

11. Organizaciones institucionales. Instituciones públicas internacionales, agencias europeas o de otros organismos internacionales, sede de redes de ciudades de difusión internacional, de redes culturales o de promoción de recursos locales, o que el gobierno local despliegue relaciones institucionales con tras ciudades apoyándose en recursos locales especializados.

12. Ciudades Vanguardistas. Ser ciudades con estatus cosmopolita, de vanguardia, y de composición social multicultural y multiétnica,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y apertura a la sociedad global. Ciudades con arquitectura y urbanismo contemporáneo.

Aplicaremos estos criterios a las cuatro ciudades que forman parte de las regiones urbanas sobre las cuales se podrían constituir las dos grandes áreas metropolitanas de Galicia, y mediante un sistema simple de ponderación, obtenemos los respectivos índices de internacionalización.

Factor I. Empezaremos por el índice general, es decir el que representa el número de factores con presencia significativa en cada ciudad sobre el total de factores seleccionados, y que mide el grado de internacionalización de la ciudad.

Tabla 7: Índice de internacionalización.

Ciudad	Internacionalización
La Coruña	0,92
Vigo	0,83
Ferrol	0,33
Pontevedra	0,08

Fuente: elaboración propia.

Ocupa el primer lugar La Coruña que, salvo en el factor institucional, está representado en todos los factores considerados. En segundo lugar aparece Vigo con ausencia en dos factores, globalización y cultura, mientras que, en un nivel inferior, se sitúa Ferrol en factores relacionados con la internacionalización de su sistema productivo, tanto por la

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

presencia de multinacionales como por la competitividad de sus astilleros. Pontevedra apenas figura en la tabla, a no ser por el factor de accesibilidad por autopista al eje atlántico.

Factor II. En segundo lugar calculamos el índice de internacionalización de las actividades o funciones urbanas. Estos son los resultados.

Tabla 8: Índice de internacionalización de las funciones urbanas.

Ciudad	Internacionalización
La Coruña	7,08
Vigo	5,57
Ferrol	2,25
Pontevedra	0,20

Fuente: elaboración propia.

De nuevo figura La Coruña como la ciudad con mayor índice de internacionalización, aumentando la distancia estadística con Vigo en comparación con la tabla anterior. Las otras ciudades presentan resultados semejantes a los anteriores.

Factor III. El perfil de internacionalización de cada ciudad lo obtuvimos a partir de los índices parciales, agrupados en tres niveles:

i. Considerados como factor de posicionamiento especifico, aquel que sólo figura en una ciudad, es decir es especifico de esa ciudad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

ii. Como factores complementarios consideramos aquellos que son comunes a varias ciudades, pero alcanzaran un índice parcial elevado (*i* = 1).

iii. Son factores significativos aquellos que teniendo menos relevancia que los autores, han alcanzado un grado de evolución significativo (*i*>0,50).

Aplicando estos criterios a cada una de las ciudades incluidas en estas categorías, confeccionamos el perfil de internacionalización de cada una de las ciudades consideradas. Su contenido lo explicaremos a constitución.

Tabla 9: Perfil de internacionalización.

	Vigo	La Coruña	Ferrol	Pontevedra
Globalización f. I		0,25		
Conocimiento (f. II)	0,12	0,38		
Accesibilidad (f. III)	0,60	0,60	0,20	0,20
Nodo multinacionales (f. IV)	1,00	1,00	1,00	
Centro de negocios (f. V)	1,00	1,00	1,00	
Comunicación e intercambio (f. VI)	0,60	0,60		
Centro tecnológico (f. VII)	0,75	0,75	0,25	
Cultural (f. VIII)				
Eventos (f. IX)	0,25	1,00		
Ciencia e investigación (f. X)	0,25	0,50		
Sede institucional (f. XI)	0,50			
Ciudad vanguardista (f. XII)	0,50	0,50		
Total	5,57	7,08	2,25	0,20

Fuente: elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.2. El perfil de posicionamiento internacional de La Coruña

- Factores de posicionamiento especifico:
  - Globalización
  - Difusión cultural
- Factores complementarios de posicionamiento:
  - Nodo multinacional
  - Centros de negocio
  - Eventos
- Otros factores significativos: (>0,50)
  - Tecnológico
  - Comunicación social e intercambio
  - Accesibilidad
  - Ciencia e investigación
  - Vanguardia.

El factor específico de La Coruña viene definido por dos hechos. En primer lugar el que hemos denominado globalización, según el cual, y como en anteriores estudios hemos demostrado, se posiciona como

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

una ciudad media global, gracias a poseer la sede social y el centro de decisiones de una empresa global, Inditex, que reúne todos los requisitos expuestos en los criterios utilizados. En segundo lugar figura el factor DIFUSIÓN CULTURAL, al ser la única ciudad que en este ámbito alcanza una puntuación significativa. Se sitúa en este rango debido a la existencia de empresas culturales del sector audiovisual con difusión internacional, particularmente en el cine de animación, donde algunas productoras se han citado entre las más prestigiosas citas internacionales. Asimismo hemos considerado la declaración de uno de sus monumentos como la reciente Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, lo cual aporta un nuevo factor de prestigio en el ámbito de la difusión cultural.

Los factores complementarios son tres:

1. La existencia de importantes unidades de producción de grandes multinacionales (Repsol, Alcoa, Watt-Isolux, Carbon Group, Coca Cola etc.) ha creado un tejido industrial diversificado, al que cabe añadir los centros de importantes multinacionales financieras y de servicios a las empresas. Todo ello explicó su consideración como un centro económico con importante presencia de empresas multinacionales (Ikea por ej.).

2. En cuanto al factor relacionado con los negocios, el posicionamiento viene dado por la existencia de importantes grupos empresariales, organizaciones financieras y empresas que han desarrollado en los últimos años redes internacionales de producción y de comercialización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. El tercer factor complementario de posicionamiento corresponde al rango de eventos culturales y deportivos de proyección internacional, incluyendo la participación de los equipos deportivos locales en competiciones que tienen ese carácter (fútbol, vela y otros deportes minoritarios) como los festivales musicales en que la ciudad está mejor posicionada en redes especializadas con ciudades de otros países (opera, música clásica) o porque forma parte de los circuitos musicales especializados de figuras internacionales (se añade a los anteriores la música moderna), más certámenes de rango internacional (cine digital, audiovisual, cómics, etc.). Con todo, este perfil puede verse afectado como consecuencia de la contracción económica y con los cambios previsibles en la acción de mecenazgo, asó como por la creciente competitividad de la política cultural de Gobierno Regional a favor de la capital gallega, ante la necesidad de animar el desmesurado proyecto de la Ciudad de la Cultura.

En el tercer grupo se incluyen cinco factores que, sin alcanzar el nivel anterior, poseen una base de internacionalización que por encontrarse en fase expansiva pueden convertirse en puntos fuertes para la internacionalización del área metropolitana. Son los siguientes:

1. Factor tecnológico, aunque esta función no ha recibido atención prioritaria en el modelo de desarrollo urbano reciente, en los últimos años está experimentando un impulso Por un lado, se ha puesto en marcha un parque científico universitario, en el que, como antes se ha dicho, se deberían incluir nuevos centros de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

investigación relacionados con el sistema económico local (textil, construcción, aplicaciones informáticas y tics), pero, salvo en el campo de la medicina con un prestigiosos centro de investigación asociado a una Universidad de fuera (Carlos III), los resultados no han sido todavía tan satisfactorios como se predecía, debido a un defecto de gestión de la Universidad. El proyecto de una “Ciudad tecnológica” de iniciativa privada pude contribuir a reforzar este factor. Asimismo la creación de sociedades internacionales, de capital apunta hacia un posicionamiento creciente como centro de negocios internacionales.

2. Factor comunicación social e intercambio. Bajo este epígrafe se pueden incluir importantes actividades de rango internacional consolidadas, como congresos mundiales e internacionales y turismo internacional (turismo náutico principalmente).

3. Factor accesibilidad. Este factor presenta importantes debilidades, en gran parte debido a la posición periférica, pero como referente positivo pueden situarse el hecho de ser una ciudad-puerto internacional, función que previsiblemente se acrecentará, con la construcción del nuevo puerto exterior y las actividades logísticas asociadas. Asimismo la ciudad cuenta con conexiones aéreas frecuentes con grandes aeropuertos internacionales, aunque ciertas debilidades infraestructuras y la competitividad aeroportuaria, deja entrever algunas debilidades hacia el futuro. No obstante la cercanía al aeropuerto central de Galicia aporta al área metropolitana un potencial indudable.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

También se valoró como positivo la conexión con la red europea de autopistas.

4. El factor ciencia e investigación vuelve a aparecer otra vez, pero ahora desde la perspectiva de los centros de difusión y divulgación científica. En este ámbito la ciudad ha alcanzado una considerable reputación mediante la red de museos científicos de fuerte carácter innovador en sus inicios, acrecentados por la reciente decisión de ubicar la sede del Museo Nacional de Ciencia y Tecnología, desde donde se pretende coordinar la red de centros de este tipo de todo el Estado, muchos de los cuales tienen una amplia proyección internacional. Se podría añadir la creación del Centro Internacional de Recursos Culturales Europeos (CIRCE) nacido para convertirse en un centro cultural de referencia internacional.

5. El último factor o reseñar es el carácter cosmopolita y vanguardista de la ciudad, tanto por su aportación cultural a la historia europea, como por las aportaciones arquitectónicas de vanguardia. El componente de multiculturalidad creativa puede citarse, pero desde un posicionamiento muy incipiente.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.3. El perfil de posicionamiento de Vigo

Pasemos ahora a desarrollar las actividades que definen el perfil de internacionalización del área metropolitana de Vigo que en este ámbito ocupa una segunda posición, como hemos constatado.

- Factor de posicionamiento especifico:
  - Institucional
- Factores complementarios de posicionamiento:
  - Nodo multinacional
  - Centro de negocio
- Otros factores significativos: (>0,50)
  - Tecnológico
  - Accesibilidad
  - Comunicación social e intercambio
  - Vanguardia.

Explicaremos la aplicación de los criterios de baremación:

1. En cuanto al factor de posicionamiento específico de Vigo corresponde al área institucional, determinado por la existencia de una agencia de la Comisión Europea (Agencia de Pesca)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

relacionado con el perfil económico de la ciudad que, junto con otras actividades, convierte a Vigo en un polo mundial de la actividad pesquera. Otras organizaciones menores relacionadas con la cooperación eurorregional con el norte de Portugal están contribuyendo a posicionarse esta ciudad en el mapa europeo.

2. En cuanto a los factores complementario destacan dos:

   a. El primer es su función de nodo multinacional, debido principalmente a la localización de una de las más importantes unidades de producción europeas de una multinacional del automóvil, Citroën, así como el desarrollo de un centro de automoción del que forman parte otras empresas multinacionales. Desde este punto de vista, el área metropolitana es el principal nodo multinacional de Galicia, y el mayor centro exportador.

   b. El segundo factor esta muy relacionado con el anterior, es su función urbana como centro de negocias. Efectivamente su tejido empresarial acumula una larga tradición de apertura a mercados exteriores en sectores relacionados con la pesca (fabricación de conservas, construcción naval, mecánica y bienes de equipo), pero lo más destacado es que en la ciudad tiene su sede una multinacional líder en el sector (Pescanova), a la que se suman otras empresas conserveras y pesqueras con filiales exteriores. Del mismo modo las empresas de construcción naval han evolucionado

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

hacia productos especializados (ferries, buques científicos, megayates) con importante aportación tecnológica, que se aplica también a las embarcaciones de pesca (buques especializados y congeladores de alta tecnología). Esto ha hecho que la presencia en los mercados internacionales se haya acrecentado, figurando la ciudad como un centro internacional de negocios en esta actividad, siendo sede de l principal certamen mundial (World Fishing Exhibition).

Otros cuatro factores significativos son los siguientes:

1. El ser un centro tecnológico con proyección exterior, cifrado sobre todo en los centros de investigación relacionados con las actividades anteriores. Destaca la Ciudad del Mar un proyecto para aglutinar los diferentes centros de investigación existentes y crear un centro de referencia mundial en el sector. En este ámbito hemos considerado también los servicios de apoyo a las empresas, como el centro tecnológico universitario, pero principalmente los “clusters” empresariales -ahora unificados para ganar en economías de escala y posicionamiento- que, empezando por el de la automoción, al que se añade el de granito, uno de los productos locales internacionalizados, hacen del área metropolitana un polo tecnológico de referencia internacional para tres de los sectores específicos citados que constituyen la base económica metropolitana: automoción, construcción naval y pesca.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. El factor accesibilidad presenta como en el área metropolitana coruñesa ocurría ciertas limitaciones, pero su posicionamiento es más favorable en las conexiones aéreas, por las ligazones del cercano aeropuerto internacional de Porto. También en el transporte marítimo es un nodo internacional, como demuestra su inclusión en la primera autopista del Mar entre Francia y España. De las otras conexiones su es favorable su posición en la red europea de autopista, pero más aún su situación central en el tramo norte del eje atlántico, en el cual posee una estratégica centralidad.

3. Un tercer factor se vincula a actividades de comunicación e intercambio, principalmente por la celebración de la feria mundial de pesca en la ciudad, sin olvidar su destacado papel en el turismo marítimo y en particular como puerto de cruceros marítimos.

4. Un último factor que hemos valorado es el correspondiente al modelo de ciudad de vanguardia. Varias son las causas: el carácter multicultural y multiétnico de la sociedad urbana, y su posición como ciudad creativa instalada en las nuevas corrientes de vanguardia, y algunas actuaciones de arquitectura vanguardista en el campus universitario.

Vemos, después de comentar los criterios de baremación, como el área metropolitana de Vigo se ha consolidado como un polo internacional en el complejo productivo y tecnológico relacionado con las actividades marítimas y del automóvil, lo cual constituye un destacado factor de diferenciación y posicionamiento en el sistema internacional de ciudades.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Las otras dos áreas urbanas consideradas, apenas han desarrollado su proyección internacional más allá del factor común de la accesibilidad, y en el caso de Ferrol las actividades relacionadas con la construcción naval militar, que además de su avance técnico y tecnológico asociado, ha insertado los astilleros locales como centro de referencia en el ámbito de los negocios internacionales, pero al depender de una empresa estatal con sede en la capital del Estado reduce el potencial de internacionalización del área urbana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.4. La estrategia de internacionalización

Podemos resumir lo anterior, diciendo que el grado de internacionalización de las áreas metropolitanas de Galicia está directamente relacionado con el nivel de internacionalización de sus empresas, principalmente en el caso de Vigo, donde el potencial de internacionalización y globalización está, en sus diferentes funciones, vinculado con la especialización del sistema productivo local, tanto en sus componentes endógenos (pesca, construcción naval) como exógenos (automoción). Pero, a diferencia de La Coruña, la cooperación empresa-ciudad esta bien consolidada institucionalizanda, aunque en La Coruña ya se han dado pasos eficaces en este ámbito. También la relación entre el desarrollo tecnológico y el sistema productivo es más fuerte y esta más desarrollado en Vigo. A su favor la metrópoli coruñesa tiene la mayor diversificación de los factores de internacionalización, el ser la sede de una empresa global y la puesta en marcha de iniciativas nuevas que de ser conducidas adecuadamente pueden ayudar a posicionarse como una ciudad de conocimiento con soportes activos en la investigación, la tecnología, la industria cultural y la creatividad. En todo caso, ambas deben completar su nivel de internacionalización, para ser más competitivas en el sistema de ciudades, principalmente mediante una acción estratégica en I+D+I, y en el reforzamiento de la cooperación entre las empresas y la ciudad para el desarrollo urbano desde la perspectiva de su internacionalización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Disponen para ello de una doble base, que no todas las ciudades de su tamaño puedan presentar.

1. La internacionalización del sistema productivo y el impulso que esto podría suponer para la consolidación de un terciario internacional de apoyo. Los perfiles de cada ciudad son diferentes. En el caso de Vigo la base es tecnológica y de I+D+I en automoción, pesca, construcción, naval. En La Coruña el perfil de internacionalización está marcado por la moda, los negocios financieros, la industria cultural y la medicina, que presentan en la actualidad un adecuado nivel de proyectos en el que apoyar una estrategia de internacionalización de la ciudad.

2. En segundo lugar, en ambas ciudades hay recursos formativos, de aprendizaje de calidad en el ámbito empresarial, científico y tecnológico, pero las respectivas Universidades requieren un impulso de calidad para hacerlas más competitivas. Un ámbito que requiere impulso sinérgico decisivo para generar un entorno avanzado en la sociedad del conocimiento.

En resumen, después del análisis del grado de internacionalización de los dos centros metropolitanos de Galicia, podemos concluir con una respuesta afirmativa a la pregunta planteada. En ambos casos existe una aceptable base para pensar en impulsar una acción estratégica y posicionar cada una de ellos en la red de ciudades medias de rango internacional; o, si se quiere, en el nivel subglobal.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Más aún, nos encontramos con un hecho marcadamente favorable: la existencia de perfiles de internacionalización diferenciados en cada uno de los centros metropolitanos, lo cual constituye una base excelente para proyectar acciones y proyectos estratégicos diferenciados. Esto, además de evitar problemas de superposición de políticas estratégicas o duplicación de esfuerzos, permite desarrollar un sistema de internacionalización especializado para cada centro y así reforzar las complementariedades y con ellas la integración del sistema urbano gallego.

Con una perspectiva regional, sería muy importante ajustar este modelo con la inclusión de la otra ciudad de rango internacional existente en Galicia, es decir Santiago de Compostela, que aún no habiendo sido incluido en este análisis por quedar fuera de los objetivos planteados, presenta un claro perfil de internacionalización, particularmente en el segmento de turismo y difusión cultural (factor 6) y subsidiariamente en el ámbito científico y del conocimiento, pero con orientaciones también especializadas (investigación biomédica). Además de su factor de institucionalización y conectividad que, como capital política y principal aeropuerto le corresponde.

Las tres ciudades pueden, por eso, adoptar estrategias de competitividad exterior, pero para ello lo principal acción debería estar encaminada a generar sinergias incrementales de internacionalización en las regiones urbanas por su mayor potencial competitivo desde el punto de vista económico y empresarial.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los entornos urbanos exteriores de competitividad para las áreas metropolitanas de Galicia

5

La estructura del actual sistema de ciudades europeo se caracteriza, como hemos visto, por una excesiva concentración y por el aumento de las disparidades existentes en relación con los otros sistemas urbanos regionales. En las 65 ciudades del pentágono se concentra una elevada proporción de la población y de la economía europea, haciendo que desde el punto de vista de la competitividad en el nuevo sistema global es éste el único sistema urbano europeo que alcanza la suficiente masa crítica y potencial económica para integrarse como un nodo de la economía mundial, pero esta megalópolis puede expandirse e incorporar nuevas centralidades. Esta es la alternativa que estamos considerando, pero cabe preguntarse antes de seguir adelante: ¿están las dos ciudades metropolitanas de Galicia en condiciones de posicionarse en este marco? Veamos lo que se deduce del análisis de su potencial endógeno de posicionamiento y de su comparación con las otras ciudades metropolitanas del entorno europeo, del arco atlántico y de España.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Aunque todas las ciudades compiten para ascender en su valoración como centralidades urbanas emergentes, no todas las ciudades pueden competir en la totalidad del sistema urbano, de modo que cada una de ellas deberá determinar cuales son sus segmentos competitivos. Para el caso de las AA.MM. de Galicia hemos determinado, además del entorno del arco atlántico anteriormente estudiado, dos posibles segmentos o subsistemas urbanos de los que forman parte nuestras ciudades metropolitanas, y que, por sus características, pueden considerarse como entornos urbanos estratégicos de competitividad y posicionamiento.

1. El sistema de ciudades de los quince países de la Unión Europea. Constituye el entorno urbano hacia el que nuestras áreas metropolitanas deberían converger. Para su estudio hemos utilizado los datos actualizados de Eurostat, agrupándolos según los dos criterios siguientes:

    a. El tamaño demográfico medio de las áreas metropolitanas de los países estudiados.

    b. El valor medio de los descriptores estadísticos de las 215 áreas metropolitanas que hemos contabilizado.

2. En segundo lugar, el sistema de ciudades marítimas del arco atlántico. Este segmento constituye un ámbito propio de competitividad por cuanto, como hemos visto, una de las principales oportunidades para nuestras áreas metropolitanas es que funcionen como ciudades-puerto europeas y como

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

lugares centrales marítimos. Sus competidores potenciales son por eso las ciudades regionales del arco atlántico europeo, de ahí su selección.

3. Finalmente, el sistema metropolitano español. Para su estudio hemos construido una base de datos específica. Los criterios para seleccionar las ciudades españolas con rango de áreas metropolitanas fueron los dos siguientes: que tuvieran más de 250.000 hab. en su área urbana; y que su centralidad y la amplitud de su área funcional o de influencia, tuviera como mínimo un alcance que supere a los limites de la propia provincia, al menos en alguna de sus funciones, convirtiéndose entonces en metrópolis regionales. Ambos descriptores coinciden con los atributos generales que caracterizan a las áreas metropolitanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.1. La evaluación de la competitividad en el sistema urbano europeo: determinar la masa crítica de competitividad.

En otro apartado de este estudio ya habíamos verificado que el tamaño medio de las áreas metropolitas de Galicia era inferior al que la Unión Europea, en sus documentos de planificación territorial (ETE 95 y ESPON), consideraba como masa crítica de competitividad, y también como requisito para constituir futuros nodos de gravitación sobre los cuales se puedan estructurar el espacio urbano multipolar o policéntrico de la Europa del siglo XXI. Al examinar la información contenida en ambos documentos llegamos a la conclusión de que en las áreas metropolitanas de Galicia, existía un déficit de competitividad, lo cual aconsejaba, siguiendo también las mismas directrices europeas, promover asociaciones de ciudades próximas para obtener esa masa crítica que se considera estratégica. Y así encontrábamos una primera justificación para apoyar la constitución de las áreas metropolitanas de Vigo-Pontevedra y de La Coruña-Ferrol. Ahora, aún teniendo esto presente, vamos a repetir el análisis, pero a partir de los datos reales y no de los parámetros estratégicos proyectados. Para ello hemos trabajado con los datos de 215 ciudades de la Unión Europea que son capitales políticas o económicas de los países y de las regiones. En este grupo, dentro de Galicia entran tres ciudades: Santiago (1998), Vigo (2008) y La Coruña (2009), por orden de incorporación a la base de datos (el año lo hemos señalado entre paréntesis). Los datos los presentamos por países para facilitar su lectura e interpretación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Dichos datos están calculados a partir de las fuentes estadísticas oficiales de cada país y, posteriormente, agrupados según lo que la agencia estadística europea denomina Larger Urban Zones (LUZ), es decir grandes áreas urbanas, delimitadas con los siguientes criterios funcionales:

1. Que sean capitales económicas y/o políticas nacionales o regionales.

2. Que en los municipios que forman parte el número de desplazamientos diarios al trabajo en el área urbana central superen el 15% del total.

3. Que haya vinculaciones funcionales entre la ciudad central y dichos municipios.

Como podemos comprobar, los criterios son semejantes a los que se utilizaron desde un principio para delimitar las áreas metropolitanas, por lo cual se adaptan perfectamente a nuestro enfoque. Con estos datos, hemos construido una primera tabla. En ella presentamos las cifras que representan el tamaño medio de las AA.MM. en cada uno de los países que hemos tomado de referencia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Ranking	Países	Tamaño medio (nº de habitantes)
1.	Gran Bretaña	1.428.076
2.	Alemania	1.178.490
3.	Francia	992.147
4.	España	927.130
5.	Grecia	892.425
6.	Dinamarca	861.698
7.	Austria	738.682
8.	Portugal	706.007
9.	Italia	670.735
10.	Bélgica	633.263
11.	Suecia	620.021
12.	Finlandia	598.174
13.	Holanda	505.741
14.	Irlanda	450.574
15.	Noruega	356.049
-	Media	770.614

Tabla 10: Tamaño medio de las áreas metropolitanas en Europa (LUZ). Año 2004.

Fuente: Eurostat 2004 y elaboración propia.

En un primer grupo están los países que tienen un tamaño medio más elevado. En ellos se da alguna de las siguientes circunstancias: que sus ciudades capitales han alcanzado una gran dimensión (Londres, París, Berlín, Madrid); donde las ciudades intermedias, casi todas correspondían a la etapa industrial, han tenido mayor desarrollo hasta

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

finales del S. XX, formando extensas conurbaciones (Inglaterra, Alemania, Francia); donde la red urbana tiene una acusada macrocefalia (Grecia, Dinamarca, Austria); y también cuando dos grandes ciudades dieron lugar a un sistema urbano bipolar (Italia, Portugal). En todos estos casos la estructura urbana del sistema nacional de ciudades ha dado lugar a un efecto estadístico moderadamente distorsionador que hace ascender la media numérica, aunque la mayoría de las ciudades restantes tengan un tamaño inferior a esa media. A grupo lo hemos denominado de redes primadas o polarizadas.

En un segundo grupo, están los sistemas de ciudades caracterizados por una red urbana multipolar (Bélgica, Holanda, Suecia, Finlandia, Irlanda y Noruega), donde hay un mayor equilibrio entre el tamaño de la ciudad-capital y el de las otras ciudades. Este grupo lo hemos denominado como redes policéntricas.

Con base en esta diferenciación estructural de las redes urbanas hemos calculado las medias respectivas y añadimos el tamaño asignado a las dos áreas metropolitanas gallegas en la misma fuente. Los resultados fueron estos:

Tabla 11: Los tamaños medios europeos.

Redes Primarias	923.821
Redes Policéntricas	527.303
Media europea	770.614
A.M. de Vigo	548.799
A.M. La Coruña	488.346

Fuente: Eurostat, 2004 y elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

De dichos resultados se pueden obtener las siguientes conclusiones:

1. **Si nos atenemos al tamaño medio europeo (770.614 hab.),** la comparativa reproduce las conclusiones ya obtenidas: que **las áreas metropolitanas gallegas presentan un déficit de tamaño**. Esto redundaría en aconsejar la estrategia de las directrices europeas, antes mencionadas, ya que el tamaño europeo medio como el tamaño de las Mega's son muy superiores al de las áreas metropolitanas de Galicia. Entonces la opción sería, a efectos de planificación, crear espacios metropolitanos policéntricos a partir de las respectivas regiones funcionales. De hacerlo, el resultado sería este:

Tabla 12: La dimensión de las regiones funcionales

Área Funcional de Vigo-Pontevedra	Pob.	Área Funcional de La Coruña-Ferrol.	Pob.
A.M. Vigo	548.799	A.M. La Coruña	488.346
A.U. Pontevedra	156.908	A.U. Ferrol	199.842
R.F. Vigo-Pontevedra	705.707	R.F. La Coruña-Ferrol	680.188

Fuente: INE 2004.

En ambos casos se alcanzaría una nueva dimensión que permitiría situar las áreas metropolitanas de Galicia en un contexto de convergencia con lo que en Europa constituye el tamaño metropolitano medio, y con lo que los documentos de planificación consideran como masa crítica potencial. La

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

asociación de las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña, con las respectivas áreas urbanas de Pontevedra y Ferrol, constituirían una opción adecuada para construir espacio metropolitanos competitivos en una planificación económica de la estructura urbana europea.

2. **Si, en cambio, tomamos como referente, la dimensión media de los sistemas** urbanos **que poseen redes policéntricas**, nos encontramos con otra opción**: el tamaño de las áreas metropolitanas funcionales de Vigo y La Coruña responden adecuadamente cada una de ellas al modelo europeo**. **El área metropolitana de Vigo, sin incluir el área urbana de Pontevedra, tiene un tamaño demográfico medio o normal, lo que permitiría plantearse una estrategia individualizada (548.799 hab. frente a 527.303), es decir crear tan sólo el área metropolitana de Vigo.**

   En el caso de La Coruña, la situación es algo diferente. Moviéndonos siempre en un contexto estadístico, tampoco sería inviable trabajar sobre la actual área metropolitana, pero indudablemente, **queda un margen para aconsejar la asociación con el área urbana de Ferrol como la mejor estrategia posible para posicionarse por encima de las medias estadísticas calculadas**.

3. La posibilidad de posicionarse como un espacio funcional metropolitano competitivo con las grandes aglomeraciones

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

europeas, sugiere una tercera estrategia: la construcción de una región metropolitana sobre el actual Eje Atlántico (Ferrol-Coruña-Santiago-Vigo) mas sus ramificaciones laterales.

Tenemos por tanto tres opciones posibles:

1. **Las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña, cuyo segmento de competitividad sería el de las ciudades medias europeas.**

2. **El área metropolitana de Vigo (con o sin el áreas urbana de Pontevedra) y el área funcional La Coruña-Ferrol como espacio de competitividad metropolitana regional.**

3. **El corredor metropolitano del eje atlántico como estrategia de competitividad para crear un polo europeo.**

Evidentemente cada opción presenta una metodología de intervención diferente. La primera y la segunda serían proyectos a medio plazo, siempre que el diseño y la construcción del proyecto director necesario para articular o vertebrar los nuevos espacios se iniciase lo más pronto posible. Su naturaleza tendría un elevado componente de planificación, marketing y ordenación territorial. En cambio la tercera opción requería un plazo más largo, y un proyecto más ambicioso que obligara a reconduciría todo la política territorial, económica e infraestructural, y que encontraría importantes barreras sociológicas y políticas. Como idea es atrayente, como proyecto un ambicioso reto y como realidad, una visión dotada de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

un elevado componente de voluntariedad política, no exenta de riesgos porque exigiría una asignación finalista de recursos a largo plazo.

Diremos, finalmente, que pudiera parecer excesivo plantear tales propuestas tomando como indicador único la variable poblacional. Ciertamente no es la única, pero por ser la más sintética, la que reúne mayor cantidad de información y la que mas pronto reacciona a las fluctuaciones de los sistemas urbanos locales, su análisis arroja más información de lo que a primera vista pudiera pensarse, siempre que se efectúe desde la óptica experta de la configuración estructural de los sistema urbanos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.2. El sistema metropolitano del arco atlántico: un entorno de referencia para las ciudades gallegas

Las ciudades del pentágono son líderes en innovación, crecimiento y creación de empleo. De hecho las mayores oportunidades de estas ciudades, y de otras grandes regiones metropolitanas de la periferia, casi siempre coincidentes con grandes capitales (Madrid por Ej.), atraen a un gran número de inmigrantes y a personas jóvenes con un alto nivel de formación, lo cual genera una espiral de aglomeración de carácter acumulativo. Sin embargo, la concentración de riqueza y actividad económica en estas ciudades tiene importantes efectos negativos, como contaminación, marginalidad social, delincuencia e inseguridad, como ha demostrado la primera auditoria urbana europea (Urban Audit 1999) aplicado a 258 ciudades. Como consecuencia, y de cara a mejorar el equilibrio territorial y avanzar en la cohesión económica y social de la Unión Europea, las nuevas estrategias de desarrollo territorial apuntan, como antes hemos señalado, a estimular el desarrollo de regiones urbanas fuera del área del pentágono, para convertirlas en zonas de integración global (las MEGA de los cuales las ciudades gallegas están excluidas). Algunas de las grandes ciudades han conseguido avanzar porque a la existencia de una masa crítica suficiente han añadido una mejora en la oferta de servicios de gran calidad, la accesibilidad a un aeropuerto importante y una oferta altamente cualificados de la mano de obra. Pero las ciudades medianas de la periferia (como las gallegas) tienen mayores desventajas, principalmente porque los jóvenes con mayor cualificación prefieren vivir

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en ciudades grandes porque en ellas encuentran más oportunidades, aunque hay excepciones como ocurre en Alemania donde las ciudades medianas, al estar tecnológica y económicamente más desarrolladas, constituyen un destino atractivo para la población más especializada. De no lograr convertirse en ciudades atractivas para estos segmentos más especializados del mercado laboral, será más difícil tener éxito en los intentos que realizan las ciudades medianas de integrarse en el sistema de ciudades del conocimiento. Este hecho ha dado lugar a que muchas ciudades intermedias de la periferia hayan puesto en marcha políticas estratégicas para incrementar su atractividad.

Llegados a este punto, la cuestión que ahora se nos suscita es averiguar en que medida las ciudades gallegas ofrecen una suficiente calidad de vida como para que puedan ofrecer el nivel de atractividad potencialmente eficiente como para convertirse en ciudades intermedias competitivas. Para averiguarlo hemos procedido del siguiente modo:

1. Seleccionar las ciudades del arco atlántico europeo por cuanto es este el subsistema en el que, según los cálculos sobre el nivel de competitividad del sistema urbano europeo, existen posibilidades para llegar a ser centros de integración.
2. A cada ciudad le hemos asignado su área urbana o metropolitana, para conocer en que medida la calidad urbana afecta a la totalidad del espacio urbanizado o si, por el contrario, existen desequilibrios internos.
3. Para efectuar la comparación hemos construido un grupo de 25 ciudades intermedias europeas, teniendo todas ellas en común

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

el no ser capitales nacionales y ser ciudades de las regiones que bordean la costa atlántica noroccidental europea. Ordenadas en función de su tamaño son las siguientes:

a. Ciudades con más de un millón de habitantes en el área metropolitana: 5 (Hamburgo, Glasgow, Liverpool, Rotterdam, Porto)
b. Ciudades entre 750 y 1.000 mil de habitantes en el A.M.: 5 (Bristol, Burdeos, Cardiff, Newcastle, Edimburgo)
c. Ciudades entre 500 y 750 mil habitantes: 4 (Nantes, Amberes, Rennes, Rouen)
d. Ciudades entre 300 y 500 mil habitantes: 4 (Portsmouth, Aberdeen, Gent y Cork).
e. Ciudades entre 150 y 300 mil habitantes: 4 (Le Havre, Reims, Limerick, Brujas) y finalmente.
f. Ciudades con menos de 150 mil habitantes: 3 (Setúbal, Aveiro, Galway).

De las cuatro ciudades gallegas consideradas solamente dos (Vigo y La Coruña) se sitúan en el grupo 4, es decir entre 300 y 500 habitantes, mientras que las restantes se encuadran en el grupo inferior con menos de 150.000 hab. (Ferrol, Santiago y Pontevedra).

De este grupo de ciudades enumeradas sólo once has sido clasificadas como MEGA's, es decir como potenciales regiones urbanas de integración en la economía mundial (Hamburgo, Amberes, Rotterdam, Glasgow, Edimburgo como metrópolis fuertes o potenciales y Burdeos, Le Havre, Porto, Cork, Southampton como metrópolis débiles).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Entre ellas se encuadran ciudades, que en su momento, estuvieron afectadas por la crisis industrial y que para superarla han hecho un gran esfuerzo de renovación urbana y de marketing estratégico, logrando en algunos casos resultados relevantes, pero que no han logrado, pese a todo, posicionarse como centros globales (los casos de Bilbao, Liverpool, Bristol, Cardiff y Newcastle).

En el cuadro siguiente presentan los datos utilizados como indicadores de la Auditoria Urbana Europea (Urban Audit).

Tabla 13: El subsistema de ciudades intermedias de la Europa Atlántica.

Dimensión	C. Central	A. Metropolitana
Total Población residente	343.427	783.986
Demografía		
Crecimiento de la población en 5 años.	0,65 %	2,42 %
Proporción de extranjeros de la EU.	1,44 %	1,13 %
Proporción de extranjeros (no EU).	3,36 %	2,46 %
Vivienda		
Precio medio por el m2 para una casa	1.313	1.368
Porcentaje de vivienda en propiedad	55,4 %	34,5 %
Características Sociales		
Media de m^2/persona	35,6	34,5
Esperanza de vida al nacer	76,3	76,3
Características Económicas		
Tasa de desempleo	9,7 %	8,5 %
Tasa de desempleo femenino	9,9 %	9,3 %
Tasa de actividad	65,6 %	66,9 %
Renta anual disponible media de la casa (€)	14.970	15.823
Calidad de Vida y Movilidad		
Densidad demográfica (residentes por km^2)	2.197,1	948,6
Porcentaje de viajes al trabajo en coche	61,5 %	57,9 %
Media de tiempo del viaje al trabajo (mins.)	25,3	25,7

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

A continuación, y después de calcular los mismos datos para las cinco ciudades gallegas seleccionadas, vamos a proceder a efectuar un análisis comparativo para averiguar en que medida nuestras ciudades presentan un adecuado perfil urbano para poder situarse en el segmento de las ciudades intermedias competitivas para convertirse en centros urbanos de integración global.

Empezaremos por Vigo. Diremos, en primer lugar que, a pesar de ser la mayor aglomeración demográfica de Galicia, su dimensión poblacional está por debajo de la media del segmento de ciudades analizadas, es decir que no alcanza la masa critica media, aspecto este más acusado en lo que se refiere al tamaño de la periferia metropolitana que al de la Ciudad Central (Vigo) que presenta un posicionamiento más favorable. También la tasa de crecimiento es inferior, principalmente en la periferia metropolitana, todo lo cual nos señala una debilidad demográfica estructural.

Se trata, por otro lado, de una aglomeración donde el factor "cosmopolitismo" es bajo en función de la proporción de extranjeros residentes (europeos o no) en relación a la media.

Como en todas las ciudades españolas ocurre, el factor "hábitat" se caracteriza por una elevada proporción de vivienda en propiedad, si bien las características de la vivienda (m^2 por residente) es inferior, diferencia que se acentúa aún mas en la periferia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Más favorable es la esperanza de vida, aunque los datos socioeconómicos sean menos positivos, tanto en lo que se refiere al desempleo y a la tasa de actividad económica que se alejan de la media, denotando un mercado laboral poco expansivo. También la renta de las familias es notablemente inferior, situándose casi en la mitad.

Los indicadores relativos a la movilidad están más próximos a la media, siendo la densidad demográfica superior en la Ciudad Central y mucho menor en una periferia metropolitana con un nivel de ocupación del suelo relativamente bajo.

El balance general no es positivo, salvo en lo que se refiere al tamaño y la densidad del área metropolitana y a la esperanza de vida. Lógicamente hay otros indicadores económicos que en el estudio no se han incluido y que aportan bases para la competitividad del área metropolitano vigente (tejido empresarial sobre todo) que ello no impide valorar la situación desde el prisma de la debilidad que el área metropolitana tienen para funcionar, por si misma, como un centro de atractividad a nivel europeo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 14: Vigo.

Dimensión	Vigo	A. Metropolitana
Total Población residente	287.282	452.342
Demografía		
Crecimiento de la población en 5 años.	0,18 %	0,81 %
Proporción de extranjeros de la EU.	0,55 %	0,54 %
Proporción de extranjeros (no EU).	1,23 %	1,08 %
Vivienda		
Tamaño medio de la vivienda	3,08	3,36
Precio medio por el m2 para una casa	905	
Porcentaje de vivienda en propiedad	71,97 %	74,11 %
Características Sociales		
Media de m^2/persona	31,3	31,15
Número de delitos/1.000 hab.		
Esperanza de vida al nacer	79,45	79,45
Características Económicas		
Tasa de desempleo	14,70 %	14,94 %
Tasa de desempleo femenino	18,80 %	20,65 %
Tasa de actividad	55,30 %	53,61 %
Renta anual disponible media de la casa (€)	9.854	9.275
Calidad de Vida y Movilidad		
Densidad demográfica (residentes por km^2)	2.568,20	452,94
Porcentaje de viajes al trabajo en coche	55,03 %	56,89 %
Media de tiempo del viaje al trabajo (mins.)	25,05	25,35

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En el caso del área metropolitana de La Coruña hay algunas variables que tienen un comportamiento más favorable, como son los relativos al crecimiento de la población, particularmente alto en la periferia metropolitana, el tamaño de la vivienda por persona, la esperanza de vida, la seguridad ciudadana, la tasa de actividad, el menor uso del automóvil en la ciudad central, y el tiempo de los desplazamientos al trabajo, todo lo cual dibuja un entorno urbano con mayor atractividad potencial. En el lado contrario está la baja tasa de "cosmopolitismo" poblacional, la debilidad del mercado laboral femenino, y la renta de las familias, aunque con tasas menos desviadas. Los dos aspectos menos positivos son el déficit de tamaño demográfico, principalmente el insuficiente dimensionamiento de la periferia metropolitana en términos demográficos, aún a pesar que la densidad de ocupación es mayor, lo que indica un tejido urbano más denso que en el caso vigués. Pero lo más negativo que el cuadro estadístico presenta es la excesiva densidad residencial que se produce en la Ciudad Central, lo cual debe considerarse, y así lo hace el estudio que nos sirve de referencia, como un síntoma de un modelo de desarrollo urbano menos sostenible, que se agrava la considerar la excesiva dependería del uso del automóvil en los desplazamientos diarios en la periferia metropolitana. Una estructura territorial que denota la necesidad de cambiar el modelo de crecimiento urbanístico y de transporte seguido hasta ahora, y que reduce el balance positivo que el área metropolitana coruñesa presenta desde el punto de vista de la atractividad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 15: A Coruña

Dimensión	La Coruña	A. Metropolitana
Total Población residente	239.434	358.302
Demografía		
Crecimiento de la población en 5 años.	1,82 %	3,08 %
Proporción de extranjeros de la EU.	0,27 %	0,31 %
Proporción de extranjeros (no EU).	1,20 %	1,31 %
Vivienda		
Tamaño medio de la vivienda	2,7	2,8
Precio medio por el m2 para una casa	1.035	
Porcentaje de vivienda en propiedad	71,3 %	86,52 %
Características Sociales		
Media de m^2/persona	35,86	33,88
Número de delitos/1.000 hab.	14,81	
Esperanza de vida al nacer	79,97	
Características Económicas		
Tasa de desempleo	13,90%	11,89%
Tasa de desempleo femenino	16,80%	16,68%
Tasa de actividad	53,40%	54,49%
Renta anual disponible media de la casa (€)	10.200	
Calidad de Vida y Movilidad		
Densidad demográfica (residentes por km^2)	6.329,21	762,34
Porcentaje de viajes al trabajo en coche	46,42%	53,43%
Media de tiempo del viaje al trabajo (mins.)	24,23	24,54

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

El área urbana de Ferrol presenta, en cambio, importantes debilidades: el reducido tamaño demográfico de la aglomeración, la baja tasa de crecimiento de la aglomeración, una tasa de crecimiento de la población en la ciudad central negativa, una proporción de extranjero muy baja, un menor tamaño de la vivienda, y una situación general muy desfavorable del mercado laboral (alto desempleo general, más acusado en el femenino, baja tasa de actividad y bajo nivel de renta familiar, además

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de una densidad urbana poco consistente. Además, a pesar del menor tamaño, no se consigue reducir los tiempos de desplazamiento ni el uso de automóvil, en relación con las otras áreas urbanas. Estamos ante una aglomeración urbana con un bajo nivel de dinamismo, competitividad y atractividad, lo que hace que por si mismo no tenga posibilidad alguna de incorporarse al sistema urbano estratégico global.

Tabla 16: Ferrol

Dimensión	Ferrol	A. Metropolitana
Total Población residente	77.950	77.950
Demografía		
Crecimiento de la población en 5 años.	-3,25 %	-3,08 %
Proporción de extranjeros de la EU.	0,14 %	0,15 %
Proporción de extranjeros (no EU).	0,66 %	0,58 %
Vivienda		
Tamaño medio de la vivienda	2,7	2,83
Precio medio por el m2 para una casa	1.035	
Porcentaje de vivienda en propiedad	71,72 %	72,62 %
Características Sociales		
Media de m^2/persona	33,82	33,81
Número de delitos/1.000 hab.		
Esperanza de vida al nacer	79,5	
Características Económicas		
Tasa de desempleo	18,70 %	16,24 %
Tasa de desempleo femenino	23,50 %	23,14 %
Tasa de actividad	46,70 %	45,96 %
Renta anual disponible media de la casa (€)	9.316	9203,86
Calidad de Vida y Movilidad		
Densidad demográfica (residentes por km^2)	943,7	431,89
Porcentaje de viajes al trabajo en coche	53,72 %	57,77 %
Media de tiempo del viaje al trabajo (mins.)	21,7	22,57

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El área urbana de Pontevedra presenta, a pesar de su escasa dimensión y el reducido nivel de descentralización residencial, un cuadro más favorable. Así, el crecimiento demográfico, la proporción de europeos residentes, las características y el precio de la vivienda, y su baremación por persona, la seguridad ciudadana, el menor uso del automóvil y la reducción de los tiempos de desplazamiento al trabajo, dibujan un cuadro que ofrece una calidad de vida que aporta atractividad a la ciudad. No obstante la excesiva ruralidad de la periferia urbana, y las debilidades del mercado laboral (tasa de actividad, desempleo, paro femenino) denotan un sistema productivo local poco expansivo y de reducida dimensión.

Tabla 17: Pontevedra

Dimensión	La Coruña	A. Metropolitana
Total Población residente	75.864	131.257
Demografía		
Crecimiento de la población en 5 años.	2,12 %	1,85 %
Proporción de extranjeros de la EU.	0,25 %	0,25 %
Proporción de extranjeros (no EU).	1,41 %	1,26 %
Vivienda		
Tamaño medio de la vivienda	3,21	3,3
Precio medio por el m2 para una casa	773	
Porcentaje de vivienda en propiedad	79,15 %	81,61 %
Características Sociales		
Media de m^2/persona	32,03	31,61
Número de delitos/1.000 hab.		
Esperanza de vida al nacer	79,45	
Características Económicas		
Tasa de desempleo	12,20 %	10,93 %
Tasa de desempleo femenino	16,40 %	14,45 %
Tasa de actividad	54,00 %	53,15 %
Renta anual disponible media de la casa (€)	9.639	9.185
Calidad de Vida y Movilidad		
Densidad demográfica (residentes por km^2)	633,5	341,88
Porcentaje de viajes al trabajo en coche	49,76 %	51,41 %
Media de tiempo del viaje al trabajo (mins.)	23,1	23,51

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Resumiendo las valoraciones anteriores, y trasladándose a un nuevo sistema de indicadores, basado en el cálculo de la ratio de convergencia, hemos construido los índices de atractividad, que miden el potencial de atracción de las ciudades gallegas en comparación con el segmento de ciudades europeas que nos sirven de referencia.

Tabla 18: Índices de atractividad comparada.

Dimensión	La Coruña	Vigo	Ferrol	Pontevedra
Total Población residente	0,46	0,58	0,10	0,17
Demografía	0,69	0,42	0,30	0,50
Vivienda	1,63	1,40	1,43	1,47
Características Sociales	1,01	0,97	1,01	0,46
Características Económicas	1,16	1,34	1,42	1,05
Calidad de Vida y Movilidad	0,90	0,49	0,78	0,72
Índice de Atracctividad Comparada	0,98	0,87	0,84	0,73

Fuente: INE, IGE y elaboración propia.

Como los datos demuestran, el área metropolitana más atractiva más competitiva es —según los datos— La Coruña, y la que tiene una situación menos favorable es el área urbana de Ferrol. De todas maneras, ninguna de ellas tiene dimensiones suficientes como para posicionarse por si sola entre los centros de integración territorial que la Unión Europea ha establecido. De ahí que la opción estratégica más ventajosa sea promover la alianza estratégica de ambas para alcanzar la masa crítica necesaria. Lo mismo, pero con valores menos extremos, ocurre

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

entre Vigo y Pontevedra, ambas con un factor económico y de vivienda positivo. Todo ello refuerza la conveniencia de crear dos clusters de ciudades, entendidos como espacios funcionales de cooperación, es decir dos áreas metropolitanas policéntricas construidas sobre las actuales regiones urbanas, como venimos sosteniendo:

1. **El prioritario debería ser el de La Coruña-Ferrol, para optimizar el mejor posicionamiento cualitativo de La Coruña, para contrarrestar la debilidad ferrolana y para aportar potencial de atractividad, en una aglomeración solo actuando conjuntamente podría alcanzar una masa crítica suficiente. Cabe destacar que entre las dos se podría consolidar el mayor polo energético de España y uno de los mayores de Europa, y más en el futuro cuando los proyectos previstos para el puerto exterior de La Coruña sean realidad.**

2. **El segundo conglomeración funcional se puede articular en el eje Vigo-Pontevedra, por las mismas razones aludidas relativas a la masa crítica necesaria, y por el aporte positivo de atractividad urbana que el área pontevedresa podría aportar a la de Vigo.**

Esta estrategia de cooperación iría en la línea de lo que la propia Estrategia Territorial Europea propugna, para crear regiones urbanas de integración periféricas que contribuirían a mejorar el equilibrio territorial y a avanzar en el policentrismo que la estructura actual del sistema de Ciudades de la Unión Europea requiere.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.3. El posicionamiento de las AA.MM. de Galicia en el sistema metropolitano español.

En este apartado estudiaremos, mediante la medición estadística de las variables seleccionadas, la posición de las ciudades de Vigo y La Coruña, en el sistema español de ciudades, entendiendo como tal el formado por las AA.MM. con más de 200.000 habitantes en el municipio central que reúne los criterios demográficos y funcionales anteriormente explicados, y que constituyen la red metropolitana española.

Para dicho análisis hemos diferenciado ocho tipos de situaciones que, aún cuando están muy relacionadas, representan matices diferentes, los cuales nos ayudaron a situar mejor la posición funcional de las AA.MM. de Galicia en el sistema metropolitano español. Todas las argumentaciones justificadas descansan en tres conceptos teóricos:

1. La jerarquía urbana, es decir, la clasificación de las ciudades según el rango funcional alcanzado.

2. La centralidad urbana: el cociente de localización de actividades económicas en cada ciudad.

3. La base económica urbana, es decir el conjunto de actividades económicas que configuran la estructura productiva de la ciudad, diferenciando entre actividades básicas, las orientadas al mercado extramunicipal o exterior, y las no básicas o de consumo interno destinadas a la población local.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Explicamos estos conceptos para facilitar lo compresión de los índices que hemos calculado y significado de los criterios de clasificación de las ciudades que hemos efectuado. De ellos, cinco proceden de nuestra base de datos y otros dos son estudios ya publicados.

5.3.1. La jerarquía urbana funcional

La posición jerárquica de cada ciudad es el resultado de la suma de los rangos correspondientes a la población, la actividad económica general y la cuota de mercado. En el conjunto de las 28 ciudades estudiadas, hemos seleccionado los segmentos de ciudades metropolitanas correspondientes a los tres primeros niveles. (Según los cuartiles).

Tabla 19: Primeros niveles de la jerarquía urbana.

Nivel I	
Madrid	1,0

Nivel II Metrópolis Regionales (1-7,91)	
Barcelona	2,0
Valencia	3,0
Sevilla	4,0
Zaragoza	5,0
Málaga	6,0
Murcia	7,6

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Nivel III Metrópolis Subregionales (7,91 a 15,8)	
Palma de Mallorca	8,0
Bilbao	9,0
Las Palmas	10,3
Alicante	11,0
Valladolid	13,3
La Coruña	14,0
Vigo	14,6
Córdoba	15,6

Fuente: elaboración propia

En el primer grupo se posiciona Madrid como metrópoli nacional que constituye el nodo de conexión entre el sistema urbano español y el global, ocupando la primera posición en todos los indicadores utilizados.

En el segundo grupo están las que podemos denominar metrópolis regionales, es decir AA.MM. que desempeñan el papel de centros económicos regionales de referencia en el sistema metropolitano espacial. Todas ellas, menos Málaga, son también capitales autonómicas, por lo cual aglutinan las funciones urbanas de mayor centralidad regional. La excepción malagueña se debe al gran desarrollo turístico experimentado por el área metropolitana a lo que se han añadido otras actividades económicas de apoyo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En el tercer nivel están las metrópolis subregionales, es decir ciudades que poseen un perfil funcional regional, pero que se subordinan a la metrópoli regional respectiva (casos de Alicante y Córdoba) o al formar parte de redes urbanas policéntricas comparten las funciones regionales con otras ciudades del propio sistema urbano (casos de Bilbao, Las Palmas, Valladolid). En algunos casos son ciudades muy especializadas en el turismo (Palma de Mallorca, Las Palmas, Alicante, o Córdoba). Es en este grupo donde se ubican La Coruña y Vigo, con índices generales muy parecidos. Un posicionamiento que pone de manifiesto la bipolaridad económica y funcional de la red urbana gallega.

Si ahora introducimos en el rango los datos correspondientes a Ferrol y Pontevedra y los añadimos a las dos áreas metropolitanas, podemos tener una estimación aproximada del cambio que la fórmula agrupada aportaría a Vigo y La Coruña como estrategia de posicionamiento general en el sistema metropolitano español.

Tabla 20: Cambios de posicionamiento metropolitano.

	AM individuales	AM agrupadas	Diferencia
La Coruña	13	12	1
Vigo	14	11	3

Fuente: elaboración propia.

Según los datos, la configuración del área metropolitana Vigo-Pontevedra aportaría un incremento de tres puntos en la jerarquía urbana, por lo cual la nueva área metropolitana pasaría a ocupar el onceavo lugar en el sistema metropolitano español. Al contrario ocurre

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en La Coruña que sólo gana una posición. La causa del cambio es que el nivel económico del área urbana de Pontevedra es mayor que el del área urbana de Ferrol. **En consecuencia, concluimos que así como desde el punto de vista demográfico el conjunto Coruña-Ferrol obtiene ventajas por aproximación a la masa crítica mínima estimada, sin embargo, la aportación económica-funcional del área de Ferrol no es suficiente para alcanzar un posicionamiento más alto. En el caso de Vigo ocurre todo lo contrario, desde el punto de vista demográfico la masa poblacional del área metropolitana viguesa es suficiente para situarse como una metrópoli competitiva, desde el punto de vista económico-funcional la integración con Pontevedra, genera una diversificación y ampliación del posicionamiento económico-funcional.**

5.3.2. La cuota de mercado

El segundo índice utilizado es la cuota de mercado, que expresa la capacidad de consumo en términos comparativos, (incluye población, teléfonos, camiones, automóviles, oficinas bancarias y actividades minoristas) es decir la población y el nivel de consumo medido por las cinco variables consideradas. Es un indicador muy utilizado para estimar el potencial de consumo de una ciudad, y por tanto su capacidad para localizar actividades económicas directamente relacionadas con el consumo (comercios, servicios, ocio, etc.). La clasificación de la red de ciudades metropolitanas queda así.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 21: Primeros niveles de la jerarquía urbana.

Nivel I: Grandes Centros de Mercado (C>6,78)	
Madrid	6,78
Nivel II Centros regionales de Mercado (c>0,912)	
Barcelona	3,68
Valencia	1,74
Sevilla	1,44
Zaragoza	1,35
Málaga	1,12
Murcia	0,91
Palma de Mallorca	0,91
Nivel III Centros Subregionales ()	
Las Palmas	0,80
Bilbao	0,72
Alicante	0,71
Valladolid	0,66
Nivel III Centros de Mercados Provinciales (c> 0,47)	
Córdoba	0,65
Vigo	0,58
La Coruña	0,57
Gijón	0,54
Granada	0,54
Sta. Cruz de Tenerife	0,50
Oviedo	0,48
Vitoria	0,48
Pamplona	0,47

Fuente: elaboración propia

En esta nueva clasificación las AA.MM. de Vigo y La Coruña ocupan los lugares 14 y 15 del ranking nacional respectivamente, es decir que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

mientras el AM. de Vigo se mantiene en la misma posición, lo de La Coruña desciende 2 puntos, y en conjunto bajan del II al III nivel. Esta situación es consecuencia del menor valor de los indicadores relacionados con la capacidad de consumo, lo cual debe relacionarse con el nivel de desarrollo alcanzado por la zona. Estamos por tanto ante una posición de debilidad en términos comparativos, en cuyo caso la estrategia de asociación urbana aportaría un incremento relativo, que permitiría a las dos áreas metropolitanas de Galicia mejorar su posición en el sistema metropolitano español.

Tabla 22: Cambios de posicionamiento metropolitano.

	Rango Gª agrupado	AM individuales	AM agrupadas	Diferencia
La Coruña	12	15	11	+4
Vigo	11	14	13	+1

Fuente: elaboración propia.

En este caso la cuota de mercado del área metropolitana de La Coruña-Ferrol aporta un incremento importante en relación con el AM de La Coruña individualmente (+4) superando la posición general, mientras en la de Vigo-Pontevedra la aportación es menor, no logrando alcanzar el posicionamiento general. La causa está en que le área funcional urbana de Ferrol tiene mayor capacidad de consumo que la de Pontevedra. En consecuencia, concluiremos diciendo que la constitución del área metropolitanLa Coruña-Ferrol aporta un incremento importante de su cuota de mercado y de su posicionamiento urbano a nivel nacional, superando al rango general y posesionándose entre los centros subregionales. Este

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

mismo lugar le correspondería al área Vigo-Pontevedra pero en un rango menor. En resumen, **la agrupación de las áreas urbanas Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra es favorable al incremento de la cuota de mercado, principalmente en el primer caso, situándose el área metropolitana Coruña-Ferrol en un posicionamiento más positivo entre los indicadores hasta ahora analizados, y reforzando su papel regional.**

5.3.3. La centralidad urbana

El tercer indicador utilizado aporta a los anteriores el concepto de centralidad que, sin entrar en disquisiciones conceptuales, podemos asimilar al de atractividad, es decir el grado de dotación u oferta funcional que una ciudad posee destinado a la demanda de su área de influencia. Puede tener mayor alcance espacial que el área de mercado y equivale en cierto modo, a la medición del segmento de la economía urbana cuya existencia está generada por esa demanda externa o, si se quiere, por la atracción sobre su área funcional. Son actividades que, por esas características, constituyen la base económica urbana. Por eso, así como en los índices anteriores, existía una estrecha relación entre el posicionamiento, función y tamaño de la población (la correlación estimada fue siempre superior al r=0,8), aún cuando en cada caso se añadían interesantes matices que hemos analizado, ahora vamos a introducir un factor de corrección para eliminar el efecto “tamaño”.

Para su cálculo hemos confeccionado un coeficiente que relaciona la ratio de actividad económica general de cada ciudad con la ratio de población, es decir:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

$c = \frac{QAEU}{QP_{am}}$, donde *c* es el índice de centralidad buscado; *QAEU* es el cociente de localización de actividad económica en la ciudad respectiva, que hemos calculado así: $QAEU = \frac{AEU}{AE_{sm}} 100$, siendo:

- *QAEU:* Cociente de actividad económica urbana de las ciudades.
- *AEC:* Índice de la actividad económica urbana.
- AE_{SM}*: Total actividad económica en el sistema metropolitano.*

Del mismo modo hemos calculado el cociente de población:

$Q_{Pu} = \frac{P_u}{P_{sm}} 100$, siendo:

- Q_{Pu}*:* Cociente de población urbano.
- P_u*:* Población del área metropolitana.
- P_{SM}*:* Población sistema metropolitano.

Aplicando estas sencillas fórmulas a los datos calculados obtendremos la clasificación de ciudades buscada.

Como siempre, hemos establecido varios niveles jerárquicos (según los cuartiles estadísticos).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 23: Clasificación jerárquica.

Nivel I: (c>1)	
Barcelona	1,50
Pamplona	1,34
Madrid	1,15
Vitoria	1,10
Bilbao	1,09
La Coruña	1,08

Nivel II (c>0,86)	
Málaga	0,97
Palma de Mallorca	0,96
Cartagena	0,95
Alicante	0,93
San Sebastián	0,92
Valencia	0,89
Jerez	0,87

Nivel III (c>0,75)	
Sevilla	0,84
Zaragoza	0,84
Vigo	0,83
Granada	0,82
Elche	0,82
Santa Cruz de Tenerife	0,80
Valladolid	0,78

Fuente: elaboración propia.

En el primer nivel se agrupan tan sólo seis ciudades. Además de las grandes capitales metropolitanas –Barcelona y Madrid- forman parte de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

este grupo las tres áreas metropolitanas del sistema urbano vasco, más el área metropolitana de La Coruña. A la vista de estos resultados cabe hacerse una pregunta ¿qué tienen estas ciudades en común, además de su elevada Centralidad Económica? La respuesta es más sencilla de lo que parece. Se trata de áreas metropolitanas que por el nivel de desarrollo económico empresarial alcanzando o por la calidad de los servicios urbanos ofertados, o ambas cosas a la vez, poseen un radio de influencia económica mucho más extenso del que cabría esperar de sus dimensiones demográficas o de su nivel urbano en términos cuantitativos. En efecto, el caso de Madrid y Barcelona, por ser metrópolis nacionales y los dos grandes centros económicos del Estado, no requieren más explicación. Distinta es la posición de áreas metropolitanas intermedias como Bilbao (con más de un millón de habitantes) o medias (con más de 350.000 habitantes) como Pamplona o Vitoria. El caso de Bilbao, la metrópoli económica del País Vasco, por serlo, tiene una irradiación funcional que va más allá de su propia comunidad autónoma, como hemos comprobado en anteriores estudios (Precedo, A. 1977). Lo mismo le ocurre a Pamplona en servicios de alta especialización (salud, universidad). El caso de Vitoria no encuadra en este argumento, pero su presencia añade a las anteriores una nueva interpretación: la influencia del nivel de desarrollo alcanzado por las respectivas economías urbanas y la elevada calidad de vida de las ciudades incluidas, por sus dotaciones públicas y por los servicios privados. Se trata, como en otros estudios se ha detectado, del conjunto de áreas metropolitanas mejor equipadas del sistema urbano español. Por eso resulta interesante comprobar como en este grupo aparece La Coruña. Las razones aducidas en los otros casos son también de aplicación al área metropolitana coruñesa en los ámbitos económicos y en

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

las dotaciones urbanas. Un posicionamiento estratégico que coincide con las conclusiones a las que han llegado otros estudios recientes sobre la clasificación funcional de las ciudades españolas (Muñiz, N y Cervantes, M. 2004) y que al final de este capitulo expondremos.

En el segundo nivel destaca la gran homogeneidad funcional del grupo de ciudades. Todas tienen un hecho en común: ser ciudades concentradoras de empresas relacionadas con las importantes áreas turísticas que en su entorno se localizan (Málaga, Palma de Mallorca, Alicante, Valencia) o poseer otras actividades económicas o de ocio internacionales (San Sebastián y Jerez). Sus ciudades que deben su centralidad a la irradiación exterior de base económica. En este grupo no hay ninguna ciudad gallega.

En el tercer nivel el grupo de ciudades es más heterogéneo y no resulta sencillo encontrar una línea común a todas ellas.

Tal vez lo más destacado sea que se trata de áreas metropolitas que o bien presenta características comunes a las del grupo anterior (Sevilla, Granada, Sta. Cruz de Tenerife) pero con menor irradiación; o constituyen importantes centros industriales manufactureros (Zaragoza, Vigo, Elche, Valladolid), tres de las cuales concentran las principales plantas automovilísticas (Zaragoza, Vigo y Valladolid), cuya situación de ajuste actual puede general cambios importantes. Al tratarse de sistemas productivos más secundarios, es decir industriales, que terciarios, la irradiación de sus actividades es menor.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Si, como antes hemos hecho, añadimos las ciudades asociadas, observamos que así como Ferrol poco añade al elevado posicionamiento de La Coruña, Pontevedra, si contribuye levemente a mejorar el posicionamiento de Vigo, al incorporar actividades de mayor alcance espacial (capitalidad provincial).

En consecuencia, podemos concluir afirmando que por su elevada Centralidad el Área Metropolitana de La Coruña posee un fuerte potencial de posicionamiento en el sistema metropolitano español. El A.M. de Vigo también, pero se encuadra en otro modelo de ciudad con menor irradiación exterior, por lo que la asociación con el área urbana de Pontevedra aporta un ligero incremento de centralidad, aunque manteniéndose dentro de su propio grupo.

5.3.4. La estructura económica sectorial

Vamos a estudiar ahora la estructura económico-funcional de las ciudades que forman el sistema metropolitano español objeto de análisis. La finalidad es determinar empíricamente cual es su estructura económica básica, y como se configuran los sistemas económicos locales en las dos áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña en comparación con las otras 26 estudiadas. Esta perspectiva añade a las anteriores una visión más estructural, cuya diferenciación nos permitirá completar las razones explicativas del posicionamiento jerárquico de las ciudades que hemos expuesto en los anteriores apartados.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Es preciso decir que, dado la disponibilidad de datos a nivel urbano, muchas veces no resulta fácil cuantificar todos los sectores, por cuya razón no hemos podido evaluar más que una parte de las actividades terciarias, seleccionando aquellas que más relación guardaban con los hechos antes estudiados.

Hemos seleccionado cinco funciones urbanas y a cada una le hemos asignado un indicador económico para su medición.

Tabla 24: Funciones urbanas y elementos de medición

Funciones urbanas		Indicadores sectoriales
Industria	=	Actividad industrial
Logística	=	Comercio mayorista
Comercio	=	Comercio minorista
Ocio	=	Hostelería y servicios de tiempo libre
Turismo	=	Hoteles y alojamiento y servicios turísticos

Fuente: Anuario Socioeconómico de La Caixa, 2007.

Para su tratamiento estadístico hemos dado los siguientes pasos:

1. Determinar lo que podríamos denominar la base crítica para que una actividad o función sea estructurante. Para hacerlo calculamos la media aritmética ($\bar{x}$) de cada función en el conjunto de ciudades (n) $\bar{x}_{Fi} = \sum_{i=1}^{i=28} f/n$.

2. A continuación dividimos el índice de cada función (f) en la ciudad considerado por la media calculada ($\bar{x}_F$). Cuando el cociente era

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

positivo (Q>1) consideramos que esa función o actividad tenía un valor significativo para definir la estructura funcional de la base económica urbana de cada ciudad.

3. Anticipamos que ninguna de las áreas metropolitanas de Galicia alcanzaron ese nivel de funcionalidad en el conjunto del sistema de ciudades, quedando reservado para las grandes ciudades.

Tabla 25: Los polos funcionales básicos del sistema metropolitano.

	Área metropolitana	Índice funcional	Nº de sectores fuertes
1.	Madrid	39,98	5
2.	Barcelona	27,06	5
3.	Valencia	8,61	5
4.	Sevilla	7,82	5
5.	Zaragoza	6,95	4
6.	Palma de Mallorca	6,87	1
7.	Málaga	6,64	2
8.	Las Palmas	5,81	1
9.	Vitoria	4,17	1
10.	Bilbao	3,66	1
11.	Valladolid	3,40	1

Fuente: Anuario Socioeconómico de La Caixa 2007 y elaboración propia.

Las cuatro primeras ciudades son las que tiene una estructura básica más diversificada, adoptando el perfil funcional propio de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla). A ellas se aproxima Zaragoza tras su expansión reciente, más otras ciudades que suman a su

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

potencial económico, una función fuerte como es la industria o el turismo. El caso es que en este primer grupo no aparecen las áreas metropolitanas de Galicia que se sitúan en el subgrupo siguiente. Son las capitales económicas regionales.

Tabla 26: Los polos funcionales secundarios del sistema metropolitano.

	Área metropolitana	Índice funcional	Nº de sectores fuertes
12.	Murcia	3,90	4
13.	La Coruña	3,13	4
14.	Vigo	3,12	4
15.	Gijón	3,06	4

Fuente: Anuario Socioeconómico de La Caixa 2007 y elaboración propia.

El área metropolitana de La Coruña y la de Vigo presentan una posición semejante, pero la estructura económica básica de La Coruña está centrada en los siguientes sectores, enumerados por orden de peso: industria, comercio, ocio y actividades logísticas. La estructura de Vigo es semejante pero cambia el orden sectorial: logística, industrial, comercio y ocio. Dos estructuras urbanas que, según esto, serían competidoras probablemente porque las complementariedades se basan en funciones terciarias no incluidas aquí o que para su identificación requieren una mayor desagregación, como veremos en el siguiente apartado. Pero antes, como en los análisis precedentes hemos hecho, veamos como se modificaría el posicionamiento económico de la estrategia asociativa. En este supuesto sería el área metropolitana de Vigo la que obtendría más ventajas de la asociación, debido a que pasaría a posicionarse como un centro nacional en las actividades logísticas y de distribución (i=1,02) presumiblemente

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

por las economías de escala que generaría la integración del sistema portuario Vigo-Marín. También el área La Coruña-Ferrol obtendría ventajas económicas de tal asociación porque se situaría, como Vigo-Pontevedra, entre los centros nacionales pero sin ningún posicionamiento sectorial significativo, al menos entre los que hemos seleccionado.

Tabla 27: Cambios de posicionamiento

	AA.MM. individuales	AA.MM. agrupadas	Diferencia.
La Coruña	13	11	+2
Vigo	14	10	+4

Fuente: elaboración propia

En consecuencia, desde el punto de vista económica la estrategia de las áreas metropolitanas policéntricas aporta un importante valor añadido en los dos casos, posicionándose entre los principales focos económicos españoles, principalmente el área metropolitana Vigo-Pontevedra que ascendería cuatro posiciones y se situaría como uno de los mayores centros logísticos detrás de Barcelona (4,9), Valencia (1,9), Sevilla (1,4), Zaragoza (1,3) Las Palmas (1,2).

Otra conclusión que queremos destacar es el bajo desarrollo relativo del turismo, en términos comparativos, siendo este, entre los seleccionados, el sector que debería acometer una acción estratégica impulsora para completar la estructura económica urbana y para aumentar el posicionamiento metropolitano. En las restantes actividades los cambios serían menos relevantes pero suficientes

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

para situar a las áreas metropolitanas como los centros económicos más importantes del norte de España, después de Bilbao. Un hecho que reforzaría su atractividad

5.3.5. otras clasificaciones

Con el fin de contrastar los resultados obtenidos con los elaborados en otras investigaciones urbanas, añadiremos las conclusiones de dos estudios recientes.

a) En primer lugar el desarrollo por los economistas N. Muñiz y M. Cervantes (2004). Estos autores han elaborado un sistema de indicadores urbanos para las ciudades españolas, orientados al marketing urbano y desde una perspectiva de las relaciones entre identidad urbana y relaciones socioeconómicas. El modelo incluye 140 indicadores (35 demográficos, 22 económicos, 30 laborales, 16 de transportes y comunicaciones, 24 de vivienda, 10 socioculturales y otras). A ellas aplicaron un análisis estadístico multivariado de componentes principales, que las resumieron en 24 factores significativos. Así obtuvieron una clasificación de las 55 ciudades con más de 100.000 habitantes en 4 grupos. El primer grupo lo denominaron de grandes ciudades: forman parte de él cinco ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao) entre las cuales está **La Coruña**, que como los autores **señalan "su tamaño es inferior" al que debería corresponder a su estructura funcional urbana. Se caracterizan, según los autores, por "disponer de una estructura comercial y turística más importantes que si dimensión. Otros indicadores asociados**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

son: población envejecida, parque de viviendas anterior a 1950, mercado de trabajo muy cualificado, elevado índice de motorización, medios de comunicación, administración y actividad deportiva y cultural. Evidentemente que este perfil responde a las características de la ciudad de La Coruña, como hemos constatado en apartados anteriores, y reafirman posicionamiento que tiene el A.M. de La Coruña por su elevada centralidad funcional.

Es en el cuarto grupo donde aparece situada Vigo, junto con otras 20 ciudades medias, todas de la mitad sur de España. Las características generales que aportan son las siguientes: población joven, menor nivel de estudios, menor importancia comercial y turística, y un nivel cultural y deportivo intermedio. El mercado de trabajo presenta una cualificación intermedia y un perfil mixto industria-servicios. Las características climatológicas son más positivas.

Podríamos concluir reafirmando el elevado posicionamiento de La Coruña en el sistema metropolitano español por su centralidad funcional, a pesar de su déficit de tamaño siempre recalcado. Una vez más la estrategia asociativa La Coruña- Ferrol vendría a paliar este déficit dimensional. En el caso de Vigo el perfil es diferente, tratándose de una ciudad industrial-comercial de nivel medio desde el punto de vista funcional, pero su área metropolitana individualizada aporta una masa crítica suficiente.

b) Más recientemente una empresa especializada en estudios de mercado realizó un estudio sobre la reputación de las ciudades españolas que ha tenido amplia difusión en los medios. A diferencia del anterior, se

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

basa en factores cualitativos y tiene un peso de valoración subjetivas (Mercociudad, 2008).

En este estudio La Coruña ocupa el lugar 16 entre las ciudades españolas (índice 481) y Vigo el lugar 40 (índice 377). Como se trata de un estudio de opinión, lo único que queremos destacar es más elevado posicionamiento de La Coruña cuando las variables cualitativas tienen más peso en la clasificación que las cuantitativas. En todo caso, las conclusiones son recurrentes y no es necesario analizarlas con mayor detalle.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.4. La estrategia de competitividad metropolitana

Resumiendo las conclusiones parciales obtenidas en los análisis anteriores, (internacionalización y posicionamiento) obtenemos la matriz estratégica de posicionamiento y competitividad de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo en sus entornos urbanos, que hemos agrupado en dos ejes. El primero referido a las dos áreas metropolitanas y a las posibles ventajas que en cada caso aportaría la formación de regiones urbanas asociativas, es decir las áreas metropolitanas La Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra. En un segundo eje establecemos las opciones referidas la modelo metropolitano de Galicia desde una perspectiva regional.

5.4.1. El posicionamiento de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo

1. **Las dos grandes ciudades gallegas poseen un potencial de posicionamiento suficiente para que sus áreas metropolitanas sean consideradas individualmente ciudades competidoras.**

2. **El área metropolitana de La Coruña es la mejor posicionada desde el punto de vista cualitativo (centralidad, cuota de mercado, estructura funcional, reputación) situándose en el segmento de las ciudades de mayor rango, pero presenta un déficit de tamaño que todos los análisis ponen**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de manifiesto. Desde este punto de vista la estrategia asociativa La Coruña-Ferrol para alcanzar una masa crítica metropolitana mayor, es una opción estratégica para resituarse en el sistema europeo de ciudades intermedias, es decir las que funcionan como nodos de conexión entre lo global y lo local.

3. El área metropolitana de Vigo tiene un valor dimensional adecuado para posicionarse en el mapa urbano europeo como centro de producción y como centro logístico y de negocios, pero pierde valor cuando se consideran variables cualitativas. La asociación Vigo-Pontevedra es menos ventajosa en el caso de La Coruña, siendo su principal fortaleza la posible constitucción de un sistema portuario que permitiría incrementar su valor como centro logístico y la mayor diversificación funcional al sistema productivo metropolitano.

4. Aún cuando ambas áreas metropolitanas tiene un segmento de competitividad urbano común, la existencia de factores diferenciales podrían constituir la base para construir un sistema metropolitano en Galicia basado en las complementariedades en lugar de la competencia local. El perfil industrial, logístico y pesquero hacen del A.M. de Vigo un posible polo tecnológico europeo en actividades relacionadas con el mar (tecnología, investigación, fabricación, distribución, etc.). En el A.M. de La Coruña el

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

factor diferenciador podría descansar en las actividades de la industria del conocimiento y de la salud, en empresas de nueva economía con un alto componente de diseño, y en las actividades de comunicación y ocio. También el área coruñesa obtendría ventajas de su asociación de Ferrol, para completar su base tecnológica, y sobre todo para crear una gran plataforma portuaria unificada.

5. **Para terminar este apartado podemos afirmar que, a falta de un estudio comparativo riguroso, el sistema metropolitano de Galicia, a través del potencial de los respectivos sistemas productivos locales constituye un vértice estratégico en el sistema español de ciudades, junto con regiones metropolitanas de Madrid y Barcelona y el sistema metropolitano vasco y el levantino, a excepción naturalmente del sistema de ciudades turísticas internacionales dominadas por el eje mediterráneo-andaluz y las redes urbanas insulares. Estamos, por tanto, en una buena situación para posicionarse en un escenario competitivo, pero para ello se precisa un impulso sinérgico de ámbito metropolitano en cada una de las dos ciudades. Un impulso que no sólo debería centrarse en la promoción segmentado si no en la articulación de sistemas locales integrados de posicionamiento, mediante instrumentos potenciadores de sinergias como pueden ser los mencionados "clusters metropolitanos" de Vigo y La Coruña**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.4.2. El modelo de posicionamiento metropolitano de Galicia

En conclusión, y como síntesis de todo lo anterior, y después de aplicar el principio del policentrismo territorial y las demás orientaciones de las políticas territoriales europeas a las áreas metropolitanas de Galicia, presentamos resumidas las conclusiones más importantes obtenidas, para lograr un desarrollo metropolitano competitivo y también sostenible. En este sentido se recomienda:

1. **A escala europea: promover en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal la configuración de una gran región metropolitana en el Eje Atlántico euro- regional. Por sus dimensiones y situación, puede constituirse en una región metropolitana en el Eje Atlántico euro regional, por sus dimensiones y situación, puede constituirse en una región metropolitana competitiva en el nuevo modelo europeo, contribuyendo así a reforzar el modelo policéntrico que se pretende, con el fin de reducir la concentración urbana y económica actualmente dominante en la Unión Europea. Sería una red de cooperación que para evitar la pérdida de liderazgo deberá contraponer el peso de la región urbana de Porto con la creación de las dos regiones urbanas de Galicia.**

2. **A escala metropolitana: configurar en Galicia dos regiones urbanas en torno a las ciudades-puerto con mayor**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

potencial competitivo (La Coruña y Vigo), para reforzar el posicionamiento de las ciudades gallegas en el nuevo sistema urbano europeo y mundial, y contrapesar el desequilibrio actualmente existente en relación con la región urbana del Norte de Portugal en torno al área metropolitana de Porto, que acabamos de mencionar.

3. **Crear en cada región urbana de Galicia un cluster institucional de ciudades basado en la cooperación y la participación, formado por las grandes ciudades, las ciudades medias y las pequeñas existentes, así como por las nuevas centralidades que se promuevan o puedan surgir. Estos órganos deben incluir las organizaciones supramunicipales preexistentes, y las que se puedan constituir dentro de su territorio (consorcios metropolitanos, mancomunidades, asociaciones público-privado, etc.) para programar estrategias coordinadas y complementarias de planificación, promoción y marketing, y de ordenación territorial, principalmente en lo concerniente a las grandes actuaciones en infraestructuras y equipamientos metropolitanos. Dicha planificación deberá tener en cuenta los principios de policentrismo, redistribución y complementariedad que favorezcan la toma de decisiones compartidas y las políticas de participación.**

4. **Promover un plan de desarrollo territorial integrado para cada una de las regiones urbanas, que aplicaría las directrices**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

territoriales europeas que hemos ido desgranando y las determinaciones que se deriven de las directrices gallegas de ordenación territorial, pero que también debería incluir una estrategia específica para cada una integrada de desarrollo territorial, de competitividad, de internacionalización y de innovación y marketing urbano. Las fórmulas de gestión de cooperación público-privada y participativa serían las adecuadas.

5. A escala regional: Reforzar los vínculos funcionales de las regiones urbanas entre sí y con el resto de la red urbana regional, alcanzando a las ciudades pequeñas que lideran sus respectivos espacios comarcales, con el fin de favorecer la difusión del desarrollo a todo el territorio y no crear espacios metropolitanos de exclusión.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El potencial de innovación: las políticas urbanas

6

Vamos responder ahora a la tercera pregunta planteado: **¿Pueden considerarse las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña ciudades innovadora entre las ciudades de referencia?** Para concretar la respuesta hemos adoptado como indicador del grado de innovación, es decir, el perfil innovador de sus políticas urbanas. (Vector innovación)

Para hacerlo de manera objetiva efectuamos un estudio comparativo con las ciudades que han logrado posicionarse como ciudades innovadoras de referencia, según una investigación que anteriormente habíamos realizado. Pero antes queremos presentar un apartado teórico, siguiendo un análisis secuencial en tres grandes etapas; industrial final, transicional y postindustrial.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6.1. El modelo teórico: La ciudad innovadora

Expondremos en este apartado teórico cuales han sido las prioridades y ejes estratégicos del modelo de ciudad innovadora en las dos fases de su evolución. Primero, valoramos los principios que guiaron los planes estratégicos de primera generación, encaminados a hacer las ciudades más competitivas según estos objetivos estratégicos: incrementar la atractividad para los visitantes, los inversores y los residentes urbanos, para lo cual se requería casi siempre un cambio de la imagen urbana heredado, resultante casi siempre de ciudades industriales obsoletas por efectos de la crisis final de la etapa industrial.

Siguiendo los objetivos iniciales de los planes estratégico de primera generación, se pretendía dotar a las ciudades que necesitaban, o querían, reposicionarse en el nuevo escenario urbano, de una estructura renovada para proyectar una nueva imagen urbana, mejorar la calidad de vida y realizar un ajuste del sistema productivo a las nuevas tecnologías y al desarrollo del modelo de I+D, es decir para ser más competitivas. Se trataba, en definitiva de sustituir el modelo de ciudad manufacturera en declive, por el de ciudad de servicios para una economía terciaria.

En una segunda etapa, tras la crisis de los noventa, se puso en marcha el modelo estratégico de segunda generación. En el, después de evaluar los resultados del modelo anterior, se incorporaron nuevos ejes estratégicos. Las ciudades no podían seguir acumulando más infraestructuras más equipamientos, más inversiones materiales,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

porque ya habían logrado alcanzar esas metas. Se trataba de avanzar en I+D+I. en imagen, en calidad, en diferenciación y en proyección exterior.

Lógicamente los más innovadores fueron las ciudades que, tras un éxito de gestión y organización, habían alcanzado el desarrollo de los objetivos de la primera fase. Así fueron adquiriendo mayor peso las estrategias de calidad y de excelencia, pasando a primer término los aspectos inmateriales, los intangibles.

6.1.1. El modelo de primera generación: el cambio estructural

Según acabamos de decir, se trataba de planificar un reajuste en la estructura urbana que facilitase un nuevo posicionamiento de la ciudad como ciudad innovadora. Un status de prestigio que consolidaría y proyectaría hacia el exterior una nueva imagen de la ciudad, presentándole más competitiva (para los inversores) más atractiva (para los visitantes), más acogedora (para los ciudadanos y futuros residentes) y más acorde con la "atmósfera urbana" que debía presentar una ciudad de servicios, apoyada en el crecimiento del terciario. Era necesario prepararse para asumir las nuevas funciones: turismo, ocio, comercio, cultura, nuevas tecnologías, terciario empresarial avanzado, y nuevas industrias tecnológicas. Así se podría asegurar la competitividad urbana en el nuevo escenario socioeconómico mundial

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Para ello la ciudad debería hacer un reajuste profundo de su estructura básica, porque afectaba a la propia base económica y funcional. A ese tipo de actuaciones, las denominamos como actuaciones básicas, por cuanto son las que podían contribuir a la construcción de una nueva base económica. Es, por eso, un proceso de innovación, y las ciudades que lo acometieron con éxito pasaron a convertirse en las ciudades innovadoras de nueva generación. Un reposicionamiento, por tanto, que surge de un cambio estructural, de una política de ajuste, de un proceso innovador.

Después del estudio de los planes estratégicos y de las políticas urbanas, de 37 ciudades mundiales seleccionadas, hemos confeccionado una tabla que resume los ejes prioritarios de actuación.

Tabla 28: Los ejes básicos el modelo de primera generación

Tipo de actuaciones
Turismo y ocio
Renovación morfológica
Atractivo empresarial
Infraestructuras de accesibilidad
Eventos
Cultura
Cooperación capital privado
Actividades de I+D

Fuente: Elaboración Propia

1. Ocupan el primer lugar las relacionadas con el turismo y el ocio. En la transición postindustrial todas las ciudades, como hemos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

dicho, aspiraron a diversificar su base económica y avanzar en el modelo de la ciudad de servicios, incrementando la proyección exterior de la nueva imagen urbana y atrayendo mayor el número de visitantes. Nació así un nuevo modelo de turismo urbano vinculado al ocio y a nuevas formas de cultura urbana, en una sociedad caracterizada por el aumento del tiempo libre y de las rentas personales. Inicialmente parecía lógico que ninguna ciudad deseara quedarse fuera del mercado pujante de la nueva industria turística, y menos ciudades que estaban ajenas a él, de ahí que este objetivo fuera prioritario. Pero, desde una perspectiva actual, la realidad nos dice dos cosas: por un lado, que este objetivo no se consiguió implementar en todos los casos, ni alcanzó la importancia económica que se esperaba (Precedo, A y Míguez, A, 2006); y, por otro, que, aún creados los equipamientos en muchos casos la demanda ha sido inferior a las previsiones, siendo necesario complementar el nivel de dotaciones con el marketing estratégico para promocionar y rentabilizar las inversiones efectuadas. Pero para hacerlo era necesario alcanzar primero un nivel de calidad y organización que convirtiera a ciudades que no lo eran en un destino urbano nuevo, competitivo y diferenciado.

2. También fueron básicas las variadas actuaciones de renovación morfológica (centros históricos, áreas centrales, nuevos espacios portuarios o fluviales, barrios degradados), porque en la mayoría de los casos aportaban valor añadido a la imagen y a la calidad urbana; y, constituyan un importante factor de atracción

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

teniendo en cuenta que en el nuevo modelo de atractividad no sólo entraban los centros históricos, sino que empezaron a valorarse cada vez más las áreas centrales construidas entre el S. XIX y la postguerra. Esto resultaba muy interesante para ciudades que no tenían carácter histórico monumental, pero que poseían patrimonio urbano representativo de los siglos XIX y XX. De hecho todas las ciudades que entraron en este nuevo nicho de mercado, por ser ciudades industriales, poseían un valioso patrimonio urbano relacionado con las aportación urbanas de burguesía. Los proyectos de rehabilitación, por tanto, se ampliaron a los ensanches del S. XIX y a algunos barrios periféricos, muchas veces más necesitados de inversiones que el propio centro. Se trataba en todo caso de actuaciones de continuidad en relación con la línea rehabilitadora que ya estaba avanzado en los centros históricos cuando este nuevo enfoque se puso en marcha. A esto se añadió el atractivo de la nueva arquitectura como producto de marketing, convirtiendo los antiguos espacios vacantes en verdaderos escaparates arquitectónicos.

3. Algo parecido ocurrió con las orientadas a atraer nuevas actividades empresariales o inversiones. La causa también fue doble. De un lado, porque en todos los planes estratégicos se aportó por la atracción de inversiones empresariales de nueva generación. Aunque en la realidad fueron pocas las ciudades que lograron objetivos notables en este ámbito, (aunque ha de tenerse en cuenta que se trata de objetivos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

que deben evaluarse a largo plazo). Era, necesario disponer de la base infraestructural necesaria para igualarse a la oferta de las nuevas ciudades competidoras (parques tecnológicos, clusters sectoriales, plataformas logísticas, recintos feriales, organización empresariales, centros de negocios, centros formativos, etc.

4. Pero ni la atracción de visitantes y de inversiones era posible sin un mínimo de redes de conectividad exterior y de accesibilidad interior. Adquieren el carácter de infraestructura básica a estos efectos, los aeropuertos internacionales o al menos con conexiones directas a nodos del transporte aéreo mundial, ferrocarril de alta velocidad y la conexión a la red europea de autopistas. Como infraestructuras básicas de apoyo se valoraba la existencia de: una central intermodal de transporte de viajeros conectada a las redes de transporte público metropolitano. Sin ser condición suficiente, esta dotación infraestructural era y es un soporte necesario y previo a cualquier otra estrategia de posicionamiento exterior.

5. En muchos casos las ciudades que han logrado mayor éxito en su promoción exterior fueron las que basaron su política en la celebración de grandes eventos. El interés radica en su misma capacidad de generar imagen, pero también en que su celebración suele estar acompañado de importantes mejoras infraestructurales y dotacionales. Sin embargo, tras el impulso inicial, la proyección así alcanzada carácter temporal, a no ser

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

que se acudiera a una sucesión de grandes eventos, lo cual sólo es asequible a unas pocas ciudades, generalmente grandes metrópolis. En cualquier caso, constituyó un excelente resorte para el arranque de una estrategia de posicionamiento. Pero para ello, se requiere una amplia preparación y la ciudad debe haber alcanzado un mínimo de calidad en los ejes anteriormente comentados. Los eventos de corto alcance o de radio local apenas tuvieron eficacia, más allá del que pueda aportar a las políticas locales.

6. La cultura se había convertido en el atributo específico de la ciudad postindustrial, siendo muchas veces la imagen sustitutiva de las antiguas ciudades industriales. Efectivamente, una oferta permanente diversificada y de calidad es uno de los atributos específicos de las grandes ciudades, pero también las ciudades medias pudieron tener éxito en este ámbito. Dinamizar la cultura local y mejorar la red de equipamientos (teatro, auditorios, centros de exposición, teatros de ópera, centros y factorías culturales y museos) constituyeron un objetivo muy apreciado, porque su proyección exterior hacía más atractivas las ciudades medias, y aportaba calidad de vida a sus habitantes.

7. Pero para lograr todos los objetivos planteados, a menudo, la inversión pública no era suficiente, y menos en los plazos previstos, se requiere un aumento de la cooperación del sector privado, tanto en forma de patrocinio como formando parte de órganos institucionales de cooperación público-privado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Naturalmente las dimensiones del tejido empresarial urbano era un fuerte condicionante para algunas ciudades que no disponían de esa base económica.

8. Finalmente, dentro de esta estructura básica de competitividad y posicionamiento, fueron adquiriendo creciente importancia las actividades de I+D+I, que surgían normalmente de la cooperación entre las empresas y la universidad. Su papel era tan importante para la competitividad del sistema productivo local, como para la oferta de formación cualificada de recursos humanos, y también por su contribución a mejorar la propia imagen de la ciudad en el exterior. Era asimismo básica para el crecimiento de nuevas actividades terciarias basadas en el conocimiento en y las nuevas tecnologías. La calidad de las universidades y el perfil de los sectores productivos son, asimismo, instrumentos estratégicos para su desarrollo, de ahí que sugieran interesantes experiencias de cooperación en el ámbito de la investigación tecnológica aplicada.

Estos ocho ejes de desarrollo urbano son básicos para que una ciudad pudiera posicionarse como un área metropolitana internacional, innovadora y más competitiva, pero también muy difícil de lograr. Con todo, entre las ciudades de referencia se lograron buena parte de los objetivos, en una plazo medio de 15 años, siendo la atracción de nuevas inversiones empresariales el que presenta resultados más modestos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6.1.2. El modelo de segunda generación: aportar valor

Para muchas ciudades el modelo de la primera generación siguió estando en su agenda como objetivo-tendencial hasta la actualidad. Sólo algunas ciudades, en las cuales las circunstancias particulares y una gestión eficaz de la ciudad, lograron alcanzar el status de ciudades innovadoras. Pero llegado a este punto era preciso seguir adelante, para revisar los objetivos incumplidos y para proponerse otros nuevos. Pero en el nuevo contexto, y más con la crisis actual, es impensable seguir pensando en la acumulación de inversiones como en la etapa anterior. Dos son las razones: ya se había obtenido la estructura básica, y eran ya muchas las ciudades que aspiraban a lo mismo, o lo estaban ejecutando. Este hecho limitaba las oportunidades de concurrencia en el ámbito político, pero también incrementaba el número de competidores cercanos. Cuando ya la mayoría de las ciudades del mismo rango ofrecen el mismo nivel de infraestructura y equipamiento, la presencia o ausencia de los mismos, dejan de ser un factor de diferenciación.

Era preciso innovar otra vez. Así se gestó el modelo de segunda generación, más adecuado por cierto a la entrada en un ciclo recesivo como ahora ocurre: la diferenciación de producto (la ciudad como producto urbano) pasa a ser objetivo prioritario, y asimismo la valorización de los recursos locales hasta entonces acumulado, incluyendo algunos que habían permanecido ociosos o subvalorados y subutilizados. Muchos eran preexistentes y de naturaleza intangible, como el patrimonio inmaterial de la ciudad o la valorización del patrimonio material desde una nueva óptica

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

social, pero otros eran de nueva introducción: el valor. Al igual que las empresas, se descubría el papel estratégico que podían desempeñar los valores o el valor que identificaba a la ciudad: su carácter emprendedor, ser un entorno acogedor, tener un papel activo en la sostenibilidad, hacer prácticas solidarias, ofrecer una calidad de vida que la hacía más habitable, etc. Y, naturalmente, fueron esos valores los nuevos entornos del marketing urbano.

Los más representativos fueron los siguientes:

Valor	Tipo de actuaciones
Calidad de vida	Imagen
Habitabilidad	Calidad de vida
Imagen de marca	Arquitectura
Ecourbanismo	Medio ambiente
Democracia	Participación proactiva
Solidariedad	Integración social
Emprendimientos	Nueva economía
Creatividad	Industria cultural
Conocimiento	Investigación tecnológica

La mayoría ya estaban incluidas en el modelo anterior, pero la mayor parte de las veces sin explicitar. Ahora pasan a primer lugar. Si hacemos una lectura de conjunto, observamos que tienen como denominador común cinco componentes fundamentales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Las cinco son actuaciones que complementan a las anteriores, optimizando y rentabilizando su funcionamiento, y que contribuyen a incrementar valor añadido a la estructura urbana básica, siendo por eso, fundamentalmente, acciones de valorización, que implican sobre todo un esfuerzo de cooperación institucional y social. Son éstas cinco:

- Sostenibilidad. Incluye la búsqueda de la calidad de vida urbana en todas sus dimensiones: protección y valorización del medio ambiente natural, calidad de las aguas, del aíre y del suelo; calida y densidad de las áreas residenciales y espacios verdes, ahorro energético, transporte público de bajo consumo energético; educación; ambiente; manipulación y uso de los residuos, etc. Constituyen un valor muy apreciado en la sociedad actual, siendo las ciudades más destacadas en su responsabilidad ecológica muy bien reputadas y, por ello, muy atractivas, incluso para las empresas, cuyo compromiso ambiental constituye un valor económico. La “ciudad verde” es también la ciudad mas atractiva para los negocios, para los visitantes, y lo mas importantes para los ciudadanos.

- - Solidaridad. Los problemas de integración y exclusión social han ido creciendo en el periodo como consecuencia de la deslocalización productiva y de la crisis. Por eso se han acrecentado situaciones de crisis, paro, conflictividad, inseguridad, desigualdad social, marginación. Lógicamente una ciudad que no avance en la resolución de estos problemas sociales, será cada vez menos atractiva, para nuevos residentes

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

para empresarios que decidan invertir, y para visitantes. La solidaridad es, como la sostenibilidad, un principio transversal que aporta una ventaja competitiva a la ciudad. Además la cohesión social se ha convertido en un factor favorable a la cooperación y a la innovación. (Precedo, A. 2004)

- Democracia participativa. En el nuevo contexto social es necesario pasar del gobierno centralizado y de la toma de decisiones opacas, a una forma de gobierno que profundice en la democracia participativa, en la cooperación, en la cocreatividad. Esta es una gran oportunidad para los nuevos entes metropolitanos de un lado, y para las comunidades territoriales de otro (Precedo, A. 2004). El nuevo entorno de la gobernabilidad exige una priorización de acción encaminadas a reforzar la cooperación público-privado, y la coordinación institucional, la participación ciudadana activa, y las redes sociales de cooperación y cocreatividad. Un escenario de gobierno propicio para los nuevos órganos metropolitanos.

- Emprendimiento. Incluye el desarrollo de actividades de la nueva economía, industria cultural, actividades económicas y formativas basadas en la creatividad y el conocimiento, empresas tecnológicas, centros de investigación aplicado, y otros inputs relacionados con el I+D+I como fórmula básica para el desarrollo en las regiones y ciudades avanzadas del mundo occidental. Por constituir factores productivos de excelencia, constituyen un entorno altamente competitivo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- Marketing urbano. El componente de marketing urbano debe pasar a la primera fase de la planificación estratégica, por cuanto debe revisarse el producto-ciudad y definirse el nuevo producto antes de fijar los objetivos estratégicos particulares, adaptados al entorno de cada ciudad. La imagen como estrategia de desarrollo e innovación ya estaba presente en todos los factores que configuraban el modelo de innovación urbano de primera generación, pero ahora deben pasar a un primer plano operativo, por cuanto lo que diferencia el modelo de segunda generación del primero es básicamente el avance en calidad y el impulso al posicionamiento exterior. De ahí que la acción de marketing estratégico se convierta en un objetivo prioritario de los nuevos gobiernos metropolitanos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6.2. Bases para la evaluación de las políticas urbanas: su aplicación a las áreas metropolitanas de Galicia

En este apartado a descender del nivel de generalización del apartado anterior a la praxis urbana, definida por las actuaciones más significativas llevados a cabo en de ciudades que han logrado posicionarse en el sistema urbano internacional como ciudades de éxito o de buenas prácticas, y que por eso pueden ser tomadas como ciudades innovadoras de referencia:

Tabla 29: Ciudades de referencia estudiadas Etapas urbanas

	Transición	Postindustrial y Global	Totales
Nº de ciudades	20	17	37
Nº de acciones	124	156	280

Fuente: Elaboración Propia

En total hemos estudiado 37 ciudades, en su mayoría de Europa Occidental y Norteamérica, de las cuales hemos analizado un total de 280 actuaciones, que para un análisis evolutivo hemos agrupado en dos clases.

1. Primero, los proyectos urbanos correspondientes a la primera etapa de la transición postindustrial, que iniciaron y cumplieron la mayor parte de sus objetivos entre 1980 y 1995 y que totalizan 124 actuaciones. Coinciden con el modelo de primera generación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En un segundo grupo hemos incluido 17 ciudades que empezaron a desarrollar su proyecto urbano entre 1995 y 2005 y que suman 156 actuaciones urbanas, ya en plena etapa de globalización. Mayoritariamente avanzan hacia el modelo de segunda generación

6.2.1. Los criterios empíricos de evaluación

Diferenciamos entre las dos etapas mencionadas: la transición postindustrial, y que situamos entre 1980 y 1995, y la etapa abierta a la globalización desde 1995 a 2007.

Tabla 30: Actuaciones urbanas innovadoras en la etapa de transición postindustrial

Tipo de actuaciones	Peso relativo de cada una sobre el total (%)
Renovación morfológica	18,55
Atractivo empresarial	17,74
Infraestructuras	14,52
Turismo y ocio	11,29
Imagen y marca	6,45
Medio ambiente y sostenibilidad	5,65
Calidad de vida residencial	4,84
Cultura	4,03
Actividades de conocimiento	3,23
Nueva economía	3,23
Cooperación capital privado	3,23
Eventos	2,42
Arquitectura de marketing	2,42
Integración social	1,61
Participación	0,81
Totales	100,00

Fuente: Elaboración Propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En la fase final de ciudad postindustrial y ya en la etapa global se ha producido, como en seguida observaremos, una pérdida de peso de los objetivos estratégicos de carácter económico, cuyos resultados fueron menos efectivos de lo previsto porque siendo las políticas empresariales las determinantes dependían más del carácter emprendedor del entorno empresarial que de políticas urbanas Por eso, los gestores urbanos orientaron su acción hacia objetivos más específicos del sector público y más encaminados a la promoción urbana, a favor de los intangibles y los procesos de calidad, lo cual se aprecia al analizar la importancia de cada tipo de intervención ha experimentado.

Tabla 31: Actuaciones urbanas en la fase postindustrial-global

Tipo Actuaciones	Peso relativo (%)
Renovación morfológica	13,46
Atractivo empresarial	12,82
Imagen y marca	12,18
Infraestructuras	11,54
Medio ambiente y sostenibilidad	8,33
Calidad de vida residencial	7,69
Turismo y ocio	5,77
Arquitectura de marketing	5,13
Nueva economía	4,49
Cultura	3,85
Actividades de conocimiento	3,21
Participación	3,21
Integración social	3,21
Cooperación capital privado	3,21
Eventos	1,92
Totales	100,00

Fuente: Elaboración Propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6.2.2. Políticas urbanas e innovación en las áreas metropolitanas de Galicia

Tras la clasificación de las acciones que caracterizan a lo que podemos denominar "ciudades innovadoras", hemos procedido a aplicar dichos criterios a las cuatro ciudades que, según la hipótesis inicial, entrarían a formar parte de las nuevas áreas metropolitanas, y que, en todo caso, forman parte de las respectivas regiones funcionales urbanas. Los índices que resumen el nivel de innovación de las políticas urbanas se exponen en el siguiente cuadro.

Tabla 32: Niveles de innovación de las políticas urbanas.

	Vigo		La Coruña		Ferrol		Pontevedra	
	Índice	Porcentaje	Índice	Porcentaje	Índice	Porcentaje	Índice	Porcentaje
1ª etapa (transición postindustrial) 1980-1995	3,9	55,7	5,4	77,1	1,0	14,3	1,8	25,7
2ª etapa (transición globalización) 1995-2007	2,9	41,4	3,5	50,0	1,5	21,4	2,0	28,6

Fuente: Isocarp y elaboración propia.

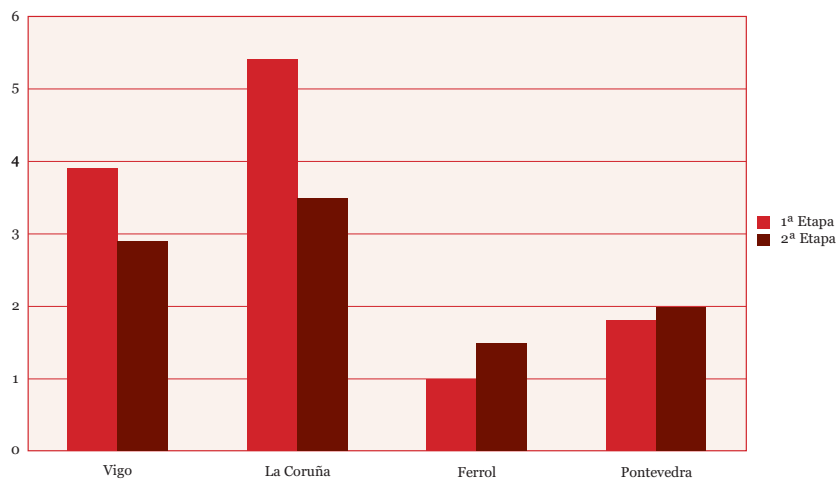
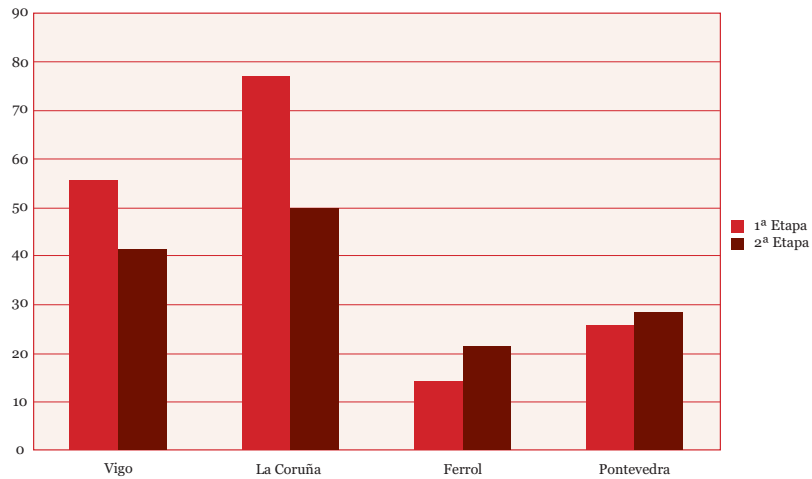


Gráfico 1: Índices de innovación de las políticas urbanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Gráfico 2: Porcentajes de innovación de las políticas urbanas.



Fuente: Isocarp y elaboración propia.

Observamos lo siguiente:

1. En la primera etapa, la que corresponde a la transición desde el final de la etapa industrial a la postindustrial, entre los años 1980 y 1995, la ciudad que acometió una política urbana más innovadora fue La Coruña, cuyo índice se sitúa en un nivel de 77,1% con respecto a la puntuación máxima. Este resultado responde a la estrategia de adaptación de la ciudad al modelo de "ciudad de servicios" (Precedo, A. 1990) que fue la estrategia de la mayoría de las ciudades en esa etapa de transición a la nueva economía terciaria. La política urbana de Vigo, más centrada en el ajuste estructural de su base productiva industrial, alcanzaron un nivel al 55%. Menos relevante fue el impulso innovador de Pontevedra (25,7%) y menor aún el de Ferrol (14,3%), que es

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la ciudad que presenta u nivel más bajo de innovación en sus políticas urbanas, lo que hace de ella la ciudad menos innovadora de las analizadas.

2. En el segundo periodo, La Coruña mantiene su primera posición en el rango de ciudades innovadoras, pero con un descenso del 27% con respecto ala etapa anterior. Esto nos indica que una vez implantado el modelo de ciudad de servicios, las políticas urbanas no avanzaron en la línea del modelo urbano postindustrial y de su apertura exterior, como en anteriores estudios habíamos constatado (Precedo, A. y otros 2007). En el caso de Vigo, la tendencia no fue tampoco muy favorable, ya que descendió un 14,3% su nivel de innovación con respecto a la etapa anterior. Por el contrario, las otras dos ciudades experimentaron un interesante avance, especialmente notorio en Ferrol que ascendió 7,1 puntos en su capacidad de innovar, debido a la puesta en marcha de algunas iniciativas importantes para el desarrollo urbano y económico del área.

3. Si comparamos la evolución de los índices entre ambos periodos, obtenemos como resultado que La Coruña, a pesar de haber alcanzado el nivel más elevado, fue la ciudad que tuvo una pérdida relativa mayor (-1,9 en índice básico y -27,1 en el calculado). Por el contrario, Vigo experimentó un descenso menor (1,9 y -14,3) debido al impulso recibido por la ciudad en ese periodo. Pero lo más destacado es que las ciudades de Pontevedra (+0,2 y +2,9) y Ferrol (+0,5 y +7,1) fueron las

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

que realizaron un mayor esfuerzo de innovación urbano, lo cual aporta un interesante punto de equilibrio y un incremento cualitativo del sistema urbano.

Tabla 33: Evolución de las políticas urbanas.

	Vigo	La Coruña	Ferrol	Pontevedra
Fase postindustrial (1980-1995)				
Renovación áreas centrales	0,3	1,0	0	0,5
Economía de servicios	0,3	1,0	0	0
Accesibilidad	0,3	0,5	0,5	0,3
Turismo y ocio	0,5	1,0	0	0,5
Calidad ambiental	0,5	0,8	0	0,2
Recursos humanos y apoyo actividad económica	1,0	0,8	0,5	0
Integración social y participación ciudadana.	1,0	0,5	0	0,5
Total	3,9	5,4	1,0	1,8
Fase global (1995-2007)				
Renovación urbana	0,5	0,2	0	0,2
Nueva economía (TIC's)	0,3	0,4	0,1	0
Marketing e imagen urbana	0,4	0,5	0,5	0,2
Intermodalidad	0,3	0,3	0,6	0,5
Sostenibilidad	0,5	0,6	0,2	0,6
Actividades de conocimiento	0,7	1,0	0,1	0
Integración social	0,2	0,5	0	0,5
Total	2,9	3,5	1,5	2,0
Diferencia A-B	- 1,0	- 1,9	+ 0,5	+ 0,2

Fuente: elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Las conclusiones que acabamos de presentar nos indicaron que las dos áreas metropolitanas han experimentado en los últimos 15 años un avance lento en su perfil de ciudades innovadoras, y que el modelo de Ciudad de Servicios aplicado a la ciudad coruñesa en la primera fase, que la más innovadora del periodo, no mantuvo el mismo ritmo. En consecuencia, ambas áreas metropolitanas precisan un impulso para posicionarse como ciudades innovadoras en el sistema urbano internacional. El análisis de los ejes o líneas estratégicas del modelo que hemos creado y aplicado, nos ayudará a detectar los déficits de innovación existentes, y, a partir de ellos, proponer estrategias de innovación.

6.2.3. La estrategia de innovación en el área metropolitano de La Coruña-Ferrol

En el caso de La Coruña el perfil de innovación urbana se adaptó aceptablemente al modelo general en la transición, destacando las siguientes actuaciones.

1. Renovación de las áreas centrales, con un nuevo frente marítimo y la utilización de espacios vacantes para parques de zona y la red de centros cívicos, que mejoran la imagen urbana y crearon nuevas centralidades en las periferias urbanas, al igual que la creación de nuevos equipamientos culturales innovadores (red de museos científicos) asociados a la construcción de interesantes piezas arquitectónicas, que en conjunto incrementaron el atractivo de la ciudad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En la línea de nuevas actividades económicas, alcanzó también una alta puntuación. Varias fueron las razones: la creación de grandes conglomeradotes empresariales; la expansión de las actividades financieras, comerciales y de servicios y la atracción de servicios avanzados.

3. El tercer eje de innovación se inscribe en el epígrafe de turismo y ocio, es decir las políticas de atracción de visitantes. Las acciones incluidas en el primer eje fueron las principales (paseo marítimo, museos y actividades y equipamiento culturales como auditorios, teatros y museos) pero también la apuesta por el primer palacio de congresos que se construyó en Galicia y por el turismo náutico y marítimo en general.

Entre los demás ejes, hay otros dos que alcanzaron una puntuación alta.

4. Las actuación orientadas a mejorar la calidad ambiental, urgidas por dos grandes catástrofes ecológicas (marea negra del Mar Egeo y desplome del vertedero de residuos) que llevó a la puesta en práctica de políticas ambientales avanzadas (planta de compostaje), el inicio de construcción de la red metropolitana de saneamiento y depuración de residuos, la creación de grandes espacios verdes (La Torre, S. Pedro, Bens) y actuaciones menores que contribuyeron a mejorar la calidad ambiental y residencial. Sin embargo, el desarrollo urbanístico y el transporte urbano siguieron pautas de baja sostenibilidad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. El quinto eje a reseñar fue el relacionado con la cualificación de los recursos humanos y las actuaciones de apoyo a las empresas. En el lado positivo se anotaron actuaciones (ciclos formativos de calidad) y se iniciaron proyectos que se terminarían en la etapa siguiente (recinto ferial, centros de investigación), pero las incluiremos aquí porque formaban parte del modelo de ciudad aplicado.

En cuanto a los déficits detectados destacan los siguientes:

1. La carencia de una red arterial y de un plan de movilidad metropolitana y en relación con ello un sistema de transporte público metropolitano

2. La ausencia de iniciativas para promover un parque tecnológico empresarial.

3. La ausencia de proyectos para crear parques empresariales y logísticos bien dimensionados.

4. La carencia de iniciativas para promover órganos de cooperación público-privado para la promoción y el desarrollo urbano desaprovechando las posibilidades que una asociación estratégica ciudad-empresa podría aportar.

5. El escaso desarrollo del sistema de participación ciudadana, en contraste con una avanzada política social y cultural.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6. La falta de un proyecto estratégico de ciudad para el área metropolitana y la inactividad de las organizaciones supramunicipales.

En cuanto a la segunda etapa (1995-2007) el impulso anterior continuó y muchas de las actuaciones iniciadas se completaron, pero el nivel de innovación se redujo, tal como los indicadores numéricos han demostrado. En todo caso los déficits superaron a los avances.

1. El único eje que alcanzó una puntuación de ajuste es el correspondiente a las actividades de conocimiento (nuevos centros de investigación, nuevas empresas tecnológicas y de nueva economía, industria cultural, entorno profesional creativo) que, como hemos visto en apartados anteriores, han adquirido una base importante para avanzar en este eje estratégico.

2. En un segundo nivel destacan las políticas sociales que en este periodo fueron altamente innovadoras, y también el esfuerzo por superar la crisis ecológica de fines de la etapa anterior con el acabado de los grandes espacios verdes anteriormente iniciados y el inicio de un programa de reurbanización de las áreas centrales.

Los déficits de innovación, a temor con los criterios utilizados pueden resumirse así:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. El atraso en la rehabilitación del centro histórico que debería haberse acometido en la etapa anterior, y que dificultó que en esta etapa la acción de rehabilitación y renovación urbana se extendiera a los barrios de la postguerra y del desarrollismo industrial. Sin embargo actuaciones posteriores aportaron un fuerte impulso a este objetivo.

2. El segundo déficit importante hace referencia a los problemas de accesibilidad metropolitana. El área se encuentra en una situación crítica de movilidad, y la política de transporte público basado en dar prioridad al ferrocarril, el metro, o el tranvía presenta un importante atraso, al igual que la peatonalización urbana, siendo imprescindible avanzar en la creación de una red integrada de transporte intermodal, un tema apenas esbozado, cuando en todas las ciudades innovadores se encuentra en avanzado estado de aplicación.

3. La política urbana sigue siendo deficitaria en los equipamientos de apoyo a la nueva economía, como el ya mencionado parque tecnológico empresarial (se ha suplido por un porque científico universitario apenas evolucionado), las plataformas logísticas y empresariales, y la falta de plataformas institucionales de cooperación público-privado. Recientemente se ha proyectado una Ciudad Tecnológica de iniciativa privada, pero no se conoce el alcance real de esta iniciativa.

4. Asimismo se advierten carencias en temas tales como un modelo turístico adaptado a las nuevas tendencias internacionales

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

del turismo urbano, la falta de estrategia de marketing urbano que optimiza las potencialidades existentes, las políticas de participación ciudadana y de gobernabilidad y la necesidad de revisar el modelo de crecimiento urbanístico del área metropolitana para avanzar en sostenibilidad.

Al comparar esta etapa con la anterior, resalta que si antes dominaban las acciones innovadoras, ahora son más numerosas las situaciones deficitarias. Cierto que están en marcha o en proyecto actuaciones significativas en el ámbito portuario (puerto exterior y renovación fachada marítima), dotación privado (áreas comerciales), cultural (Museo Estatal de Ciencia y Tecnología, Centro Internacional de la Cultura Europea) e infraestructuras (estación mdoal, red arterial, parques empresariales, ampliación del aeropuerto), pero si estas oportunidades no se integran en un modelo armónico de ciudad metropolitana para diseñar un proyecto innovador, el proceso sumatorio quedará limitado por los déficits estructurales, generando una situación de suboptimización de los recursos urbanos acumulados.

En la actualidad muchos de esos proyectos se han convertido en realidad, siendo especialmente significativo la construcción del puerto exterior que abre a la ciudad nuevos horizontes de internacionalización, de creación de empresas y empleo, y la proyección exterior de la ciudad. Desde una perspectiva reciente la ciudad está inmersa en el desarrollo de un proyecto de ciudad muy ambicioso que tiene como objetivo general posicionar La Coruña y su área metropolitana como un referente europeo en el noroeste de la península ibérica. Su referente inmediato es un estudio previo (Precedo, A. 2007) sobre la constitución y el posicionamiento

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

metropolitano, al cual se han añadido nuevos componentes. Para ello se está trabajando en diversos programas que interrelacionados constituyen el gran proyecto de ciudad del siglo XXI que se pretende.

Para terminar este apartado veremos lo ocurrido en el área urbana de Ferrol:

1. Ya hemos constatado como en la primera etapa, esta ciudad había sido la que tenía un perfil innovador más bajo. Destacaremos dos acciones la primera relacionada con la accesibilidad: la conexión con la red de autopistas y la creación de extensas bolsas de suelo empresarial y logístico. La segunda con el apoyo a la actividad económica y la cualificación de los recursos humanos, gracias al desarrollo de nuevos perfiles formativos en la universidad y la creación de un centro de innovación y diseño de apoyo a las empresas navales. Tras un arranque prometedor sus aportaciones fueron menores que las previstas.

2. En la segunda etapa, la ciudad experimentó una interesante avance en dos ejes interrelacionados (estructuras de apoyo a las empresas y accesibilidad) la construcción de un puerto exterior, el proyecto de plataformas logísticas y empresariales de apoyo la diversificación sectorial de la economía urbana, la integración del ferrocarril en el sistema de transporte urbano. Un conjunto de actuaciones que significaron un impulso para un área que urbana todavía no ha logrado efectuar el ajuste del sistema productivo local anterior a la nueva economía, resultante

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de una profunda crisis de la industria naval. También en este caso las expectativas fueron superiorees a los resultados, y la ciudad, aun cuando ha diversificado su base económica, sigue mostrando una fuerte vulnerabilidad por las fluctuaciones de la demanda en la construcción naval.Tampoco el puerto exterior logró, por el momento, afianzar sus previsiones, pero sigue siendo el principal potencial de futuro que posee la ciudad.

También se, acometieron iniciativas de marketing urbano tendentes a revalorizar el patrimonio histórico militar (candidatura a la declaración de patrimonio de la humanidad, museización, recuperación de elementos constructivos) y, al mismo tiempo, surgieron algunas ideas para mejorar la imagen urbana que compensaran la baja atractividad urbana (la marca "Ciudad de la Ilustración" es la más conocida pero su recorrido es menor de lo planteado).

Sin embargo, sin negar el valor de estos avances que, en todo caso, ayudaron a romper la inercia anterior, los déficits acumulados son numerosos en todos los ámbitos: deficiente calidad medioambiental de la ría, pérdida del patrimonio construido por falta de rehabilitación, deficiente calidad de las nuevas áreas residenciales, falta de integración puerto-ciudad y centro-periferia, baja cohesión y participación social, y otras, para las cuales la ciudad carece de la base y de la dimensión necesaria.

Pero hay una dimensión importante que debe ser resaltada: si sumamos el valor numérico de las áreas urbanas de La Coruña y Ferrol, nos encontramos con lo siguiente:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Si en la primera etapa la acción innovadora estaba prácticamente circunscrita a La Coruña; en la segunda fase la suma de las puntuaciones e ambas nos permitiría situaciones en niveles semejantes a los de la primera etapa, lo que quiere decir que la acción innovadora conjunta presenta una nueva oportunidad. Si sumáramos los avances recientes, posteriores a la fecha del análisis comprobaríamos como La Coruña está experimentando un impulso innovador muy importante que, de resultar efectivo, puede generar una de las etapas más prósperas e innovadoras de la ciudad, a lo cual la formidable expansión de Inditex no resulta ajena.

2. Si comparamos los ejes de innovación de ambas ciudades, en el periodo estudiado, comprobamos que se complementan, y su puntuación conjunta aportaría un nivel más elevado de innovación que al considerar cada una por separado.

3. Los ejes que corresponde al ámbito de la planificación y la organización espacial, fueron los más deficitarios, presentando como carencias mayores los siguientes:

    a. Planeamiento urbanístico, rehabilitación y renovación urbana y ordenación del territorio.

    b. Movilidad interurbana, accesibilidad e intermodalidad.

    c. Baja sostenibilidad, déficits de calidad ambiental y elevado

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

consumo de energía, que se manifiestan en el excesivo uso del automóvil ante las carencias del transporte público.

d. Organización metropolitana, cooperación intermunicipal, cooperación público-privada, marketing promocional estratégico, y sistemas de participación ciudadana.

e. Integración del sistema portuario metropolitano, incluyendo los puertos exteriores.

Todo ello se resume en cinco ejes estratégicos fundamentales:

1. Ordenación del territorio y urbanismo.

2. Sostenibilidad y movilidad

3. Gobernanza metropolitana.

4. Planificación y marketing estratégico.

5. Nuevo modelo puerto-ciudad.

Un programa que avala la necesidad de abordar el futuro de maneras conjunta entre las dos áreas urbanas, optimizando los importantes recursos creados, mediante la aportación de acciones planificadoras pensadas para incrementar el elevado potencial de posicionamiento como área metropolitana innovadora y competitiva que el conjunto posee. Una

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

determinación que apoya la idea de crear sobre la región funcional urbana actualuna región urbana policéntrica entendida como espacio para la planificación, la competitividad y la promoción económica.

6.2.4. La estrategia de innovación en el área metropolitana de Vigo-Pontevedra

Aplicando el mismo método de análisis a los índices estimados para las ciudades de la actual región funcional urbana de Vigo y Pontevedra, llegamos a las siguientes conclusiones.

1. Así como La Coruña se adaptó fácilmente al modelo de Ciudad de Servicios en la fase de transición a la sociedad terciaria, por ser esa la base funcional de la economía urbana anterior, en el caso de Vigo, la situación de partida era muy diferente. Los efectos de la crisis del modelo urbano industrial (entre 1973 y 1980) tuvo importantes consecuencia en uno de los sectores básicos de la economía urbano: la construcción naval y en general el sector metalúrgico. Las dificultades empresariales y los problemas del desempleo generaron una fuerte conflictividad social, a la que las autoridades locales y las empresas intentaron dar salida a través de un primer plan estratégico (2001-2003), en el que entre otros objetivos se planteaba la transformación de la economía hacia una base tecnológica y de servicios. Sin embargo, la prioridad de las políticas de empleo retrasó el avance hacia un nuevo modelo de economía urbana, lo cual tampoco era fácil de lograr.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Por ese el interés en otras actuaciones quedó postergado. De todos modos, la ciudad evolucionó muy favorablemente desde el punto de vista de la dinámica económica gracias a una acertada reconversión tecnológica de las empresas de construcción naval y al auge de la industria del automóvil que culminó con la creación de un cluster de automoción y la formación de un gran aglomerado industrial y logístico en torno a este sector. El área metropolitana de Vigo constituye el principal polo de la industria de la automoción de España, no solo por la fabricación y montaje de vehículo, sino también por la cooperación empresarial en la investigación y el desarrollo tecnológico, lo que ha atraído nuevos clientes: De este modo, la economía urbana, y la ciudad en su conjunto, experimentaron un período intenso de expansión, e indirectamente se produjo un importante crecimiento del sector terciario que contribuyó a una diversificación de la base económica. En síntesis, los principales ejes de innovación fueron los siguientes:

a. La cualificación de los recursos humanos y las actividades de apoyo a la actividad económica. Cabe mencionar que en el estudio que sirvió de base a la creación del parque tecnológico de Galicia, Vigo era, según los informes técnicos, la ciudad que reunía mejores condiciones de localización, pero una decisión política inadecuada lo instaló en Ourense. En la siguiente etapa se recuperaría la iniciativa, pero con un contenido distinto al modelo. También fue la primera ciudad gallega que elaboró un

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

plan estratégico de ajuste, y de su mano se fortaleció la cooperación entre los empresarios y los dirigentes políticos y sociales, creándose una agencia para la gestión del plan (Fundación ProVigo) y la promoción de la ciudad. Tampoco llegó a funcionar como era de esperar y el plan se quedó en un estudio estratégico de la ciudad. Asimismo se creó la primera Escuela de Negocios de Galicia (Caixanova) y la Zona Franca, uno de los motores de la ciudad colaboró con otras entidades, entre ellas la universidad, para la mejora de la formación de recursos humanos, llegando a constituirse en una agencia metropolitana de desarrollo local. La especialización de la naciente Universidad en estudios relacionados con los sectores productivos fue otro factor positivo. Evidentemente, todos estos avances constituían un nuevo soporte para adaptar la ciudad al nuevo modelo económico y para una estrategia de desarrollo innovadora y ajustada a todos los requisitos del modelo. Por unas u otras razones, no todos los resortes alcanzaron los objetivos previstos, mientras la dirección de la ciudad no lograba ejercer una acción de cohesión, lo cual le restó eficacia. Pero el perfil de Vigo como centro económico innovador y emprendedor quedó bien asentado, convirtiéndose en un polo tecnológico de función industrial predominante y con una fuerte internacionalización empresarial, que insertó a la ciudad en los circuitos globales. A estos efectos debe mencionarse el éxito de la ciudad como sede de ferias internacionales relacionadas con las actividades

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

pesqueras, lo cual acrecentó el papel de Vigo como centro de negocios destacado entre las ciudades españolas.

b. Un segundo eje de innovación en la política urbana fue el relacionado con la organización de la participación ciudadana, indispensable para una acción estrategia innovadora. Incluimos aquí el reforzamiento de la cooperación público-privada para la promoción de la ciudad como una parte más de un modelo participativo. Finalmente se constituyó la mancomunidad intermunicipal del área metropolitana, lo cual –independientemente de su eficacia- fue una iniciativa orientada en la línea de las ciudades innovadoras, que daría lugar a una propuesta de creación de un área metropolitana como ente local.

c. Otros ejes innovadores estuvieron marcados por el inicio de proyectos que darían resultados en la etapa siguiente, y que se concretan en dos líneas: la mejora de la calidad ambiental urbana en el frente marítimo y la creación de rehabilitación de contenedores culturales (teatro y centros culturales).

   En el resto de los ejes los políticas fueron continuistas (ampliación del puerto) o de escasa dimensión (terciarización), aunque la internacionalización de la economía pesquera y la automoción supuso una apertura del sistema productivo. Sin embargo en todos los ejes

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

relacionados con el urbanismo y diseño urbano, la ordenación territorial, la gestión ambiental y cultural la ciudad se alejó de las tendencias innovadoras, salvo brotes momentáneos y poco significativos.

2. En la segunda etapa (1995-2007), una vez que la economía urbana consolidó su fortaleza, el perfil innovador de la ciudad se acrecentó pero con una puntualización: los avances se realizaron más en la línea del modelo anterior, que en la aplicación del nuevo, llevándose a cabo la mayoría de las acciones proyectadas o iniciadas antes. Lo más destacado fue su consolidación como centros internación de negocios en el sector pesquero y la creación de un entorno fuertemente competitivo en el sector de automoción y la construcción naval. La puesta en marcha de una gran plataforma logística eurorregional es otro de los proyectos a destacar: pero su prolongada gestión hizo que este proyecto siga estancado, privando a la ciudad y su área metropolitana de un factor importante de competitividad industrial.

    a. Las actividades de conocimiento, y la cultura. Una vez superado el ajuste industrial y en el marco de una etapa de fuerte crecimiento y desarrollo de la economía urbana (automoción, industria pesquera y construcción naval) las políticas se orientaron así: la potenciación de la capacidad investigadora aplicada a los sectores básicos, la creación de un centro de investigación tecnológica en el Campus universitario, o lo que es lo mismo, un parque científico-

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

tecnológico pero con un perfil más empresarial que académico; y el proyecto para crear la Ciudad del Mar, es decir un polo de investigación que englobe todos los centros de este tipo existentes en Galicia y que haría de él un polo tecnológico de ámbito nacional. Recientemente ha sido incluido entre los campus de excelencia internacional. pero que de momento no es más que un proyecto. También se puede incluir aquí la constitución de "clusters" de conocimiento en sectores como la automoción, la pesca, el granito e incluso el textil, el cual había tenido esperanzados inicios pero no fructificaron como se esperaba. En este momento se ha gestado una nueva plataforma formada por la unión de algunas de las citadas, para promover un clúster de industria aeronáutica, lo cual constituye un eje de futuro de enorme interés. Todo este conjunto de acciones, más nuevos equipamientos culturales, aportaron una base sólida para constituir un polo de conocimiento a partir de los sectores productivos clásicos. Pero tampoco todas las iniciativas obtuvieron el mismo resultado, como suele ocurrir.

b. Un segundo eje innovador se puede establecer en torno a la renovación urbana. La ciudad necesitaba cambiar su imagen de ciudad industrial por el de ciudad innovadora, como muchas otras hicieron. La actuación más significativa fue el proyecto de abrir la ciudad al mar, siguiendo el modelo de los waterfront surgido en la etapa transicional anterior. Se creó un nuevo frente portuario en el centro de la ciudad,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

acompañado de nuevos equipamientos (comercio, ocio y turismo), lo cual había de fructificar posteriormente en la consolidación del puerto como la principal escala de cruceros de la fachada atlántica española. Esta actuación se completó con la reurbanización de la trama viaria en el área central, con un avance muy significativo en la peatonalización del centro. Todo ello se acompañó de la rehabilitación de edificios históricos para nuevos usos (museos, centros culturales, salas de exposiciones) o construcción de otros nuevos (palacio de congresos). Aunque ninguna de las actuaciones de renovación morfológica tuvo la dimensión de las que otras ciudades acometieron en ese periodo, en conjunto contribuyeron a mejorar notablemente la calidad y la imagen urbana. Sin embargo, el retraso en la rehabilitación de barrios degradados, incluidos el centro histórico, y la mala gestión urbanística neutralizaron el alcance de las anteriores.

c. El tercer eje fue el relacionado con la sostenibilidad. Ya hemos mencionado las operaciones de peatonalización y la mejora ambiental de las zonas verdes, con pequeñas ampliaciones, también la mejora de la calidad residencial en áreas centrales y en algunos barrios, más pequeños retoques de recuperación del litoral, y la idea interesante de crear un sistema perimetral de parques forestales, para valorizar la enorme belleza paisajística del emplazamiento urbano, pero ni desarrollaron su potencialidad ni las actuaciones

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

fueron más allá del inicio. Más importante fue la mejora del saneamiento en el área metropolitana, para lo cual se realizaron importantes inversiones pero la construcción de depuradoras mal dimensionadas en la cuenca del río Louro y en Vigo) prolongaron el grave déficit ambiental, ya que no funcionaron o quedaron obsoletas poco después de ponerse en funcionamiento. Hoy constituye uno de los mayores problemas del área metropolitana.

3. En cuanto a otros déficits, además de los señalados, se pueden destacar los siguientes:

   a. La necesidad de constituir un ente metropolitano eficaz y ágil (hubo un primer proyecto fallido) para encauzar el crecimiento expansivo del área metropolitana. En el año 2012 se creó la figura del área metropolitana como ente administrativo local, el cual está iniciando su andadura legal aquejado por los problemas políticos que este tipo de modelo lleva asociados, como más adelante podremos comprobar.

   b. Un impulso a la ordenación territorial para regenerar los usos actuales y reorientarlos a un modelo de desarrollo urbano sostenible (usos del litoral, tratamiento de residuos, protección de usos, equipamientos metropolitanos, etc.)

   c. Optimizar el potencial logrado en la cooperación público-

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

privada, para avanzar en un proyecto consensuado de ciudad metropolitana, recuperando el sistema participativo que anteriormente logró organizar, y para la promoción exterior de las oportunidades que la actual área metropolitano ofrece.

d. Completar la red arterial con un sistema de transporte intermodal, dando preferencia al ferrocarril, al metro o tranvía sobre el automóvil.

e. Aunque a nivel general el turismo urbano perdió interés en la segunda fase, en parte por haber sido el principal logro del modelo anterior en la mayoría de las ciudades, en Vigo sigue siendo una opción preferencial por las ventajas naturales que ofrece el entorno metropolitano (Parque Nacional de las Islas Atlánticas, litoral de la ría, emplazamientos singulares, etc.) así como el auge que ha adquirido el turismo náutico y de cruceros.

Son ejes de deficitarios muy semejantes a los que hemos identificado en el área metropolitana de La Coruña, siendo tres de ellos comunes:

1. Los déficits en ordenación territorial, en el planeamiento urbanístico y en la renovación y rehabilitación urbana.
2. La sostenibilidad ambiental y la mejora del medioambiente.
3. La movilidad urbana y accesibilidad e intermodal.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Pero en el área metropolitana de Vigo el nivel del problema es mucho mayor. Hay un cuarto eje, el de la gobernanza participativa, que aun siendo también común, encuentra en el área metropolitana de Vigo el apoyo de un entorno más innovador, debido a la temprana institucionalización de la asociación estratégica empresa-ciudad y a los movimientos habidos para la creación de un gobierno metropolitano.

En todo caso, lo cierto es que en el caso de Vigo detectamos, como acabamos de decir, un entorno más emprendedor, tanto en la acción de las empresas como en la cooperación de otros colectivos. Con todo, el liderazgo urbano sigue presentando un déficit significativo, como todos los planes y estudios estratégicos han señalado.

Más limitado es el grado de innovación del área urbana de Pontevedra, aunque naturalmente su reducida dimensión y la debilidad del sistema productivo local, dificultan posicionarse en este nivel. No obstante deben añadirse algunos avances que llevaron consigo acciones innovadoras. Son estas:

- La mejoría de la sostenibilidad urbana asociada a la amplia política de peatonalización y renovación.
- La preeminencia del uso público en el diseño urbano, y la creación de un centro intermodal (ferrocarril, autobuses, taxis) que contrasta con el déficit del transporte público.
- La promoción de actividades de turismo y ocio, la creación de nuevos productos (enoturismo, y talasoterapia) y la potenciaron los tradicionales (turismo de litoral).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- A ellas podríamos añadir la ejemplar rehabilitación del centro histórico, pero en la puntuación se contrarresta con la deficiente situación de la periferia urbana, de los barrios interiores y el frente marítimo-fluvial. Por esa razón la elevada puntuación alcanzada en la primera etapa se redujo en la segunda.

Pero, indudablemente, estas actuaciones estuvieron enfocadas bajo una óptica preferentemente arquitectónica y urbanística de la Ciudad Central, mientras en el área urbana se ha producido un grave deterioro ambiental y paisajístico, un crecimiento urbano desordenado, una destrucción sistemática de recursos no renovables en el borde litoral, que unidos al atraso de la periferia rural y el desorden constructivo general, constituye un conjunto de patologías territoriales que no aportan valor añadido a la asociación entre las dos áreas urbanas de Vigo y Pontevedra, sino que contribuye a incrementar el déficit territorial y de sostenibilidad. Tampoco el tejido empresarial y los sectores innovadores han adquirido dimensionamiento significativo.

En conclusión, la integración de las dos ciudades y sus respectivas áreas urbanas, no significaría un incremento determinante en la competitividad, a no ser en los relacionados con la diversificación de la base funcional urbana, la consolidación de un sector turístico innovador y la mejora de la calidad de vida urbana. Efectivamente la suma del potencial innovador del área de Pontevedra y la del área metropolitana de Vigo en ambas etapas alcanza la mayor puntuación de las dos regiones urbanas. Evidentemente, las condiciones naturales, como la excepcionalidad del paisaje, el confort climático, la gastronomía, las rías como campo de actividades marítimas,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

presentan un balance muy positivo. A ello podría añadirse la existencia de un ente promocional supramunicipal (Patronato de Turismo Rías Baixas), la imagen de marca que tiene el litoral en el mercado vacacional, y las posibilidades de los puntos de acceso al turismo, como la terminal de cruceros de Vigo, o el aeropuerto de Porto y el de Vigo.

Según se deduce de este análisis parcial, que habrá que completar con los otros, para hacer un diagnostico general, el de turismo y ocio sería el eje más beneficiado por la creación de un ente metropolitano para toda la región urbana. Pero para que esta idea pudiera convertirse en realidad sería necesario programar otros objetivos importantes que son requisito indispensable para el desarrollo sostenible de una futura región urbana y para asegurar su competitividad. Son estos:

1. La planificación de un sistema de transporte intermodal en la región urbana, conectando las autopistas, el ferrocarril de cercanías, los ferries, el aeropuerto, los puertos de acceso al territorio, y las líneas de autobuses, con el nuevo eje ferroviario de altas prestaciones para aportar accesibilidad a todo el territorio.

2. La elaboración de un plan de ordenación territorial bajo los principios del desarrollo sostenible y del respeto al patrimonio paisajístico y cultural, y un modelo de crecimiento residencial y de plataformas empresariales estrechamente vinculados al sistema intermodal.

3. Una gestión medioambiental integrada y ecológica, que logre corregir las graves situaciones actuales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. Una estrategia turística integral adoptando los productos turísticos a las nuevas tendencias, con el fin de avanzar en calidad, en innovación y en imagen, lo cual redundaría en la desestacionalización y diversificación de producto.

5. La complementariedad entre los modelo de desarrollo urbano y territorial: el sistema metropolitano internacional del área metropolitano de Vigo y el sistema de desarrollo endógeno de calidad del área de Pontevedra. Son dos modelos cuya conjunción aportaría sinergias a ambas áreas.

6. La creación de un sistema logístico asociado a los puertos de Vigo, Marín y Vilagarcía, con un ente de gestión coordinada o unificado, incrementaría el potencial de competitividad en el sistema portuario internacional. Naturalmente esta acción tendría que ir estrechamente unida a los ejes 1 y 2, es decir al sistema de movilidad y a la ordenación del territorio.

No cabe duda que estos enunciados ya dejan entrever el gran potencial metropolitano que adquiriría la región funcional urbana Vigo-Pontevedra, si la planificación y la promoción conjunta lograsen crear un gran espacio metropolitano. Por sus dimensiones y potencialidades sería uno de los polos urbanos europeos. Pero para ello hace falta una acción fuertemente coordinada y crear un entorno social de cooperación entre ambas ciudades que actualmente no existe, siendo esta barrera social y psicológica, además de las cuantiosas inversiones necesarias, los principales obstáculos para poner en marcha un área metropolitana sobre la región urbana actual.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Pero en conjunto hay un hecho estructural que conviene tener en cuenta: cada una de las dos áreas urbanas tiene un modelo de desarrollo diferente: en el área metropolitana de Vigo y por extensión su área funcional, es un modelo internacional de base industrial-terciaria exportadora, mientras que en el área funcional de Pontevedra se trata de un modelo de desarrollo endógeno evolucionado construido sobre la base de los recursos naturales (mar, vino, turismo). Esto confiere a cada área una autonomía funcional que se une en cada caso a un fuerte sentido de pertenencia que actúa como factor de desencuentro. Además, las complementariedades no constituyen factores aglutinadores generadores de intereses comunes. Es por todo ello que la creación de un área metropolitana Vigo-Pontevedra, se presenta como un proyecto de futuro. Y un reto deseable, pero antes han de darse avances preparatorios no fáciles de gestionar.

Además, la creación de un nuevo ente metropolitano de este tipo, entre cuyas finalidades estaría la panificación territorial, económica y social, a si como el marketing estratégico, entraría directamente en conflicto con la estructura provincial existente, ya que la propia Diputación asume estos objetivos, y la enorme extensión de la región urbana se solaparía con el mapa provincial, ya que-salvo el sector nororiental interior- serían coincidentes. Es una reflexión que debe tenerse en cuenta a propósito del supuesto de creación de un área metropolitana en las Rías Baixas de Pontevedra.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6.3. La evaluación del nivel de innovación del sistema metropolitano de Galicia

Para finalizar este capítulo destinado a evaluar el perfil innovador de las áreas metropolitanas a partir del análisis de sus políticas urbanas, hemos construido una matriz a partir de los indicadores anteriores. Adoptamos como criterio de discriminación el valor medio de las puntuaciones totales de cada eje o línea seleccionadas para la comparativa Aquellas líneas que superen la media ($\bar{x}$=0,15) las consideramos como preferentes, y las que no la alcancen como deficitarias.

6.3.1. El retroceso del impulso innovador inicial

El impulso innovador de las políticas urbanas emprendidas en la primera etapa fue mayor que en la segunda (1,26 y 0,89 respectivamente) lo que quiere decir que las políticas urbanas de la segunda etapa tuvieron un carácter continuista, porque el ritmo de adaptación a los objetivos teóricos fue lento y las acciones reducidas. Por eso, probablemente la segunda etapa tuvo un carácter continuista con el fin de terminar y completar las acciones iniciadas. Pero si tenemos en cuenta que en la primera superó la media en cuatro ejes, y en la segunda solamente en tres, hemos de deducir que tras el impulso recibido por el efecto reactivador de las respectivas crisis urbanas (desindustrialización en Vigo y Ferrol y desinstitucionalización en La Coruña y Pontevedra) se pasó a una etapa de mayor inercia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 34: Evolución de las políticas urbanas innovadoras.

	Índice medio	Nº de ejes > $\bar{x}$	Desviación positiva			
			$\bar{x}$	Media general	$\bar{x}$	Media parcial
Fase I (1980/95)	1,26	4	0,15	0,40	0,18	0,32
Fase II (1995/07)	0,89	3	0,15	0,07	0,12	0,12

Fuente: Elaboración propia.

Efectivamente si sumamos los valores por exceso de la media general, y sea las desviaciones totales, y hacemos lo mismo en cada periodo en relación con las medias parciales (las del periodo), observamos que en ambos casos la suma de las desviaciones positivas (0,40 y 0,32) fueron bastantes mayores en la primera etapa (0,40 y 0,32) que en la segunda (0,7 y 0,12). Esto quiere decir que las ciudades adoptaron un perfil más innovador en la primera etapa que en la segunda, y si en aquella se produjo un ajuste al modelo, en la segunda se perdió gran parte del impulso. Probablemente esto demuestre una falta de respuesta de los decisores urbanos a los cambios que la globalización estaba generando. Se puede concluir afirmando que en los primeros años del siglo XXI, las áreas metropolitanas de Galicia perdieron el perfil innovador anterior. Este retraso, por falta de respuesta a tiempo, significó seguramente una pérdida de oportunidades, y desde luego de competitividad, porque otras ciudades cercanas asumieron pautas inversas (Gijón, Oviedo, Bilbao, San Sebastián, Pamplona, Logroño) en el Norte de España y Porto en el norte de Portugal. Por tanto, es precisa una nueva orientación estratégica de las innovaciones urbanas con una acción selectiva de la política regional.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6.3.2. Los ejes preferenciales

Incluiremos bajo este epígrafe los ejes estratégicos de actuación, de los incluidos en el modelo, que obtuvieron mayor puntuación relativa, ordenados según el orden descendente de la desviación positiva a la media general.

1. **Las políticas de accesibilidad** (D = 0,20) Las acciones realizadas estuvieron encaminadas a facilitar el acceso a los centros de las ciudades (autovías de acceso, aparcamientos centrales), a la conexión de la red viaria urbana con el exterior (autopistas y autovías de conexión). Sin embargo, esta priorización del automóvil, al ir acompañada de una marginación del transporte público por ferrocarril (metro, tranvía, tren), daría lugar a un sistema de movilidad con fuertes efectos negativos en otros vectores, como calidad ambiental, sostenibilidad, intermodalidad. En consecuencia **el impulso inicial**, que continuó en la segunda fase, **no evolucionó adecuadamente, retardando la continuidad de la innovación y generando un modelo de crisis de accesibilidad, justamente lo que se quería evitar.**

2. **La promoción de las actividades de turismo y ocio** tuvo también una posición preferente (D = +10). También las ciudades metropolitanas gallegas pusieron en marcha iniciativas para la atracción de visitantes, unas en la primera etapa (La Coruña y Pontevedra) y otras en la segunda (Vigo y Ferrol). Esta acción

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

estuvo asociada a la rehabilitación de los centros históricos (Pontevedra) y a la renovación urbana y la construcción de grandes equipamientos especializados (La Coruña) en el la primera fase, mientras que en la segunda se ensayó el modelo de eventos (Vigo, Ferrol y La Coruña), pero de reducido alcance en todos los casos. Ya hemos dicho que **es necesario aportar un impulso innovador a las estrategias de turismo urbano en Galicia acordes con las nuevas tendencias internacionales.**

3. El siguiente eje corresponde a **las políticas sociales**, tanto en la primera fase (D = +0,07) como en la segunda (D = +0,03). También en este caso el impulso fue mayor en el periodo inicial, cuando se iniciaron estrategias de cooperación público-privada (en Vigo) y de participación ciudadana (en Pontevedra y Vigo), o políticas de integración social (La Coruña). Cabe incluir aquí las iniciativas de modernización de la gobernabilidad metropolitana (en Vigo primero y en La Coruña después). Con todo, **el retroceso en el componente participativo y de cooperación social puede significar una pérdida de cohesión social, del sentido comunitario y de la identidad urbana (autoidentificación) lo cual constituiría un déficit que es necesario recupera para avanzar en la construcción de un nuevo modelo urbano.**

4. El cuarto eje es el relacionado con **la sociedad del conocimiento** (D = +0,07), el único vector realmente innovador de la segunda etapa, es decir la de la globalización inicial. Efectivamente ha habido un auge de la industria cultural (en La Coruña y Vigo), de los centros

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

tecnológicos y de investigación (en Vigo y La Coruña) o en los de diseño e innovación (en La Coruña y Ferrol), más los certámenes relacionados con estos ámbitos. Todo ello ha creado **una masa crítica de creatividad que constituye una de las principales fortalezas y una importante oportunidad estratégica,** particularmente en La Coruña, como hemos constatado.

5. En el quinto lugar se agrupan tres ejes que sin haber adquirido el desarrollo de los anteriores han alcanzado un nivel medio (D = 0). Son los siguientes: renovación de las áreas centrales, sostenibilidad y políticas social.

    a. La **renovación y rehabilitación de las áreas centrales** se inició al comienzo de la primera etapa en todas las ciudades, pero en la única que alcanzó un grado de evolución notable fue en Pontevedra. En las otras ciudades, **las políticas desarrollistas y especulativas tuvieron prioridad, hasta que el fuerte deterioro físico, social y ambiental obligó a retomarlas** (en La Coruña antes y en Vigo recientemente).

    b. Tampoco la sostenibilidad tuvo el impulso necesario, por su incompatibilidad con el desarrollismo especulativo, y apenas había realizaciones terminadas de interés en la primera decada del S. XXI, tanto en la protección del medio ambiente urbano, la ampliación y mejora de las zonas verdes, la peatonalización y humanización de los centros y subcentros o la calidad ecológica de las nuevas áreas residenciales. **Todo un conjunto de carencias que denotaban la ausencia**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de un urbanismo de calidad. Menos mal que en los últimos años. Aprovechando políticas reurbanizadoras promovidas desde los gobiernos, las ciudades vieron tarsnformadas sus calles y plazas centrales, siendo el caso de Vigo el que ofrece un balance más importante. Claro que esto ocurría cuando la crisis estaba generando graves situaciones en el mercado laboral y en el sistema productivo, de tal manera que la aplicación de políticas equivocadas de reurbanización se centraron en objetivos que serían muy adecuados para la etapa anterior pero que resultaban ineficientes e inapropiados en una etapa de crisis.

c. Algo parecido ocurre en la **política social**, pues se avanzó en la segunda etapa en políticas innovadoras o convencionales en los campos de la seguridad ciudadana y la integración social, para luchar contra los crecientes problemas de conflictividad, exclusión, marginalidad, paro, delincuencia y criminalidad. En cambio retrocedieron las políticas de participación ciudadana, asociacionismo y cooperación público privada, que en la primera etapa habían recibido un importante impulso (principalmente en Vigo).Como cabría esperar, una vez instalada la dinámica urbana en uina situación de crisis del mercado laboral, las políticas urbanas se reorientaron hacia la provisión de emplo y la atención a las crecientes demandas sociales, pero ni sus competencias son eficaces para corregir estos problemas ni sus medios suficientes. Con todo la orientaciuón a las inversiones

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

sociales de tipo básico supusieron un aporte decisisivo para paliar la dificil situación, aunque las tasas de paro de las ciudades gallegas, con ser importantes, fueron menores a las de otras muchas ciudades españolas, destacando con valores más altos las ciudades industriales de Ferrol y Vigo, donde la crisis del sector naval volvió a aflorar de nuevo en el panorama sombrio de la economía urbana.

Estamos ante tres vectores: renovación y rehabilitación urbana, sostenibilidad y calidad ambiental, y políticas sociales y de participación ciudadana que son básicos en el diagnóstico de toda política urbana moderna. En un reciente estudio sobre las políticas urbanas (Seisdedos, G. 2007) se preestablecía que los cinco principales problemas urbanos eran la sostenibilidad, la integración social, la democracia participativa, la competitividad y el urbanismo. Cuatro de ellos han alcanzado la puntuación media, pero en retroceso, lo cual nos pudiera hacer pensar que **la política municipal de las cuatro ciudades consideradas** (se podría seguramente hacer extensiva a las demás con alguna excepción) **necesita recibir un mayor impulso en las estrategias que constituyen su ámbito específico de actuación.**

6.3.3. Los ejes deficitarios

La aplicación de la misma metodología, pero en orden inverso, nos permitió clasificar los ejes del modelo estratégico general, según el nivel deficitario que presente.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. **El mayor déficit de innovación urbana, corresponde a la calidad ambiental**. Estamos ante tres vectores: renovación y rehabilitación urbana, sostenibilidad y calidad ambiental, y políticas sociales y de participación ciudadana que son básicos en el diagnóstico de toda política urbana moderna. En un reciente estudio sobre las políticas urbanas (Seisdedos, G. 2007) se preestablecía que los cinco principales problemas urbanos eran la sostenibilidad, la integración social, la democracia participativa, la competitividad y el urbanismo. Cuatro de ellos han alcanzado la puntuación media, pero en retroceso, lo cual nos pudiera hacer pensar que la política municipal de las cuatro ciudades consideradas (se podría seguramente hacer extensiva a las demás con alguna excepción) necesita recibir un mayor impulso en las estrategias que constituyen su ámbito específico de actuación.

2. **En un segundo nivel deficitario se agrupan políticas asociadas a la competitividad exterior**: las políticas de imagen y marketing urbano (-0,09) y las relacionadas con la adaptación del sistema productivo a la nueva economía (-0,09) y la economía terciaria (-0,05). Lógicamente, el desarrollo del terciario empresarial y los servicios avanzados tienden a concentrarse en las grandes metrópolis financieras y económicas, de ahí que la adaptación de las ciudades metropolitanas intermedias resulta siempre más dificultosa. El avance positivo de las actividades de conocimiento pueden constituir un apoyo. Además el

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

modelo económico y empresarial del área metropolitana de La Coruña ha experimentado interesantes avances, como hemos constatado, tanto que se ha ido configurando en los últimos tiempos como el principal centro de servicios y de actividades de conocimiento y nueva economía de Galicia, del mismo modo que el área metropolitana de Vigo ha avanzado en los desarrollos tecnológicos. Dos perfiles diferenciado de cuya complementariedad pueden obtenerse grandes ventajas para la competitividad regional. **Se requiere una selección espacial de las iniciativas y de las inversiones, adaptándolas a los perfiles actuales, para evitar redundancias y duplicaciones que repercutirían negativamente en la eficiencia del sistema urbano.** Es esta una cuestión de suma importancia estratégica. De todos modos, en los cuatro casos estudiados es notorio la carencia de una estructura logística adecuada y bien dimensionada. Y esto, teniendo en cuenta el papel de ciudades-puerto en Europa y de las grandes inversiones realizadas en las infraestructuras portuarias (particularmente los puertos exteriores próximos de La Coruña y Ferrol) requiere una actuación estratégica ágil y una dotación logística necesaria, porque su carencia anularía el potencial de competitividad (Nos referimos a temas tales como suelo empresarial, plataformas logísticas, accesibilidad ferroviaria para pasajeros y mercancías, aeropuertos de negocios, servicios logísticos marítimos, etc.)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Viene ahora, en un puesto también deficitario el eje de recursos humanos y de apoyo a las empresas. Su posición es semejante a los anteriores (D = -0,4), y está directamente relacionado con las carencias existentes en las acciones del grupo anterior. Se trata de un eje procedente del primer periodo, en el cual el ajuste postindustrial requería un esfuerzo en formación para facilitar la adaptación. De hecho fue entonces cuando adquirieron peso en el modelo, por cuanto en la segunda fase se integró en el eje de nueva economía. El despegue universitario de las ciudades, los centros de investigación aplicada, los parques tecnológicos (en Vigo) y las escuelas de negocios, constituyen el núcleo más importante. Un núcleo que tuvo continuidad con los parques científicos y que, conjuntamente con otros vectores, acusa el fuerte déficit de suelo empresarial.

4. Queda por último el eje menos deficitario de este grupo, pero no por eso el más avanzado, que corresponde al que hemos denominado intermodalidad (D = 0,1) que, en realidad, hace referencia al sistema general de transporte, relacionándose por ello con la accesibilidad, pero desde la perspectiva de la integración de las diferentes redes de transporte en un sistema intermodal. Un tema que sigue presentando grandes retos, que son también déficits y que se pueden concretar en dos: la construcción de plataformas intermodales centrales en cada ciudad y la creación de redes ferroviarias metropolitanas utilizando las instalaciones actuales a las de nueva creación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

> Parece que la próxima instalación del AVE dará un impulso definitivo, pero no basta, sino que debe completarse con **la creación de redes metropolitanas de intermodalidad, en el contexto del nuevo planeamiento urbanístico y territorial. Es uno de los temas en las que las áreas metropolitanas gallegas están más atrasadas comparativamente, tanto en relación con las ciudades españolas de su tamaño. Estamos por ello ante un déficit que de no corregirse podría convertirse en una amenaza y en una pérdida de competitividad.**

Después de todo lo expuesto, podemos afirmar que en Galicia las políticas urbanas en las ciudades que podrían entrar a constituir las áreas metropolitanas necesitan recuperar el impulso anterior para ser competitivas en el contexto urbano español y europeo. Y si antes veíamos que el factor internacionalización, que depende preferentemente de las empresas, constituía una fortaleza del sistema metropolitano, ahora hemos de concluir diciendo que **las políticas urbanas, por su inercia y convencionalismo, constituyen una debilidad del sistema**. No obstante existen fortalezas y oportunidades, para posicionarse con ventajas en el nuevo entorno urbano competitivo.

No cabe duda que, ante la necesidad de acortar plazos, incrementar inversiones y profesionalizar y agilizar la gestión de las ciudades, los actuales gobiernos municipales, afectados por la grave crisis, no se encuentran en las condiciones óptimas para superar el atraso acumulado. Esto nos conduce a pensar en la conveniencia de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

buscar nuevas fórmulas de cooperación público-privada y crear nuevos órganos supramunicipales de gestión para atraer inversiones. Y una acción de este tipo no puede realizarse actuando en las ciudades de manera individualizada. Estamos ante una de las competencias que podrían asumir las agencias metropolitanas: la coordinación de las políticas urbanas en las ciudades y municipios que conforman las actuales regiones funcionales urbanas. No es posible pensar en avanzar en innovación actuando cada ciudad por separado, siendo preciso generar economías de escala que permitan racionalizar las inversiones, mejorar la eficiencia y avanzar en la gestión. Las grandes áreas metropolitanas, dotadas de masa crítica adecuada, pueden aportar una escala estratégica para avanzar en innovación y, como hemos dicho al principio de esta capitulo, para ganar en calidad competitividad en el sistema de ciudades actual. Es más, la propia metropolización de las áreas funcionales urbanas pasa a ser una opción estratégica de competitividad (Precedo, A. Míguez, A. 2008) particularmente para las áreas metropolitanas intermedias, como Vigo y La Coruña que, como comprobaremos en el siguiente capítulo, necesitan ganar en masa crítica, aumentando la escala urbana.

6.3.4. La estrategia final de innovación de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo

Como síntesis de los análisis precedentes, y a partir de ellos, hemos elaborado la estrategia de innovación, empezando por un breve diagnostico inicial:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Tanto al área metropolitana de Vigo como la de La Coruña, hay que situarlas entre las ciudades que iniciaron un proceso de innovación adaptado al modelo de primera generación pero, por distintas y variadas razones, ambas retrasaron algunas actuaciones, bien por cambio de prioridades, o por diferencia en el modo de enfocar el desarrollo urbano; pero, en muchos casos el propio dinamismo de la política regional y el carácter innovador del sistema empresarial han terminado por reconducir el modelo hacia nuevos escenarios competitivos que, en algunos casos, superan las expectativas de internacionalización que unas áreas metropolitanas de este tamaño podrían haberse planteado en la transición postindustrial.

2. Naturalmente, el retraso en la planificación urbanística y la ordenación territorial en el ámbito metropolitano, así en las acciones relacionadas con el transporte y la intermodalidad, hace de estos temas ejes estratégicos que, de nuevo, es preciso reintentar.

Tras este diagnóstico inicial de situación, podemos preguntarnos ahora **¿Qué políticas deben llevarse a cabo desde las instituciones para avanzar en el actual modelo de desarrollo urbano?**

La respuesta la daremos a partir de la comparación efectuada entre la evolución de las políticas urbanas de las áreas metropolitanas de Galicia y las del modelo de las ciudades internacionales innovadoras. En

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

primer lugar, y con una visión conjunta, podemos seleccionar las grandes líneas directrices que deberían seguir las políticas estratégicas en el nuevo contexto de primera crisis de la globalización. Son básicamente cinco:

1. **Determinar nuevos parámetros de atractividad, pensados desde la perspectiva de los ciudadanos** y no sólo desde un marco de competencia entre ciudades. A estos efectos hacemos nuestra la afirmación de que ninguna ciudad puede ser atractiva en el sistema internacional de ciudades, si no lo es también, para sus ciudadanos, es decir que el modelo de internacionalización e innovación debe de ir acompañado de un modelo de habitabilidad; que se puede identificar con calidad de vida.

2. **Sustituir el crecimiento metropolitano fragmentado**, resultado de políticas y estrategias locales o individuales, por una acción que requiere la cooperación entre los distintos municipios, entre estos y las instituciones, y entre las instituciones entre si, **para lograr un proyecto de ciudad metropolitana común**, lo cual en si mismo constituiría el más importante principio de innovación en relación con la situación actual, ya que permitiría obtener interesantes economías de escala e incrementar el capital social.

3. **Definir la especialización de cada una de las áreas metropolitanas a partir de los potenciales acumulados y de**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

las ventajas diferenciales identificativas:

a. **Vigo: complejo mar-tecnología-automoción-turismo.**

b. **La Coruña: complejo nueva economía-conocimiento-cultura-ocio**.

4. **Completar los ejes iniciados del modelo innovador de primera generación, priorizando los objetivos en función de las especializaciones.**

5. **Añadir valor a los recursos acumulados**, siguiendo los principios del modelo innovador de segunda generación.

6. Poner en marcha politicas estratégicas de tercera generación, es decir de planificación participativa

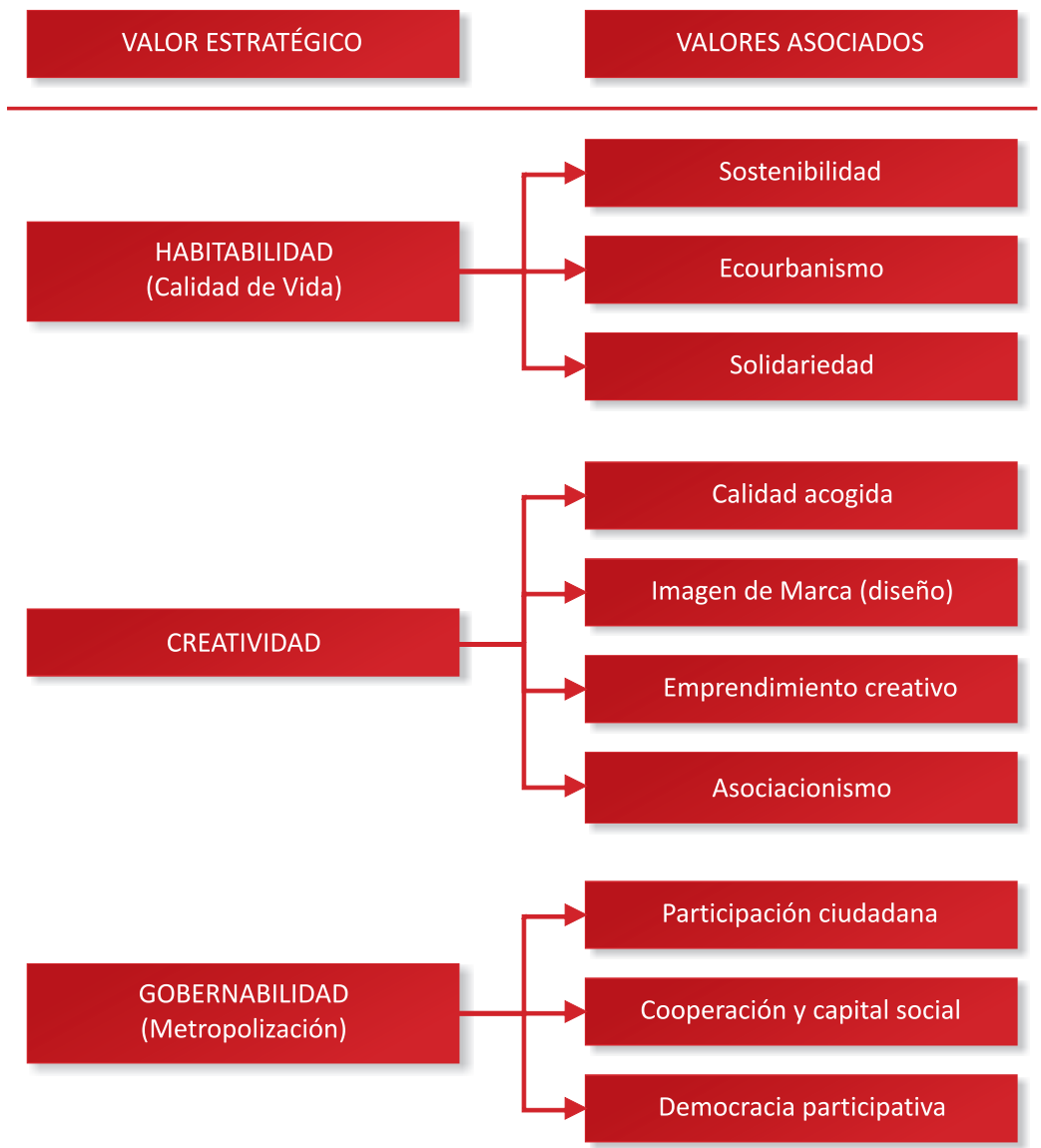
6.3.4.1. La estrategia general de innovación

A continuación, y como resultado de los análisis anteriores, presentamos un modelo de innovación y competitividad para las áreas metropolita de Galicia en el S. XXI:

Una posible secuencia la exponemos a continuación, adoptando como valor común a ambas áreas metropolitanas la mejora de la habitabilidad, según el siguiente modelo:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Figura 9: El modelo de innovación y competitividad para las áreas metropolitanas gallegas



© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. **Sostenibilidad: Dar prioridad a las políticas medioambientales y de baja intensidad energética** para construir una ciudad sostenible, y un medio natural no polucionados (agua, aire, suelo, ruidos). El equilibrio entre ambiente urbano, ambiente natural y consumo energético es el principio constitutivo para un desarrollo sostenible de la ciudad futura. La compactación del crecimiento urbano es un objetivo fundamental teniendo en cuenta el desordenado crecimiento de la urbanización dispersa en la periferia metropolitana de las ciudades gallegas. Como objetivo deseable para los nuevos desarrollos urbanísticos en las regiones urbanas sería modificar el actual modelo de urbanización, haciendo que sea el trasnporte público el que canalice los ejes y los centros de crecimiento futuro, primando el transporte colectivo y el ferrocarril metropolitano para promover nuevos desarrollos urbanos policéntricos en el área metropolitana; buscando un punto intermedio de equilibrio entre la excesiva densidad del crecimiento actual en las áreas centrales y la expansión incontrolada del crecimiento difuso a las periferias.

2. **Ecourbanismo: Un urbanismo residencial ecológico y de calidad** (características de la construcción, calidad de la vivienda, energías alternativas, comercio, servicios culturales y ocio agricultura ecológica urbana). La ciudad futura deberá garantizar a cada ciudadano el mayor acceso a los lugares, a las informaciones y a los servicios, en el marco de una ciudad libre y diversa. Una de las ideas derivadas de este principio podría ser la promoción de ecoaldeas en las periferias de las áresa

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

metropolitanas., creando asi nuevas centralidades urbanas compactas integradas en el paisaje.

3. **Rehabilitación territorial**. En el planteamiento de crecimiento de nuevos espacios urbanos debe primar la estrategia de la recuperación, dando prioridad a las operaciones urbanísticas de peatonalización de rehabilitación, de renovación, de revitalización y de refuncionalización de lo existente (centros y enclaves históricos, áreas urbanas modificadas, ciudades, villas, aldeas, calles, etc.) antes de emprender nuevos desarrollos. Se trata de reutilizar todo lo que ya existe respetando incluso el valor semántico de los lugares, a partir de la valorización de las entidades culturales locales. Esto podría dar lugar a un programa de reinterpretación y valoración cultural de la red de asentamientos para diseñar un modelo de desarrollo metropolitano que mantenga y refuerce las identidades locales (parroquia, municipio y en su caso comarca, mediante un nueva lectura reinterpretativa del espacio público como soporte de identidades culturales).

4. **Solidaridad**: Avanzar en el modelo actual de políticas sociales para hacer una ciudad solidaria y segura. La aparición de nuevas formas de pobreza urbana y el envejecimiento de la población, con sus consecuencias sociológicas y culturales, demandan la preeminencia de una política social que incluya actividades de integración e inserción social, actividades de acogida, de animación sociocultural y de carácter formativo y

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

asistencial. Además de los factores seleccionados, hay dos específicos de la crisis industrial: el paro, la marginalidad y la inseguridad ciudadana. La dificultad de su resolución y la dependencia de ámbitos de decisión superiores al nivel urbano hacen que las ciudades por si mismas tengan dificultades para hacer frente a estos problemas básicos de la sociedad actual, siendo especialmente aplicables en este caso las políticas de desarrollo local. En la actualidad las políticas de solidaridad están más avanzadas en las grandes ciudades que en los municipios periurbanos, salvo lógicamente excepciones , como es el caso del municipio de Oleiros; por lo tanto para construir ciudades metropolitanas socialmente cohesionadas sería deseable extender el modelo de ciudad solidaria a la totalidad del espacio metropolitano. Unido a este objetivo debe ir la política de vivienda, como pieza clave para lograr ciudades socialmente más equilibradas que los actuales espacios metropolitanos, donde se está produciendo un incremento de la segregación residencial entre los diferentes sectores que las componen, y donde las diferencias de calidad residencial están determinadas por la capacidad de ingresos de los diferentes grupos sociales, sin que se hayan puesto en práctica estrategias consistentes de urbanismo social que aminoren tales diferencias y aseguren un mínimo de calidad de vida.

5. **Accesibilidad**: Favorecer la accesibilidad a la Ciudad Central respectiva y a los centros y subcentros metropolitanos, mediante una red metropolitana de transporte público de alta capacidad,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

para reducir la congestión y el coste de los desplazamientos en términos ambientales, (consumo de energía) económicos, de tiempo y de esfuerzo. Tal vez la política de tráfico sea la más difícil de resolver, por eso es conveniente diseñar y aplicar el modelo en malla para la estructuración territorial del espacio metropolitano, utilizando las redes de transporte público, principalmente metro y ferrocarril, como elementos estructurantes de los nuevos ejes de crecimiento metropolitano, y de las nuevas centralidades urbanas, subordinando el uso del suelo a los ejes de transporte público, como antes se dijo.

6. **Imagen:** La nueva ciudad deberá favorecer, la nueva arquitectura y el nuevo diseño urbanístico, susceptibles además de producir espacios creadores de imagen y capaces de superar la mera eficiencia funcional, para contribuir a una construcción de la ciudad que satisfaga no solo las exigencias materiales sino también el mundo interior de sus habitantes. Medidas adecuadas para lograr este objetivo pueden ser las siguientes: diseñar nuevas fachadas arquitectónicas urbanas en los frentes litorales y en los contornos de los desarrollos residenciales actuales y conectar los polos de la red urbana, a través de los corredores ecológicos y sendas peatonales marítimo-fluviales, que unifiquen la fragmentación morfológica y visual actual mediante un diseño ecológico y que favorezcan la relación de los ciudadanos con un elemento tan representativo en las metrópolis gallegas como es el agua (mar, ríos, embalses, estanques, lagos artificiales)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

7. **Creatividad Social:** Dar preferencia a políticas estratégicas y de marketing urbano que no enfoquen la competitividad en términos de competición y emulación, sino en términos de cooperación, de calidad, y de valor, y promover la planificación participativa mediante un programa de redes sociales creativas, investigando nuevas metodologías para la elaboración del proyecto metropolitano, reforzando la autoidentificación del ciudadano con su nuevo entorno.

8. **Emprendimiento:** Mantener y acrecentar la capacidad de generar iniciativas emprendedoras innovadoras y creativas, y atraer inversiones para generar empleo cualificado es un objetivo primordial para la salida de la actual situación de crisis. Algunas ideas innovadoras pueden ser la siguientes: crear un espacio formativo de excelencia en el ámbito empresarial y en relación con los recursos del sistema productivo local, siendo especialmente importante promover una acción sinérgica entre los centros de formación superior existentes, los centros de investigación y el potencial de desarrollo endógeno de las áreas metropolitanas.

9. **Identidad:** Construir la nueva ciudad metropolitana sobre una sociología urbana integradora de las identidades locales, culturales y territoriales. Las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña, aparecen hoy como un mosaico de territorios heterogéneos y de desigual composición social, con un creciente carácter interétnico y multicultural, acrecentado por el aumento de las corrientes inmigratorias, lo cual constituye un nuevo escenario urbano, que debe ser convenientemente gestionado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La ciudad futura deberá aportar una satisfactoria calidad de vida para todos los ciuda.

6.3.4.2. Las áreas metropolitanas de Galicia deben competir en calidad

Para terminar, hemos establecido tres directrices para que el desarrollo urbano de las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo puedan competir en calidad.

1. **Las áreas metropolitanas de La Coruña y Vigo del siglo XXI deberían aspirar a convertirse en ciudades más habitables, más sostenibles, más innovadoras, mas internacionales, reinterpretando el pasado como una expresión material de la cultura urbana acumulada, que el tiempo ha revalorizado, y, sobre sus valores, proyectar la nueva imagen de marca de calidad**. Por eso, a los objetivos de habitabilidad o calidad de vida habría que añadir otros más: la valorización de los espacios públicos y la creación de ejes de integración y ejes visual de prestigio que configuren el espacio identitario de la nueva Ciudad Metropolitana, y contribuir también a superar la percepción localista actual desde una perspectiva cultural más amplia. Este enfoque, unido a la habitabilidad, puede constituir la base para la estrategia de comunicación y marketing urbano, orientado tanto a los ciudadanos, para reforzar su percepción de formar parte de una nueva ciudad metropolitana, como también para la proyección externa de ambas ciudades como ciudades innovadoras y creativas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. El segundo valor estratégico sobre el cual podría diseñarse el futuro de las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña, lo hemos concretado en la creatividad. Su elevado simbolismo en la nueva cultura urbana global hace de él un factor de elevada atractividad, y con gran capacidad para general imagen de marca, en este caso añadida a la calidad de vida. Su selección se debe a la tradición creativa de ambas ciudades, cada una con líneas diferentes, tanto en el pasado como en el presente. Además las actividades económicas que salgan de la crisis deberán tener en la creatividad y en el diseño la principal ventaja competitiva: nueva tecnología naval y automoción, polo de conocimiento y de negocios del mar, en Vigo; y diseño y moda, industria cultural, actividades de nueva economía y salud en La Coruña. En torno a ellos se ha ido conformando un entorno creativo y de conocimiento, formado por empresas, cultura, investigación y divulgación científica, museos y centros culturales, infraestructuras culturales. Cada uno de estos entornos, una vez consolidados e integrados internamente, añadidos al elevado grado de internacionalización y competitividad de los empresarios, serán probablemente las bases estructurales de la economía urbana del futuro. Pero así como la calidad de vida puede llegar a ser una ventaja competitiva y comparativa para presentarla al exterior, la creatividad urbana permitirá posicionarse mejor y llegar a ser una imagen de marca distintiva en ventaja con otras ciudades que han basado su creatividad tan sólo en crear escaparates arquitectónicos. Ya hay ciudades que han avanzado en esta dirección y que poseen mayor masa crítica de competitividad, pero por ser muy pocas, es todavía posible llegar a posiciones superiores.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Un tercer eje generador de valor sería la metropolización, es decir crear un sistema de gobernanza del Área Metropolitana basado en tres pilares: la coordinación de las administraciones (concellos, Diputación, Xunta, Gobierno Central), la cooperación de las instituciones públicas y privadas (empresas, universidad, institutos de investigación, fundaciones, asociaciones) y la participación ciudadana, siguiendo procedimientos directos y permanentes. Para ello es preciso crear instituciones metropolitanas supramunicipales de gestión (La Coruña y Vigo) e interurbanas de cooperación (La Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra) para la gobernanza, la planificación y la promoción de las regiones urbanas como espacios metropolitanos más competitivos y de calidad.

   En la base del modelo se situaría una red institucional, de cooperación social y cultural, incluyendo redes sociales de participación ciudadana, susceptibles de hacer aplicable el principio de creatividad social al diseño y planificación de las regiones funcionales urbanas para convertir en nuevas identidades metropolitanas.

Estos puntos, además de una propuesta estratégica, contienen un sistema de valores urbanos, sobre los cuales podría diseñarse y construirse el nuevo proyecto de ciudad, que por una parte debe ser innovador, pero por la otra debe dar continuidad al estilo de vida heredado. Solamente lo dejamos enunciado porque su aplicación requeriría avanzar sobre la misma experiencia planificadora.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tercera parte

La constitución y funciones de los gobiernos metropolitanos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El gobierno metropolitano: nuevos retos y nuevas realidades

1

En los capítulos anteriores, hemos abordado el fenómeno de la metropolización desde la perspectiva de la competitividad entre ciudades y su posicionamiento en el sistema urbano internacional. En este contexto, las áreas metropolitanas emergían como la escala espacial adecuada para planificación estratégica urbana (no se entendería por ejemplo un plan estratégico para un municipio separado del resto de la aglomeración) y, en general, para la puesta en marcha de estrategias de internacionalización, innovación y competitividad, o para la planificación socioeconómica del desarrollo local y el marketing urbano en cualquiera de sus dimensiones posibles. De hecho, como veremos, los nuevos modelos de gobernanza incluyen estos objetivos entre sus atribuciones prioritarias. Pero hay otros aspectos que son los que queremos tratar aquí, como son los relacionados con la organización administrativa. Debemos recordar que en la mayor parte de los casos, estos nuevos espacios urbanos se superponen a organizaciones territoriales fragmentadas desde el punto de vista administrativo, al estar formadas por un número importante de municipios,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

distritos, comarcas e incluso provincias y regiones (en el caso de las megaciudades y de las regiones urbanas regionales). En el caso de las áreas metropolitanas intermedias, que es el entorno en que este estudio se mueve, la mayoría supera los cincuenta municipios, aunque el número depende mucho del tamaño medio de las unidades administrativas de base que tenga cada Estado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1. Los nuevos retos de gestión y gobernabilidad

En este apartado vamos a exponer los principios y objetivos que deben presidir la constitución de las áreas metropolitanas como estrategias de gestión y de planificación integradas.

1.1.1. La triple dimensión de la organización espacial

En cualquiera de los casos de estudio, estamos ante un problema común: la importante disociación que opone un espacio urbano funcionalmente unitario y por una organización administrativa territorial múltiple. Ello ha conducido a una fragmentación institucional de la ciudad, que afecta principalmente a cuatro dimensiones: la política, la administrativa, la competencial y la acción planificadora. Esta situación ha generado desde mediados del pasado siglo un amplio campo de experiencias pensadas para resolver los importantes problemas de crecimiento, de planificación y de gestión. Sin embargo, a pesar de estos numerosos y variados intentos, y de los avances realizados, todavía no existe una fórmula de aplicación y validez general, y lo que es peor, en algunos países, como en España, la mayor parte de las experiencias llevadas a cabo han quedado en suspenso cada vez que cambiaba el marco político y el entorno del sistema urbano. De todos modos, independientemente del interés en disponer de referencias de éxito que faciliten su aplicación, no debe olvidarse que cada Estado o Región debe construir su propio marco normativo adaptado a la realidad geográfica, urbanística, socioeconómica y administrativas de la que forman parte.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En todo caso, no resulta obvio repetir que la constitución y el gobierno de las áreas metropolitanas se entienden tres cosas distintas, aunque solidamente interrelacionadas:

1. Un espacio urbano supramunicipal como realidad territorial específica, distinta de las restantes entidades administrativas existentes.
2. Un sistema de gobernanza intermunicipal diferente de los otros niveles existentes.
3. Un sistema de planificación urbanística y ordenación del territorio, que corresponde a una escala intermedia entre la regional y la municipal.

A estos tres aspectos nos referiremos en los siguientes apartados, mediante el estudio de las experiencias correspondientes a situaciones comparables a las de Galicia, es decir a la gestión de áreas metropolitanas intermedias. Al final, expondremos las propuestas de posible aplicación a las áreas metropolitanas de Galicia teniendo en cuenta los diferentes formatos posibles

1.1.2. Nuevos desafíos para la gobernanza: concertación social y redes de cooperación

En este apartado hemos seleccionado y estructurado algunos principios generales extraídos de estudios y experiencias anteriores para la constitución y la gobernanza de las áreas metropolitanas de Galicia, con el fin de adaptar los modelos clásicos a las nuevas realidades.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Hoy día, a nivel teórico se sostiene que el desarrollo depende cada vez más de redes de cooperación que funcionen como sistemas de innovación, pero todavía se sabe relativamente poco sobre cómo y por qué una aglomeración o una ciudad surge como ciudad global y como una se hace más generadora y creativa que otra. Pero, sea como fuere, la necesidad de centrarse en la promoción de la capacidad del desarrollo metropolitano se ha impuesto actualmente como un objetivo prioritario. **La creación de redes metropolitanas de cooperación es por eso un primer reto a la hora de pensar en su constitución y en la articulación de sus órganos de gobierno**.

2. Pero hay además muchos otros desafíos para la gobernanza y la planificación de las áreas metropolitanas. Por un lado, está el hecho de que la metropoliazación, como las otras formas de concentración del crecimiento, induce efectos negativos que deben ser tenidos en cuenta desde el principio de su constitución, para evitarlos o corregirlos. Estos efectos se expresan en variadas formas de polarización social y espacial, marginación y exclusión, que acrecientan las desigualdades territoriales, contraviniendo el principio de equilibrio territorial o equidad que debe presidir todo proyecto de construcción territorial de las futuras áreas metropolitanas con una perspectiva amplia, a medio y largo plazo. De lo contrario, terminaremos generando periferias de exclusión en el interior de la aglomeración urbana, y en el borde de los anillos suburbanos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y rururbanos actuales. Por eso **hemos de contemplar el escenario metropolitano desde una perspectiva espacial o territorial extensa, no limitándonos o constriñéndonos a las periferias ya urbanizadas actuales, como sostiene el modelo administrativo clásico.**

3. Estrechamente asociada con todos estos cambios económico-territoriales **hay una crisis creciente de gobernanza territorial**. La globalización ha producido cambios notables del significado de los limites territoriales sea cual sea la escala que consideremos. Esto se ha debido, entre otras razones, a las velocidades diferentes de los procesos de reestructuración socioeconómica frente al ritmo lento de los cambios políticos e institucionales en las áreas metropolitanas (y también en muchas regiones). Las estructuras políticas han tendido a adaptarse mucho más lentamente a las condiciones económicas, y han creado lo que podrían llamar una brecha o déficit de gobernanza.

   Lo que parece estar, ocurriendo, dice W. Soja, "es que las fuerzas económicas están poniendo al descubierto la obsolescencia de las estructuras políticas y los límites territoriales existentes para llevar a cabo una reestructuración política y territorial", y añade: "Otro aspecto de esta brecha de gobernanza es el ascenso de nuevos movimientos sociales y el resurgimiento de las nociones de sociedad civil. Esto estimula en todos los ámbitos nuevas ideas sobre ciudadanía y democracia, incluyendo un replanteamiento

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

para lograr mayores niveles de democracia local". Es lo que se denomina democracia urbana participativa (véase Ley de Grandes Ciudades) y que en un enfoque más avanzado hemos denominado participación creativa o cocreatividad (Precedo, A. 2007)

4. Las sucesivas crisis de los años sesenta y principios de los años setenta fueron seguidas en la mayor parte de los sistemas administrativos de una descentralización de arriba abajo, en beneficio del protagonismo de ciudades y regiones, y del estímulo de iniciativas de desarrollo locales autogeneradas, basadas en las capacidades competitivas de los territorios locales (Precedo, A. 2004)

   Es fácil entender, cómo la planificación estratégica, centrada en la renovación de las ciudades, el marketing urbano, la promoción regional, y la imagen, pudieron verse atraídos por las ideas sobre las nuevas fuerzas motrices de las economías productivas, como una continuación de las estrategias competitivas de los empresarios aplicadas de manera inadecuada a las ciudades metropolitanas (Precedo, A. 1996). De hecho, la evaluación de los resultados de las políticas de planificación estratégica esta sujeta a debate, incluyendo el escepticismo sobre el propio modelo de planificación como soporte negociador para instrumentar la gobernanza. Por eso las nuevas propuestas deben ofrecer una comprensión mucho más sofisticada de la dinámica del desarrollo local desde una perspectiva más participativa que vaya más allá de una aplicación simple del modelo empresarial a la planificación estructural de las ciudades, poniendo en primer lugar el modelo social.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. También se están revisando los sistemas de gestión metropolitana, mediante una teorización más rigurosa y actualizada de la dinámica urbana, a la vista de la experiencia anterior, y, sobre todo, en el nuevo contexto global.

   En este sentido, el objetivo fundamental es buscar formas flexibles y democráticas de gobernanza y planificación como un todo integrado, que responda a los siguientes criterios: ser adaptables a las condiciones rápidamente cambiantes y a la mejora de la competitividad en la economía global; además de asegurar una protección social eficaz, la integración cultural, y el respeto medioambiental para todos los residentes de las extensas áreas metropolitanas. **El nuevo modelo debe basarse en la cooperación institucional o, lo que es lo mismo, en una concertación socio-institucional**.

6. Atendiendo al principio de la sostenibilidad desde una óptica medioambiental, el modelo no puede sustentarse en una sobreutilización de recursos no renovables y una supeditación total a los requerimientos del mercado (que ponen el acento en la eficiencia productiva, social y territorial). Desde una perspectiva territorial, debe procurarse un modelo sostenible basado en una planificación no centralizada que revierta en un mayor equilibrio y desarrollo territorial, en una progresión del bienestar social de todos los colectivos que impulsan el crecimiento económico. Una búsqueda de modelos capaces de combinar la «eficacia» económica con la «equidad» social y la sostenibilidad (ambiental,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

cultural y territorial) por medio de políticas participativas mediante la creación de redes de cooperación.

1.1.3. La constitución de las áreas metropolitanas: la metropolización flexible y la coordinación

Al modelo de gestión resultante de la aplicación de los seis criterios anteriores le hemos denominado la«metropolización flexible». Bajo este supuesto es altamente improbable que vuelva a crearse una institución monolítica y centralizada que aspire a planificar magistralmente todos los aspectos del desarrollo. Primero porque la realidad ha demostrado que no ha sido así, pero también porque un modelo centralizado no se adapta a las nuevas realidades sociales y territoriales que son básicamente policéntricas, en el sentido de estar formadas por una escala diversa de centros de interés que requieren redes de cooperación, y porque la participación social precisa de sistemas abiertos y flexibles que son lo opuesto a la estructuración monolítica anterior. En resumen, el nuevo modelo de gestión y coordinación que debe estar pensado para responder a los siguientes supuestos: El ámbito territorial es intrínsecamente policéntrico; las formas organizativas deben implicar en la cooperación a una extensa interconexión de niveles diferentes; la gobernanza incluye una distribución descentralizada verticalmente de las autoridades capaces de tomar decisiones; la planificación requiere una estrategia horizontal integrada; y la participación precisa avanzar en la democracia ciudadana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La fórmula que se determine deberá ser organizada políticamente según un sistema de cooperación que asegure la representación de la multiplicidad de ámbitos políticos (distritos electorales) y, que asegure un grado de coordinación general. La pluralidad de agentes, instituciones y planes con objetivos y actuaciones dispares y a menudo descoordinados, han contribuido en el pasado a acrecentar el desorden territorial.

Pero la consecución de un gobierno multinivel que está implícito en el concepto de gobernanza, ofrece dificultades múltiples. Por eso a corto plazo, se trataría de lograr una coordinación real y efectiva entre los distintos niveles administrativos: estado central, gobiernos autonómicos ayuntamientos, etc.

Las razones son estas:

1. La desconexión entre las actuaciones sectoriales acometidas por cada escala político administrativa desvirtúa el principio de la estructura en red propia del gobierno relacional.
2. La falta de entendimiento entre las diferentes instituciones que operan en estos ámbitos puede tener como resultado desatender las dimensiones ambientales, sociales y territoriales que son fundamentales.
3. Una estructura que por su finalidad, tiene que ser flexible y permitir la formación de coaliciones de múltiples ámbitos políticos y alianzas de entidades, no puede `partir de rigideces estructurales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. En este sentido, son de importancia particular las coaliciones entre las organizaciones de empresarios y trabajadores pertenecientes a las comunidades territoriales que se incluyan en la perspectiva metropolitana.

5. Debería también estimularse la extensión de redes similares entre todas las ciudades dentro de la región, cuya configuración aumente la probabilidad de que una aglomeración más grande pueda generar efectos positivos netos sobre otras áreas colindantes incorporándolos al proceso general de competitividad.

Si contamos con una gobernanza regional flexible y adaptable, renovada y mejorada mediante nuevas políticas innovadoras, las posibilidades para alcanzar un grado mayor de éxito que en el pasado son mucho mayores y que, debe ser tan sensible como sea posible a las necesidades de la comunidad local y a la participación activa ciudadana.

Los esfuerzos por promover la gobernanza y la planificación fueron, en muchos casos, bloqueados por la rigidez de los gobiernos locales y estatales temerosos de perder recursos financieros en favor de otros niveles político-administrativos. Indudablemente, las fronteras siguen siendo en todos los sitios claramente rígidas y resistentes al cambio, pero las escalas territoriales de gobierno deben estar abiertas a su transformación, a lo que unos han llamado la reterritorialización, la nueva escala de agrupamiento.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.2. Las tensiones políticas en la constitución de las áreas metropolitanas

"Es verdad- dice Keating- que las ciudades están siendo construidas y reconstruidas como actores en el espacio nacional y global, pero esto es un proceso complejo y multifacético". Esto nos lleva a reconsiderar cinco factores que constituyen una reafirmación de nuestra línea de pensamiento acerca de los problemas asociados a la constitución de los gobiernos metropolitanos: la delimitación o definición espacial, el significado identitario, el papel de las instituciones, la ubicación del liderazgo y la fragmentación urbanística y administrativa.

1.2.1. La definición espacial.

Las regiones urbanas, ciudades y áreas metropolitanas pueden ser definidas de varias maneras, y de cual sea el criterio de definición dependerá su delimitación.

1. En primer lugar pueden ser definidas en términos topográficos: áreas territoriales.

2. Pero, normalmente se considera que tienen un significado económico, social y político más amplio. Económicamente, un área metropolitana puede ser definida y delimitada como un

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

espacio productivo homogéneo o como un conjunto heterogéneo, formado por elementos interrelacionados que forman el sistema productivo local (áreas funcionales).

3. Los criterios culturales pueden dar otra definición: un área metropolitana puede ser definida como un «espacio político» cuyos habitantes tienen un sentido de la identidad territorial (comunidades territoriales).

4. Las ciudades son definidas administrativamente por los estados según el tamaño del municipio, o la agrupación de entes locales en estructuras supramunicipales, para el aprovisionamiento de servicios y políticas públicas.

"Estos diferentes significados- dice el autor citado- no siempre coinciden y, cuando lo hacen, es normalmente el resultado de un proceso de construcción metropolitana y de un liderazgo político. Pero, aún así, la definición, lejos de ser aceptada, es casi siempre cuestionada. Existe un conflicto perenne entre los planificadores y diseñadores de las políticas que quieren definir las áreas metropolitanas extensas para incluir el sistema funcional completo y sus interdependencias, y para compartir la riqueza más equilibradamente; y, frente a ello, los intereses de los municipios periféricos y los municipios centrales más ricos, que quieren mantener lo que tienen y subordinan el papel de los municipios periféricos a la ciudad".

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.2.2. El papel de la cultura local en la formación de la identidad local.

"Muchos autores han subrayado la importancia de las pautas históricas, de la herencia cultural y de las identidades, que son continuamente creadas y recreadas (Rohe, 1990). Aquí el factor crítico será la adecuada instrumentalización de la identidad, tanto por los constructores de la nueva región urbana, como por los líderes de la coalición para el desarrollo metropolitano. **Las áreas poseedoras de un «pasado utilizable» podrán reinterpretarlo para forjar una visión del futuro. Estas imágenes sirven como mitos, es decir, historias que pueden ser verdaderas, falsas o (normalmente) parcialmente verdaderas, pero cuya capacidad movilizadora es en gran medida independiente de su grado de verdad. Y ponen, por eso, un importante papel en el marketing ciudadano y en el marketing exterior**".

1.2.3. La función de las instituciones

En relación con la institucionalización de las áreas metropolitanas, Keating señala algunos aspectos que por su interés reproducimos." Hoy en día, se pone mayor énfasis en la necesidad de una, construcción metropolitana coherente, que dé lugar a un espacio metropolitano de competitividad, policéntrico y extenso, y la necesidad de evitar, mientras que el área metropolitana se reafirme, la competencia entre ciudades próximas, basada en «empobrecer a mi vecino» para impulsar el desarrollo. Se ha producido un renovado interés por el gobierno metropolitano,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

pero con un enfoque más modesto y pragmático que el anterior modelo político-competencial, y pensando más en la necesidad de coordinar las infraestructuras y la planificación, y promover la cooperación para atraer el desarrollo económico.

Un segundo aspecto es el de la organización funcional. “En los sesenta y setenta, el énfasis se puso en la planificación integrada (plan metropolitano único) y la administración corporativa (corporaciones de gobierno metropolitano). En los noventa, la tendencia fue hacia la cooperación público-privada, la creación de agencias especializadas en el contexto de las relaciones de cooperación, ya que el desarrollo económico como imperativo para las ciudades, aumenta el poder del sector privado en la promoción de la ciudad, puesto que son los que poseen los recursos necesarios para invertir. Este poder se incrementa por la tendencia a utilizar instrumentos y organizaciones de derecho privado con fines públicos (agencias, asociaciones, empresas). Estas asociaciones, que son aceptadas de forma prácticamente unánime como precursoras del fin de los viejos tipos de política, pueden ser un instrumento eficaz para movilizar los recursos para el desarrollo y atraer el capital a las ciudades”.

Hay un riesgo en este tipo de organizaciones: que las asociaciones público-privadas puedan conducir a una desviación política, en la que recursos públicos se utilizan en aquellas actividades de mayor interés y beneficio para el sector privado. Operaciones con terrenos y propiedades, construcción de espacios e instrumentos para la nueva economía, instalaciones de ocio para los colectivos de elevados ingresos, salas de congresos y estadios deportivos, son ejemplos típicos de acciones que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

pueden terminar en oportunidades para las empresas asociadas. Pero este riesgo no invalida su constitución, tan sólo indica la necesidad de reforzar la democracia participativa interna.

Una última cuestión institucional es la de las relaciones intergubernamentales. En los últimos años en toda Europa se está produciendo una tendencia por parte de los gobiernos superiores a descentralizar las funciones y responsabilidades a las unidades regionales y locales. Esto tiene una parte positiva, permitiendo a las ciudades idear soluciones locales a los problemas planteados por la competencia global. Permite también experimentar y establecer políticas dirigidas a las características del lugar, en línea con el pensamiento moderno. Pero este planteamiento es excesivamente simple. **Muchas ciudades no necesitan competir duramente por el desarrollo, mientras que otras no son capaces de atraerlo, hagan lo que hagan. Un medioambiente atractivo y la estabilidad social y la identidad territorial, pueden ser valores activos de desarrollo urbano local**. No se debe exagerar el principio de competitividad, cuando no haya objetivos concretos que justifiquen (atracción de eventos, empresas, turismo, inversión pública)".

1.2.4. La ubicación del liderazgo.

Un elemento importante es, como hemos dicho, el liderazgo." El liderazgo metropolitano puede servir para crear una racionalidad más amplia en la ciudadanía, permitiendo que los temas puedan tener una valoración más amplia de su impacto sobre el área en su conjunto, o en el

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

largo plazo, y una solamente por su impacto local o inmediato. El liderazgo puede ser individualizado, en una personalidad carismática; o puede ser colectivo, situado en un partido político o en un colectivo social; o puede ser institucional, mediante un ente presidido por un líder metropolitano

Algunas ciudades han retenido sus burguesías autóctonas mediante una continuada inversión social en el lugar para dotarlos de una calidad de vida que las haga atractiva. En otras, el sistema económico centralizado sólo ha dejado sobrevivir a los pequeños negocios locales. Donde las elites de los negocios tienen una participación activa en la ciudad, como sucede en algunas ciudades de los EEUU, se puede impulsar un compromiso ciudad-empresa por la regeneración de la ciudad más que limitarse a pensar simplemente las condiciones para inversiones de fuera. Puede ser también positivo facilitar un dialogo social sobre las prioridades y las cuestiones sociales y medioambientales planteadas. Todo ello requiere un fuerte liderazgo, el cual obtiene también un autorreforzamiento de su papel directivo.

La experiencia nos dice que los líderes empresariales, en los últimos años, han aceptado ampliamente la necesidad de la planificación, del desarrollo de las infraestructuras y del capital social; y por consiguiente, han asumido un cierto urbanismo funcional". Esta es una sugerente idea.

"El nuevo contexto incluye los mercados globales y continentales y las nuevas instituciones transnacionales, y en *el, las ciudades deben desarrollar, estrategias internacionales con objeto de asegurar su*

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

posición" (Aldecoa y Keating, 1999). Atraer inversiones, abrir mercados, incrementar la tecnología y establecer alianzas con otras ciudades en pos de la promoción del desarrollo, son estrategias interesantes para la planificación. Pero, así se como se han detectado avances en la emergencia de regiones transnacionales o transfronterizas, unidas por vínculos funcionales e intereses comunes, como la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, menos se ha logrado en la cooperación de ciudades, más allá de declaraciones de intenciones, dado que al ser competidoras en el mercado internacional, inhibe la cooperación. Por eso, la cooperación entre las ciudades se dará allí donde existan intereses comunes claramente identificables, donde existan líderes políticos capaces y que utilicen la acción exterior como un recurso político, y como sistema de apoyo al proyecto urbano. **Evidentemente este contexto es ajeno a las políticas urbanas vigentes en las dos áreas metropolitanas gallegas, donde tampoco se dan las condiciones de liderazgo que la teoría demanda, aunque existen soportes que pudieran ser útiles para su institucionalización, y en ese sentido la creación de organizaciones metropolitanas fuertes pueden favorecer la formación de liderazgos.**

1.2.5. La fragmentación urbanística y funcional de los espacios metropolitanos

En los capítulos anteriores hemos expuesto una filosofía urbana justificativa de la necesidad de intervenir en los espacios metropolitanos basada en los nuevos conceptos que componen la actual doctrina urbanística pensada para las nuevas dimensiones de la ciudad. Las

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

ciudades crecen sobre espacios supramunicipales y se conectan una con otras, adquiriendo dimensiones regionales o subregionales, por lo cual se las denomina Regiones Urbanas (Functional Urban Regions) o Ciudades Región (City Región) según el nivel de policentrismo y extensión alcanzado. Un fenómeno que pensando desde las reducidas dimensiones actuales de la gestión y la planificación de la ciudad nos desborda por su complejidad, pero por eso mismo debemos de intentar controlarlo, para evitar que la complejidad se convierta en el caos.

El nuevo modelo policéntrico de ciudad, sea cual sea su escala espacial, esta formado por comunidades territoriales diferenciadas (distritos, municipios) y estructurada en múltiples periferias o anillos periurbanos, articulados por una red urbana jerarquizada que configura un sistema urbano metropolitano diferenciado de la red urbana regional, pero formando parte de ella desde una posición de liderazgo funcional y económico.

Desde este punto de vista todas las ciudades han confeccionado esquemas territoriales de planificación y de gestión adaptados a los diferentes espacios que componen las áreas metropolitanas. Aunque en cada país la nomenclatura sea distinta, siendo frecuente la confusión en el uso de los términos, de modo general se pueden establecer cinco unidades. Cada una de ellas está asociada a una estrategia de gestión y de gobierno diferente, lo cual constituye un importante avance en relación con el modelo inicial que intentaba aplicar fórmulas administrativas unitarias a realidades complejas. Tal vez en esta inadecuación resida una parte importante de su fracaso.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Como ya hemos señalado en capítulos anteriores, y para que nos sirva de recordatorio, las cinco unidades básicas constitutivas de un área metropolitana son las siguientes:

1. **La Ciudad Central,** formada por el municipio generador del área metropolitana y que, por eso, es el motor de la misma, correspondiéndole las funciones de centralidad, liderazgo, e identidad, siendo por eso la que le debería corresponder la representación del área metropolitana hacia el exterior.

2. **El Área Urbana**, está formada por la Ciudad Central y los municipios de carácter submetropolitano, es decir que estando adyacentes a la Ciudad Central presentan un elevado grado de urbanización, una fuerte densidad residencial, y constituyen el ámbito de localización de los principales equipamientos metropolitanos. Lo que hemos denominado la aglomeración urbana. Los problemas de movilidad y transporte público, urbanismo, provisión de servicios públicos e infraestructuras básicas, constituyen los principales ámbitos de gestión supramunicipal requeridos. Se están aplicando diversas fórmulas consorciadas para su gestión.

3. **El Área Suburbana**. Está formada por municipios urbanizados pero con menor densidad residencial y dotacional. La ordenación del territorio, la accesibilidad y los sistemas de transporte, y la provisión de suelo rotacional y de actividades productivas son sus demandas específicas. El plan territorial metropolitano es la respuesta más común.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. **El Área Rururbana**. A los espacios anteriores se añade una extensa corona funcional de carácter rururbano que presenta fuertes vinculaciones socioeconómicas y laborales con ellos.es el ámbito de la planificación económica y del suelo.

El Área Metropolitana resultante de la clasificación anterior, es decir la suma de la Ciudad Central, el Área Urbana, el Área Suburbana, el Área Rururbana, es lo que Área Funcional Urbana, que delimita el límite exterior del área metropolitana desde el punto de vista funcional. En el caso gallego, las propuestas no han ido más allá de las aglomeraciones urbanas resultantes de la suma de las tres primeras unidades espaciales dentro de las respectivas mancomunidades.

5. **La Región Urbana.** Con este nombre suele denominarse al espacio funcional y urbano resultante de la unión funcional de dos o más ciudades, áreas urbanas o áreas metropolitanas próximas , como ya en apartados anteriores hemos explicado. Desde el punto de vista de la gobernabilidad y la gestión constituye un espacio de competitividad para la planificación socioeconómica y territorial, tal como se recoge en el Avance de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, y se asocia a la planificación estratégica y el marketing urbano, mediante la creación de órganos de cooperación, siendo su finalidad optimizar las oportunidades de posicionamiento de las ciudades en el sistema urbano internacional. En su constitución tiene cabida todo lo dicho acerca de la concertación social, la cooperación institucional, la asociación y alianzas estratégicas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y la democracia participativa. La versión gallega serían las regiones urbanas de La Coruña-Ferrol (Región Urbana Ártabra) y Vigo-Pontevedra (Región Urbana de Rias Baixas).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.3. La constitución y el funcionamiento de los entes metropolitanos: los nuevos ámbitos de gestión

La compleja funcionalidad que las áreas metropolitanas han adquirido nos sitúan muy alejados del punto de partida inicial, en el cual, como tantas veces hemos dicho, el gobierno de las áreas metropolitanas se limitaba a una fórmula administrativa-competencial pensada para la gestión de los servicios públicos obligatorios a una escala supramunicipal.

1.3.1. La estructura organizativa

La nueva realidad metropolitana ha evolucionado mucho, y la búsqueda de una nueva fórmula de gobernanza presenta al menos cuatro planos, sobre los cuales debe hacerse un ejercicio de reflexión y debate.

1. La creación de un ente supramunicipal, que aporte una dimensión jurídico competencial y una dotación presupuestaria propia, necesaria para desempeñar las competencias relativas a los servicios públicos básicos que en la doctrina administrativa se consideran obligatorios.

2. La creación de órganos o instrumentos de coordinación y cooperación de las administraciones públicas para la planificación y la ordenación territorial de los usos del suelo, las infraestructuras y el transporte.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. La creación de instrumentos asociativos para la cooperación público-privada orientados a la planificación estratégica, el marketing urbano y la promoción de iniciativas relacionadas con el desarrollo de los recursos endógenos proyectados hacia el sistema urbano exterior. Su finalidad es optimizar las estrategias de posicionamiento de las áreas metropolitanas en el sistema urbano internacional.

4. La creación de redes de cooperación y participación social para incrementar el capital social, la innovación y la creatividad.

Son opciones abiertas y susceptibles de combinaciones diversas cuya consideración puede ser de gran utilidad para diseñar la estructura metropolitana de Galicia de una manera reflexiva y ponderada.

1.3.2. Los nuevos ámbitos de gestión

El escenario de la ciudad metropolitana del siglo XXI incorporó nuevos objetivos y fórmulas de gestión para la gobernabilidad metropolitana. Algunos mantienen la naturaleza administrativa del modelo inicial, pero otros pertenecen a ámbitos diferentes de gestión, más relacionados con instrumentos asociativos que incorporan fórmulas procedentes del Derecho Privado, es decir tomados de la gestión de las empresas, que con el Derecho Administrativo. Se trata de fórmulas de gestión adaptadas a las necesidades especificas que el gobierno de la complejidad requiere, pero siempre bajo una planificación integrada que combine la gestión competencial de los servicios públicos con el planeamiento urbanístico

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y la ordenación del territorio, la planificación estratégica y el marketing urbano, Se busca, asimismo, que las estructuras organizativas fueran más flexibles, desburocratizadas y operativas que la fórmula administrativa anterior. Los principales ámbitos de gestión añadidos a la gestión de los servicios públicos comunes, son los siguientes:

1. Competitividad económica y posicionamiento en el sistema mundial de ciudades (planificación estratégica y marketing urbano), que conlleva el desarrollo de estrategias de cooperación y de planificación participativas. El objetivo es la promoción de la ciudad, y la atracción de inversiones y visitantes principalmente

2. La integración sociocultural en una sociedad urbana cosmopolita, multicultural, multiétnica y multirreligiosa, con problemas crecientes de pobreza, exclusión social y paro, demandantes de nuevas estrategias sociales de ámbito metropolitano. El objetivo es aumentar la cohesión social, reducir la conflictividad y mejorar el nivel de empleabilidad..

3. El deseable avance en la democratización y la gobernabilidad compartida. El objetivo es lograr una ciudad más abierta, participativa e innovadora.

4. La calidad de vida como factor de satisfacción ciudadana pero también como ventaja competitiva. El objetivo es incrementar la atractividad de la ciudad para residentes, inversores, y actividades de la nueva economía.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. La sostenibilidad y la calidad ambiental, como valor y como expresión del compromiso de la ciudad con el entorno El objetivo es regular el consumo energético, el reciclaje, y el uso del patrimonio natural.

6. La dotación de infraestructuras tecnológicas y la formación de recursos humanos en sectores estratégicos para generar un entorno avanzado. El objetivo es atraer y promover empresas tecnológicas y en general de la nueva economía.

Estos ámbitos de actuación constituyen la base para una verdadera política urbana propia, y tienen, por su propia naturaleza, una dimensión metropolitana, al ser esta la escala adecuada para su implementación. El área metropolitana, en este sentido, constituye un nuevo ámbito para una acción política específica. En su ejercicio pueden producirse tensiones, no solo con los municipios integrantes, como era habitual en el modelo anterior, sino con las instancias políticas superiores de tipo regional o estatal, pero su resolución forman parte de la agenda de los nuevos gestores metropolitanos.

1.3.3. Una agenda política para la constitución de las áreas metropolitanas en el nuevo entorno urbano

Es evidente que el escenario metropolitano que acabamos de describir constituye un entorno político y de gestión más avanzado que el anterior y que, por serlo, requiere, como hemos dicho, un modelo de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

gobernanza adaptado a las nuevas realidades. Un nuevo contexto que nos está poniendo de manifiesto lo siguiente:

1. La superación del modelo clásico del área metropolitana, excesivamente burocratizada y centrada en objetivos infraestructurales y de uso del suelo, y la búsqueda de nuevas formas de gobernanza más flexible y participativa.

2. La formación de nuevos sistemas metropolitanos policéntricos, que van desde áreas metropolitanas individuales (áreas metropolitanas de Vigo y A Coruña) a la formación de regiones urbanas de carácter suprametropolitano, como es el caso de las Regiones Urbanas de Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol. Cada uno de estos niveles territoriales requiere un modelo de gestión diferente, adecuando sus características y objetivos a las escalas espaciales de actuación respectivas. Ello refuerza la necesidad de la coordinación para que las actuaciones no lleguen a ser recurrente y redundantes, lo cual restaría eficacia y competitividad.

3. Es necesario pensar el proyecto del área metropolitana antes de construirla, porque el modelo de gobernabilidad de la ciudad supramunicipal (metropolitana, región urbana etc.) dependerá del escenario territorial elegido.

Pero independiente de cual sea el modelo y la complejidad de la ciudad, hay un problema común sin resolver: el proyecto de la nueva ciudad metropolitana ha de reunir las siguientes condiciones:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Adoptar una filosofía de descentralización política y administrativa dentro de una cultura democrática avanzada, y por eso más participativa y, menos burocratizada.

2. Un plan de asignación de recursos públicos y privados suficientes para ejercer adecuadamente los compromisos sociales y políticos, sin que suponga un incremento del gasto público. Pero todo ello implica directamente a la autonomía local, al modelo de descentralización administrativa y al sistema de asignación presupuestaria existente.

3. Una reforma de la organización administrativa preexistente, sin olvidar que cada nivel tiene competencias específicas y un determinado nivel de autorganización que requiere una reasignación.

4. Una gestión política eficaz de los objetivos que se planteen, para lo cual es necesario disponer de recursos propios no finalistas o incondicionados.

5. Finalmente el gran problema: combinar la autonomía y la autofinanciación de los entes existentes con el nuevo ente, que requiere fondos no condicionados con presión fiscal moderada., moviéndose en un escenario de bajo déficit público y control del gasto.

Estos cinco principios contienen de manera resumida los requisitos necesarios para poner en marcha un gobierno capaz de dar

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

respuestas suficientes a los desafíos urbanos y a la construcción del proyecto metropolitano y de liderarlo. Un proyecto que por sus objetivos y organización constituye un nuevo escalón político dotado de cierta autonomía, para no convertirse en un mero ente de gestión delegada subordinado a los programas diseñados por la administración de rango superior.

1.3.4. Un esquema transitorio alternativo

De no ser viable poner en marcha un modelo político que podíamos calificar como maximalista, capaz de dar una respuesta positiva a los desafíos anteriores, puede resultar preferible adoptar un modelo más simple de carácter transitorio, o en su caso definitivo, que no requiera la creación de una organización tan compleja. Para ello se podrá hacer uso de fórmulas basadas en la cooperación intermunicipal y la coordinación sectorial, dando prioridad a los ámbitos de gestión relacionados con la planificación territorial metropolitana, la gestión del medioambiente y, principalmente, del sistema de transporte público. A estos contenidos se añadiría la gestión de la planificación estratégica y del marketing urbano orientados a la competitividad y la promoción exterior del área metropolitana. En este caso las leyes vigentes y la práctica derivada de la experiencia aportan fórmulas flexibles, participativas y susceptibles de incorporar instrumentos de cooperación público-privada, como son los consorcios, asociaciones, institutos, agencias, patronatos, fundaciones, etc., pues como algunos autores señalaron (J. Borja, 2003) la creación de un órgano de gestión y planificación de un área metropolitana “no

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

tiene que llevar necesariamente a la creación de un nuevo gobierno local, que elimine o someta a los gobiernos municipales". Puede pensarse en fórmulas que faciliten la programación conjunta de las actuaciones públicas sectoriales y la gestión coordinada de los servicios en el área metropolitana. Sea cual sea la fórmula de gestión elegida debe garantizar la flexibilidad organizativa, la agilidad y la transparencia de la toma de decisiones, la eficiencia económica, el control social y una gestión política desburocratizada y por objetivos. Características todas ellas propias de cualquier organización moderna.

En este nuevo contexto alternativo cabe pensar en diversos modelos institucionales para la organización y gestión del área metropolitana adaptados a cada realidad concreta, pero sea cual fuere la fórmula elegida debe establecerse un sistema operativo que abarque los cuatro campos siguientes:

1. Es deseable alcanzar desde un principio la concertación entre las administraciones y la cooperación público-privada porque la promoción de la ciudad lo requiere, mediante un acuerdo entre la iniciativa pública y la privada y el consenso ciudadano, para todo lo cual las fórmulas administrativas suelen ser poco ágiles, siendo preciso buscar fórmulas innovadoras desde el punto de vista jurídico, procedimental y financiero, así como el establecimiento preciso de los cauces de participación y cooperación, sabiendo que nadie coopera en algo de lo que no espera obtener algún beneficio.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. La promoción interna de la ciudad ha de propiciar valores ciudadanos como los siguientes: el patriotismo cívico, el sentido de pertenencia, la autoidentificación, un adecuado nivel de satisfacción ciudadana y la autoestima, para reforzar la voluntad de participación y la confianza en el futuro. Valores todos ellos de profundo contenido político, y que para su concreción requieren iniciativas simbólicas y actuaciones de calidad que permitan a los ciudadanos y visitantes visualizar el nuevo modelo.

3. Debe pensarse en activar una acción innovadora de carácter político-administrativo, para generar mecanismos múltiples de cooperación social y participación ciudadana, lo cual requiere integrar las políticas urbanas y la democracia participativa.

4. La profesionalización de la gestión urbana es una consecuencia importante de todo lo anterior, puesto que las acciones de desarrollo metropolitano tienen sus propios plazos y sus metodologías específicas de planificación. La propia Ley de Grandes Ciudades, que prevé la creación de órganos separados aunque coordinados de gestión urbana, del consejo social como órgano de cooperación público-privada, y de la comisión de planificación participativa, puede ser un punto de partida, si bien es necesario superar las limitaciones y déficits que esa Ley ofrece para afrontar los retos de las áreas metropolitanas, por cuanto ha sido promulgada pensando tan solo en los municipios de las grandes ciudades.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En otro sentido puede también pensarse en la creación de un ente asociativo o una agencia de desarrollo del área metropolitana, al amparo jurídico del Derecho Privado, como muchas ciudades han hecho, y que tendría, entre otras posibles, las siguientes tareas:

1. Análisis y planificación territorial mediante la coordinación, planificación estratégica y marketing urbano.
2. Promoción de proyectos, participación y desarrollo local.
3. Animación, dinamización y relaciones humanas.
4. Comunicación, publicidad y marketing.
5. Gestión (legal, financiera, administrativa, recursos humanos).
6. Desarrollo, asesoramiento y promoción de actividades económicas, en particular de la nueva economía.
7. Participación social y acción ciudadana.
8. Promoción del turismo y de las actividades de ocio
9. Instrumentos de desarrollo metropolitano y organización del conocimiento.
10. Nuevas tecnologías y sus aplicaciones al desarrollo.
11. Reflexión y debate en un foro de conocimiento.

Una relación de actividades para las cuales no siempre es preciso crear estructuras burocráticas siempre costosas. No se trata de crear una gran estructura administrativa sino desarrollar una elevada actividad de concertación pero para todo ello siempre es necesario un liderazgo fuerte y bien identificado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En síntesis, cabe pensar en una fórmula mixta público-privada, que incluya un ente jurídico de naturaleza pública, como puede ser un consorcio, y paralelamente la creación de un órgano de planificación y promoción de naturaleza jurídica privada como la descrita anteriormente.

Esta propuesta no esta pensada solo para la constitución de áreas metropolitanas en el sentido político-competencial, pensada desde la perspectiva de las regiones urbanas, sino desde una perspectiva económica-funcional más amplia. Y la decisión de adoptar uno u otro modelo, o buscar una combinación de ambos, es una decisión que Galicia tiene ahora delante. De su acierto o error penderá el futuro del desarrollo urbano y regional.

En todo caso, lo cierto es que nuevas demandas están siendo situadas en la agenda política de las ciudades, desde estrategias de desarrollo económico, pasando por la problemática medioambiental, hasta cuestiones sociales, política de identidad y de marketing. Para dar una respuesta efectiva, el mecanismo principal es la existencia de gobiernos fuertes. "Las nociones de gobernanza, por muy tranquilizadoras que sean, no pueden ayudar a resolver los conflictos de interés y de valores presentes en nuestros contextos urbanos". El diseño de nuevas instituciones, el fomento de la participación democrática y la creación de áreas metropolitanas fuertes, son, por lo tanto, una prioridad urgente para Galicia, como para las demás regiones españolas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los modelos de gobiernos metropolitanos

2

A estos retos pretendieron, de una manera o de otra, dan respuesta la mayoría de las grandes ciudades y muchas áreas metropolitanas intermedias, principalmente a partir del tránsito al modelo postindustrial iniciado en los años ochenta en Estados Unidos, y al cual la mayoría de las ciudades deberían ajustarse para seguir siendo competitivas. Aunque nuestra intención es centrarnos en las experiencias europeas y españolas nos parece interesante aportar también una síntesis de los diferentes modelos aplicados, es decir seleccionando las principales experiencias de gobierno de áreas metropolitanas a escala mundial.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.1. Los modelos generales

Tras el estudio de las diversas fórmulas de gestión aplicadas de las ciudades metropolitanas adoptadas en diversos países, hemos establecido seis modelos generales:

1. La creación de un gobierno metropolitano que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales, lo que obliga a estos a actuar con juntamente en una serie de funciones y competencias previamente definidas. En Europa el de Londres fue el caso más conocido, y le siguieron otras muchas ciudades, entre ellas las españolas al amparo de lo establecido en la Ley de Bases Régimen Local. En la práctica no funcionaron adecuadamente y terminaron disolviéndose. Les dedicaremos un análisis detallado para el caso español, con el fin de averiguar cuales fueron las causas de disolución más comunes.

2. Transformación por ley de los municipios más urbanizados de la aglomeración en municipios metropolitanos, convirtiéndose de hecho en distritos metropolitanos con autonomía presupuestaria local y otras facultades específicas. Se ha aplicado en ciudades asiáticas pero también en otros países. La tradición municipalista española hace poco viable este modelo, pero su planteamiento a medio plazo podría ser una vía a explorar. Una guía muy adecuada sería lo que establece la Ley de Grandes Ciudades para los distritos de las grandes áreas metropolitanas, que ya han tenido en algunas de las grandes ciudades españolas desarrollos y aplicaciones interesantes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Gobierno sin autoridad metropolitana constituida. Se le asigna las competencias a un nivel regional preexistente y adopta la forma de ciudad-región. (L´ille de France). En nuestro caso Podría aplicarse a las Diputaciones e incluso a ciertos Gobiernos Autonómicos, creando dentro de su propia estructura un órgano para la gestión y cofinanciación del área o las áreas metropolitanas existentes en su circunscripción. No hay experiencia alguna en este sentido, ni parece que pueda haberla. Además de un déficit democrático y de representatividad, uno de los principales problemas de este modelo es que transfiere la responsabilidad política y del gasto a la propia Diputación, lo cual podría conducir a una situación caracterizada por un vacío de responsabilidad política en el área metropolitana y un déficit presupuestario endémico, debido a la transferencia de responsabilidades políticas y de gestión que este modelo podría generar. Más viable es que las Diputaciones transfieran ciertas funciones y competencias a los entes metropolitanos que se constituyan en su demarcación. Una fórmula que en apariencia pudiera parecer factible, pero que en la práctica llevaría a un vaciado financiero y competencial de las propias Diputaciones, principalmente en donde la población metropolitana constituye una elevada proporción.

4. Creación de gobiernos de concertación o de coordinación funcional. Se crean organizaciones especializadas para la prestación de servicios y para la gestión de los mismos. Es el caso de los consorcios sectoriales de carácter administrativo pero que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

pueden combinar la financiación pública y la privada, aunque en este último sentido tampoco conozcamos experiencias concretas. Es muy frecuente acudir a esta fórmula cuando se han disuelto los gobiernos metropolitanos (Barcelona, Londres, Bristol, Sydney, New York, Chicago). En algunos casos la creación de consorcios sectoriales (transporte, medioambiente y planeamiento) está unido a la puesta en marcha de estrategias de planificación territorial adaptadas al territorio del consorcio o viceversa. Incluso en una misma área metropolitana pueden crearse varios consorcios especializados, cada uno de los cuales tiene una cobertura territorial diferente. El sistema de gobierno es entonces el gobierno en red o la coordinación del sistema de consorcios desde un órgano de rango superior. Se ha aplicado esta fórmula a la puesta en marcha de la Ciudad Astur. En algunas legislaciones los consorcios son considerados como entes administrativos de carácter local, lo cual disminuye en la práctica la flexibilidad y agilidad de la gestión y aumenta la burocracia y los controles administrativos de los procedimientos. En estos casos es difícil lograr atraer financiación privada que opta casi siempre por instrumentos no burocráticos y de cooperación. Por otro lado, la experiencia administrativa ha demostrado que los consorcios como las mancomunidades están aquejados de por problemas de in estabilidad y asimetría, además de reproducir el sistema de instituciones de representatividad indirecta, lo cual en si mismo constituye un déficit democrático que ha generado posiciones en contra y ha sido una de las acusas asociadas a la disolución de los entes metropolitanos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. Otra fórmula detectada es la que asigna al gobierno de la ciudad mayor la facultad de coordinación (en USA y Australia por ejemplo), mediante la creación de agencias o comisiones de planificación y coordinación. Es una fórmula que podría ser aconsejable para integrar la Ley de grandes Ciudades y las áreas metropolitanas, mediante una estructura ágil y de bajo coste. Probablemente adolecería de la misma inestabilidad y asimetría que los casos anteriores.

6. Creación de asociaciones o agencias metropolitanas adoptando la estructura operativa de la empresa, mediante la constitución de un consejo de administración y la dirección general como órganos decisionales y de gestión respectivamente, apoyados en niveles intermedios de carácter ejecutivo. La financiación es mixta, y la aportan las entidades públicas y privadas que entran a formar parte de la asociación metropolitana. El caso más conocido es el de Bilbao. Este mismo modelo puede presentarse bajo la fórmula de una fundación, que es la que con mayor frecuencia se adoptó en muchas ciudades para la gestión de la planificación estratégica. Una de las ventajas de este modelo es el reducido coste de funcionamiento y la posibilidad de funcionar como ente promotor de sociedades públicas o mixtas para la gestión de los proyectos más relevantes que la propia asociación promueva. En unos casos la participación será representativa, como en el modelo de Bilbao, pero en otros puede basarse en la aportación de capital para asegurar un cierto grado de control, en cuyo caso se necesita un sistema legislativo que regule los fondos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de financiación propios. A este segundo modelo, pero con más matices, corresponde la nueva ley de áreas metropolitanas de Portugal, que más adelante estudiaremos en detalle.

En general, y después de revisar los casos que nos sirvieron para elaborar estos modelos, podemos afirmar que en lo que a su funcionamiento concierne, las fórmulas flexibles y desburocratizadas basadas en la cooperación público privada son las más eficaces y las mejor adaptadas a los requerimientos que la dirección de un área metropolitana en el mundo actual requiere, y también a la creciente demanda de fórmulas de democracia participativa directa. Como fácilmente se comprenderá, la complejidad y el carácter fuertemente expansivo y cambiante de los factores que intervienen en el proceso de metropolización, anteriormente expuestos, cuanto menos rígidas y condicionadas sean las fórmulas adoptadas, mayor será su capacidad de adaptabilidad.

En cambio, fueron muy pocos los casos en que funcionaron las áreas metropolitanas constituidas como entes locales intermedios, con un sistema de competencias definido, recursos finalistas o cedidos, casi siempre insuficientes para desarrollar las competencias asumidas, una organización burocratizada y un déficit de representatividad democrática. Al final todos fueron disueltos o languidecieron en su funcionamiento.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.2. una problemática común

Anticipando las conclusiones que hemos obtenido en este estudio o esotros del mismo tipo anteriormente realizados, podemos exponer cuales fueron las razones por las que los entes locales de ámbito metropolitano no funcionaron, o lo que es lo mismo cuales fueron los problemas más frecuentes que impidieron su continuidad. De toda la amplia casuística, hemos seleccionado los siete siguientes:

1. La reticencia de los municipios a perder autonomía y transferir competencias y fondos de inversión al nuevo ente metropolitano.

2. La resistencia de los niveles administrativos superiores a la creación de nuevos niveles locales receptores de transferencias competenciales sin reformar la organización territorial de base.

3. La creación de nuevos órganos lleva siempre a un aumento de la burocracia y del gasto público que termina por cuestionar su eficacia por parte de los ciudadanos, siguiendo un análisis coste-beneficio.

4. El déficit democrático. Al no ser elegidos de forma directa son percibidos por el ciudadano como algo lejano y fuera del control democrático.

5. La continua expansión del ámbito espacial de las áreas metropolitanas choca con la dificultad y lentitud de los reajustes

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

legislativos, que cada vez deben hacerse en el menor tiempo posible y con la mayor eficiencia para que sean efectivos.

6. La escala espacial óptima es distinta para cada tipo de planificación. Cada plan requiere su espacio y su tiempo, lo cual cuestiona el modelo de planificación única con plazo fijo. Siendo preferible adoptar sistemas múltiples de planificación continua y multiescalar.

7. La inadecuación de los recursos financieros a la demanda social, de donde surgen conflictos políticos derivados de la falta de cumplimiento de las expectativas que los ciudadanos depositaron en los nuevos gobiernos metropolitanos.

Por eso la práctica se ha ido alejando de las fórmulas jurídicas rígidas en su regulación, a favor de fórmulas flexibles de cooperación y coordinación, con el fin de desarrollar formas de planificación territorial abiertas basadas en la coordinación, acompañadas de modelos de gestión inspirados en la planificación estratégica y el marketing urbano a través de organismo técnicos (Asociaciones, Fundaciones, Agencias de cooperación publico privada), y la aplicación de fórmulas de gestión de los servicios públicos supramunicipales a través de mancomunidades o consorcios sectoriales. Esto se resume en un gobierno en red.

Para terminar estas consideraciones queremos plantear unas preguntas finales que ayude a la reflexión en la toma de decisiones referentes a la creación de un órgano de carácter metropolitano. ¿Es

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

mejor crear nuevas estructuras o aprovechar las existentes? Si las mancomunidades no funcionan. ¿Van a funcionar las corporaciones metropolitanas? Además, la realidad nos enseña que más allá del área metropolitana, surgen nuevos espacios para la planificación, la gestión, la promoción y la cooperación, por eso hay que evitar la obsolescencia institucional, y buscar fórmulas flexibles.

La respuesta a estas cuestiones la encontramos en la misma experiencia metropolitana. La idea inicial de crear órganos supramunicipales polivalentes ha ido evolucionando hacia la creación de gobiernos metropolitanos entendidos como órganos de coordinación y cooperación dotados de carácter representativo, y la puesta en marcha de entes especializados de gestión a los que se le asignan las funciones específicas que en cada caso se determinen, y que anteriormente estaban asignados a los gobiernos metropolitanos polivalentes de naturaleza administrativa. Por ello, los diferentes Gobiernos Nacionales o Regionales han promulgado nuevas leyes sustitutivas de las anteriores adaptadas al nuevo marco funcional y urbano.

Una constatación de cuanto llevamos dicho la vamos a encontrara cuando examinemos las principales experiencias de las áreas metropolitanas europeas que pusieron en marcha acciones de este tipo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.3 Recomendaciones aplicables a la constitución gobiernos metropolitanos. un ámbito de reflexión

Ante la complejidad de la gestión de las áreas metropolitanas, y ante la tesitura de creación de instituciones de este tipo para mejorar la gobernabilidad de las áreas metropolitana de Galicia, y considerando los diferentes escenarios territoriales antes expuestos, vamos a exponer algunas consideraciones generales derivadas del estudio de casos que presentamos en el siguiente capítulo, y que aquí extractamos.

2.3.1. Aspectos generales referidos al modelo administrativo

1. Moverse en el ámbito de competencias limitadas y diferenciadas, dándole prioridad al transporte, que en todos los casos ha sido el objeto principal y el ámbito en el que se han alcanzado mejores resultados. Por otra parte la movilidad es cada día la demanda más importante para asegurar la cohesión interna y el buen funcionamiento de un área metropolitana. La intermodalidad y la prioridad del transporte público son objetivos básicos.

2. Es preferible utilizar las instituciones existentes cuando sea posible antes de crear otras nuevas, para no incrementar la complejidad en la gestión y en la coordinación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Crear instrumentos de gestión con bajo componente estructural y burocrático y con un nivel reducido de gastos corrientes.

4. Negociar previamente los compromisos de financiación con las administraciones de rango superior, asumiendo desde un principio que la constitución de una corporación metropolitana exige también cesiones en la gestión competencial por parte de los municipios integrantes, acompañada de la aportación financiera correspondiente.

5. Los gobiernos metropolitanos han de ser percibidos por los ciudadanos como una fórmula para mejorar la gestión, la cooperación y la participación en el área metropolitana más que en un sistema de incrementar competencias y capacidad financiera y de gasto, porque la experiencia nos enseña que los casos que han seguido este camino han terminado por ser disueltos.

2.3.2. Aspectos generales referidos al modelo de gestión estratégica de la competitividad

Es conveniente pensar que en el contexto actual de competencia entre ciudades, la gestión de las áreas metropolitanas no debe limitarse a la prestación corporativa de servicios públicos mancomunados, sino que además de lo anterior debe poner en lugar preferente actuaciones relacionadas con lo siguiente:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. La planificación estratégica con la cooperación y participación del sector privado en la toma de decisiones.

2. Acciones o estrategias territoriales, proyectos de ordenación territorial y coordinación urbanística que requieren una definición previa del proyecto estratégico de ciudad. Su objetivo es el desarrollo urbano.

3. Las políticas y mecanismos de promoción y marketing urbano para mejorar el posicionamiento del área metropolitana en un sistema internacional de ciudades, mediante la valorización e internacionalización de los recursos urbanos existentes o proyectados de acuerdo con la visión estratégica. Requiere un fuerte componente de profesionalización para tener éxito.

4. Incrementar la atracción de actividades de índole económica y cultural generadoras de riqueza y empleo, para lo cual es necesario adoptar fórmulas de cooperación entre el sector público y el privado, cooperación que requiere fórmulas ágiles y flexible de organización de tipo asociativo.

Estamos por tanto ante un nuevo escenario complementario del anterior; y en él, la coordinación como estrategia para incrementar la cooperación y la participación pasa a ocupar un lugar preferente. La experiencia muestra que cuando se logra alcanzar un cierto nivel participativo y financiador de las empresas u otras organizaciones locales, se puede llegar a superar las debilidades estructurales de los sistemas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de gobierno metropolitano, basados en los mecanismos financieros y organizativos propios del sector público. Pero para ello se necesita crear instrumentos que permitan una toma de decisiones compartida

2.3.3. Sobre la organización funcional

A partir de estos dos modelos generales y complementarios, se deben definir los modelos operativos o de gestión, que en cada caso debería adaptarse a las características propias del escenario territorial contemplado. A la vista de las experiencias analizadas, pueden establecerse cuatro fórmulas principales.

1. **El sistema de coordinación administrativa**. En los países con mayor tradición de gobiernos metropolitanos donde la fórmula de la corporación metropolitana como ente local no ha dado los resultados esperados, y que en casi todos los casos condujo a su disolución, las fórmulas alternativas adoptan como estrategia transicional la coordinación de la planificación como sistema de gestión. En estos casos, la coordinación de la planificación metropolitana se atribuye a la ciudad principal, que en muchas ocasiones ostenta también la representación del área metropolitana por ser la ciudad mayor. Suele aplicarse a un segmento específico y selectivo de grandes metrópolis a las que se transfieren competencias directamente del Gobierno Central, dado que se trata de Estados donde el escalón regional está mucho menos desarrollado que en España. Este modelo de asignar a la ciudad mayor la facultad de coordinación conecta con la filosofía de la Ley de Grandes Ciudades, que contempla

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la posibilidad de crear una Comisión de Planificación Participativa con competencias en planificación estratégica y desarrollo local, así como en la coordinación de los diferentes instrumentos de planificación, contando con la participación y cooperación institucional del Consejo Social, en el cual están representados los principales agentes económicos y sociales de la ciudad que en general son también los del área metropolitana. Pero para su aplicación a las áreas metropolitanas es necesario ampliar su ámbito de aplicación a los restantes municipios del área. De todos modos lo que interesa resaltar es la filosofía y el modelo de gestión, cuya validez puede ir más allá de la propia ley mencionada.

Cabe señalar, sin embargo, que esta fórmula de coordinación mediante comisiones intermedias, adolece de la debilidad propia de este tipo de modelo en lo que a la eficacia de los acuerdos concierne, lo cual obliga a alcanzar el consenso en todas las decisiones y lleva consigo un fuerte componente de voluntariedad, pero esta misma debilidad asegura el carácter corporativo de dichas decisiones y una mayor flexibilidad. Es en todo caso un camino que puede ser explorado.

2. El Gobierno Metropolitano como Ente Local. Independiente de lo dicho anteriormente, podría plantearse la creación de la Corporación Metropolitana o Gobierno Metropolitano como ente local, tal como permite la Ley española de Bases de Régimen Local y la ley gallega homónima, ambas con fase de reforma anunciada. Dados los procesos en marcha, la creación por parte de la Xunta de Galicia de entes metropolitanos, como la creación del área metropolitana de Vigo, podría marcar el rumbo de la política metropolitana en Galicia, aunque

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

todo dependerá de los resultados que se obtengan en el área de Vigo, donde en la actualidad son mayores las incertezas que las certidumbres.

Este modelo se basa en la creación de un nuevo ente administrativo de ámbito supramunicipal y de rango local, intermedio entre el Gobierno Regional, la Diputación provincial y los municipios incorporados. De alguna manera es la resultante de la evolución de la mancomunidad ya existente hacia una fórmula más amplia. El objeto de dicho ente implica la asunción de competencias y ejecución de políticas relacionadas con la prestación de servicios obligatorios, especialmente las relacionadas con el transporte público, el saneamiento, la protección medioambiental, los servicios contraincendios, el abastecimiento de aguas, la planificación territorial, la planificación estratégica, la promoción turística y otros semejantes que se especifiquen en sus estatutos que adoptan forma de ley regional.

Se trataría de crear un nuevo ente local, de alguna manera resultante de la evolución de la mancomunidad ya existente hacia una fórmula más amplia. El objeto de dicho ente sería la asunción de competencias y ejecución de políticas relacionadas con la prestación de servicios obligatorios, especialmente las relacionadas con el transporte público, el saneamiento, la protección medioambiental, los servicios contraincendios, el abastecimiento de aguas, la planificación territorial u otros semejantes.

La financiación es preferentemente interna, por cesiones municipales, y externa mediante las subvenciones de la Xunta de Galicia y la Diputación, según un marco financiero que deberá ser establecido

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

previamente por las razones antes apuntadas. Se podría también acudir a los convenios y contratos finalistas con las Consellerías de la Xunta de Galicia individualmente, con la Diputación Provincial, y también con Ministerios de Gobierno Central si fuera el caso. De todas maneras habría de tenerse muy en cuenta el principio de competencias limitadas y diferenciadas, al que antes se hizo referencia, evitando la concurrencia administrativa y procurando un nivel satisfactorio de autofinanciación, lo cual debería recogerse en el estatuto correspondiente.

3. El Sistema de Consorcios. Otra posibilidad alternativa a la Corporación Metropolitana como ente local, es la constitución de un consorcio metropolitano o de un sistema de consorcios sectoriales. Esta ha sido la fórmula adoptada por casi todas las áreas metropolitanas españolas después de haber disuelto la fórmula administrativa anterior. Particular desarrollo han adquirido, como hemos dicho, los consorcios de transporte, hidráulicos y de recogida de residuos urbanos. En otros casos se establecieron consorcios diferenciados para cada uno de los objetivos de gestión, estando cada uno de ellos asociados a una estrategia territorial especifica, tanto en lo que concierne a la planificación territorial subyacente como al ámbito geográfico de la agrupación de municipios que forman parte de dicho consorcio. Cabe también mencionar la existencia de consorcios en los que participa directamente la Diputación Provincial, llegando en muchos casos a financiar el 50% del total, correspondiéndole la otra mitad al Gobierno regional, mientras que a los ayuntamientos se les asigna su participación en la toma de decisiones y la representatividad necesaria para dotarlas de carácter democrático, pero se les exime del esfuerzo financiero que otra fórmula llevaría consigo. Además permite

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

una gestión más flexible y más profesionalizada, con menos costes de personal y de estructura, y asimismo con un régimen laboral menos rígido.

De hecho, dentro del ordenamiento territorial español, y de acuerdo con el marco jurídico vigente, los consorcios son agrupaciones de carácter administrativo orientadas a la prestación de determinados servicios públicos, pero así como las áreas metropolitanas y las mancomunidades son entes locales, los consorcios, en cambio no siempre tienen esta consideración. Por otro lado, mientras las corporaciones metropolitanas son entidades locales conformadas normalmente por una agrupación predeterminada de municipios limítrofes, cuya alteración requiere la modificación de la ley, los consorcios poseen una mayor capacidad de adaptación a la cambiante realidad del territorio. Asimismo, mientras el área metropolitana es básicamente una fórmula de cooperación administrativa horizontal, los consorcios permiten la cooperación vertical.

Los consorcios que, como hemos dicho no siempre tienen consideración de ente local, constituyen además una adecuada fórmula de cooperación y coordinación, bien entre administraciones públicas de distinto nivel (nacional, regional o local) o bien, desde 1985, entre éstas e instituciones privadas sin ánimo de lucro. Son entidades de carácter mixto, aunque de derecho público con competencias decisorias o de gestión y personalidad jurídica propia. Constituyen por eso, la fórmula más recurrente de cooperación interadministrativa vertical, aunque también existan consorcios conformados por administraciones del mismo nivel (ayuntamientos, consellerías, etc.).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tanto los entes metropolitanos como los consorcios deciden o eligen el modo de gestión con el que se va a prestar el servicio o los servicios que contemplan como objetivo de su constitución. Esta gestión suele ser de dos tipos:

- Gestión directa por la propia entidad, mediante un organismo autónomo local, o por una sociedad mercantil de capital social integro de las entidades que forman el consorcio

- Gestión indirecta: mediante contrato de tipo administrativo con un sujeto diferente a la entidad local. Puede adoptar distintas fórmulas: concesión administrativa, gestión interesada, concierto, arrendamiento, participación en una sociedad mercantil o cooperativa. Lo más destacable es que permite la participación de capital privado.

Dicho esto, en cada caso deben sopesarse las razones y las consecuencias implícitas de la elección de una u otra formula de colaboración administrativa entre varios municipios, Un tema fundamental tienen que ver con la finalidad que se estime prioritaria, bien sea la eficacia de la gestión o bien la eficiencia democrática en la toma de decisiones. Según algunos autores, desde el punto de vista de la organización político-administrativa, la diferencia básica entre los consorcios y los entes locales metropolitanos estriba en que, mientras el ente metropolitano es una fórmula jurídica que plantea la prestación de servicios y la resolución de problemas de interés común con mayor “eficiencia democrática”, el consorcio presenta un fuerte déficit democrático y participativo. La razón es que en el propio estatuto

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

metropolitano se clarifican las responsabilidades políticas y los cargos electos locales de los municipios participantes en ella, lo cual aportan un principio de representatividad democrática indirecta, es decir, dentro de la línea de la organizaciones intermedias que carecen de responsabilidad democrática directa, lo cual para algunos autores es una sistema que no debe incrementarse. El consorcio implica una mayor flexibilidad de gestión (eficacia de gestión) que redunda en ocasiones en la mejor calidad de la prestación del servicio, debido a que tienen un régimen jurídico menos rígido y pueden alcanzar un grado de profesionalización mayor, pero presenta un fuerte déficit democrático y participativo, que constituye una importante limitación para su aplicación como fórmula permanente.

4. El modelo asociativo. En otros caos, dado que la existencia de una realidad metropolitana no implica necesariamente la creación de un área metropolitana como entidad local prestadora de servicios, es cada vez más frecuente combinar la creación de consorcios sectoriales con entes asociativos basados en el acuerdo de voluntades entre el sector público y los agentes socioeconómicos privados, con el fin de gestionar mejor los nuevos retos a que se enfrentan las áreas metropolitanas, es decir la planificación estratégica, la promoción y marketing, la investigación de proyectos urbanos, la proposición de iniciativas, etc. Pueden adoptar diferentes fórmulas asociativas, desde una asociación de promoción e investigación, hasta fundaciones público privadas. Dada la flexibilidad y la agilidad en la toma de decisiones, constituye un instrumento muy adecuado para aquellas áreas metropolitanas cuya estrategia principal sea la competitividad y la innovación, dejando la prestación de servicios públicos para

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

los consorcios sectoriales. De esta manera, se consigue una especialización funcional de la organización: la fórmula administrativa, como el consorcio, se aplica a la gestión cooperativa de los servicios públicos en concordancia con la propia naturaleza de los mismos, mientras que para la gestión de la ciudad metropolitana desde una perspectiva estratégica y promocional se aplica una fórmula jurídica privada que asegura una mejor adecuación con los fines asignados. Esta dualidad puede ser muy interesante para construir un sistema de gestión integrado en las regiones urbanas, utilizando los consorcios para las áreas urbanas o metropolitanas y la fórmula asociativa pata las regiones urbanas entendidas como espacios de planificación y de promoción.

Concluimos este capítulo proponiendo una fórmula doble de fácil implantación que podría dar una respuesta eficiente a la doble realidad metropolitana observada en Galicia: el ente metropolitano o el consorcio en las áreas metropolitanas de Vigo y La Coruña, o en las áreas urbanas de Pontevedra y Ferrol, y las asociaciones metropolitanas público-privadas para las regiones urbanas Vigo-Pontevedra y Coruña-Ferrol, en el caso de que se optase por su constitución.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3 Los modelos administrativo-competenciales: las experiencias metropolitanas en Europa y España

Como ha escrito B. Jouve y C. Lefevre en un reciente estudio sobre la gobernabilidad en las áreas metropolitanas europeas (2006); “en los últimos veinte años el orden político europeo ha experimentado profundos cambios, ya que, la mayoría de los Estados ha modificados su estructura interna, de acuerdo con diferentes fórmulas legales y políticas (descentralización, desconcentración, federalismo), que transfirieron las competencias administrativas y las responsabilidades políticas a las comunidades regionales y locales. En este contexto, entre los años 80 y 90, los estados europeos han implementado numerosas reformas territoriales, intentando cambiar la filosofía de las instituciones metropolitanas anteriores, para adaptarlas mejor a la dinámica urbana actual”. Estos cambios han tenido dos objetivos principales: de un lado reforzar el papel del sector privado y de algunos líderes políticos (los alcaldes de las grandes ciudades); y de, otro, el reforzamiento de la democracia local, ambas en el contexto del neoliberalismo basado en la filosofía de la competitividad de las áreas metropolitanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1. Evaluación de los modelos administrativos clásicos en Europa: los gobiernos metropolitanos competenciales

Para el estudio comparativo del funcionamiento de las áreas metropolitanas en Europa, nos basamos en un análisis homónimo publicado en 1993 (M. Cuchillo y F. Morata) sobre la experiencia de quince áreas metropolitanas pertenecientes a nueve países, con grandes diferencias en la organización administrativa y territorial: Austria (Viena), Bélgica (Bruselas), Dinamarca (Copenhague), Francia (Paris y Lille), Italia (Milán), Países Bajos (Rótterdam, La Haya, Ámsterdam), Reino Unido (Londres, Birmingham) la República Federal de Alemania (Frankfurt, Hannover, Munich) y Suecia (Estocolmo). Las conclusiones a las que los autores llegan son las siguientes.

Tabla 35: Datos organizativos de AA.MM.

Autoridad	Creación Estatuto	Elección	Órganos	Competencias esenciales	Origen recursos
Corporación Metropolitana de Barcelona (hasta 1988)	1974 Especial	Indirecta	Consejo Comisión Presidente	Territorio Agua Residuos Transportes Medio Amb.	Subv. Estado Aport. municip.
Aglomeración de Bruselas	1971 Especial	Directa	Consejo Colegio Presidente	Territorio Residuos Transportes Incendios	Tasas Subv. Estado
Gran Copenhague (Condado)	1973 Especial	Indirecta	Consejo Comités	Territorio Transportes	Tasas Subv. Estado
Asociación del Gran Hannover	1980 Especial	Indirecta	Asamblea Comité	Transportes Ocio	Aportaciones
Autoridad de La Haya	1973 Especial voluntaria	Indirecta	Consejo Ejecutivo	Planific. indicativa	Aportaciones

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Autoridad	Creación Estatuto	Elección	Órganos	Competencias esenciales	Origen recursos
Región Ille-de-France	1976 General	Directa	Consejo Comité	Plan, territ. y socieco. Urbanismo Transportes	Tasas Tarifas
Gran Londres (hasta 1986)	1965 Especial	Directa	Consejo 3 Comités	Planific., Vialidad Incendios, Residuos Asist. social	Particip. en impuestos
Comunidad Urbana de Lille	1966 Especial	Indirecta	Consejo Presidente	Vivienda, Agua, Residuos, Transportes, Territorio	Tasas Subvenciones Aportaciones
Unión del Área de Frankfurt	1975 Especial	Directa	Asamblea Cámara de los municip. Junta	Coordin. Territorio Residuos Agua Medio Amb.	Impuestos Aportaciones
Autoridad de Rótterdam (hasta 1976)	1963 Especial	Directa	Consejo Presidente (designado)	Coordinación de la planificación	Aportaciones
Condado de Estocolmo	1971 Especial	Directa	Consejo Comité Comités sector.	Plan, territ., Sanidad Transportes, Educación Redistrib. de recursos	Impuestos Subvenciones
Municipalidad Metropolitana de Toronto	1953 Especial	Directa	Consejo Comité Comités sectoriales Presidente	Protección, Transportes Medio Amb., Sanidad Serv. soc., Planificación Ocio	Impuestos Subvenciones de la Prov.

Fuente: Cuchillo, M. y Morata, F. (1993) y elaboración propia.

3.1.1. Sobre las características dimensionales: marco físico y demográfico

Las 15 áreas estudiadas tienen poblaciones comprendidas entre los 700.000 (La Haya) y los 12 millones de habitantes (región de París). Esta última es en realidad una excepción, por tratarse de un territorio de 12.000 km^2. y por constituir una Ciudad-Región.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Se diferencian dos tipos de áreas metropolitanas: el área metropolitana-región y el área metropolitana-ciudad. Además de París, corresponderían al primer modelo: Londres, Estocolmo, Frankfurt, Munich, Hannover, Milán y Copenhague, con superficies comprendidas entre los 1.120 y los 4.000 km2 y, por lo tanto, con densidades medias relativamente bajas, salvo en el caso de Londres. En todos los casos, el AM se articula alrededor de una ciudad central que tiene la condición de capital política y/o económica del Estado o de una región dominante.

3.1.2. Sobre la estructura del gobierno metropolitano

De las 15 áreas examinadas, ocho disponían de una estructura de gobierno institucionalizada (Bruselas, Copenhague, Frankfurt, Hannover, La Haya, Lille, Munich y Estocolmo). Los gobiernos metropolitanos de Londres, Birmingham y Rótterdam fueron abolidos, mientras que Milán, París y Ámsterdam no llegaron a crear estructura alguna. La gestión metropolitana se caracterizó, en los últimos tres casos, por la superposición de tres o cuatro niveles de administración, con competencias concurrentes sobre un mismo territorio. Por último, la situación de Viena presenta las particularidades de las ciudades-estado, propias del federalismo germánico.

En general, se observa una falta de correspondencia entre las zonas metropolitanas reales (definidas a efectos estadísticos, urbanísticos o

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

socioeconómicos) y las áreas efectivamente institucionalizadas. Estas últimas suelen ser de dimensiones geográficas y demográficas más reducidas, lo cual no deja de plantear ciertos problemas de cara a la planificación del territorio o a la prestación de los servicios públicos. En determinadas áreas (CU de Lille, por ejemplo) el problema se ha afrontado mediante acuerdos de cooperación con los entes periféricos extrametropolitanos.

3.1.3. La organización administrativa

El tipo de tratamiento aplicado a los problemas metropolitanos parece estar directamente condicionado por las variables políticas, institucionales y administrativas propias de cada país. En este sentido, la distinción clásica entre Estados centralistas y Estados descentralizados (federales o regionales) no es siempre relevante.

En el Reino Unido, la tradición del *local self-government* no ha podido impedir el desmantelamiento del *Greater London Council* o de los Condados Metropolitanos instituidos en los años 60 y 70. La abolición parece más ligada a los enfrentamientos entre el Gobierno conservador y las instituciones gobernadas por la oposición laborista que no a la inoperatividad e inutilidad de éstas, a los conflictos con los entes locales inferiores o al rechazo por parte de la población, causas todas ellas aducidas para justificar la supresión. De hecho recientemente se intentó restablecer, como hemos visto.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En Bélgica, la reforma de las estructuras locales mediante la fusión municipal realizada de forma autoritaria entre 1971 y 1976 se ha traducido en una reducción drástica del número de municipios, sin que ello haya comportado una ampliación de las competencias y de recursos, excesivamente limitados. Mientras la política de fusiones ha resultado escasamente positiva para los municipios pequeños, la solución asociativa ofrecida a las grandes áreas urbanas parece haber fracasado. Bruselas, zona bilingüe dotada provisionalmente de un doble estatuto de aglomeración urbana (la única existente), sin perspectivas de continuidad, y de región-capital aún no institucionalizada, se resiente directamente de las tensiones políticas que caracterizan el proceso de regionalización. En todo caso, la fusión impuesta es hoy un modelo comúnmente rechazado.

En Francia, país centralista por excelencia, la creación de las Comunidades Urbanas como respuesta obligatoria y uniforme a los problemas de gestión de las grandes aglomeraciones, expresa el compromiso entre las élites locales y las instituciones centrales del Estado, sobre las que aquellas ejercen una influencia considerable. París es un centro de poder político y económico demasiado importante para ser monopolizado por un único actor. La fragmentación administrativa del área implica el establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación entre el Estado, la región, los departamentos y los municipios, pero también conlleva un juego complejo de alianzas verticales y horizontales y de conflictos, en función de los intereses públicos y privados afectados, de los colores políticos y de las estrategias más o menos coherentes de los actores. La ausencia de una demarcación metropolitana única e identificable constituye un factor de confusión importante.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La reforma local ha sido durante muchos años uno de los temas prioritarios de la agenda política italiana. La poca adaptación de las estructuras del Estado a las exigencias de la regionalización condicionó la solución de los problemas, en particular en lo referente a la redistribución de las funciones ejecutivas y de los recursos entre los cuatro niveles de gobierno existentes. Los intentos de constitución de entes de gobierno intermedio promovidos por las regiones no han dado los frutos esperados. La ley de reforma local preveía un mecanismo que, de ser aplicado, llevaría a la constitución de, al menos, nueve "ciudades metropolitanas", como hemos visto. En la practica, casos como la situación del área metropolitana de Milán se caracterizan por la existencia de un rompecabezas institucional y administrativo comparable al de París, aunque quizá menos eficiente. El análisis de los procesos de decisión confirma las dificultades de la cooperación sin una evaluación previa de los costes y beneficios de cada operación, pero también los peligros inherentes a los sistemas de decisión no participativos sin transparencia ni responsabilidad política. Se constata, en particular, la necesidad de un sujeto institucional con intereses coincidentes con los del AM, encargado de fomentar y garantizar la cooperación entre los distintos actores.

La Constitución holandesa define al Estado como unitario y descentralizado sobre la base de las provincias y los municipios. Sin embargo, la amplitud del gasto público local determina el establecimiento de controles bastante rígidos, que desembocan en una limitación importante de la autonomía. Ello hace que las instituciones locales existentes se resistan a ceder sus competencias y recursos a las autoridades metropolitanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La supresión de Rótterdam, la debilidad competencial y organizativa de La Haya y las dificultades de transformación del área de Ámsterdam aparecen como una consecuencia directa de la fragilidad institucional de los entes metropolitanos, aprisionados entre los municipios, preocupados por la pérdida de autonomía, la provincia, celosa de sus prerrogativas, y el Estado, principal ente financiador. Las soluciones propuestas se inclinaron hacia la constitución de provincias metropolitanas, en el marco de una ampliación y reestructuración de estas entidades, pero a sus dificultades de implementación ya nos hemos referido antes.

Los ejemplos de Hannover, Frankfurt y Munich ilustran la diversidad de las soluciones adoptadas en la RFA, en donde los Lander ostentan la competencia exclusiva en materia de régimen local. La creación de las AA.MM. se enmarca en el contexto de la reforma de las estructuras locales llevada a cabo a partir de los años 60. Si la reestructuración de los ámbitos territoriales no ha planteado excesivas dificultades, en cambio, la redistribución de funciones, en particular respecto a los entes metropolitanos, está resultando mucho más lenta y difícil. Parece significativo que, de todas las AM institucionalizadas, sólo Frankfurt llegó a poseer potestades ejecutivas, aunque limitadas.

El proceso de reforma caracteriza también a los países escandinavos durante el mismo período. Aunque coinciden en muchos aspectos con las reformas realizadas en los otros Estados, las modificaciones introducidas en el sistema local danés son las más profundas y completas. Con una participación en el gasto público superior al 65 %, las administraciones locales son los principales ejecutores de las políticas estatales. La

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

consolidación progresiva del Gran Copenhague a partir de 1973 sólo se explica a partir de la voluntad de negociación y pacto que ha presidido la reforma local en Dinamarca.

Estas consideraciones también son aplicables al caso de Suecia. No obstante, las competencias locales y, en particular, las del Condado de Estocolmo, están condicionadas por el mantenimiento de la estructura periférica de la administración estatal.

La Constitución austriaca garantiza la autonomía local y protege la esfera competencial de los entes de este tipo. A pesar de que el proceso de reforma de los años 60 no se plasmó en una remodelación completa de las estructuras locales, amplió sus competencias y recursos, previendo formas de fusión voluntarias y obligatorias. Las fórmulas asociativas se basaron principalmente en agrupaciones voluntarias para la prestación de servicios comunes (como las mancomunidades nuestras). La organización de Viena se pensó en función de la doble condición de Land y de ente local de la capital, lo cual comportaba el establecimiento de mecanismos federales de control sobre el gobierno del área.

3.1.4. El sistema de financiación

El sistema de financiación de los entes locales en los diez países de referencia refleja una estructura parecida. No debe sorprender que los impuestos, las subvenciones, el endeudamiento y otros tipos de ingresos, sobre todo las tasas y las tarifas, constituyeran en todas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

partes las fuentes esenciales de financiación. Asimismo, el elemento diferenciador que el peso relativo de cada uno de estos componentes en los ingresos totales.

La reforma de la tributación local es una asignatura pendiente en la mayoría de países. Salvo en los dos países escandinavos, la proporción de la tributación local en relación con la recaudación impositiva global es en todos los países bastante baja, y casi insignificante en el caso de Italia.

De hecho, ninguno de los impuestos típicamente locales en vigor pareció ser suficientemente satisfactorio, sobre todo a causa de las desigualdades derivadas de la distribución de las cargas impositivas. Dichas desigualdades eran todavía más acusadas en los países caracterizados por una fragmentación jurisdiccional elevada, como Francia e Italia. Por otro lado, en algunos países la tributación local era casi nula (Italia) o los entes de este nivel no tenían la autonomía necesaria para fijar los tipos impositivos (Gran Bretaña). Los impuestos sobre la actividad industrial o profesional, además de ser poco productivos en épocas de crisis, podían provocar efectos perversos (Francia y RFA), mientras que la tributación sobre la propiedad (Dinamarca y Francia) requería los medios técnicos necesarios para actualizar las bases. Estos problemas desaparecieron cuando la imposición local se nutría básicamente del impuesto sobre la renta con tipos uniformes (Suecia), autónomos (Dinamarca) o en forma de participación en el impuesto general (RFA).

En todos los países, las autoridades locales recibían subvenciones de los niveles superiores de gobierno. El peso de este ingreso fue

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

aumentando paulatinamente, en consonancia con las dificultades para incrementar la renta fiscal. Las diferencias se basaban, una vez más, en el tipo de subvención (específica o general) y en el destino asignado (gastos corrientes o de capital). Algunas subvenciones eran mixtas: sólo se podían aplicar a inversiones (DGE y FC del IVA en Francia) o gastos sectoriales (Suecia y, en menor grado, Gran Bretaña). Se puede constatar una diversidad de mecanismos en cuanto al reparto de las subvenciones (potencial fiscal, necesidades fiscales, población, etc.), si bien se incorporaron, a menudo, criterios de perecuación. En la mayoría de los casos, la tendencia hacia la generalización de las subvenciones específicas refleja el creciente papel de las autoridades locales como ejecutoras de las políticas decididas por los niveles superiores de gobierno, introduciendo en el sistema un cierto sesgo asimétrico de dependencia.

Esta especialización no constituye ninguna novedad en la RFA. Las autoridades locales confirman su condición de primeros inversores públicos, a pesar de las restricciones presupuestarias impuestas en los últimos años por los Lander, a quienes corresponde la administración del conjunto de las subvenciones en virtud de su competencia exclusiva en materia local. El mismo fenómeno también se produjo en los países unitarios con fuerte tradición de autonomía local como Gran Bretaña y Suecia, donde las entidades de este orden, además de ser los principales gestores de las políticas centrales, tenían reconocida la capacidad de formular políticas propias en determinados ámbitos. En el caso de Gran Bretaña, se constata un proceso de centralización orientado a limitar la autonomía local, en particular en materia financiera. La estrategia gubernamental parece dirigida hacia la desaparición de la autonomía

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

impositiva. En cuanto a Suecia y Dinamarca, el respeto de la autonomía local ha comportado el desarrollo de una colaboración financiera muy estrecha entre las autoridades centrales y los entes locales, principales responsables del gasto público social. En Italia, la supresión casi total de la autonomía tributaria de los municipios en favor de las subvenciones estatales no parece haber mejorado la capacidad central de control del gasto local. Respecto a Francia, la contención de las ayudas estatales se ha traducido en la necesidad de recurrir a la tributación para afrontar la creciente demanda de servicios.

El recurso a la deuda tampoco se encuentra regulado de manera uniforme en los diferentes países. En algunos casos, el peso de la deuda local a largo plazo constituye una proporción importante del volumen de la deuda total, lo cual no deja de plantear problemas financieros y tensiones con las autoridades centrales (Francia, Gran Bretaña). En todos los países, salvo la RFA, la carga financiera ha ido aumentando año a año. La diferencia más importante estriba en las condiciones de acceso al mercado financiero: los entes locales pueden actuar libremente (RFA) o deben recurrir a instituciones especializadas, bajo control de la administración central (Italia). En los demás países ambas fórmulas se complementan. En general, la legislación presupuestaria limita el peso de la carga financiera respecto a los ingresos corrientes.

Las tasas, tarifas y precios constituyen la última fuente de financiación local. En este caso, las tradiciones administrativas de los distintos países dificultan la comparación. A pesar de ello, la tendencia a vender servicios públicos locales parece ganar adeptos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en la mayoría de los países, teniendo en cuenta la rigidez y las limitaciones de las otras fuentes de ingresos y, especialmente, de la tributación autónoma.

3.1.5. Las Haciendas Metropolitanas

El sistema de financiación de las seis áreas estudiadas mantiene puntos de contacto más o menos importantes con el sistema general de los países respectivos. Esta afirmación debe matizarse teniendo en cuenta distintas variables, como el alcance real de la autonomía local, el grado de institucionalización de cada ente, su carácter, singular o no, dentro de la organización político-territorial o el alcance cuantitativo y cualitativo de las funciones atribuidas. Estos elementos parecen ser los que determinan en última instancia la fórmula de financiación empleada.

1. El Consejo del Gran Copenhague destinaba más del 90% de sus ingresos a la financiación de la red de transporte metropolitano. No debe extrañar, por tanto, que las tarifas y las subvenciones estatales constituyeran respectivamente el 50 y el 17% de los ingresos totales. El resto provenía de los impuestos cedidos por las ciudades y condados miembros, según los criterios fijados por el Consejo metropolitano y ratificados por el Ministerio del Interior.

2. La Asociación de municipios de Frankfurt era la única entidad metropolitana alemana con competencias ejecutivas, aunque

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

limitadas (suministro de agua, equipamientos deportivos, residuos, protección ambiental, participación en el transporte local). Los ingresos del *Umlandverband* eran de tres tipos: tarifas por la prestación directa de servicios, contribuciones de los municipios miembros, que deben cubrir el conjunto de los gastos no financiados con ingresos propios, y créditos. Esta última fuente constituía el medio principal de financiación de las grandes inversiones en materia de transporte. Si bien la asamblea metropolitana fijaba anualmente el volumen de las contribuciones, el reparto de las cuotas entre los municipios miembros corresponde al Parlamento del Land, tomando como base el número de habitantes (50%) y la capacidad fiscal de éstos (el otro 50%). La intervención del Land tenían por objeto evitar la aparición de conflictos internos.

3. La fórmula de financiación de las comunidades urbanas francesas no difería prácticamente de la aplicada a los municipios. Pese a su condición de órganos de elección indirecta, éstas poseían potestad fiscal propia, recibiendo subvenciones del Estado y de los municipios miembros, endeudándose y cobrando precios y tarifas por la prestación de servicios. El problema principal residía precisamente en la falta de adecuación del régimen financiero a la demanda de equipamientos metropolitanos. De hecho, la mayoría de los ingresos se destinaban a gastos corrientes, en detrimento de la función inversora. Ello provocó el aumento del nivel de endeudamiento, y por lo tanto, de la carga financiera.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

A su vez, la tributación propia no consiguió compensar la insuficiencia de las transferencias estatales. Esta situación implicó una selección estricta de las prioridades de gasto: La Comunidad urbana de Lille destina el 80% de su presupuesto a la financiación de la red de metro, por ejemplo.

4. La autonomía financiera de los entes locales suecos, traducida en la posibilidad de establecer un impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, adquirió especial significación en la zona más rica del país, el Condado Metropolitano de Estocolmo. La imposición autónoma cubría el 72% de los ingresos totales del Condado, mientras que las subvenciones estatales, mayoritariamente específicas, sólo representaban el 13%. A pesar de asumir funciones típicas de los municipios, el Condado metropolitano era, como los demás Condados suecos, una institución local especializada en la prestación de servicios sanitarios. Así, el 70% del gasto total se destina a Sanidad, y el 80% del personal presta sus servicios en dicho sector. Las peculiaridades de la organización metropolitana sueca respecto a la organización local general se reflejaron sobre todo en el ámbito del transporte. Esta actividad representaba el 22% del gasto metropolitano, mientras que en el resto del país su peso financiero era insignificante.

5. En el área de Milán, la inexistencia de una institución con competencias y recursos específicos constituyó un factor de complejidad para establecer y financiar las prioridades

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

del desarrollo metropolitano. Al principio, el peso principal recaía en el municipio central. Este sufrió, no obstante, los inconvenientes del sistema general y, pese a su importancia económica, no gozaba de ningún trato diferenciado por parte de las autoridades centrales o regionales. Las subvenciones representaban más del 70% de los recursos y la mayoría de los gastos se destinaban a financiar los servicios locales tradicionales. Las limitaciones financieras (tributación y subvenciones) se han tenido que compensar con el incremento de las tarifas públicas y de la deuda. De hecho, el gasto per cápita de Milán era superior al de cualquier otro municipio italiano de más de 500 mil habitantes. Respecto a la financiación de las políticas metropolitanas, la crisis fiscal ha relativizado el papel protagonista de la ciudad central. Sin una autoridad suficientemente legitimada, era difícil de organizar una cooperación eficaz y estable entre la pluralidad de actores implicados (los municipios del área, la provincia, la región, el Estado y demás entes públicos).

6. La financiación del área de Londres refleja el proceso de revisión del sistema local, especialmente el metropolitano, iniciado en Gran Bretaña en los años 80. La fragmentación del sistema de estructuración metropolitana, sancionada por la *Local Government (Abolition) Act* de 1985, se tradujo en el siguiente modelo: los Burgos londinenses son las únicas instituciones con facultades impositivas directas, y sobre éstas establecen participaciones un conjunto de instituciones

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y organismos no siempre de carácter local. La *Inner London Education Authority,* el *London Residuary Body,* la *London Fire and Civil Defence Authority* y la *London Regional Transpon Authority* han sustituido a una única institución, el *Greater London Council,* ente local directamente representativo de la población del conjunto del área metropolitana londinense. El proceso de restricción de la autonomía local no se reflejó sólo en esta fragmentación, sino también en el modelo de cálculo y distribución de las subvenciones centrales al gasto local y en las penalizaciones impuestas a las entidades que no se ajustaban a las previsiones gubernamentales de gasto. Las reformas que se pretendían introducir en el futuro, ya sancionadas en Escocia, contribuyeron a restringir la autonomía financiera local en todo el país y no únicamente en las zonas metropolitanas. La supresión de la imposición local sobre la propiedad destinada a usos industriales y mercantiles, y la sustitución de la imposición local sobre la propiedad inmobiliaria por un impuesto personal se pensó que quizás permitirían adecuar estrictamente el gasto local a la política económica del Gobierno, pero sin lugar a dudas disminuirían la capacidad de los entes locales para responder y satisfacer los intereses propios y específicos de cada colectividad local. El caso es que el Council fue suprimido por razones políticas; aunque, como han visto, se ha procedido a crear una nueva institución metropolitana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.1.6. La estructura organizativa

Sin lugar a dudas, muchas aglomeraciones urbanas han quedado excluidas del estudio por los autores del estudio utilizado. Si bien, las escogidas fueron estimadas suficientemente consistentes para identificar en los distintos países dos elementos esenciales:

- El régimen jurídico y financiero de las grandes ciudades.

- El modelo de vertebración de los distintos niveles gubernamentales: estatal, federal o regional (si existe) y local en dichas aglomeraciones.

Todos los ejemplos estudiados presentan un régimen jurídico y un modelo de vertebración de las entidades locales de las áreas metropolitanas diferenciado respecto a los sancionados por la legislación local general.

La diversificación comporta la trayectoria de la institucionalización del fenómeno metropolitano en 9 de las 16 aglomeraciones analizadas. Entre las que no poseen una institución metropolitana con carácter representativo y generalidad de fines, dos (Milán y París) han rechazado con insistencia la institucionalización; tres (Rótterdam, Birmingham y Londres) han visto suprimida la institución respectiva; y dos (Munich y Viena) presentan características, muy distintas de las generales, que explican la especialidad de sus regímenes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. En Milán y París, el debate relativo al establecimiento de una institución local de alcance metropolitano se planteó desde hace ya bastante tiempo. Los argumentos utilizados dejaban claro el poco interés de las distintas instituciones políticas y administrativas que se verían afectadas por dicha institucionalización. La pérdida de poder político y administrativo qué esta comportaría y, respecto al Estado central, el contrapoder que se derivaría, parecen ser las causas últimas de la falta de consenso sobre el modelo organizativo a adoptar. Las medidas adoptadas en París en los últimos 30 años y la multiplicidad de propuestas y contrapropuestas elaboradas para Milán avalan esta apreciación que, por otro lado, comparten los especialistas de ambos países.

2. La supresión de las instituciones metropolitanas implantadas en Rótterdam, Birmingham y Londres se ha justificado en base a argumentos que se pueden sintetizar en los términos siguientes. En primer lugar, se aduce la conflictividad entre el poder central y las instituciones abolidas, en particular en lo relativo a las políticas de prestación de servicios sociales y asistenciales. Este es, sobre todo, el caso de Inglaterra. En segundo lugar, se señala la existencia de enfrentamientos entre las instituciones metropolitanas y los entes locales comprendidos en su ámbito territorial, especialmente en lo que respecta a la financiación de las políticas y servicios metropolitanos, y a la sujeción de la actuación local a la supervisión del nivel metropolitano. Este argumento sería aplicable a Rótterdam, a ciertos sectores del Gran Londres y, en un grado inferior, al Condado de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

West Midlands, al que pertenecía el distrito de Birmingham. Finalmente, se razona que el establecimiento de instituciones representativas y con pluralidad de fines para la planificación, programación y prestación de servicios que afectarían al conjunto del área (planificación territorial, transporte, residuos, etc.) era innecesario y, en cualquier caso, inoperante. Y ello, basándose en que la realización efectiva de las tareas citadas, difícilmente evaluables, no ha respondido a las expectativas suscitadas en el momento de su constitución. Esta afirmación ha sido utilizada para justificar la supresión del Gran Londres y del área de Birmingham. No obstante nadie ignora la importancia de los problemas políticos para decidir la supresión.

3. Munich había obviado la institucionalización del fenómeno metropolitano, mediante el establecimiento de asociaciones voluntarias de todas las instituciones del área. El mantenimiento de esta fórmula era privilegio de una zona particularmente homogénea y equilibrada en lo referente a los recursos, al modelo de desarrollo y a las necesidades comunes. No obstante, no es esta la situación de la mayoría de las conurbaciones estudiadas, y por lo tanto, el modelo parece poco adecuado a otras problemáticas, pero en algunos casos puede ser una fórmula sustitutoria.

La condición de ciudad-estado reconocida a la ciudad de Viena determinó el carácter excepcional del modelo organizativo adoptado. La aglomeración vienesa es, comparativamente, muy reducida y, además, el

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

proceso de crecimiento de la ciudad central y su entorno no ha generado los problemas de densificación, dependencia de los servicios del núcleo central y degradación de sectores urbanos típicos del crecimiento metropolitano. Por otro lado, hay un elemento que comporta la existencia de un área metropolitana ajustada al modelo del AM-región: la coincidencia de los poderes estatal (Land) y municipal en el alcalde de Viena y en la Asamblea municipal y el nombramiento de los jefes de los 23 distritos, que asumen la ejecución de las competencias estatales (Land) y municipales en el Estado de Viena. El liderazgo del alcalde de la ciudad central es cada vez un recurso más defendido, para sustentar la cooperación y la coordinación.

3.1.7. Las condiciones básicas para la operatividad de los gobiernos metropolitanos competenciales

A partir de los análisis efectuados, los autores del estudio comparativo de las áreas metropolitanas en Europa establecen de manera general una serie de recomendaciones básicas sobre las características que deben reunir los gobiernos metropolitanos para que puedan alcanzar un nivel de operatividad y de aceptación adecuado, o lo que es lo mismo que en caso de no poder alcanzarlos la eficacia, la funcionalidad y la permanencia del ente quedará en entredicho, como así ocurrió. El análisis, de todos modelos, pone de relieve, en sentido positivo, la operatividad y la funcionalidad de las instituciones metropolitanas que reúnen una serie de rasgos básicos. Son los siguientes:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Representatividad directa o indirecta de los órganos metropolitanos de gobierno y administración. Los niveles de aceptación y operatividad más elevados coinciden con el carácter directo o indirectamente representativo del ente. La doble condición de consejeros municipales y metropolitanos de los miembros del Consejo metropolitano garantiza la ponderación y el equilibrio de los intereses en juego, legitima la actuación metropolitana, da cohesión a las soluciones adoptadas por la metrópolis y garantiza el control democrático y la exigencia de responsabilidades por parte de los ciudadanos. Sin embargo el déficit democrático y de responsabilidad política de los sistemas de representación indirecta, aconsejan la implantación de sistemas de elección directa.

2. Asignación de un nivel concreto pero suficiente de competencias a la institución metropolitana. Esta medida es indispensable para conseguir dos objetivos: en primer lugar, la efectiva realización y prestación de funciones y servicios de interés metropolitano; en segundo lugar, la existencia de esferas competenciales bien definidas y diferenciadas.

El primer objetivo es importante para evitar que la restricción de las competencias convierta la institución metropolitana en un organismo escasamente operativo y, en definitiva, superfino e innecesario.

El segundo es relevante a efectos de evitar la concurrencia y compartición de competencias entre el nivel local y el metropolitano, y la

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

constante interrelación que ello conlleva. La continuidad y la intensidad de las relaciones locales aumentan en proporción geométrica las posibilidades de conflicto y duplicidad de actuaciones, generando el rechazo de una autoridad percibida como una imposición.

Un modelo inadecuado de distribución competencial comporta, además, el peligro de desvirtuar la lógica de la implantación de dos niveles superpuestos: un nivel fragmentado, integrado por los entes locales preexistentes, relativamente próximo al ciudadano y responsable de las funciones y servicios que afectan más directamente a su esfera vital (vivienda, servicios sociales, educación, sanidad, etc.); y una segunda instancia, que engloba toda el área, con funciones de planificación, programación y, en ocasiones, ejecución de funciones y servicios de carácter metropolitano, que se percibe como una estructura tecnocrática de escasa efectividad y dudosa necesidad.

3. Implantación de un sistema de financiación que garantice la participación equitativa de las entidades miembros en los gastos metropolitanos.

Este objetivo se puede conseguir tanto a través de la fiscalidad local como de las subvenciones estatales (o federales o autonómicas en el caso español). En cualquier caso, requiere una redistribución de cargas que procure un reparto de costes según los niveles de riqueza y las necesidades de las entidades miembros.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los agravios comparativos derivados de la participación de éstos en los costes de la conurbación son suficientemente conocidos. Por esta razón, se considera generalmente que una estructura financiera desequilibrada es una fuente constante de conflictos y causa inmediata del rechazo de algunas experiencias metropolitanas.

Sintetizando todo lo anterior, podemos afirmara que la experiencia de los primeros gobiernos metropolitanos instituidos en Europa nos presenta dos hechos claros:

1. La existencia de aspiraciones y problemas comunes (delimitación, representatividad, financiación, competencias, cooperación con otras administraciones, etc.)

2. La existencia de una gran variedad de soluciones, de manera que en cada país o en cada región, allí donde exista una descentralización regional federativa o semejante, deberán arbitrarse soluciones adaptadas a su realidad administrativa, competencial y política.

De todos modos, la incierta trayectoria y la escasa operatividad del modelo competencial de los años 60/70 demuestran su debilidad y escasa operatividad. De ahí que haya sido necesario iniciar otros modelos, mejor adaptados a la realidad urbana actual.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.2. Las experiencias metropolitanas de las ciudades españolas

Son muchos los estudios que han tratado el tema de la formación y disolución de las áreas metropolitanas competenciales, es decir las resultantes de la aplicación de la Ley de Régimen Local, en España. A ellos, nosotros aportamos un estudio de cuales fueron las acusas de su disolución a partir del análisis de los decretos que lo justificaron.

3.2.1. El área metropolitana de Madrid

Con la ley del 25 de noviembre de 1944 se aprueban las bases para la ordenación metropolitana de Madrid y sus alrededores: el llamado Plan Bigador aprobado en 1946 y el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana aprobado en 1963.

1. El Plan General de Ordenación del Área Metropolitana redactado en 1961, en aplicación del artículo 37 de la Ley del Suelo, y aprobado finalmente en 1963 trataba de adecuarse a la nueva realidad surgida del crecimiento caótico provocado por la especulación, partiendo del reconocimiento de que Madrid, debido al desarrollo industrial y demográfico, excedía ya los límites del propio municipio recientemente ampliado, extendiendo su influencia a lo que ya comienza a ser una gran región industrial. Se creó así por el decreto del 28 de septiembre de 1964 el Área Metropolitana de Madrid que abarcaba a 23

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

municipios: (Madrid, Alcobendas, Alcorcón, Boadilla del Monte, Brunete, Colmenar Viejo, Coslada, Getafe, Leganés, Las Rozas, Majadahonda, Mejorada del Campo, Paracuellos del Jarama, Pinto, Pozuelo de Alarcón, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz, Velilla de San Antonio, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo y Villaviciosa de Odón). En el Plan se preveían dos grandes áreas, una de descentralización industrial situada en el Sur y Este (que se extiende hasta Talavera, Toledo, Aranjuez, Alcalá de Henares y Guadalajara), y otra residencial y de esparcimiento localizada en el Noroeste.

2. La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), extendía sus competencias a los veintitrés municipios. COPLACO tenía el carácter de organismo autónomo de la Administración Central, adscrito al Ministerio de la Vivienda. Entre sus numerosas funciones, que reducían a un papel secundario las entidades locales, figuraba la aprobación y revisión de los Planes Parciales, así como la elaboración de los Planes Generales, Plan Director, normas subsidiarias, etc. Todas estas funciones fueron traspasadas a los órganos autonómicos competentes en las respectivas áreas, cuando se creó la Comunidad Autónoma, que es en realidad la que actualmente ejerce el papel de Gobierno Metropolitano, aunque en el caso madrileño el proceso de expansión urbano haya traspasado los limites de la propia Comunidad Autónoma.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.2.2. El área metropolitana de Bilbao

Por la ley del 17 de julio de 1946 se aprobó las bases para la ordenación municipal de Bilbao y alrededores y el primer plan comarcal. Creándose la Comisión Administrativa del Gran Bilbao formada por miembros de la Junta de Obras del Puerto, el presidente de la Cámara de la Propiedad así como otros miembros de la burguesía local, cuyo interés general no estaba alejado de los intereses del capitalismo industrial, a quien no le interesaba frenar el desarrollo económico mediante regulaciones. En 1963 se realizó el segundo plan comarcal. En 1981 el PNV disolvió la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, esta situación generó numerosas criticas, ya que a pesar del ineficacia manifiesta del órgano, su falta su supuso un mayor problema. En la actualidad el área de Bilbao acudió a los consorcios y a las empresas públicas como herramienta para la coordinación de los transportes, implicando en los gastos a la administración provincial y autonómica, así mismo, creó un foro de reflexión, Bilbao Metrópoli 30, con participación de todo tipo de Instituciones, junto a “lobbys” financieros, profesionales, etc, ello permitió reunir a los diversos núcleos de influencia social con expertos externos en diferentes facetas, para la promoción económica y turística de la zona y la aplicación de marketing estratégico urbano.

3.2.3. El área metropolitana de Valencia

Creada por la ley del 18 de diciembre de 1946 se basa en la misma tesis de grandes ciudades que las anteriores. Fue disuelta por ley el 19

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de noviembre de 1986 y en la ley 12/1986 el 31 de diciembre de 1986 se creó el **"Consell Metropolità de l'Horta",** la cual se creaba con la idea de que desempeñase grandes objetivos como se indica en le preámbulo de la Ley y en el Art. 1 la califica como: *"….entidad local con personalidad jurídica propia, determinado por la agrupación de Municipios y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines…"* (Ver ley 12/1986). Este fue disuelto por la ley 8/1999, de 3 de diciembre. Las razones aducidas fueron:

"…el nuevo ente local no desarrolló todas las competencias ni la prestación de servicios supramunicipales para los que fue creado. La falta de definición en su modelo llevó a la necesidad de modificar la Ley de creación y recortar muchas de sus competencias que en ningún momento habían sido desarrolladas, y se puso así en evidencia ya entonces la propia viabilidad del mismo"

En este sentido, en el preámbulo de la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de la Generalidad Valenciana, del Área Metropolitana de l´Horta, se dice textualmente: *Se juzga necesario delimitar con la mayor previsión posible funciones y competencias del ente metropolitano, así como replantearse la asignación a dicho ente de determinados servicios y competencias que quizá otras entidades supramunicipales pudieran prestar de manera más idónea*. Esta aseveración tiene plena vigencia, pues tanto los servicios que en la actualidad presta el Consell Metropolitá de l´Horta, como los correspondientes a nuevas materias, puede ser asumidos por entidades supramunicipales u otro tipo de entes públicos sin perjuicio de la posible participación de la Administración de la Generalidad Valenciana dentro de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

los mecanismos de cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas, que deberán instrumentarse a través de la voluntad compartida por la mayoría de las fuerzas políticas de llegar a un amplio acuerdo para la creación del marco adecuado, que permita a los entes locales cumplir eficazmente sus funciones…"

El 11 de mayo del 2001 se decidió crear otro tipo de entidad supramunicipal de tipo metropolitano en base a la ley 2/2001 creándose dos consejos metropolitanos para el tratamiento de residuos y agua. (Ver ley 2/2001). La Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos. Posteriormente se creó una agencia de Desarrollo Metropolitano para la aplicación de la planificación estratégica y el marketing estratégico urbano, siendo muy interesante sus propuestas relativas a la participación.

3.2.4. El área metropolitana de Barcelona

La última gran ciudad española de la época en incorporarse al grupo de las "GRAN" la ley del 3 de diciembre de 1953 fue Barcelona. El Decreto-ley de 24 de agosto de 1974 crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Y fue disuelta con la ley 7/1987 donde se crearon la Entitat Metropolitana del Transport y la Entitat Metropolitana de Serveis Hidraulics i Tractament de Residus.

El proceso metropolitano se ha visto profundamente enturbiado por la creación de la comarca, como ente local, a la vez que el mapa

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

comarcal presentaba un falta de flexibilidad para modificar la división tradicional de las comarcas realizadas por Pau Vila antes de Guerra Civil, y adaptarlas a las nuevas realidades metropolitanas. Pero esta fragmentación tenía detrás claras intencionalidades políticas como después se constató, al ver la tendencia de la Generalitat de Catalunya a reforzar el poder de sus órganos sobre la ciudad de Barcelona y los municipios de su área de influencia, como se ve en la exposición de motivos de la ley 7/1987:

"El establecimiento de la nueva organización territorial de Cataluña incide necesariamente sobre el fenómeno metropolitano generado por las interrelaciones específicas de la ciudad de Barcelona y los municipios de su entorno más inmediato. La organización comarcal, como estructura territorial general en todo el territorio de Cataluña, la presencia de la administración de la Generalidad y las potestades legislativas que tiene atribuidas el Parlamento, son elementos que inciden sobre la situación actual, que tiene una expresión institucional en la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona… Las circunstancias presentes son hoy notablemente diferentes de las que existían en el momento de la creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona y obligan a reconsiderar el tratamiento metropolitano. Es, pues, el momento de tener en cuenta la necesidad de actualizar los ámbitos territoriales en cuanto a la coordinación de las políticas sectoriales entre la administración local y las administraciones superiores y de considerar las aportaciones que ponen en relieve los problemas de relación que pueden darse entre ellas, las cuales apuntan hacia fórmulas de actuación integrada."

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tal circunstancia demuestra la dificultad de encajar este tipo de identidad y articularla con las otras que hacen las mismas funciones, sin olvidarnos de la entrada en conflicto con las entidades autonómicas y municipales. Además de tal afirmación, cabe mencionar la posibilidad que las diferencias políticas existentes entre los diferentes órganos locales y autonómicos fueran también detonantes de su modificación.

Estas son las únicas áreas metropolitanas oficiales de la historia de España, en la actualidad solo están legalmente vigentes las entidades metropolitanas de Barcelona y Valencia, pero sin funcionamiento efectivo, siendo los consorcios sectoriales la posición alternativa.

3.2.5. otras áreas

Existen numerosos estudios sobre la realización de áreas metropolitanas en España, son los casos de Málaga, Bahía de Cádiz y Sevilla en la comunidad autónoma de Andalucía, el área de Alicante en la Comunidad Valenciana o el área de Oviedo-Avilés-Gijón en Asturias. En la actualidad el gobierno asturiano ha optado por la formula de los consorcios para gestionar su área metropolitana llamada Ciudad Astur.

En el caso de Sevilla, a pesar de no tener un Área metropolitana si ha creado unas directrices en 1984 para la llamada Aglomeración de Sevilla, y planes de ordenación metropolitanos en 1994 para su área metropolitana, la cual incluye el municipio de la capital provincial y los municipios que conforman el área de influencia directa de Sevilla (Alcalá de Guadaira, Dos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Hermanas, Gelves, Coria del Río, Puebla del Río, Almensilla, Mairena del Aljarafe, Palomares, San Juan de Aznalfarache, Bormujos, La Rinconada, La Algaba, Santiponce, Valencina, Gines, Castilleja de la Cuesta, Camas, Castilleja de Guzmán, Tomares, Espartinas y Salteras). No obstante se prevé su posible modificación en el proceso de redacción del Plan. Y tienen por objetivos generales:

1. Potenciar las funciones a desarrollar en la aglomeración urbana de Sevilla y en especial el papel como capital de Andalucía, reforzando el carácter de centro económico y de articulación regional dentro de los principales ejes de desarrollo españoles y europeos.
2. Mejorar la articulación de la aglomeración urbana con el exterior de la Comunidad Autónoma y con el resto de las aglomeraciones urbanas andaluzas, así como con las comarcas de su entorno económico y funcional.
3. Estructurar y organizar el sistema de asentamientos y actividades, dentro de un modelo territorial unitario y compensado, optimizando las condiciones de movilidad interna.
4. Preservar los espacios con valores medio-ambientales, paisajísticos, productivos, históricos o culturales de la aglomeración, y garantizar el aprovechamiento de las potencialidades existentes.
5. Potenciar el uso y disfrute colectivo de la aglomeración, dotándola de un sistema de equipamientos y espacios libres integrado en un esquema de articulación territorial y ligada a los espacios de valor natural y ambiental existentes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.2.6. La legislación aplicable en España: un marco incompleto

La legislación general y autonómica española contempla la idea de la asociación de municipios para elaborar proyectos y disponer de servicios desde hace muchos años, En 1919 un proyecto de ley para grandes ciudades veía la posibilidad de que las ciudades de más de 100.000 habitantes se asociasen con otras colindantes para lo anteriormente citado. Y es en 1923 en el llamado proyecto Chaparrieta cuando aparece por primera vez el concepto de Área Metropolitana, aunque la aplicación real de ambas legislaciones fue nula. Fue en la década de los 40 cuando aparecieron las primeras legislaciones donde se le daba importancia a las grandes urbes y al espacio periférico de estas, aunque estas leyes consideraban la anexión de municipios más que la asociación. Pero el concepto de área metropolitana no fue definido hasta 1965 siguiendo los criterios estadounidenses, que ya hemos expuesto.

En estas primeras legislaciones la gestión de las áreas metropolitanas se realizaba mediante organismos específicos para ello en detrimento de las administraciones locales; eran los llamados “Consejos Metropolitanos”, y siempre con la presencia y control del gobierno estatal que tenía presencia en todos los órganos.

En los años sesenta se produjo una nueva ola metropolitana, y fue en esta época cuando se creó un régimen especial para las ciudades de Madrid y Barcelona, que tal como se menciona en el preámbulo de la ley 7 de noviembre de 1957 sus circunstancias no eran las mismas que el resto

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de municipios españoles. Ya los hemos comentado antes. En el caso de Madrid se creó COPLACO para la gestión del área que estaba suscrita al Ministerio de Vivienda, en el caso barcelonés se gestionó el área de forma estrictamente local mediante la Entidad Municipal de Barcelona como órgano para el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana.

Con la llegada de la democracia y la creación de la constitución y las autonomías, todas las áreas metropolitanas y sus regimenes fueron disueltas por los diferentes gobiernos autonómicos, y sus competencias y funciones transferidas a sus respectivos municipios y administraciones autonómicas.

En la Ley de Regulación de Bases de Régimen Local 7/1985 (LRBRL) aparece de forma sucinta los artículos básicos para la creación del las áreas metropolitanas, dejándolo en manos de las Comunidades Autónomas. Son los artículos 3.2, 4.2 y 43 los que hacen mención a las áreas metropolitanas:

Artículo 3.

1. Son entidades locales territoriales:

a. El Municipio.

b. La Provincia.

c. La Isla en los archipiélagos balear y canario.

2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

a. *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.*

b. *Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.*

c. *Las Áreas Metropolitanas.*

d. *Las Mancomunidades de Municipios.*

Artículo 4.

1. *En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:*

   a. *Las potestades reglamentaria y de autoorganización.*

   b. *Las potestades tributaria y financiera.*

   c. *La potestad de programación o planificación.*

   d. *Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*

   e. *La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*

   f. *Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.*

   g. *La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*

   h. *Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las*

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

2. *Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.*

Artículo 43.

1. *Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.*

2. *Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.*

3. *La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipio integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la*

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

Las legislaciones autonómicas serían así las encargadas de determinar en mayor profundidad la capacidad y funcionalidad de sus áreas metropolitanas, ya que como especifica el artículo 43.1 su creación, modificación y supresión debe de hacerse mediante ley. Esta circunstancia hace que la fluidez del área metropolitana quede supeditada a la burocracia autonómica, además de que sus competencias sean compartidas con los municipios, como por Ej. menciona el Art. 121.3 de la ley 5/1997 de Galicia donde dice: "*En ningún caso la creación de una área metropolitana puede suponer la pérdida de competencias de los municipios integrados que les hagan perder su condición de tales*."

En la actualidad en los casos de Valencia y Barcelona se ha optado por otro tipo de modelo metropolitano, las entidades metropolitanas sectoriales para aquellos flujos urbanos que requieran la prestación de un determinado servicio público, como instrumentos de agilidad en la gestión, descentralización y eficacia con menor coste y con una simplificada estructura operativa, menos politizada. En esta evolución, el consorcio cuenta en estos momentos un mayor predicamento como solución alternativa, pero más bien debería considerarse como una fórmula transicional o provisional, por cuanto carece de muchos de los requisitos básicos que garantizan la eficiencia y aceptación de un verdadero gobierno metropolitano (representatividad democrática, responsabilidad política,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

capacidad competencial y financiera entre otros) aunque a favor presenta su mayor flexibilidad, y probabilidad de incorporar la cooperación privada.

Recientemente se ha aprobado la Ley de Grandes Ciudades que, como hemos dicho, sigue un modelo actualizado en consonancia con las nuevas tendencias vigentes en Europa, pero su potencialidad de dar respuestas al problema metropolitano ha quedado anulada en la propia Ley, al limitar su ámbito al municipio de la ciudad principal, al mismo tiempo que no ha asumido con plenitud el principio de cooperación público-privada, limitándose a la creación de un consejo consultivo, dejando la democracia participativa circunscrita a propuestas excesivamente abiertas.

3.2.6.1. Funciones y competencias

Las competencias originales de las primeras áreas metropolitanas españolas estaban orientadas única y exclusivamente a la planificación urbana.

En los años sesenta el crecimiento imparable de las grandes urbes, gracias a la bonanza económica, hizo que las funciones de las áreas metropolitanas crecieran, ocupándose de tratamiento de residuos, transporte, aguas, etc.

Las funciones de la Entidad metropolitana eran primordialmente urbanísticas y prestación de servicios de forma secundaria. Las competencias de COPLACO eran la siempre presente planificación urbanística y la posibilidad de coordinar servicios públicos comunes, competencia esta última que apenas hizo uso.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En la ley de creación del Consell de L`Horts en su artículo 3 le plantea como “finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia…” “…las materias de ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y infraestructura…”

En la actualidad solo están vigentes dos áreas metropolitanas aunque en realidad no son tales, son entes metropolitanos para la gestión de servicios concretos. Son: Entitat Metropolitana del Transport y Entitat Metropolitana de Serveis Hidraulics i Tractament de Residus para el área de Barcelona y Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos en el caso de Valencia. Las funciones de estas entidades, que adoptan la formula consorciada, son claras:

- **Entitat Metropolitana del Transport:**
  - Coordinar los servicios de transporte público urbano de viajeros de los municipios de su ámbito territorial.
  - Planificar, ordenar y gestionar los servicios de transporte público interurbano de viajeros, tanto el regular como el discrecional, cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del ámbito territorial de actuación de la Entidad.
  - Prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Generalidad.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- Ejercer las facultades de intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóviles.

- Programar el tráfico en la red viaria básica definida por el Plan Territorial Parcial y por el Plan Intermodal de Transportes y prestar asistencia técnica a los municipios en materia de tráfico urbano, sin perjuicio de las competencias de ordenación y control que les correspondan.

• **Entitat Metropolitana de Serveis Hidraulics i Tractament de Residus:**

- Coordinar los servicios municipales pertinentes.

- Prever las necesidades y, una vez concedido el aprovechamiento y sin perjuicio de las funciones propias de la administración hidráulica y sanitaria, realizar las obras y establecer y prestar los servicios en relación con la captación, tratamiento y distribución de agua potable y con el tratamiento y evacuación de las aguas residuales.

- Programar y realizar las obras y establecer y prestar los servicios en relación con el tratamiento, aprovechamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos y con el transporte, tratamiento y eliminación de residuos sólidos industriales, en los términos establecidos por la correspondiente legislación sectorial.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos

- Servicios de valoración y eliminación de residuos urbanos, de acuerdo con los objetivos marcados por la Generalitat Valenciana, a través de la normativa sectorial y de conformidad con los instrumentos de planificación en ella previstos.

- **Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos**

- Servicio del agua en alta, producción y suministro hasta el punto de distribución municipal. Asimismo, podrá ejercer las facultades reconocidas en esta materia a las corporaciones locales en la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana.

3.2.6.2. Financiación

La legislación estatal es muy escueta con respecto a la formación de las áreas metropolitanas como ya hemos visto anteriormente, dejándolo en manos de las autonomías.

La legislación gallega al respecto dice:

Art. 134:

La hacienda del área metropolitana estará constituida por los siguientes recursos:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. *Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.*
2. *Las aportaciones de los municipios integrados en el área metropolitana.*
3. *Las subvenciones y auxilios concedidos por otras Administraciones Públicas.*
4. *Los cánones por la utilización de bienes públicos o las tasas y precios públicos por la prestación de servicios.*
5. *El producto de las operaciones de crédito.*
6. *Las donaciones de entidades particulares.*
7. *Cualesquiera otros que le corresponda percibir de acuerdo con las leyes.*

La legislación catalana dice:

Art. 26:

Las entidades metropolitanas se financiarán mediante los siguientes recursos:

1. Ingresos de derecho privado.
2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades de su competencia.
3. Contribuciones especiales por la ejecución de obras y por el establecimiento, ampliación o mejora de los servicios de su competencia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. Participaciones en los impuestos del Estado y de la generalidad establecidas a su favor.
5. Subvenciones y demás ingresos de derecho público.
6. Ingresos procedentes de operaciones de crédito.
7. Aportaciones de los municipios que las integran.
8. Multas.

Art. 27:

La entidad metropolitana del transporte podrá fijar, además, como ingreso adicional, un recargo sobre la base liquidable de la contribución territorial urbana, de conformidad con lo que establezca la legislación de finanzas locales aprobada por el Parlamento.

La legislación Valenciana dice:

Art. 13: *Recursos económicos de las áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana.*

La hacienda de las entidades metropolitanas de la Comunidad Valenciana estará integrada por los siguientes ingresos:

1. Los procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
2. Tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en la normativa de haciendas locales.
3. Aportaciones de los municipios integrados en la entidad, que serán fijadas por la Asamblea de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 14 de esta ley.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. Participación, en su caso, en tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma.
5. Transferencias de la Generalitat Valenciana, así como otras subvenciones e ingresos de derecho público.
6. El producto de las operaciones de crédito.
7. El producto de las multas y sanciones, en el ámbito de sus competencias.
8. Los recursos contemplados para la financiación de las áreas metropolitanas en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sin perjuicio de que el previsto en el artículo 134.1.a de la citada Ley no pueda exceder del tipo máximo permitido, aunque coexista más de un ente metropolitano en la misma demarcación territorial.
9. Cualquier otro recurso que le corresponda de acuerdo con la legislación de régimen local.

Artículo 14. *Aportaciones de los municipios integrantes del área metropolitana.*

1. El régimen económico de las entidades metropolitanas de la Comunidad Valenciana garantizará, en todo caso, la justa y proporcional distribución de las cargas entre todos los municipios integrados.
2. Las aportaciones económicas de los municipios se fijarán por la Asamblea mediante un porcentaje referido a su participación en los tributos del Estado, al beneficio directo o indirecto que reciban de los servicios prestados por la entidad metropolitana

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

correspondiente y a los votos que ostenten dentro de la Asamblea.

3. En caso de impago de la aportación de los municipios aprobada por el órgano plenario de la entidad, podrá ser descontada de los libramientos que a la Generalitat Valenciana corresponda hacer a favor de dichos municipios, de acuerdo con el procedimiento establecido en las normas corresp*ondientes*.

3.2.6.3. Conclusiones derivadas

España es con Italia y Portugal, uno de los países europeos que menor interés ha tenido en regular el gobierno de las áreas metropolitanas. La escasa eficacia de las puestas en marcha, su carácter decididamente tecnocrático, la dependencia financiera excesiva, el escaso entusiasmo de los municipios integrantes, y el reducido conocimiento y aceptación ciudadana eran ya factores que, desde el inicio, demostraban su debilidad política, administrativa y técnica. Con la creación de las Comunidades Autónomas la iniciativa se traspasó a los nuevos Gobiernos Autonómicos, que, salvo excepciones, apenas avanzaron en la actualización de la propia organización administrativa. El papel de las Diputaciones, la función de las comarcas como entes legalmente constituidos de cooperación intermunicipal dotados de identidad territorial, y el gobierno de las áreas metropolitanas siguen siendo temas en debate. Tampoco la promulgación de la Ley de las Grandes Ciudades, cuyos contenidos y estructura va en la línea de la filosofía europea actual, en la práctica no ha proporcionado el nuevo marco territorial ni organizativo que en los países europeos iba asociado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Actualmente se está a la espera de la redacción de una nueva ley estatal de Régimen Local, y en ella será probablemente donde se establezca el marco normativo que ha de regular la creación de entes metropolitanos, aunque serán en las legislaciones autonómicas donde se perfile su determinación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.3. Criterios y recomendaciones para la creación de gobiernos metropolitanos competenciales

Como conclusión de todo lo anterior, podemos afirmar que, de acuerdo con la experiencia europea y española, la creación de un modelo competencial de gobernabilidad del área metropolitana debe de tener en cuenta los siguientes aspectos:

3.3.1. Consideraciones generales

1. Que la eficacia del ente está muy relacionado con la posibilidad real de obtener asignaciones competenciales y financieras de los órganos administrativos de rango superior, como son en España el propio Estado, las Comunidades Autónomas o las Diputaciones Provinciales; por lo tanto la decisión de su creación debe ser consensuada previamente mediante la determinación explícita de los compromisos de descentralización competencial y financiera que sean necesarios para asegurar el cumplimiento de los fines que al gobierno metropolitano se les asignen.
2. Que debe haber una correspondencia entre la asunción de objetivos, que son compromisos, y la posibilidad de ejercerlos o desarrollarlos, según lo que se apunta en el apartado anterior, de lo contrario se pueden generar excesivas cotas de conflictividad y de rechazo social.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Que en la financiación deben participar, además de los niveles de rango superior que detentan las competencias y la capacidad financiera fundamental, los propios municipios constituyentes, los cuales deberán ceder parte de sus recursos a la financiación del ente metropolitano. Asimismo la transferencia fiscal que reduciría la capacidad recaudatoria de los propios municipios, suele precisar de aportaciones suplementarias a partir de la imposición de nuevos impuestos a los ciudadanos del área metropolitana, una medida que plantea importantes interrogantes sobre todo si la prestación de servicios del ente metropolitano no logra ser valorada como necesaria o eficiente por los ciudadanos, que verían en el ente un nuevo instrumento de fiscalidad y gasto.

4. Que la aceptación, participación y representatividad democrática del gobierno metropolitano constituye un factor fundamental para la legitimación y la cooperación de los agentes económicos y sociales, sin cuyo concurso las posibilidades de éxito resultan difíciles de alcanzar, en el nuevo contexto de la gobernabilidad.

5. Que la acumulación de estructura y el incremento de los gastos corrientes y de funcionamiento constituyen un riesgo importante para la autonomía financiera del ente, cuyos fondos destinados a la inversión no deben ser retraídos para destinarlos a los gasto de funcionamiento, lo cual además redundaría en el rechazo político y social (la proporción destinada al inversión no deber ser inferior al 25%).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

6. Es importante considerar la posibilidad de acudir a la creación o la incorporación a empresas públicas, ya existentes o que puedan constituirse, o en su caso de empresas privadas, para gestionar servicios públicos con el fin de asegurarse un nivel de autofinanciación. El sistema de concesión de servicios es una fórmula común en casi todas las experiencias de cooperación intermunicipal.

7. La fórmula para la incorporación de nuevos municipios debe garantizar la agilidad del procedimiento para hacer frente de manera razonable a la fuerte expansión que las áreas metropolitanas están experimentando y a las tendencias futuras.

8. En la situación actual es cada vez más conveniente acudir a la co-financiación del sector privado así como a su participación en las decisiones que les afecten, pero para ello será necesario adoptar una fórmula jurídica que permita su incorporación o al menos crear organizaciones de apoyo que lo hagan posible (el Consejo Social Metropolitano u otras fórmulas de cooperación mencionadas: asociaciones, empresas público-privadas, fundaciones, e incluso consorcios). Su finalidad debe orientarse a los objetivos de promoción y desarrollo urbano.

   Dado que estos son condiciones básicas para garantizar a priori la viabilidad de un gobierno metropolitano, según la experiencia europea nos enseña, en caso de no asegurarlas pudiera ser más oportuno acudir a fórmulas jurídicas más flexibles, como pueden ser los consorcios y las asociaciones en sus diferentes

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

modalidades. En todo caso debe asegurarse un sistema de gobernabilidad superador del modelo administrativo clásico, que se adapte al modelo de gobernabilidad que las nuevas tendencias europeas señalan, incluyendo la cooperación público-privado y la democracia participativa como entes cooperadores de un gobierno metropolitano representativo.

9. La creación de un sistema de democracia participativa es cada vez un objetivo más importante. Dependiendo del tamaño de los municipios, puede organizarse con base en la división municipal o en distritos. En nuestro caso, las parroquias podrían apuntar un factor identitario relevante. Esta participación democrática puede adoptar diversas modalidades según las características y las tradiciones locales, desde la federación metropolitana de asociaciones vecinales hasta fórmulas innovadoras de creación de redes de creatividad social o cocreatividad a partir de las aplicaciones que las nuevas tecnologías ofrecen, pudiendo diseñarse sistemas mixtos y complementarios.

Pero antes de cualquier determinación es necesario o al menos conveniente examinar cuales han sido las causas más importantes de las que han influido en la disolución o el mal funcionamiento de los gobiernos administrativos para las áreas metropolitanas que se han constituido. A la vista de las experiencias precedentes podemos establecer las siguientes:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.3.2. En cuanto al dimensionamiento

1. El tamaño mínimo de las áreas metropolitanas se sitúa en torno a los seiscientos a los setecientos mil habitantes, cifra en la cual podemos situar el umbral mínimo necesario para alcanzar un adecuado nivel de eficiencia económica y funcional, de acuerdo con el principio de las economías de escala y del potencial o capacidad financiera y de gestión acumulada en dichas áreas. Con todo en muchos casos y a pesar de superar ese umbral, o precisamente por las deseconomías de escala generadas por el incremento exponencial de los costes de determinados servicios públicos, cuando el área se hace más extensa pero la densidad demográfica, financiera y económica disminuye, el mayor incremento del gasto en relación con el de los ingresos ha llevado a un déficit estructural o a una deficiente prestación de los servicios que se convierte en un factor de rechazo que ha llevado a su la falta de disolución.

2. La falta de identificación del área metropolitana y la débil identidad generada ha sido causa de una creciente ruptura entre los ciudadanos y los respectivos gobiernos metropolitanos, según consta en varios expedientes, lo cual guarda una relación directa con las cuestiones asociadas con la necesidad de potenciar la democracia participativa.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3.3.3. En cuanto a las competencias

1. La resistencia de los gobiernos de rango superior (provinciales, regionales o estatales) a ceder competencias, y más aún competencias financiadas a los gobiernos metropolitanos ha sido una de las causas principales de la disolución de unos gobiernos metropolitanos que carecían de autonomía financiera si no cuentan con las subvenciones de los niveles superiores, y que al ser demandados cada vez en mayor cuantía por el incremento constante del gasto y la inversión terminan por generar conflictos que conducen a su abolición por parte de las mismas instancias que los aprobaron inicialmente.

2. Asimismo la necesaria cesión de competencias y recursos de los municipios pequeños a los entes metropolitanos ha sido frecuentemente una de las causas del no funcionamiento de los órganos creados y de la reticencia de los pequeños municipios a perder poder local.

3. La debilidad financiera de las corporaciones metropolitanas y la necesidad de acudir al endeudamiento para hacer frente a las competencias asumidas ha generado también elevada conflictividad y una rápida supresión.

4. La superposición de niveles administrativos ha generado en casi todos los casos concurrencias competenciales en detrimento de la eficiencia de la gestión y de la aceptación, lo cual también ha sido causa de su supresión.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. En sus estatutos iniciales la mayoría de los gobiernos metropolitanos asumen un amplio número de competencias relacionadas unas veces con servicios públicos obligatorios (agua, contraincendios, residuos, equipamientos deportivos, protección ambiental, educación y transporte público), y otras como la planificación territorial y la disciplina urbanística (en España es exclusiva de los municipios) y de promoción y marketing estratégico. La ejecución efectiva de tales competencias por encima de los municipios ha llevado a plantear serios problemas de relaciones intermunicipales y sobre todo de incapacidad para hacer frente a esas competencias con los niveles de calidad precisos para una ciudad que debe orientar su estrategia de competitividad en base a la calidad urbana. En este sentido el modelo pluricompetencial, es decir la pluralidad de fines, termina en la inoperancia o en complejos conflictos administrativos y también políticos que llevan asociada su desaparición.

6. En la mayor parte de los casos, aun cuando en el papel hayan planteado el modelo pluricompetencial no han logrado desarrollar más que una competencia. La más frecuente es la gestión del transporte público, que en algunos caos llegó a absorber el 90% de las capacidad inversora, lo cual ha llevado al ciclo deficitario y a la disolución, por cuanto existen fórmulas jurídicas suficientes para la prestación eficiente de tales servicios (consorcios sectoriales), pero sin necesidad de crear instituciones administrativas que llevan aparejado un importante nivel de gastos organizativos y de funcionamiento, innecesarios para gestionar servicios

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

específicos. Esto explica como en muchas ciudades la supresión de las corporaciones metropolitanas dio paso a la formación de consorcios sectoriales. Por ello se recomienda asignar competencias limitadas y diferenciadas. Las corporaciones metropolitanas plurifuncionales deben de dar paso a nuevos sistemas de cooperación mediante competencias compartidas con el sector privado mediante competencias compartidas con el sector privado, especialmente en la planificación del desarrollo y el marketing urbano estratégico y operativo (los órganos de cooperación público-privado ya mencionados)

3.3.4. En cuanto a la estructura organizativa

1. Este es uno de los aspectos que tienen mayores dificultades por la falta de una adecuada vertebración administrativa y la escasa o nula coordinación horizontal, y por las difíciles relaciones entre los municipios mayores y los más pequeños.

2. Ya hemos dicho que la superposición de distintos niveles de administración y la concurrencia competencial ha sido causa principal de supresión. En relación con ello están las dificultades surgidas en la coordinación vertical, es decir la cooperación entre el estado, la región la provincia, los municipios y el ente metropolitano.

3. Muchas de las áreas metropolitanas constituidas han llegado a su disolución sin haber sido capaces de crear estructura

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

administrativa propia, acudiendo para cumplir sus objetivos a otras instituciones preexistentes o creadas, como pueden ser las asociaciones voluntarias de municipios, como las mancomunidades, consorcios sectoriales, asociaciones temporales, o de otro tipo, lo cual constituía una constatación fehaciente de su inoperancia y nula utilidad. Los consorcios han resultado ser los más operativos, aunque están aquejados de la misma inestabilidad y falta de permanencia que las mancomunidades. Además, según la experiencia recibida, la posibilidad de la cooperación público-privada que la fórmula consorcial recoge, se ha sustituido en la práctica por fórmulas más ágiles y autónomas, dependientes del gobierno metropolitano pero independientes en su funcionamiento, y composición, que debe ser predominantemente social.

4. En algunos casos, muy pocos, se ha pensado en los gobiernos provinciales como depositarios y garantes financieros de las corporaciones metropolitanas existente en su demarcación e incluso en asimilar la ciudad a la provincia, mediante la figura de la ciudad-provincia o ciudad-región. Aunque en teoría pudiera ser un camino a explorar, en la realidad no se ha logrado avanzar en esta dirección, principalmente por razones de no concordancia política y la heterogeneidad territorial.

5. Hay tres razones de naturaleza política que han impedido la continuidad de algunos gobiernos metropolitanos. Una es ella difícil entendimiento con el municipio mayor por parte de los demás

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y otra el enfrentamientos entre partidos políticos distintos, tanto internamente como en relación con los que detentaban el poder en niveles regionales o estatales. Un tercer caso corresponde a los conflictos políticos generados con el presidente del área metropolitana, generalmente el alcalde de la ciudad principal por su representatividad y fuerte peso político en el área, y necesario para asegurar la coordinación, pero generador de una doble reticencia: en otros gobiernos presidencialistas de rango superior, de quien depende la creación, financiación y supresión del gobierno metropolitano, o generador de suspicacias en los lideres políticos locales, por orientar la acción metropolitana hacia un modelo que refuerza el papel de la ciudad mayor frente a los municipios de la periferia.

6. Otra cuestión añadida ha sido la dificultad de los entes administrativos para dar cabida a la cooperación privada, dado que el rompecabezas administrativo y competencial, la rigidez de funcionamiento burocrático, la lentitud de las decisiones y las resistencias políticas internas y externas no constituyen el marco más adecuado para la incorporación activa de agentes económicos y sociales, aunque fórmulas administrativas como el consorcio lo permitan, lo cual llevó a la creación de estructuras asociativas más ágiles como instrumentos de cooperación público-privada, quedando las organizaciones corporativas metropolitanas para la coordinación y el ejercicio de competencias relacionadas con la promoción de bienes o servicios públicos. De hecho la experiencia ha demostrado

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

que las corporaciones administrativas, por su naturaleza, son instituciones que el sector privado percibe como órganos lentos, burocratizados y excesivamente costosos en relación con la posibilidad de obtener recursos complementarios por otros caminos que no sea la financiación pública. De ahí la conveniencia de crear entes especializados, tal como antes hemos señalado.

3.3.5. En cuanto a la financiación

1. Esta es la mayor dificultad y la causa más frecuente de disolución, ya sea por decisión interna ante la debilidad financiera estructural de este tipo de gobiernos, o por determinaciones externas debido al excesivo endeudamiento y el déficit público creciente, en contradicción con políticas económicas tendentes a la consecución del déficit cero o escenarios presupuestarios de bajo déficit y a la propia crisis del modelo del estado de bienestar por el incremento de la demanda de políticas sociales y el esfuerzo fiscal limitado.

2. El incremento de los gastos corrientes en escenarios de estabilidad presupuestaria ha llevado a una reducción creciente de los fondos destinados a la inversión en servicios públicos y con ello a la ineficiencia o al excesivo endeudamiento, vías abiertas ambas para la inoperancia y la supresión.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. La insuficiencia financiera que casi siempre caracterizó estos gobiernos metropolitanos ha llevado frecuentemente al déficit financiero como hemos dicho, y esto a un nivel bajo de inversión y a un crecimiento del gasto corriente y de los costes financieros, lo cual, a su vez, dificultó la obtención de avales y la dudas sobre la solvencia financiera y crediticia de estas instituciones, lo que, a la larga, además de la mala imagen general condujo directamente a su abolición.

4. Las fuentes de ingresos son variadas (tasas, tarifas, subvenciones, tributos locales) y casi siempre resultantes de la cesión por parte de los municipios integrantes, lo cual ha sido causa creciente de conflictividad, particularmente por la escasa capacidad de los municipios pequeños, cuyas expectativas descansaban en la cuantía de las subvenciones de los niveles superiores (regionales o estatales) de acuerdo con una filosofía subvencionadota que casi nunca se cumplió,

5. Las fuertes desigualdades entre lo que aportan los municipios y lo que demandan ha sido también causa frecuente de conflicto.

6. En muchos casos los gobiernos de nivel superior accedieron a financiar adecuadamente a las corporaciones metropolitanas, pero con la condición de que fueran estos los que ejecutaran las políticas acordadas o determinadas por los gobiernos regionales o estatales, es decir siendo las corporaciones metropolitanas meros organismos intermediarios ejecutores

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

con presupuestos finalistas. La carencia o escasez de fondos no finalistas ha impedido que los entes metropolitanos pudieran poner en marcha políticas distintas que las ejercidas por las administraciones concurrentes, con lo cual su función pasó a ser considerada innecesaria, generando un rechazo generalizado al ser percibida como un incremento de la burocracia que no aportaba ventajas añadidas a los ciudadanos.

7. Asimismo, la propia naturaleza de estos organismos y su debilidad financiera estructural ha dificultado el acceso al mercado financiero, lo cual constituyó una fuerte limitación a su funcionamiento.

8. En algunos casos se acudió a la creación de empresas públicas para gestionar los servicios públicos, y más frecuentemente mediante la concesión a empresas privadas los problemas planteados por el excesivo coste de los servicios en los municipios de menor tamaño, en relación con los ingresos aportados, ha generado problemas financieros importantes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El modelo reformista: hacia una nueva política europea para la gobernanza de las áreas metropolitanas

4

En las experiencias europeas resultantes de la disolución de los gobiernos competenciales se observa una casuística enormemente variada, pero buscando aspectos comunes a todos se pueden establecer tres modelos que, como se verá, pueden constituir un entramado de gobernabilidad en red, especialmente pensado para sustituir modelos basados en baja representatividad y déficit democrático por otros adaptados a la nueva filosofía de la gobernanza:

1. **La creación de gobiernos metropolitanos mediante diferentes fórmulas de asociacionismo voluntario (cooperación interadministrativa).**

2. **La apertura de la toma de decisiones a las personas, a las instituciones y a los colectivos sociales mediante su incorporación a órganos consultivos, a foros de conocimiento o a redes sociales (la democracia participativa).**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. **La coproducción de políticas públicas, contando con la sociedad civil (cooperación público-privada).**

En cada caso se hace un uso distinto de todos o cada uno de los tres supuestos. Así en Inglaterra funciona el asociacionismo vinculado a la planificación estratégica; en Alemania la cooperación público-privada para desarrollar la planificación territorial; y en Italia, más recientemente, la democracia participativa.

En todos los casos, la planificación constituye el factor previo desencadenante del proceso, para cuya aplicación se crean las fórmulas de coordinación y cooperación y participación descritas, y se ponen en marcha agencias u organizaciones públicas para una gestión especializada, siendo la combinación más frecuente la siguiente: primero se pone en marcha una agencia promovida por el sector publico para la planificación; después se crea un órgano de cooperación como consejos consultivos para la participación privada, y, finalmente, se promueve una sociedad mixta de derecho privado para la promoción económica y el marketing urbano.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.1. El modelo reformista para la revisión de los gobiernos metropolitanos

El primer paso, según una secuencia cronológica, fue la creación de autoridades o gobiernos metropolitanos adaptados al nuevo entorno, y que según Jouve y Lefevre, anteriormente citados, fueron "reducidos en número y débiles en poder". En efecto, la mayoría de los Estados, con excepción de Alemania y España, se interesaron en los años 80 por la reorganización institucional de los espacios metropolitanos; a partir de los gobiernos creados en los años sesenta. Los principales cambios fueron los siguientes:

1. Romper la rigidez de las delimitaciones territoriales institucionales a favor de espacios funcionales resultantes del crecimiento urbano y económico.

2. El interés inicial por la gestión de servicios públicos no desapareció, pero ganó fuerza la idea de competir estratégicamente en el sistema internacional de ciudades en el nuevo contexto de la globalización.

3. Dentro de ese contexto de competitividad, se fue reafirmando la idea de que un gobierno metropolitano basado en un fuerte liderazgo y en la creación de redes de cooperación y coordinación de recursos, aportaban mayor eficacia a la competitividad de las áreas metropolitanas que el modelo competencial anterior. Pero a pesar de alcanzar un cierto consenso o aceptación general, la experiencia fue menos contundente que las propuestas teóricas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. Dos proyectos destacaron: el italiano con “las ciudades metropolitanas” que sustituían a los municipios del área por un ente metropolitano, y el holandés con las “ciudades-provincia” o “ciudades-región”. En Italia se aplicó a 10 ciudades (ley 142/1990) pero 15 años después se demostró que no había sido eficaz, principalmente por la falta de incentivos fiscales y económicos, y por la oposición general, principalmente de los partidos políticos y de los municipios. En Holanda, el proyecto encontró los mismos obstáculos, principalmente de las comunidades locales que percibían una disminución del papel de las políticas sociales y un aumento de las políticas de competitividad (planificación estratégica), lo cual generó importantes movimientos sociales.

5. Una especial atención requiere la creación de la “Great London Authoriy” en sustitución de la “Great London Council”. La razón para su creación es que, la disolución del Consejo Metropolitano, generó una serie de disfuncionalidades, como la falta de coordinación política y administrativa, la proliferación de iniciativas redundantes, especialmente en las periferias, y la falta de un órgano de referencia. La creación de la GLA se basó en el principio de sufragio universal directo para elegir los miembros del nuevo gobierno metropolitano, para superar el déficit democrático anterior. Pero pronto surgieron problemas jurisdiccionales con el gobierno inglés, y al final el GLA se convirtió en un instrumento con pocas competencias (por ej. se excluyó el transporte público) y

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

escasa financiación, aunque se intentó reducir la burocracia. La experiencia avanzó con dificultades, orientándose hacia el reforzamiento del liderazgo del alcalde del municipio principal.

6. En Francia se promulgó en 1999 una política para incentivar económica y fiscalmente a los municipios que se sumaron a nuevas estructuras de cooperación intermunicipal en las ciudades con más de 50.000 hab. La nueva estructura "metropolitana", surgida de un contrato con el Estado, tiene competencias sobre desarrollo económico, uso del suelo, viviendas sociales y ciertos servicios públicos (energía, transporte y agua), pero vino a incrementar la complejidad del mapa de cooperación intermunicipal existente al superponerse a otras organizaciones preexistentes o de nueva creación.

Otros países iniciaron o continuaron políticas semejantes, pero siempre se encontraron con la resistencia generalizada de los municipios ante la pérdida de poder, de los gobiernos comarcales (caso de Alemania) y de los gobiernos regionales ante la tesitura de transferir competencias (también en Alemania) y de los propios Gobiernos Estatales ante la competencia (caso de Londres) de los gobiernos regionales celosos de sus prerrogativas. Pero el menor interés lo manifestaron los ciudadanos, que veían en los gobiernos metropolitanos estructuras tecnocráticas con un déficit democrático y participativo. Al final la debilidad y la pérdida de imagen fueron las notas comunes a todas las experiencias reformistas aplicadas al modelo administrativo-competencial. Otros fueron los temas que despertaron interés y que a continuación reseñamos:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.2. La nueva democracia participativa y el déficit democrático de los gobiernos

En paralelo a la acción institucional, en las sociedades urbanas europeas fue fraguando un movimiento crítico con el déficit democrático de dichas instituciones. Los objetivos eran claros: sustituir la representatividad indirecta por la elección directa, facilitar el acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones mediante la participación directa (principalmente por los verdes y los colectivos de la izquierda social). En respuesta a las críticas se iniciaron algunas reformas, principalmente apoyadas por los partidos políticos, que vieron así la posibilidad de recuperar algunos municipios periféricos. Sin embargo, los intentos de democratizar las decisiones han generado nuevos problemas de difícil resolución, pero en general **se tiende a arbitrar distritos para la participación ciudadana en la elaboración de las políticas y de los presupuestos.** En esta línea va también la Ley de Grandes Ciudades en España, pero sólo se aplica a los municipios urbanos mayores.

Frente a esta dinámica se han ido posicionando también los planificadores, y así como muchos geógrafos, sociólogos y economistas espaciales están a favor, las élites económicas y muchos ciudadanos prefieren que se mantenga el municipio como unidad, para facilitar la interlocución.

Los mayores avances en la democracia participativa están relacionados con la creación de redes sociales de cocreatividad abiertas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

a todos los colectivos, asociaciones, individuos, que tienen en la red un cauce permanente para emitir sus opiniones, aportar sus ideas y colaborar en la formulación de proyectos o seleccionar las propuestas presentadas. Los casos de Bolonia y Bari en Italia que aplicaron el modelo del "tercer actor" son de particular interés. No olvidemos de todos modos que un riesgo inherente a la generalización de este procedimiento es la saturación democrática de los ciudadanos, que les lleva a la inhibición progresiva en los órganos de participación (casos de Estados Unidos y Australia)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.3. Las estructuras de cooperación público-privada

Este eje de actuación se refiere, como se ha dicho, a la creación de estructuras más flexibles, menos burocráticas y más abiertas a la cooperación. En ellas, junto con los representantes políticos designados están representantes de las fuerzas sociales y económicas, en respuesta a la gestión de las crisis sociales que en la actualidad padecen las áreas metropolitanas europeas. La aceptación del concepto de gobernanza legitimó la apertura de la toma de decisiones desde los órganos tecnocráticos cerrados hacia los colectivos sociales y los sectores público y privado, así como hacia el voluntariado. Dependiendo de los países, estos grupos entraron a formar parte de estructuras formales, mediante fórmulas voluntarias reguladas legalmente, aunque a veces se produjo una multiplicación excesiva de organizaciones de cooperación público-privado. En otros casos se ha dado respuestas a esta demanda creando asociaciones públicas de naturaleza jurídica privada con el objeto de crear instrumentos específicos de gestión del desarrollo estratégico y de marketing estratégico urbano. Los Consejos Sociales de la Ley de Grandes Ciudades son una avanzada e interesante respuesta a esta corriente, pero como antes se dijo, plantea el problema de la no incorporación del espacio metropolitano y la falta de competencias y financiación al no ser más que un órganos consultivo, aunque esta limitación podría obviarse mediante la puesta en marcha de fórmulas complementarias. Un último apunte a considerar es la incorporación de profesionales especializados en la gestión urbana a las asociaciones instrumentales de cooperación. Al frente

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de ellos se sitúa normalmente un presidente designado por el gobierno regional en unos casos, o por los miembros del órgano correspondiente en otros, y un director general especializado con funciones de gerencia. Esta estructura se completa con la constitución de comisiones sectoriales de las que forman parte los miembros del propio organismo.

Vemos así como la teoría reformadora de la gobernanza de las áreas metropolitanas durante los últimos veinte años va por caminos muy diferentes a los de la política administrativista de los años 60/70 y, aparte de los nuevos modelos institucionales planteados, destaca la reafirmación de la idea de que cada área metropolitana, cada región o cada país, puede y debe generar su propio modelo, adaptándolo a sus características y demandas específicas de su entorno.

Pero las nuevas experiencias, además de aportar tendencias, no tienen todavía el rodaje suficiente para hacer una evaluación definitiva de resultados, salvo casos particulares. De todos modos en España la actual Ley de Grandes Ciudades se adapta perfectamente en su filosofía a las nuevas tendencias europeas, pero con el problema ya citado de no contemplar para su aplicación las áreas metropolitanas sino tan solo el municipio urbano mayor, y de no asumir plenamente los principios de la democracia participativa y la cooperación privada de carácter decisional y no solo consultivo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.4. Estudio de casos representativos

Después de haber realizado el estudio de carácter general, hemos seleccionado de todos ellos cuatro casos representativos para su estudio en detalle: Nuremberg en Alemania, Bilbao en España, Bari en Italia y Porto en Portugal. Cada uno de ellos corresponde a diferentes maneras de resolver los requerimientos del gobierno de las áreas metropolitanos con una perspectiva moderna. Además, el caso de Oporto añade dos razones suplementarias: porque constituye una experiencia más cercana y porque Portugal es uno de los países donde tuvo lugar una evolución legislativa más reciente, por la cual se sustituyó el modelo administrativo-competencial por un modelo desburocratizado en la línea de la competitividad y la promoción de iniciativas.

Nos limitaremos a señalar en cada caso aquellos aspectos que pueden tener más interés para su aplicación a la situación gallega.

4.4.1. El caso de Nuremberg

La ciudad alemana de Nuremberg es la segunda área metropolitana del estado de Baviera con 504.000 habitantes en la ciudad, 1.200 mil en el área metropolitana y 3.500.000 en la región metropolitana. Constituye un importante polo tecnológico sobre una economía terciaria centrada en los servicios a las empresas, y está dotada de un fuerte grado de centralidad regional en el comercio y en los transportes. Más del 70% de los activos trabajan en los servicios de carácter económico y empresarial,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

descendiendo la antigua función industrial a una posición marginal en el empleo con respecto al pasado, con tan solo el 22% de la población ocupada, aunque aporta el 55% del valor de la producción, debido a que las industrias de alta tecnología son las dominantes, correspondiéndoles por eso un 40% de la actividad exportadora de la economía local. Por estas razones se trata de una estructura económica característica de una ciudad moderna e innovadora. Una realidad que podría considerarse como el modelo al que deberían orientarse nuestras áreas metropolitanas desde el punto de vista de su desarrollo económico y funcional.

También presenta en común con las áreas metropolitanas gallegas el estar constituida sobre un territorio organizado por una red urbana policéntrica y una fuerte dispersión del hábitat y de las actividades.

Desde el punto de vista de la organización se han constituido dos entidades: la región metropolitana y el área metropolitana.

1. La Región Metropolitana de Nuremberg fue constituida en el año 2005, con el fin de crear “un espacio de competitividad en la nueva Europa”, configurándose como un polo metropolitano de desarrollo económico bajo una marca de calidad, y con una estrategia de gobernabilidad con base en la cooperación regional. Fue aprobada por la Conferencia de Ministros responsables de la Planificación Territorial el 12 de mayo del 2005. El estatuto metropolitano adopta la forma de “Carta de la Región Metropolitana de Nuremberg”, y está firmada por 60 representantes de los municipios, empresas e instituciones

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

económicas, instituciones científicas y culturales, es decir una organización de carácter público-privado, con el compromiso "de cooperar en el desarrollo de la región metropolitana para que sea un espacio de desarrollo dinámico, más allá de los límites administrativos y competenciales, y con el propósito de superar la rivalidad existente entre la ciudad y su periferia".

Tiene a su frente a un Presidente elegido entre sus miembros y que en la actualidad ha recaído en el presidente de la Ciudad de Nuremberg. El objetivo prioritario establecido ha sido el desarrollo empresarial para la creación de empleo, mediante un diálogo permanente con las principales compañías existentes en la región metropolitana. Como hemos dicho, aglutina una población de 3.500.000 habitantes y dentro de sus límites se abarca un territorio de 19.000 Km^2.

2. El área metropolitana está formada por la ciudad de Nuremberg y 28 municipios, incluyendo cuatro ciudades, con una extensión de 1006 Km^2. y una población de 1.200 mil habitantes. Esta formada por la ciudad principal, cuatro comarcas (distritos), cuatro ciudades y 28 municipios, muchos de ellos rurales o rururbanos.

   La preside también el alcalde-presidente de la ciudad principal, es decir Nuremberg, por razones de representatividad, y el sistema de gestión empleado es la creación de consorcios sectoriales, siendo el más importante el consorcio de transportes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Desde el punto de vista territorial, el área metropolitana esta formada por tres unidades: la Ciudad Central; el Área Urbana o Núcleo Metropolitano, formado por los municipios de las cuatro ciudades adyacentes con una densidad elevada de urbanización y que forman una aglomeración urbana, y, en tercer lugar, los municipios restantes.

Tanto la región metropolitana como el área metropolitana son fundamentalmente regiones o espacios de planificación. Los objetivos generales vienen dados por la ley federal de ordenación del territorio que asigna esta competencia (la redacción del plan territorial) a los estados federales (como en España a las Comunidades Autónomas) y son los gobiernos regionales los que desarrollan los Planes Sectoriales de Desarrollo Territorial para las regiones y áreas metropolitanas. Todos ellos tienen carácter indicativo.

Los planes metropolitanos se basan en tres grandes ejes:

1. El sistema de ciudades y lugares centrales, que incluye las previsiones de crecimiento, los grandes usos del suelo, localización de actividades productivas y un modelo de desarrollo urbanístico orientado a la crecimiento compacto de los núcleos.

2. El segundo eje es el de la movilidad. Busca reducir los desplazamientos diarios y evitar la especialización excesiva de los lugares centrales, procurando que funcionen como centros de actividades mixtas. Todo ello como base para reestructurar un espacio urbano policéntrico, regulándolo a partir del diseño

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de una nueva jerarquía de los lugares centrales dotados de funcionalidad completa cada uno. Objetivo básico es la promoción del transporte público, principalmente del ferrocarril, por razones económicas y ambientales, y por ser el sistema de transporte que ocupa menos territorio, que tiene mayor capacidad y que menos emisiones aporta al efecto invernadero. Para ello se propone crear redes de cercanías utilizando los carriles existentes, y reduciendo los tramos nuevos a lo imprescindible, con el fin de no repetir la experiencia del plan metropolitano de Munich, la capital del estado de Baviera, que supuso un exceso de gasto por el gran número de líneas nuevas.

3. El tercer eje tiene un carácter transversal: la sostenibilidad ambiental, que con la mejora de la movilidad de las personas y de los bienes constituyen los dos ejes básicos de la política federal de ordenación del territorio.

Hemos traído aquí estos datos porque pueden constituir un modelo aplicable a las áreas metropolitanas de Galicia, dado que el contexto jurídico-competencial es semejante y la realidad territorial, salvando las diferencias de escala, es también parecida. Además presenta una combinación eficiente y diferenciada entre la región metropolitana y el área metropolitana que son precisamente las dos opciones que las propuestas han planteado para Galicia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4.4.2. El área metropolitana de Porto

En el caso de Portugal, la necesidad de institucionalizar las áreas metropolitanas ha dado lugar a la aprobación de dos textos legales en los últimos años. El primero fue una ley aprobada en el año 2003, siguiendo el modelo administrativo-competencial clásico, que pronto sería derogada ante su inoperancia y su falta de adecuación a los nuevos modelos de gestión de las áreas metropolitanas europeas. Fue sustituida por una nueva ley, aprobada en el año 2008, que es la actualmente vigente.

La primera de las leyes citadas establecía "el régimen de constitución, el cuadro de atribuciones, el modo de funcionamiento de los órganos así como sus competencias".Cinco años más tarde, se derogó y se promulgó la actual, que establece un nuevo régimen jurídico solo para las áreas metropolitanas de Lisboa y Porto. De ellas, la que ha tenido más desarrollo fue la de Porto. La nueva organización metropolitana, además de ampliar el ámbito territorial del área metropolitana, tiene como objetivos "promover y atraer actividades innovadoras trabajando en régimen de partenariado (aparcería) con los agentes económicos y sociales metropolitanos, con el fin de potenciar el dinamismo de la sociedad civil mediante la suma de esfuerzos".

Como se ve, estamos ante una interesante evolución del modelo, situándose el actual en la línea de los modernos gobiernos metropolitanos de los países europeos más innovadores y avanzados. Analizaremos por separado cada uno de los textos legales expuestos:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. La Ley 10/2003 que establecía el régimen de constitución de las áreas metropolitanas contenía las siguientes especificaciones, expuestas según el orden del propio texto legal:

    a. En primer lugar, la ley, que se aplicaba tanto a las áreas metropolitanas como a las comunidades urbanas, establecía tres criterios para la inclusión y delimitación de una ciudad como área metropolitana:

        1. La continuidad territorial entre los municipios.

        2. Que nueve de ellos sumen al menos 350.000 habitantes.

    b. La creación de las áreas metropolitanas deberá ser aprobada mayoritariamente por los gobiernos municipales implicados.

    c. Los municipios están obligados a permanecer dentro del AM, al menos durante 5 años, para asegurar la estabilidad.

    d. Sin perjuicio de nuevas transferencias del Estado o de nuevos municipios, se le asignan a las AM los siguientes fines:

        1. Articular de las inversiones supramunicipales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. Coordinación interadministrativa en infraestructuras, salud educación, ambiente, seguridad ciudadana, transporte, equipamientos sociales, turismo y cultura, deporte y juventud.

3. Planificación y gestión estratégica económica y social.

4. Gestión territorial.

Para ello, las áreas metropolitanas estarían dotadas de servicios propios, aunque, mientras tanto, podrían utilizar los de las entidades locales ya existentes.

e. Las AM se dotaran de patrimonio y financiamiento propio, mediante la contribución de los municipios, las transferencias del Estado, las transferencias delegadas de los propios municipios y otras que puedan obtener. En relación con esto, se establecen límites al endeudamiento y otros criterios financieros.

f. En cuanto a la estructura organizativa se crearían tres órganos:

1. La asamblea metropolitana como miembro deliberativo.

2. La junta metropolitana como órgano ejecutivo.

3. Consejo metropolitano como órgano consultivo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La ley establecía una casuística muy pormenorizada a los controles y criterios de funcionamiento; principalmente en lo que se refiere a las relaciones con otras administraciones y al buen uso del patrimonio propio.

Como se observa, este modelo tiene un fuerte contenido burocrático, siendo el sistema de gobierno excesivamente complejo y con débil o escasa participación social, resultando una estructura poco operativa y que no garantiza la agilidad de la gestión. Se trata de la misma problemática que habíamos detectado en las áreas metropolitanas españolas que habían sido construidas al amparo de la Ley de Bases de Régimen Local, y en general de otros países europeos que, como sabemos, terminaron por disolverse. Tampoco en Portugal tuvieron mejor suerte, ya que prácticamente no llegaron a constituirse. Por estas razones, este modelo fue sustituido por el que expondremos después.

Pero antes queremos señalar una particularidad: que este modelo adaptado a la legislación local española sirvió de base para la realización del estatuto del área metropolitana de Vigo.

2. La ley 46/2008, que entró en vigor a finales de septiembre del pasado año, constituyó un cambio fundamental con respecto a la anterior, buscando la desburocratización, el incremento de la cooperación público-privada y la agilidad de la gestión, es decir,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

abandonó el modelo administrativo- competencial clásico y se inscribe en los modelos reformistas europeos. Los aspectos más novedosos a resaltar son los siguientes:

a. Se limita la aplicación de la Ley a dos áreas metropolitanas, evitando así la confusión derivada del texto anterior. También se resuelve los problemas asociados a la delimitación adoptando como ámbito territorial las NUTS-3, abarcando dos de ellas en cada una de las áreas metropolitanas creadas, y que incluyen 16 municipios en el caso de Porto y 18 en el de Lisboa. Esta decisión de respetar los límites administrativos existentes explica la inclusión de algunos municipios rurales en las respectivas áreas metropolitanas.

b. Lo más significativo tiene que ver con los fines del área metropolitana. En la nueva ley el objetivo fundamental es la planificación participativa y la gestión coordinada. Así se especifican los siguientes objetivos:

    1. Participar en los planes de inversión pública con incidencia en el área.

    2. Promover y gestionar la planificación estratégica.

    3. Articular los planes de inversión metropolitana.

    4. Participar en los planes de desarrollo regional.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. Y en general formar parte de todos aquellos planes, programas u organismos, cuya actuación tenga incidencia en el área metropolitana. También se atribuye como posibilidad que el área metropolitana ejerza como órgano de articulación de las actuaciones supramunicipales de la administración central, referidas a infraestructuras, equipamientos, ordenación del territorio, es decir lo que antes eran atribuciones propias ahora pasan a ser ámbitos de coordinación voluntaria.

c. En esa línea posibilista se atribuye también la posibilidad de ejercer atribuciones transferidas o delegadas por otras administraciones, en cuyo caso tendrán que proveer su financiación.

d. En cuanto a los órganos de funcionamiento, se establecen dos obligatorios y uno potestativo:

   1. La asamblea metropolitana, de carácter deliberativo, constituida por 55 miembros elegidos por los municipios entre sus miembros.

   2. La Junta metropolitana, es el órgano representativo y está constituido por todos los presidentes de los municipios y entre ellos se elige el presidente. Su finalidad es básicamente propositiva, elevando iniciativas a la asamblea y a otras instancias superiores de la administración.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Es a la Junta la que le corresponde la representación del AM.

4. La junta lleva consigo la creación de un órgano permanente ejecutivo: la Comisión Ejecutiva Metropolitana, a la que corresponde llevar a cabo las decisiones tomadas por la Asamblea y la Junta. Está compuesta por entre 3 y 5 miembros y una reducida estructura administrativa de apoyo.

5. Para su financiación se establecen varios cauces:

    a. La financiación propia, aportada por el gobierno central,

    b. La contribución obligatoria de los municipios.

    c. Las transferencias delegadas.

    d. Otras subvenciones procedentes de la gestión de programas de todo tipo.

6. Como posibilidad, se contempla la creación de un órgano consultivo.

Dado el escaso tiempo de su creación, es pronto para su evaluación. De momento la única constituida de las dos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

posibles ha sido la de Porto. Su actuación más relevante tiene que ver con la promoción del proyecto del transporte metropolitano, en el que el propio órgano metropolitano participó en su financiación, aunque con una aportación testimonial. También se han iniciado actividades relacionadas con la promoción del aeropuerto y se han comenzado iniciativas relativas a la promoción turística, a la educación social y cultural y, en el campo de estudios, la elaboración de estadísticas, informes y programas estratégicos. Cabe resaltar la posibilidad de promover empresas públicas metropolitanas en aplicación de su función articuladora, para lo cual le permite contar con financiación privada.

Pese al avance que supuso con respecto al modelo anterior, sigue presentando una intervención del sector público mayor que en las ciudades europeas más innovadoras, donde las propias leyes establecen como órgano asociativo el que surge de la cooperación con los agentes económicos de la ciudad.

4.4.3. El caso de Bilbao

El de Bilbao constituye una singular experiencia por el carácter flexible, desburocratizado y asociativo de su instrumentación. Además esta asociado a una de las realizaciones de renovación y marketing urbano más reconocidas del mundo lo cual avala la eficacia del modelo, al menos desde el punto de vista del posicionamiento como ciudad innovadora. Por

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

su interés vamos a exponer, aunque sea brevemente, como se gestó y como se desarrolló el modelo de gestión del área metropolitana.

Como ya habíamos, en 1945 se constituyo la corporación administrativa del "Gran Bilbao", con 21 municipios, para coordinar su planeamientos urbanos, que se plasmó en el "Plan General de Ordenación Comarcal" de 1946, que fue revisado en 1961. En 1980 el Gran Bilbao fue disuelto definitivamente por el Gobierno Vasco. En ese período, Bilbao consolidó una extensa área metropolitana que en 1990 comprendía 35 municipios y 950.000 habitantes. Tras la crisis industrial de 1973, el modelo urbano entró en crisis, llegando a alcanzar una tasa de paro del 27,2% en 1996. Además en 1983 unas catastróficas inundaciones agravaron el pesimismo. Esta situación generó una honda preocupación, agravada por el colapso de las infraestructuras la contaminación y la escasez de suelo para nuevos desarrollos urbanos. Mientras, el crecimiento del sector terciario no lograba compensar la masiva destrucción del empleo industrial. Esta crisis abrió un debate sobre el futuro del área metropolitana. La idea fuerza para la construcción del Bilbao futuro se plasmó por primera vez en 1989: regenerar la Ría como eje de la nueva metrópoli postindustrial. El desarrollo de esta idea se concretó en dos grandes objetivos:

1. Mejorar la interconexión entre los municipios de ambas orillas, porque aunque eran parte de una ciudad metropolitana vivían de espaldas unos de otros,

2. El segundo objetivo fue implantar el water front, un soporte físico más atractivo y funcional con usos y actividades terciarias.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

A partir de esos objetivos se desarrollaron interesantes actuaciones destacando entre ellas las siguientes:

1. Demolición de ruinas industriales y recuperación de 600 ha.

2. Regenerar las zonas mineras (3.500 ha.)

3. El plan para la descontaminación de la Ría.

En 1989 se firmó el pacto de infraestructuras entre el gobierno central y el vasco, por el cual se acordó el traslado de la actividad portuaria al nuevo puerto exterior y la construcción de nuevas infraestructuras: nuevo aeropuerto, saneamiento de la ría, el metro, el tranvía, la variante ferroviaria y nuevas infraestructuras viarias. Como consecuencia, desaparecieron las barreras que impedían el nuevo desarrollo residencial terciario en los márgenes de la Ría. En este contexto se promueve el Plan Estratégico de Revitalización del Bilbao Metropolitano (1990). Asimismo se inició la redacción del Plan Parcial Territorial del Bilbao Metropolitano (1999-2006) que desarrolló las directrices de ordenación del territorio y dotó al área metropolitana de un plan territorial. Una vez sentadas las bases del nuevo desarrolló metropolitano, era necesario crear los instrumentos adecuados para la gestión de los objetivos planteados. Abandonado el modelo administrativo-competencial, por la escasa eficacia que había tenido, se optó por un modelo ajustado a las nuevas tendencias. En 1991, se creó una sociedad para la revitalización del Gran Bilbao (Bilbao Metrópoli 30) formada por instituciones públicas y empresas e instituciones privadas, al que se adhirieron 30 municipios de ahí su nombre. El objetivo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

fundamental fue el plan de marketing urbano. Paralelamente, en 1992, se creó otra sociedad de capital público en el que participaban empresas y organizaciones dependientes del gobierno central, del gobierno Vasco, de la diputación foral y de los ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo, es decir, de los propietarios del suelo público sobre el cual se proyectaba el nuevo eje postindustrial. Esta empresa se encargo de la planificación y gestión del suelo y de la selección y ejecución de los proyectos mediante un sistema de autofinanciación. En el año 2001 la sociedad la sociedad Bilbao Metrópoli, publicó lo que en realidad fue el segundo plan estratégico, cuya finalidad era posicionar a Bilbao como una ciudad global.

Todo ello dio como resultado un nuevo dinamismo para el área metropolitana y una planificación conjunta y efectiva sin necesidad de crear nuevas infraestructuras administrativas ni alterar el reparto competencial vigente. El modelo ha seguido funcionando con importantes proyectos redactados destinados a la creación de suelo para empresas de nueva economía, para áreas residencial y dotacionales de calidad y para continuar la renovación urbana y la creación de cordones verdes.

Sin devaluar los éxito obtenidos han surgido algunos interrogantes sobre le modelo aplicado. Los principales son los siguientes: se trata de un proyecto de renovación urbana, más que un plan para la constitución de un área metropolitana; no se ha elaborado un plan financiero que asegura la continuidad de las acciones, y todo el proyecto se sustenta en fuerte voluntarismo político con una cierta endeblez institucional. No son pocos los que se preguntan si este modelo, que surgió en pleno ciclo alcista, será el adecuado para afrontar los efectos de la actual crisis. En

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

el lado positivo están los que sostienen que el caso de Bilbao introduce un nuevo modelo de gestión, aporta una marca de eficacia para la ciudad, constituye en si mismo un factor de innovación, aporta una visión integral del territorio metropolitano e incrementa la confianza de los ciudadanos y el sector privado en las instituciones para la gestión del proyecto del Bilbao Metropolitano.

4.4.4. El caso del área metropolitana de Bari

El caso de Bari constituye un ejemplo de un gobierno metropolitano que partiendo de un plan territorial, aporta un avance significativo en la aplicación del principio de la democracia participativa. En Italia, se aprobó una ley en 1990 para la elaboración de planes territoriales de coordinación de las áreas metropolitanas, concebido como un plan intermedio de carácter estratégico. En dicha ley se designaron 7 áreas metropolitanas entre ellas la de Bari. La puesta en marcha de esta iniciativa se hizo a través de un plan estratégico para un área metropolitana formada por 31 municipios y 969.267 habitantes. El plan estratégico se definía a si mismo como un acto voluntario de planificación compartida mediante la cooperación del sector público y el sector privado para construir el futuro de manera participada. Los rasgos más destacables son tres: La visión del área metropolitana como una Metrópoli Policéntrica, basada en la creación de una red de ciudades cohesionada internamente y proyectada hacia el Mediterráneo, y para ello se proponía una asociación de los municipios “eficiente y participada”, incluyendo un sistema de gobernanza multinivel. Como se dice en el plan: “la misión de la planificación está orientada a

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

facilitar la comprensión, el dialogo y la búsqueda de soluciones a través de una continua interacción entre los actores de la ciudad, favoreciendo y facilitando la creación de practicas participativas y estructuradas, incluyendo la democracia electrónica". Y añade: "en este proyecto creativo cada sujeto contribuye con sus intereses en la creación de una visión del desarrollo de la comunidad local y a redefinir la identidad del territorio". Este modelo supone una evolución de los anteriores, pudiéndose establecer la simiente secuencia:

1. En el modelo industrial sólo intervenía el sector público (primer sector). En este modelo se incluirían los gobiernos metropolitanos administrativos-competenciales.

2. En el modelo postindustrial se suma el segundo sector el privado, que incluye el tejido económico e institucional. Sería el caso de los consejos sociales o de las asociaciones para el desarrollo metropolitano (caso de Bilbao, Vigo, etc.).

3. El modelo de planificación metropolitana participada añade a los anteriores el tercer sector como actor mediante el fomento de la participación activa para contrarrestar el déficit democrático de los modelos anteriores en la toma de decisiones y para incrementar la creatividad social (el caso del estudio del área metropolitana de A Coruña Metrópoli Euroatlántica).

Bajo esta nueva concepción filosófica y metodológica, el proyecto del área metropolitana pasa a ser una acción que surge de la comunidad a

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

partir de un proceso democrático. De este modo el área metropolitana pasa a ser concebida como un espacio complejo dotado de identidad e instaura la figura del planificador como “mediador territorial” como responsable del comité científico y como coordinador de las redes sociales y de la acción creativa participada. El modelo de Bari se completo con un modelo de marketing basado en el valor de la democracia participativa y la fuerza de la identidad, como factor cohesión y dinamización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

propuestas finales para la constitución de los gobiernos metropolitanos

5

Ante la complejidad creciente adquirida por la gestión de las áreas metropolitanas, las ciudades europeas han optado por la simplificación de los órganos de gobierno y la creación de órganos complementarios y más participativos, correspondientes a los dos escenarios territoriales creados: las aglomeraciones metropolitanas y las regiones metropolitanas. Esta doble posibilidad de integrar en un sistema unificado de gestión o de gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas constituye el primer aspecto a considerar, por cuanto un modelo de este tipo resultaría muy ventajoso para dar una respuesta eficaz a la doble opción planteada sobre la creación de áreas metropolitanas en Galicia.

Recordemos que, desde la redacción de los Planes de Desarrollo en los años setenta del pasado siglo, todos los documentos de planificación y ordenación territorial han apuntado la oportunidad de constituir áreas metropolitanas sobre el soporte espacial y funcional de las regiones urbanas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra. Paralelamente, las ciudades y sus municipios periféricos han encaminado sus esfuerzos a la constitución de mancomunidades, consorcios e incluso gobiernos metropolitanos circunscritos al ámbito territorial de la aglomeraciones urbanas respectivas. Pero, así como desde el principio la primera opción se orientaba a la planificación y la ordenación territorial, la segunda se planteó como una forma de resolver los problemas derivados de la gestión conjunta de los servicios públicos municipales en ámbitos supramunicipales.

Esta dualidad de opciones, refleja perfectamente lo ocurrido en todas las ciudades europeas, y que han llevado a la consolidación del sistema dual antes mencionado, o, en su ausencia, a la creación de órganos flexibles y abiertos de gestión participativa desburocratizados. En este contexto y ante la tesitura de creación de instituciones de este tipo para mejorar la gobernanza de las áreas metropolitanas de Galicia, y considerando los diferentes escenarios territoriales antes expuestos, vamos a plantear las propuestas o recomendaciones que del análisis realizado se derivan.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.1. Un modelo general de gobierno metropolitano para Galicia

Buscando la aplicación a Galicia de los modelos dominantes en las ciudades europeas, podríamos obtener el siguiente esquema:

1. **Siguiendo la experiencia europea en este sentido, las dos regiones urbanas de Galicia podrían constituirse como espacios metropolitanos regionales, es decir como regiones metropolitanas, mediante la constitución de un órgano de cooperación publico privada pensado para la planificación territorial y el diseño de políticas de desarrollo estratégico y de promoción o marketing urbano.**

   Al tratarse de espacios para la planificación espacial, y en virtud de lo previsto en la ley autonómica de ordenación del territorio y en las directrices de ordenación territorial, sería la propia Comunidad Autónoma la que redactase el plan sectorial metropolitano de cada región urbana, cuyos ejes estratégicos serían cuatro el sistema urbano y el uso del suelo, el sistema de movilidad y el sistema de sostenibilidad.

   Estos cuatro ejes serían los objetivos prioritarios de gestión para el gobierno de la región metropolitana, bien directamente o mediante la creación de un sistema de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

comisiones o de consorcios sectoriales, estando cada uno de ellos vinculado a su respectiva estrategia territorial.

Este carácter prioritario no implica una acción exclusiva, ya que al mismo tiempo y mediante un procedimiento que asegure la coordinación de objetivos tendría encomendado lo relativo a la planificación estratégica y a la promoción y marketing urbano, como antes se ha dicho, para lo cual podría actuar directamente o mediante la constitución de agencias o sociedades especializadas con titularidad conjunta del sector privado y el sector público. Podría estar presidio por un delegado de la Xunta de Galicia y entre sus atribuciones estaría la posibilidad de crear una comisión o consejo consultivo o de generación de conocimiento participado predominantemente por representantes privados, siendo uno de ellos el que actuaría como presidente. Como estructura de apoyo sería necesaria una gerencia profesionalizada en régimen de derecho privado.

2. **Las aglomeraciones urbanas de Vigo y A Coruña podrían constituirse como áreas metropolitanas mediante un acuerdo de todos los municipios que forman la aglomeración, es decir aquellos con elevada densidad urbana, mediante un gobierno representativo formado por todos los municipios y presidido, siguiendo el modelo europeo dominante, por el alcalde de la ciudad mayor, por razones de representatividad exterior. Los ejes de gestión serían los relacionados con la**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

coordinación del planeamiento urbanístico supramunicipal y de los servicios públicos atribuidos, cedidos o delegados, incluyendo también los asignados al plan metropolitano de la región urbana en lo concerniente al territorio de la aglomeración. Para ello, el modelo de gestión más utilizado es el de consorcios sectoriales especializados, en los que podría participar el sector público si se adapta la ley gallega a la española, principalmente para la gestión de la movilidad, para la gestión de las infraestructuras y servicios medioambientales, y para la gestión del plan territorial metropolitano, asegurando la incorporación de sus determinaciones a los planes municipales de urbanismo.

Un esquema dual que aporta un modelo de gobernanza compartido, pero que permite vertebrar las regiones metropolitanas (A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra), las áreas metropolitanas (A Coruña y Vigo) y las áreas urbanas (Ferrol y Pontevedra) en espacios integrados de planificación, obteniendo importantes economías de escala. Asimismo las regiones metropolitanas posibilitarían optimizar el sistema metropolitano respectivo como espacio de competitividad (planificación estratégica, política de innovación, de internacionalización) y de proyección exterior (marketing urbano).

Naturalmente en ambos casos debería arbitrase una estrategia de participación activa o si se quiere de democracia participativa mediante la creación de redes sociales.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.2. Recomendaciones de carácter general

Para evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos a las consideraciones expuestas en el segundo capítulo de este apartado dedicado a la gobernanza. Por ello vamos a limitarnos ahora a su enunciación.

De manera general se recomienda:

1. Moverse en el ámbito de atribuciones limitadas y diferenciadas

2. Dar prioridad al transporte público, particularmente al ferroviario.

3. Es preferible utilizar las instituciones existentes cuando sea posible antes de crear otras nuevas para no incrementar la complejidad.

4. Crear instrumentos de gestión con bajo componente estructural y burocrático y con un nivel reducido de gastos corrientes.

5. Negociar previamente los compromisos de financiación con las administraciones de rango superior

6. Los gobiernos metropolitanos han de ser percibidos por los ciudadanos como una fórmula para mejorar la gestión, la cooperación y la participación en el área metropolitana, más que como un incremento de de la burocracia y del gasto.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

7. simismo es conveniente pensar que en el contexto actual de la competencia entre ciudades, la gestión de las áreas metropolitanas no debe limitarse a la prestación corporativa de servicios públicos mancomunados, sino que debe poner en lugar preferente actuaciones de planificación estratégica del desarrollo urbano y políticas de promoción y marketing estratégico de posicionamiento, lo cual requiere la cooperación del sector privado y un fuerte componente de profesionalización para tener éxito.

Estamos por tanto ante un nuevo escenario en el que la cooperación y la participación pasan a ocupar un lugar preferente en detrimento de la burocratización. Si se logra alcanzar un cierto nivel participativo y financiador de las organizaciones de cooperación público-privada, se pueden llegar a superar las debilidades estructurales de los sistemas administrativistas competenciales de los anteriores gobiernos metropolitanos, basados en los mecanismos financieros y organizativos propios del sector público. Estos órganos de cooperación deben adoptar estructuras flexibles y ágiles como asociaciones, empresas o fundaciones, capaces de interesar al sector privado, que debe asumir el protagonismo necesario para su real implicación. Además, deben contar con una gerencia profesionalizada y ágil que conecte con el modelo de gestión que caracteriza a las organizaciones privadas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.3. Sobre la organización jurídico administrativa

A partir de los casos estudiados, resumimos los principales modelos organizativos observados poniéndolos en relación con su función diferencial individualizadora.

1. Para la articulación metropolitana y la planificación participativa, es conveniente crear un órgano con competencias en planificación y el marketing estratégico y el desarrollo local, apoyado por una organización para la participación y cooperación institucional de los agentes sociales y económicos (el Foro Social o el Consejo Social como órgano consultivo y asesor para la presentación y promoción de iniciativas) Su estructura podría estar sujeta a derecho privado o público. Su financiación sería mixta y su ámbito la región metropolitana.

2. Para la gestión y representación parece indispensable la creación de un gobierno metropolitano del que formarían parte todos los municipios de la aglomeración metropolitana. El objeto de dicho ente sería la asunción de competencias y la ejecución de las políticas relacionadas con la prestación de servicios obligatorios, especialmente las relacionadas con el transporte público, el saneamiento, la protección medioambiental, los servicios contraincendios, el abastecimiento de aguas, la planificación territorial u otros semejantes. Su ámbito sería el área metropolitana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La financiación sería pública, por fondos propios o por cesiones, subvenciones y delegaciones de otras administraciones. Debería tenerse muy en cuenta el principio de competencias limitadas y diferenciadas para evitar la concurrencia administrativa, para procurar un nivel satisfactorio de autofinanciación, y para reducir la burocracia y el gasto. La fórmula del gobierno metropolitano polivalente, como hemos visto, no ha dado los resultados apetecidos ni ha resultado eficaz

3. Para la ejecución de los programas sectoriales, el sistema de consorcios sectoriales especializados parece el modelo más adecuado, por ser el más utilizado en todos los países. Deberían quedar fuera de su consideración como entes locales, como ocurre en la mayoría de las legislaciones, con el fin de lograr una gestión más flexible, menos costes fijos y una estructura funcional menos rígida, pero sobre todo porque permitirían la participación del sector privado.

4. Para una democracia participativa se exige crear un sistema avanzado de participación ciudadana, con presencia activa en las tomas de decisiones importantes. Para el ámbito del área metropolitana o urbana podría utilizar la fórmula federativa de asociaciones vecinales del área metropolitana ya existente y/o adaptarse a la organización parroquial del territorio, incorporando así el factor identitario como incentivo psicosocial para la implicación de los ciudadanos en el gobierno del área metropolitana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En el ámbito de la región metropolitana lo más indicado sería probablemente la creación de redes sociales; de este modo las fórmulas de participación presencial se ampliaría a todos los ciudadanos se con la creación de redes virtuales de co-creatividad o creatividad social, siguiendo el modelo del tercer actor.

5. Se crearía así una red metropolitana de gobernanza participativa, cuyo liderazgo en la mayor parte de los casos se le asigna a la ciudad principal por razones de representatividad exterior. Su papel es, además del representativo, el de coordinación. La existencia de un liderazgo fuerte es una condición importante para el funcionamiento de la red.

Esta propuesta que recoge las experiencias del sistema metropolitano competencial de la primera generación e incorpora las nuevas propuestas de gobernanza, concibe el gobierno de la región urbana, del área metropolitana y de las áreas urbanas integradas como una red de gobernanza, en la cual la coordinación, la cooperación público-privada y la democracia participativa constituyen sus principios inspiradores básicos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5.4. Una opción para un modelo metropolitano dual integrado

En conclusión, estamos ante un nuevo contexto que, en relación con el modelo administrativista clásico, se caracteriza por lo siguiente:

1. La superación del modelo competencial del área metropolitana, excesivamente burocratizada y la búsqueda de nuevas formas de gobernanza cooperativa y participativa.

2. La gestión diferenciada pensada para los nuevos sistemas urbanos policéntricos, que integran las aglomeraciones urbanas individuales (áreas metropolitanas de Vigo y A Coruña) y las regiones metropolitanas policéntricas de Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol como nuevos espacios estratégicos de planificación y competitividad.

   Algunos autores han propugnado otros ámbitos de metropolización, principalmente el eje atlántico o la red urbana regional, pero en ambos casos estaríamos ante esquemas de desarrollo regional, en la que el órgano implicado sería la propia Xunta de Galicia, más que ante propuestas de articulación de espacios metropolitanos.

3. En cualquiera de los escenarios posibles, debe considerarse que para lograr un nivel alto de eficacia, parece cada vez más

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

conveniente pensar en la necesidad de contar con un gobierno metropolitano capaz de dar respuestas suficientes a los desafíos urbanos, de construir un proyecto de ciudad y de liderarlo, y no convertirse en un simple instrumento de gestión administrativa.

4. En todo caso, las fórmulas de dirección, de gestión y de cooperación deben garantizar la agilidad y la transparencia, y responder a criterios de eficiencia económica, de eficiencia social y no de control político y burocrático, implantando un sistema democrático participativo.

5. En síntesis, y tal como antes hemos expuesto, un triple sistema, formado por un Gobierno Metropolitano participativo y representativo, un órgano de cooperación público-privada, para la promoción del desarrollo y de la innovación, y una red de participación ciudadana formada por las comunidades territoriales locales.

6. Este triple sistema se podría aplicar tanto a las áreas metropolitanas como a las regiones metropolitanas mediante la integración de ambas realidades en un sistema unificado, pensado para asegurar el papel de cada una de las ciudades en el sistema general de gobernanza.

En síntesis, y de acuerdo con todo lo anterior, proponemos un modelo de gobernanza complejo y flexible que debe basarse en la democracia, en la equidad, en la eficiencia, la identidad y el control

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

social como principios rectores en un marco de pluralismo político y pluralismo social. Solo así se logrará superar el fracaso que tuvieron los entes locales metropolitanos de primera generación aquejados de tecnocracia, de ausencia de base participativa, de promover desigualdades espaciales, de no generar responsabilidad política, de disminuir el poder local, de la pérdida de identidad local, y de la ausencia de cauces para hacer oír la voz de los ciudadanos. Razones suficientes para proponer un sistema de gobernanza adaptado a los requerimientos de la sociedad actual y futura, y pensando en la dinámica expansiva asociada al proceso de metropolización y a la importancia que en el sistema global de ciudades han ido adquiriendo los nuevos escenarios urbanos policéntricos, como las regiones urbanas. Una opción en la que debe pensarse para alcanzar un umbral de posicionamiento más competitivo de nuestras ciudades mayores.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Cuarta Parte

La delimitación de las áreas metropolitanas como espacios dinámicos y complejos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La cuestión de la asignación de límites precisos a los espacios metropolitanos era uno de los objetivos prioritarios del modelo que hemos denominado clásico para la constitución de las áreas metropolitanas. Es lógico que así fuese, dado que era necesario delimitar con precisión cuales eran los municipios que habrían de compartir la gestión mancomunada de los servicios públicos que las competencias conferían a los nuevos entes. Pero ya hemos comprobado como ese modelo adolecía de un exceso de rigidez en el planteamiento de la cuestión que estamos tratando, y que en la realidad esa rigidez espacial actuó en no pocos casos como causa de la disolución de los entes recién creados. No es preciso repetir ahora las circunstancias de esta disfuncionalidad porque pueden encontrarse en el capítulo anterior.

También anteriormente, en los primeros capítulos, hemos expuesto la evolución de la teoría de la metropolización, y como el modelo espacial y funcional inicial, formado por una ciudad y una periferia supramunicipal, había ido evolucionando hacia formas compuestas más complejas. La tendencia general ha ido hacia la ampliación de los espacios metropolitanos hasta llegar a formar las regiones urbanas, principalmente cuando la red de ciudades presentaba una estructura policéntrica, como es el caso de Galicia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La delimitación espacial y los modelos territoriales

1

Un primer aspecto a considerar cuando se aborda el tema de la delimitación, es el que hace referencia a la dinámica del proceso de urbanización en unos espacios metropolitanos que se extienden cada vez formando territorios extensos de urbanización dispersa. Surgen así diferentes modelos propositivos para su ordenación territorial.

1. En unos casos, el objetivo prioritario es la compactación de las áreas urbanizadas, con el fin de corregir el modelo de ocupación del suelo que suele denominarse urbanización difusa, sustituyéndolo por un esquema de núcleos urbanos compactos.

2. En otros, se trata de modificar el modelo funcional estructural, pasando de la metrópoli monocéntrica a un área metropolitana policéntrica en base a la creación de nuevas Centralidades Metropolitanas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. En los casos más evolucionados del proceso de urbanización se plantea el modelo de Ciudad Difusa, entendida como una ciudad discontinua en red apoyada en las nuevas tecnologías, a partir de las oportunidades que estas ofrecen para la localización de las áreas residenciales y a las localizaciones productivas y del empleo.

Entre estas maneras de conceptualizar el espacio que rodea a las grandes ciudades, y que en manera alguna son excluyentes, caben múltiples soluciones intermedias, adaptadas siempre a las características propias de cada territorio. Por eso, los espacios metropolitanos se ha ido haciendo cada vez más complejos, tanto en los aspectos físicos como en los sociológicos y en los organizativos. Así se explica que en muchas ciudades europeas hayan adoptado sistemas espaciales y modelos de gobernanza adaptados a esa creciente complejidad. Si antes hablábamos del gobierno de la complejidad, ahora debemos hacerlo de la ordenación de la complejidad en el territorio. Una complejidad que se caracteriza por el dinamismo, la apertura y la diversidad, dando lugar a un espacio en constante mutación. Por ello, la cuestión de la delimitación de las áreas metropolitanas ha de abandonar los patrones estáticos y rígidos anteriores para abordar el tema desde una perspectiva dinámica más flexible.

En relación con esto, es necesario traer aquí de nuevo el tema de la finalidad de este estudio: analizar las opciones propuestas por los documentos de planificación realizados, los estudios publicados y los órganos de cooperación municipal creados, para la delimitación de las

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

áreas metropolitanas de Galicia. Dichas opciones, como hemos señalado al principio, se pueden resumir en dos que, citadas por orden cronológico de las propuestas, son las siguientes:

1. La creación de las áreas metropolitanas de Vigo-Pontevedra y Coruña-Ferrol. Esta opción surgió de los documentos de planificación realizados por la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, y se concretó en 1979 en el Plan de Coordinación Territorial de Galicia. Más recientemente, en los estudios y avances de las Directrices de Ordenación Territorial de Galicia redactados en 2004 se contempló esta misma opción.

2. La segunda opción corresponde a la creación de áreas metropolitanas en torno a las dos grandes ciudades. La primera actuación en este sentido fue la constitución de la Mancomunidad del Área Metropolitana de A Coruña incluyendo a diez municipios. Más recientemente en Vigo se redactaron los estatutos para la creación del Área Metropolitana como organización administrativa, abarcando a 14 municipios en total. Más recientemente esta opción bajo la forma jurídica del Consorcio está implantándose en el área coruñesa. También los consorcios de transporte metropolitano creados por la Xunta responden a esta concepción de área metropolitana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

La misma dualidad se observa en los estudios realizados y publicados. Destacaré los siguientes.

1. El boceto realizado por Albalat para la Ciudad de las Rías entre A Coruña y Ferrol, fue el primer estudio que concretó y diseñó esta opción. Fuera de este caso, cabe mencionar los estudios realizados por el director de este estudio bajo al configuración de regiones funcionales urbanas o regiones urbanas para A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra. (Precedo, A.1986 y 2007).Recientemente se publicó un estudio para el área Vigo-Pontevedra (Lago, S 2007).

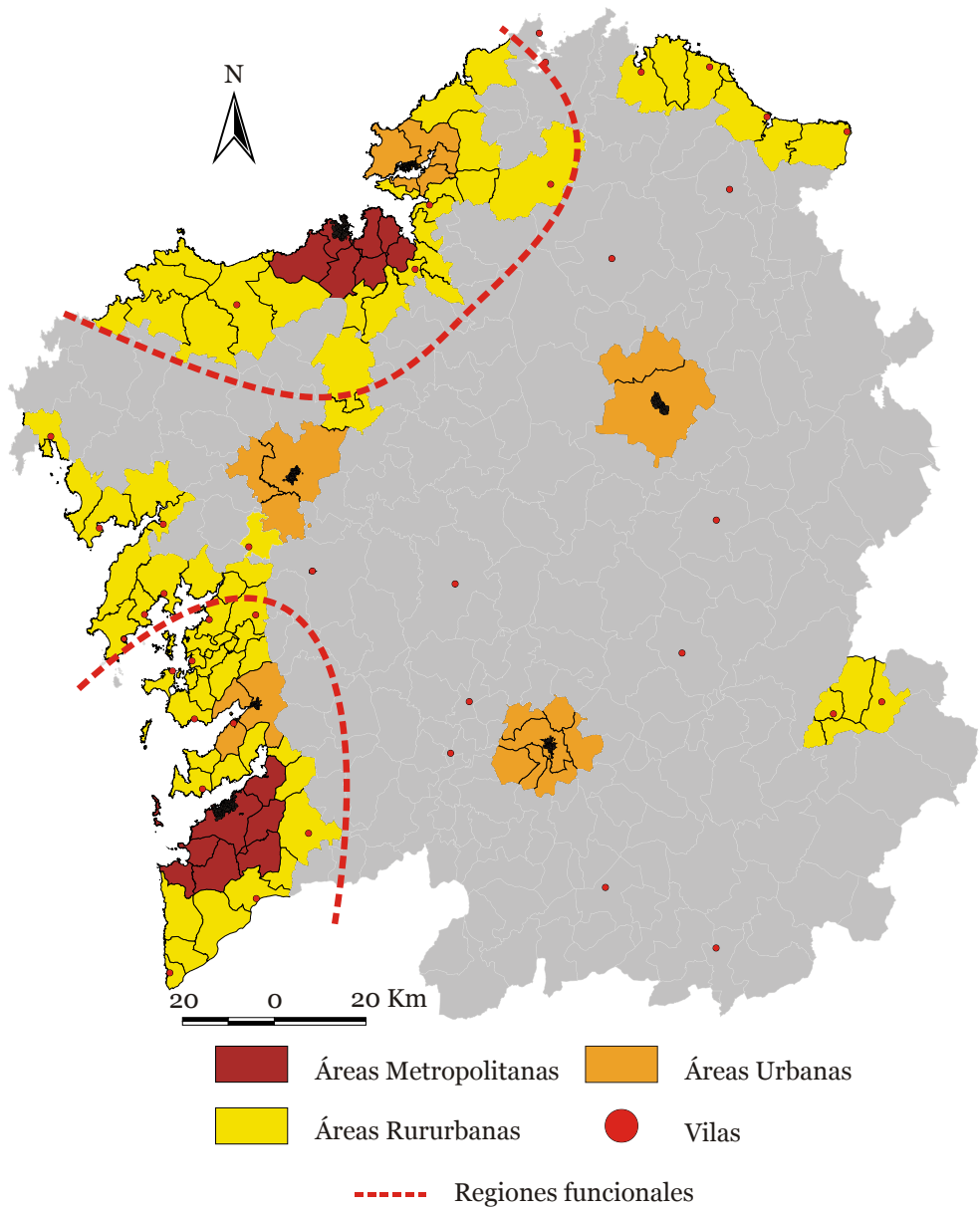
2. La opción del área metropolitana circunscrita a los municipios de Vigo y A Coruña fue también la contenida en los estudios que Precedo realizó para el caso de Vigo y A Coruña en los años ochenta.

3. También se han publicado algunos estudios que consideran a la totalidad de la red urbana regional como una región urbana policéntrica a partir de las modificaciones que han de derivarse de las nuevas vías de comunicación y la búsqueda de umbrales urbanos elevados. Generalmente estas propuestas están asociadas a modelos de ordenación del territorio (Precedo, A. 2004) o de desarrollo regional (Vázquez Barquero, A. 2008).

La integración de esta diferenciación entre área metropolitana, región urbana y red urbana para la configuración de un sistema urbano policéntrico complementario se plasmó en un estudio anterior (Precedo, 1994), que incluía las tres opciones en un esquema unitario. Y esta sigue siendo la idea directriz de la propuesta actual.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 27: Los sistemas territoriales de Galicia



Fuente: Precedo, A. 1987, en "Desenvolvemento territorial e planificación comarcal".

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

También, se debe tener en cuenta que la comparación de todos los estudios realizados pone de manifiesto una falta de coincidencia en la nomenclatura utilizada, lo cual no siempre facilitó la diferenciación conceptual, espacial y funcional de cada una de las propuestas, generando así una confusión terminológica. Pero, en todas partes, la discusión sobre la nomenclatura ha ido perdiendo importancia, porque la propia idea de la delimitación ha ido evolucionando hacia modelos más abiertos, y porque la necesidad de asumir las nuevas realidades hace que las propuestas hayan de ser dinámicas y flexibles, a favor de modelos en red susceptibles de eliminar las rigideces anteriores, que no hicieron más que añadir motivos a la disfuncionalidad.

Hay un último aspecto que queremos reiterar: la necesidad de tener en cuenta la cuestión de la identidad territorial, por su papel de soporte psicosocial que aporta al territorio un factor de permanencia y de aceptación social. (Precedo, A. 2007). De ahí que la delimitación de un área metropolitana debe tener en cuenta también en que medida la población o las poblaciones afectadas por la nueva configuración se siente identificada con ella. De no ser así, la experiencia ha demostrado que los proyectos realizados no han pasado de la fase propositiva inicial o han quedado como meros documentos o instrumentos técnicos. Y esto en Galicia, donde la autoidentificación del individuo con su territorio es tan fuerte, no debería pasarse por alto. El área metropolitana no es solo un espacio funcional o un modo de ocupación del suelo, ha de ser sobre todo un espacio vivido y percibido como tal por sus habitantes, o cuando menos que perciban en esa nueva construcción territorial un valor añadido que mejora sus condiciones de vida y que ofrece nuevas posibilidades a las existentes, aportando al mismo tiempo una idea racional que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

favorece su aceptación. Pudiera parecer que se trata de una cuestión menor, pero no lo es, y para demostrarlo con casos prácticos podemos hacer referencia al modelo del tercer sector que hemos comentado al analizar el plan metropolitano de Bari, en el que la identidad era un factor constitutivo del modelo metropolitano de tercera generación. Y menos en Galicia, por cuanto desde el mismo momento que se ha presentado a la sociedad el proyecto de constituir un área metropolitana entre Vigo y Pontevedra como un objetivo de gobierno han surgido voces, más o menos fundamentadas, mas o menos localistas, más o menos informadas, en contra de determinada opción. La percepción del territorio y la identidad territorial son en este caso cuestiones de importancia, máxime cuando se trata de la creación de regiones urbanas, porque en este supuesto, la inclusión de dos o más ciudades próximas, afecta a la sensibilidad urbana de cada una de las ciudades y de sus ciudadanos.

Como consecuencia, cuando en este estudio hablamos de delimitación no nos referimos únicamente a una cuestión de límites municipales, sino que detrás de ellos estamos aludiendo a diferentes modelos territoriales; o, si se quiere, a diferentes modelos metropolitanos. De cual sea la opción elegida, la administrativa, la económica o la urbanística, dependerá la delimitación y también su forma de organización. Por eso, y con el fin de presentar distintas opciones para la toma de decisiones, hemos optado por delimitar las áreas metropolitanas de Galicia considerando las diferentes concepciones espaciales, y también presentando esquemas dinámicos que proyecten hacia el futuro las unidades espaciales actuales, concebidas como espacios tendenciales. En síntesis, estamos ante una delimitación dinámica de las áreas metropolitanas, atendiendo a su complejidad interna y a su evolución previsible.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1. Una revisión general de los criterios para la delimitación de las áreas metropolitanas

El concepto de área metropolitana surgió, tal como acabamos de decir, como una unidad estadística y censal en Estados Unidos en 1910, siendo los criterios iniciales de delimitación de carácter demográfico; posteriormente, estos criterios fueron modificándose, perdiendo peso los datos geográficos a favor de los socioeconómicos y funcionales (lugar de trabajo y residencia, población activa no agrícola, densidad residencial), de modo que en 1960 se llegó una definición más sintética y operativa basada principalmente en los vínculos socioeconómicos existentes entre los diversos municipios: "el concepto general de un área metropolitana es el de una unidad integrada económica y socialmente a un grupo de población", siendo el indicador básico la relación entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo, es decir bajo un criterio funcional del territorio, para cuya inclusión no era determinante que los municipios tuvieran carácter urbano, siendo muchos de ellos de características netamente rurales pero vinculados funcionalmente con el área urbana inicial; y así se mantiene en la actualidad.

La definición oficial suscitó un intenso debate entre los científicos sociales norteamericanos que utilizaban los datos estadísticos de las áreas metropolitanas como base para sus estudios de sociología, economía y geografía urbana. Compendiando las diferentes aportaciones se pueden establecer los siguientes criterios generales para la consideración de un área urbana como metropolitana:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- Formar un espacio supramuncipal continuo geográficamente urbanizado.

- Constituir un espacio funcionalmente integrado definido por las relaciones recíprocas de residencia-trabajo.

- Formar un espacio económico integrado en torno a la Ciudad Central donde residen los principales centros de dirección de los negocios.

- Cuando las relaciones residencia-trabajo de dos áreas metropolitanas próximas se superponen dando lugar a un espacio funcional común, el área metropolitana debe incluirse en un nuevo orden de rango superior denominado *Consolidated Urban Región*, es decir lo que hoy se llama Región Urbana, y que a efectos de delimitación hemos denominado región Funcional Urbana.

Este desarrollo inicial sentó las bases para articular y delimitar las áreas metropolitanas, lo cual habría de generar una intensa respuesta en muchos países europeos, donde el problema metropolitano estaba planteándose. El modelo americano tuvo su mayor aceptación en Alemania; mientras, los países de cultura francesa prefirieron seguir utilizando el modelo de las aglomeraciones urbanas, en el cual los criterios de delimitación eran básicamente la continuidad morfológica y el uso del suelo; en los anglosajones, se siguió empleando el modelo de las conurbaciones urbanas, en el cual los sistemas de transporte constituían

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

el principal criterio para su diseño y delimitación. Pero en todos ellos se mantuvo el criterio del tamaño demográfico y del dimensionamiento funcional de las ciudades centrales para que los espacios urbanos generados a su alrededor pudieran tener el rango de metropolitanos.

Resumiendo ambos modelos, la experiencia europea añadió dos criterios más a los utilizados para las arreas metropolitanas en Estados Unidos. Fueron estos:

1. La existencia de un continuo edificado, formando una aglomeración morfológica constituida por unidades de hábitat con población mayor a 2000 habitantes y entre las cuales la separación de los espacios edificados no superen los doscientos metros.
2. La existencia de un sistema de transporte y comunicaciones suficientemente desarrollado para garantizar el funcionamiento de las relaciones entre la Ciudad Central y su Hinterland, a fin de que se puedan producir de una manera eficaz los desplazamientos diarios domicilio-trabajo.

Evidentemente, estos criterios aportan una dimensión más urbanística a la delimitación de las áreas metropolitanas, pero en realidad deben ser considerados como criterios de planificación más que como indicadores para su delimitación. Además, la disponibilidad de los datos precisos depende de la organización de los respectivos sistemas estadísticos. Por eso, al final se ha optado por mantener los criterios estadísticos de uso general.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En España, los años 50 aportaron un gran avance con respecto a los estudios de planificación urbana y regional, asumiendo las denominaciones y características del modelo norteamericano, siendo después de Alemania el paisa europeo donde más pronto se difundió el concepto de área metropolitana, tanto entre los urbanistas como entre los especialistas en derecho administrativo. La causa de este carácter anticipatorio está en la necesidad de dar cumplimiento a uno de los apartados de la Ley del Suelo de 1956, en aquel miocenito una de las más avanzadas del mundo. Para ello, la Dirección General de Urbanismo elaboró en 1960 un documento que contenía los criterios para la delimitación de las aireas metropolitanas españolas y para su posterior aplicación. En unos casos, cuando las dimensiones eran adecuadas, se delimitaron áreas metropolitanas individuales, pero cuando había dos ciudades próximas se aplicó el modelo de las regiones urbanas, aunque manteniendo una denominación común a todas ellas consideradas como áreas metropolitanas. Así se consideraron como áreas metropolitanas policéntricas las de la Bahía de Cádiz, Elche-Alicante, Tarragona-Reus, Santander-Torrelavega, Oviedo- Gijón-Avilés, Vigo-Pontevedra y Ferrol- Coruña. Han pasado casi cincuenta años y los posicionamientos se encuentran en el mismo sitio que en el punto de partida. Un tiempo perdido que ha supuesto un importante hándicap para un mejor desarrollo urbanístico de nuestras principales ciudades. Más tarde, en 1969, el III Plan de Desarrollo retomó el tema e introdujo modificaciones en el plan anterior, aun cuando los criterios para su delimitación siguieron siendo los mismos que reproducían fielmente los establecidos por K. Davis para las áreas metropolitanas americanas. Eran los siguientes:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. Que la Ciudad Central tuviera al menos 50.000 habitantes y el conjunto del área fuera superior a 100.000 habitantes.

2. Que existiera una intensa vinculación económica y social entre la ciudad y los núcleos periféricos.

3. La densidad de población habría de ser superior a 100 hab./Km^2.

4. El índice de crecimiento demográfico sería superior al 15% entre 1930 y 1960.

5. La formación de un continuo edificado.

6. Aquellos municipios que no reunieran estas condiciones pero quedaran dentro del área también deberían ser incluidos.

Para su aplicación por la DGU hubo que suprimir el criterio de las vinculaciones socioeconómicas por no disponer entonces de los datos estadísticos adecuados.

En cambio este criterio fue prioritario para la definición de las áreas metropolitanas en la Ley de Régimen Local en su primera redacción y en las siguientes, que después sería recogida en las leyes autonómicas respectivas. En nuestro caso, la Ley Gallega de 1997 dice así: en su articulo 120 “son entidades locales integradas por los municipios donde existan grandes aglomeraciones urbanas y cuando entre sus núcleos de población haya vinculaciones económicas y sociales que hagan precisa

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras". Evidentemente, aunque la finalidad de las áreas metropolitanas haya quedado desfasada en relación con la formulaciones recientes, el criterio de las vinculación socioeconómicas y el de las dimensiones demográficas siguen siendo determinantes.

Desde la perspectiva actual, menos administrativa y más funcional, aún cuando sigue siendo necesario delimitar las áreas metropolitanas siguiendo criterios objetivos sobre espacios preestablecidos, tan importante o más es hacer una adecuada anticipación del futuro, ya que la fuerte capacidad expansiva del proceso de metropolización va englobando nuevos espacios. Por eso es tan importante acertar en la previsión del escenario futuro como en la delimitación del espacio metropolitano actualmente consolidado. Por esta razón, hemos adoptado una doble perspectiva en la delimitación espacial:

1. Por un lado, delimitar las áreas metropolitanas actuales mediante los índices estadísticos de carácter estructural.

2. Por otro lado, detectar los espacios que tienen mayor probabilidad de acoger los procesos de crecimiento futuro, mediante índices tendenciales.

Lo primero nos aporta una delimitación del área metropolitana actual, y lo segundo una visión tendencial anticipadora.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1.1. Los criterios para la delimitación y la organización territorial

Empezaremos este apartado haciendo un breve repaso por la evolución del concepto de área metropolitana y de su delimitación, nos centraremos ahora en los indicadores utilizados para su delimitación y su relación con la organización territorial de las respectivas regiones o países.

1.1.1.1. La aplicación de los criterios básicos de delimitación de las áreas metropolitanas: el referente de Estados Unidos

El origen de este término como ya hemos dichos debe situarse en Estados Unidos en los años cuarenta. En su formulación inicial estaban pensadas como unidades estadísticas censales (SMSA) adaptadas a las nuevas áreas urbanas que en su crecimiento sobrepasaban los límites administrativos iniciales. Se trataba de unificar la delimitación de las áreas urbanas y las unidades censales para el registro de los datos demográficos. Así fueron recibiendo diferentes denominaciones, al mismo tiempo que a los criterios iniciales de delimitación, casi siempre morfológicos y poblacionales, se añadieron indicadores dinámicos, relativos al propio cambio demográfico, a la estructura ocupacional de la población y el radio de los desplazamientos diarios al trabajo. Una definición operativa con fines censales, como queda dicho, pero también para crear nuevos ámbitos de planificación: los Planes Reguladores Metropolitanos. Este proceso evolutivo generó después la creación de Consejos Metropolitanos como órganos técnicos de gestión y planificación. Los criterios para determinar que una ciudad fuera denominada metropolitana eran básicamente tres: el tamaño poblacional (más de 250.000 habs.), el volumen del mercado de trabajo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

local (más de 100.000 empleos) y la existencia de desplazamientos diarios al trabajo de cierta intensidad entre la ciudad Central y el anillo exterior suburbano y viceversa (más allá del 15% de os residentes).

Al aplicar los criterios anteriores a una realidad urbana tan compleja como la de Estados Unidos, se observó que en muchos casos, estas demarcaciones metropolitanas incluían a más de una ciudad, lo cual llevó a la configuración de áreas metropolitanas formadas por un conjunto integrado por centros metropolitanos y sus respectivas periferias, lo que dio lugar a la constitución de áreas metropolitanas policéntricas, estableció que, para su denominación deberían figurar con el nombre de la primera ciudad al comienzo, la siguiente a continuación, y si fuera necesario se añadiría el de una tercera ciudad, lo cual constituye una verificación de que muchas de las áreas metropolitanas tenían una estructura urbana polinuclear, denominándose entonces áreas metropolitanas polinucleares.

Más adelante se añadió al concepto de área metropolitana uno nuevo: el de región urbana, al principio para denominar la consolidación d e dos áreas urbanas próximas como un espacio funcional metropolitano único, y después para una nueva realidad espacial urbana (Friedman y Millar, 1965), referido ahora a un espacio funcional que incluía, además del área metropolitana anterior, un amplio espacio funcional circundante, en el cual los residentes se desplazaban de manera diaria o periódica a la ciudad, a la vez que los residentes de la ciudad se trasladan semanalmente (fines de semana principalmente) para actividades recreacionales, incluyendo áreas de segunda vivienda, de actividades de ocio, de actividades de aire libre, o situaciones semejantes (B. Berry 1960). En estas áreas funcionales extensas se incluyen amplios espacios rurales, como áreas forestales, y

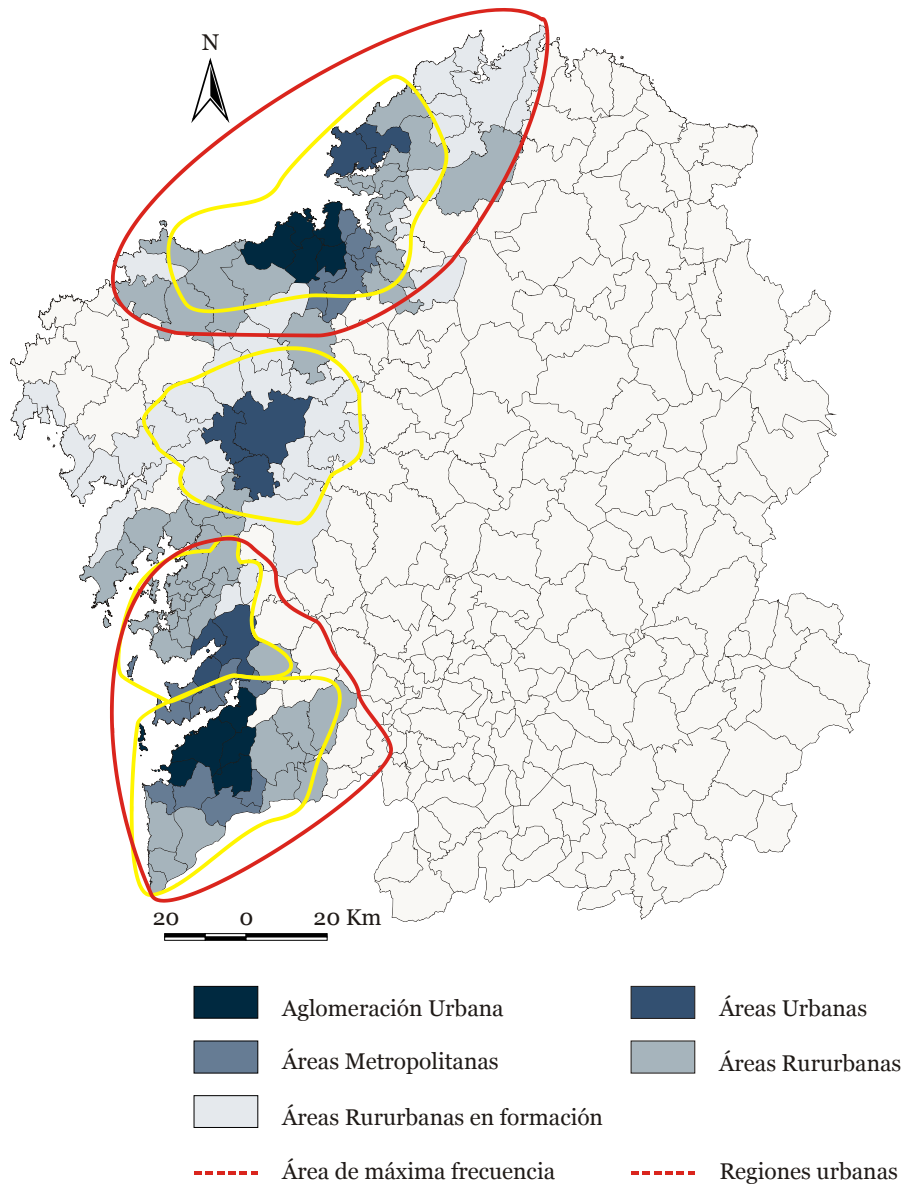
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

otros usos del suelo que sin estar urbanizados se insertan en el interior del área funcional referida. Estas vinculaciones interurbanas de segundo nivel estaban asociadas a cambios progresivos en el estilo de vida de los habitantes. En su interior se incluirían pequeñas ciudades, de función predominantemente comercial, logística e industrial formando una red urbana policéntrica metropolitana, directa o indirectamente ligado al espacio metropolitano inicial. Surge así la asimilación del concepto metropolitano al de las Functional Urban Regions (F.U.R.) con un sentido funcional. Los nuevos criterios funcionales dieron lugar a la organización de áreas metropolitanas más extensas, donde el criterio de delimitación basado en la densidad y el uso del suelo, evolucionó desde las áreas funcionales diarias (daily urban Systems) hacia áreas funcionales periódicas. Nosotros para establecer una diferencia nítida entre ambas acepciones, reservamos en concepto de región urbana para las áreas metropolitanas formadas por la fusión de las periferias de dos ciudades próximas (casos de Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra), y a las regiones funcionales urbanas las denominaremos como áreas funcionales urbanas de cada una de las ciudades estudiadas.

El último aporte al modelo norteamericano fue la utilización de los condados (countys), equivalentes a nuestras comarcas, como unidades funcionales agregativas para construir las regiones funcionales, lo cual facilitaba la integración de las áreas urbanas próximas. Con estos criterios que en Galicia fueron aplicados por primera vez en 1987 (Precedo, A.) se diferenciaban dos grandes regiones urbanas que coincidían con las propuestas ya anteriormente realizadas (DGU y Plan Director de Coordinación Territorial de 1979), e incluían, formando parte de ellas, las áreas metropolitanas (A Coruña y Vigo), las áreas urbanas (Ferrol y Pontevedra-Marín) y las áreas rururbanas como espacios diferenciados.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 28: La organización funcional del espacio



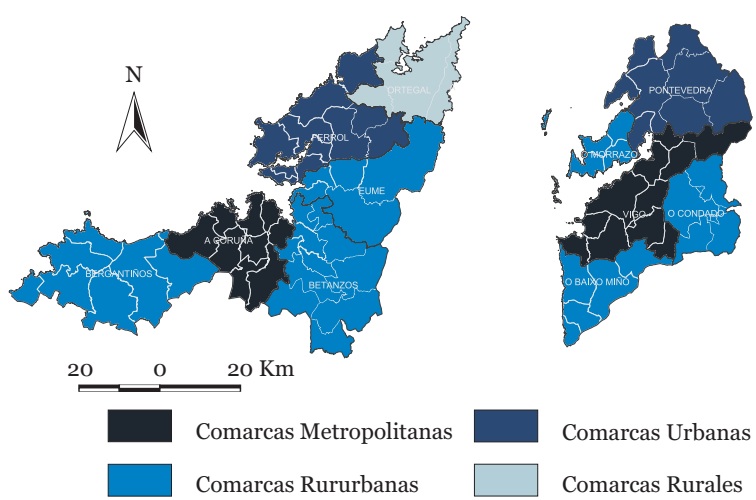
Fuente: Precedo, A. 1987, en "Galicia: estructura territorial y organización comarcal" y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Más tarde (1994), este esquema se adaptó a la estructura comarcal, diferenciando entre comarcas metropolitanas, urbanas y rururbanas. Formaban parte de cada una las siguientes comarcas.

1. Región urbana A Coruña-Ferrol, formada por la comarca metropolitana de A Coruña, la Comarca Urbana de Ferrol, y las Comarcas Rururbanas de Bergantiños, Betanzos, Eume y Ferrolterra.

2. Región Urbana Vigo-Pontevedra, formada por la comarca metropolitana de Vigo, la comarca urbana de Pontevedra y las comarcas rururbanas del Baixo Miño, Morrazo y Pontevedra (entonces O condado era una comarca rural). Su representación figura en el siguiente mapa.



Mapa 29: Las Regiones Urbanas Gallegas según Precedo, A. (1994)

Fuente: Precedo, A. 1994.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1.1.2. Las áreas metropolitanas europeas: una referencia para la articulación espacial y funcional

El caso más representativo del proceso de metropolización en Europa fue el de Gran Bretaña. Los primeros estudios se redactaron en 1973 (Hall, P.) y los resultados se publicaron en dos informes. Para su delimitación utilizaron datos censales referidos al mercado de trabajo (desplazamientos domicilio-trabajo y datos de empleo) por lo cual a las nuevas áreas urbanas fueron denominadas "Metropolitan Economic Labour Areas" (MELA), es decir una denominación claramente funcional. Cada área metropolitana estaba formada por un centro, una periferia interior y otra exterior, siguiendo el modelo norteamericano, y agregando municipios a cada área o anillo de acuerdo con datos de empleo y de población. Pero como el mapa administrativo británico era un sistema excesivamente complejo, en 1974 se estableció una nueva división municipal y comarcal, incluyendo ya Consejos Metropolitanos, correspondientes a las áreas urbanas mayores y más densamente pobladas, y estableciendo una nueva división territorial en distritos (equivalente a nuestras comarcas) que en el interior de las áreas metropolitanas se denominaron distritos metropolitanos. A los Consejos se les atribuyeron competencias nuevas, diferentes a las que poseían las unidades administrativas básicas. Al final, en los años ochenta, por razones políticas y de conflictos competenciales, tales Consejos Metropolitanos fueron disueltos, salvo allí donde los municipios urbanos se fusionaron en uno mayor coincidente con el distrito metropolitano, pero las delimitaciones funcionales siguieron vigentes para la planificación. Como en Estado Unidos, las comarcas, (los condados) fueron agregados sin alterar su unidad identitaria.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En los restantes países europeos se hicieron numerosos estudios, se constituyeron gobiernos metropolitanos, pero, por razones ya conocidas terminaron disolviéndose. Tal vez el único caso que debe ser mencionado aquí sea el francés. En Francia hay dos conceptos asimilables al de las áreas metropolitanas. En primer lugar el de aglomeraciones urbanas, formadas, en principio, por un conjunto de de municipios contiguos, densamente poblados y formando un espacio construido continuo (se establecen criterios de nucleización y de distancias mínimas entre edificaciones) a los que después se añadieron, como indicadores, los desplazamientos diarios al trabajo, pero en ambos casos su finalidad era estadística, teniendo como objetivo principal la contabilización censal de la población, con el fin de obtener datos de población urbana más ajustados a la realidad que los derivados de los recuentos municipales. El otro concepto es el de las ZPIU (Zonas de Peuplement Industrial et Urbain) creada para la Ordenación del Territorio Nacional (Ley Nacional de *"Amenegament du Territoire"),* siendo semejante a la idea de área metropolitana, aunque se diferencia de ella porque los indicadores utilizados parten de datos muy bajos, por lo cual en casi todas las ciudades, fueron delimitadas tales áreas. Pero, dado que su finalidad era realizar planes de ordenación territorial de las periferias urbanas, cuya necesidad era común a todas las ciudades medias, el resultado no difirió del esperado. Más recientemente se añadieron, y se superpusieron a las anteriores, nuevas agrupaciones supramunicipales formando Comunidades Territoriales, cuya creación fue incentivada por el Gobierno para estimular a los municipios a su integración en programas de desarrollo local. En todos los casos el modelo francés se asemejó más a una estrategia de agrupación y ordenación territorial que a un objetivo de estructuración de grandes espacios metropolitanos. Téngase en cuenta que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en Francia el tamaño medio de los municipios es inferior a los de Galicia y España, de ahí la necesidad de introducir estrategias territoriales para ordenar las periferias urbanas y los espacios rurales sin alterar la identidad municipal o comunal. Con todo, el criterio dominante es el morfológico (continuidad del espacio edificado) y el uso del suelo urbano.

Por último, podemos mencionar el caso alemán, donde basándose en un concepto de origen inglés: la conurbación, definieron aglomeraciones urbanas compuestas por varias ciudades próximas, entre las cuales existían vínculos intensos multidireccionales (las aglomertiumsraum), definiéndose como tales aquellas áreas urbanizadas formadas por dos o más ciudades, con elevadas densidades de población y empleo, con fuertes densidades de tráfico interurbano y donde se registraron desplazamientos diarios de cierta intensidad. Esta fórmula de Conurbación Metropolitana resulta muy descriptiva para aquellos casos en los cuales los espacios metropolitanos sean polinucleares, pero fueron poco operativas en la realidad. También en Alemania se crearon gobiernos metropolitanos, pero fueron igualmente disueltos o modificados, dando como resultado situaciones muy diferentes.

La fórmula más reciente está vinculada a la Ordenación o Planificación Nacional del territorio, que con un enfoque estratégico establecido un número determinado de polos urbanos, seleccionados con criterios económicos y de competitividad, adoptando como modelo espacial el de los lugares centrales. Así se crearon las regiones urbanas como espacios de planificación y competitividad y áreas metropolitanas consorciadas como espacios de prestación de servicios. El caso de Nuremberg que hemos incluido es un buen ejemplo de este nuevo modelo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Vemos que en todos los casos, es decir tanto en Estados Unidos, como en Inglaterra y en Alemania, se pasó del concepto monocéntrico de urbanización continua, al concepto policéntrico de urbanización difusa, agregando las demarcaciones de base (municipios) e intermedias (comarcas) en aglomeraciones urbanas, áreas metropolitanas y regiones urbanas. En el caso francés la superposición de objetivos, criterios y estrategias dificultó la formación de un modelo metropolitano único; es más, tampoco utilizan este término que lo sustituyeron por el de aglomeración.

Todo apunta hacia la evolución a favor de la creación de áreas metropolitanas y regiones urbanas o metropolitanas como espacios funcionales diferenciados pero integrados.

Tabla 36: Las unidades básicas de la organización territorial.

Tipo de unidad	Denominación
Unidades básicas	Municipio
Unidades intermedias	Áreas urbanas y comarcas (condados y distritos)
Unidades funcionales	Área metropolitana, Región Urbana.

Fuente: Elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1.1.3. La delimitación de áreas metropolitanas en España

En España existe también, como hemos visto, una larga tradición en el tema metropolitano, pero más en el ámbito de los estudios del sistema urbano que en la gestión de dichas áreas.

Como hemos dicho, ya en 1967, la Dirección General de Urbanismos, fijó los criterios oficiales de delimitación de áreas metropolitanas siguiendo el modelo de K. Davies para EE.UU., pero por carecer de la información estadística precisa se primaron los indicadores demográficos (tamaño, densidad, crecimiento) y espaciales (continuidad). Así se delimitaron 26 áreas en 1967 y se redujeron a 24 en el III Plan de Desarrollo (A. de Esteban, 1981). Otros estudios fijaron criterios parecidos como los de Lasuén y Racionero (1973) que añadieron datos de carácter socioeconómico y de flujos intermunicipales. También Ferrer, M. y Precedo, A. (1982) definieron áreas metropolitanas y regiones urbanas formadas en torno a aglomeraciones mayores de 100.000, a las que se agregaron los municipios que reunían determinadas condiciones (densidad, crecimiento, empleo y vivienda). Más tarde se hicieron numerosos trabajos, también utilizando como criterio los desplazamientos diarios al trabajo, al amparo de la inclusión de esta información en algunos recuentos censales, pero esta práctica no tuvo continuidad, con lo cual este tipo de análisis pasaron a un segundo plano desde el punto de vista práctico.

En cuanto a la formación de áreas metropolitanas como ámbito de gestión tuvo su primer precedente en Barcelona (1987), donde se creó un ente administrativo metropolitano con asignación de competencias y

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

financiación, de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Régimen Local antes mencionada. Este novedoso ente abarcaba 32 municipios. Un año antes en 1986, se constituyó el área metropolitana de Valencia con 46 municipios, y en Madrid se creó un ámbito metropolitano de planificación para 25 municipios (Coplaco). Otras ciudades iniciaron la aplicación del modelo metropolitano orientado principalmente a la planificación (Sevilla 1984, Bilbao 1991), pero salvo la de Barcelona, las restantes no llegaron a desarrollar estructura, y pronto fueron disueltas, quedando como referente el caso de Barcelona, que después se transformaría en un sistema de consorcios sectoriales, como también hemos visto. Pero así como en los modelos europeos se supo integrar orgánicamente los municipios, las comarcas y las áreas metropolitanas y regiones urbanas en un espacio unitario e integrado, en el caso catalán se presentó una importante disfunción entre un mapa comarcal obsoleto y los espacios consorciados, por lo cual cuando el gobierno regional intentó implantar de nuevo las comarcas siguiendo el modelo administrativo-competencial se produjo un importante conflicto territorial que todavía no ha sido resuelto. Muy diferente fue el caso de Bilbao, donde el hecho metropolitano quedó plasmado en un plan territorial mientras se creó la mencionada asociación voluntaria de 30 municipios como ente de gestión público-privado, para elaborar análisis y propuestas orientadas a la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo estratégico y marketing urbano, y sin competencias administrativas. En ningún caso, se han vuelto a abordar las cuestiones delimitativas, por cuanto los entes creados fueron disueltos, y las nuevas asociaciones tuvieron carácter coyuntural o sectorial. Es más, es un tema que sigue abierto y apenas hay aportaciones reseñables.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.1.2. Las áreas metropolitanas y la globalización

Un reciente trabajo de E. W. Soja, (2005) resume perfectamente todo lo dicho hasta aquí acerca de la evolución de las áreas metropolitanas. “Durante los últimos treinta años, las ciudades metropolitanas de todo el mundo han experimentado significativos cambios, y aunque todavía continúa el debate sobre el alcance transformador de estos cambios, sin embargo parece haber unanimidad en que tres fuerzas interrelacionadas son las principales responsables de esta reestructuración urbana:

1. La globalización de capital, el trabajo, y la cultura;
2. La formación de una nueva economía definida de formas diversas como postfordista, flexible, global, etc.;
3. El impacto de la revolución de las TIC.”

Estas tres fuerzas motrices han contribuido de manera fundamental a reconfigurar la metrópoli moderna, un proceso que el autor ha descrito como la transición postmetropolitana. Como consecuencia, “las reglas del juego, refuerzan un orden territorial crecientemente polarizado en núcleos captadores de recursos, capitales y población”

La metrópoli moderna –añade Soja, E.W.- tal como se delimitaba en los años sesenta se ha hecho cada vez más «indelimitable». Más que nunca, el límite de la ciudad se ensancha hacia fuera, extendiéndose a escala global. “El interior metropolitano ya no está definido exclusivamente por las fronteras trazadas por la vida cotidiana, los límites cercanos de los trayectos del lugar de residencia al lugar de trabajo o las identidades

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

residenciales. Los «límites de ciudad» han explosionado en escala y en alcance. Hasta llegar al nivel mundial hay toda una escala espacial que se inicia en lo local y asciende hacia regiones metropolitanas de nueva configuración. El comportamiento de la economía mundial condiciona, de modo diverso, a las economías urbanas; pero, a su vez, viene determinado por el de las ciudades-región emergentes".

"Al mismo tiempo que la ciudad-región se proyecta hacia el mundo entero, en las áreas metropolitanas se crean los espacios urbanos más heterogéneos. En este sentido, se puede decir que cada lugar está siendo al mismo tiempo globalizado y urbanizado, aunque con intensidades muy diferentes. Las ciudades necesitan proyectarse fuera de sí mismas y las que no se expandan fuera de sus tradicionales límites, terminarán por perder la identidad que desean preservar y acabarán por ser englobadas en el universo territorial de otras más poderosas".

Un movimiento similar- añade- parece estar ocurriendo en el interior de las áreas metropolitanas, ya que la globalización afectó a su estructuración económica. "En un paradójico proceso de deconstrucción y reconstitución –dice Soja-, la metrópoli moderna ha sido desindustrializada e industrializada de nuevo; se ha descentralizado y centralizado de nuevo, con intensidades y mezclas sumamente variadas. La transición postmetropolitana toma muchas formas diferentes en espacios urbanos diferentes. Mientras la ciudad central interior está siendo configurada de nuevo (planes de renovación urbana), también ha comenzado lo que puede ser descrito como la urbanización de las periferias". Lo que antaño fueron los anillos externos concéntricos y homogéneos de las metrópolis se ven hoy salpicados por ciudades-satélite densamente pobladas,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

tecnópolis, y otros polos de concentración de trabajo, de servicios y de ocio externos a la ciudad. Las actividades motrices, exclusivas de las ciudades iniciales, ahora salen en término municipal para localizarse en las nuevas estructuras urbanas metropolitanas, y donde encuentran ventajas así a desdensificar las excesivamente saturadas Ciudades Centrales".

En esta transición, el foco típicamente monocéntrico de la región metropolitana se ha hecho cada vez más policéntrico o multinodal y el predominio de la ciudad central tiende a debilitarse. Por eso, lo que anteriormente eran fronteras relativamente claras entre la ciudad y la periferia, lo urbano y lo no urbano; ahora lo urbano, lo suburbano y lo rururbano se hace cada vez más difuso y difícil de distinguir, en la medida en que surgen las nuevas redes de interacción y la ciudad se extiende. Estos cambios están generando un proceso de urbanización regional. "Asistimos así a una renovación del concepto de área metropolitana. Son las ciudades región o regiones urbanas las nuevas guías. Estos son los nuevos polos motrices en la construcción de la nueva sociedad global".

La estructura simple de la metrópoli tradicional, con una clara división entre lo urbano y lo no urbano y una estructura monocéntrica, basada en el modelo centro-periferia, como antes se ha explicado "se ha transformado en un abigarrado conjunto de formas nuevas y todavía inestables, de subcentros metropolitanos de naturaleza multinivel, funcionalmente policéntricos y asimétricamente conectados en red. Una amalgama estructurada en torno a ciudades de distinta posición jerárquica." Todo ello coincide con lo que en el capítulo anterior habíamos señalado y con estudios anteriores ya citados (Precedo, A 2004 y Vázquez, A 2008).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

No cabe duda que al aplicar este nuevo contexto a la realidad territorial gallega, nos lleva a pensar en la necesidad de diseñar entornos metropolitanos más complejos que los anteriores, y más integradores de las redes urbanas policéntricas preexistentes. Máxime en espacios litorales donde un complejo proceso de desarrollo endógeno ha dado lugar a una sucesión de áreas rururbanas imbricadas funcionalmente y económicamente (Precedo, A 1998). Por ello, resulta especialmente indicado en nuestro caso tomar en consideración los nuevos modelos metropolitanos para aplicarlos a una realidad territorial en la que dentro del área funcional de flujos metropolitanos, se incluyen extensas áreas rururbanas y suburbanas, y periferias submetropolitanas muy densas. Es por ello una opción interesante, para una adeuda reconstrucción del territorio considerar como posibilidad la asociación de ciudades próximas de diferente nivel jerárquico y funcional. Para ello, es necesario crear nuevas estructuras metropolitanas integradoras de los diversos elementos formales y funcionales, y a la vez capaces de posicionarse como espacios urbanos competitivos en el sistema urbano global. La formación de estas regiones urbanas o metropolitanas en torno a nuestras grandes ciudades es probablemente y a estos efectos, la mejor solución de las posibles pensando en el futuro. Las dos conurbaciones existentes entre Vigo- Pontevedra y A Coruña- Ferrol muestran ahora su potencialidad renovada, al enmarcarlas en las nuevas tendencias y en los nuevos modelos de desarrollo metropolitano, tan dejados de los modelos administrativos anteriores.

De este modo el municipio, la comarca, el área metropolitana y la región urbana formarían parte de un todo, tal como se ha hecho en algunos países de los que hemos estudiado. Naturalmente los

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

criterios de delimitación habrán de ser en este caso más flexible y abierta, de ahí la necesidad de anticipar las tendencias expansivas para no construir territorios metropolitanos que en un futuro cercano queden obsoletos.

A estos espacios metropolitanos extensos o ampliados que denominamos Regiones Urbanas podemos aplicarles ahora el concepto de nodalidad. El término nodal se relaciona con la tendencia de las áreas metropolitanas internacionales a organizarse en torno a centros o nodos. “La existencia de nodos de alta concentración, capaces de recibir y procesar flujos de información, recursos financieros y servicios, y de redistribuir eficazmente los inputs recibidos de los centros nodales globales y, que usan su potencial para extender el alcance de sus funciones, es un elemento clave de la actual metropolización”. La proximidad e intensidad de la conexión a un centro nodal, por lo general trae ventajas competitivas como ya muchos años habíamos señalado (Precedo, A. 1967). Pero en la nueva economía, la competitividad de ciudades está determinada por “su habilidad para combinar capacidad de información, calidad de vida y conectividad a la red de grandes nodos metropolitanos a escala nacional e internacional”.

Esta nueva «nodalidad» metropolitana global, o mejor dicho, la conectividad a los nodos centrales del sistema regional genera ventajas competitivas y estimula las fuerzas del desarrollo, al menos, de dos modos diferentes. El primero, proviene de los beneficios de escala o aglomeración o clustering de actividades en el espacio, reduciendo los costes de transacción e información y de distancia. Esto ha sido la base de lo que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

durante mucho tiempo se ha conocido como economías de aglomeración urbana, o simplemente de aglomeración, economías de localización, una versión urbana de las economías de escala de las empresas.

Además, hay otras ventajas menos tangibles que pueden ser descritas de manera amplia como «efectos de innovación y aprendizaje», que contribuyen al crecimiento económico sostenible, y que son generados por las economías de urbanización. Estamos ante un nuevo escenario: la creación de nodos estratégicos sobre redes regionales policéntricas. Ya antes habíamos hecho referencia a ello como estratégica de desarrollo regional a escala europea y global.

Así como en la segunda década del S. XX, la ciudad y la región se concebían como dos espacios interdependientes pero separados, en los últimos treinta años la ciudad y la región han estado caminando juntas de la mano de una nueva realidad socio-espacial, la ciudad global o, si se prefiere, la ciudad región, o ciudad regional (Precedo, A. 2004).Región, Ciudad Regional, Ciudad Región, Región Metropolitana, Región Funcional Urbana, Área Metropolitana, Área Urbana, Aglomeración Urbana, Comarca o distrito, Municipio y Comunidad Territorial, son las nomenclaturas más frecuentemente utilizadas entre las propuestas, y aunque su diferenciación ya va siendo cada vez más nítida y menos excluyente, será la práctica lo que al final determine cual haya de ser la nomenclatura más adecuada en cada caso, o sí por el contrario, lo más conveniente desde le punto de vista político y estratégico sea el seguir utilizando la denominación de área metropolitana, por ser la más extendida y asimilable como nombre genérico que incluye las distintas realidades enumeradas, pero yendo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

más allá de los documentos técnicos y de planificación y dando prioridad a las identidades territoriales preeexistentes (municipio y comarca) o de nueva creación (área metropolitana) siguiendo el modelo metropolitano de segunda y tercera generación, dejando el administrativo-competencial de la primera generación para la solución de problemas de gestión mancomunada o consorciada. En nuestro caso sería el concepto de área metropolitana el que debería estar sujeto a una revisión de contenidos para adaptarlo a las nuevas realidades. En este sentido las regiones urbanas constituyen la única estrategia posible para crear nodos de competitividad internacional en las regiones organizadas por áreas metropolitanas de tamaño intermedio

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1.2. La estructuración territorial de los espacios metropolitanos para su delimitación

En el apartado anterior hemos expuesto cuales son las unidades espaciales y funcionales que componen el sistema metropolitano desde el punto de vista de la organización territorial en relación con la delimitación espacial, ahora las abordaremos desde la óptica de la descentralización del crecimiento de las ciudades hacia los espacios supramunicipales adyacentes; y, en una secuencia más evolucionada del proceso, desde la convergencia de dos o más áreas urbanas próximas. En ambos casos, para su delimitación se combinan indicadores de naturaleza diversa: demográficos, económicos, y funcionales preferentemente, siendo la diferente intensidad de los procesos lo que permite establecer áreas diferenciadas dentro de cada uno de los espacios metropolitanos posibles. Esta creciente diferenciación espacial incrementó, como antes hemos dicho, la complejidad de la gestión y de la planificación, pero también de la delimitación de los espacios metropolitanos.

Aunque en cada país la nomenclatura sobre la estructura interna de las áreas metropolitanas es distinta, y a veces confusa, hemos optado por diferenciar cinco unidades básicas o constitutivas de una Región Urbana, cuya articulación es conveniente precisar para efectuar una delimitación adecuada a la complejidad territorial circunscrita dentro de sus límites. Para la delimitación de cada una de ellas hemos dado prioridad a los indicadores más significativos según los estudios realizados.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. **La Ciudad Central,** formada por el municipio generador del área metropolitana y que, por eso, es el motor de la misma. Su delimitación coincide generalmente con el municipio, aunque en algunos casos la extensión del término municipal supera las dimensiones de la Ciudad Central.

2. **La aglomeración urbana**: Es el conjunto de municipios periféricos a la ciudad hacia los cuales la descentralización del proceso de urbanización ha sido más intensa. Dentro de la aglomeración urbana, se pueden diferenciar otras dos áreas:

    a. **El Área Urbana o Submetropolitana**, formada por la primera corona o anillo metropolitano. Esta formada por municipios de carácter metropolitano, por sus características residenciales y por sus funciones, que están adyacentes a la Ciudad Central. Presentan un elevado grado de urbanización, una fuerte densidad residencial, y constituyen el ámbito de localización de los principales equipamientos metropolitanos. Para su delimitación hemos dado preferencia a los siguientes indicadores: demográficos, ocupación del suelo, urbanización y de actividad económica Al índice general lo hemos denominado índice de urbanización.

    b. **El Área Suburbana**. Está formada por municipios urbanizados pero con menor densidad residencial y dotacional, en la que se mezclan los usos del suelo urbano

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y rural, pero dominando los espacios transformados por el proceso de urbanización, Los indicadores que hemos utilizado son preferentemente los induces de actividad económica, las características residenciales y el uso del suelo, por este orden. Al índice resultante lo hemos denominado índice de metropolización.

3. **El Área Rururbana.** A los tres espacios anteriores se añade una extensa corona funcional de carácter mixto pero con predominio de espacios rurales, aunque funcional y económicamente su actividad esta vinculada con las demandas generadas en la aglomeración urbana y con la oferta de servicios y empleo que en ella se localizan. Para su medición se ha establecido un índice que relaciona inversamente la metropolización con la ruralización. Los indicadores utilizados como más significativos son de tipo económico-funcional en sentido positivo, y los de ruralidad en sentido excluyente o inverso.

El Área Metropolitana es, por tanto**,** la resultante de la suma de las cuatro unidades anteriores, es decir, la Ciudad Central, la Aglomeración Urbana y el Área Rururbana. Para la delimitación de la perimetral los indicadores principales fueron los demográficos, la urbanización, la actividad económica y la movilidad y atractividad.

Dentro del espacio metropolitano así definido es conveniente diferenciar entre la aglomeración urbana del área metropolitana:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

a. La aglomeración urbana responde al área metropolitana en sentido administrativo y urbanístico, siendo por tanto el ámbito territorial propio de las mancomunidades, consorcios y gobiernos metropolitanos.

b. El área metropolitana es un espacio de naturaleza funcional y económica y responde a la necesidad de diseñar ámbitos de planificación y ordenación del territorio más amplio que no estén necesariamente asociados a la gestión de servicios públicos comunes.

4. **El Área Urbana Funcional.** Más allá del área metropolitana se forma una amplia corona exterior de claro dominante rural, pero en la cual empiezan a producirse nuevos fenómenos vinculados al sistema urbano, constituyendo por eso el espacio exterior o área de influencia directa situada más allá del área metropolitana. Es lo que se denomina “Large Urban Zone” en la base europea de datos urbanos que hemos utilizado para nuestros estudios comparativos, y que hemos traducido por Área Urbana Funcional, retomando la terminología clásica para este tipo de espacios (Funcional Urban Área). El indicador utilizado ha sido, al igual que en los estudios de este tipo se ha hecho, el de los desplazamientos diarios, lo que en Norteamérica se ha denominado “Daily Urban Systems”, en alusión a un sistema espacial de naturaleza funcional, delimitado por el radio máximo de los viajes diarios desde los municipios

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

periféricos a la aglomeración metropolitana, por razones principalmente laborales (el criterio de inclusión es que los desplazamientos laborales diarios desde el municipio a la Ciudad Central respectiva sean superiores al 10 %).

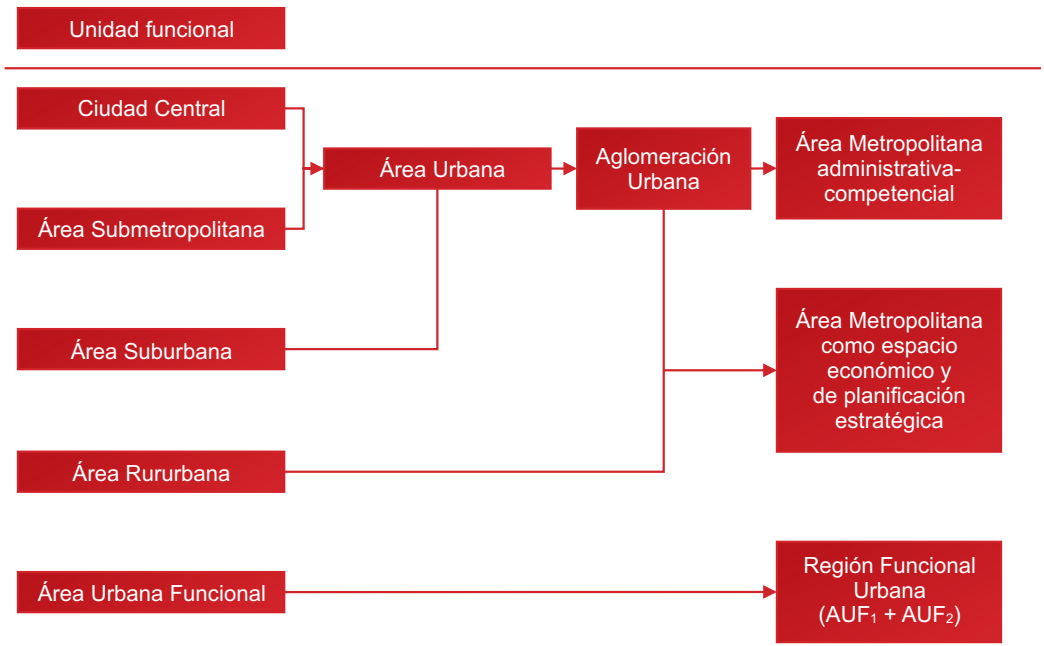
En consecuencia, desde el punto de vista territorial, el área metropolitana es la resultante de la suma de las cuatro primeras unidades anteriores, es decir, la Ciudad Central, el Área Urbana o Submetropolitana, el Área Suburbana y el Área Rururbana. Desde el punto de vista funcional, a las anteriores se le añade la última unidad, es decir el Área Urbana Funcional, formando así la Región Funcional Urbana en sentido amplio.

Nos queda finalmente recordar que cuando dos áreas urbanas funcionales próximas se fusionan o se superponen, se forma un nuevo orden metropolitano de carácter funcional: la Región Urbana Policéntrica, a cuya naturaleza, funciones, y estrategias asociadas ya hemos hecho repetidas alusiones. Ahora nos limitaremos a su delimitación dentro de las opciones planteadas

Se trata, en definitiva, de delimitar un espacio metropolitano formado por una sucesión de periferias o anillos en torno a cada ciudad que posea rango metropolitano; y, al mismo tiempo, delimitar los espacios de planificación del futuro, a partir del modelo metropolitano policéntrico constituido sobre las respectivas regiones urbanas. Es el objeto del siguiente capítulo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Figura 10: Las unidades espaciales: las Áreas Metropolitanas y las Regiones Urbanas



© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Metodología y criterios para la delimitación del sistema metropolitano de Galicia

2

Después de haber expuesto cuales fueron los criterios que se han utilizado en los diferentes países para la delimitación de las áreas metropolitanas, las regiones urbanas y las demás unidades estructurales, y después de estudiar los modelos agregativos que integran las diferentes escalas de la organización territorial respectiva en espacios metropolitanos unificados, vamos a aplicar dichos criterios a la delimitación y articulación de los espacios metropolitanos en Galicia, adoptando la doble perspectiva inicial.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.1. La metodología utilizada y los ámbitos territoriales

Como concreción de los enunciados expuestos al final del capítulo anterior, hemos diseñado la siguiente metodología para la delimitación de los espacios metropolitanos en Galicia.

Hemos preestablecido un espacio poligonal externo que contienen cada uno de los espacios metropolitanos incluidos en el supuesto, y que de algún modo puede considerarse como el ámbito territorial extenso, en el cual se inscriben las áreas de influencia directa y las áreas funcionales de cada una de las ciudades que entran a formar parte de los diferentes supuestos inicialmente planteados. Para ello, hemos utilizado como espacio de referencia la comarca, adscribiendo a cada ciudad las comarcas que funcionalmente mantienen una ligazón con ella basada en las vinculaciones socioeconómicas. De este modo tenemos la envolvente externa o perimetral dentro de la cual se producen los flujos intrínsecos al proceso de metropolización. El resultado de esta primera adscripción territorial es el siguiente:

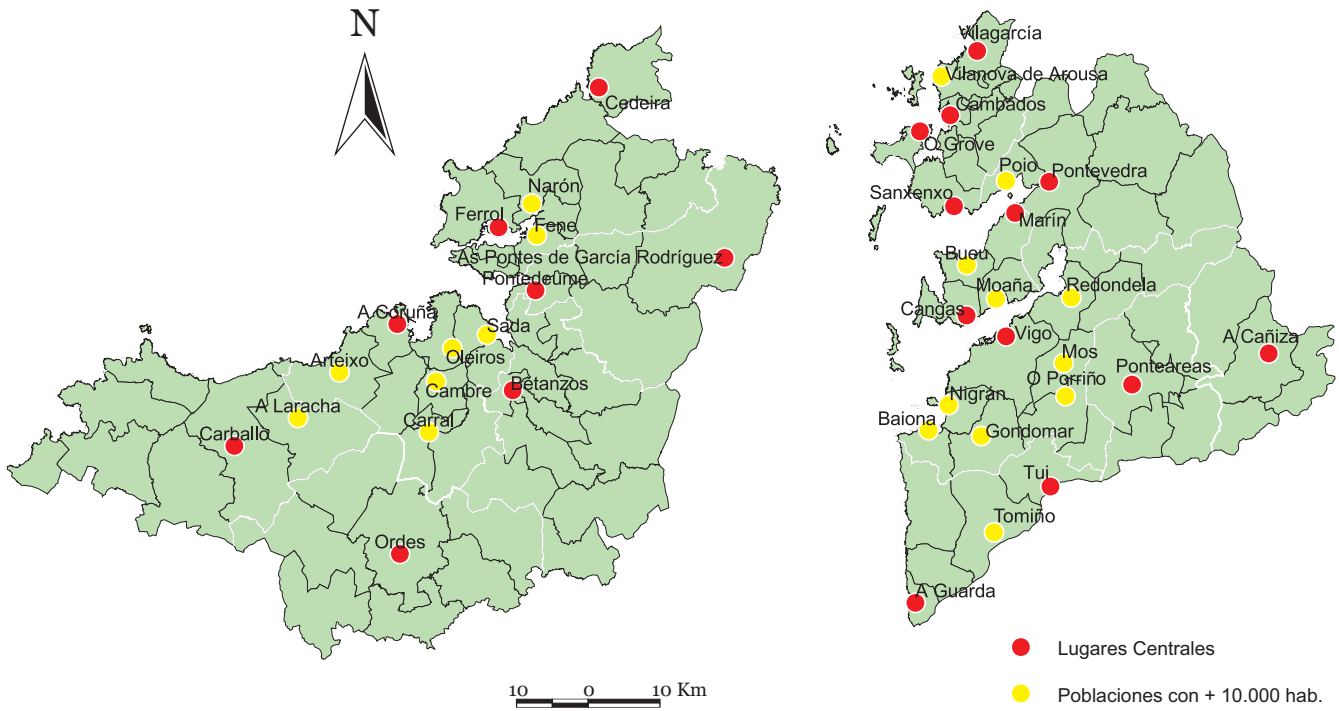
1. Para la región urbana o metropolitana del Norte las comarcas seleccionadas fueron las siguientes: Bergantiños, A Coruña, Ordes, Betanzos, Eume y Ferrolterra.
2. Para la región metropolitana del Sur de Galicia fueron estas: Salnés, Pontevedra, Morrazo, O Condado, Paradanta, Vigo y Baixo Miño.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 37: Las unidades básicas incluidas en los polígonos metropolitanos externos (no se incluyen los municipios periurbanos).

Comarca	Lugares Centrales	Perfil Dominante	Vinculación
Región Urban A Coruña-Ferrol.			
Bergantiños	- Carballo (30.653)	Rural-urbano	Intensa pero parcial.
Ordes	- Ordes (12.534)	Rural	Compartida
A Coruña	- A Coruña (245.164)	Urbano	Centralidad
Betanzos	- Betanzos (13.522)	Rural-Urbano	Intensa pero parcial
Eume	- As Pontes (11.384) - Pontedeume (8.561)	Urbano-Rural	Intensa
Ferrolterra	- Ferrol (74.696) - Cedeira (7.511)	Urbano Urbano-Rural	Centralidad Intensa
Región Urbana Vigo-Pontevedra.			
O Salnés	- Vilagarcía (37.329) - Grove (11.264) - Cambados (13.620) - Sanxenso (17.216)	Urbano-Rural	Complementaria.
Pontevedra	- Pontevedra (80.749)	Urbano-Rural	Intensa y parcial
O Morrazo	- Marín (25.879) - Cangas (25.537)	Urbano-rural	Intensa y compartida.
Vigo	- Vigo (295.703)	Urbano.	Centralidad.
Baixo Miño	- Tui (16.972) - A Guarda (10.404)	Urbano-Rural	Intensa.
O Condado	- Ponteareas (22.750)	Rural-urbano	Parcial.
A Paradanta	- A Cañiza (6.651)	Rural	Débil

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Fuente: INE 2008 y elaboración propia.

Mapa 30: Los lugares centrales incluidos en los polígonos metropolitanos externos.

Una vez preestablecidos los polígonos funcionales que incluyen respectivamente 50 y 41 municipios, el siguiente paso fue medir el grado de adscripción. Para ello hemos construido un índice específico utilizado seis índices sintéticos:

1. Índice demográfico.

2. Índice de urbanización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. Índice socioeconómico.

4. Índice de movilidad laboral.

5. Índice de centralidad.

6. Índice de ruralidad

Con estos seis índices, considerados desde una perspectiva estática, hemos definido espacialmente el sistema territorial de las áreas metropolitanas de acuerdo con la clasificación anteriormente expuesta. El resultado nos aporta un visón sintético de la articulación interna de cada una de las dos áreas metropolitanas.

Posteriormente, hemos añadido la perspectiva dinámica. Los indicadores fueron los mismos, pero contemplados desde un punto de vista evolutivo, siendo por ello indicadores de tendencias, es decir de los procesos de crecimiento y difusión espacial.

Conjugando los resultados de ambos enfoques, el estructural y el tendencial, hemos realizado el diseño de las regiones funcionales urbanas agrupadas.

Exponemos a continuación las variables incluidas en cada uno de los índices. Todas ellas han sido calculadas a nivel municipal.

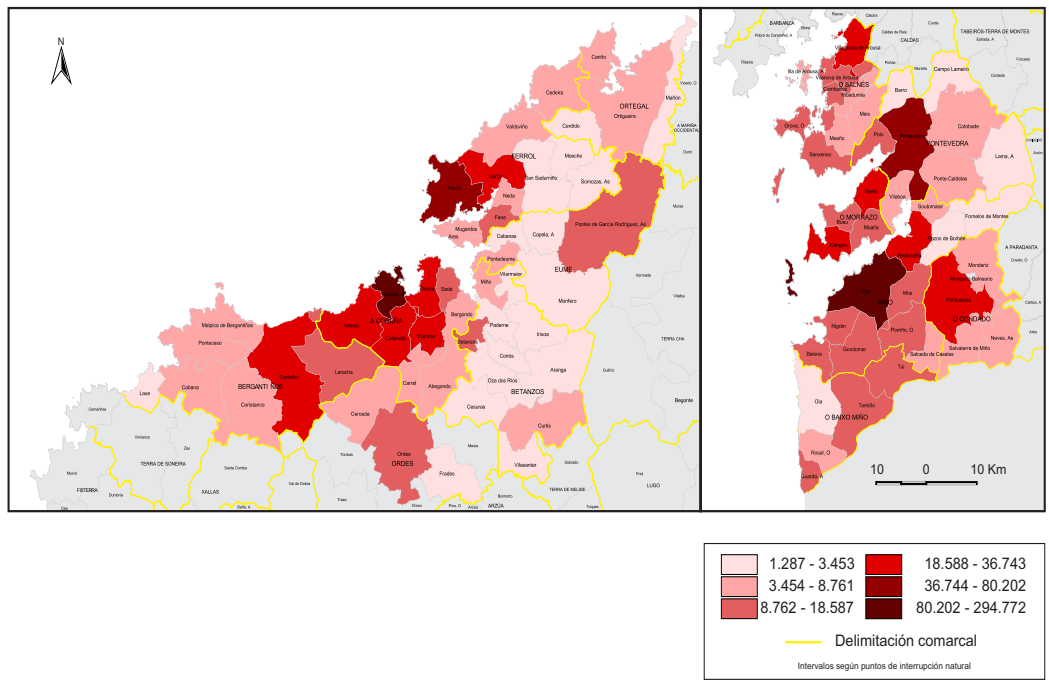
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Índices Sectoriales	Índices estructurales	Índices tendenciales.
Índice demográfico	Nº de hab. 2007	Evolución población 91-07
	Densidad	
Índice de urbanización	Nº Viv./km^2 2001	Evolución nº Viv. 91-01
	Nº viviendas en altura.	
	Nº de viviendas urbanas	
	Nº viviendas periurbanas (%)	
Índice socioeconómico		
Índice de desarrollo económico	Nº empleo/1000 hab. 2005	Evolución empleados 2000-2005
	Porcentaje de empleo no agrario 2005	
	Índice de actividad económica. 2005	
Índice industrial	Índice industrial	
	Nº de actividades industriales y de construcción/km^2 2005	
Índice comercial	Nº de actividades comerciales (mayoristas y minoristas)/km^2 2005	
Índice turístico	Índice turístico 2005	
Índice social	Renta familiar 2005	Evolución renta familiar 2003-2005
Índice de movilidad laboral.	Nº de vehículos por hab. 2005	Evolución nº de vehículos
	Porcentaje de personas que se desplazan a trabajar fuera de su municipio.	
	Porcentaje de personas que se desplazan a trabajar a municipios urbanos	
Índice de Centralidad.		
Índice de atractividad	Porcentaje que entra cada día (población vinculada no residente)	
Índices de ruralidad	Porcentaje de viviendas rurales	
	Porcentaje de empleo agrario	

Fuentes: Anuario Estadístico de La Caixa, Atlas socioeconómico Caixanova, INE e IGE.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 31: Número de habitantes en el 2007



Fuentes: Anuario Estadístico de La Caixa, Atlas socioeconómico Caixanova, INE e IGE.

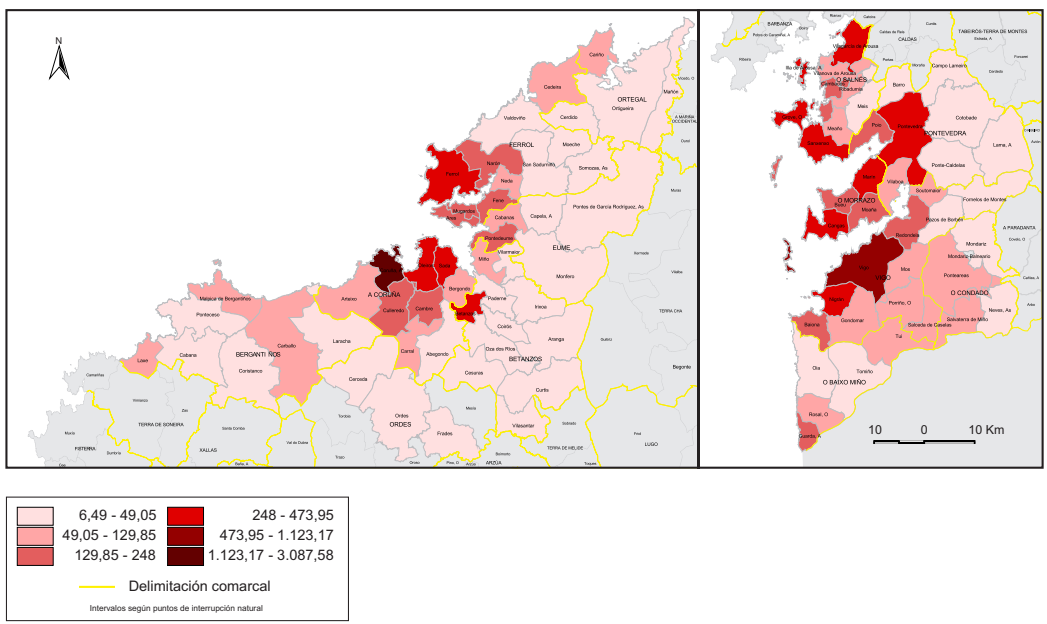
Exponemos a continuación, los criterios establecidos para la clasificación numérica de los índices:

1. En los índices estructurales, aplicamos, como técnica estadística de rangos, los quintiles de cada distribución, asignando a cada uno un valor de 1 a 5 en sentido inverso (rango 1 equivalente a 5 puntos, y rango 5 a i puntos) Pero como o en la mayoría de los índices intervienen más de una variable, como puede verse en el cuadro adjunto, se calculó la media de los rangos de cada una. Una vez obtenido el valor medio de cada índice sectorial

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

se utilizó para calcular los índices agregados de urbanización, metropolización y rururbanización más arriba indicados.

Índices sectoriales	Nº de variables
Demográfico	2
Urbanización	3
Socioeconómico	8
Movilidad	2
Centralidad	1
Ruralidad	2



Mapa 32: Número de Viviendas por Km^2, 2001

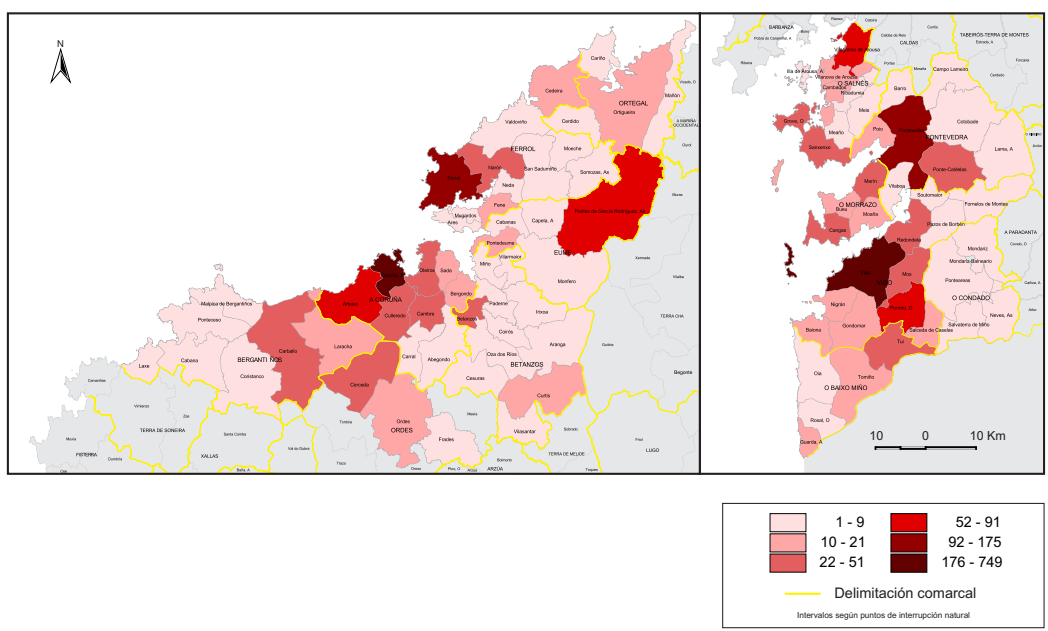
Fuentes: Anuario Estadístico de La Caixa, Atlas socioeconómico Caixanova, INE e IGE.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. Índices tendenciales: Para su valoración numérica hemos aplicado el mismo o procedimiento que en el caso anterior, pero aplicado a los índices tendenciales:

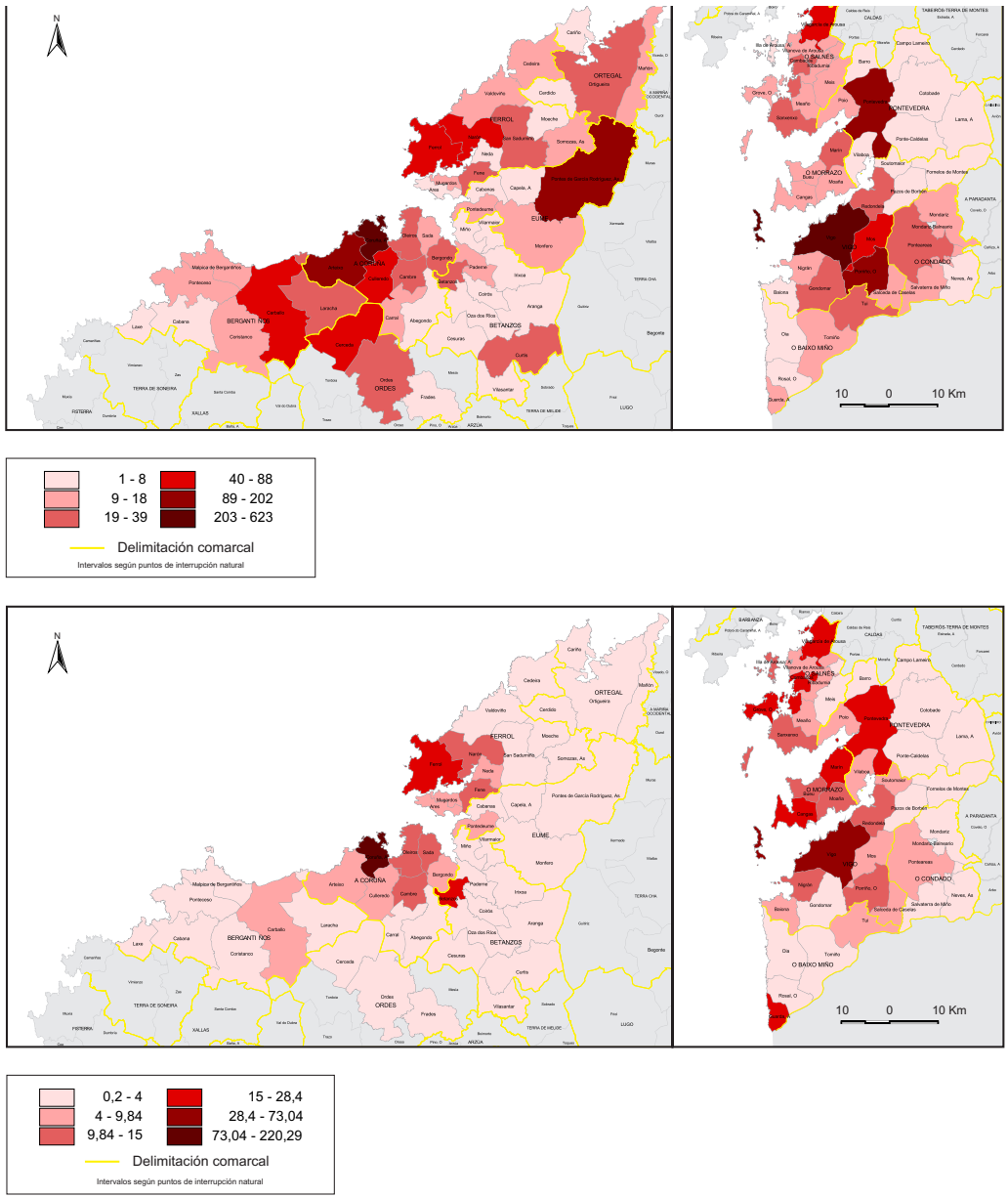
   a. Evolución población 2001-2007
   b. Evolución vivienda 1991-2001
   c. Evolución empleo 2000-2005
   d. Evolución renta 2003-2005
   e. Evolución de vehículos 2000-2005
   f. Evolución población vinculada 2001-07.

Mapa 33: Índice de Actividad Económica, 2005



Fuentes: Anuario Estadístico de La Caixa, Atlas socioeconómico Caixanova, INE e IGE.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



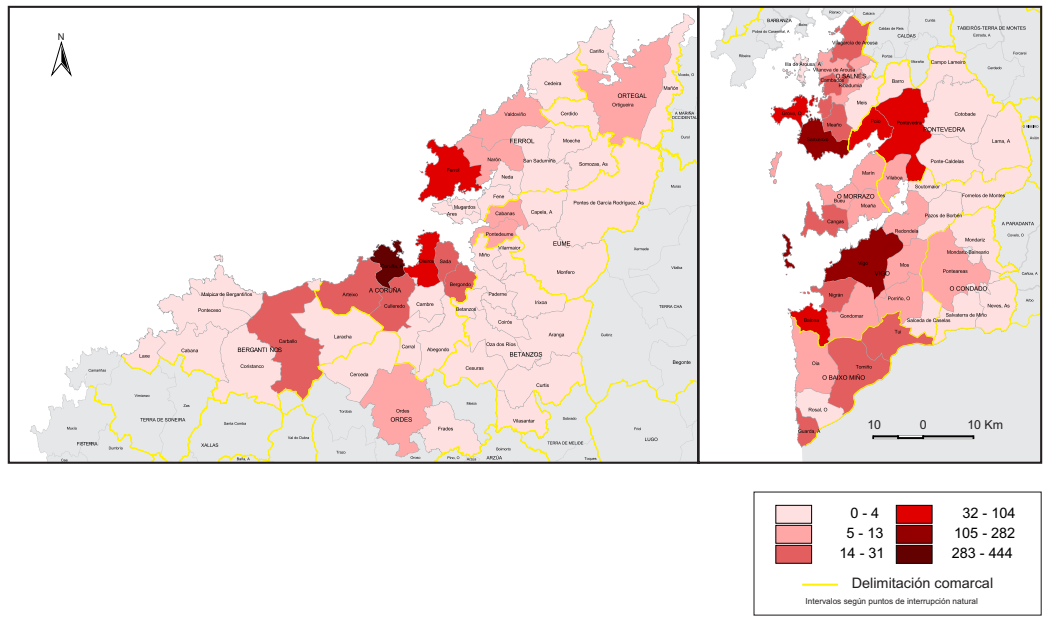
Mapa 34: Índice Industrial, 2005

Mapa 35: Número de actividades comerciales (Mayoristas y Minoristas) por Km², 2005

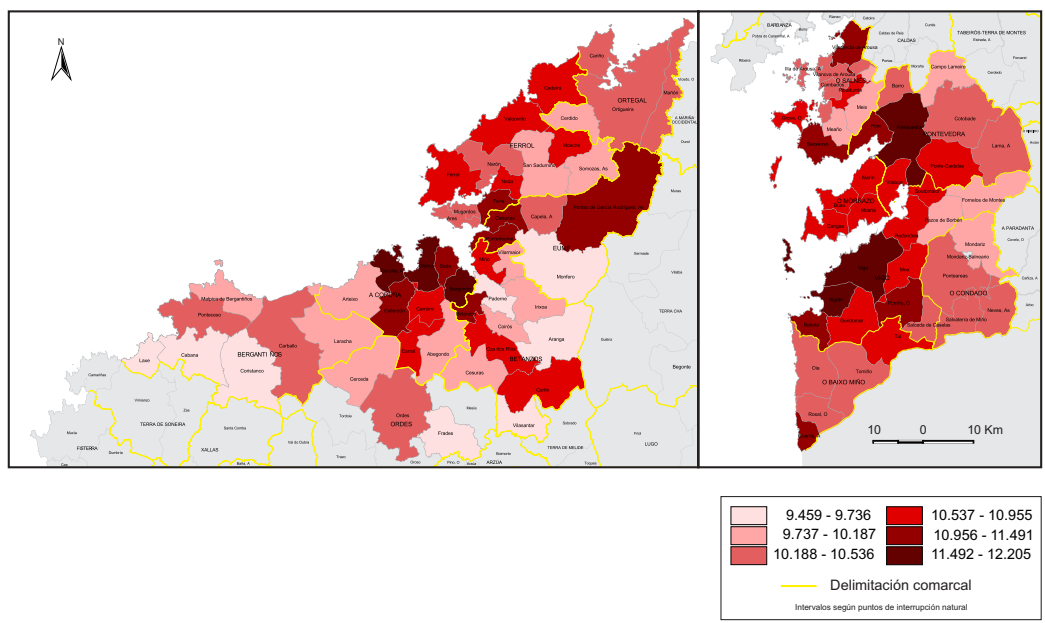
Fuentes: Anuario Estadístico de La Caixa, Atlas socioeconómico Caixanova, INE e IGE.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 36: Índice turístico, 2005

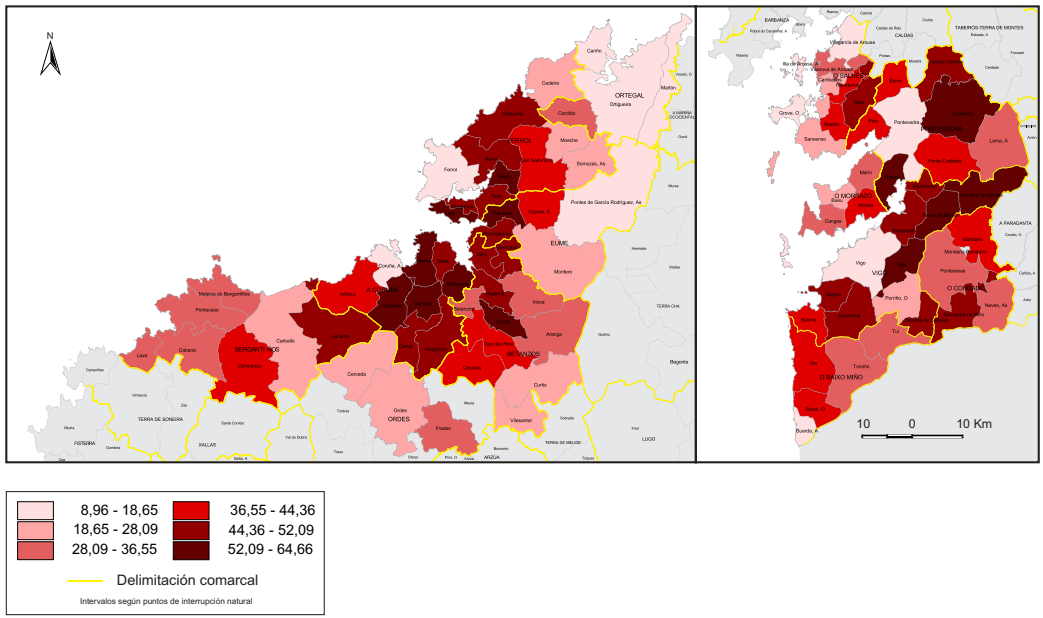


Mapa 37: Renta familiar, 2005



Fuentes: Anuario Estadístico de La Caixa, Atlas socioeconómico Caixanova, INE e IGE.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Mapa 38: Porcentaje de personas que se desplazan a trabajar fuera de su municipio.

Fuentes: Anuario Estadístico de La Caixa, Atlas socioeconómico Caixanova, INE e IGE.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.2. La delimitación final de los espacios metropolitanos.

Aplicando los criterios y procedimientos que acabamos de exponer a cada uno de los municipios incluidos en las comarcas que forman la envolvente previamente establecida, obtuvimos los resultados finales, los cuales exponemos por el siguiente orden:

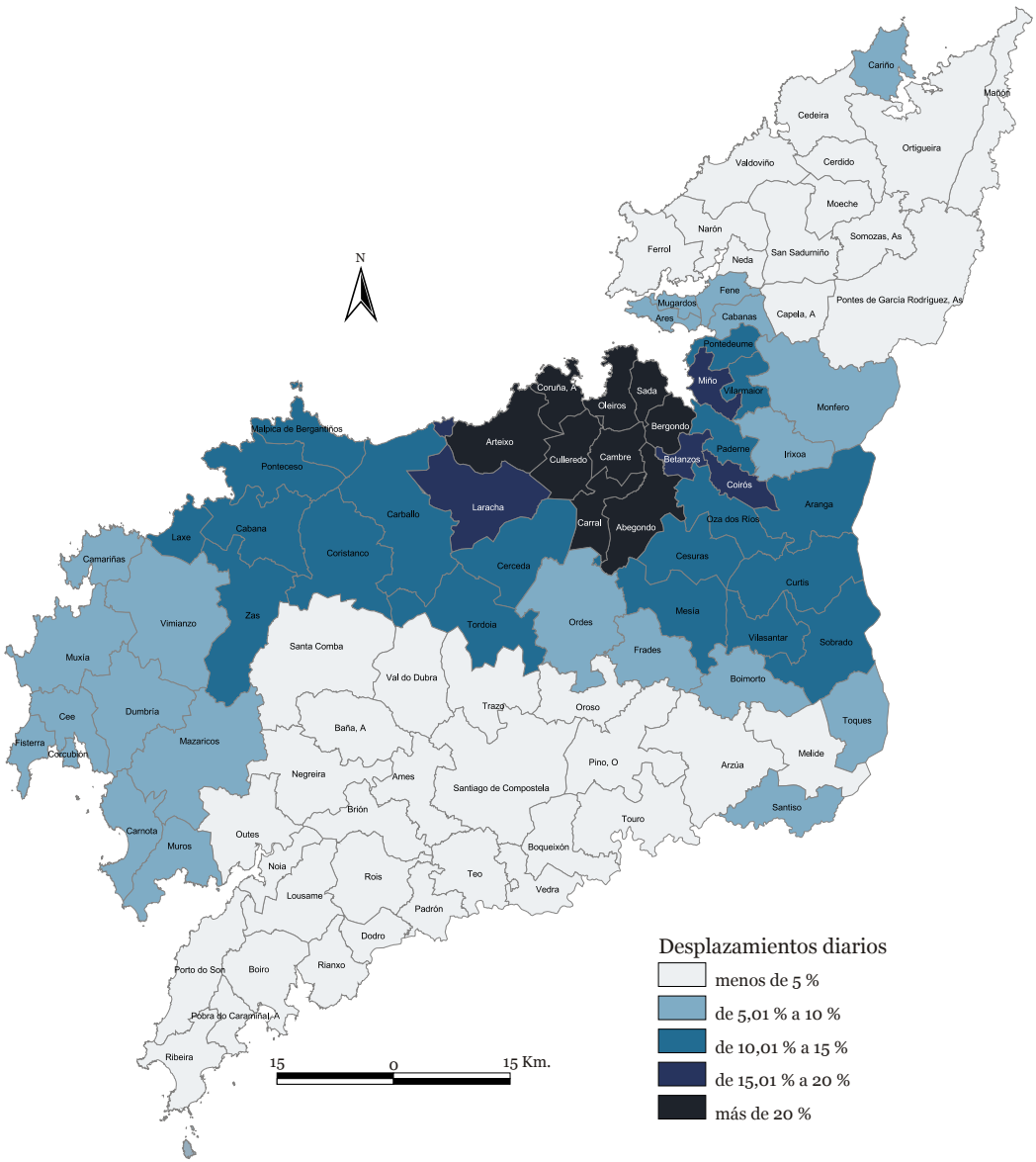
1. En primer lugar delimitaremos el Área Urbana Funcional de las dos ciudades mayores, es decir de Vigo y A Coruña utilizando el dato de la movilidad laboral.
2. A continuación delimitamos las unidades que componen las áreas metropolitanas de Vigo y A Coruña.
3. En tercer lugar delimitamos las unidades urbanas de las regiones urbanas Vigo-Pontevedra y Coruña-Ferrol.
4. En último lugar presentamos la clasificación del espacio afectado por el proceso de urbanización según criterios tendenciales, es decir aportando una visión prospectiva de los procesos detectados.

2.2.1. La delimitación de las áreas funcionales urbanas.

Aplicando el criterio citado, es decir el de los desplazamientos diarios al trabajo, a los municipios de la provincia hacia las ciudades respectivas de A Coruña y Vigo que superan el 10%, obtenemos una delimitación precisa del espacio funcional de cada una de las dos ciudades.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 39: Delimitación área urbana funcional



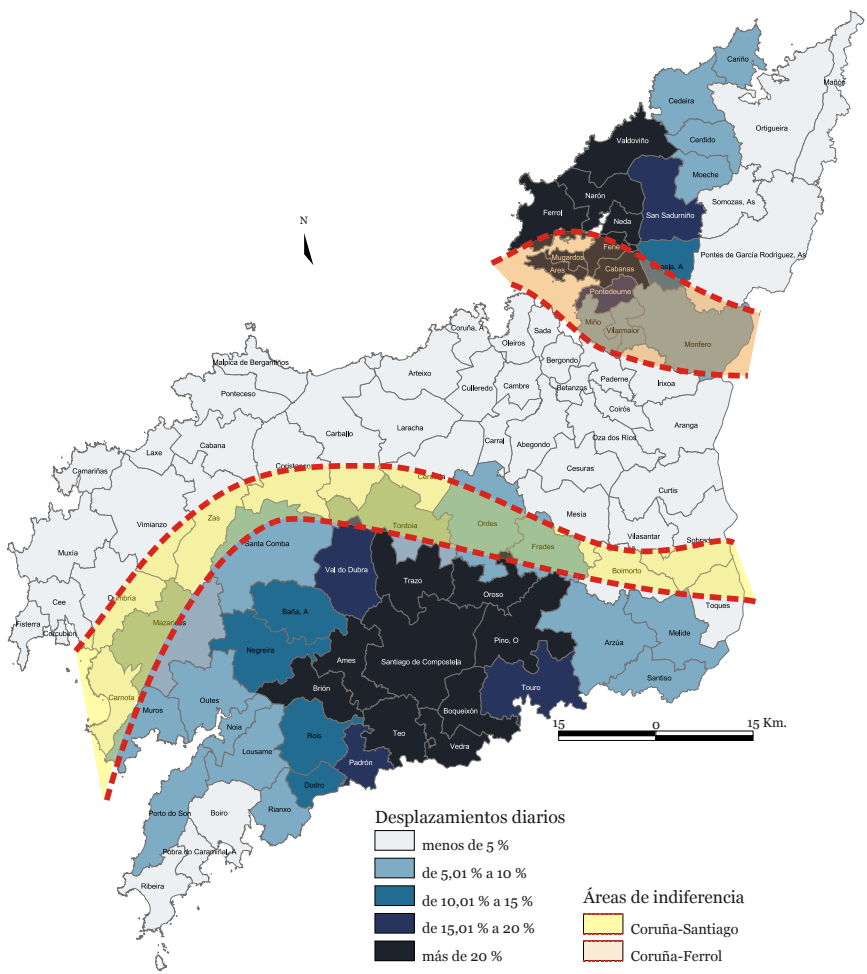
Fuente: Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El Área Funcional Urbana de A Coruña se inscribe dentro de los límites de su tradicional área de influencia tal como la habíamos cartografiado en anteriores estudios. Esta área de influencia corresponde a una extensa franja central de la provincia, entre las áreas funcionales urbanas de Ferrol y Santiago. En ella se incluyen a las comarcas de Fisterra, Soneira, Bergantiños, A Coruña, Betanzos, y los sectores más cercanos de las comarcas del Eume al norte y de Ordes al sur, hacia las cuales se esta produciendo una ampliación de los flujos interurbanos, compartiendo así esos espacios funcionales con las ciudades de Ferrol y Santiago respectivamente. Se puede hablar por ello de un espacio funcional compartido entre las tres ciudades en sus bordes, lo que técnicamente se denomina área de indiferencia funcional. Pero dentro de esta área funcional extensa tan solo cumplen con los criterios establecidos las comarcas de Bergantiños, A Coruña, y Betanzos, y aún dentro de este perímetro cabe diferenciar una área urbana de vínculos más intensos en torno a la Ciudad Central, que coincide con el territorio de la Mancomunidad del Área Metropolitana de A Coruña, formada por diez municipios. De este modo, el área básica está formada por la comarca coruñesa que coincide con la mancomunidad citada, pero en los bordes de las otras dos comarcas (Bergantiños y Betanzos) se producen algunos desajustes entre la organización funcional, la comarcal y la municipal. Los más reseñables son los siguientes: la integración creciente de los municipios de Cerceda, Ordes y Frades, que pertenecen a la comarca de Ordes, en el espacio funcional de A Coruña; la inserción del municipio de Zas que pertenece a la comarca de Soneira; del de Sobrado que bascula hacia la comarca de Melide; y la exclusión de Irixoa y Monfero de la comarca de Betanzos. Asimismo, cabe mencionar que el área funcional se extiende hacia Pontedeume penetrando así en la comarca del Eume en donde se genera un espacio compartido con el área funcional de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Ferrol, y que se prolonga con menor intensidad hasta la propia ría ferrolana. Realmente se trata de pequeños desajustes que casi siempre se producen en los municipios de borde, por ser éstos lugares de indiferencia funcional, como antes se dijo, y que ya en anteriores estudios habíamos detectado (Precedo, 1987), pero que ahora se han ampliado.



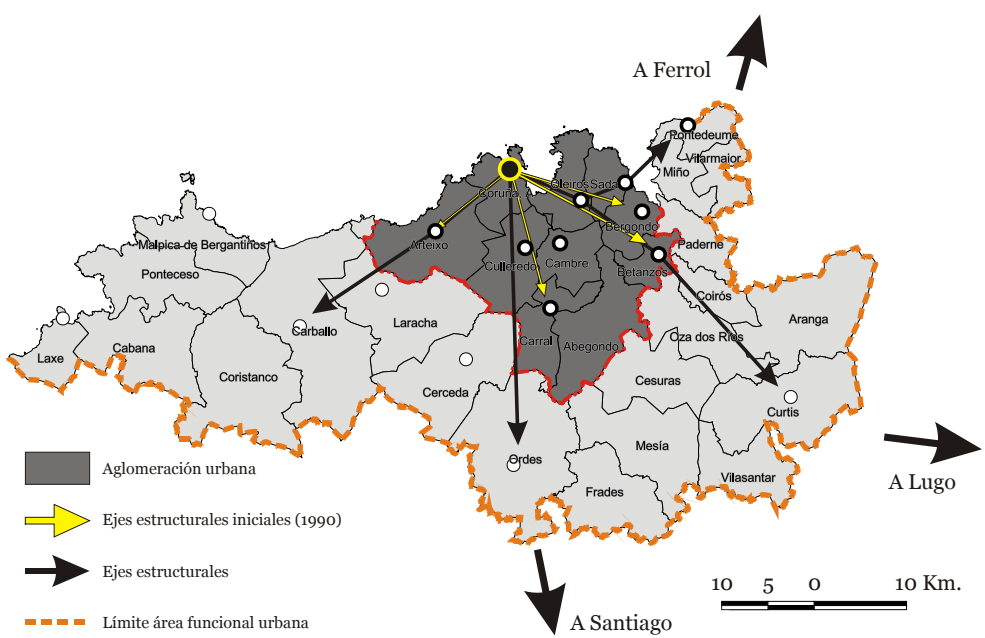
Mapa 40: Áreas de influencia y de indiferencia de Santiago y Ferrol

Fuente: Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En líneas generales, se puede identificar el sistema espacial que articula el Área Funcional Urbana. Está formada por un haz de cuatro ejes radiales que avanzan en intensidad a lo largo de las autopistas existentes: eje Coruña-Pontedeume, eje Coruña-Carballo, eje Coruña Betanzos-Curtis, y eje Coruña–Ordes. Esta disposición dendrítica ya la habíamos detectado en un estudio anterior sobre el área metropolitana de A Coruña (Precedo, 1990), pero entonces la longitud de los radios era mas corta, limitándose a los municipios comprendidos dentro de la actual aglomeración urbana. Esta diferencia ilustra la fuerza expansiva del espacio funcional que bascula en torno a la capital coruñesa.

Mapa 41: Estructura territorial del área urbana funcional de A Coruña.



Fuente: Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

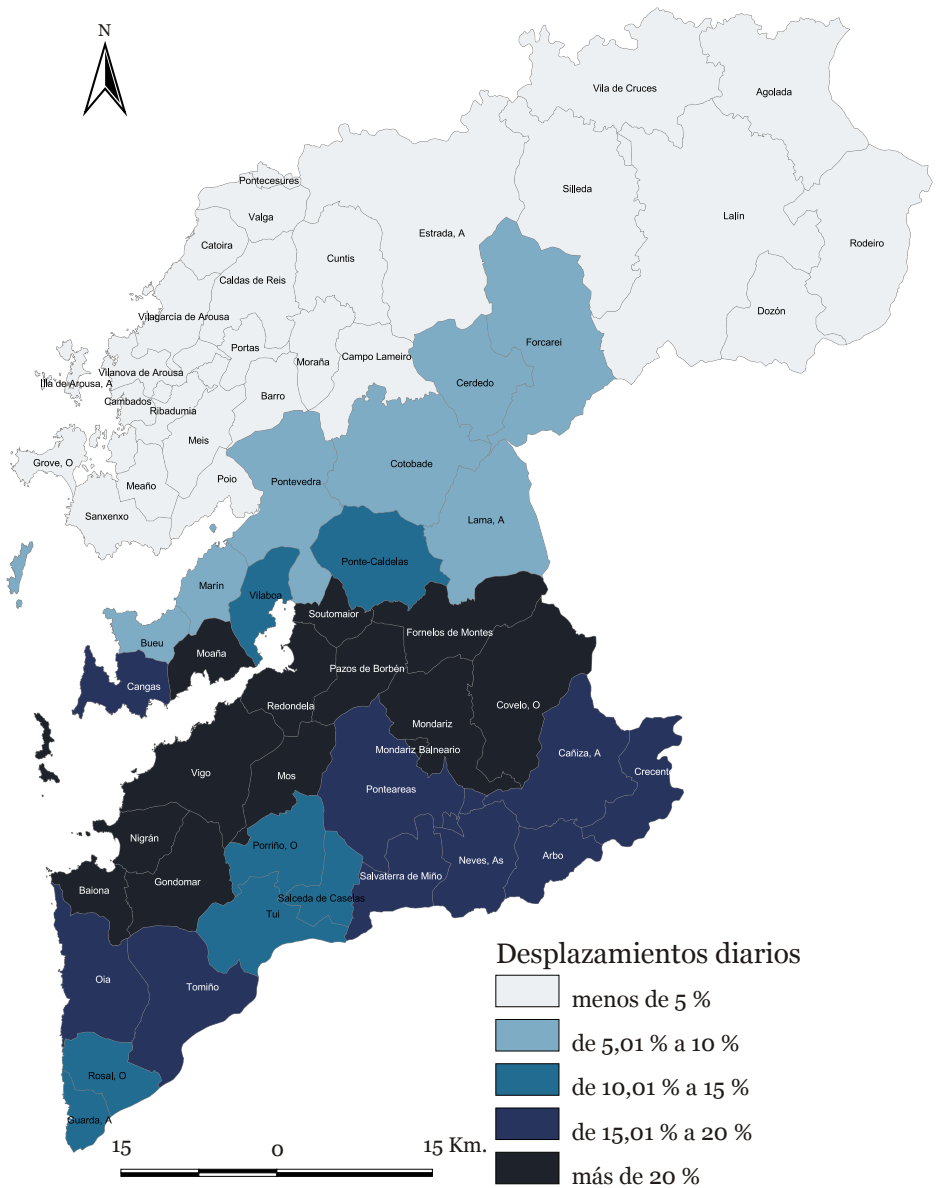
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En el caso de Vigo, el área de influencia es menos extensa que la que habíamos visto para A Coruña, pero en contrapartida el Área Funcional Urbana, aunque también es menor, es más compacta, lo cual quiere decir que el territorio que mantiene fuertes vínculos con la ciudad de Vigo (más del 10%) presenta una integración urbana mayor. El área de influencia general abarca las comarcas de Vigo, Baixo Miño, O Condado, A Paradanta, O Morrazo, y la de Pontevedra, pero en esta última se trata de un espacio funcional compartido con la capital provincial, pero debe tenerse en cuenta que la influencia de Pontevedra sobre los municipios que la rodean es más intensa que la que estos mantienen con Vigo. Como consecuencia, el Área Urbana Funcional queda limitada a la totalidad de las comarcas de Vigo, Baixo Miño, O Condado y A Paradanta, más los municipios de la comarca de O Morrazo que miran a la ría de Vigo, es decir Cangas y Moaña. A ellos se suman los de Vilaboa y Pontecaldelas que son los únicos de la comarca pontevedresa que según estos indicadores comparten el área funcional con Vigo.

Se trata, en todo caso de un área de indiferencia muchos más reducida que la que habíamos visto entre A Coruña y Ferrol, pudiendo por tanto afirmarse que en el caso de Vigo existe un limite funcional más preciso entre las áreas funcionales de Vigo y Pontevedra. Esto confirmaría la tesis de que, aunque la urbanización difusa del litoral forme un espacio edificado continuo, las áreas urbanas respectivas no constituyen todavía una unidad funcional integrada. Este supuesto demostraría una vez más la consistencia de nuestra tesis, anteriormente expuesta, de que la formación de ese continuo edificado esta más relacionada con un proceso de desarrollo local, basado en los recursos endógenos que componen el sistema productivo del litoral (productos marinos, agricultura especializada,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 42: Área Funcional Urbana de Vigo.



Fuente: Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

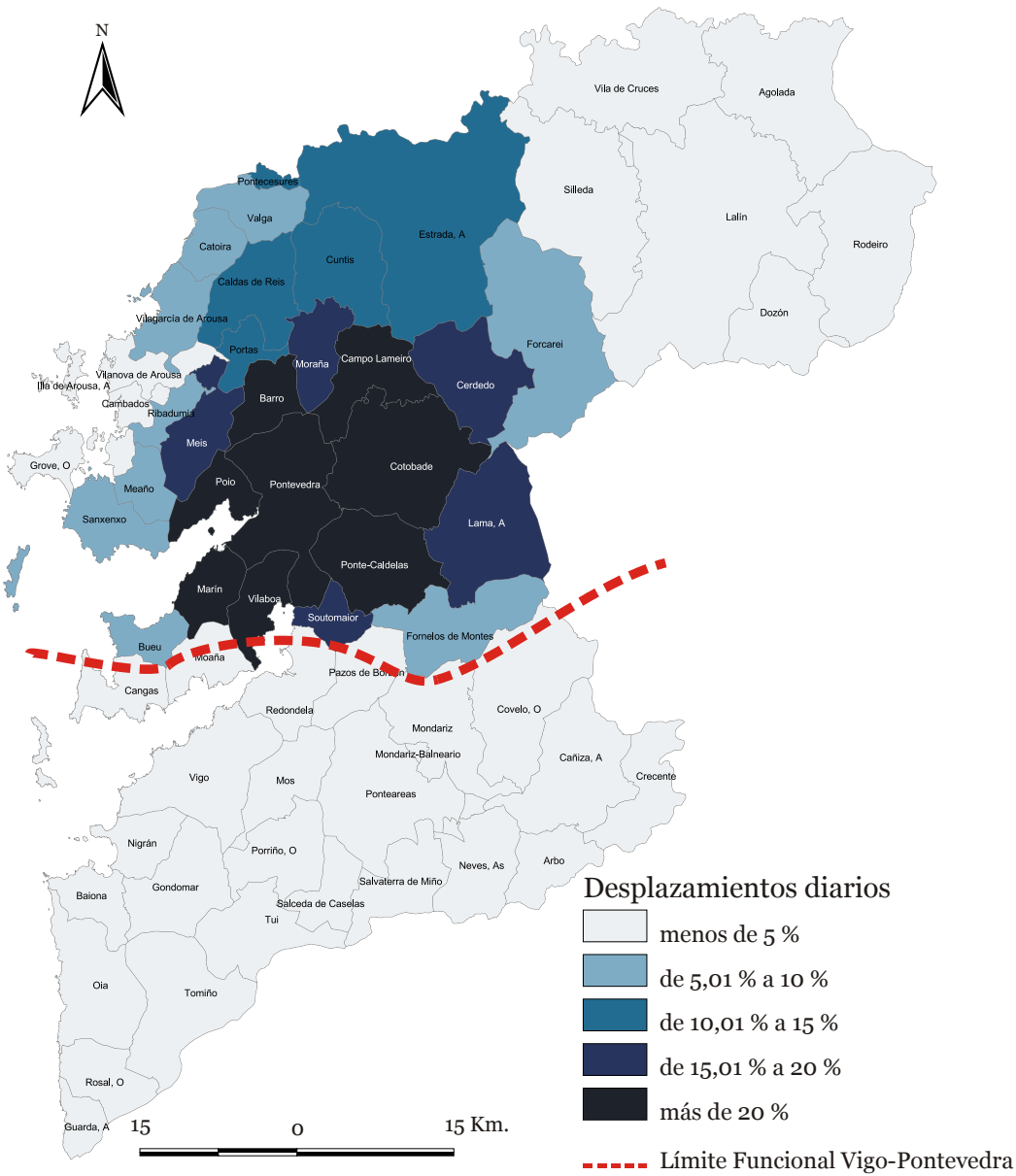
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

industrialización local y turismo) que con el proceso de metropolización, el cual se circunscribiría entonces al espacio funcional que se forma en torno a la ciudad de Vigo, y que abarca el sector meridional de la provincia de Pontevedra, formando un espacio económico propio. Una conclusión coincidente con la delimitación de Áreas Funcionales derivadas del mapa comarcal a partir de indicadores de flujos de transporte, comerciales y servicios públicos (Precedo, 1997).

Dentro del perímetro general, el área funcional básica, es decir la formada por los municipios que tienen vínculos más intensos con Vigo, se circunscribe a una franja longitudinal constituida por los municipios que se asoman a la ria y los de su corona interior. Pero en este caso no se aprecia una correspondencia entre este espacio funcional y lo que en estudios anteriores hemos considerado como aglomeración urbana de Vigo (Precedo 1988) La causa es meramente estadística, por cuanto en los datos utilizados solo hemos considerado los desplazamientos laborales dirigidos hacia la Ciudad Central, es decir el municipio de Vigo, y habría que tener en cuenta los correspondientes a Porriño, ya que allí se acumula una gran parte de la industria, y que al superponerlos, extenderían dicha área básica hacia los municipios próximos de Ponteares, Salceda, Salvaterra y Tui, como más adelante tendremos ocasión de constatar, cuando expongamos las delimitaciones de las diferentes unidades del área metropolitana. Esta discordancia entre la aglomeración urbana y el área urbana funcional indica que en este caso estamos ante un espacio urbano fuertemente policéntrico, es decir formado por varias centralidades metropolitanas (Redondela, Porriño, Ponteareas, Tui, Baiona y A Guarda), en torno la centralidad principal (Vigo).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 43: Área Urbana funcional de Pontevedra: línea de indiferencia.



Fuente: Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En cuanto a la articulación territorial se advierte también una interesante diferencia con la que habíamos visto en el caso de A Coruña, pues si en esta eran las principales infraestructuras viarias las que encauzaban la dinámica espacial, formando ejes de crecimiento en torno a las autopistas radiales, en el caso de Vigo la disposición esta más relacionada con los factores naturales, probablemente por la importancia de los factores económicos ligados al litoral (pesca, industria y turismo). En primer lugar destaca la conurbación longitudinal que a ambos lados rodea la ria de Vigo, y que se extiende entre Baiona y Redondela en la orilla sur, y entre Cangas y Moaña en la del norte. En segundo lugar, tras el nudo Vigo-Mos-Porriño, que traspasa la alineación montañosa litoral, las nuevas autopistas han producido también una expansión de los ejes en todas direcciones, pero principalmente en dos ejes: hacia Ponteareas y A Cañiza por el Este, y hacia Tui-A Guarda por el sur. El eje inicial Vigo-Redondela se expandió hacia Sotomaior, pero con un desarrollo menor, probablemente relacionado con el déficit de accesibilidad existente. Otro de los ejes iniciales, el de Vigo–Baiona se expandió hacia A Guarda, cerrando así el espacio funcional. Como resultado, la articulación territorial del Área Urbana Funcional de Vigo adopta la forma de un polígono cerrado, que se abre hacia el otro lado del Miño y hacia Ourense, siguiendo las autopistas respectivas. Por eso hemos dicho que el espacio funcional del área de Vigo es más compacto que el de A Coruña que presenta una estructura radial más abierta.

La importancia que han adquirido estas Áreas Funcionales de Vigo y A Coruña, queda patente al examinar algunos de los datos básicos, comparados con el conjunto de Galicia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Tabla 38: Áreas metropolitanas de A Coruña y Vigo frente al total de Galicia

	Extensión	Población 2008	Nº Trabajadores	Nº Empresas
A Coruña	2.323,2	522.345	184.939	20.906
Vigo	1.807,5	586.283	221.935	26.021
Galicia	29.574,4	2.784.169	1.000.755	116.955

Tabla 38b: Porcentaje sobre el total de Galicia

	Extensión	Población 2008	Nº Trabajadores	Nº Empresas
A Coruña	7,9	18,5	18,8	18,5
Vigo	6,1	20,8	21,1	22,2
Suma ambas	**13,97**	**39,34**	**39,82**	**40,66**

Fuente: INE, Seguridad Social y elaboración propia.

En conjunto, sobre el 13,9% de la superficie total de Galicia se concentra el 40% de la población (39,8%). y la misma proporción de trabajadores y de empresas (datos de la Seguridad Social), pero esta proporción con ser importante es menor que la que corresponde a las principales áreas metropolitanas españolas en relación con sus respectivas regiones. Ello se debe a dos factores: el primero es la estructura policéntrica del sistema de ciudades de Galicia, y el segundo, el modelo de crecimiento descentralizado en torno a las áreas urbanas difusas del litoral y a las ciudades cabecera de las comarcas rurales del interior. Ambos factores hacen que la distribución territorial de la población y de la actividad económica esté menos concentrada que en otras regiones españolas, lo cual explica también el mantenimiento en el tiempo de los límites de las áreas funcionales de cada una de las ciudades. Por ello, son más significativos los cambios que se producen en el interior de las áreas

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

funcionales, a partir de la formación de ejes de desarrollo metropolitanos, que los observados entre las ciudades que lideran sus respectivas áreas funcionales. Es decir, que la dinámica territorial intrametropolitana es mayor que la interurbana. Así lo hemos constatado entre Vigo y Pontevedra y entre A Coruña y Santiago, y en menor medida entre esta ciudad y Ferrol. Estamos, por tanto, ante espacios funcionales urbanos que se contrapesan entre sí y, aunque las dos grandes áreas económicas concentran una elevada proporción de la población y de la actividad económica, no logran alcanzar las pautas de concentración de otras áreas españolas. Un hecho que merece una valoración positiva desde el punto de vista del equilibrio territorial regional, pero que resulta más cuestionable desde la perspectiva de la competitividad asociada a las teorías económicas neoliberales que, como hemos visto, atribuyen a las economías de escala una parte considerable del potencial de competitividad de las áreas metropolitanas, tal como los documentos y estrategias territoriales europeas señalan para el posicionamiento de las metrópolis europeas en el nuevo sistema urbano global. Evidentemente aquí entraría la opción de considerar la red urbana regional como una ciudad-región, pero este modelo no es de momento aplicable a Galicia aunque haya sido eficaz para otras regiones como fue el caso del País Vasco.

Por otro lado, hay otro aspecto que queremos resaltar porque viene a ser una ampliación o consecuencia del anterior: el reducido dinamismo general de las áreas funcionales urbanas desarrolladas en torno a las dos grandes ciudades gallegas. Un hecho que se constata al examinar los datos referidos a la evolución demográfica entre los años citados, es decir 2005 y 2008, coincidentes con una etapa fuertemente expansiva de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

la población española que creció un 4,6 % entre ambos años, y que en nuestro caso tan solo ha aumentado en 2,03%. Tampoco en el conjunto de Galicia su peso relativo creció significativamente, porque si en el primer año la proporción sobre el total era del 39,3% en el segundo se mantuvo en el 39,8%, es decir que el peso e la población de las dos Áreas Funcionales Urbanas sobre el total solo se incrementó en cinco décimas. Una magnitud muy reducida en comparación con la que cabría esperar de las dos principales concentraciones urbanas. Un hecho que también admite una doble interpretación: por un lado, indica la importancia del crecimiento demográfico del resto del sistema de ciudades, lo cual significa un reforzamiento del policentrismo gracias a la expansión de las ciudades medias, y una mejora del equilibrio regional; pero, por otro lado indica que el dinamismo de las áreas funcionales de A Coruña y de Vigo es mucho menor del que teóricamente cabría esperar de su papel de motores del sistema urbano, particularmente si lo comparamos con las áreas funcionales urbanas españolas de su tamaño.

2.2.2. La delimitación de las áreas metropolitanas de A Coruña y Vigo

La aplicación de los índices correspondientes a los municipios que forman parte del Área Urbana funcional nos permitió diferenciar cada una de las unidades que componen las áreas metropolitanas de acuerdo con las definiciones propuestas. Esta aplicación la haremos de manera individualizada para cada ciudad y después presentaremos un breve análisis comparativo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.2.2.1. El área metropolitana de A Coruña

Está formada por 25 municipios, de los cuales 10 corresponden a la aglomeración urbana, es decir a lo que se entiende por área metropolitana como espacio de gestión administrativa y de planeamiento urbanístico, y los 15 restantes al área metropolitana funcional como espacio de planificación estratégica y de ordenación del territorio. Enumeramos a continuación cada uno de los municipios con los índices de adscripción que hemos calculado.

Tabla 39: Los municipios de la aglomeración urbana de A Coruña

Unidad espacial	Municipio	I. adscripción.
Ciudad Central	A Coruña	8,28
Área Urbana o Submetropolitana. (según índice de urbanización)	Arteixo	8,53
	Oleiros	7,36
	Cambre	7,36
	Culleredo	7,14
	Sada	7,03
Área Suburbana (según índice de metropolización)	Betanzos	7,32
	Bergondo	7,31
	Carral	6,30
	Miño	6,28

Fuente: Elaboración propia.

Los diez municipios incluidos en este cuadro son los que constituyen el área metropolitana entendida como un aglomerado urbano continuo, y que en gran parte coincide con los municipios que forman parte de la

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

mancomunidad actualmente constituida (Miño no está en la mancomunidad), aunque difieren del consorcio posteriormente creado y de la comarca (ambos incluyen el municipio de Abegondo y excluyen el de Betanzos por su condición de cabecera de comarca fuertemente asentada). Es lo que de modo general se percibe como el área metropolitana consolidada. La composición espacial es la siguiente.

1. En la cúspide esta la Ciudad Central, que en este caso coincide con el municipio de A Coruña. Es este el que presenta un mayor índice de urbanización (8,28 sobre un máximo de 10), lo cual indica que se trata del municipio más urbano de Galicia si se compara con los valores estimados para los restantes.

2. El área submetropolitana es un espacio fuertemente urbanizado por lo cual lo hemos denominado indistintamente como Área Urbana. Entre los cinco municipios que lo forman existen diferentes grados de integración, según refleja el valor del índice, en el que se sintetizan los indicadores demográficos, de urbanización y de desarrollo económico. El municipio más integrado en la Ciudad Central es de Arteixo debido a su peso económico y demográfico. La segunda unidad más integrada está formada por los municipios que rodean la ría y que en la última década han experimentado un fuerte desarrollo residencial y en ellos se han localizado equipamientos metropolitanos: Oleiros, Cambre y Culleredo. Con un índice de urbanización menor se incluye también aquí el municipio de Sada, que en los últimos años se ha incorporado a la primera corona metropolitana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. El Área Suburbana. Para su delimitación, hemos incluido en ella los municipios cuyo índice de urbanización es inferior al umbral estadístico establecido para el grupo anterior, pero que presentan un elevado índice de metropolización. Para la estimación de este índice se ha tenido en cuenta la localización de las actividades económicas, la atractividad laboral, la vinculación con el Área Urbana y el grado de urbanización residencial. Superan el nivel establecido (entre 6,0 y 8,0) los municipios de Betanzos, Bergondo, Carral y Miño. Los tres primeros han experimentado un intenso proceso de metropolización debido a la creación de parques empresariales, y el último por su función turística y residencial.

Como hemos dicho, estos **diez municipios son los que forman la aglomeración urbana,** entendida como un espacio de urbanización continua y con fuertes vínculos intermunicipales y ligazones recíprocas con la Ciudad Central. Un área que, por estas razones, precisa establecer fórmulas de cooperación intermunicipal para la gestión de los servicios públicos comunes, como ocurre con la mancomunidad y el consorcio metropolitano y con el consorcio metropolitano de transporte recientemente creado. **Este sería el ámbito propio para la creación de un área metropolitana desde el punto de vista administrativo, si se optase por esta opción sea cual sea la fórmula elegida, pero si se tienen en cuenta las estructuras urbanas actuales, debería ampliarse hacia otros municipios que están afectados por el proceso de metropolización, aunque por el momento no formen parte de la aglomeración urbana.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

A los anteriores habría que añadir los quince municipios que forman el área rururbana. Para su inclusión hemos tomado como criterio estadístico el siguiente; que el índice de metropolización, aún siendo inferior a los del grupo anterior, fuera superior al índice de ruralización; es decir, se trata de municipios predominantemente rurales pero que están experimentando cambios espaciales y funcionales relacionados con la descentralización del crecimiento urbano desde la Ciudad Central y el Área Urbana hacía esta nueva periferia. En unos casos se debe a la existencia de suelo industrial y a la localización de grandes empresas (Coirós, Curtis, Laracha, Carballo, Cerceda,) y en otros al incremento de las relaciones laborales diarias, y también las comerciales, entre esos municipios y los que forman la aglomeración urbana (más del 15% de su población ocupada se traslada diariamente a trabajar a la aglomeración urbana). Como hemos dicho antes, **se trata de un espacio económico y funcional y, aunque aún no forma parte del área urbanizada de la aglomeración urbana, está funcionando como espacio de reserva para las nuevas demandas de suelo, por lo cual constituye el espacio económico especifico para la planificación estratégica del futuro y por eso debe ser considerado también como espacio de gestión metropolitana**. Más allá, quedan cuatro municipios del Área Funcional Urbana que, por sus características marcadamente rurales, no entran a formar parte del área metropolitana en ninguno de los dos supuestos considerados (Aranga, Irixoa, Cesuras y Monfero)

En el cuadro siguiente se exponen los datos de referencia para dimensionar adecuadamente cada una de las unidades espaciales del área metropolitana de A Coruña.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Unidades espaciales	Extensión	Pob 2005	Pob 2008	Densidad	Ccto. 05-08	Nº Trabajadores	Nº Empresas
C. Central	37,6	243.349	245.164	6.520,32	0,75	115.277	11.931
Área Urbana. Submetropolitana	267,6	116.779	125.948	470,66	7,85	31.271	3.724
A. Suburbana	137,9	30.208	31.203	226,27	3,29	10.731	1.261
A. Rururbana	1290,9	96.496	96.314	74,61	-0,19	22.526	3.354
Total	1.734,00	486.832	498.629	287,56	2,42	179.805	20.270

Tabla 40a: Los municipios del área metropolitana de A Coruña.

Unidades espaciales	Extensión	Pob 2005	Pob 2008	Nº Trabajadores	Nº Empresa
C. Central	2,17	49,99	49,17	64,11	58,86
A. Urbana Submetropolitana	15,43	23,99	25,26	17,39	18,37
A. Suburbana	7,95	6,21	6,26	5,97	6,22
A. Rururbana	74,45	19,82	19,32	12,53	16,55
Total	1.734,00	486.832	498.629	179.805	20.270

Tabla 40b: Los municipios del área metropolitana de A Coruña. Porcentajes

Fuente: INE, Seguridad Social y elaboración propia.

De su lectura entresacamos las conclusiones siguientes:

1. La Ciudad Central (municipio de A Coruña), concentra el 49,1% de la población total, pero su peso tiende a decrecer como revelan los datos demográficos. Este decrecimientos e compensa con el fuerte incremento del área submetropolitana, que con el 7,35% interanual se sitúa como el espacio de mayor crecimiento demográfico de Galicia, de ahí que en el

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Área Urbana viva el 25% de la población metropolitana total, generando un fuerte incremento de la densidad residencial que con 470 Hab/km^2 alcanza características fuertemente urbanas (125.948 hab.).

2. Del mismo modo, la descentralización del crecimiento hacia el área suburbana ha supuesto un fuerte impulso a su crecimiento demográfico (3.29%) y a un aumento de la densidad residencial (226 habs/km^2), con una población de 31.203 residentes. La escasa superficie de esta Área Suburbana (7,95% del total) explica también la expansión de los flujos descentralizadores hacia los municipios limítrofes del área rururbana.

3. El área rururbana es la que tiene un mayor número d e municipios (15) y mayor extensión (74% del total), pero su densidad residencial es baja (5,9) y la población sigue siendo regresiva (-0,19%) pero con valores más altos de los que son propios de otros espacios rurales gallegos, lo cual pone de manifiesto un cambio de tendencia demográfica debido precisamente a la dinamización económica derivada de su vinculación con la aglomeración urbana de A Coruña.

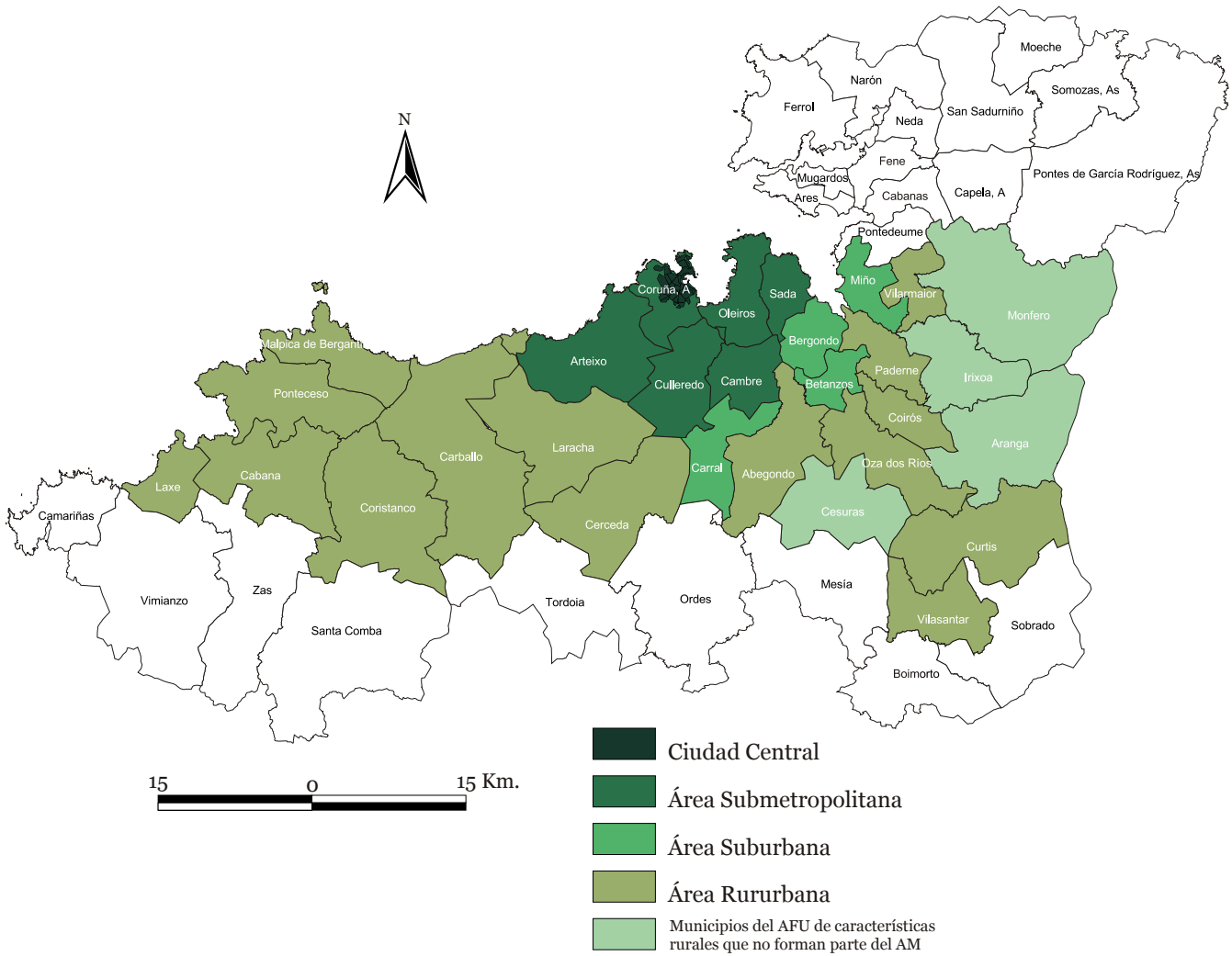
4. Pero así como los datos demográficos y la densidad residencial presentan un claro gradiente descendente desde el centro

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

a la periferia, la localización de la actividad económica sigue presentando una fuerte concentración, que refuerza la centralidad económica de la Ciudad Central. El 58% de las empresas y el 64% del empleo se concentran en el municipio d e A Coruña. Sin embargo, el área submetropolitana ha adquirido ya un importante desarrollo económico, localizándose en ella el 18% de las empresas, principalmente en Arteixo. En cambio, el área suburbana tiene mayor desarrollo residencial que económico, siendo su coeficiente de localización empresarial (16%) inferior al del área rururbana, dónde ya se localiza el 16,5% de las empresas y el 12% del empleo del área metropolitana, configurándose como el principal espacio económico de la periferia exterior. **Estos datos demuestran la importancia de la metropolización económica, y la conveniencia de incluir este espacio supramunicipal en el ámbito territorial idóneo para la planificación estratégica y la ordenación del territorio que un proceso de desarrollo económico como este precisa para ser sostenible.**

El mapa que adjuntamos a continuación recoge los análisis anteriores, y refleja la organización espacial y la delimitación de cada una de las unidades que componen el Área Metropolitana de A Coruña.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Mapa 44: Estructuración urbana del Área Metropolitana de A Coruña

Fuente: Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2.2.2.2. El área metropolitana de Vigo

Está formada por 27 municipios, de los cuales 14 pertenecen a lo que hemos denominado aglomeración urbana, es decir el área metropolitana percibida desde el punto de vista urbanístico-administrativo, trece forman parte del área suburbana o periferia exterior, y otros cuatro conforman el área rururbana. Dejamos aparte otros nueve, marcadamente rurales pero aunque antes entraban a formar parte del Área Funcional Urbana. Por lo tanto, la aglomeración urbana más el área rururbana conformarían el espacio metropolitano considerado desde el punto de vista económico o funcional, siendo este el espacio adecuado par la planificación estratégica del área metropolitana. Se numeran a continuación los municipios correspondientes a las unidades espaciales preestablecidas, empezando por los que forman la aglomeración urbana, con sus respectivos índices de adscripción.

Unidad espacial	Municipio	I. adscripción
Ciudad Central	Vigo	8,08
Área Urbana o Submetropolitana. (Según índice de urbanización)	Redondela	7,28
	Cangas.	7,25
	O Porriño	7,03
Área Suburbana (Según índice de metropolización)	Nigrán.	6,84
	Mós.	6,68
	Baiona.	6,49
	Tui.	6,44
	Vilaboa.	6,15
	Ponteareas.	6,11
	Mondariz-Balneario.	6,11
	Moaña.	6,08
	Salceda.	6,08
	Gondomar	6,06

Tabla 41: Los municipios de la aglomeración urbana de Vigo

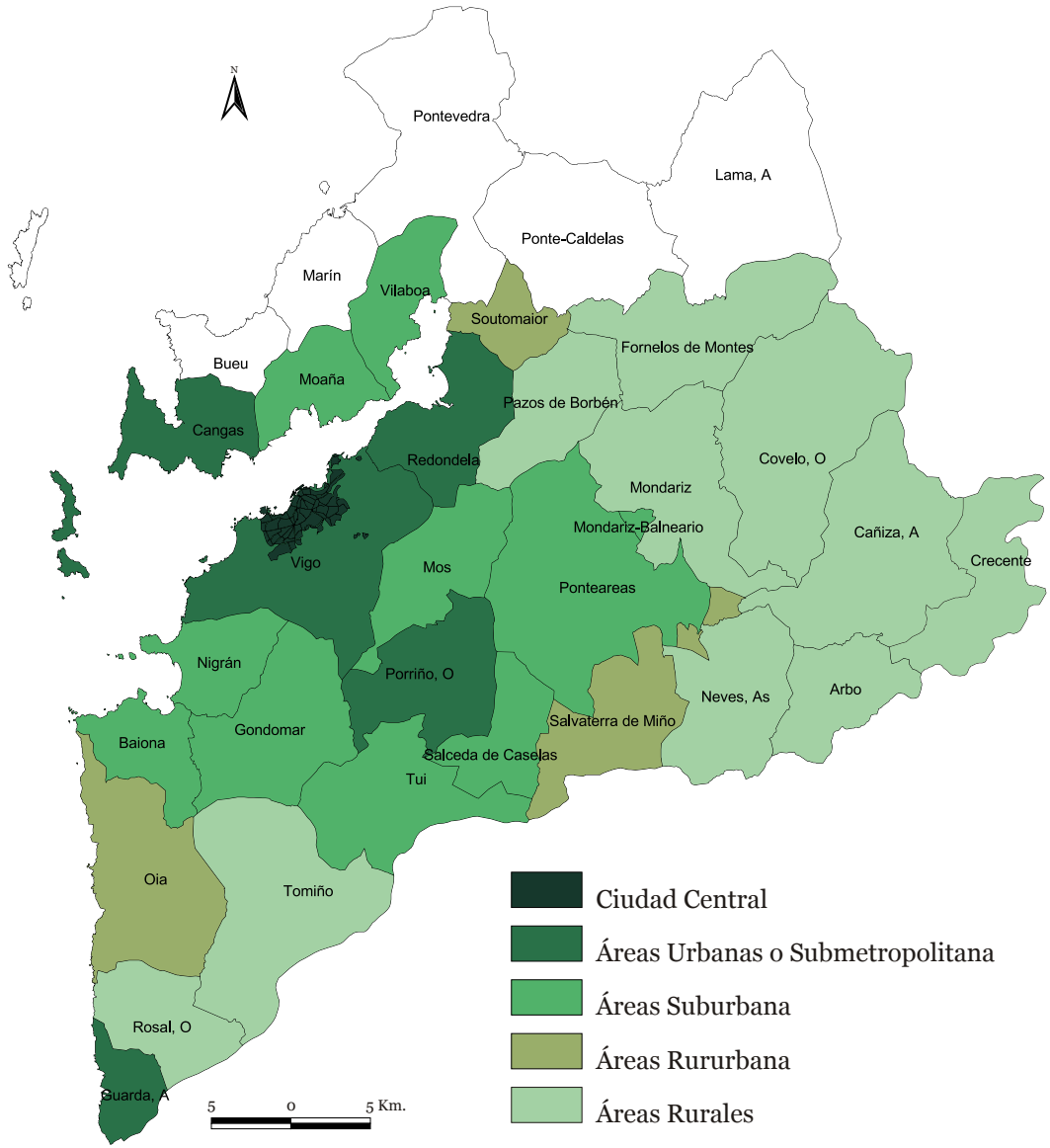
Fuente: Elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los catorce municipios que componen la aglomeración urbana dibujan el espacio que puede considerarse como área metropolitana en sentido urbanístico y administrativo, los cuales constituyen un continuo urbano y, por eso, demandan una gestión conjunta de los servicios públicos, es decir constituye lo que desde el punto de vista administrativo se entiende como área metropolitana. Se diferencia de la comarca de Vigo en que no están los municipios de Pazos de Borbén y Fornelos de Montes por su carácter eminentemente rural, y, en el caso contrario, entran a formar parte los municipios de las comarcas de Morrazo y Pontevedra que miran a la ría de Vigo (Cangas, Moaña y Vilaboa), así como los municipios de las comarcas de O Condado y Baixo Miño que en los últimos años se han incorporado a la dinámica urbana del área metropolitana viguesa, como son Salvaterra, Ponteareas, Mondariz-Balneario y Tui respectivamente. Tampoco existe una coincidencia entre el espacio que abarca la aglomeración urbana y la delimitación de la mancomunidad de Vigo, porque al igual que ocurría con la división comarcal, forman parte de ellas los municipios rurales de Pazos de Borbén y Fornelos de Montes. La inclusión d estos dos municipios en la comarca y en la mancomunidad de Vigo, a pesar de su marcado carácter rural, se debe a la existencia de infraestructuras de servicios públicos medioambientales para los municipios de la aglomeración urbana. Tampoco coincide con las mancomunidades de O Morrazo, de Baixo Miño y de O Condado por las mismas razones que antes habíamos apuntado acerca de la división comarcal. Esta discordancia entre las diferentes agrupaciones supramunicipales constituye uno de los problemas que deben ser resueltos para la constitución del área metropolitana de Vigo, que en la propuesta actual se limita a la mancomunidad de Vigo ampliada con dos municipios de O Morrazo: Cangas y Moaña.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 45: Estructuración urbana del Área Metropolitana de Vigo



Fuente: Censo de población y vivienda 2001 y elaboración propia

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Examinemos en detalle cuales son los municipios que entran a formar parte en cada una de las unidades espaciales preestablecidas.

1. La Ciudad Central corresponde al municipio de Vigo, aunque en este caso el índice de urbanización se aleja del máximo establecido, debido a que una elevada proporción del municipio vigués presenta las características propias de las áreas periurbanas. No existe, por tanto, una concordancia entre el núcleo urbano consolidado y la extensión superficial del municipio, porque el municipio es mayor que la ciudad.

2. El Área Urbana o Submetropolitana esta formada por tres municipios contiguos al de la ciudad; con ellos forma un espacio urbanizado continuo: Redondela, con el que forma un todo urbano, Porriño, principal asentamiento industrial del área, y Cangas al otro lado de la ría, que queda dentro del área económica y urbana Entre ellos los vínculos socioeconómicos son los más intensos. Su articulación e integración territorial con el municipio de Vigo es uno de los grandes retos para la ordenación territorial del área metropolitana, puesto que constituyen un área urbana única a efectos funcionales y de uso del suelo.

3. El Área Suburbana de Vigo es una extensa corona que rodea al núcleo anterior. Esta formada por diez municipios, siendo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

por eso la más extensa, lo que denota el amplio radio que ha adquirido el proceso e metropolización, cuyo índice hemos utilizado para su adscripción. Se pueden diferenciar varias conurbaciones lineales.

En primer lugar, los municipios más intensamente integrados en el área metropolitana, que forman el borde litoral y dan continuidad al área urbana, como es el caso de Nigrán y Baiona que con Gondomar, enumerados por orden de mayor a menor integración, forman la conurbación del Val Miñor.

En segundo lugar, el municipio de Moaña que con el de Cangas forma la conurbación del Morrazo. A ellos se unen los de Vilaboa y Soutomaior, ambos dentro del área rururbana, que actúan como un espacio de soldadura entre la conurbación anterior y el área urbana central.

Una función de rótula tiene el municipio de Mós como área de soldadura entre Porriño y Redondela.

Por otro lado, se ha formado otra conurbación doble hacia el interior que converge en el municipio de O Porriño, que por su potencia económica actúa como nodo difusor. Una es la conurbación que podemos denominar del Val do Louro, con los municipios de Tui, Salceda y más recientemente con la agregación e Salvatierra, donde está en construcción la principal plataforma logística del área metropolitana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Por otro lado, la construcción de la autovía ha propiciado la formación de una nueva conurbación que incluye los municipios de Ponteareas y Mondariz-Balneario.

1. Finalmente queda el área rururbana, es decir la formada por aquellos municipios donde el índice de metropolización es mayor que el de ruralización, y que por eso aunque tengan un perfil rural se están incorporando al espacio económico y funcional metropolitano. El más urbano es Sotomaior ya citado, y con él Salvaterra, en este caso, con menor nivel de integración y con más reciente incorporación al área metropolitana debido a la infraestructura en construcción ya comentada. También se incluye el municipio de Oia que prolonga el área metropolitana desde Baiona y la enlaza con A Guarda, cuyo índice de urbanización es mayor, pero que no lo hemos incluido en los espacios anteriores por no existir continuidad urbana entre ellos.

2. Queda, por fin, un grupo de nueve municipios que forman parte del Área Urbana Funcional pero que por su carácter marcadamente rural no se integran todavía en el área metropolitana de manera significativa, aun cuando existan vinculaciones entre ellos y el área urbana. Son los municipios que corresponden a las Comarcas y Mancomunidades de O Condado y Baixo Miño todavía no incorporados al proceso de metropolización, pero que mantienen vínculos funcionales. Así los de Mondariz, As Neves en O Condado; O Rosal y Tomiño

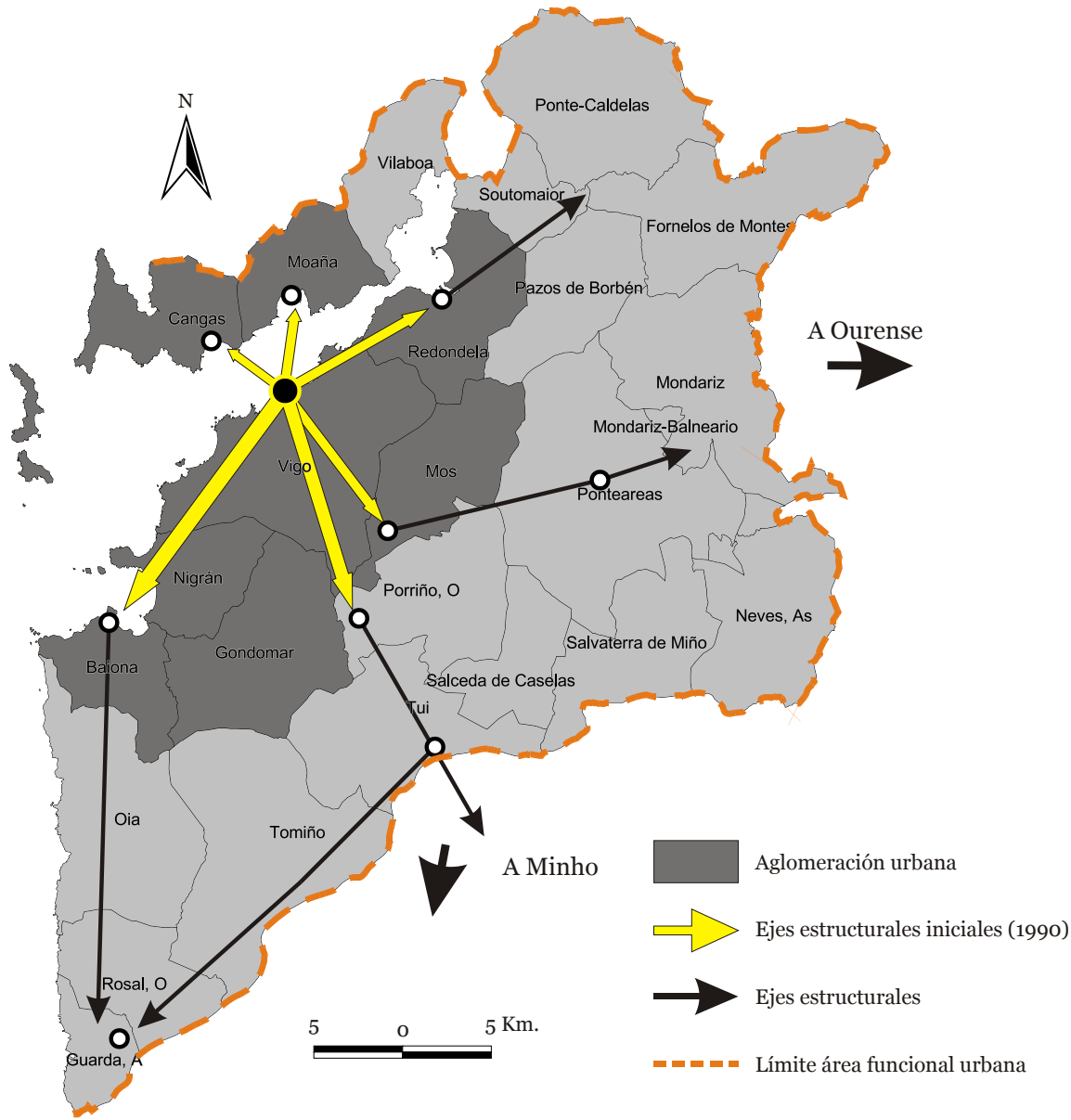
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en el Baixo Miño; Pazos de Borbén y Fornelos de Montes en la comarca y mancomunidad de Vigo, y los municipios de la comarca de A Paradanta de A Cañiza, Covelo y Crecente. Todos ellos están incluidos en el Área Urbana Funcional como hemos dicho, pero todavía están en un proceso inicial de ligazón o vinculación con el área metropolitana. En todo caso su adscripción o no al área metropolitana económica como espacio preferente de planificación estratégica y ordenación del territorio puede ser una opción razonable, para ser considerada.

De esta forma, el área metropolitana de Vigo dibuja un espacio poligonal cerrado en cuyos ejes se forman extensas conurbaciones lineales, bien sean litorales o interiores, que aportan una importante estructura de desarrollo territorial, muy diferente a la estructura radial que caracteriza al área metropolitana de A Coruña como hemos visto.

También cabe destacar que el dinamismo de los últimos años tiende a desplazar los ejes metropolitanos hacia el sur de Vigo en dirección al Miño y el Norte de Portugal, mientras el eje septentrional que se dirige hacia Pontevedra presenta una menor integración y desarrollo, lo cual coincide con la ruptura funcional entre las áreas funcionales de ambas ciudades que habíamos detectado al delimitar el Área Urbana Funcional de Vigo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Mapa 46: Estructura territorial del área urbana funcional de Vigo.

Fuente: elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Como antes hemos hecho, presentamos a continuación algunos datos estadísticos básicos que nos permitirán dimensionar los espacios funcionales y urbanos que acabamos de exponer.

Unidades espaciales	Extensión	Pob 2005	Pob 2008	Densidad	Ccto. 05-08	Nº Trabajadores	Nº Empresas
C. Central	109,1	293.725	295.703	2.710,38	0,67	140.898	14.812
Área Urbana. Submetropolitana	151,4	71.288	72.687	480,10	1,96	27.422	3.134
A. Suburbana	586,2	131.141	136.430	232,74	4,03	38.500	5.539
A. Rururbana	191,3	27.578	29.273	153,02	6,15	6.743	1.189
Total	1.038,00	523.732	534.093	514,54	1,98	213.563	24.674

Tabla 42a: La estructura territorial del área metropolitana de Vigo

Unidades espaciales	Extensión	Pob 2005	Pob 2008	Nº Trabajadores	Nº Empresas
C. Central	10,51	56,08	55,37	65,97	60,03
A. Urbana Submetropolitana	14,59	13,61	13,61	12,84	12,70
A. Suburbana	56,47	25,04	25,54	18,03	22,45
A. Rururbana	18,43	5,27	5,48	3,16	4,82
Total	1.038,00	523.732	534.093	213.563	24.674

Tabla 42b: La estructura territorial del área metropolitana de Vigo. Porcentajes

Fuente: INE, Seguridad Social y elaboración propia.

El examen atento de los datos nos permite obtener las siguientes conclusiones:

1. La ciudad Central, cuya población se aproxima a los 300.000 habitantes es la más poblada de Galicia, presentando una

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

elevada concentración de la población, del empleo y de las empresas en relación con el conjunto del área metropolitana.

2. El área submetropolitana presenta un menor desarrollo de lo que cabría esperar en relación con el tamaño de la Ciudad Central, y lo mismo ocurre con su crecimiento demográfico, ya que solo aumentó en un 1.96%, por debajo de la media general.

3. Mayor dinamismo presenta el área suburbana, tanto por su crecimiento demográfico (4,03 como por su concentración empresarial (22.45%) y del empleo (18.03 %). Asimismo es el anillo suburbano el que concentra mayor proporción de población (25%) y el que tiene más habitantes (136.430), por lo que se sitúa como la unidad espacial de más peso demográfico y económico del área metropolitana después de la Ciudad Central. Sin embargo, la densidad de ocupación residencial es menor que la del área submetropolitana o anillo interior (232 frente a 480 hab. por km^2), lo cual quiere decir que el grado de urbanización del espacio es menor. Esta aparente anomalía se debe a dos hechos que resulta interesante remarcar. Por un lado, la incorporación funcional al área metropolitana de Vigo de pequeñas ciudades próximas que suman a su función de cabecera de comarca la de núcleo metropolitano, como ocurre con Tui y Ponteareas; en segundo lugar hay que destacar que, como en anteriores estudios habíamos detectado, en el área de Vigo el proceso de metropolización se sobreimpuso a un tejido espacial previamente configurado a partir de la explotación de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

los recursos endógenos, lo cual dio lugar a la formación de importantes centros pesqueros e industriales, como Moaña, o turístico-residenciales, como Nigrán y Baiona. Esta red urbana dejaba en medios municipios rurales que posteriormente acogieron importantes usos empresariales resultantes de la descentralización urbana y de las necesidades de suelo, como fueron los casos de Mós, Gondomar, Salceda y Salvaterra. Este interesante proceso de superposición de redes urbanas es lo que explica el peso del área suburbana, porque a su desarrollo local suma el derivado de la metropolización. De todo ello resulta un espacio policéntrico de fuerte implantación inicial, que se reforzó como consecuencia de la industrialización y la descentralización residencial y empresarial que es propio de toda área metropolitana.

4. En cambio el área rururbana tiene menor peso relativo, pero es la que presenta el mayor crecí miento demográfico de todo el conjunto (6.15%), lo cual debe relacionarse a su más reciente incorporación al proceso de descentralización metropolitana y a su condición periférica. Se trata, en todo caso, de un anillo exterior en fase de integración al espacio suburbano.

2.2.2.3. Estudio comparativo de las dos áreas metropolitanas

Para finalizar el estudio de las áreas metropolitanas, hemos realizado una comparativa de las dos, para detectar las semejanzas y las diferencias entre ellas.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

	A Coruña	Vigo	A Coruña	Vigo	A Coruña	Vigo	A Coruña	Vigo
	Extensión		Población 2008		Densidad		Ccto 05-08	
C. Central	37,6	109,1	245.164	295.703	6.520,32	2.710,38	0,75	0,67
A. Submetropolitana	267,6	151,4	125.948	72.687	470,66	480,10	7,85	1,96
A. Suburbana	137,9	586,2	31.203	136.430	226,27	232,74	3,29	4,03
A. Rururbana	1290,9	191,3	96.314	29.273	74,61	153,02	-0,19	6,15
Total	1.734,00	1.038,00	498.629	534.093	287,56	514,54	2,42	1,98

Tabla 43: Estudio comparado de los datos demográficos

Fuente: INE, IGE y elaboración propia.

Empezaremos por los datos demográficos; de ellos extraemos las siguientes consideraciones:

1. El área urbana de A Coruña forma la mayor aglomeración urbana de las dos, debido a la reducida extensión del término municipal coruñés que, por eso, es el más urbanizado de Galicia, lo que obligó a que la mancha urbana se extendiese sobre los municipios limítrofes, con los que no hay solución de continuidad desde el punto de vista urbanístico, formando en conjunto el núcleo urbano más extenso de Galicia. Por la misma razón, aunque la población de la Ciudad Central es mayor la de Vigo, la de las respectivas Áreas Urbanas es prácticamente la misma: la de A Coruña tiene 371.112 hab. y la de Vigo suma 368.390. **Estamos por tanto, por el tamaño, ante dos ciudades intermedias en la escala europea.**

2. El área suburbana de Vigo cuadriplica en extensión y en población a la de A Coruña, debido al desarrollo del sistema de conurbaciones urbanas que anteriormente hemos comentado.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Se trata por tanto de un área metropolitana más consolidada desde el punto de vista de la red urbana intrametropolitana.

3. Por el contrario el área rururbana coruñesa es mucho más extensa. pero por su baja densidad y el escaso peso demográfico relativo tiene menos significado, denotando en todo caso que la descentralización exterior del crecimiento urbano en el área coruñesa es más reciente y está menos consolidado, como de hecho ocurre, siendo más una consecuencia de la implantación de grandes empresas que de una urbanización del campo.

4. Este mismo hecho se manifiesta al examinar el crecimiento demográfico por cuanto en el caso de Vigo, el mayor crecimiento demográfico corresponde al área rururbana, lo cual evidencia la rápida expansión del proceso de metropolización, mientas que en el caso coruñés, dicha área se mantiene en valores negativos, porque las implantaciones puntuales no han logrado difundir su efecto a la áreas rurales regresivas que las rodean.

5. e. El último aspecto a resaltar es el que se refiere al dinamismo demográfico. Además de lo que acabamos de decir, lo más relevante es el fuerte crecimiento experimentado en estos últimos años por el área submetropolitana de A Coruña (7,8%) que la posiciona en el primer puesto en cuanto a crecimiento y la sitúa como el área urbana demográficamente más dinámica de Galicia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Del mismo modo que hemos hecho con los datos demográficos, haremos con los socioeconómicos.

Tabla 44a: Estudio comparado de los datos socioeconómicos.

	A Coruña	Vigo	A Coruña	Vigo
	Nº trabajadores		Nº Empresas	
C. Central	115.277	140.898	11.931	14.812
A. Submetropolitana	31.271	27.422	3.724	3.134
A. Suburbana	10.731	38.500	1.261	5.539
A. Rururbana	22.526	6.743	3.354	1.189
Total	**179.805**	**213.563**	**20.270**	**24.674**

Tabla 44b: Estudio comparado de los datos socioeconómicos. Porcentaje

	A Coruña	Vigo	A Coruña	Vigo
	Nº trabajadores		Nº Empresas	
C. Central	23,68	26,90	2,39	2,77
A. Submetropolitana	6,42	5,24	0,75	0,59
A. Suburbana	2,20	7,35	0,25	1,04
A. Rururbana	4,63	1,29	0,67	0,22
Total	**179.805**	**213.563**	**20.270**	**24.674**

Fuente: Seguridad Social y elaboración propia.

De los datos contenidos en las tablas, podemos deducir lo siguiente.

1. **El área metropolitana de Vigo tiene mayor número de empresas y de trabajadores, pero ambas presentan una masa laboral y empresarial adecuada para posicionarse entre las ciudades medias europeas.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. En cuanto a la distribución territorial de la actividad económica, la localización revela una vez más lo que ya habíamos dicho: el grado de concentración económica es mayor en Vigo que en A Coruña; el área suburbana tiene mayor peso económico en Vigo, mientras el área rururbana lo presenta en A Coruña, tanto en el número de empresas como en el empleo. Todo ello coincide con lo dicho anteriormente, lo cual refuerza su validez.

Para terminar, y como principales conclusiones de este breve estudio comparativo, destacamos las dos siguientes:

El estudio locacional, aunque diferente en cada una de las áreas metropolitanas, revela la necesidad de proceder a una más eficiente ordenación del territorio a escala metropolitana.

En segundo lugar, desde le punto de vista de la posibilidad de posicionamiento según su tamaño, ambas reúnen los requisitos establecidos teóricamente para ser consideradas como áreas metropolitanas competitivas. En efecto, la base teórica estimada es de un mercado laboral en torno a los doscientos mil trabajadores y un tamaño demográfico alrededor de seiscientos mil habitantes. Ambas condiciones se cumplen en las dos áreas, pero principalmente en Vigo.

En consecuencia, desde el punto de vista del tamaño no parece necesario poner en marcha ninguna estrategia de de integración suprametropolitana para poder alcanzar las dimensiones básicas de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

competitividad urbana en lo que al dimensionamiento demográfico y del mercado de trabajo se refiere. Ambas se ajustan a los patrones estadísticamente estimados.

2.2.3. La delimitación de las regiones urbanas de A Coruña-Ferrol y de Vigo-Pontevedra

Al presentar los objetivos del estudio, habíamos dicho que la principal finalidad era analizar cual de las dos opciones para la constitución de áreas metropolitanas tenía más ventajas. En este apartado vamos a efectuar el estudio de la delimitación y el dimensionamiento de la segunda opción, es decir la consideración de las regiones urbanas de Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol como áreas metropolitanas. Las razones qué apriorísticamente apoyan este tipo de construcciones urbanas se basan en los principios de la competitividad urbana en el sistema global, en la escala del marketing urbano y en el desarrollo de esquemas subregionales de articulación urbana y de infraestructuras de transporte. Vistas así las cosas, examinemos como quedaría cada uno de los escenarios metropolitanos posibles.

2.2.3.1. La delimitación de la región urbana A Coruña-Ferrol

Aplicando la metodología e indicadores que hemos expuesto, obtuvimos el mapa metropolitano que nos permite delimitar y estructurar cada una de las regiones urbanas. Empezaremos por la región urbana A Coruña-Ferrol.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los principales hechos a resaltar son los siguientes:

1. En cuanto a las dos Áreas Urbanas: Así como el Área Urbana desarrollada en torno al municipio de A Coruña abarca a diez municipios, el mismo número que la mancomunidad, en el caso de Ferrol el espacio que, según el índice de urbanización utilizado, reúne estas características se limita a los municipios de Ferrol y Narón; ambos son los únicos que constituyen un área urbanizada continua y con una densa ocupación del suelo por usos típicamente urbanos, En este caso la extensión del Área Urbana es inferior a la mancomunidad constituida por los cinco municipios que rodean la ría (los dos anteriores más Neda, Fene, y Mugardos) y el de Ares al Sur y el de Valdoviño en dirección septentrional. Estos cinco municipios integrados en la mancomunidad se incluyen en lo que según nuestros cálculos constituye el área suburbana.
2. El Área Suburbana. Lo más relevante es la extensión alcanzada por una amplia área suburbana. Desde Ferrol se prolonga hacia el sur hasta incorporar a los municipios de Cabanas y Pontedeume, englobando así seis municipios de características periurbanas y de uso residencial e industrial (Neda, Fene, Mugardos, Ares, Cabanas y Pontedeume). La relevancia aducida vienen del hecho de que este espacio suburbano se superpone al que hemos delimitado como área suburbana de A Coruña, que en su rama septentrional incluye los municipios de Miño y Pontedeume. De este modo las áreas suburbanas de A Coruña y Ferrol se fusionan entre sí al entrar en contacto recíproco,

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

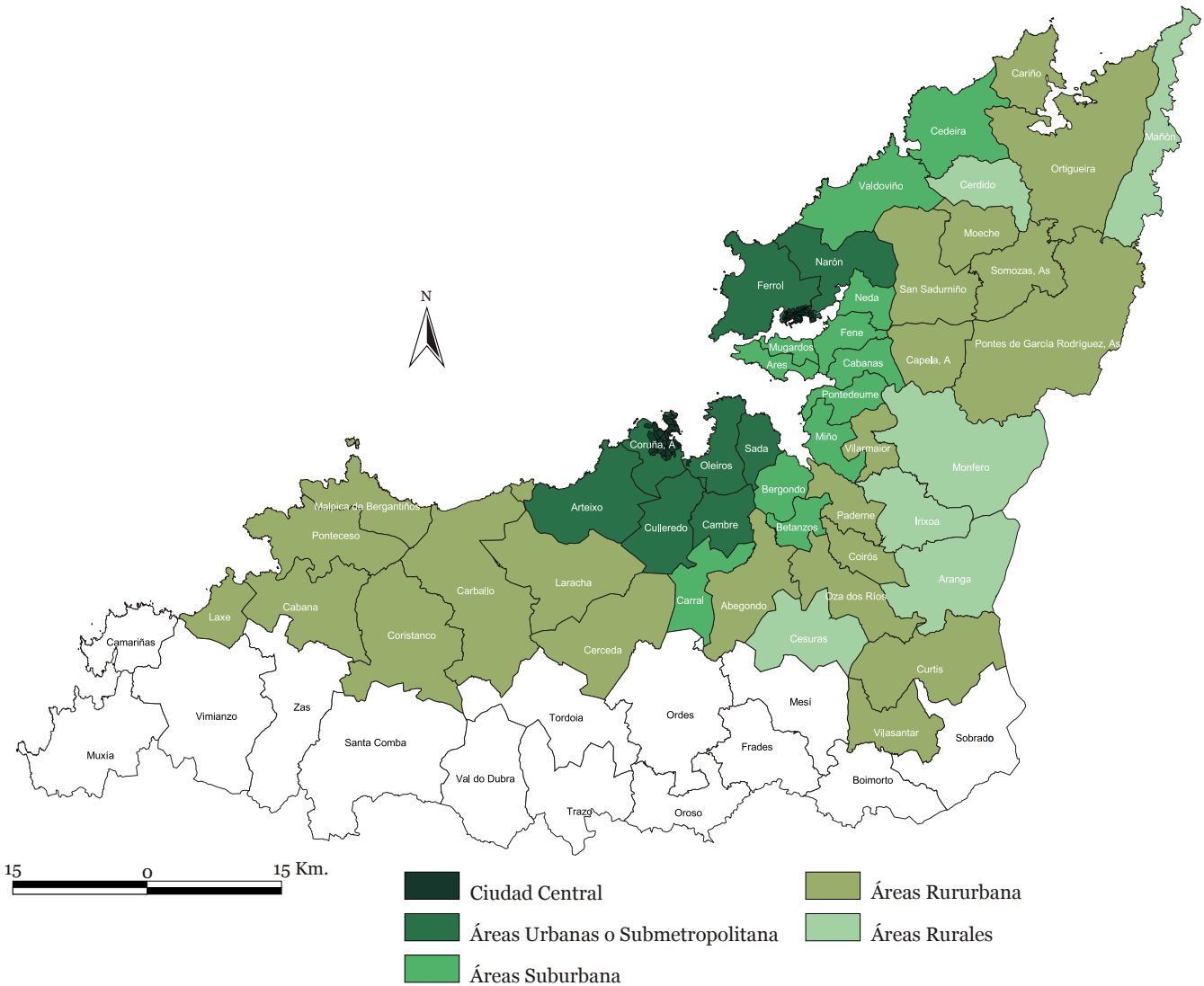
lo cual concuerda con lo que habíamos detectado al analizar la dirección de los flujos diarios ene el Área Urbana Funcional de A Coruña. Esta soldadura entre ambas áreas suburbanas, se manifiesta en un continuo urbano y funcional, el que se alternan usos de suelo característicos de la periferias urbanas (residencial, industrial, comercial) con usos turísticos y redes de comunicación. **La coalescencia de las áreas suburbanas de ambas ciudades constituyen un factor de apoyo que avala la viabilidad del proyecto de construcción de un espacio metropolitano policéntrico entre las dos ciudades y sus respectivas periferias urbanas**.

3. También en dirección septentrional, el área suburbana se prolonga a lo largo del litoral incluyendo los municipios de Valdoviño y Cedeira, de función básicamente residencial y turística.

4. Otro aspecto a señalar es la gran extensión del área rururbana que abarca al núcleo industrial de As Pontes, a través de una extensa área rural interpuesta pero donde la base económica es fundamentalmente urbana y con intensas vinculaciones socioeconómicas con Ferrol, aunque los usos del suelo presenten las características de las áreas rurales. Por ello**, puede hablarse de un eje metropolitano bipolar entre Ferrol y As Pontes** que no tiene correspondencia con la articulación territorial de los municipios intermedios.

5. En cuanto al área metropolitana de A Coruña, nos remitimos a lo dicho anteriormente sobre ella, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012



Fuente: Elaboración propia

Mapa 47: La Región Urbana Coruña-Ferrol

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En conclusión, la aplicación de los índices de urbanización y de metropolización dibuja **un continuo suburbano que conecta las áreas urbanas desarrolladas en torno a las ciudades de A Coruña y Ferrol, lo cual constituye una constatación empírica de la existencia de una región urbana resultante de la fusión de las respectivas periferias, a lo que deben añadirse los fuertes vínculos económicos y funcionales existentes entre ambas ciudades. Además hemos detectado una creciente referencia identitaria común, que se materializa en la idea de la Ciudad de las Rías como un escenario de futuro con valoración positiva en gran parte de la población y de las instituciones. Una constatación empírica que nos remite a lo dicho en anteriores capítulos de este estudio acerca de la posibilidad de generar sinergias y economías de escala mediante una estrategia de cooperación entre ambas áreas urbanas. Esto, probablemente acrecentaría las ventajas comparativas de cada una de las ciudades desde el punto de vista de la competitividad y el marketing urbano en ámbitos exteriores, o si se quiere en un entorno competitivo internacional.**

Una vez establecidas las unidades espaciales de la región urbana y su articulación territorial y funcional, vamos a estudiar los datos estadísticos calculados para evaluar los factores relacionados con la escala metropolitana.

1. En primer lugar, analizaremos la extensión superficial de las unidades y áreas delimitadas. La extensión total del área ferrolana es menor que la de A Coruña, pero las dos aglomeraciones urbanas, que como sabemos incluyen las respectivas ciudades centrales y los dos

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

primeros anillos urbanos, tienen una extensión semejante, (464 Km^2 en el área ferrolana y 443,1 en la coruñesa),pero así como en A Coruña la mayor proporción corresponde al área urbana consolidada (Ciudad Central más área submetropolitana o primer anillo) en la de Ferrol es el área suburbana la que alcanza mayor desarrollo. En conclusión**, la suma de las aglomeraciones de A Coruña y Ferrol, que es lo que correspondería al área metropolitana desde el punto de vista urbanístico, nos da un espacio discontinuo de 907,1 km^2 inadecuado, por su extensión y su falta de continuidad, para la aplicación de una figura de naturaleza administrativa. Esta fórmula de gestión administrativa-competencial y urbanística, en caso de querer aplicarse, debería hacerse de manera separada en cada una de las aglomeraciones urbanas, del mismo modo que se ha hecho para la implantación de los consorcios de transporte metropolitanos**.

Tabla 45: La extensión superficial (en km^2)

	Km^2			Porcentaje		
Unidad Espacial	A Coruña	Ferrol	Total	A Coruña	Ferrol	Total
C. Central	37,6	82,6	120,2	1,7	6,0	3,4
A. Submetropolitana	267,6	67,0	334,6	12,3	4,8	9,4
A. Suburbana	137,9	314,4	452,3	6,3	22,7	12,7
A. Rururbana	1290,9	783,3	2.074,2	59,4	56,7	58,3
A. Rural	439,6	134,9	574,5	20,2	9,8	16,2
Total	2173,6	1.382,2	3.555,8	100,0	100,0	100,0

Fuente: IGE y elaboración propia.

En consecuencia, el continuo metropolitano existente entre las aglomeraciones urbanas de A Coruña y Ferrol, requiere un tratamiento específico de ordenación territorial que no

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

implicaría la creación de un ente administrativo de gestión, sino tan solo un plan territorial a escala subregional para toda la región urbana. Por otro lado, la misma extensión demanda una acción estratégica en lo que se refiere a las infraestructuras de transporte para facilitar la movilidad entre ambas aglomeraciones, para lo cual el ferrocarril metropolitano constituye la opción preferente. A medio plazo podría retomarse también el proyecto de los puentes.

2. En cuanto a la población de la región urbana, digamos que la suma total alcanza un elevado volumen, llegando a los 709.756 habitantes, correspondiendo la tercera parte al área ferrolana y los dos tercios restantes a la coruñesa. Por separado, nos encontramos que la aglomeración urbana de A Coruña aglutina 402.315 habitantes y la de Ferrol a 209.058 habitantes. Estamos antes dos espacios urbanos, pero con desarrollos urbanos individualizados. Desde este punto de vista, **la unificación en una región urbana o en un área metropolitana policéntrica sería muy adecuada como estrategia de competitividad, tal como tantas veces hemos dicho, pero para ello lo más adecuado sería crear un órgano de cooperación orientado a la planificación y la promoción exterior, pensado para reforzar la integración de las dos aglomeraciones urbanas en un espacio-proyecto único, susceptible de optimizar las complementariedades existentes o las que se puedan derivar de los ejes estratégicos conjuntos que se determinen.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

	Habitantes			Porcentaje		
Unidad Espacial	A Coruña	Ferrol	Total	A Coruña	Ferrol	Total
C. Central	245.164	74.696	319.860	48,4	36,8	45,1
A. Submetropolitana	125.948	37.008	162.956	24,8	18,3	23,0
A. Suburbana	31.203	57.354	88.557	6,2	28,3	12,5
A. Rururbana	96.314	30.699	127.013	19,0	15,1	17,9
A. Rural	8.358	3.012	11.370	1,6	1,5	1,6
Total	506.987	202.769	709.756	100,0	100,0	100,0

Tabla 46: La Población de la Región Urban A Coruña-Ferrol (datos de 2008)

Fuente: IGE y elaboración propia.

3. Por lo que se refiere a los datos de densidad que refleja la intensidad en la ocupación del suelo, las conclusiones vienen a confirmar lo dicho anteriormente. A ello se pueden añadir algunos matices específicos. En primer lugar, establecer la diferenciación entre un área densamente poblada con densidades superiores a los 100 habitantes por km^2 y el resto, siendo la primera la que presenta las características que generalmente se le atribuyen a las áreas metropolitanas y que coincide en nuestro caso con lo que hemos delimitados como aglomeración urbana. Vemos por tanto que todos los análisis convergen en el modelo espacial que estamos presentando a favor de la formación de ese continuo urbano que, dando lugar a la fusión de las áreas suburbanas respectivas, integra morfológicamente ambas aglomeraciones en un espacio metropolitano policéntrico. Sin embargo, en las áreas exteriores de características rurales, dominantes o mixtas, las densidades son muy bajas, por debajo de lo que suele considerarse como umbral estadístico para calificar un espacio como metropolitano. **Por tanto, la variable de ocupación del**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

suelo nos permite establecer una clara separación entre lo que podría considerarse como área metropolitana en sentido urbanístico y lo que hemos considerado como área funcional en sentido extenso como espacio económico.

Tabla 47: La densidad poblacional en la región urbana A Coruña-Ferrol.

Unidad Espacial	A Coruña	Ferrol	Total
C. Central	6.520,32	904,31	2.661,06
A. Submetropolitana	470,66	552,36	487,02
A. Suburbana	226,27	182,42	195,79
A. Rururbana	74,61	39.19	61,23
A. Rural	19,01	22.33	19,79
Total	233,25	146,70	199,61

Fuente: IGE y elaboración propia.

Un tercer hecho a resaltar es la excesiva densidad que presenta la Ciudad Central de A Coruña, con un valor que la sitúa en una fuerte posición de sobrecarga ambiental, siendo una característica negativa en lo que a la calidad urbana se refiere, y así es considerado en la propia auditoría urbana europea. Esta realidad, de ser razonablemente conducida, constituiría un factor de apoyo para reforzar las políticas de descentralización del crecimiento desde la ciudad mayor hacia los anillos exteriores y hacia las otras ciudades. La pérdida de rango demográfico que ello supondría se compensaría con la creación de la región urbana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. La dinámica demográfica, expresada en la evolución de la población entre 2005 y 2008, presenta valores por debajo de los que cabría esperar de una región urbana, e incluso de un área metropolitana fuerte, lo cual debe atribuirse a que nos encontramos en una región demográficamente estancada en la que los espacios rurales son fuertemente regresivos, y que en muchos casos la descentralización del crecimiento metropolitano solo ha afectado a un sector de los municipios en ella incluidos, mientras los espacios rurales ven como su despoblación se acelera por la atracción de los espacios más densamente urbanizados. Por eso, las áreas rururbanas siguen siendo regresivas, e incluso **el área suburbana de Ferrol tiene un leve retroceso que, sin ser significativo en el contexto, nos esta indicando que todavía carece del impulso necesario par constituir por si misma un polo de crecimiento metropolitano. En el área coruñesa la dinámica es mucho más consistente y se adapta perfectamente al** modelo metropolitano.

Unidad Espacial	A Coruña	Ferrol	Total
C. Central	0,75	-3,19	-0,20
A. Submetropolitana	7,85	5,49	7,31
A. Suburbana	3,29	-0,09	1,08
A. Rururbana	-0,19	-3.55	-1,02
A. Rural	-4,09	- 0.41	-5,56
Total	2,31	-0,99	1,34

Tabla 48: El crecimiento de la población en la región urbana A Coruña-Ferrol (2005-2008)

Fuente: IGE y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En cuanto a la pérdida de población de las Ciudades Centrales deben tenerse en cuenta dos cosas. La primera, que el municipio de A Coruña con solo 37 km^2 y con áreas centrales terciarizadas y con procesos de deterioro físico y social, como en todas las ciudades ocurre, tienen un crecimiento demográfico estabilizado, siendo los municipios del área submetropolitana los que reciben el crecimiento derivado del dinamismo urbano, de ahí que sea la unidad espacial con mayor crecimiento demográfico de todas las gallegas. El caso ferrolano es parecido, pero en él la causa no es la falta de espacio en el municipio central, sino la falta de una política de planificación territorial adecuada, lo que ha provocado el traslado de la población al vecino municipio de Narón que también presenta un fuerte crecimiento residencial y poblacional.

5. La última variable a considerar tiene que ver con la actividad económica: el número de trabajadores**. El perfil del marcado de trabajo es el dato que, mejor que ningún otro, refleja la conveniencia de establecer una estrategia de cooperación entre las áreas de A Coruña y Ferrol, es decir de la región urbana, para alcanzar una masa critica en lo relativo al tamaño y diversificación del mercado de trabajo, combinando la terciarización de la economía coruñesa con el carácter fuertemente industrial e la ferrolana** (Precedo, a 2007).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

	Empleo			Porcentaje		
Unidad Espacial	A Coruña	Ferrol	Total	A Coruña	Ferrol	Total
C. Central	115.277	22.160	137.437	63,6	42,2	58,8
A. Submetropolitana	31.271	9.666	40.937	17,2	18,4	17,5
A. Suburbana	10.731	10.883	21.614	5,9	20,7	9,2
A. Rururbana	22.526	9.277	31.803	12,4	17,7	13,6
A. Rural	1.580	526	2.106	0,9	1,0	0,9
Total	181.385	52.512	233.897	100,0	100	100,0

Tabla 49: El volumen de empleo en la región urbana A Coruña-Ferrol.

Fuente: Seguridad Social y elaboración propia. Año 2005.

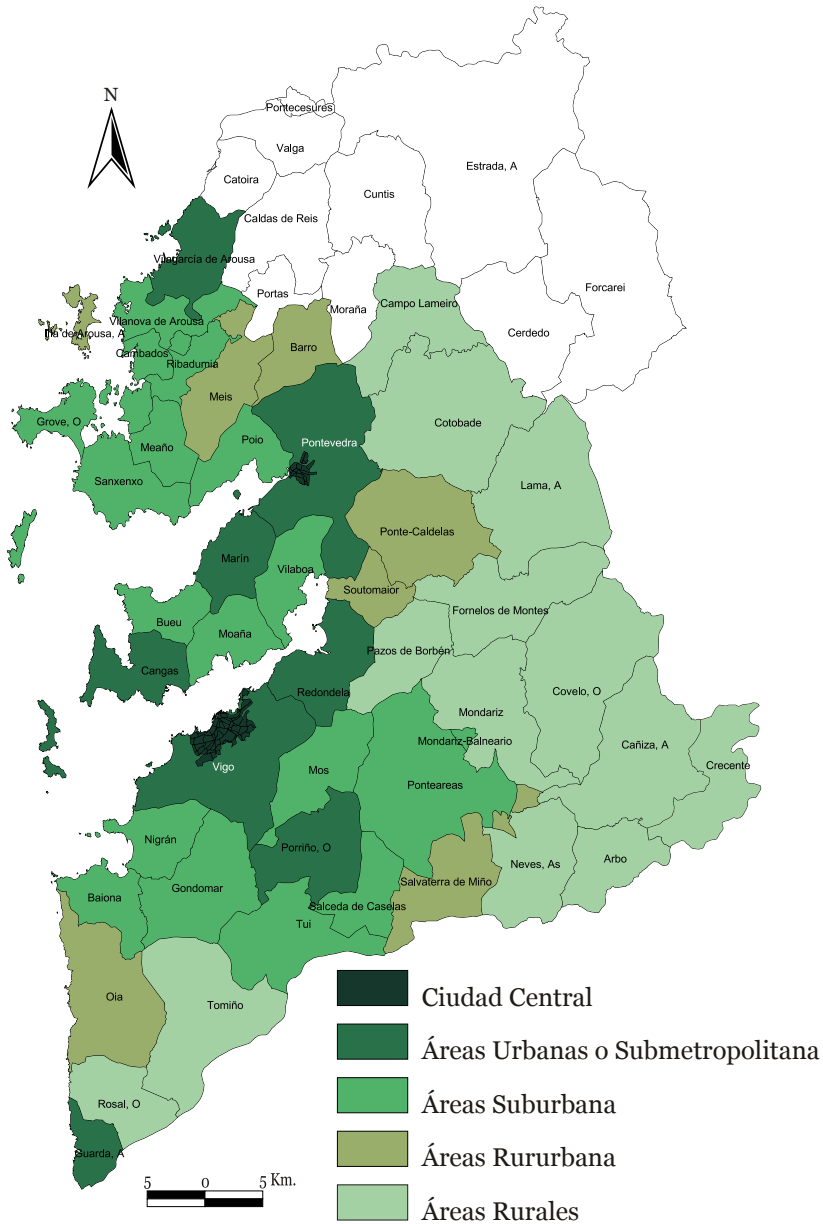
Como se deduce de todos los análisis anteriores, la aparente simplicidad que mostraba el análisis funcional del espacio, la inclusión de variables socioeconómicas revela que estamos ante un espacio más complejo. En **él queda patente la necesidad de establecer una clara diferenciación entre lo que constituye una área metropolitana en sentido urbanístico, perfectamente circunscrita a la aglomeración urbana, del área metropolitana en sentido económico, y de la región urbana como una oportunidad estratégica que es conveniente optimizar. Son tres opciones complementarias pero diferentes, demandan do cada una de ellas respuestas específicas en lo que se refiere a los modelos de planificación territorial y a la gobernanza,** en la línea que hemos adoptado en el estudio.

2.2.3.2. La delimitación de la región urbana Vigo-Pontevedra

Siguiendo la misma metodología y aplicando los mismos criterios que en el caso anterior, procedemos a delimitar cada una de las unidades espaciales y funcionales preestablecidas que componen la región urbana desarrollada en torno a Vigo y Pontevedra, y que delimitamos en el mapa adjunto.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 48: La Región Urbana Vigo-Pontevedra.



Fuente: IGE, INE y elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Como antes, señalaremos tan solo las deducciones más significativas. Son estas:

1. En primer lugar destaca la formación de un amplio espacio funcional en el sector norte, donde se ha desarrollado una densa red urbana policéntrica. El liderazgo urbano y funcional corresponde a la ciudad de Pontevedra desde donde se han formado conurbaciones litorales en una doble dirección. En primer lugar cabe destacar el área urbana formada por Pontevedra-Marin cuya prolongación alcanza hasta el municipio de Bueu que se incluye en el área suburbana pontevedresa**. Entre el eje urbano Pontevedra-Marín y el área metropolitana de Vigo se produce una discontinuidad espacial y funcional, como en su momento hemos comprobado, siendo la península que forma la comarca de O Morrazo el eslabón de enlace pero también de diferenciación, dando lugar a un área que más bien podría clasificarse como de indiferencia funcional.**

2. Por otro lado, el espacio urbano de la capital se prolonga a lo largo de la orilla norte de la ría, a través de un extenso continuo litoral consolidado como espacio residencial y turístico y superpuesto a las bases económicas propias del modelo de desarrollo endógeno relacionado con los recursos marinos. Este eje o conurbación litoral comprende los municipios de Poio, Sanxenxo y O Grove. Esta continuidad morfológica es lo que ha llevado a que en recientes estudios (Lago, S. 2008), se pusiera el límite de la supuesta área metropolitana en los municipios que forman esta

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

conurbación. Sin embargo, nosotros pensamos que, aún siendo esto así desde el punto de vista urbanístico, con una perspectiva funcional y de ordenación del territorio que es la que sustenta este tipo de espacios metropolitanos complejos, no es posible separar los municipios de Sanxenxo y O Grove del resto de la comarca de O Salnés. Se trata en realidad de una urbanización litoral de naturaleza turística superpuesta a una configuración funcional de un espacio económico que mantienen intensas vinculaciones con Pontevedra. Más aún, **el eje Pontevedra-Vilagarcía se consolida cada vez más como una sistema territorial integrada, por lo cual cualquier ruptura resulta, cuando menos, una cuestión que debe ser considerada atentamente.**

3. Un tercer aspecto a señalar es como en el sector septentrional de la península sobre la que se asienta la comarca de O Salnés se ha formado un amplio espacio de urbanización difusa, con complejas vinculaciones multidireccionales entre cada una de las ciudades y municipios que la componen y entre estos y la capital provincial. Allí se asienta la ciudad de Vilagarcia que actúa como lugar central organizador de un amplio espacio suburbano que conecta con el de Pontevedra, dejando entre ambos algunas áreas interiores de menor desarrollo urbano, particularmente en los municipios de Meis y Barro, que presenta las características propias de las aireas rururbanas.

4. **También el espacio intermedio entre Pontevedra y Vigo formado por los municipios de Pontecaldelas y Soutomaior**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

esta sujeto a la doble dependencia funcional; pero, desde el punto de vista espacial, y de acuerdo con los índices y las variables socioeconómicas del territorio, presentan una discontinuidad que no nos permite hablar de superposición o fusión de las respectivas áreas suburbanas, como ocurría en el caso de Coruña-Ferrol.

En conclusión, la delimitación de los espacio funcionales de la región urbana Vigo-Pontevedra, presenta como característica dominante la divergencia de los flujos de integración urbana, Por un lado, Pontevedra se integra en una compleja área funcional y económica con la comarca de O Salnés, donde se forma una densa red urbana sustentada en un modelo de desarrollo endógenos fuertemente competitivo y diferenciado. Por otro lado, Vigo expande su fuerza centrífuga en dirección meridional generando una red de ejes y conurbaciones lineales que configuran un espacio metropolitano, de base dominante urbano-industrial, que avanza hacia el otro lado del río Miño, haciendo de ella un área metropolitana trasnacional o euro-regional. Evidentemente, la proximidad física y la densidad de las relaciones interurbanas podría constituir un soporte adecuado para organizar un área metropolitana policéntrica entre ambas ciudades, pero al tratarse de dos modelos de desarrollo territorial diferentes y en cierta medida autónomos, las ventajas resultantes de la integración son menos concluyentes que las observadas en el espacio que fusiona las áreas urbanas de A Coruña y Ferrol. Por otro lado, ya hemos comentado que en la región urbana de la provincia de Pontevedra existen problemas de identidad territorial que

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

constituyen, la menos en este momento, una barrera a la integración de ambas redes urbanas en un solo espacio metropolitano.

Presentamos a continuación las conclusiones y deducciones derivadas del análisis de los datos estadísticos que hemos seleccionado, para añadir a la delimitación de espacios morfológicos y funcionales, las dimensiones socioeconómicas de las áreas que componen la región urbana Vigo-Pontevedra. Para ello hemos considerado tres áreas urbanas: la de Vigo que coincide con el Área Urbana Funcional anteriormente tratada, la de Pontevedra y la de Vilagarcia. La razón de esta diferenciación es que los datos municipales calculados mostraban la existencia de tres ciudades consolidadas, en torno a las cuales se había formado un área urbana y funcional dotada de importante grado de autonomía, aún cuando la vinculación con Pontevedra era también patente.

1. En cuanto a la extensión superficial de la región urbana, valorada desde la perspectiva de su posibilidad para acoger un área metropolitana policéntrica, los datos revelan una sistema territorial más favorable que la observada para la otra región urbana estudiada. Las razones son tres. En primer lugar, **la existencia de una red urbana policéntrica, que abarca la totalidad del territorio de la región urbana, constituye un factor positivo para justificar la consolidación de un sistema metropolitano de ciudades integrado y equilibrado espacialmente, por cuanto las áreas urbanas de diferente nivel cubren la totalidad del territorio. En segundo lugar, y en relación con esto, cabe mencionar que también la accesibilidad presenta un mapa**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de movilidad potencial mucho más equilibrado, debido a que entre las ciudades identificadas se han construido o están proyectadas importantes infraestructuras viarias de alta capacidad que articulan la totalidad del territorio, lo cual se ve favorecido por la proximidad física entre cada una de las ciudades organizadoras del espacio, En tercer lugar, y teniendo en cuenta estos dos factores señalados, la superficie que abarca la región urbana presenta una mayor viabilidad para el diseño de un espacio metropolitano policéntrico, sin excesivas inversiones suplementarias. Debe añadirse también que la red ferroviaria, en proceso de modernización, presentará cuando las actuaciones se marcha finalicen, una estructura adaptada a la red de ciudades, lo cual contribuirá sin duda a la mejora de las relaciones interurbanas e intrametropolitanas. Este factor es muy importante porque la movilidad es la base para que un espacio metropolitano de grandes dimensiones como el que estamos tratando sea viable.

	Extensión				Porcentaje			
Unidad Espacial	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total
C. Central	109,1	118,3	44,2	271,6	6,5	16,4	21,2	10,4
A. Submetropolitana	151,4	36,7	0	188,1	9,0	5,1	-	7,2
A. Suburbana	501,1	131,7	111,6	744,4	29,9	18,3	53,6	28,5
A. Rururbana	191,3	124,6	52,4	368,3	11,4	17,3	25,2	14,1
A. Rural	724,7	310,3	0	1035	43,2	43,0	-	39,7
Total	1677,6	721,6	208,2	2607,4	100	100	100	100

Fuente: IGE y elaboración propia.

Tabla 50: La extensión superficial de la región urbana Vigo-Pontevedra. Extensión

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Otro aspecto a resaltar es la elevada proporción de la superficie total que le corresponde al área suburbana. En los tres casos, su extensión es mayor que la correspondiente a cada una de las tres áreas urbanas**, lo cual revela la importancia que ha adquirido la urbanización difusa de los espacios intermedios, que son los que forman la soldadura morfológica de las respectivas aglomeraciones, pero esta más relacionada con el sistema de desarrollo endógeno que con el proceso de urbanización. Un hecho que nos lleva a plantear la dificultad que la ordenación urbanística de este sector presenta, para evitar que la acumulación de más crecimiento suponga un aumento de la sobrecarga ambiental y del coste ecológico. Estas razones constituyen un contrapeso a las ventajas señalas más arriba, acerca de la adecuación de la red de ciudades para desarrollar un sistema urbano o metropolitano policéntrico. Esta aventaja se reduce también al incluir los problemas derivados de la malformación del sistema de asentamientos de base.**

2. En cuanto al volumen de población, hemos de repetir una vez más, que **el tamaño demográfico de la región urbana, con 840.626 habitantes es más que suficiente para crear un polo metropolitano de competitividad. Más aún la propia área urbana de Vigo, con 575.937 hab. se acerca al mínimo europeo de las áreas metropolitanas que los documentos europeos establecen como áreas competitivas.** Por otro

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

lado, debe señalarse que el 87% de la población total reside en las respectivas aglomeraciones urbanas y que, salvo en el caso de Vigo, en las otras dos la relación entre el tamaño de la ciudad central y el resto de la aglomeración es igual(caso de Pontevedra) o inferior (caso de Vilagarcía), lo cual demuestra también que la suburbanización está más relacionada con el desarrollo del sistema de asentamientos, sustentado por el modelo de desarrollo endógeno implantado, que con un proceso de descentralización del crecimiento desde la ciudad central a la periferia. Es este sentido **solo cabría hablar de metropolización, como proceso, en el caso de Vigo. Esta conclusión y los problemas de ordenación territorial que las áreas suburbanas intermedias presentan, son de nuevo factores que, unidos al efecto tamaño o masa critica urbana, abogan por la mayor viabilidad de un área metropolitana en torno a la ciudad de Vigo, como funcionalmente habíamos planteado.**

Unidad Espacial	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total
C. Central	295.703	80749	37.329	413.781	51,3	44,1	45,7	49,2
A. Submetropolitana	72687	25879	0	98.566	12,6	14,1	-	11,7
A. Suburbana	131102	56697	39.447	227.246	22,8	31,0	48,3	27,0
A. Rururbana	29273	9967	4.977	44.217	5,1	5,4	6,1	5,3
A. Rural	47172	9644	0	56.816	8,2	5,3	-	6,8
Total	575.937	182.936	81.753	840.626	100	100	100,0	100

Fuente: IGE y elaboración propia.

Tabla 51: La población de la región urbana Vigo-Pontevedra (año 2008)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En conclusión, **el área urbana de Vigo es, según el modelo poblacional, la única de las tres áreas urbanas que componen la región urbana Vigo-Pontevedra que puede calificarse en sentido estricto como área metropolitana. En el resto se trata de un modelo de urbanización difusa organizado en una red jerarquizada de ciudades especializadas.**

3. El estudio de la densidad residencial incide de nuevo en los factores señalados. Por ello nos limitaremos a citar lo más significativo. Lo primero a destacar es que, a excepción de las ciudades, la densidad residencial más elevada del conjunto corresponde a las áreas suburbanas, siendo notable el caso del área de Vilagarcía donde la densidad suburbana es mayor que la del área suburbana de Vigo, pero también así ocurre en el área de Pontevedra donde la elevada densidad del área submetropolitana (Marin) es mayor que la del municipio central. También la densidad suburbana es más elevada de la que correspondería a la descentralización urbana en función con el tamaño de la ciudad. Vemos, en ambos casos, como el substrato territorial suburbano ligado a la urbanización difusa es tan importante como el factor de concentración urbana. Es más**, en el área funcional de Pontevedra-Vilagarcía los elevados valores de las unidades funcionales están más relacionados con la existencia de conurbaciones litorales que con la formación de periferias en torno a la ciudad central, como es el caso de Pontevedra-Marín, y también la razón de ser de la conurbación Pontevedra-Sanxenxo-O Grove. Por**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

el contrarío, en el área de Vigo, la densidad se distribuye según el modelo de gradientes que caracteriza la estructura espacial de las áreas metropolitanas: hay una relación inversa entre la distancia a la ciudad central y la densidad residencial. Así se observa en el área metropolitana de Vigo, pero en ningún modo es esta la pauta presente en las otras dos áreas urbanas.

Unidad Espacial	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total
C. Central	2.710,38	682,58	844,55	413.78
A. Submetropolitana	480,10	705,15	0	98.56
A. Suburbana	261,63	430,50	353,47	227.24
A. Rururbana	153,02	79,99	94,98	44.21
A. Rural	65,09	31,08	0	56.81
Total	343,31	253,51	392,67	840.62

Tabla 52: La densidad residencial en la región urbana Vigo-Pontevedra. (2008).

Fuente: IGE y elaboración propia.

4. El último indicador demográfico seleccionado es el correspondiente al crecimiento de la población en el período final del ciclo alcista del desarrollo urbano. En conjunto, las tres áreas urbanas presentan un lento crecimiento demográfico, incluso podríamos hablar de un cierto estancamiento del proceso de metropolización, por cuanto las áreas que forman la aglomeración urbana tienen un crecimiento inferior al de las áreas rururbanas y rurales. En el caso de estas últimas, este aparente dinamismo no es más que el reflejo de la incidencia de la descentralización del crecimiento de Vigo hacia los anillos exteriores, que, al ser marcadamente rurales, todo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

incremento recibido genera tasas estadísticas elevadas, por un efecto aritmético relacionado con la base de partida. Además, en las áreas urbanas de Pontevedra y Vigo, los mayores crecimientos demográficos corresponden a las áreas suburbanas respectivas, en concordancia con lo dicho anteriormente del sustrato territorial endógeno. Por eso, **solamente en el área de Vigo se puede hablar propiamente de una descentralización del crecimiento significativa para ser considerada dentro de los parámetros propios de las áreas metropolitanas. Por tanto, una vez más se reafirma el área metropolitana de Vigo como un sistema territorial y funcional diferenciada del resto.**

Tabla 53: El crecimiento de la población en la región urbana Vigo-Pontevedra (05-08)

Unidad Espacial	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total
C. Central	0,67	1,73	3,82	1,16
A. Submetropolitana	1,96	-0,86	0	1,21
A. Suburbana	4,22	2,65	1,78	3,39
A. Rururbana	6,15	0,44	-0,68	4,01
A. Rural	2,11	-2,09	0	1,37
Total	2,01	1,36	2,55	1,92

Fuente: IGE y elaboración propia.

5. Queda por fin comentar los resultados relativos a la estadística de empleo, o si se quiere a las dimensiones territoriales del mercado de trabajo. **Realmente la única de las áreas urbanas que tienen un mercado de trabajo de dimensiones competitivas en un sistema de ciudades metropolitanas es la de Vigo, que supera los 220.000 trabajadores, siendo**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

en este sentido la única de las áreas urbanas de Galicia que presenta un mercado laborar con dimensiones que podemos asimilar a la media de las áreas metropolitanas europeas. La distribución espacial del empleo presenta el esquema metropolitano típico: la mayor concentración esta en el municipio central; el área submetropolitana va cediendo espacio económico a favor del espacio residencial (ver densidad) mientras las recientes localizaciones económicas se desplazan a las áreas suburbana y rururbana, cuyo impacto `positivo incide en su dinamización demográfica y su vinculación funcional, como los demás variables analizadas nos pusieron e manifiesto.

	Empleo				Porcentaje			
Unidad Espacial	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total	Vigo	Pontevedra	Vilagarcía	Total
C. Central	140.898	39.354	11.214	191.466	64,0	59,7	43,6	61,4
A. Submetropolitana	27.422	5.782	0	33.204	12,4	8,8	-	10,6
A. Suburbana	37.735	16.833	13.022	67.590	17,1	25,5	50,7	21,7
A. Rururbana	6.743	2.248	1.468	10.459	3,1	3,4	5,7	3,4
A. Rural	7.501	1.671	0	9.172	3,4	2,5	-	2,9
Total	220.299	65.888	25.704	311.891	100,0	100	100,0	100

Fuente: Seguridad Social y elaboración propia.

Tabla 54: La distribución espacial del empleo en la región urbana Vigo-Pontevedra.

En las otras áreas urbanas la distribución del empleo reproduce las características del desarrollo endógeno, pero esta vez con mayor fuerza, dado que las proporciones de empleo en las áreas suburbanas respectivas son mayores que en la ciudad central (caso de Vilagarcía) o muy elevadas en relación con el tamaño del mercado laboral local (caso de Pontevedra).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Concluyendo este análisis debemos afirmar que, aun cuando la red urbana de base, la red viaria y las distancias entre las ciudades presentan una distribución favorable para sustentar la viabilidad de constituir un área metropolitana desde el punto de vista de la accesibilidad y la movilidad, los demás indicadores funcionales, demográficos, residenciales y económicos, ponen de manifiesto, en todos los casos, que de acuerdo con el sistema espacial no puede hablarse de la existencia de un área metropolitana en la región urbana Vigo-Pontevedra. Se diferencia claramente una doble articulación territorial:

1. El área metropolitana de Vigo que ha adquirido un fuerte desarrollo y se ajusta a las dimensiones teóricas de competitividad urbana en el espacio urbano europeo.
2. Y una red urbana policéntrica liderada por Pontevedra, y formada por ciudades pequeñas de funciones especializadas (comercial, portuaria, turística) distribuidas en una densa red de asentamientos, que se generó a partir de un potente modelo de desarrollo de los recursos endógenos (acuicultura y pesca, viticultura, industria alimentaria, turismo y comercio local), y que incluye un subsistema rural que evolucionó dentro del marco de la urbanización difusa que el desarrollo endógeno generó.

Por eso, aunque desde la perspectiva del paisaje y de la ocupación del suelo puede hablarse de una continuidad en la ocupación del mismo y en la morfología de los asentamientos rururbanos, en realidad este modelo no esta relacionado con el

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

proceso de urbanización y menos con el de metropolización; por el contrario, es la urbanización la que crece como consecuencia del desarrollo endógeno, el cual, por otra parte, ha alcanzado un interesante nivel de internacionalización y de competitividad, sin que ello estuviera asociado únicamente al proceso de metropolización del área de Vigo. Frente a esta realidad, el propio concepto de Región Urbana resulta más adecuado que el de área metropolitana para constituir en torno a Vigo un nodo metropolitano global o subglobal.

2.2.4. Las tendencias expansivas de los espacios metropolitanos en las regiones urbanas: los espacios tendenciales

Para terminar el análisis de la organización de los espacios metropolitanos, hemos efectuado una estimación de las tendencias espaciales del crecimiento o expansión dentro de cada una de las dos regiones urbanas, tal como al principio habíamos dicho. Para hacerlo hemos seguido la misma metodología empleada para el anterior análisis estructural del espacio, pero mediante cinco indicadores de naturaleza evolutiva o tendencial: el crecimiento demográfico (la evolución de la población 2001-2007) el crecimiento del parque de viviendas (evolución del número de viviendas 1991-2007), la expansión del mercado de trabajo (la evolución del empleo 2000-2005) el incremento de la renta (la evolución de la renta familiar 2003-2005) y el crecimiento del parque móvil (la evolución del número de vehículos 2001-2005). Son cinco indicadores representativos de los cambios asociados al proceso de urbanización en municipios periurbanos.

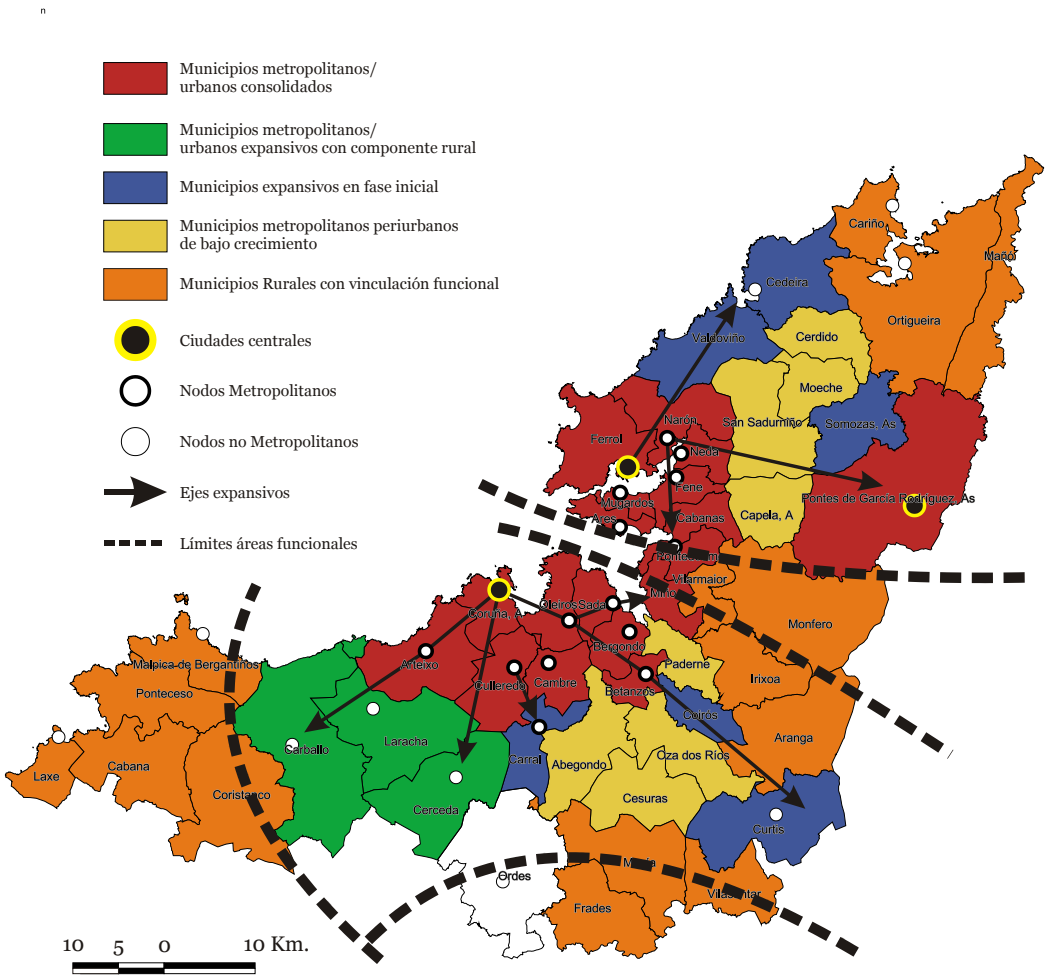
© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

El sistema de clasificación estadística fue el mismo que el anteriormente utilizado, es decir primero establecimos los grupos o clases; a continuación, aplicamos el criterio de ponderación aritmética; después, calculamos las sumas parciales y, finalmente, el índice tendencial, tomando como significativo aquel cuyo valor estuviese por encima de la media respectiva del total de los municipios que forman las dos regiones urbanas. A partir de estos cálculos, generamos la cartografía básica de dichas tendencias, a la cual superpusimos una clasificación de los núcleos que forman las redes urbanas según su nivel de funcionalidad en el espacio metropolitano, de acuerdo con el índice de metropolización. Como resultado, hemos obtenido la siguiente clasificación de los municipios.

1. Municipios urbanizados. Son los que tienen elevada tasa de metropolización y tendencia expansiva general en todos los indicadores, constituyendo por eso los nodos del área metropolitana consolidada.
2. Municipios metropolitanos consolidados de tendencia expansiva en la mayoría de los indicadores pero con presencia de componentes rurales.
3. Municipios en proceso inicial de metropolización con elevado componente rural y que están funcionando como áreas de expansión urbana o metropolitana.
4. Municipios que forman parte del área urbana o metropolitana pero con bajo crecimiento.
5. Municipios rurales con vinculación funcional al área urbana o metropolitana.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Estas categorías llevadas a un mapa nos permiten cartografiar las tendencias de crecimiento dentro de cada una de las regiones urbanas.



Mapa 49: Mapa tendencial Coruña-Ferrol.

Fuente: Elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En la región urbana de A Coruña-Ferrol las tendencias de crecimiento calculadas son las siguientes.

1. Se observa una divergencia espacial en los ejes de crecimiento más expansivos. En el caso coruñés el principal eje de expansión es el que se dirige hacia el Suroeste (Coruña-Carballo), mientras que en el caso ferrolano el eje expansivo principal se dirige hacia el Este (Ferrol-As Pontes), es decir que las actuales tendencias de crecimiento siguen orientaciones espaciales opuestas. Entre ambos, el eje estructurante central que articula el área suburbana intermedia (eje Coruña-Ferrol) crece más en los sectores más próximos a las áreas urbanas respectivas (Coruña-Betanzos y Ferrol-Cabanas) que en los espacios intermedios (Betanzos-Pontedeume).

2. En segundo lugar, debe resaltarse un haz radial de ejes secundarios recientes que conectan el área urbana de A Coruña con Cerceda por un lado y con Curtis-Teixeiro por el otro, de los cuales el primero es el más expansivo. A ellos puede añadirse el eje Coruña-Carral de bajo crecimiento en el período pero de reciente expansión. En todos los casos se trata de ejes surgidos a partir de la creación de nuevos parques empresariales (Coirós, Curtis, Teixeiro, Cerceda-Meirama y Carral) que acogen industrias deslocalizadas o de nueva creación pero vinculadas al área metropolitana. El caso del eje Coruña-Carballo es más complejo y tiene su referencia en las localizaciones industriales existentes y al efecto previsible del puerto exterior que tiene en

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

este sector su principal oferta de suelo empresarial. Tanto el eje occidental como el que se dirige hacia el sureste presentan expectativas de crecimiento muy favorables, debido a que las autovías y la oferta del suelo empresarial están canalizando la localización empresarial en esas direcciones.

3. El sector central del eje Coruña-Ferrol (Betanzos-Pontedeume) es menos expansivo económicamente por tratarse fundamentalmente de un sector de crecimiento residencial y turístico de función estacional predominante.

4. En el caso de Ferrol, lo más destacado es el eje Ferrol-Narón-As Pontes, de función industrial que tiene una estructura bipolar, lo cual explica que no exista una correspondencia entre los polos económicos y el entorno rural dominante de los espacios intermedios. Este eje presenta una fuerte tendencia de crecimiento que se verá probablemente intensificada con las nuevas infraestructuras viarias (autovía Ferrol-Vilalba).

5. También los ejes secundarios, es decir Ferrol-Pontedeume y Ferrol-Cedeira son de carácter residencial y turístico (segunda vivienda), siendo el de Pontedeume el que presenta una mayor tendencia expansiva, al comportarse como un área suburbana de descentralización residencial.

En consecuencia, estas son las conclusiones derivadas:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. **Así como la delimitación del área metropolitana de A Coruña desde el punto de vista urbanístico-administrativo sigue circunscrita a los diez municipios actualmente consolidados, en el futuro puede ser necesario incorporar nuevos municipios de los ejes citados (casos de Laracha, Cerceda, Coirós, y Miño).**

2. **Lo mismo ocurre en el área urbana consolidada de Ferrol, porqué dicho espacio crece ya en la actualidad hacia la ría de Ares, constituyéndose el propio municipio de Pontedeume como un nodo metropolitano, que con los de Cabanas y Ares forman parte del área urbana de Ferrol.**

3. **Asimismo, el área urbana ferrolana, entendida como espacio económico de flujos, se expande más allá de esos límites hacia As Pontes.**

4. **No existe solución de continuidad en el eje de las rías, donde la urbanización y las funciones denotan la conveniencia de considerar el espacio Coruña-Ferrol como un área económica y funcional estratégica para la planificación del futuro y para la ordenación del territorio, con el fin de evitar que ese crecimiento genere problemas de falta de sostenibilidad. Algunos síntomas ya están presentes.**

Como plan de acción puede plantearse el siguiente:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. **A corto plazo, crear espacios de gestión administrativa supramunicipal y de planificación urbanística (plan territorial) para el área metropolitana de A Coruña ampliada, y para el área urbana de Ferrol, extendida hasta Pontedeume.**

2. **Al mismo tiempo o a medio plazo, crear un modelo de gestión de la región urbana Coruñaferrol como un espacio metropolitano estratégico desde el punto de vista económico, simultáneamente a la redacción de un plan de desarrollo territorial conjunto.**

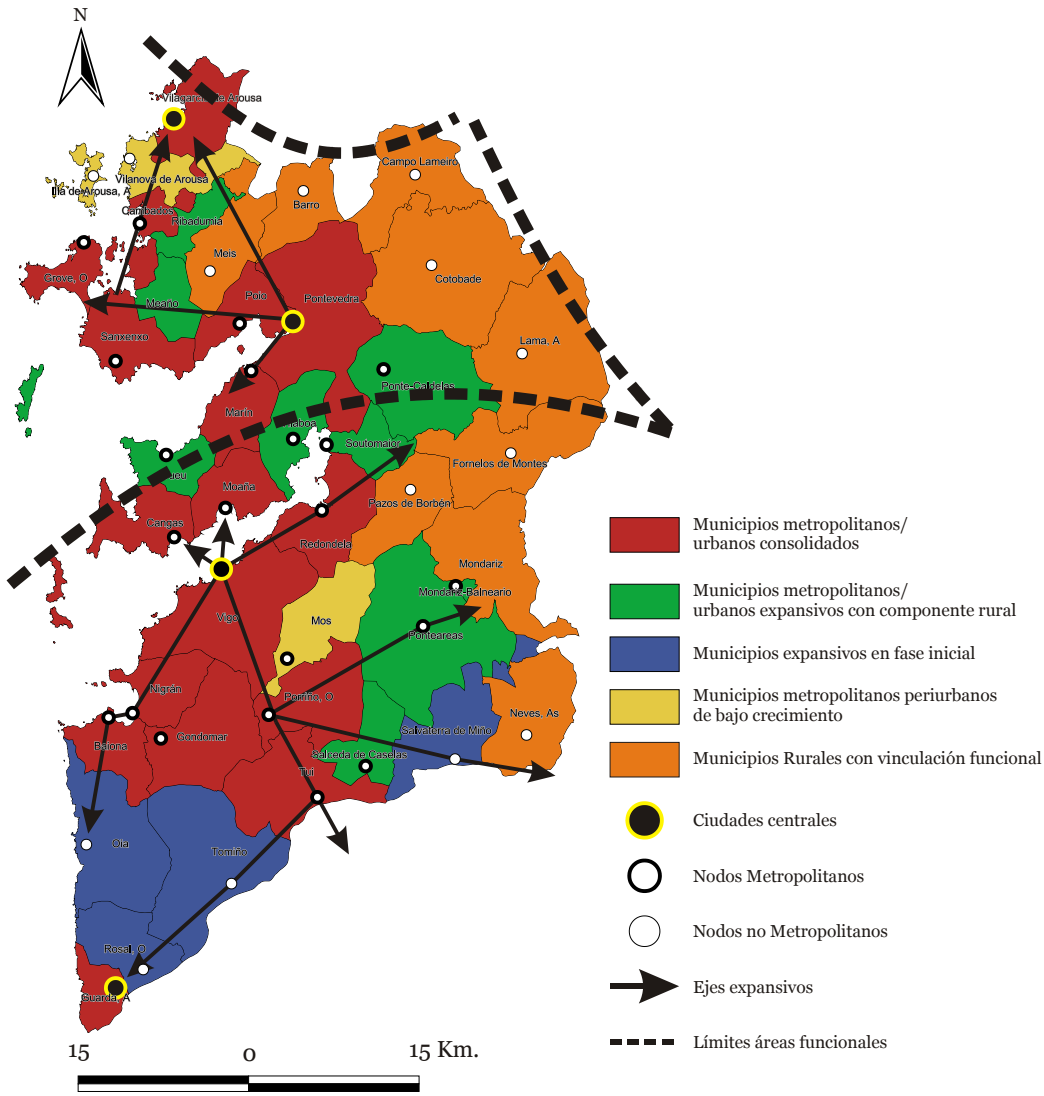
3. **Unido a lo anterior, adquiere una importancia relevante para su viabilidad la nueva red viaria y ferroviaria prevista, en la cual el ferrocarril metropolitano pasaría a ser el objetivo preferente, utilizando la red del ferrocarril de altas prestaciones que se proyecta como soporte de trenes de cercanías.**

4. **A más largo plazo podría avanzarse en la integración del espacio metropolitano que surja de la acción anterior, con la construcción de un sistema de puentes que acerque en tiempo de recorrido las ciudades principales y las dársenas portuarias, para finalmente configurar un sol**o espacio urbano y un sistema portuario unificado.

Veamos ahora **como se articula el espacio tendencial en la región urbana Vigo-Pontevedra.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Mapa 50: Mapa tendencial Vigo-Pontevedra



Fuente: Elaboración propia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En el caso de la Región Urbana das Rias Baixas, destacaremos lo siguiente:

1. **Lo más destacable es también la divergencia espacial de las tendencias de crecimiento y de los ejes de desarrollo. Por un lado, el mapa tendencial del área metropolitana de Vigo presenta una fuerte orientación del crecimiento hacia el mediodía (Vigo-Tui-Salvaterra) y al Este (Vigo-Ponteareas).**

2. **Por el contrario, el área urbana de Pontevedra, a partir de la conurbación Pontevedra-Marín dirige su tendencia expansiva hacia la comarca del Salnés.**

3. **El sector intermedio entre Vigo y Pontevedra presenta una fuerza expansiva menor, precisamente coincidiendo con la línea imaginaria que divide las áreas funcionales o de influencia directa de Vigo y de Pontevedra. Ya lo habíamos visto antes, pero ahora se reafirma. Se trata de dos áreas funcionales y económicas diferenciadas, aunque la continuidad del tejido rururbano del litoral permite hablar de una soldadura en la ocupación del suelo.**

4. **Se apunta como el eje más expansivo hacia el futuro el que, desde la conurbación Vigo-Porriño, se dirige hacia el Miño en una doble dirección, hacia Tui por un lado y hacia Salvaterra por el otro, donde la construcción de la plataforma logística ya iniciada actuará como polo de atracción del crecimiento empresarial y residencial.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

5. **También el eje Vigo-O Condado, presenta una fuerte tendencia a expandirse, pero circunscrito al eje de accesibilidad desarrollado en torno a la autovía y al nodo metropolitano de Ponteareas.**

6. **En cambio, la envolvente Vigo-A Guarda-Tui-Vigo se presenta como un espacio tendencial multiaxial, y, por ello, con mayor probabilidad de recibir un crecimiento disperso o multidireccional que, de no encauzarse hacia un sistema compacto de ejes y núcleos urbanos, podría acentuar el modelo de urbanización difusa actual con excesivo coste energético y ambiental.**

7. **El área intersticial del fondo de la ría ha quedado en un tercer lugar; aunque, cuando se terminen los proyectos de autovías, quedará eliminada la barrera existente en la accesibilidad actual, al quedar conectada con el resto de la red arterial metropolitana podrá recibir un incremento importante, por su excelente situación entre las dos ciudades.**

8. **En el caso de Pontevedra, el eje de la ría Pontevedra-Sanxenxo-O Grove servirá de base aun triángulo funcional, formado por la prolongación de sus extremos hacia Vilagarcia, donde con la nueva autovía y el ferrocarril de altas prestaciones, el eje Pontevedra-Vilagarcia puede convertirse en un importante factor de soldadura y de localización económica y residencial, una vez superados los problemas de accesibilidad.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En conclusión, de los puntos anteriores podemos derivar las siguientes estrategias:

1. **Así como en el presente es más realista plantear la gestión diferenciada de los dos espacios funcionales desarrollados en torno al área metropolitana de Vigo y el área urbana de Pontevedra, en el futuro, con la construcción de la red de autovías prevista y el ferrocarril de altas prestaciones que unirá Vilagarcia con Pontevedra, con Vigo, con Tui y con el Norte de Portugal, todo este espacio puede configurarse como una gran Región Urbana desde el punto de vista económico y funcional, lo cual demandaría un modelo de gestión especifico, al igual que en el caso de Coruñaferrol, donde las condiciones básicas ya están sentadas; pero en el caso de Vigo y Pontevedra es preciso superar ciertas barreras identitarias y físicas.**

2. **La planificación del desarrollo territorial debería abordarse desde ahora con una perspectiva conjunta, para evitar que el crecimiento desarticulado de las dos áreas incremente más aún el coste ambiental de un tejido urbano difuso de difícil regeneración. Ello requeriría un proyecto de rehabilitación territorial preparatorio, el cual, en su caso, debería acometerse de manera independiente en una escala intermedia, bien sea en cada una de las áreas o a nivel comarcal, por tratarse en cada caso de modelos de desarrollo territorial diferentes.**

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

En síntesis, parece conveniente conjugar tres estrategias complementarias:

1. A corto plazo, establecer un plan de actuación para la gestión administrativa de los servicios públicos en el área metropolitana de Vigo y en el área urbana de Pontevedra. Vigo.

2. A medio plazo. Se trataría de diseñar un plan de ordenación y desarrollo territorial para cada una de las dos regiones urbanas funcionales: el área urbana funcional de Vigo de un lado, y de otro, el triángulo comprendido entre los vértices de Pontevedra-Marin, Vilagarcia y O Grove.

3. En tercer lugar, a largo plazo, o a medio dependiendo de las condiciones, podría plantearse la constitución de la Región Urbana Vigo-Pontevedra como un área metropolitana policéntrica apoyada en la nueva red de infraestructuras y comunicaciones y sobre un territorio previamente reordenado.

Como conclusiones generales para las dos áreas metropolitanas se pueden concretar cuatro escenarios distintos, aunque complementarios.

1. Las áreas metropolitanas actuales como espacio de gestión urbanística y administrativa conjunta a corto plazo. Corresponde a las aglomeraciones de A Coruña (10 municipios) y Vigo (14 municipios).

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

2. El área metropolitana ampliada es en cada una de ellas el espacio adecuado para la ordenación territorial, y en ambos casos reúnen los requisitos dimensionales mínimos para iniciar una estrategia de posicionamiento como ciudades intermedias a escala europea.

3. El área urbana funcional es el espacio adecuado para la planificación estratégica del desarrollo territorial.

4. La Región Urbana como espacio para la competitividad exterior y el marketing estratégico urbano es una estrategia de desarrollo regional que debemos considerar con más perspectiva de futuro. Para su puesta en marcha, de manera experimental, el área que actualmente presenta condiciones objetivas es la de Coruña-Ferrol, pero con una acción de voluntarismo político, también sería viable poner en marcha la Región Urbana de las Rías Baixas.

Naturalmente estas propuestas están pensadas desde una perspectiva integrada y con un programa de actuaciones que puede acometerse de manera gradual o simultánea de acuerdo con las conducciones objetivas de cada territorio. En todo caso, lo que parece necesario es abordar la planificación territorial desde una escala supramunicipal, porque los planes de ordenación municipal no son suficientes para dotar a los espacios metropolitanos de la coherencia que precisa, tanto para la planificación de las infraestructuras como para el modelo de asentamientos y de uso del suelo que deben

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

acompañarlas. Por eso cuando hablemos de modelo de ciudad debemos pensar siempre en espacios metropolitanos, sea cual sea su amplitud y complejidad, y superar las visones municipalistas que casi siempre generan localismo y desajustes territoriales. Pero para ello es preciso crear una nueva identidad urbana asumida progresivamente por los habitantes como el referente urbano de futuro.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

epílogo

Algunas reflexiones finales para la adaptación del sistema metropolitano de Galicia al sistema urbano de la globalización.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Es ya un axioma decir que estamos en un mundo de ciudades, como también lo es el afirmar que los principales centros de decisión del nuevo sistema global son las ciudades mundiales, también llamadas ciudades globales. Evidentemente, solo un número selectivo de grandes ciudades pueden formar parte de este grupo, al que también pueden aspirar las llamadas ciudades subglobales. No obstante, muchas de las ciudades intermedias que, además de poseer un cierto nivel de internacionalización, reúnan una masa crítica determinada pueden proyectar su futuro para situarse en el nuevo mapa urbano de la economía global, aunque sea en una posición secundaria. En este sentido, y dentro de la necesidad de integrar lo local en lo global, las regiones y las ciudades deben incorporar esa perspectiva, atendiendo a las peculiaridades de cada caso particular, a los planes y actuaciones concretas para, desde esa visión, hacer frente a los retos de la competitividad, de la diversificación y de la innovación, partiendo de la realidad y potencialidad propia, y considerando las características tanto de la base productiva endógena como de los agentes económicos y sociales, e incluso de los habitantes de cada área metropolitana. En este sentido, y de cara a un futuro medio plazo, parece muy acertado proyectar la creación de polos metropolitanos construidos sobre la base de las Regiones Urbanas policéntricas preexistentes. Este planteamiento introduciría, además, un principio de asociacionismo y complementariedad en los niveles superiores de la red urbana, es decir entre el área metropolitana de Vigo y área urbana de Pontevedra y entre

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

el área metropolitana de A Coruña y el área urbana de Ferrol., y entre estos y las ciudades medias especializadas de la red urbana regional, o sea Santiago, Lugo y Ourense. Se trata, en definitiva, de no concebir las Regiones Urbanas que se puedan constituir como dos piezas sueltas del resto del sistema urbano, sino de proyectar las nuevas Regiones Urbanas desde una perspectiva global de la red urbana regional, para facilitar así su comprensión y aceptación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Las regiones urbanas: ventajas y desventajas.

Realmente, no se trata de una figura nueva, como en el texto se explica, sino tan solo reinventada. Es más, en el caso de Galicia, esta propuesta ya la había expuesto hace veinticinco años en un libro que entonces publiqué sobre la "Estructura Territorial de Galicia" (A Precedo, 1986), y en el que introduje por primera vez el concepto de Región Urbana, en sustitución del de área metropolitana que otros documentos de planificación de aquéllos años habían asignado a las áreas Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra. La diferencia me parecía importante. El área metropolitana era una estructura equivalente a una aglomeración urbana monocéntrica, formada por una ciudad central y los municipios periféricos. Los nuevos espacios metropolitanos policéntricos formados por la asociación de ciudades próximas y funcionalmente superpuestas, deberían recibir otro nombre. Así lo plasmé en los mapas que acompañaron aquel libro y a numerosos estudios y publicaciones que posteriormente realicé. En ellos diferenciaba las regiones urbanas de las áreas metropolitanas y éstas de las áreas urbanas, según el tamaño demográfico y el rango funcional de cada una. No se trataba tan solo de una cuestión nominal o cartográfica, sino que desde el principio las había concebido como una estrategia aglomerativa para crear espacios urbanos de dimensiones equiparables a los que eran propios de las grandes ciudades, y por eso más competitivos. También porque al generar economías de escala se incrementaba su centralidad, término en cierto grado equivalente a lo que ahora entendemos por posicionamiento, solo que si entonces su alcance era de ámbito estatal

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y como mucho peninsular, ahora, en el nuevo contexto geoeconómico, deben plantearse como espacios de competitividad en el sistema global. Han pasado muchos años, y ahora este planteamiento figura en las teorías de desarrollo urbano y regional como una estrategia de posicionamiento. Además, recientemente, esta figura ha adquirido una validación positiva al incluirla en los principios y recomendaciones contenidos en la Estrategia de Desarrollo Territorial de la Unión Europea. Muchos de sus principios me sirvieron ahora de base para elaborar una propuesta más actualizada, y para avanzar en la articulación del territorio gallego desde una nueva perspectiva metropolitana, pensada desde la globalización. Las Regiones Urbanas son ahora concebidas como espacios de internacionalización, de competitividad y de atractividad, siendo estos los objetivos estratégicos de validez general que justifican la formación de los nuevos polos metropolitanos europeos.

Situándonos en este punto de vista, no cabe duda que, como acabo de decir, debemos considerar estos nuevos espacios metropolitanos como nodos de conexión e integración de Galicia en la economía y en las redes globales, pero, al mismo tiempo, es conveniente articular una estructura territorial de la red urbana intermedia y de base que favorezca la difusión de las innovaciones a la totalidad del territorio a través de las medianas y pequeñas ciudades, porque de lo contrario estaríamos contribuyendo, en nombre de la competitividad y de la globalización, a acrecentar las desigualdades económicas y sociales en el interior de nuestro territorio. Por eso, pensando en el equilibrio regional se debería procurar todo lo contrario, es decir, buscar fórmulas que permitan alcanzar una masa crítica urbana de competitividad pero sin generar una brecha entre los

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

nuevos espacios metropolitanos y el resto de los escalones o niveles de la red urbana regional, incluyendo la red de cabeceras de base que organiza y dinamiza las comarcas rurales. .

Resulta evidente, por su envergadura, que una construcción de este tipo, si se quiere que llegue a ser algo más que una esquema formal de ordenación del territorio y de planificación estratégica, y pueda llegar a constituirse en un espacio urbano de competitividad, se requiere el liderazgo de los poderes públicos regionales (Xunta de Galicia), y contar con el consenso y apoyo del resto de agentes políticos implicados (Diputaciones y Municipios urbanos), para que, entre otras cosas, puedan repartirse de forma consensuada las ventajas pero también los costes derivados de las transformaciones que generan este tipo de estrategias. Pero también es necesario constituir órganos asociativos de cooperación público-privada siendo las empresas y las instituciones privadas sus principales referentes. Del mismo modo es necesario desarrollar redes de creatividad social construidas sobre plataformas de participación ciudadana, para no quedarse en un constructo tecnocrático o simplemente técnico. Es esta la experiencia que ahora estamos implantando en el área metropolitana de A Coruña.

En este sentido y a la vista de otras experiencias, no debe olvidarse que en estos momentos, cuando están modificándose las infraestructuras de transporte terrestre y ferroviario, y a la vista de lo que en otras regiones policéntricas se ha observado, la proximidad entre las ciudades o la implantación de lazos mediante infraestructuras, no garantizan por sí solas la creación de una Región Urbana, entendida como un sistema

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

metropolitano polinuclear, y mucho menos su cohesión. Para que el proyecto funcione, las personas, empresas, instituciones y, en general, los agentes económicos, políticos y sociales involucrados tendrán que mostrarse dispuestos a cooperar, estar convencidos de las ventajas que la misma puede aportar como generadora de economías de escala, de ventajas de competitividad y posiiconamiento, pero sobre todo como generadora de capital social, resultado de los flujos de innovación procedentes de los cauces que se establezcan para la cooperación y la participación., En esto y no solo en los organismos administrativos y en las infraestructuras, radica la permanencia de las regiones urbanas como una nueva identidad metropolitana pensada para construir un futuro urbano nuevo. Aunque la tarea parezca difícil, es necesario no olvidar que, para una región como Galicia, aquejada por una fuerte erosión demográfica y una pérdida de potencial de mercado, construir nuevos espacios metropolitanos constituye una oportunidad para aportar respuestas y soluciones a los problemas que en el futuro afloren.

Pero, como ya he dicho, la cuestión metropolitana no debe tratarse por separado para determinadas ciudades, sino que debe enmarcase o insertarse en el contexto del sistema urbano regional. Al hacerlo así, como ejercicio teórico derivado, he obtenido una matriz metropolitana de salidas múltiples, diferenciando entonces cuatro posibles opciones de actuación, que detallo a continuación.

1. La primera consistiría en fortalecer y priorizar las tendencias que concentran el crecimiento económico en torno a las grandes ciudades. Este modelo, que se justificaría por razones de

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

eficiencia económica, potenciaría la competitividad de las dos Regiones Urbanas, pero debilitaría al resto del sistema.

2. En la segunda opción, derivada de la anterior, mantengo esta estrategia, pero la ampliaría con el Área Urbana de Santiago de Compostela, que actuaría cono nodo de conexión de las dos Regiones Urbanas. Para su consolidación se requeriría un impulso de las estructuras territoriales policéntricas intermedias, para lograr la soldadura en un Corredor Metropolitano de mayores dimensiones. El resultado final sería el modelo del Corredor Metropolitano Atlántico. Es una opción atractiva, pero es preciso hacer un nuevo diseño de las infraestructuras y sobre todo de una malla viaria y urbana que permitiera hacer de todo el conjunto un verdadero corredor metropolitano, más allá del eje funcional o de la convergencia de intereses que en la actualidad caracterizan al eje atlántico. Su principal ventaja residiría, como en el texto se dice, en que podríamos aspirar a convertirnos en un nuevo nodo de descentralización urbana de alcance europeo e internacional, apoyándose en las ventajas comparativas de un sistema portuario unificado, de un sistema aeroportuario integrado y de un sistema urbano unificado. La idea encierra grandes sugerencias, que habría que desenvolver, pero su planificación y el elevado coste exigiría un proyecto difícil de implementar a corto plazo, y demandaría un nivel de inversiones que afectaría tan negativamente al resto del territorio como negativo sería el fuerte desequilibrio territorial y socioeconómico que se generaría. Es con todo una opción fuerte pero posible para crear una Ciudad Regional.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. La tercera opción se basaría en acompañar la creación de las Regiones Urbanas de una planificación territorial que conceda mayor protagonismo a las ciudades medias y pequeñas, como principales núcleos urbanos dinamizadores de las comarcas y de las áreas funcionales, distribuyendo los centros de producción de una forma más equilibrada a lo largo del territorio. Cada nivel urbano aportaría al sistema un papel específico en una red integrada de interrelaciones y de conectividad exterior e interior, es decir un modelo de ligazones recíprocas que busca como objetivo el equilibrio territorial mediante la dinamización de las iniciativas y de los recursos locales. Es una propuesta semejante a la que en su día denominé como Modelo de Desarrollo Comarcal, pero adatado a la nueva perspectiva que los actuales parámetros exigen.

4. La cuarta opción, al menos en el campo de la teoría, se basaría en el potencial del sistema urbano policéntrico regional en su conjunto, integrando a todo el territorio y a toda la red urbana, en un modelo urbano regional. Equivaldría a lo que suele denominarse como Ciudad-región. Las fórmulas asociativas y de cooperación interurbana aportarían una base local más competitiva y más diversificada que sí se considerasen sólo las áreas metropolitanas y las áreas urbanas. Equivale a lo que, entre nosotros, se ha denominado como Ciudad Única. Teóricamente es una idea interesante pero en la práctica requiere una fuerte coordinación, particularmente de las grandes infraestructuras, y de las políticas de desarrollo urbano

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

de cada una de las ciudades, siendo su principal soporte la convergencia espaciotemporal, y su principal problema el excesivo espacio en relación con el total de la población de las áreas urbanas. Tampoco recientes decisiones sobre las nuevas infraestructuras de transporte son coherentes con esta opción.

Probablemente, podrían pensarse otras combinaciones, pero no parece necesario hacerlo, dado que no se trata más que de sugerir ideas sobre posibles maneras de insertar las Regiones Urbanas en el contexto regional, que es precisamente lo que estoy intentando explicar. Pero sea cual sea la opción elegida, o sea cual fuere la estructura que el sistema urbano gallego termine por adoptar, como resultado de los diversos mecanismo que lo conforman, a la hora de reflexionar sobre el modelo de desarrollo metropolitano más adecuado para la Galicia del futuro, lo más razonable será tomar como una referencia constante nuestra característica más definitoria: el policentrismo, y sobre él construir las ciudades metropolitanas del siglo XXI.

Además, como en numerosos estudios y propuestas de planificación anteriores he señalado (1967, 1998, 2004, 2004b y 2006) hay ciertos criterios que deberían tenerse en cuenta para que la innovación, la competitividad y la eficiencia que las Regiones Urbanas aportan sean compatibles con la equidad o equilibrio territorial, con la cohesión social y con la sostenibilidad ambiental y cultural. Para el caso que nos ocupa he seleccionado las diez siguientes:

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

1. En primer lugar, que las políticas y estrategias metropolitanas deben ser definidas atendiendo a las peculiaridades del propio ámbito local/regional, para adaptarlas a sus características diferenciales, en lugar de importar miméticamente modelos que fueron pensados para situaciones distintas.

2. Una de las características de la red urbana de Galicia es que no hay una metrópoli de gran dimensión bien posicionada en la jerarquía urbana europea e internacional. Es cierto que ahora ya no es pertinente seguir planteando antiguas ideas acerca de la necesidad de crear una gran metrópoli, porque los estudios empíricos han demostrado que las ciudades intermedias como A Coruña y Vigo pueden ser perfectamente competitivas, como lo son otras áreas metropolitanas europeas de su mismo nivel, pero para compensar nuestra posición periférica y nuestra menor accesibilidad y conectividad con respecto a los grandes sistemas urbanos europeos y globales es necesario generar masa crítica urbana. Las Regiones Urbanas son una buena opción para ello.

3. El rasgo estructural más definitorio del sistema gallego de asentamientos es el policentrismo histórico, que ha propiciado una red territorialmente equilibrada de ciudades y villas de diferentes tamaños (capitales, cabeceras de comarca, villas). Una ventaja para el equilibrio territorial y la difusión de las innovaciones pero una desventaja para generar economías urbanas de aglomeración. Por ello, las estrategias asociativas tienen un amplio margen de aplicación.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

4. Parece necesaria una toma de conciencia sobre la conveniencia de considerar esta forma de estructuración territorial como soporte de oportunidades, y no solo como una desventaja por los costes infraestructurales, dotacionales y de organización que conlleva.

5. La estructura productiva de Galicia presenta una base económica propia de una región de reciente industrialización, que va avanzando hacia una mayor diversificación sectorial, un mayor contenido innovador, y una creciente internacionalización, pero que hoy en día aún se sitúa en un nivel tecnológico medio; y en la que, por otro lado, las actividades características de las ciudades globales (actividades financieras, sector terciario avanzado, fases superiores de las industrias de alta tecnología, industria cultural, investigación) tienen una presencia limitada, aunque significativa y con mayor presencia exterior de lo que la proyección mecánica de las tendencias pasadas hacía prever.

6. La existencia de una fuerte identidad colectiva y de un sentimiento de pertenencia a escala regional y local (ciudades, comarcas y parroquias) debería ser aprovechado en un sentido constructivo y positivo para incrementar la cohesión social y articular comunidades territoriales creadoras de capital social en un entorno más cohesionado y participativo. Este principio activo, en el cual la identidad territorial es motivación determinante, puede también aportar un soporte interesante para que las nuevas Regiones Urbanas, si llegaran a constituirse, fueran una

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

oportunidad para poner en marcha un proceso de planificación participativa o si se quiere una devolución de la iniciativa social creativa a la sociedad civil. De no hacerlo así, lo más probable es que, aun cuando tales espacios se programen, nunca vayan más allá de un mero esquema funcional y transitorio.

7. La constitución de las Regiones Urbanas podría significar también una oportunidad para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, tecnológicos y humanos existentes y, a su vez, una mayor implicación y participación de los diferentes agentes en el proceso de reestructuración social y productiva. Las organizaciones asociativas que en otras situaciones como estas se han implantado, en las cuales la presencia política es minoritaria y la económica, la social y la del conocimiento preeminentes, han supuesto un gran base para cooperar en la puesta en marcha de iniciativas innovadoras y competitivas a medio y largo plazo. No olvidemos que el tiempo del territorio y del desarrollo es diferente al tiempo de los políticos.

8. Cabe presuponer que estas y otras propuestas de este tipo, que intentan combinar la equidad con la eficiencia, podrían motivar una mayor aceptación por parte de los distintos agentes y de la ciudadanía en general, que las políticas y actuaciones que tienden a favorecer la concentración del crecimiento económico y la actividad en algunas áreas en detrimento de otras. Un aspecto de crucial importancia si se decidiera avanzar en una democracia más participativa.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

9. Es preciso también introducir elementos correctores para superar la fragmentación institucional existente, mediante una mayor articulación administrativa del territorio, mediante fusiones municipales entre otras medidas , ya que la actual desarticulación dificulta el desarrollo de una visión integral que abarque el conjunto del territorio; lo cual, como tantas veces he señalado, se traduce, en muchas ocasiones, en una duplicación de infraestructuras y equipamientos, en lugar de buscar una complementariedad y un funcionamiento del conjunto más eficiente, sin los costes añadidos de financiación y uso de recursos públicos.

10. Finalmente, queda por señalar otra sugerencia: la reforma del mapa administrativo. Frente a las fórmulas encaminadas a la fusión directa, casi siempre con malos resultados y con problemas añadidos que al principio nos se preveían, parece cada vez más recomendable evolucionar hacia fórmulas administrativas innovadoras basadas en la cooperación, en la identidad y en la permanencia, como puede ser la puesta en marcha de organizaciones intermunicipales e interurbanas que, a la larga y según el proceso asociativo se solidifique, pueden acelerar una agregación voluntaria y gradual de los entes menos eficientes para insertarse en espacios administrativos policéntricos con representatividad local descentralizada. Es el caso de los municipios-comarca o de las áreas metropolitanas formados, ambos, por la suma de distritos que proceden de los antiguos municipios, pero con el mantenimiento de su identidad

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

y su papel como nodos locales de dinamización y prestadores de servicios en el nuevo sistema metropolitano policéntrico de las Regiones Urbanas. Es lo que he conminado como proceso de creación de comunidades territoriales

Son diez sugerencias surgidas de las reflexiones personales y destinadas a animar el debate territorial y urbano en Galicia, para impedir que la inercia de formas heredadas pueda convertirse en barrera a la innovación, porque la Galicia de las ciudades tiene que reinventarse a sí misma.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Los retos para la constitución de las regiones urbanas.

A partir de las explicaciones y reflexiones anteriores me ha parecido oportuno añadir a las conclusiones una relación resumida, a modo de conclusión operativa, de cuales deberían ser los pasos, con este o con otro orden, para convertir en realidad la nueva estrategia de metropolización que para Galicia constituyen las Regiones Urbanas, pensando tanto desde el entorno global donde nuestras ciudades deben situarse, como desde el entorno local.

Dicha estrategia se articula en diez objetivos progresivos, que, unidos a los diez principios anteriores, definen un marco de trabajo para la creación, planificación y gestión de las Regiones Urbanas resultantes de la asociación del área metropolitana de A Coruña con el área urbana de Ferrol, y del área metropolitana de Vigo con el área urbana de Pontevedra respectivamente. Su aplicación no podrá hacerse de forma simultánea, ni por igual en los dos nuevos espacios metropolitanos resultantes, pero marcan la línea de acción a seguir con una perspectiva de futuro.

1. El primero hace referencia a la aceptación de la fórmula de institucionalizar las actuales regiones funcionales urbanas como umbral de DIMENSIONAMIENTO para constituir nuevos espacios metropolitanos más competitivos.

2. El segundo, la DELIMITACIÓN participativa de las nuevas áreas metropolitanas, como espacios abiertos y expansivos.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

3. El tercero, definir y diseñar el sistema de PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA de los espacios interurbanos delimitados, es decir de la Región Urbana.

4. El cuarto, consensuar los principios que deben regular la ORDENACIÓN TERRITORIAL interna del área metropolitana.

5. Los nuevos espacios metropolitanos aportan ventajas comparativas para generar procesos de INNOVACIÓN Y DESARROLLO urbano, pero para hacerlas efectivas es preciso definir el modelo de competitividad, individualizando los factores de excelencia de una manera objetiva.

6. El objetivo final de todos los proyectos debe basarse en la mejora de la calidad, actuando preferentemente sobre los componentes diferenciadores que presenten un balance más favorable, para aportar un incremento de la ATRACTIVIDAD a las nuevas áreas metropolitanas.

7. Innovación, desarrollo y atractividad son las bases para una estrategia metropolitana de COMPETITIVIDAD Y POSICIONAMIENTO en el sistema urbano global, pero la condición indispensable es lograr que todas las iniciativas privadas y públicas progresen en la misma dirección, para lo cual es imprescindible abordar la planificación desde la perspectiva del marketing estratégico institucional y ciudadano conjuntamente.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

8. Los nuevos espacios metropolitanos y los objetivos de desarrollo requieren un nuevo modelo de GOBERNANZA basado en la cooperación y el asociacionismo, y para ello constituir un ente asociativo de naturaleza privada-pública.

9. El LIDERAZGO metropolitano es esencial para alcanzar los objetivos propuestos y por eso debe ser planteado desde el principio.

Los nueve objetivos anteriores deben integrarse en una ESTRATEGIA GENERAL de DESARROLLO METROPOLITANO DE GALICIA.

Esta enumeración resume no solo un posible procedimiento para constituir las Regiones Urbanas que Galicia precisa sino que apunta los retos que su constitución conlleva. Serán los ciudadanos los que determinen cual de las dos regiones urbanas deberá emprender el camino. La que antes lo consiga probablemente estará mejor preparada para aprovechar las oportunidades que la salida de la crisis depare, y principalmente para atraer inversores de fuera, nuevas empresas y nuevos residentes que aporten fortaleza a nuestro diezmado potencial demográfico y a nuestro limitado potencial económico.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Las Regiones Urbanas: una oportunidad para la Galicia urbana del s. XXI.

En síntesis, la idea fundamental es que: para alcanzar el umbral de competitividad y atractividad de las grandes ciudades, las ciudades intermedias que ya han alcanzado un cierto nivel de internacionalización (como A Coruña y Vigo) pueden asociarse a ciudades próximas (Ferrol y Pontevedra) para crear nuevas centralidades metropolitanas, es decir, Regiones Urbanas.

De todos modos, aún así, la Región Urbana Ártabra y la Región Urbana de las Rías Baixas, tampoco podrán competir con las grandes metrópolis en economías de escala, pero se obtendrían interesantes oportunidades para desarrollar modelos de atractividad basados en la calidad de las empresas, de los centros de educación, de los institutos tecnológicos, y de un entorno ambiental y urbanístico de calidad. Además al tener que desarrollar alianzas estratégicas con los centros urbanos geográficamente próximos será más fácil recoger los beneficios de la mutua cooperación, lo cual aportará un incremento de capital social, que se añade al físico y al económico.

Por otro lado, aunque todas las actividades económicas puedan obtener ventajas de las economías de aglomeración o escala, para aplicar un modelo de excelencia deben seleccionarse solo las actividades que tengan más ventajas comparativas en un contexto internacional. No obstante en todos los sectores la constitución de la Región Urbana puede

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

ser un estímulo para la formación de redes de cooperación, aprendizaje e intercambio entre las empresas, que es otra forma de favorecer la atractividad de cada una de las Regiones Urbanas. Además, las áreas metropolitanas y urbanas actuales por el hecho de su agrupación en Regiones Urbanas, obtienen un aumento de la diversificación productiva, cultural y social, y esa diversificación en si misma es un factor importante de posicionamiento, en contra de los sistemas urbanos con déficit de dimensionamiento y especializados en exceso.

Pero para que estas y otras oportunidades puedan hacerse efectivas será necesario al menos hacer frente a dos cuestiones. La primera alude al ámbito ciudadano. Las Regiones Urbanas, al estar constituidas sobre redes metropolitanas policéntricas deben crear una nueva identidad colectiva, fundamental para poner en marcha procesos de diferenciación, aprendizaje y cooperación, es decir de generar nuevo capital social. La segunda está orientada a la gestión: las nuevas áreas metropolitanas policéntricas deben gestionar adecuadamente los beneficios del tamaño mediante una planificación que permita disminuir los costes de congestión, los elevados precios del suelo y de la vivienda, los costes ambientales y los costes sociales. Su atractividad urbana cuenta aquí con un interesante ámbito para competir.

Estamos, en fin, ante nuevos retos pensados para las nuevas realidades, pero también ante oportunidades que, aún no siendo la primera vez que los planteo pueden encontrar ahora, en esta situación, cuando la mundialización de la economía, de la política y de las decisiones demandan respuestas globales, y cuando la crisis sistémica y la regional demandan

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

nuevos escenarios para afrontar el futuro, la necesidad de anticiparse debería constituir un excipiente que estimule a su constitución.

El camino para materializar estas ideas en nuevas realidades urbanas no es fácil, porque en la mayor parte de las veces los poderes que pudieran llevar a cabo, esta y otras ideas, adolecen de falta de ambición en sus planteamientos, probablemente por los excesivos temores a los riesgos que las ideas avanzadas conllevan, cuando se plantean más allá del ámbito del debate, ese ejercicio de pensamiento e intuición que tanto nos seduce, pero que tan pocos resultados prácticos nos ha dado, porque el que no arriesga no gana. De todas maneras, ya me parce positivo que en la nueva redacción de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, se incluyesen las dos Regiones Urbanas como espacios privilegiados para la planificación del territorio. Una primera aportación positiva resultante del texto en que se basó este estudio que ahora publicamos, y que avala la validez de una idea innovadora y creativa que, con la inteligencia, son las condiciones que deben reunir los proyectos urbanos del siglo XXI.

Santiago de Compostela, 10 de setiembre de 2012.

Andrés Precedo Ledo.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

bibliografía B

- AGRASAR, F. (2004): A Coruña: arquitectura desaparecida. COAG. A Coruña.
- ASCHER, F. (1995): METROPOLIS ou l'avenir des villes. París.
- ASCHER, F. (2004): Los nuevos principios del urbanismo. Alianza Editorial. Madrid.
- AVELINO, J. L. (1998): O protagonismo territorial das cidades intermédias. O sistema urbano local de Santarém/Almeirim/Cartaxo. EPRU, n.º 48, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa.
- AYMONINO, C. (1981): El significado de las ciudades. Ed. Hermann Blume. Madrid 1981.
- BAILLY, A.; JENSEN-BUTLER, C.; LEONTIDOU, L. (1996): Changing cities: Restructuring, marginality and policies in urban europe. European Urban and Regional Studies, 3 (2): 368-375.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• BAIGORRI, A. (2001): Hacia la urbe global, Regional de Extremadura, Mérida.

• BARRERO RODRÍGUEZ, C.: "Las competencias de las entidades metropolitanas en el derecho español", Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 28, Nº 140, 1994, pags. 67-94.

• BECATTINI, G. (1975): Dal settore industriale al distrito industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. Rivista di Economia e Política Industriale, vol. 5, n.º 1: 7-21.

• BELTRAMÍN, O. Y BRAVO, J. I., (2003): Región Metropolitana: índice de calidad de vida a nivel comunal. Documento de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación de la Región Metropolitana, Santiago de Chile.

• BELLET, C.; LLOP, J. (ed.) (2000): Ciudades Intermedias. Urbanización y Sostenibilidad. Ed. Milenio, Lleida.

• BENAVIDEZ OBALLOS, I. M. (1998): La calidad de vida como herramienta del diseño urbano. Ponencia presentada en el IV Seminario Latinoamericano de Calidad de Vida Urbana. Septiembre de 1998, Tandil, Buenos Aires., Argentina.

• BENÉVOLO L. (1993): The European city, Blackwell, Oxford. Berger J. (1972): Ways of seeing, BBC Publications, London.

• BERRY J. AND S. MCGREAL (eds) (1994): European cities, planning systems and property markets, E & FM Spon, London.

• BLACKSELL M. AND A. WILLIAMS (eds) (1994): The European challenge: Geography and development in the European Community, Oxford University Press.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- BLANCO FERNÁNDEZ, J. (2004): La emergencia de las ciudades en la era global. Ed. Trea. Oviedo.
- BORJA, J. (1997): Ciudadanía y espacio público. Versión ampliada de la conferencia realizada en el evento Debat Barcelona 1997. Ciutat Real, Ciutat Ideal. Significado y Función en el Espacio Urbano Moderno, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, octubre de 1997.
- BORJA, J. Y CASTELLS, M. (2001): Local y global. Ed. Taurus. Madrid.
- BOYER, R. (1995a): Aux origines de la Théorie de la Régulation. In BOYER e SAILLARD (ed.): Théorie de la Régulation. L'état des Savoirs. Éditions La Découverte, Paris: 21-30.
- BOYER, R. (1995b): Vers une théorie originale des institutions économiques? In BOYER e SAILLARD (ed.): Théorie de la Régulation. L'état des Savoirs. Éditions La Découverte, Paris: 530-538.
- BOYER, R.; LIPIETZ, A. (1995c): De la Régulation des Espaces aux Espaces de Régulation. In BOYER e SAILLARD (ed.): Théorie de la Régulation. L'état des Savoirs. Éditions La Découverte, Paris.
- BUSQUETS, J. (2006): A Coruña: a nova cidade marítima no Porto. Ed. Ayto A Coruña. A Coruña
- CAETANO, L. (1996): Diffusion Spatiale de la Croissance Industrielle dans les Villes Moyennes au Portugal. In WACKERMANN (ed.): Nouveaux Espaces et Systèmes Urbains. Éditions SEDES, Paris: 293-303.
- CALVINO, I. (2005): Las ciudades invisibles. Ed. Minotauro. Barcelona.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- CAMPOS VENUTI, G. y OLIVA, F. (1994): Cincuenta años de urbanística en Italia 1942-1992. BOE. Madrid.
- CÁRTER H. (1995): The study of urban geography, Arnold, London. Castells M. (1997), The power of identity, Blackwell, Oxford. Castells M. (1998), End of millenium, Blackwell, Oxford.
- CASTELLS, M. (1997): La era de la información: economía, sociedad y cultura. Ed. Alianza. Madrid.
- CASTELLS, M. (2001): La era de la información. Ed. Alianza. Madrid.
- CATTAN, N.; PUMAIN, D.; ROZENBLAT, C.; SAINT-JULIEN, T. (1994): Le Système des Villes Européennes. Ed. Económica, Paris.
- CCCB (1994): Atlas histórico de las ciudades europeas. Ed. Salvat. Barcelona.
- CHALINE, C. (1988): Las nuevas ciudades en el mundo. Ed. Oikos-Tau. Barcelona.
- CHESHIRE, P. et al. (1988): Urban Problems and Regional Policy in the European Community European Community, Luxembourg.
- CHESHIRE, P. AND CARBONARO, G. (1996): Urban Economic Growth in Europe: Testing theory and Policy Prescriptions, Urban Studies, Vol. 33 (7), pp 1111-1128.
- CHESHIRE, P. AND HAY, D. (1989): Urban Problem in Western Europe: An Economic Analysis, Routledge, London.
- CHIAS, J. (2005): El negocio de la felicidad. Desarrollo y marketing turístico de países, regiones, lugares y ciudades. Ed. Pearson-Alhambra. Madrid.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- CHOAY, F. (1976): El urbanismo. Utopias y realidades. Ed. Lumen. Barcelona.
- CIAFARDO, ROBERTO (1999): El transporte como un indicador de calidad de vida. GECU (Grupo de Estudio de Circulación Urbana). Centro de Investigaciones Geográficas. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. U.N.L.P.
- COMMERÇON, N. (1996): Les villes moyennes, Norois, 43, n.º 171: 487-493.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993): Growth, Competitiveness, and Employment. The Challenges and Ways Forward into íhe 21 st Century, White Paper, CEC, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1994): Europe 2000+ Brussels: CEC
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1996): Living and Working in the Information Society: People First, Oreen Paper, Draft 22/07/96, Final Com(96) 389, CEC, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1997a): Towards an Urban Agenda for the European Union, Com (97) 197 Final, Brussels, CEC
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1997b): European Spatial Development Perspective, First Official Draft, Brussels, CEC.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1997c): Sustainable urban development in the European Union: a framework for action, Urban Forum, Special Edition, CEC, Brussels.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999) Public Sector Information: a Key Resource for Europe. Luxeinbourg: DG XIII

• CONCELLO DE VIGO (1994): O medio rural, un modo de ocupación. Concellería de Planeamiento Urbanístico. Vigo.

• CONSEIL DE L´EUROPE (1993): Les grandes villes et lecer peripherie: cooperation et gestion cordonnee. Strasbourg.

• CONTI, S. y G. SPRIANO (1989): Urban Structures Technological Innovation and International Metropolitan Networks, Fondazione Agnelli Torino.

• COOMBES M, S. RAYBOULD AND C. WONG (1992): Developing Indicators to Assess the Potential for Urban Regenerator, HMSO, London.

• CORADE, N.; LACOUR, C. (1995): La métropolisation. Institut d'Économie Régionale du Sud-Ouest, Cahier n.º 95.04, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Bordeaux.

• COSGROVE D. (1983): "Toward a radical cultural geography: problem of theory", Anlipode, vol. 15, pp. 1-11.

• COUNCIL OF EUROPE (1994): Schéma européen d´amenagement du territoire. Strasbourg.

• CUCHILLO, M Y MORATA, F. (1991): Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Ed. MAP. Madrid.

• DAFU (Groupe d'Étude et de Recherche, Ministère de l'Équipement) (1972): Eléments de réflexion sur les villes moyennes. Délégation de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme, Paris.

• DALDA, J. L. (2006): "Vigo: Cidade Difusa". Proxecto TERRA. COAG. XUNTA DE GALICIA.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• DALDA, J. L.; DOCAMPO, M. G; HARGUINDEY, J. G. (2007): “Cidade difusa en Galicia”. Xunta de Galicia.

• DATAR (1971): Synopsis de la France des villes moyennes, Délégation de l’Aménagement Foncier et de l’Urbanisme, Paris.

• DATAR (1989): Les Villes Européennes. Maison de Géographie, Montpellier.

• DE CERTEAU M. (1984): The practice of everyday UE, University of California Press, L.A. Department of the Environment, Transport and the Regions, (1998), 1998 Index of local deprivation, http://www.regeneration.detr.gov.uk/

• DEPUTACIÓN DA CORUÑA (2002): Plan Estratégico de la Provincia de A Coruña. 2007-2013. Fundación Caixa Galicia. 2002.

• DERYCKE, PIERRE-HENRI (1983): Economía y Planificación Urbanas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

• DGOTDU (1997): Sistema Urbano Nacional. Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais, vol. I e II, elab. por QUATERNAIRE-Portugal, Direcção-Geral do Ordenamento do território e desenvolvimento Urbano, Lisboa.

• DÜHR, S. (2007): The Visual Language of Spatial Planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe. Routledge.

• DUPY G. (1998): El urbanismo de Redes, Teorías y Métodos. Oikos-Tau. Barcelona.

• EGAP (2007): “Delimitación del área metropolitana funcional de Vigo”

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- EIZAGUIRRE GARAITOGOTIA, X. (2001): La construcción del territorio disperso. Talleres de reflexión sobre la forma difusa. Ed. UPC. Barcelona.
- ELIZAGARATE, V. (2003): Marketing de ciudades. Ed. Piramide. Madrid.
- EUROPEAN COMISSION (1994): Cooperation for European territorial development. Brussels.
- EUROSTAT (2004): Urban Audit Methodological Handbook. European Commission. Luxembourg.
- FARINHA, J. (1994): Interviews with City, State and Social Partner Representatives in Évora, Visions and actions for medium-sized cities. Reports from the European Workshops of Alicante, Volos and Oviedo. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- FERIA TORIBIO, J.M.: "Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España", Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, Nº 38, 2004, pags. 85-100
- FERNÁNDEZ, G Y LEVA, G. (2004): Lecturas de economía gestión y ciudad. Ed. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ GÜELL, JOSÉ MIGUEL (2007): Planificación estratégica de ciudades, editorial Reverté, Barcelona, España.
- FERNÁNDEZ, T.R. (2005): Manual de derecho urbanístico. Ed. El Consultor. Madrid.
- FONT, A. (2004): L`explosió de la ciutat. Ed. COAC. Barcelona.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• FERRÃO, J. (1995a): Cidades Médias: superar a tirania da dimensão, As Cidades Médias e o Ordenamento do Território. MPAT, Comissão de Coordenação Regional do Centro, Coimbra.

• FERRÃO, J. (1995b): Que Política para as Cidades de Média imensão?: Uma estratégia para uma nova condição. Ciclo de Colóquios: a Política Urbana e o Ordenamento do Território. MPAT, Lisboa.

• FERRÃO, J. (1997): Meios Inovadores em Cidades de Média Dimensão: uma utopia razoável?, Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local. Actas do encontro realizado em Évora em 23 de Novembro de 1995. Instituto das Ciências Sociais-Universidade de Lisboa, Lisboa: 31-51.

• FERRÃO, J.; BRITO HENRIQUES, E.; OLIVEIRA DAS Neves, A. (1994): "Repensar as cidades de média dimensão", Análise Social, vol. XXIX (5.º): 1123-1147.

• FONT, A. y otros (1999): La construcció del territorio metropolitá. Morfogénesis de la regió urbana de Barcelona. Barcelona.

• FRIEDMANN, REINHARD (2004): Urban Management by Complexity. Nuevas formas de gestión estratégica urbana y de participación ciudadana, en Fernández, Gabriel y Leva, Germán (comp.), Lecturas de economía, gestión y ciudad, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

• GAROFOLI, G. (1981): Lo sviluppo delle aree periferiche nell'economia italiana degli anni settanta, L'Industria, II, n.º 3: 391-404.

• GAROFOLI, G. (1983): Le aree-sistema in Italia, Politica ed Economia, vol. XLVII, n.º 6, Nov.- -Dic.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• GASPAR, J. (2000): Cidades Médias e Cidades Intermédias. Novas Funções Territoriais e Novas Formas Urbanas em Portugal. In BELLET, C.; LLOP, J. (ed.): Ciudades Intermedias. Urbanización y Sostenibilidad. Ed. Milenio, Lleida: 125-140.

• GASPAR, J. et al. (1998): Cidades Médias: Imagem, Quotidiano e Novas Urbanidades. EPRU, n.º 47, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa (no prelo).

• GAULT, M. (1989): Villes intermédiaires pour l'Europe. Syros Alternatives, Paris.

• GIZARD, X. (1996): le colporteur des mondes. Periser l´Atlantique en Europe. Ed. L´Aube. Paris.

• GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO, J. (1984): La ciudad a través de su plano. Ayto. de La Coruña. La Coruña.

• GRAÑA, F. (2005): Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado minimo". Ed. Cintefont-OIT. Montevideo.

• GUIGUERE, S. Y MIGUCHI, Y. (2005): Local governance for promoting employment. Ed. Japan institute for Labour Policy. Tokio.

• HALL, P. AND HAY, D. (1980): Growth Centres in the European Urban System, Heinemann Educational Books, London.

• HALL, P. (1995): Towards a General Urban Theory. In BROTCHIE, BATTY, BLAKELY, HALL, NEWTON (ed.): Cities in Competition. Productive and sustainable cities for the 21st century. Longman Australia, Melbourne.

• HALL, P. (1995): Metrópolis, Territorio y Crisis. Ed. Asamblea de Madrid. Revista Alvoz. M. Blune. Madrid.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- HALL, P. (1999). “The Future of Cities” Paper presented at the Round-Table on the Study Programme on European Spatial Planning, London, UCL, 19 April.
- HALL, P. (2000): The European Urban System and the Role of Intermediate Cities. In BELLET, C.; LLOP, J. (ed.): Ciudades Intermedias. Urbanización y Sostenibilidad. Ed. Milenio, Lleida.
- HALLIN, G.; MALMBERG, A. (1996): Attraction, Competition and Regional Development in Europe, European Urban and Regional Studies, vol. 3, n.º 4: 323-337.
- HANDLIN O. AND J BURCHARD (eds) (1963): The historian and the city, MIT & Harvard U.P. Mass.
- HAUSER S. AND S. LORCHER (1973): “Lebensstandard und Sozialprodukt. Ein Vergleich BRD-Japan”, Konjunkturpolitik, 2, pp. 81-116.
- HEINDRICH M. (1998): “The changing system of European cities and regions”, European Planning Studies, vol. 6(3), pp. 315-332.
- HERCE, M. y MIRÓ, J. (2002): El soporte infraestructural de la ciudad”. Ed UPC. Barcelona.
- HOGGART R. (1957): The uses of literacy, Chatio & Windus, London.
- IBARZ, J. V. (1996): Las ciudades pequeñas y medias en España, IV Coloquio de Geografía Urbana, Antequera, 23-26 junio. Grupo de Geografía Urbana, Asociación de Geógrafos Españoles.
- ICLEI (1995a): Charter of European Cities and Towns. Towards Sustainability (The Aalborg Charter), www.iclei.org/europe/echarte.htm

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• ICLEI (1995b): The European Sustainable Cities and Towns Campaign, http://www.iclei.org/europe/suscam.htm

• INFORME: Anteproyecto de ley de creación da área metropolitana de Vigo. (Texto policopiado). Mancomunidad de Vigo. 2006.

• INGLEHART R. (1977): The Silent Revolution, Princeton University Press, Princeton.

• INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA (2002): Papers. Regió Metropolitana de Barcelona. 37. Grandes Aglomeraciones Metropolitanas Europeas.

• INSTITUTO DE URBANÍSTICA DE VALLADOLID (1995): Ventajas urbanas y competitividad entre ciudades. CIUDADES 5.

• JACOBS J. (1961): The cleath and UE of great American cities, Random House, New York.

• JENSEN-BUTLER C., A. SHAKHAR AND J. VAN DEN WEESEP (eds) (1996): European cities in competition, Avebury, Aldershot.

• JOUVE, B. Y LEFEVRE, CH. (2006): "The organizatión of goberment in European metropolitan areas", en Urban Public Economics Review, nº 6. Santiago.

• LAHERA PARADA, EUGENIO (2000): Introducción a las Políticas Públicas, Fondo de Cultura Económica, México.

• LABORDE, P. (1996): L´Iberie Atlantique. Ed. L´Aube. Paris.

• LAJUGIE, J. et al. (1979): Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, Paris.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• LEONARDO, J. (1993): Sistemas de indicadores de revitalización metropolitano. Ed. Bilbao Metropoli 30. Bilbao Vol. I y II.

• LÓPEZ CANDEIRA, J. A. (1999): Diseño urbano. Teoría y práctica. Ed. Munilla-Leira. Madrid.

• LÓPEZ FIGUEROA, E. y GONZÁLEZ SAVIGNAT, M. (2006): "O transporte nas áreas metropolitanas" en SOUTO GONZÁLEZ, Xosé M. (Coord.) 2006.

• LÓPEZ TABOADA, J. A. (1996): La Población de Galicia 1860-1991. Fundación Caixa Galicia. Santiago.

• LONGO, F. (dtor) (1997): Informe Pi y Sunyer sobre Gobierno local en España. Ed Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona.

• LYONS, D. y SALMON, S. (1995): World cities, multinational corporations, and urban hierarchy: The case of the United States en KNOX, P. L. y TAYLOR, P., World Cities in a World System, Cambridge University Press, pp. 98-114, Cambridge.

• MAILLAT, D. (1997): Milieux Innovateurs et Nouvelles Générations de Politiques Régionales, Actas do Encontro Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local. Instituto Ciências Sociais, Lisboa.

• MANGIN, D. (2004) : La ville Franchissée et structures de la ville contemporaine. Editions de la villeta. París.

• MARQUES DA COSTA, E. (1997): Serviços e Competitividade nas Cidades Médias em Portugal, INFORGEO, n.º 12/13: 281-294.

• MARQUES DA COSTA, E. (1998): Integração Económica das Cidades Médias em Portugal. Actas do V Encontro Nacional da Associação

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Portuguesa de Desenvolvimento Regional, 18 a 20 de Junho de 1998, Coimbra: 347-364.

- MARQUES DA COSTA, E. (2000): Cidades Médias e Ordenamento do Território. O caso da Beira Interior. Dissertação de Doutoramento em Planeamento Regional e Local, Universidade de Lisboa, Lisboa (polic.).

- MARTINEZ CEARRA, A (2005): Ciudad y valore: una nueva forma de entender el desarrollo urbano en Políticas urbanas y territoriales en la Peninsula Ibérica. Ed. Junta de Extermadura. Mérida.

- MARTÍNEZ SUÁREZ, X. L. (1981): Oleiros: formas de asentamiento urbano. Concello de Oleiros.

- MARTINOTTI, G. Y POZZI, CH.: "Political tourism in the second generation metropolis" en Urban Public Economics Review. Nº 1, 2004, pp. 31-61.

- MATHUR, O. (1982): Small Cities and National Development. Centre for Regional Development - United Nations, Nagoya.

- MELLA MÁRQUEZ, X. M. (Dir.) (2004): Estudo económico sobre a optimización de prestaciós dos servizos público locais en Galicia. Xunta de Galicia.

- MELLA MÁRQUEZ, X. M. (2004): Plan Estratégico de Vigo y su área de influencia Consorcio Zona Franca de Vigo.

- MERLIN, P. (1984): La planification des transport urbain. Ed Hasson. París.

- MICHALKO, M. (2000): Los secretos de los genios de la creatividad. Gestión, Barcelona.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• MICHEL, M. (1977) –Ville moyenne, ville-moyen, Annales de Géographie, n.º 478, LXXXVI année, Nov.-Dec.: 641-685.

• MIGUEL GONZÁLEZ, R. (2003): La nueva instrumentación de la ordenación del territorio metropolitano en Francia. Actas IV Congreso Internacional CIOT. Zaragoza.

• MIGUEL GONZÁLEZ, R. (2008): "Planificación Territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas" en Boletín de la AGE, nº 48 pp. 355-374

• MIGUEZ, A. y PRECEDO, A. (2008): De las áreas metropolitanas a las regiones urbanas. Modelos de gobernabilidad. Actas del XI Coloquio Iberico. Alcalá de Henares - Pastrana, octubre de 2008. Organiza AGE, APG y Universidad de Alcala de Henares.

• MINISTERIO DE FOMENTO (2007): Mapa de tráfico 2007. Tráfico, Velocidades y Accidentes en la Red de Carreteras del Estado.

• MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional. Ministerio de Vivienda.

• MONCLUS, S. (Ed.) (2008): La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Centro de Cultura contemporánea.

• MUÑIZ MARTÍNEZ, NORBERTO Y CERVANTES BLANCO, MIGUEL (2004): Desarrollo de un sistema de indicadores urbanos como base de un análisis de marketing de ciudades, en Fernández, Gabriel y Leva, Germán (comp.) Lecturas de economía, gestión y ciudad, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• NÁRDIZ, C. y ACINAS, J. R. (1998): El puerto y la ciudad de A Coruña. Autoridad Portuaria de A Coruña.

• NÁRDIZ, C. y VALEIRO, C. (2001): El abastecimiento de agua a La Coruña. El papel del servicio de agua de la construcción de la ciudad. Universidade da Coruña. Emalcsa. A Coruña.

• NÁRDIZ, C. (2008): La construcción de los bordes de las carreteras en Galicia. La ordenación y el proyecto de las villas carretera en la provincia de A Coruña. Xunta de Galicia. Universidad de A Coruña.

• NELLO, O. (2002): Cataluña, ciudad de ciudades. Ed. Milenio.

• NEUMAN, M Y OTROS (2006): Experiencias innovadoras de planificación regional y urbana. Rev. Urban. Madrid.

• OHMAE, K. (2006). Growth of Regional Economics: how now prosperity driving foreces are reconfiguring Global Markets. (www.competitividadregional.com)

• ONU (1998): Indicadores Urbanos Estambul +5, Programa de Indicadores Urbanos del Centro de Naciones Unidas para Asentamientos Urbanos (CNUAH/Hábitat).

• ONU (2003): Informe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Comisión de Estadística, 35º período de sesiones, E/CN.3/2004/5.

• ONU (2005): Anuario Demográfico Internacional. Organización de Naciones Unidas, New York.

• ORRISO, F.A. (2000): España 2000, entre el localismo y la globalización. Ed. Universidad de Deusto. Madrid.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• PALENZUELA, SALVADOR R. (1999): Modelos de indicadores para ciudades más sostenibles. Documento del Taller sobre Indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana de la Fundació Fòrum Ambiental. Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya.

• PANCORBO DE SANDOVAL, JOSÉ A., MARRERO MARRERO, MANUEL (2003): Los Sistemas de Indicadores Urbanos como apoyo a la toma de decisiones de Marketing en la gestión urbana. Documento de la Red Internacional de Marketing y Desarrollo Urbano.

• PANERAI, P. (2008): París Métropole. Formes et échelles du Grand-París. Editions de la Villette. París.

• PAREJO NAVAJAS, T.: Soluciones propuestas por la Estrategia Territorial Europea para los problemas de las ciudades europeas. Actas IV Congreso Internacional CIOT. Zaragoza, 2003.

• PAZOS OTÓN, Miguel. (2009): "As áreas metropolitanas en Galicia: aproximación desde a Mobilidade, a Demografía o Gobernanza" en SOUTO GONZÁLEZ, Xosé M. (Coord.).

• PÉREZ MORENO, A.: "Las Áreas Metropolitanas entre la esperanza y la aporía". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 140.Octubre - diciembre 1994, págs. 18 y siguientes.

• PORTER, M. (1990): "La ventaja competitiva de las naciones" en Harvard Business Review, Vol. 85, Nº. 11, 2007, pp. 69-95.

• PRECEDO, A. (1977): Bilbao y el Bajo Nervión: un espacio metropolitano. Ed. Diputación de Vizcaya. Bilbao.

• PRECEDO, A. (1977): El sistema urbano Vasco. Ed. Zugaza. Durango.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- PRECEDO, A. (1987): Galicia: estructura del territorio y organización comarcal. Ed. Xunta de Galicia. Santiago.
- PRECEDO A. (1988): La red urbana. Síntesis, Madrid.
- PRECEDO, A. (1989): Vigo, Área Metropolitana. Ed. Caixa Galicia. A Coruña.
- PRECEDO, A. (1990): A Coruña, Metrópoli regional. Ed. Caixa Galicia. A Coruña.
- PRECEDO LEDO, A. (1995): El área urbana de Ferrol: la crisis de un modelo urbano. Ed. Fundación Caixa Galicia. A Coruña.
- PRECEDO A. (1996): Ciudad y Desarrollo Urbano. Síntesis, Madrid.
- PRECEDO, A. (1998): Geografía humana de Galicia. Oikos-tau. Barcelona.
- PRECEDO LEDO, A. (1999): Informe demográfico de Galicia. Ed. Fundación Caixa Galicia. Santiago.
- PRECEDO LEDO, A. (ed) (2001): Los problemas demográficos en el cambio de siglo. IEE. Fundación Pedro Barrié de la Maza. A Coruña.
- PRECEDO, A (2003): La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas realidades en Lorenzo López Trigal, Carlos E. Relea Fernández, José Somoza Medina (coordinadores): La Ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas. Universidad de León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, 15-33. León.
- PRECEDO, A. y OTROS (2007): El Área Metropolitana de A Coruña: una Metrópoli Euroatlántica. Diputación de A Coruña, A Coruña.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- PRECEDO, A. y MÍGUEZ, A.: Policentrismo urbano y ajuste del sistema de ciudades en Galicia. En XEOGRAFICA Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente. Nº 7 (2007) pp. 75-93. Santiago.
- PRECEDO, A., MÍGUEZ, A. y FERNÁNDEZ M.J.: Galicia: el tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea, en Revista Galega de Economía, vol. 17, núm. extraord. (2008) pp. 89-108. Santiago.
- PRECEDO, A. y MIGUEZ, A. (2008): La metropolización como estrategia de competitividad para las ciudades medias: el caso de Galicia. Actas del XI Coloquio Iberico. Alcalá de Henares - Pastrana, octubre de 2008. Organiza AGE, APG y Universidad de Alcala de Henares.
- PUMAIN, P Y SAINT-JULIEN, T. (1996): Urban networks in Europe. Ed. Libbey. Paris.
- Revista GRIAL. “Galicia, Cidade Atlántica”. Nº155, tomo XL, 2002.
- RODRIGUEZ-AVIAL, L. (1989): Presente y futuro de las ciudades medias europeas, Urbanismo, n.º 6, Enero, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid: 36-46.
- RODRÍGUEZ, F. MENÉNDEZ, R. Y BLANCO, J. (2009): El área metropolitana de Asturias. Ed. Trea. Gijón.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1992): La urbanización del espacio rural de Galicia. Oikos-Tau. Barcelona.
- SABATÉ, J. (2002): El corredor de Sant Llorens de Munt-Colserola. UPC.
- SASSEN, S. (1994): El complejo urbano en una economía mundial, Revista Internacional de Ciencias Sociales, n.º 139: 55-78.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- SAVY, M.; VELTZ, P. (1993): Les Nouveaux Espaces de l'Entreprise. DATAR, Éditions de l'Aube, Paris.
- SCHORSKE C. E. (1963): "The idea of the city in European thought: Voltaire to Spengler", O. Handlin et al. (eds), pp. 95-114.
- SCHORSKE C. E. (1981): Fin-de-siecle Vienna: Politics and culture, Cambridge University Press.
- SESAME (Groupe d'Analyse et de Synthèse) (1971): Eléments d'analyse et de prospective sur les villes moyennes. DATAR, Paris.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.M.: "La red de aglomeraciones urbanas en España cuando finaliza el siglo XX". Investigaciones geográficas, Nº 22, 1999, pags. 33-52
- SOJA, E. (2005): *Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales* en Ekonomiaz, nº 58, pp. 44-75
- SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1990): Vigo. Cen anos de historia urbana (1880-1980). Ed. Xerais.
- SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1988): Xeografía humana. Ed. Galaxia 1988.
- SOUTO, X.M. (2009) (coord.): Áreas metropolitanas galegas. Ed. Xunta de Galicia. Santiago.
- TALLER DE IDEAS (1991): El corredor de Henares. Una realidad proyectada hacia el futuro. Madrid.
- TAMAMES, R. (1972): Introducción a la economía española. Ed. Alianza Editorial. Madrid.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- TERÁN, F. (1999): Ciudad Región. Entre ciudades y el territorio en la segunda mitad del siglo XX. Comunidad de Madrid.
- UE (1992): Urbanization and the Functions of Cities in the European Community. European Institute of Urban Affairs, John Moores University (ed.), Liverpool.
- UE (1994): Europe 2000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen. Politiques Regionales de la Communauté Européenne, Luxembourg.
- UE (1997a): The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Luxembourg.
- UE (1997b): Para una Agenda Urbana de la Unión Europea. Comunicación del Comisario, COM (97)197 final.
- UIA (1998): Ciudades intermedias y urbanización mundial, Programa de Trabajo do XX Congreso de la Union Internationale des Architectes. Ajuntament de Lleida, Lleida.
- VV.AA. (1985): Metrópolis, territorio y crisis. Revista Alfoz. Madrid.
- VV.AA. (1993): Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal. Ed. EUNSA. Pamplona.
- VV.AA. (2002): Galicia ciudad Atlántica. en Rev. Grial. Tomo XL 2002. Ed. Galaxia.
- VV.AA. (2003): La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas. Revista de la AGE. León.
- VV.AA. (2003): Ciudades posibles Ed. ECM. Madrid.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

- VV.AA. (2005): Making spaces for the creative economy. Ed. Isocarp. Bilbao.
- VV.AA. (2005): Marketing de ciudades y territorios. Rev. Abaco. Gijón.
- VV.AA. (2006): Cities between integration and desintegration. Ed. Isocarp Review. Sitges.
- VV.AA. (2007): Xornadas sobre A Rexión Urbana das Rías Baixas. Ed. Seminario de Estudios Socioeconómicos de Pontevedra Carlos Velasco. Pontevedra.
- VV.AA. (2008): Foro de la mundalización: el futuro de las ciudades. Ed Fundación Cajamurcia. Murcia.
- VV.AA. (2009): Territorios, sociedades y políticas. Ed. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.
- VÁZQUEZ, A. (2005): Las nuevas fuerzas del desarrollo. A. Bosch. Barcelona.
- VÁZQUEZ, A., SEISDEDOS, G. Y LACALLE, M.C. (2009): Las regiones policéntricas, territorio estratégico del desarrollo económico.
- WEBBER M. et al. (eds) (1964): Explorations into urban structure, University of Penn'sylvania Press, Philadelphia.
- WILBERG, U. (1991): Medium-sized cities and renewal strategies, 31st RSA European Congress, vol. 1, tomo 4. Regional Science Association, Lisboa.
- WIRTH L. (1938): Urbanism as a way of life. American Journal of Sociology, 44, pp. 1-24.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

• WOUDEN, A. A. Van Den (1997): Three Small Towns in Central Java, Nederlandse Geografische Studies, NGS 221, Utrech.

• XUNTA DE GALICIA. Plan de Abastecimiento de Galicia. Consellería de Medio Ambiente e Desevolvemento Sostible.

• XUNTA DE GALICIA. (2008): Mapa de Aforos de Tráfico da Rede Autonómica de Estradas de Galicia. 2008. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes. Dirección Xeral de Obras Públicas.

• XUNTA DE GALICIA. (2008): Directrices de ordenación do territorio de Galicia. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012

Galicia, un espacio de poblamiento históricamente rural, ha conocido en los últimos años una aceleración de su proceso de urbanización, hasta el punto de que, actualmente, dos terceras partes de la población gallega vive en espacios urbanos. Este hecho, además de afectar a una gran diversidad de factores sociales y económicos, ha tenido un impacto directo sobre la organización y ordenación del territorio, principalmente porque ese crecimiento de la urbanización ha ido asociado a su expansión desde los municipios urbanos hacia sus periferias, creando áreas urbanas supramunicipales y regiones urbanas o metropolitanas cada vez más extensas. Esta obra, la primera que sistemáticamente se consagra a la realidad de las áreas metropolitanas de Galicia desde una perspectiva internacional comparada, quiere contribuir, en un sentido amplio, a establecer el alcance que para la realidad actual de Galicia pueden tener las propuestas derivadas de la teoría, y también, y no en menor medida, para ofrecer ideas sobre las cuales el lector pueda construir su propio discurso en todo lo relativo a la metropolización y, particularmente, al potencial de innovación, la competitividad exterior y los modelos de gobernanza participativa aplicables a los espacios urbanos de Galicia.

© Universidade de Santiago de Compostela, 2012