

Xornadas celebradas o 30 e 31 de marzo de 2006
EGAP, Santiago de Compostela

AS CONURBACIÓNS GALEGAS DESDE UNHA PERSPECTIVA COMPARADA



XUNTA DE GALICIA

Edita ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid, 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

Tradución Barreiro Comedeiro, Moisés
Díaz Lage, José María
González Bueno, María do Carme

Maquetación krissola diseño, s. l.

Imprime Tórculo

ISBN 84-453-4267-3

Depósito legal C—19212006-2006

ÍNDICE DE CONTIDOS

Presentación

1. Tendencias e potencial económico das cidades-rexión e das cidades medias con vocación metropolitana
 - Relatorio de Mario Pezzini. Xefe da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE
 - Relatorio de Paul Hildreth. Conselleiro do viceprimeiro ministro do Reino Unido e profesor da Universidade de Salford
 - Relatorio de Miguel Rivas Casado. Director-xerente de Sevilla Global
2. A metropolitanización, entre a competencia e a cooperación: que políticas de desenvolvemento económico para as cidades-rexión e as cidades medias con vocación metropolitana?
 - Relatorio de Albino Caporale. Directivo do Sector de Programas Intersectoriais e Integrados da Dirección Xeral de Desenvolvemento Económico da Giunta Regionale da Rexión da Toscana
 - Relatorio de Paul Kantor. Profesor da Universidade de Fordham
 - Relatorio de Jonathan Kings. Directivo do Goberno de Nova Zelandia destacado na OCDE
 - Relatorio de Alonso Martínez Cearra. Director de Bilbao Metròpoli 30

3. Que gobernanza para a coordinación e a xestión de servizos nas cidades-rexión e as cidades medias con vocación metropolitana?

- Relatorio de Roberto Fasino. Xefe de división de Programas de Estabilidade Democrática da Dirección para a Cooperación e a Democracia Local e Rexional do Consello de Europa
- Relatorio de José Manuel Rodríguez Álvarez. Vogal asesor da Dirección Xeral de Cooperación Local e profesor da Universidade Autónoma de Madrid
- Relatorio de Soo-Jin Kim. Administradora da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE
- Relatorio de Fernanda Paula Oliveira. Profesora da Universidade de Coimbra

4. Áreas metropolitanas para cidades medias e cidades-rexión: experiencias comparadas

- Relatorio de Vincent Fouchier. Director delegado do Instituto de Ordenación do Territorio e do Urbanismo da Rexión de Île-de-France
- Relatorio de Christian Lefèvre. Profesor da Universidade de París VIII e do Instituto Francés de Urbanismo
- Relatorio de Lamia Kamal-Chaoui. Administradora da Unidade Urbana da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE
- Relatorio de Michael Hebbert. Profesor de Historia Urbana da Universidade de Manchester
- Relatorio de Francesco Merloni. Catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de Perugia, presidente do Grupo de Expertos Independentes para a Aplicación da Carta Europea de Autonomía Local do Consello de Europa

5. Que leccións sacar para a realidade metropolitana de Galicia?

- A distribución espacial da poboación en Galicia. Unidade de Investigación da EGAP: Ana Touriño Sánchez, Martiño Rubal Maseda, Mónica Ferrín Pereira, Paula Rama Morales
- Relatorio de José Manuel Rodríguez Álvarez. Vogal asesor da Dirección Xeral de Cooperación Local e profesor da Universidade Autónoma de Madrid
- Relatorio de José Luis Carro Fernández-Valmayor. Catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de Santiago de Compostela
- Relatorio de Ánxel Viñas Carregal. Economista-urbanista e director da Oficina de Planeamento, S.A.

6. Conclusións

- Unidade de Investigación da EGAP

PRESENTACIÓN

No eixo atlántico de Galicia hai dúas grandes cidades con máis de 250.000 habitantes cada unha, A Coruña e Vigo; mais cada unha delas ten un peso moito maior dentro do sistema urbano estatal, porque cada unha delas é o centro dunha área urbana que supera o medio millón de habitantes. Para mellorar a calidade de vida dos cidadáns e fortalecer A Coruña e Vigo, tanto dentro do sistema urbano español como na competencia internacional, todos os concellos desas áreas deben actuar de forma coordinada nos grandes servizos, na planificación territorial e nas políticas de desenvolvemento local.

En gran medida, o futuro inmediato de Galicia depende do axeitado desenvolvemento sustentable destes dous grandes conxuntos urbanos, que ademais teñen que se artellar entre eles e co conxunto das cidades galegas. Isto esixe un esforzo importante e un exercicio do sentido da responsabilidade por parte de todos os actuantes que teñen que ver con este proceso, tanto os institucionais -especialmente os concellos afectados e a Xunta de Galicia- coma os económicos, sociais e educativos -cámaras de comercio e industria, patronal, sindicatos, empresas, universidades, centros de investigación, asociacións cidadás de todo tipo- para procurar formas de artellar os espazos metropolitanos desas cidades e para que estas formas sexan eficaces para eses territorios urbanos e mais o conxunto de Galicia.

Por este motivo, a Escola Galega de Administración Pública (EGAP), en colaboración coa Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza da Xunta de Galicia e a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE), decidiu organizar unhas xornadas internacionais en Santiago de Compostela o 30 e 31 de marzo de 2006, que tiñan por obxectivo aportar elementos fundamentais para o debate que terá que se dar en Galicia sobre este tema. As xornadas, denominadas 'As conurbacións galegas desde unha perspectiva comparada', reuniron a un destacado conxunto de profesionais de prestixio internacional procedentes de diversos contornos: organizacións internacionais, universidades e administracións públicas. Esta foi unha gran oportunidade para que o público asistente debatese de maneira directa sobre un tema tan importante cos expertos convidados.

As xornadas xiraron arredor de tres vertentes: a administrativa, que pretende un uso máis eficaz dos recursos públicos e dos bens xerados nestas conurbacións para satisfacer as necesidades e as demandas da cidadanía; a económica, que estuda como incrementar a produtividade e o crecemento destas de maneira harmoniosa e sustentable; e a social, que pretende que as conurbacións sexan lugares de cohesión, onde se saiban xestionar asuntos como a chegada da emigración, a diversidade cultural ou a integración das culturas rural e urbana.

Produto inmediato das devanditas xornadas é a presente publicación, que recolle a práctica totalidade dos relatorios presentados polos participantes e engade, ademais, un informe titulado “A distribución espacial de poboación en Galicia” e un capítulo final de conclusións no que se recapitulan os principais puntos suscitados no debate, elaborados ambos pola Unidade de Investigación da EGAP.

A estrutura desta obra segue a mesma orde que as xornadas, de maneira que cada sección responde a unha mesa redonda de idéntico título.

O enfoque comparativo destas xornadas maniféstase na análise de diversas experiencias internacionais: as experiencias de Francia, Italia, Holanda ou o Reino Unido son presentadas a través de diversos relatorios, centrándose sempre no caso das cidades de tamaño medio; esta é a categoría á que pertencen as áreas metropolitanas galegas, e é nela onde se deben procurar os puntos principais que terán que afrontar. As cidades de tamaño medio son, ademais, como salientan varios dos participantes, núcleos urbanos que están a cobrar moita puxanza, e cobrarán máis nun futuro próximo.

1. TENDENCIAS E POTENCIAL ECONÓMICO DAS CIDADES-REXIÓN E DAS CIDADES MEDIAS CON VOCACIÓN METROPOLITANA

Director

Mario Pezzini

Xefe da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE

Relatores

Paul Hildreth

Conselleiro do viceprimeiro ministro do Reino Unido e profesor da
Universidade de Salford

Miguel Rivas Casado

Director xerente de Sevilla Global

Relatorio de Mario Pezzini, xefe da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE: "Cultivando o desenvolvemento rexional: tendencias principais e retos ás políticas nas rexións da OCDE"

Introdución

Esta nota quere contribuír ao presente cambio de perspectiva en política territorial, máis atento á competitividade dos lugares que a asegurar a tradicional axuda a sectores ou a redistribución dos ingresos. Cada vez máis, o éxito e o declive rexionais dependen dunha distribución irregular de bens locais colectivos, e da capacidade de valorizalos: algúns exemplos, entre outros, de bens colectivos con forte carácter territorial son os fortes exemplos de polarización en áreas metropolitanas, as relacións consolidadas entre empresas do mesmo sector, a accesibilidade e a valorización dos recursos culturais e naturais para así incrementar o atractivo dos lugares e garantir o crecemento sustentable. Aínda así, a miúdo as oportunidades relacionadas con estes ben colectivos non se explotan, e teñen que afrontar retos no económico, social e medioambiental. As políticas territoriais deben contribuír á construción e conservación dos motores de crecemento, facilitar o coñecemento individual e colectivo para optimizar as competencias laborais locais, e promover a difusión de novas tecnoloxías e innovacións; mais, para facer isto, requírese un cambio de paradigma.

Esta nota a) resumirá as principais tendencias que afectan as rexións de países membros da OCDE; b) centrarase nas vantaxes comparativas e os atrancos ao desenvolvemento das rexións metropolitanas; c) concluirá con suxestións para deseñar unha política territorial máis capaz de afrontar os retos da integración económica e de atinxir un equilibrio entre crecemento económico, cohesión social e gobernanza efectiva¹.

¹ Na súa presentación dos obxectivos estratéxicos en 1996, o Secretario xeral presentou un novo paradigma triangular para o desenvolvemento baseado en que cómpre atinxir un equilibrio entre crecemento económico, estabilidade social e gobernanza efectiva [ECSS(96)5]. En 1997, o Secretario xeral salientou o papel que a OCDE pode xogar para aconsellar os gobernos sobre como maximizar os beneficios do desenvolvemento económico, sexa local, nacional ou global, e, ao tempo, sobre como asegurarse de que o crecemento económico sexa compatible cos obxectivos globais de sustentabilidade [C(97) 180].

Tendencias principais que afectan ás rexións nos países membros da OCDE

A primeira serie de estudos territoriais, nacionais e rexionais, da OCDE² contribuíu a salientar dous feitos principais sobre o desenvolvemento territorial³.

- Nos países da OCDE non só hai diferenzas importantes entre nacións: *as disparidades territoriais dentro dos países son particularmente significativas*. De feito, os niveis de renda, o desemprego e as taxas de pobreza difiren moito entre rexións, máis que entre países. En xeral, entre 1975 e 1995, as taxas rexionais de desemprego diferiron máis dun 30% das nacionais; nalgúns países, máis dun 60%.
- *As disparidades territoriais son relativamente persistentes*: mentres que os países da OCDE están a converxer ata certo punto, a nivel subnacional a tendencia á converxencia a longo prazo é un proceso lento, caso de se dar⁴. De feito, na grande maioría dos países diminuíu o desemprego total pero aumentaron as diferenzas rexionais en taxas de desemprego.

O éxito e o declive das rexións parecen depender dunha diferenza na capacidade rexional para explotar o capital local financeiro, natural, físico, social e humano para facilitar investimentos directos, tanto autóctonos como foráneos. As oportunidades dun maior desenvolvemento fican concentradas en certas áreas, nas que un certo número de bens colectivos está suxeito a crecemento endógeno; mais mesmo o crecemento exógeno demostrou ser moi sensible ás condicións locais. De feito, os investimentos directos foráneos xogaron un papel crucial no crecemento económico de varios países, pero con frecuencia a súa distribución dentro deses países foi desigual⁵. Como resultado, un cuarto do PIB nacional prodúcese nunha soa rexión, mentres que en certas outras, ás veces contiguas ás máis prósperas, as cousas empeoraron e a exclusión converteuse nunha preocupación en aumento.

Porén, a miúdo non se explotan as oportunidades relacionadas cos bens colectivos locais, senón que teñen que afrontar atrancos económicos, sociais e ambientais: por exemplo, algunhas das áreas metropolitanas máis desenvolvidas da OCDE experimentaron un renacemento causado pola innovación en alta tecnoloxía producida nas universidades e os centros de I+D; pola contra, outras áreas

2 A OCDE está a elaborar unha serie de estudos a nivel nacional sobre políticas territoriais. Os países estudados ata o de agora son: Italia, Corea e Hungría, como países unitarios, e Suíza, Canadá e México, como países federais. Ao tempo, a OCDE está a efectuar estudos temáticos a nivel rexional. As rexións rurais analizadas son Teruel (España), Tzumerka (Grecia), Siena (Italia) e Morevska Trebova (República Checa); as rexións intermedias incluíron as Comarcas Centrais Valencianas (España), Champagne-Ardennes (Francia) e Bérgamo (Italia); as rexións metropolitanas completadas ata o de agora inclúen a área do gran Helsinqui, Øresund (Copenhague e Malmö) e Melbourne; as áreas de Viena e Bratislava, Montreal, Busan e México D. F. están a ser estudadas.

3 Confirman en grande medida os resultados das estatísticas territoriais elaboradas pola OCDE ao longo da última década.

4 Entre o centro-norte e o sur de Italia persisten marcadas diferenzas rexionais, constituíndo un dos meirandes dualismos xeográficos dos países membros da OCDE. A fragmentación territorial segue a ser un reto importante en Hungría, cunha división en aumento entre leste e oeste, falla de cohesión social e necesidade dunha mellor coordinación entre axuda europea e políticas nacionais. En Corea, após a Segunda Guerra Mundial, o fulminante ritmo de urbanización e crecemento económico levou a unha importante polarización territorial, e durante a década de 1990 comezou un novo proceso de descentralización.

5 Por exemplo, en México, o aumento das disparidades rexionais en produto interior bruto desde 1986 reflicte en gran parte as diferenzas entre os estados do norte, que se beneficiaron de grandes investimentos dos Estados Unidos, e os estados do sur, que seguen subdesenvolvidos. En Hungría, a transición foi especialmente favorable para Budapest e as áreas ao seu redor, que atraeron a meirande parte dos investimentos directos foráneos, mentres que as rexións do nordés e o suroeste resultaron especialmente prexudicadas.

metropolitanas resultaron moi castigadas por cambios estruturais, e non hai correlación directa entre o tamaño das cidades e o seu rendemento económico⁶. O que é máis, a pobreza, a delincuencia, a falla de vivenda e a drogadicción son moitas veces típicas das rexións metropolitanas. En canto aos sectores empresariais, as investigacións que se levaron a cabo⁷ proporcionan exemplos de pequenas empresas competitivas que teñen vantaxe na súa cooperación por mor das súas relacións. Aínda así, varias rexións presentan un continuo de empresas pequenas e medianas que, malia estaren preto, están simplemente xustapostas, afrontan altos custos de transacción en relacións entre empresas e non son quen de desenvolver cooperación para poder explotar as vantaxes das redes.

Vantaxes comparativas e retos ao desenvolvemento nas rexións metropolitanas

Debido á súa extraordinaria fluidez e complexidade e á súa diversa base económica, as áreas metropolitanas teñen moitas veces fortes vantaxes comparativas ligadas a efectos de polarización. Nalgúns países, a maioría da poboación está concentrada na capital e a súa área metropolitana, e produce a meirande parte da economía nacional: por exemplo, un de cada cinco húngaros vive en Budapest (a área aporta o 34,5% do PIB nacional); a rexión central que inclúe Budapest é responsable do 42,2% do PIB nacional⁸ e recibe o 65% de todos os investimentos foráneos directos. Na rexión da capital, Seúl, concéntranse máis do 45% da poboación, case a metade do PIB, o 45% do total de postos de traballo e o 56% dos investimentos foráneos directos. Nun país federal como Canadá, o motor principal do crecemento provincial adoita ser unha soa área metropolitana: Toronto, Montreal, Vancouver e Manitoba xeran a metade ou máis do PIB de Ontario, Quebec, a Columbia Británica e Winnipeg, respectivamente. O que é máis, en anos recentes algunhas das áreas metropolitanas da OCDE experimentaron un renacemento causado pola innovación en alta tecnoloxía producida nas universidades e os centros de I+D. Isto xera unha transmisión do coñecemento máis eficiente, unha forza de traballo maior e máis especializada, e mellores mercados para as mercadorías e os servizos de alta tecnoloxía. En último lugar, as rexións metropolitanas son cada vez máis activas nos foros internacionais sobre políticas: as redes internacionais de cidades dan pé a temas -como é o caso de Viena e Bratislava- e solucións -por exemplo, a creación dun comité para a gobernanza da área de Copenhague e Malmö- que transcenden as fronteiras. Con frecuencia estúdase como adaptar políticas nacionais -impostos, regulación do mercado de traballo, inmigración, aranceis- ás necesidades locais de mobilidade dos traballadores e os investimentos, así como de incremento da competitividade das empresas locais. Porén, as vantaxes comparativas das rexións metropolitanas diversifícanse máis e máis alén das limitadas oportunidades no eido da manufactura: a importancia en aumento da cultura, a arte e o lecer -e a erosión da distinción entre lecer e consumo- non só ha mudar as funcións metropolitanas, senón que mudará a forma mesma das cidades.

Con todo, outras áreas metropolitanas resultaron moi castigadas por cambios estruturais, e non hai correlación directa entre o tamaño das cidades e o seu rendemento económico: cidades do mesmo tamaño poden presentar resultados completamente diferentes. Algunhas afrontaron unha diminución significativa da súa actividade e, no caso dalgunhas cidades portuarias, tamén do comercio marí-

⁶ É dicir que cidades da mesma dimensión poden ter un rendemento completamente distinto en canto a crecemento.

⁷ En Champagne-Ardennes (Francia), as Comarcas Centrais Valencianas (España) ou Bérgamo (Italia), así como os estudos específicos feitos en Módena (Italia) e Boras (Suecia).

⁸ Neste contexto, o PIB é un criterio elocuente, pero o seu uso supón varios problemas debido á súa ineficacia para indicar a verdadeira produción dunha cidade.

timo. Aínda máis, os problemas de gobernanza das grandes áreas metropolitanas poden ser máis agudos e difíciles de resolver, e a participación pública máis difícil de cultivar. En último lugar, pero non o menos importante, a pobreza, a falla de vivenda e a drogadicción son características frecuentes das rexións metropolitanas: México D. F. é un exemplo moi claro, con vinte e dous millóns de habitantes, moitos dos cales viven en condicións extremadamente subdesenvolvidas. A pobreza e outros problemas sociais adoitan afectar a inmigrantes e outras minorías, que residen nas cidades: por exemplo, os inmigrantes en Vancouver, Toronto, Montreal, Zürich, Xenebra; a minoría romaní de Budapest e a minoría aborixe das cidades de Canadá; na maioría destes casos, os problemas sociais, económicos e espaciais están localizados en áreas concretas. En dez países membros da OCDE -que supoñen case a metade da poboación total dos países da OCDE- a proporción de xente que vive nas grandes cidades oscila entre o 7 e o 25%, aproximadamente o 10% da poboación nacional (uns vinte millóns de persoas). O fenómeno da penuria urbana apareceu por sorpresa, segue a aumentar e provoca preocupación sobre a seguridade; vai en detrimento da economía enteira, porque esas áreas supoñen unha perda de vitalidade e investimento, e un agravamento dos problemas ambientais, económicos e sociais que se espallan de maneira imprevisible. En poucas palabras, os alicerces sociais das cidades son talvez menos seguros agora ca antes.

A capacidade das cidades para xestionar a diversidade a grande escala require novas políticas, unha maior coordinación da vivenda, a educación, os servizos sociais e as actividades culturais. Moitas cidades grandes teñen unha variedade de comunidades étnicas, relixiosas e de inmigración maior ca a media nacional: hai tempo que son lugares onde os individuos e os grupos sociais poden ter un relativo anonimato, e polo tanto unha maior liberdade; a necesidade de xestionar a diversidade non é, polo tanto, nova. Mais está a cobrar máis importancia por varios motivos: a globalización incrementa a diversidade e debilita a homoxeneidade; o envellecemento da poboación (deterioro en proporcións de dependencia) fomenta máis inmigración; e os problemas sociais urbanos poden interferir cos asuntos multiétnicos, causando preocupación sobre a seguridade, conducindo a actitudes racistas simplistas e á demanda de medidas intrusivas que atacan a liberdade individual. En xeral, os problemas de gobernanza nas grandes áreas metropolitanas poden ser máis agudos e máis difíciles de solucionar, e a participación pública máis difícil de cultivar: en consecuencia, os sectores público e privado deben tomar iniciativas de liderado para reconstruír os alicerces do capital social.

A rexeneración urbana ten que ser un elemento constante do desenvolvemento de políticas urbanas nas seguintes décadas. Están a se introducir novos métodos e enfoques que requiren unha maior participación de axencias semipúblicas, do sector privado e da comunidade, e unha maior integración entre sectores. As solucións centradas nunha zona concreta implican a integración de distintas partes da cidade nunha rexión metropolitana máis ampla. Precísase un investimento en infraestruturas, non só para manter as que xa existen, senón para modernizalas e expandilas, aproveitando as innovacións en tecnoloxía da construción e a información. Ademais de privatización, descentralización e controles fiscais, necesitanse mellores asociacións entre o público e o privado para financiar as infraestruturas, e á súa vez estas asociacións requiren apoio público (aceptación social). A xestión de e reflexión sobre as infraestruturas están cada vez máis ligadas a consideracións de desenvolvemento sustentable, e a sincronización entre desenvolvemento económico e protección ambiental está a se converter nunha alta prioridade das políticas urbanas: os problemas coa calidade do aire, coa contaminación acústica e a saturación poden facer que marchen xente e empresas, pero esta migración só deixará as cidades con custos fixos moi altos, e simultaneamente trasladará a outras rexións problemas que non están capacitadas para xestionar. Aínda máis: a reestruturación e o cambio social liberan un espazo considerable nas cidades para a reforma (espazos marróns), pero estes lugares poden estar contaminados e, en todo caso, moitas veces teñen unha infraestrutura obsoleta. A reutilización dos espazos marróns implica inventarios, proxectos coidadosamente desenvolvidos, partici-

pación da comunidade, orzamentos e creación de postos de traballo, e o avance é lento. Mentres, estase a construír en antigos espazos verdes a un ritmo en aumento, o cal terá graves consecuencias no futuro dos pantanos, da calidade do aire e da saturación.

En último lugar, pero non menos importante, reclámase un cambio na gobernanza das áreas metropolitanas e que se dea espazo para o debate sobre as políticas e o intercambio de experiencias neste eido. Hai varios temas que son cada vez máis importantes, en primeiro lugar a fragmentación das xurisdicións administrativas nas áreas metropolitanas, que redundna na falla de correspondencia entre territorio administrativo e territorio funcional. Esta situación fai que sexa difícil atinxir un consenso de toda a área en temas importantes como o desenvolvemento económico, a calidade ambiental e a cohesión social da rexión metropolitana. Outro punto importante é a capacidade fiscal e orzamentaria das autoridades locais dentro da rexión: ademais da falla dun proceso de toma de decisións transparente e responsable, este punto pode atopar máis problemas no momento en que as condicións económicas e sociais estean deterioradas e no que se precisen investimentos importantes para que a rexión metropolitana sexa competitiva. Malia os problemas específicos que cómpre afrontar, é crucial chegar a unha definición clara dos papeis e responsabilidades dos diversos niveis de goberno involucrados nas áreas metropolitanas, e esta require ser analizada en futuros estudos aos niveis rexional e nacional.

A aparición dun novo paradigma nas políticas territoriais

Xunto cos resultados iniciais sobre as tendencias a nivel subnacional, os anteriores estudos territoriais da OCDE permiten facer importantes reflexións sobre as políticas territoriais. Como se comentou antes, as disparidades territoriais entre países son significativas e persistentes, as oportunidades dun maior desenvolvemento seguen concentradas en certas áreas e mesmo os novos investimentos teñen unha localización irregular. Nestas circunstancias, non resulta sorprendente que nos países que se estudaron ata o de agora a falla de cohesión espontánea dea pé á preocupación sobre a igualdade e renove o interese polas políticas territoriais. O que resulta máis interesante é que con frecuencia a demanda de políticas territoriais vai asociada á reclamación dun cambio nas estratexias tradicionais e unha consideración dos novos problemas da posta en práctica.

O cambio de estratexias

De seu, o crecemento económico non parece abondo para reducir as disparidades rexionais, e a compensación resultou ser un proceso difícil: mesmo nun ambiente de maior integración económica, após anos de crecemento alto e continuado a nivel nacional e melloras no contorno macroeconómico, non parece que se dea espontaneamente o axuste na base económica das rexións. Aínda máis: non parece que abonde con baixar os custos laborais, aumentar a flexibilidade por medio de políticas nacionais nin poñer en práctica reformas reguladoras para incrementar a competencia en mercados de produtos. Finalmente, a integración económica internacional está a aumentar a interdependencia das nacións, modificando así os instrumentos políticos tradicionais polos que os gobernos inflúen no proceso de cambio económico e social e, simultaneamente, expoñendo os territorios a retos para os que moitas veces non están preparados. Os tipos de cambio e de interese están cada vez menos suxeitos á manipulación das administracións: as denominadas 'desvalorizacións competitivas', que xa eran ineficaces, agora son imposibles, por exemplo dentro do novo sistema económico europeo; tamén é posible que as políticas fiscal estean chamadas a converxer gradualmente. Ademais, as barreiras nacionais á competencia estanse eliminando, e as regulacións estanse equipa-

rando. Resumindo, os límites á creación de políticas explican por que non só no núcleo das actividades da OCDE se dan sinais de maiores expectativas sobre as políticas territoriais.

Estas recentes expectativas revitalizan a crítica ás políticas do pasado no eido do desenvolvemento territorial. As políticas territoriais tradicionais, que se centraban nunha redistribución da renda xestionada desde o centro que tentaba compensar as carencias das rexións menos desenvolvidas (en rendas públicas, emprego e infraestruturas) para así atinxir un desenvolvemento económico xeograficamente equilibrado, deron moitas veces un resultado desalentador, e non parecen unha resposta axeitada ás novas condicións traídas pola globalización. En moitos casos, unha partida de subsidios que en orixe era grande espallouse de maneira equitativa entre moitas localidades, e diluíuse demasiado como para soste o despegue económico e modificar a xeografía económica. Pola súa banda, unha redistribución máis selectiva, que concentrase as axudas nun número limitado de rexións prioritarias, tamén se enfrontaba a varios atrancos: moitas veces causou conflitos de procura de subsidios, e mesmo unha competencia esgotadora entre rexións, sen por iso traer aos gañadores tantas vantaxes como supuñan. O que é máis, esta política corría un claro risco de fracaso público, porque a miúdo as administracións que adoptan un enfoque de arriba a abaixo non saben abondo como para identificar e formar proxectos de desenvolvemento nin como para seleccionar ben as rexións prioritarias. Finalmente, formuláronse dúbidas máis xerais sobre a eficacia a longo prazo dos subsidios (incluídas as baixadas de impostos) porque pode ser que a transferencia de fondos conduza a un comportamento pasivo e non emprendedor, e porque pode acontecer que os subsidios contribúan a atraer investimentos, pero non a arraigalos.

Cada vez máis países procuran un cambio de paradigma na confección de políticas, debido ao fracaso das políticas que optaban pola compensación para corrixir os problemas estruturais. Dito cambio de paradigma require que se redefina o principal elemento das políticas:

Estratexia: o esforzo céntrase no cambio de enfoques sectoriais por estratexias de desenvolvemento integrado baseadas no espazo. Tendo en conta os retos do desenvolvemento sustentable, as políticas teñen que se centrar en activos locais que aínda non estean explotados; teñen que fomentar a competitividade dos lugares valorizando a súa capacidade de innovación, exaltando os emprendedores e actualizando constantemente o seu capital humano e social. A meta é reducir os atrancos estruturais afrontando os problemas das empresas locais (infraestrutura, acceso a capital, formación e educación) para proporcionar unha base viable para o crecemento no canto de agochar as disparidades rexionais con inxeccións de cartos.

Obxectivos: as políticas territoriais non só se deberían dirixir a rexións atrasadas; cómpre axudar ás áreas subdesenvolvidas a explotar o seu potencial, pero tamén axudar aos 'polos' xa existentes a que conserven as súas vantaxes competitivas.

Ferramentas: de seu, os subsidios non poden traer un desenvolvemento perdurable, e mesmo pode que o obstaculicen porque crean distorsións. Para estimular a economía local e atraer investimentos, os subsidios teñen que ser coherentes cunha estratexia competitiva de investimento público, valorizando os recursos endóxenos e proporcionando as condicións para un crecemento autosuficiente a nivel local. Cómpre que os pagos directos se convertan en investimentos e medidas para mellorar a calidade do ámbito local. Os obxectivos específicos dunha estratexia competitiva de investimento público inclúen a promoción de servizos proporcionados por institutos de investigación, parques científicos e tecnolóxicos, centros tecnolóxicos e infraestruturas tradicionais (aeroportos, autoestradas e demais).

Actuantes: a gobernanza, que ten que ver coas condicións necesarias para deseñar, poñer en práctica e controlar políticas que inclúen participación e responsabilidade pública, ten que abandonar a perspectiva de arriba a abaixo en favor dunha combinación de federalismo fiscal e sociedades.

Levando o novo paradigma á práctica

Ademais de mudar o compoñente principal das políticas, os esforzos dos países que fan por reformular as políticas territoriais exploran cada vez máis solucións para arranxar problemas. Dous temas en concreto parecen cruciais: o fomento da planificación espacial e o deseño e posta en práctica dunha reforma da gobernanza.

1. Repensando a análise e planificación espaciais

En moitos casos, a creación de políticas segue centrada en rexións administrativas ou macrorrexións, o cal xa non reflicte a natureza actual das oportunidades de desenvolvemento territorial, que é local. Unha división do país seguindo liñas funcionais e non administrativas adoita revelar dinámicas e problemas territoriais que antes non se coñecían por estar agochados por análises estatísticas erróneas. A organización funcional dos países solábase coa súa estrutura administrativa e territorial, que data de décadas ou mesmo séculos atrás, creando ocos e inconsistencias na toma de decisións políticas. Mesmo a tradicional distinción entre xente que vive en cidades ou no campo debe ser redefinida: os habitantes que se desprazan a diario desde concellos pouco poboados nas áreas suburbanas de Toronto ou Zürich teñen valores e comportamentos que están moito máis próximos aos dos residentes das cidades ca os valores e comportamentos dos residentes de vilas e cidades de tamaño medio en rexións principalmente rurais. Tamén neste contexto a unidade crucial de análise e intervención é unha rexión funcional, definida polo seu mercado laboral ou as súas áreas residenciais. A planificación espacial, especialmente cando se basea nas áreas funcionais, axuda a establecer unha visión coherente para estruturar as políticas que afecten á localización da poboación e das actividades económicas, á relación entre áreas urbanas e rurais, ao desenvolvemento de infraestruturas e o policentrismo e tamén ás formas axeitadas de gobernanza, especialmente entre distintas xurisdicións locais ou rexións transfronteirizas.

Este punto pódese aclarar con algúns exemplos. Cando se contempla cunha análise estatística ao nivel territorial correcto, Italia presenta un resultado inesperado nalgunha das súas zonas menos desenvolvidas. Moitos observadores saben que a maioría das rexións do sur de Italia foron quen de atinxir o nivel das máis avanzadas do norte nas décadas de 1950 e 1960; pola contra, desde a década de 1970 as rexións do sur diverxeron non só do 'triángulo industrial' (Turín, Milán, Xénova), senón tamén da denominada 'terceira Italia' (o centro e o nordés do país), que medraron espectacularmente. En consecuencia, investigadores e os profesionais conclúen con frecuencia que Italia está condenada a un dualismo perpetuo, con pouca marxe para as políticas territoriais; porén, unha recente análise de tendencias baseada no mercado laboral local das áreas revela sinais de dinamismo económico e social nas zonas do sur, especialmente na costa do Adriático e nalgunhas partes de Campania e Basilicata. Na meirande parte dos casos, os bos rendementos van asociados á presenza da manufactura en vilas e áreas non metropolitanas, onde pequenas e medianas empresas especialízanse en industrias lixeiras e mecánica. Nestes casos, coma noutros, as rexións administrativas tradicionais non son axeitadas para rexistrar fenómenos tan cruciais coma sectores industriais.

En Canadá, mentres que diminúen as disparidades a nivel provincial, persisten entre diferentes tipos de rexión, como por exemplo entre áreas metropolitanas e áreas rurais non contiguas: isto revelouse

usando datos sobre comunidades. A maior parte do crecemento económico deuse na franxa urbana ao longo da fronteira cos Estados Unidos, especialmente no Canadá central (Ontario e Quebec), que foi o principal beneficiario do comercio internacional desenvolvendo sectores industriais. Mesmo en Suíza, onde as diferenzas territoriais entre cantóns son relativamente estables, o uso de unidades de análise funcionais, non administrativas, amosa que as áreas metropolitanas teñen un crecemento un pouco maior ca outras partes do país. Nos dous casos, a organización funcional dos países solápanse coa súa estrutura política e territorial, que data de décadas ou mesmo séculos atrás, creando ocos e inconsistencias na toma de decisións políticas. De novo, isto non só dificulta a análise, senón que require o deseño de formas axeitadas de gobernanza, e en particular de cooperación entre diferentes xurisdicións locais.

2. Deseñando e levando á práctica unha reforma da gobernanza

Na OCDE hai unha ampla variedade de arranxos internacionais que dependen do tamaño, a xeografía e a arquitectura institucional dos países; aínda así, un trazo común que destaca nos primeiros informes é que os gobernos locais e rexionais avanzaron cara a un primeiro plano. En varios países transferíronse diversas responsabilidades aos niveis local e rexional. Xunto á potenciación das comunidades locais, a descentralización está a multiplicar o número de actantes e contribuíndo a que se recoñeza a complexidade dos sistemas locais e rexionais: en moitos países europeos hai ata cinco niveis de goberno, aos que cómpre engadir o sector privado, os sindicatos, as asociacións empresariais, as ONG e as diversas asociacións. O incremento da fragmentación institucional tamén incrementa a necesidade de que as estruturas de goberno establezan novas formas de cooperación; ao mesmo tempo, as institucións locais son máis conscientes de que a produción de bens e servizos públicos poden tirar beneficio de maior alcance, e de que moitas das consecuencias que se dan teñen impacto alén do ámbito local.

Os deseñadores de políticas locais e rexionais teñen cada vez máis instrucións (deseño de políticas de desenvolvemento económico, planificación rexional, deseño e provisión de servizos de produtores), e teñen que prestar atención a un amplo abano de temas: en concreto, os custos contractuais inspirados polo principio de subsidiariedade, a redución da fenda fiscal e unha mellor combinación de responsabilidades, poderes e recursos, así como un bo mecanismo de equiparación fiscal baseado no espazo. Porén, a descentralización non desvía a responsabilidade do goberno nacional, senón que altera as súas responsabilidades, e require *reformas da gobernanza*. A meirande parte do coñecemento que se precisa para deseñar e poñer en práctica bens locais ou de relevancia local está espallada entre moitos axentes locais e nacionais diferentes; esta distribución asimétrica da información e o coñecemento require un alto grao de coordinación entre administracións, e unha cooperación mellorada entre entidades públicas e privadas no eido do deseño e a posta en práctica das políticas. En consecuencia, a capacidade de involucrar a todos os axentes relevantes afecta o impacto das políticas; noutras palabras, a boa gobernanza non é só cousa dun uso *eficiente* dos recursos, senón que tamén contribúe ás políticas *efectivas*, incluíndo en particular as políticas de desenvolvemento territorial. As preguntas sobre que políticas habería que adoptar non se poden responder sen preguntar ao tempo *quen* debe deseñar e poñer en práctica estas políticas e *como*.

O deseño de políticas tradicional é cada vez menos capaz de tratar coa complexidade dos sistemas locais e rexionais. No canto de xuntar a todos os axentes relevantes para compartir o seu coñecemento tanto como se poida, o método tradicional presupón que todo é transparente, que os deseñadores de políticas poden decidir illadamente e que os funcionarios da administración central poden levar as decisións á práctica por medio da comunicación xerárquica e o mando inflexible. Neste contexto,

cando algo non funciona explícase criticando o sector público ou a pesada carga da democracia, e non recoñecendo a necesidade de deseñar un novo enfoque. A gobernanza a varios niveis que xurde do proceso de descentralización precisa que as relacións entre actantes estean menos baseadas no vello enfoque de mando e control, que, por diversas razóns, demostrou ser ineficaz para o desenvolvemento rexional; estas relacións deben estar máis guiadas pola cooperación vertical e/ou horizontal. Isto podería contribuír á produción de novas ferramentas como contratos ou incentivos (coma no enfoque denominado *nova xestión pública*), así como unha maior colaboración vertical e horizontal entre niveis de goberno. Á súa vez, isto salienta a necesidade de aumentar o seguimento dos programas e mais os procedementos de avaliación, como control e como mecanismo de aprendizaxe; pero tamén implica aumentar os esforzos para mellorar a coordinación central de moitas políticas por medio de arranxos institucionais para a cooperación interdepartamental e interministerial, incluíndo a posta a proba das políticas para se asegurar de que todas elas contribúen aos obxectivos xerais, e que os conflitos reais ou potenciais son mínimos.

Resumindo

A primeira conclusión xeral que se extrae do recente traballo da OCDE é que en todos os tipos de rexión hai casos competitivos ou gañadores. Aínda así, a economía mundial contéplase con frecuencia como un arquipélago no que as illas son as cidades grandes, os nodos espaciais esenciais da economía global⁹. O estudo sistemático que se está a facer da delimitación territorial e os informes territoriais sobre as rexións metropolitanas de certo han contribuír a discutir esta idea en máis detalle. Con todo, os informes territoriais que xa se fixeron aos niveis rexional e nacional, e o traballo sobre estatística territorial, suxiren unha imaxe máis complexa das rexións metropolitanas, e ao tempo amosan que tamén as rexións intermedias e rurais teñen un papel moi importante nos países da OCDE.

Algunhas das áreas metropolitanas máis desenvolvidas da OCDE experimentaron un renacemento propiciado pola innovación en alta tecnoloxía producida nas universidades e os centros de I+D. Porén, outras resultaron prexudicadas polos cambios estruturais, e non hai unha correlación directa entre o tamaño das cidades e o seu rendemento económico. O que é máis, a pobreza, a delincuencia, a falla de vivenda e a drogadicción son frecuentes características das rexións metropolitanas. En canto aos núcleos empresariais, os informes que se fixeron¹⁰ proporcionan exemplos de pequenas empresas competitivas que tiran vantaxe na súa cooperación da súa rede de relacións. Aínda así, moitas rexións teñen unha proliferación de pequenas e medianas empresas que, malia a súa proximidade, están simplemente xustapostas, e teñen que afrontar altos custos de transacción nas súas relacións, sendo incapaces de desenvolver a cooperación para beneficiarse das vantaxes das redes.

Para afrontar estes problemas e oportunidades detectouse un cambio relacionado coa política territorial: en particular, unha nova preocupación por mellorar a competitividade das rexións, e polo tanto por distinguir os elementos que renden dos que non. Isto require desviar recursos de programas baseados en subsidios cara a programas que apoian o investimento en capital social e humano, a diversificación da actividade económica e a conseguinte creación de novas empresas, infraestrutura, o medio ambiente, e a innovación. A escolla de instrumentos de políticas que salienten a axuda á empresa e a infraestrutura, as redes de coñecemento e experiencia, a difusión de novas tecnoloxías e o I+D, as redes empresariais

⁹ Esta metáfora suxeriuna orixinalmente P. Veltz (1966), e foi adoptada por moitos investigadores, pero agocha un patrón de asentamento rexional e interrexional máis sutil ca o seguido polos seus partidarios: nel, as cidades grandes son só os elementos visíbeis e, en termos funcionais, os núcleos principais dun sistema global denso.

¹⁰ En Champagne-Ardenes (Francia), Comarcas Centrales Valencianas (España), ou Bérgamo (Italia), ademais dos estudos concretos de Módena (Italia) e Borås (Suecia).



interrexionais e internacionais e a formación vocacional (incluíndo algo tan crucial como as capacidades emprendedoras) ten importantes consecuencias. Un dos obxectivos máis importantes é a construción das condicións necesarias para os actúantes das políticas a nivel local, incluíndo o seguimento dos programas e mais os procedementos de avaliación, como control e como mecanismo de aprendizaxe. De feito, estas melloras e innovacións son recentes, e abranguen só algúns dos países da OCDE.

Relatorio de Paul Hildreth¹, conselleiro do viceprimeiro ministro do Reino Unido e profesor da Universidade de Salford

Resumo

Esta comunicación explora os diferentes roles das cidades de tamaño medio e a súa contribución ás economías rexionais e nacionais; isto faino construíndo unha tipoloxía das cidades de tamaño medio mediante varias fases diferentes. En primeiro lugar, defínense os conceptos utilizados na comunicación; en segundo lugar, amósase como a tipoloxía é importante para distinguir os diversos roles, oportunidades e desafíos aos que se enfrontan as distintas cidades de tamaño medio dentro dunha xerarquía urbana nacional. En terceiro lugar, desenvólvese un marco hipotético relativamente simple que poida axudar a explicar as diferenzas entre cidades grandes e cidades de tamaño medio. Finalmente, úsase este marco para amosar por que unhas cidades de tamaño medio teñen máis éxito económico ca outras, así como para identificar as contribucións distintivas que as cidades de tamaño medio poden facer ás súas economías rexionais e nacionais.

A tipoloxía das cidades de tamaño medio proposta nesta comunicación é como sigue:

- Unha cidade industrial
- Unha cidade monumental ou turística
- Unha cidade universitaria e de coñecemento
- Unha cidade de entrada
- Unha cidade inserida na cidade-rexión dunha cidade grande ou capital
- Unha cidade de servizos rexionais.

Aínda que estas categorías explícanse máis adiante, é importante ter en conta que as cidades de tamaño medio poden desempeñar máis dun papel dentro desta tipoloxía.

A comunicación conclúe amosando como se pode utilizar unha tipoloxía así para identificar as respostas axeitadas aos desafíos e oportunidades aos que se enfrontan as cidades de tamaño medio no contorno rexional e nacional, e en resposta ao avance da globalización.

¹ O autor desexa agradecerlle a Jacky Moran, da Oficina do Viceprimeiro Ministro, os seus utilísimos comentarios sobre os borradores deste relatorio e o seu traballo analítico sobre datos do 'Estado das cidades inglesas' para poñer a proba a tipoloxía proposta neste texto coas cidades inglesas.

Por que son importantes as cidades de tamaño medio

Nos países da OCDE, as cidades están a cobrar importancia nas axendas. Países coma o Reino Unido, Francia, Holanda, Dinamarca e Bélxica veñen desenvolvendo políticas nacionais específicas para áreas urbanas e cidades (Parkinson et al, 2006). Países como Irlanda e Escocia recoñeceran especificamente o papel desenvolvido polas cidades e a súa contribución nos seus Planos Nacionais Espaciais; e recoñécese que as cidades son importantes para o cumprimento da Axenda de Lisboa na comunidade europea (Unión Europea, 2005). Tamén se dá unha tendencia xeral a transferir responsabilidades dos gobernos centrais a niveis rexionais e locais. Ás veces, como aconteceu en Italia en 2001, é o nivel rexional, non o local, o que máis directamente se beneficia dos cambios constitucionais. Porén, nos países da OCDE hai unha tendencia xeral a apreciar cada vez máis a importancia das cidades para as economías rexionais e nacionais.

Con todo, con frecuencia a atención lévana cidades moi coñecidas no mundo, como Londres, Nova York, Madrid, París e Toquio, ou outras cidades estelares como Barcelona, Helsinqui, Múnic e Estocolmo. Hai razóns para que isto aconteza: en primeiro lugar, hai probas concluíntes dunha correlación positiva entre tamaño da cidade e rendemento económico, maior produtividade e maiores ingresos per capita. As cidades e cidades-rexión máis grandes tenden a render máis (Polèse, 2005; Harding, Marvin e Sprigings, 2004).

En segundo lugar, a razón pola que as grandes cidades renden máis é que son máis populares como centros de sectores baseados no coñecemento. A globalización e a importancia en aumento da información conduciron a un desprazamento gradual, nas economías avanzadas, da produción de mercadorías aos servizos de xestión da información, que se concentran en relativamente poucas cidades (Hall, 2003). Así, a economía do coñecemento ofrece aos países desenvolvidos a súa mellor oportunidade para se manter á cabeza dunha economía global cada vez máis competitiva (Parkinson et al, 2006).

En terceiro lugar, as cidades máis grandes xogan varios papeis, nacional e internacionalmente, o que as sitúa á cabeza dunha xerarquía global das cidades e no centro da economía mundial: son centros de goberno, de servizos avanzados de finanzas e negocios, da medicina, da lei, das artes, da educación superior, da cultura e do consumo de mercadorías de luxo e producidas en masa (Hall, 2003). Nestas circunstancias non sorprende que as cidades máis grandes sexan os lugares onde tendan a coincidir os suxeitos con máis talento e máis emprendedores (Hall, 2000; Florida, 2002; Polèse, 2005). Pola contra, as cidades de tamaño medio parecen desempeñar unha función periférica.

Alén do número relativamente reducido de capitais e grandes cidades moi coñecidas están as numerosísimas cidades pequenas e de tamaño medio que non recibiron tanta atención na bibliografía sobre o tema. Dentro da Unión Europea, e en moitos outros países, o papel específico das cidades pequenas e medianas está sen explorar, e tales cidades vense a miúdo inscritas, nos marcos de xestión e goberno, na súa economía rexional.

Porén, as cidades pequenas e de tamaño medio son importantes: é onde vive e traballa unha parte importante da poboación dun país. Por exemplo, na Unión Europea, máis do 60% da poboación vive en áreas urbanas de máis de 50.000 habitantes (Comisión Europea, 2005), moitas das cales poden ser consideradas cidades de tamaño medio. O informe 'Estado das cidades inglesas' (ODPM, 2006) amosa que o 58% da poboación vive en cidades. As cidades son tamén o principal lugar de emprego e empresa. En 2003, as cidades inglesas proporcionaron o 63% dos empregos do ano e, desde 1998 a 2003, máis do 44% dos novos empregos de Inglaterra foron xerados en cidades que non eran Londres (Parkinson et al, 2006). Polo tanto, é importante prestarlle a correspondente atención ás

ciudades de tamaño medio, malia isto ser un desafío. Ao contrario ca no tratamento dado ás capitais e as cidades destacadas (Parkinson et al, 2004), as cidades de tamaño medio non poden ser consideradas como lugares illados. Isto débese a que as cidades medianas non funcionan como illas rodeadas do mar aberto, senón que se asentan nunha xerarquía urbana rexional e nacional máis ampla. O seu éxito á hora de atraer e reter empresas e traballadores, e de xerar emprego, depende tamén, e pode que máis, nos nexos que existen con outras cidades e co resto da súa rexión (Turok, 2004). Isto tense en conta na análise e a tipoloxía que veñen de seguido.

Definicións e conceptos

Que é unha cidade?

Para este artigo teñen importancia tres formas de entender a cidade:

- A *cidade administrativa* é a cidade definida pola área que administra o concello.
- A *cidade física* é a cidade identificada pola construción continua, incluíndo vilas e suburbios contiguos, e reflicte a extensión do seu desenvolvemento alén da súa área central cara aos suburbios.
- A *cidade-rexión* é a área económica funcional da cidade. É a área na que operan mercados económicos clave, como os mercados laborais, medidos polo desprazamento ás áreas de traballo, os mercados inmobiliarios e os de venda ao público. A cidade-rexión tamén xoga un papel significativo para os mercados organizando as redes de demanda e o acceso a servizos (Harding, Marvin e Robson, 2006).

Neste artigo, o termo 'cidade' quere dicir *cidade administrativa* a non ser que se indique o contrario, como nas referencias á cidade-rexión.

Que é unha cidade de tamaño medio?

Unha cidade de tamaño medio defínese neste artigo como unha cidade administrativa cunha poboación de entre 100.000 e 500.000 habitantes. Na actualidade non existe unha definición estándar da cidade de tamaño medio (Comisión Europea, 2005), posto que toda definición se refire a un contorno específico: por exemplo, unha cidade que en China se consideraría de tamaño medio, en Europa sería grande ou moi grande.

Cómpre ter en conta que se poderían escoller diferentes medidas para definir a cidade de tamaño medio, como o seu tamaño económico, tal e como vén definido polo valor bruto engadido (VBE). O uso do VBE podería cambiar a clasificación das cidades en comparación coa medición por poboación: por exemplo, Cambridge está preto do final da lista de cidades medianas en Inglaterra de acordo coa definición, baseada na poboación, adoptada neste artigo, mais estaría máis alto nunha lista baseada no VBE. Malia todo, esta distinción non ten importancia para o propósito deste artigo. Como se verá, o propósito máis importante da definición de cidade de tamaño medio é diferenciala das grandes cidades.

Cidades de tamaño medio nunha xerarquía urbana

Agora pódese desenvolver unha tipoloxía das cidades de tamaño medio que utilice as definicións presentadas na sección anterior. Esta topoloxía baséase en dúas proposicións básicas referentes ás cidades de tamaño medio.

A primeira proposición é que a distinción por tamaño entre grandes cidades, cidades de tamaño medio e cidades pequenas, e a súa composición sectorial, é relativamente estable a través do tempo, mesmo en economías suxeitas a cambios rápidos. Esta proposición foi explorada por Henderson (1997) examinando a distribución por tamaños das cidades de tres países (Estados Unidos, Brasil e Xapón) no período 1970-1990. Henderson concluíu que a proporción da poboación urbana das cidades de tamaño medio (entendidas como aquelas cunha poboación de entre 100.000 e 500.000) é bastante estable a través dos países e do tempo, mesmo nas economías que medran rapidamente. Amosou que nos Estados Unidos case non houbo cambios na distribución por tamaños das cidades entre 1970 e 1990. En Brasil a poboación urbana medrou un 4-5% por ano entre 1950 e 1980. Malia isto, a distribución da poboación urbana en cidades de diferentes tamaños era case idéntica en 1950 e 1980. Toda variación foi resultado dunha redución das grandes áreas metropolitanas (poboación de máis de 500000) en beneficio doutras categorías.

Outros observaron as relacións estables na distribución por tamaño e a composición sectorial das cidades. Duranton e Puga (2001) identifican unha distribución estable do tamaño urbano e a composición sectorial en Francia e nos Estados Unidos, malia unha alta frecuencia de movemento de empresas. Ademais, a proporción de poboación entre o gran París e Lión, a segunda maior cidade de Francia, permaneceu estable durante case dous séculos (Guérin-Pace, 1995). En xeral, a experiencia empírica suxire que a xerarquía das cidades en Europa mudou pouco desde a Segunda Guerra Mundial, ou mesmo desde antes, e non ten trazas de ir mudar moito no futuro (Hall, 2003; Batty, 2001).

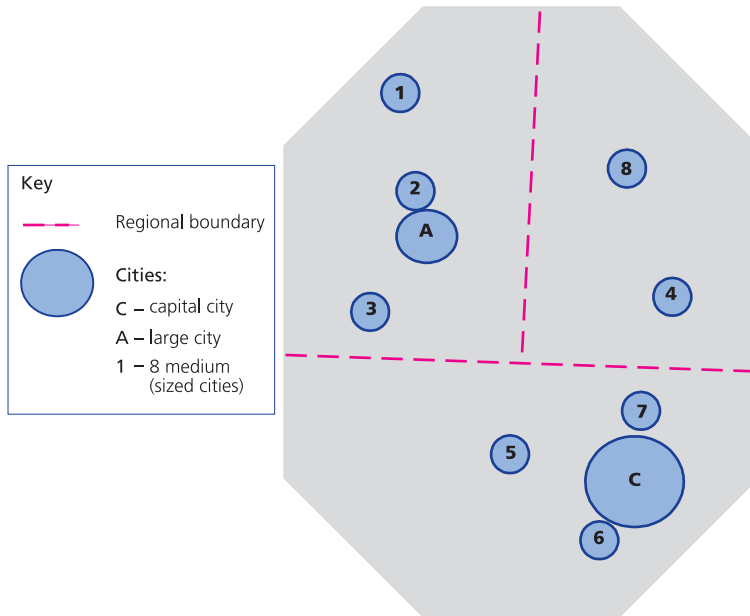
Davis e Weinstein (2002) documentan a estabilidade de fondo da xeografía económica de Xapón durante os últimos mil anos, particularmente a notable resurrección de Nagasaki e Hiroshima. Estas cidades retomaron a súa posición histórica na xerarquía urbana xaponesa vinte anos despois do final da Segunda Guerra Mundial.

A relativa estabilidade das xerarquías urbanas nacionais a través do tempo ten consecuencias importantes para as cidades de tamaño medio. A principal é que as cidades grandes, medianas e pequenas teñen unha relación interdependente dentro do sistema económico nacional (Polèse, 2005).

A relación entre grandes cidades e cidades de tamaño medio

Esta sección examina a segunda proposición: que hai unha interrelación económica entre as cidades grandes e as medianas. Esta proposición examínase por medio dun modelo simple de sistema urbano nacional (v. diagrama 1). Neste modelo, hai dúas cidades grandes (A e C, onde C é a capital) e oito cidades de tamaño medio. O país está dividido en tres rexións. Pártese da base de que só hai dous sectores industriais no país -manufactura e servizos-, mais as distintas cidades producen distintas mercadorías.

Diagrama 1. Sistema urbano nacional sinxelo



Aglomeración: economías de urbanización e localización

A distribución relativamente estable de cidades de diversos tamaños pode ser explicada recorrendo ás economías e diseconomías de aglomeración (Henderson, 1997). O termo 'economías de aglomeración' utilízase para describir os beneficios que as empresas obteñen cando se sitúan a carón doutras empresas, da poboación, do capital, das mercadorías e dos servizos. A proximidade eleva a produtividade de empresas e traballadores polos seguintes motivos:

- **Efectos do tamaño do mercado:** cando unha empresa decide instalarse nunha cidade, impón unha externalidade positiva ás empresas xa existentes nesa mesma cidade, aumentando a súa rendibilidade. Estas externalidades están relacionadas con mellores accesos aos mercados e aos provedores de mercadorías e servizos (o que se coñece como relacións de ida e volta)
- **Mercados laborais máis tupidos:** as cidades ofrecen maiores mercados laborais, especialmente para traballadores especializados, así como máis oportunidades de emprego. Isto permite aos traballadores especializados estar máis próximos ás vacantes, proporciona un maior acceso a unha serie de labores especializados e reduce o risco dos empregados de seren considerados redundantes.
- **Transmisión indirecta de coñecemento:** as redes informais e os contactos entre traballadores especializados e xestores son importantes para a diseminación das mellores prácticas e do coñecemento tácito. En consecuencia, as empresas poden derivar vantaxes substanciais de estar próximas entre si observando as actividades e os progresos doutras empresas, intercambiando ideas e aprendendo das innovacións doutras empresas.

Porén, cando cada vez máis empresas e persoas se instalan nunha área, as economías de aglomeración vense contrarrestadas por diseconomías de aglomeración. A medida que as cidades medran, os custos medran tamén debido á suba no prezo dos terreos, á conxestión en aumento e á suba dos

salarios. Estes factores están influídos polo custo dos traslados entre o lugar de residencia e o traballo e a competencia por man de obra especializada. Henderson (1997) dá exemplos extraídos dos Estados Unidos nos que a diferenza no custo da vida entre cidades pequenas e moi grandes oscilaba entre 60 e 100%; en Brasil a diferenza era aínda maior, con entre 250 e 300%.

Unha distinción máis é importante: entre economías de urbanización e economías de localización. As primeiras refírense a industrias de toda unha área urbana, mentres que as segundas refírense ás ganancias dentro dunha soa industria. As cidades máis grandes benefíciense das economías de urbanización, mentres que as cidades de tamaño medio tenden a non obter beneficios destas, a non ser que sexan grandes e diversas abondo. Pola contra, tenden a obter beneficios da economía referida á industria ou industrias situadas na cidade ou preto dela.

Diferenzas entre grandes cidades e cidades de tamaño medio

Volvendo ao noso modelo anterior, as dúas grandes cidades, A e C, poden sacar vantaxe dunha área urbana maior e economías de varias industrias; ao mesmo tempo, é moito máis caro vivir nelas, traballar nelas e levar nelas un negocio, con traxectos máis longos ata o traballo e, polo tanto, maiores salarios e maior custo do terreo (Henderson, 1997). Pola contra, as oito cidades de tamaño medio gañan economías de localización dentro dunha industria na cidade. Ao tempo, é máis barato vivir nelas, traballar nelas e levar nelas un negocio, porque teñen menores traxectos ao traballo, soldos máis baixos e menor custo dos terreos (Henderson, 1997). Como resultado destas distincións, pódense identificar diversos desenlaces para as grandes cidades A e C e para as oito cidades de tamaño medio. Resúmense a seguir (Henderson, 1997):

- **Especialización.** Debido aos seus custos máis altos e ás súas vantaxes de urbanización máis amplas, as grandes cidades A e C producen mercadorías menos estandarizadas; producen mercadorías máis experimentais e evolucionadas, nas que se dá moita importancia á innovación ou o deseño. Á inversa, debido aos seus custos máis baratos, as oito cidades de tamaño medio concéntranse na produción de obxectos estandarizados.
- **Desenvolvemento de produtos.** Debido ás súas economías de urbanización máis amplas e o seu acceso a mercados laborais especializados, as grandes cidades A e C actúan como incubadoras para a Investigación e o Desenvolvemento (I+D) e a creación de novos produtos. O I+D nas empresas de A e C incentiva a creación de novas compañías nunha economía local dinámica e rica en coñecemento, así como unha maior demanda de bens e servizos que apoiem as empresas de I+D. Porén, unha vez se establecen os novos produtos descentralízase a súa produción, pasando das cidades A e C ás oito cidades de tamaño medio, debido a que a man de obra e os custos de produción son máis baratos alí². Isto pode operar a tres niveis: primeiro, descentralización desde A ou C a vilas e cidades na mesma cidade-rexión (cidades 6 e 7 no diagrama); segundo, de A a C e ás outras cidades de tamaño medio; finalmente, a produción pódese transferir desde A e C a cidades noutras partes do mundo.
- **Bases técnicas.** Debido ás súas economías de urbanización e a que producen mercadorías menos estandarizadas, alén de funcionar como laboratorios, as grandes cidades A e C teñen industrias onde a técnica é máis importante para a produción. Tamén sacan beneficio de mer-

² Duranton e Puga (2001) fan unha afirmación similar: "cando coexisten cidades diversificadas e especializadas débese a que cada empresa está interesada en instalarse nunha cidade diversificada mentres procura o seu proceso ideal, e despois opta por trasladarse a unha cidade especializada onde todas as empresas están a utilizar o mesmo tipo de proceso" (páx. 1455).

cados laborais maiores e máis diversos que proporcionan ás empresas coñecementos e técnicas especializadas. Pola contra, as cidades de tamaño medio teñen industrias con menos presenza da técnica; tamén teñen mercados laborais máis pequenos e menos diversificados.

- **Sectores.** As grandes cidades A e C son máis fortes en servizos e máis febles na manufactura, mentres que as cidades de tamaño medio tenden a ser máis fortes en manufactura e máis febles en servizos. Isto débese a que as modernas industrias de servizos dependen moito da técnica e precisan xente formada e con técnicas especializadas. A xente con este tipo de coñecementos tende a se concentrar nas grandes cidades.
- **Tamaño dos mercados.** As grandes cidades A e C tenden a se beneficiar de mercados locais máis grandes e máis diversos que proporcionan oportunidades para probar novos produtos e ideas (por exemplo, en cultura e deseño). Pola contra, as cidades de tamaño medio teñen mercados locais máis pequenos e menos diversos.

Este esquema identifica diferenzas xeneralizadas entre grandes cidades e cidades de tamaño medio que reforzan a súa interdependencia económica e manteñen a estabilidade na xerarquía nacional. Baseándose en Henderson (1997), estas diferenzas resúmense na Táboa 1.

Táboa 1. Diferenzas entre grandes cidades e cidades de tamaño medio, baseadas en suposicións simplificadas (derivadas de Henderson, 1997)

	GRANDES CIDADES	CIDADES DE TAMAÑO MEDIO
Economías de aglomeración	Urbanización	Localización
Especialización	Producen produtos menos estandarizados e en evolución	Producen produtos máis estandarizados
Desenvolvemento de produtos	Incubadoras de I+D e creación indirecta de novas empresas	Producción de produtos máis establecidos
Bases técnicas	Base técnica máis alta e máis especializada	Base técnica máis baixa e menos diversa
Sectores	Máis forte en servizos baseados no coñecemento, máis feble na manufactura	Máis forte na manufactura e máis feble en servizos baseados no coñecemento
Mercados	Mercados maiores e máis diversos	Mercados locais máis reducidos e menos diversos

Baseándonos no marco explorado nesta sección, as empresas de sectores diferentes e en fases diferentes da produción escollerán instalarse en cidades de diversos tamaños (Duranton e Puga, 2001). As cidades de tamaño similar atraerán ou desenvolverán funcións similares, dando diferentes papeis ás cidades grandes e ás de tamaño medio, o cal á súa vez reforzará a estabilidade do sistema urbano nacional (Polèse, 2005).

Cara a unha tipoloxía das cidades de tamaño medio

A sección previa examinou un marco relativamente simple baseado en dous tipos de cidade: a grande e a de tamaño medio. Apuntouse que empiricamente parece que hai unha xerarquía relativamente estábel entre cidades de diferentes tamaños, que xurde das economías e diseconomías de aglomeración. Partindo deste marco identificáronse unha serie de diferenzas xeneralizadas entre grandes cidades e cidades de tamaño medio (Henderson, 1997). Porén, a realidade é máis complexa, porque as cidades de tamaño medio non funcionan por un patrón único da forma en que o suxería o marco resumido na táboa 1. Na práctica, as cidades de tamaño medio xogan diferentes papeis na xerarquía urbana, e hai mudanzas na sorte económica relativa das cidades ao longo do tempo, como aconteceu co enorme auxe en funcionamento competitivo de Helsinqui e Barcelona (Parkinson et al, 2004).

Hall et al (2001) estudaron os cambios na xerarquía urbana de Inglaterra desde 1913 até 1998, baseándose nunha serie de criterios de urbanidade previamente definidos: os centros que satisfacían máis criterios estaban máis altos na xerarquía urbana. A mudanza máis significativa foi a alza gradual das vilas e cidades do sur de Inglaterra que estaban dentro da rexión do Gran Londres, e o declive das cidades industriais máis antigas das Midlands e o Norte, que en gran medida dependían dun único sector industrial. Polo tanto, non abonda con explicar as diferenzas xeneralizadas entre grandes cidades e cidades de tamaño medio: tamén é importante explicar por que, dentro dunha xerarquía urbana relativamente estable, as cidades de tamaño medio xogan distintos papeis e por que algunhas cidades de tamaño medio teñen máis éxito económico ca outras. Isto estúdase por medio dunha tipoloxía ampla das cidades de tamaño medio, das que se derivan consecuencias para as políticas.

Con todo, antes de presentar a devandita tipoloxía, é útil ter en conta factores que ofrecen unha comprensión das diferenzas entre cidades de tamaño medio e que serán tidos en conta na tipoloxía. Estes son:

- A proximidade de xente e empresas na cidade
- O comportamento de xente e empresas entre cidades e cidades-rexión.

Xente e empresas en cidades e cidades-rexión

Nunha economía do coñecemento o acceso a traballadores altamente cualificados é un factor clave á hora de diferenciar entre cidades de tamaño medio máis e menos prósperas:

As cidades que triunfan son as que ofrecen proximidade a algo valioso. Historicamente, as cidades teñen éxito ofrecendo proximidade a un porto, a unha mina de carbón ou ao goberno. Hoxe, as cidades teñen éxito ofrecendo proximidade á xente e ás súas ideas. (Glaeser 2005).

Percíbese á xente como móbil; porén, anque nos Estados Unidos os traballadores son relativamente móbiles, en Europa son relativamente inmóbiles (Krugman, 2005; Cheshire e Magrini, 2005). En Europa a xente vive de maneira relativamente 'cidadá-rexional', especialmente após as súas primeiras escollas laborais: hai máis probabilidades de que traballen e muden de residencia *entre* centros *dentro* da súa cidade-rexión (Harding, Marvin e Robson, 2006) que de que o fagan *entre* cidades-rexión. Os traballadores máis cualificados tenden a facer traxectos máis longos ata o traballo, posto que teñen máis opcións á hora de escoller onde viven e traballan; pola contra, os que non están tan especializados están máis restrinxidos nos mercados inmobiliario e laboral e, en consecuencia, hai máis posibilidades de que fiquen concentrados en áreas da cidade que están baixo presión física, social e económica. Se ben os traballadores responden aos salarios e as indicacións de custo nos mercados

laboral e inmobiliario (Combes et al, 2006), no contorno europeo estes mecanismos parecen ter máis impacto nos fluxos cotiáns da residencia ao traballo *dentro* dunha mesma cidade-rexión, menos entre cidades-rexión, e aínda menos en fluxos de migración *entre* cidades-rexión (Cheshire et al, 2004). Isto ten, cando menos, tres consecuencias para as cidades de tamaño medio:

- Cando unha cidade de tamaño medio forma parte dunha cidade-rexión dinámica, ten máis probabilidades de que se beneficie do éxito da gran cidade de dita rexión, por exemplo en forma de creación indirecta de emprego. Os traballadores moi especializados tamén poden desexar vivir a unha distancia cómoda da gran cidade, e polo tanto instalarse na cidade de tamaño medio. Hai moitos exemplos de cidades de tamaño medio (incluíndo as que hai cincuenta anos estaban relativamente sen industrializar) que se beneficiaron deste fenómeno (Krugman, 2005).
- Cando unha cidade-rexión máis feble está próxima dunha cidade-rexión máis dinámica, as disparidades entre as dúas (e entre as respectivas cidades de tamaño medio) poden medrar como resultado dos cambios nos patróns de desprazamento cotián, determinados polas posibilidades de emprego en aumento na cidade-rexión dinámica en comparación coa de crecemento máis lento (Cheshire et al, 2004).
- Cando unha cidade de tamaño medio está situada nunha cidade-rexión feble ou relativamente rural, a cidade pode ter máis dificultades para atraer e reter a traballadores altamente especializados, a non ser que teña algunha vantaxe económica inherente, como por exemplo a presenza dunha universidade. Como consecuencia, pódese volver dependente dunha base técnica endóxena relativamente feble que adoeece da falla de enriquecemento externo. Pode que o baixo nivel educativo e a baixa rendibilidade económica pasen a ser endémicos, reforzados por un ciclo de baixas aspiracións (Frontier Economics, 2004).

Pódense analizar máis complexidades con respecto ao comportamento das empresas. Algunhas cidades de tamaño medio van estar mellor situadas para atraer e reter empresas ca outras polos seguintes motivos:

- Non todos os sectores tiran os mesmos beneficios das economías de aglomeración ou localización. A experiencia apunta a que, mentres na meirande parte das industrias de servizos existen economías de urbanización positivas, estas son máis febles na manufactura e inexistentes nas industrias do sector primario (Graham, 2006; HMT e ODPM, 2006). As cidades de tamaño medio que teñen pulo nos servizos baseados no coñecemento, como por exemplo unha cidade de tamaño medio situada na rexión dunha gran cidade dinámica ou unha capital, teñen máis posibilidades de se beneficiar da aglomeración ca outras cunha base histórica industrial.
- As cidades de tamaño medio que teñen unha base forte de coñecemento e innovación teñen máis posibilidades de se beneficiar das economías de localización fortes. A revolución nas comunicacións electrónicas reduciu moito o custo marxinal de transmitir información a través do espazo; mais o custo marxinal da transmisión de coñecemento, particularmente 'tácito', segue a aumentar coa distancia (Polèse e Shearmur, 2004). Polo tanto, o contacto directo segue a ser igual de importante nunha economía cada vez máis global, se non máis (Peters e May, 2004). Unha rede tupida e puxante de investigadores, traballadores especializados e empresas ten máis posibilidades de facilitar avances no coñecemento e a información. As cidades de tamaño medio que posúan estes activos, como por exemplo unha universidade ou os servizos rexionais, teñen máis posibilidades de ter vantaxe; pola contra, as cidades con economías historicamente construídas sobre unha ou máis especialidades industriais tradicionais teñen máis posibilidades de estar moi en desvantaxe.

- Se ben as conexións cos mercados nacionais e internacionais son importantes para empresas na vangarda das industrias de servizos baseados no coñecemento, poden non selo tanto para empresas dedicadas a industrias de manufactura máis tradicional (McCann, 2005). Isto débese a que, mentres que o custo de transporte das mercadorías reduciuse, o valor do contacto directo incrementouse. As cidades de tamaño medio situadas en cidades-rexión con excelente acceso aos mercados internacionais teñen máis posibilidades de ter vantaxe á hora de atraer industrias de servizos baseados no coñecemento, en comparación coas que teñen malos accesos.

Así, están a xurdir novos patróns: cando se teñen en conta as persoas e as empresas, fica claro que as cidades de tamaño medio non operan en igualdade de condicións en canto ao seu acceso a traballadores (particularmente moi especializados), empresas (particularmente as que dependen do coñecemento) e activos clave na economía moderna do coñecemento. En consecuencia, as diferentes cidades de tamaño medio xogarán diferentes papeis na xerarquía urbana. Resumindo, algunhas cidades de tamaño medio teñen vantaxes económicas sobre outras, vantaxes que se ven reforzadas polas interaccións e fluxos entre cidades e cidades-rexión.

Unha tipoloxía das cidades de tamaño medio

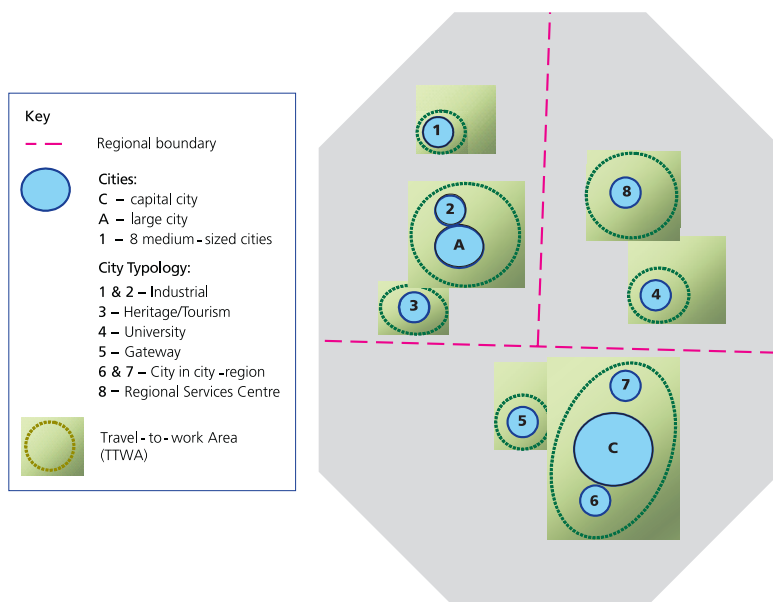
Esta sección presenta unha tipoloxía das cidades de tamaño medio que axuda a explicar as súas diferenzas. Unha tipoloxía deste tipo impón necesariamente a simplificación, e require a conciencia de que a meirande parte das cidades de tamaño medio estarán en dúas ou máis categorías. Polo tanto, anque a tipoloxía pode contribuir á nosa comprensión, non pode explicar todas as diferenzas únicas que hai entre cidades.

Para desenvolver máis esta tipoloxía, ampliase o modelo sinxelo dun sistema urbano nacional no Diagrama 2, con dúas adicións: en primeiro lugar, a dimensión da cidade-rexión represéntase por medio de áreas segundo o traxecto cotián do lugar de residencia ao traballo; en segundo lugar, na tipoloxía asígnanselles roles ás cidades de tamaño medio. Estes están resumidos e descritos a seguir:

- Cidade industrial (cidades 1 e 2): unha cidade que historicamente tivo un ou máis sectores industriais dominantes, que se puideron desenvolver como consecuencia de vantaxes xeográficas (por exemplo, o clima) ou da proximidade á materia prima (por exemplo, o carbón).
- Cidade monumental ou turística (cidade 3): unha cidade que atrae visitantes nacionais ou internacionais debido á súa situación privilexiada (por exemplo, na costa), aos seus activos naturais (por exemplo, os lagos), ou á súa herdanza histórica, cultural ou arquitectónica.
- Cidade universitaria e de coñecemento (cidade 4): unha cidade que ten unha universidade destacada con experiencia en ciencia e/ou tecnoloxía, e coa capacidade de promover a innovación e a proliferación de empresas derivadas na economía local.
- Cidade de entrada (cidade 5): unha cidade que proporciona conexión coa economía internacional (por exemplo, tendo un porto importante ou un aeroporto).
- Cidade inserida na cidade-rexión dunha cidade grande ou capital (cidades 6 e 7): unha cidade que se beneficia da súa conexión física coa cidade-rexión dunha cidade grande ou capital (por exemplo, unha 'cidade liminar'), ou da súa pertenza á mesma. Unha cidade así especialízase en industrias de coñecemento complementarias que lle dan á capital ou a gran cidade a súa vantaxe comparativa na economía nacional e global.

- Cidade de servizos rexionais (cidade 8, capital A, gran cidade C): unha cidade que proporciona oportunidades de emprego, consumo e outros servizos á rexión na que se insire. Esta definición pódese estender a cidades máis grandes que presten servizo á economía nacional ou mesmo global.

Diagrama 2. Sistema urbano nacional sinxelo



A cidade industrial

A cidade industrial é unha categoría dominante: a súa importancia é tal que, mesmo nos casos en que unha cidade industrial entra noutras categorías, o seu carácter industrial prevalece. Isto se dá mesmo se a cidade está na rexión dunha capital ou unha gran cidade (por exemplo, a cidade 2 no diagrama 2).

As cidades industriais adoitan tirar as súas especializacións industriais de vantaxes históricas ou xeográficas: un problema para moitas delas a comezos do século XXI é que as vantaxes competitivas históricas que lles permitiran medrar xa non existen. Pode ser que as materias primas próximas se esgotasen, que a industria ficase obsoleta ou que outros lugares do mundo sexan quen de producir as mesmas mercadorías a un prezo máis baixo por mor da man de obra máis barata. En consecuencia, estas cidades poden depender de trazos que, sumados, fan as súas economías moi vulnerables (Crouch, 2005). En primeiro lugar, a economía pode estar baseada principalmente nunha única industria (por exemplo, o aceiro en Sheffield e Duisburg); en segundo lugar, pode ser que no ramo haxa un número relativamente reducido de empresas; en terceiro lugar, a man de obra pode ter especializacións moi limitadas derivadas do traballo nunha industria cunha división do traballo estrita: este método non fomenta a adquisición de habilidades transferibles nin a cultura do autoemprego.

As cidades industriais poden estar tentadas de procurar novas oportunidades no sector servizos, dado que é o que caracteriza a moderna economía baseada no coñecemento; porén, facendo iso corren o risco de atraer servizos de pouco valor, como os centros de teleoperadores, que son moi móbiles e teñen tendencia a se trasladar a outros lugares á procura de menores custos (Crouch, 2005).

Cómpre ter en conta o pasado á hora de procurar futuras actividades económicas para as cidades industriais (Henderson, 1997): estas ofrecen un depósito especializado de coñecemento e técnicas industriais que poden aproveitar as empresas locais ou as que se trasladen á cidade. Polo tanto, unha estratexia axeitada para as cidades industriais de tamaño medio é desenvolver novas especializacións industriais que partan da experiencia, a técnica e o coñecemento existentes na cidade e sexan relevantes para a economía moderna.

A cidade universitaria e de coñecemento

A categoría de cidade universitaria non ten nada de novo: desde comezos da Idade Media, cidades como Toledo, Heidelberg ou Oxford foron centros de difusión do coñecemento e as novas ideas que transformaron o pensamento e a práctica por todo o continente europeo. O concepto moderno da cidade universitaria e de coñecemento como centro para a innovación e a creatividade é coherente co seu papel histórico.

As universidades poden contribuír á economía da rexión de diferentes formas, como por exemplo: o desenvolvemento de traballadores do coñecemento a través da educación, o desenvolvemento e transferencia de tecnoloxía e a creación dun contorno favorábel á colaboración. Os beneficios potenciais inclúen aumento da produtividade, xurdimento de empresas e compañías derivadas, e un aumento na capacidade de desenvolvemento económico da rexión (Goldstein e Renault, 2004). Cambridge e Oxford son os dous casos máis destacados de cidade universitaria e de coñecemento no Reino Unido. Cambridge medra como economía do coñecemento sendo un centro para a expansión das industrias tecnolóxicas arredor da universidade. Como noutras cidades universitarias, un compoñente clave do seu éxito é unha man de obra moi formada (Parkinson et al, 2006).

A cidade 4 é a única cidade universitaria e de coñecemento do diagrama 2. Porén, en realidade, outras cidades, particularmente as cidades de servizos rexionais (cidades 8, A e C do diagrama 2), adoitan ter universidades. Por exemplo, as cidades húngaras de Pécs, Debrecen e Szeged teñen importantes universidades, e son puntos nodais para a creación e a difusión de información alén da capital, Budapest (Nagy, 2001).

Unha universidade é un activo moi importante para unha cidade: a presenza dunha universidade pode ser un factor importante para a transformación das cidades historicamente industriais en cidades de servizos rexionais, como é o caso de Nottingham. A experiencia apunta que o rebordamento de coñecemento xerado pola actividade en I+D da universidade é o que crea beneficios económicos para a rexión en xeral. Aínda así, pode ser que outros factores, como a súa comunicación e relación económica coa economía rexional e nacional, sexan máis importantes (Goldstein e Renault, 2004).

A cidade monumental ou turística

A cidade monumental ou turística pode ser unha categoría dominante ou secundaria. É unha cidade que atrae visitantes rexionais, nacionais ou internacionais debido á súa situación vantaxosa (por exemplo, estar na costa ou preto dun lago ou unhas montañas) ou á súa herdanza histórica, cultural ou arquitectónica. As cidades que dependen principalmente do turismo son economicamente vulnerables debido á natureza estacional de certo turismo e aos cambios nas modas: tales cidades tenden a ter unha man de obra relativamente pouco cualificada e caracterizada por unha alta proporción de emprego estacional e a tempo parcial. Porén, se estas cidades son quen de se diversificar cara a outros sectores (véxase a cidade de servizos rexionais), hai máis posibilidades de que atinxan sinerxías entre

a súa industria turístico-monumental e outras industrias de servizos, incrementando así o valor básico da súa economía (Hall, 2000).

Un casco vello de calidade é un activo histórico importante para unha cidade de tamaño medio. Hoxe en día hai diversas forzas que inflúen no trazado físico das cidades, incluíndo as decisións de empresas, autoridades civís e particulares; as ideas e as modas na arquitectura tamén xogan un papel á hora de debuxar o trazado dunha cidade: pero as decisións históricas, como por exemplo os trazados das rúas medievais, seguen a influenciar o aspecto físico dunha cidade séculos despois (Batty, 2001). Anque as modas arquitectónicas mudan co tempo, o enorme número de turistas que visita as rúas, as prazas e os edificios históricos de cidades como York, Florencia, Siena ou París demostra a atracción universal que exerce un contorno edificado de calidade. O valor da 'calidade de lugar'³, así como da calidade de vida, é unha lección que outras cidades poden aprender das cidades turísticas e monumentais.

A cidade de entrada

Unha cidade de entrada proporciona conexións á economía internacional. Historicamente este papel deuse en cidades que tiñan bo acceso ao mar en forma de baías seguras; os portos conservan a súa importancia para o transporte de pasaxeiros e, aínda máis, de mercadorías, pero o trazo máis recente da cidade de entrada é a presenza dun aeroporto (cidade 5 do diagrama 2). Unha cidade de entrada ten máis posibilidades de ser unha categoría secundaria ca dominante, e, se desexa atinxir unha base económica diversa, isto é o mellor: o problema das cidades de entrada é que rematan por ser un sitio polo cal viaxar, non no que quedar; cando isto ocorre, o sector central da cidade de entrada adoitan ser os servizos de rutina e as funcións loxísticas, sen que teña moitas posibilidades de se adaptar a servizos máis especializados ou de maior valor.

A cidade inserida na cidade-rexión dunha cidade grande ou capital

Trátase dunha cidade conectada fisicamente coa cidade-rexión dunha cidade grande ou capital (unha 'cidade liminar') ou que forma parte dela; é unha categoría que a miúdo se dá en combinación con outros tipos, como por exemplo a cidade de entrada ou a cidade de servizos rexionais. No diagrama 2, as cidades 6 e 7 ilustran esta categoría.

O éxito destas cidades se pode explicar pola súa proximidade a unha gran cidade ou unha capital, como por exemplo as vilas e cidades da cidade-rexión de Budapest (Nagy, 2001) ou de Londres (Pain, 2005; Hall, 2003). Son lugares relativamente baratos nos que vivir ou levar un negocio comparados coa gran cidade; ao mesmo tempo, están preto -ata a unha hora de viaxe (Polèse e Shearmur, 2004)- da gran cidade, o cal permite desprazamentos cómodos á mesma para reunións de negocios. As melloras tecnolóxicas non diminuíron a importancia desta vantaxe: internacionalmente, a maior facilidade para comunicarse electronicamente (por correo electrónico, chamadas telefónicas internacionais ou videoconferencia) incrementou a demanda de reunións e viaxes de negocios, como se demostra en datos recollidos en Canadá (Polèse e Shearmur, 2004) e no noroeste de Europa (Pain, 2005). Se ben a tecnoloxía vén reducindo o custo do transporte desde o comezo da revolución industrial, non reduciu o custo da viaxe, especialmente nas súas posibles repercusións.

³ 'Calidade de lugar' pódese definir como "a suma de todos os factores -cultura, medio local, sector público, accesibilidade, seguridade, saúde- que, en conxunto, fan dun lugar (unha vila, unha cidade, unha rexión) un bo lugar para vivir." Fonte: Yorkshire Forward.

Como xa se comentou, unha das vantaxes de aglomeración que teñen as grandes cidades é a redución do custo do contacto directo. Isto ten importancia nas actividades onde a creatividade, a coordinación, a flexibilidade e a capacidade de establecer relacións baseadas na confianza son relevantes, coma no caso dos servizos de alto nivel, os servizos de alta tecnoloxía: servizos informáticos, consultoría e investigación científicas e técnicas (Polèse e Shearmur, 2004) ou as industrias creativas (Hall, 2000). Polo tanto, as cidades nas rexións de capitais ou cidades grandes e dinámicas benefíciense do acceso cómodo a mercados globais a través do aeroporto ou aeroportos da gran cidade.

Dentro da cidade-rexión dáse unha relación dinámica e simbiótica entre a gran cidade e as cidades de tamaño medio: a gran cidade depende do subministro de man de obra da súa zona, e o éxito económico das cidades de tamaño medio reflicte a súa proximidade á gran cidade (HMT e ODPM, 2006). As empresas que traballan nos mercados nacional e internacional tenden a ter as súas oficinas na gran cidade, mentres que as empresas centradas no contorno rexional tenden a se instalar nas cidades de tamaño medio dos arredores e así reducir custos. Os sectores industriais que predominan na gran cidade reflíctense nos puntos fortes das cidades de tamaño medio: por exemplo, mentres que o 24% de todo o emprego nas industrias culturais británicas está en Londres, a meirande concentración rexional está na rexión sueste, ao seu redor (Hall, 2000).

A cidade de servizos rexionais

A cidade de servizos rexionais é unha categoría dominante, nalgúns casos emerxente: é un tipo que se pode aplicar tanto a cidades de tamaño medio máis pequenas situadas nunha rexión relativamente rural, por exemplo Norwich, como a cidades máis grandes en rexións mixtas, por exemplo Nottingham ou Leeds, e tamén a cidades globais como Londres, París, Toquio ou Nova York. O que todas elas teñen en común é que serven a mercados rexionais (dunha cidade-rexión), nacionais ou globais, dependendo do seu tamaño e da súa importancia. No diagrama 2 están representadas polas cidades 8, A e C.

Unha cidade-rexión pode combinar elementos clave doutros tipos de cidade: por exemplo, polo xeral ten un pasado industrial. Porén, ao contrario ca as cidades industriais, diversificáronse cara a unha economía moderna baseada nos servizos, porque teñen unha base máis ampla de grupos especializados e máis activos ca as actuais cidades industriais porque serven a unha economía rexional. Poden atraer visitantes mediante a súa interesante historia e a súa herdanza arquitectónica; con frecuencia teñen unha universidade establecida, o cal é importante á hora de construír unha economía baseada na información (Nagy, 2001). Actúan como porta de entrada ás súas rexións, á economía nacional ou ao mundo, pero teñen vantaxe sobre as cidades de entrada porque son lugares nos que se atopar e ficar, e non só polos que pasar. Sempre están conectadas directamente coa capital por estradas, tren e avión.

Con frecuencia, por mor do seu tamaño relativo e a súa situación estratéxica, son quen de combinar un número amplo de industrias de servizos que inclúen servizos financeiros e de negocios, servizos creativos e culturais e turismo; algunhas das meirandes son tamén centros de goberno. Estes servizos tenden a formar sinerxías: así, os hoteis e os centros de congresos son simultaneamente parte dos servizos de negocios e do turismo, e a publicidade é a un tempo un medio creativo e un servizo de negocios (Hall, 2003). Polo tanto, non é raro que a presenza destes servizos nunha cidade contribúa a un contorno económico que atraia outra actividade económica á cidade (Moyart, 2005).

Porén, a transición dunha economía primariamente industrial a unha de servizos adoita implicar unha dura reestruturación económica e custos sociais como desemprego e abandono de vellos oficios. En

consecuencia, as cidades de servizos rexionais cun pasado industrial tenden a combinar o éxito económico co problema dunha desigualdade social concentrada.

En toda Europa, as cidades de servizos rexionais son tamén cidades mercantís que serven ás súas rexións rurais: medraron porque ofrecen servizos ás zonas adxacentes e a miúdo á economía nacional, coma no caso da universidade e o turismo; por exemplo, para o caso de Hungría, véxanse Pécs, Debrecen e Szeged (Nagy, 2001).

Temas para as políticas nas cidades de tamaño medio

Partindo das definicións examinadas na sección anterior, pódense identificar características distintivas para cada unha das categorías (véxase a Táboa 2). Baseándose na análise deste artigo, pódense identificar varios temas para as políticas nas cidades de tamaño medio. Pódense resumir como sigue:

- A historia é importante. O futuro desenvolvemento económico é un proceso 'dependente da traxectoria'.
- As cidades de tamaño medio son interdependentes da xerarquía urbana rexional e nacional: dentro desta xerarquía, a meirande parte son pequenas de máis para trazar o seu futuro independentemente.
- Por tanto, a mellor estratexia económica para as cidades de tamaño medio é colaborar con socios rexionais ou da cidade-rexión.
- A conectabilidade internacional, rexional e local da xente é importante para o éxito das cidades de tamaño medio.
- A maior vantaxe económica que ten unha cidade na economía global moderna é ser o empra-zamento de industrias e servizos modernos, baseados no coñecemento; porén, dentro da tipoloxía, uns tipos de cidade estarán en desvantaxe con respecto a outros na economía do coñecemento.
- Como resultado, mentres que unhas políticas xerais serán axeitadas para todas as cidades de tamaño medio, tamén se precisarán políticas diferenciadas para reflectir as súas diversas características.

Táboa 2. Comparación das tipoloxías de cidades de tamaño medio

	CIDADE INDUSTRIAL	CIDADE MONUMENTAL OU TURÍSTICA	CIDADE UNIVERSITARIA E DE COÑECEMENTO	CIDADE DE ENTRADA	CIDADE NA REXIÓN DUNHA GRAN CIDADE	CIDADE DE SERVIZOS REXIONAIS
Categoría dominante ou secundaria	Dominante	Pode ser dominante, mais adoita ser secundaria	Dominante	Dominante ou secundaria	Dominante	Dominante
Economía de aglomeración	Localización	Localización	Localización ou urbanización	Localización	Localización e certa urbanización, da gran cidade	Localización ou urbanización dependendo do tamaño da cidade
Especialización	Especialización histórica en produtos industriais relativamente estandarizados	Hostelería e industrias de servizos relacionadas	Grupos de industrias de alta tecnoloxía ou científicas na vangarda da innovación	Servizos e funcións industriais e loxísticas relacionadas coa súa función de porta de entrada	Mestura de especialización e xeneral: informática, servizos de negocios e financeiros	Mestura de servizos (financeiros, de negocios culturais e de consumo) que serven á rexión
Desenvolvemento de produtos	Establecen novos mercados especializados aproveitando puntos fortes locais e oportunidades	Investimento na calidade dos activos da cidade e infraestruturas que fagan da cidade un destino atractivo	Fomento da I+D en compañías grandes e pequenas. Creación de novas empresas que xorden dun contorno rico en coñecemento	Diversifican as funcións rutineiras cara a funcións de servizos e industriais de maior calado	Desenvolven produtos cun alto compoñente de coñecemento reflectindo as especializacións da gran cidade. As empresas procuran beneficiarse do acceso cómodo aos mercados globais	Diversifican e desenvolven o contido e coñecemento para o que existe un mercado rexional e nacional

Base técnica	Especialidades económicas tradicionais, que poden ser limitadas. Poden ter un nivel de emprego relativamente baixo e niveis baixos de actividade emprendedora	Base técnica relativamente limitada para manter a industria turística. O emprego a tempo parcial ou de tempada pode ser habitual. Moitas empresas pequenas ou microempresas	Base moi cualificada para o traballo na universidade e as empresas. Porén, pode presentar poucas oportunidades para traballadores menos cualificados	Emprega gran número de traballadores pouco especializados. En consecuencia, índice de emprego alto	Traballadores moi formados e especializados que escolleron un lugar máis barato ca unha capital ou gran cidade	Mestura de especializados e non especializados. Posible combinación de oportunidade e desvantaxe
Mercados	Historicamente, exportación a mercados nacionais e internacionais pero pode non ser quen de manter esta posición	Moitos centros dependerán de mercados rexionais ou nacionais; algúns, dos internacionais	Diversos mercados nacionais e internacionais	Mercados limitados que sirvan funcións de porta de entrada	Mercados internacionais grandes e diversificados	Mercados nacionais grandes

'Dependencia da traxectoria' histórica

A historia é un factor importante: o actual papel económico dunha cidade foi moldeado pola interacción a longo prazo das súas circunstancias locais e as forzas económicas e sociais que impactaron nela (Parkinson et al, 2006). O seu desenvolvemento futuro debe ser entendido como un proceso 'dependente da traxectoria' no que as condicións históricas herdadas fundan ou moldean as novas industrias (Turok, 2004). Este punto é especialmente importante para as cidades industriais e de entrada: estas enfróntanse á posibilidade de quedaren cada vez máis atrasadas con respecto a cidades con activos e cunha base económica máis ampla, ou que se benefician de formar parte da cidade-rexión dunha gran cidade dinámica ou dunha capital.

Colaboración e cidades-rexión

As cidades teñen unha relación de interdependencia coa xerarquía urbana nacional e con outras vilas e cidades da súa rexión. Nunha economía global hai motivos para dudar da viabilidade da cidade de tamaño medio como unidade independente de desenvolvemento económico (Crouch, 2005). Isto vese corroborado polo feito de que, a miúdo, a *cidade municipal* está menos desenvolvida ca a súa área metropolitana (Polèse, 2005); nalgúns casos, os sectores económicos cruciais que manteñen a cidade están situadas nun extremo da área metropolitana, fóra da *cidade municipal*.

Por estes motivos, a mellor estratexia para a meirande parte das cidades de tamaño medio será facer por colaborar con socios rexionais ou da mesma cidade-rexión para influír sobre o seu futuro económico. Varios estudos recentes examinaron a posición da cidade-rexión como o nivel espacial axeitado para a cooperación e mesmo o goberno (NLGN, 2005; Marshall et al, 2006; Harding, Marvin e Robson, 2006). Ademais, hai exemplos de iniciativas para fomentar o traballo común de autoridades locais e a cidade-rexión, que inclúen o Scottish Cities Growth Fund e a Communauté Urbaine Initiative de France. Propuxéronse distintas solucións de goberno, desde alcaldes formais para as maiores cidades-rexión (Marshall et al, 2006) ata colaboracións voluntarias máis informais a guisa de comités de autoridades locais dunha cidade-rexión (NLGN, 2005); tamén se propuxeron procesos por incremento (Harding, Marvin e Robson, 2006). Hai boas razóns para este notable interese nas cidades-rexión, como que a xente está a levar vidas máis centradas na cidade-rexión con respecto a onde vive, traballa, consume e participa en actividades de lecer (Harding, Marvin e Robson, 2006). Por tanto, a cidade-rexión representa unha entidade económica funcional.

Porén, a cidade-rexión pode non ser sempre o nivel espacial axeitado para a colaboración entre cidades de tamaño medio. Os motivos son:

- As cidades-rexión non veñen definidas por fronteiras naturais: reflicten a enerxía externa da cidade ou cidades da rexión e consisten na interacción dinámica entre a cidade ou cidades e a área ao seu redor (Parr, 2005). Como algunhas cidades non crean semellante impacto⁴, habería que usar con máis prudencia o concepto de cidade-rexión (Jacobs, 1984): por exemplo, debido á relativa debilidade das súas economías, as cidades industriais de tamaño medio poden non crear o efecto dunha cidade-rexión, ou non recibir o seu impacto.
- Unha área ampla de desprazamento cotián entre residencia e traballo non sempre indica unha dinámica forte entre a cidade e a área ao seu redor. Pola contra, pode ser que reflicta a ausencia de calquera outro lugar para traballar, consumir ou outros servizos, como é o caso das cidades de servizos rexionais en rexións relativamente rurais.
- Unha solución baseada na cidade-rexión pode non ser axeitada alí onde existe unha identidade rexional forte e está a se desenvolver un proceso de descentralización a ese nivel, como acontece en Italia e España (Giordano e Roller, 2003).

Pode ser que o concepto de cidade-rexión funcione mellor para as cidades de servizos rexionais en áreas que mesturen contornos urbanos e rurais: ofrecen a posibilidade dun grupo relativamente natural de cidades e vilas con economías interconectadas, unha economía máis ben grande que pode non estar a funcionar a pleno rendemento, e unha identidade común que abonda para que os socios perciban os beneficios dunha colaboración formal ou informal. No Reino Unido, a cidade-rexión de Birmingham, Leeds e as tres cidades de Nottingham, Derby e Leicester é exemplo dun caso no que o enfoque da cidade-rexión ten sentido económico.

Tamén pode ser lóxico agrupar cidades industriais na mesma rexión ou sub-rexión: se ben historicamente non conforman unha cidade-rexión de acordo coa súa relación funcional, si é posible que compartan unha historia similar e a mesma 'dependencia da traxectoria', e que teñan a posibilidade de crear un nivel económico maior xuntando recursos estratéxicos e, onde sexa oportuno, financeiros (por exemplo, mercadotecnia).

⁴ Varsovia é un exemplo de cidade que non influencia co seu dinamismo as vilas próximas nin a rexión rural (Crouch, 2005).

As cidades de servizos rexionais de zonas rurais poden tratar de colaborar como parte dunha estratexia rexional, particularmente nos casos nos que a rexión ten unha identidade forte; por exemplo, Galicia, en España. Esta colaboración pode incluír a outras cidades espalladas alén dunha soa cidade-rexión.

Conectabilidade

O lugar é importante na moderna economía global, e estar ben situado para o contacto entre persoas é máis importante que estar ben situado para o transporte de mercadorías (Polèse e Shearmur, 2004; Hall, 2003). Isto aplícase aos distintos niveis espaciais: internacional, rexional (con outras cidades) e local. Tamén funciona en diversas dimensións: conexións de transporte físico, capacidade en tecnoloxías de comunicación de información e redes de contacto directo (Parkinson et al, 2006). As cidades de tamaño medio máis exitosas teñen máis destas características, e as menos exitosas, menos:

- As cidades nunha cidade-rexión beneficianse das conexións internacionais por medio do aeroporto ou aeroportos da gran cidade, e por medio da súa proximidade á gran cidade en canto a desenvolvemento de sectores, boas redes de tecnoloxía de transmisión de información e o valor de redes de contacto directo.
- Polo xeral, as cidades universitarias e de coñecemento están ben situadas con respecto a unha gran cidade dinámica, como por exemplo Cambridge con respecto a Londres, e beneficianse das súas conexións internacionais. Tamén se benefician do contacto directo con traballadores e investigadores moi formados e creativos para a transmisión de coñecemento tácito.
- As cidades de servizos rexionais de tamaño medio poden non estar tan ben situadas para as comunicacións internacionais: anque estas cidades teñan aeroporto, probablemente teñan menos destinos ca os aeroportos das capitais. Con todo, cada vez máis cidades de tamaño medio de Europa están a se conectar á rede europea de trens de alta velocidade. Algunhas cidades de servizos rexionais foron pioneiras á hora de promover a colaboración, tanto no sector público coma no privado, entre a cidade e a súa cidade-rexión.
- A posición das cidades monumentais ou turísticas depende de se participan en mercados nacionais ou internacionais, e de se o turismo é o seu sector dominante ou están máis diversificadas: canto máis limitado sexa o seu mercado e máis dependan do turismo, menos posibilidades teñen de estar ben conectadas en todos os sentidos.
- Máis unha vez, as cidades industriais e de entrada son as que teñen máis posibilidades de saír peor paradas. As cidades industriais poden ter malas conexións nacionais e internacionais e, debido ás súas especializacións industriais, poden ter redes de coñecemento menos desenvolvidas; poden mesmo estar en desvantaxe se están preto dunha cidade grande, posto que os traballadores máis formados tenderán a marchar cara á cidade máis forte economicamente (Cheshire et al, 2004). Se ben as cidades de entrada están ben conectadas, tenden a estar en desvantaxe porque non son os destinos definitivos da viaxe.

Centros na economía do coñecemento

As cidades que son un emprazamento clave para industrias e servizos baseados no coñecemento teñen vantaxe na economía moderna: as cidades máis exitosas son un centro de innovación, teñen

unha man de obra moi formada, bos lugares para contacto directo e redes que son importantes para impartir 'coñecemento tácito', así como excelente conectabilidade dentro da economía global. Pero non todas estas cidades, incluíndo moitas de tamaño medio, teñen estes activos: son trazos que se atopan en cidades pertencentes á cidade-rexión dunha capital ou unha gran cidade dinámica, e tamén nas cidades universitarias. Tamén se poden atopar, en diversos graos, en cidades de servizos rexionais, dependendo de onde se sitúen na transición entre cidades industriais a cidades de servizos. As cidades industriais e de entradas teñen as economías peor situadas para prosperar na moderna economía do coñecemento, debido á súa estrutura industrial e a súa base técnica relativamente baixa (van den Berg, 2005).

Opcións de políticas para as cidades de tamaño medio

O propósito da tipoloxía de cidades de tamaño medio era explicar por que estas interpretan diversos papeis na xerarquía urbana, e por que algunhas cidades teñen máis éxito económico ca outras: este artigo demostrou convincentemente por que existen estas diferenzas.

Dentro da tipoloxía, as cidades universitarias e de coñecemento e as que están preto dunha gran cidade dinámica ou dunha capital teñen máis posibilidades de ter éxito económico. O rendemento xeral das cidades de servizos rexionais dependerá da súa escala económica e do seu progreso para se transformar de cidades industriais en cidades de servizos rexionais. O rendemento das cidades monumentais ou turísticas dependerá de como diversifiquen a súa economía e a variedade dos seus mercados turísticos. Pola contra, as cidades industriais e as de entrada son as que menos posibilidades teñen de ter economías fortes: é máis probable que se especialicen nun sector industrial ou nuns poucos, así como que teñan un número baixo de compañías baseadas no coñecemento e unha forza de traballo pouco cualificada. Son ademais as peor situadas para desenvolver unha economía moderna baseada no coñecemento. Teñen que traballar arreo para establecer novas oportunidades baseadas en activos locais: a súa experiencia amosa claramente que non todas as cidades son motores de crecemento na economía global!

A diversidade económica, a innovación en empresas e organizacións, unha man de obra cualificada, a conectabilidade, a capacidade de liderado para se mobilizar e tomar decisións (dentro da cidade e nun contorno colaborativo máis amplo) e a calidade de vida: son características universais de todas as cidades con éxito económico (Parkinson et al, 2004). Mais algúns tipos de cidade han ter que traballar máis e enfatizar distintos factores desta lista, especialmente porque as forzas de mercado, que funcionan por medio de decisións de persoas e empresas, tenden a reforzar as diferenzas económicas entre cidades de tamaño medio. Per exemplo, para as cidades industriais e as de entrada será importante elevar o nivel de cualificación e desenvolver unha cultura máis emprendedora. Para a estratexia destas cidades tamén será importante a 'calidade de lugar': isto para capturar o valor da herdanza industrial da cidade, as súas probables vantaxes de situación para ofrecer calidade de vida e crear orgullo cidadán, como parte dunha política de retención da súa forza de traballo e as súas empresas locais (Frontier Economics, 2004). Estas cidades terán tamén que traballar arreo para crear unha colaboración efectiva entre o sector público e o privado: a transmisión directa de coñecemento tácito estará menos desenvolvida a causa da base sectorial das empresas da economía local.

Conclusións

Este artigo desenvolveu una tipoloxía xeral para as cidades de tamaño medio. Ilustrou as diferenzas entre estas cidades e amosou por que algunhas delas teñen máis éxito económico ca outras. Esta

diversidade se dá no contorno dun sistema urbano nacional que permanece relativamente estable a través do tempo. Nunha economía baseada no coñecemento, as forzas do mercado, mediante o comportamento das empresas e da xente, tenden a consolidar as diferenzas entre cidades de tamaño medio. En consecuencia, as políticas de resposta deben facer uso das respectivas forzas e oportunidades das diversas categorías de cidades de tamaño medio e enfatizar o valor das accións colaborativas entre as cidades de tamaño medio e os seus socios de rexión ou cidade-rexión.

Bibliografía

- Batty, M. (2001) *Polynucleated Urban Landscapes*. Urban Studies, Vol. 38, Nº 4, pp. 635-655
- Berg, L. van den, Pol, P., Winden, W, van, e Woets, P. (2005) *European Cities in the Knowledge Economy*. Aldershot: Ashgate Publishing
- Cattan, N. e Saint-Julien, T. *Future Urban Development: Small and Medium-Sized Towns*. Congreso da OCDE 'Challenges in Regional Policies', Borås, Suecia, 28-29 de xaneiro de 1998
- Cheshire, P., Magrini, S., Medda, F. e Monastiriotis, V. (2004) 'Cities are Not Isolated States', en Boddy, M. and Parkinson. M (2004) (ed) *City Matters: Competitiveness, Cohesion and Urban Governance*. Bristol: Policy Press
- Cheshire, P. e Magrini, S. (2005) *European Urban Growth: Throwing Some Economic Light into the Black Box*. Relatorio presentado no Spatial Econometrics Workshop, Kiel Institute for World Economics, Kiel, 8-9 de abril de 2005
- Clark, G. e Hildreth, P. (2005) *Cities, Urban Regeneration and Regional Growth*. Relatorio para o ODPM
- Combes, P. P., Duranton, G., Overman, H. G., e Venables, A.J. (2006) *Economic linkages across space*. London: ODPM. Dispoñible en www.odpm.gov.uk
- Crouch, G. (2005) *Specialisation and Networking in Medium-Sized Cities*. Congreso internacional da OCDE 'The Competitiveness of Cities', Santa Cruz de Tenerife, 3-4 de marzo de 2005
- Davis, R. D. e Weinstein, D. E. (2002) *Bones, Bombs and Break Points: the Geography of Economic Activity*. American Economic Review, Vol. 95, Nº 5, pp. 1269-1289
- Department of the Environment, Heritage and Local Government (2002) *National Spatial Strategy for Ireland 2002 - 2020: People, Places and Potential*. Dublin: Irish Stationary Office. Dispoñible en www.irishspatialstrategy.ie
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (2000) *Our Towns and Cities: the future*. London: DETR
- Duranton, G. e Puga, D. (2001) *Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products*. American Economic Review, Vol. 91, Parte 5, pp. 1454-1477
- European Commission (2005) *Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the Performance of Cities*
- European Commission (2005) *Cohesion Policy and Cities: The Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions* - Documento de traballo do persoal da comisión. Bruxelas: European Commission. Dispoñible en: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/urban/contri-urban-en.pdf
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class*. USA: Basic Books
- Frontier Economics (2004) *Regional Growth: A Report for the ODPM, HM-Treasury and DTI*. London: Frontier Economics (dispoñible en www.odpm.gov.uk)
- Giordano, B. e Roller, E. (2003) 'A Comparison of City Region Dynamics in the UK, Spain and Italy'. *Regional Studies*, Vol. 37, Nº 9, pp. 911-927
- Glaeser, E. L. (2005) *Four Challenges for Scotland's Cities*. Coyle, D., Alexander, W. e Ashcroft, B. (eds.) *New Wealth for Old Nations: Scotland's Economic Prospects*. New Jersey: Princeton University Press
- Goldstein (2004) 'Contribution of Universities to Regional Economic Development: A Quasi-Experimental Approach'. *Regional Studies*, Vol. 38, Nº 7, pp. 733-746
- Graham, D. J. (2006) *Wider Economic Benefits of Transport Improvements: Link between Agglomeration and Productivity*. London: Department for Transport

- Guérin-Pace, F (1995) 'Rank-Size Distribution and the Process of Urban Growth'. *Urban Studies*, Vol. 32, Nº 1, pp. 551-562
- Hall, P. (2000) 'Creative Cities and Economic Development'. *Urban Studies*, Vol. 37, Nº 4, pp. 639-649
- Hall, P. (2003) *Growing the European Urban System*. Institute of Community Studies (ICS) Working Paper Nº 3, London: ICS
- Harding, A., Marvin, S. e Sprigings, N. (2004) *Releasing the National Economic Potential of Provincial City-Regions: the Rationale for and Implications of a 'Northern Way' Growth Strategy*. London: ODPM. Disponible en www.odpm.gov.uk/stellant/groups/odpm_science/documents/downloadable/odpm_science_032253.pdf
- Harding, A., Marvin, S. e Robson, B. (2006) *A Framework for City-Regions*. London: ODPM. Disponible en www.odpm.gov.uk/urban
- Hildreth, P. (2005) *Cities as Poles of Competitiveness: Collaboration Across the Public and Private Sectors*. Relatorio para o congreso Les Echos - First Forum on Local Public Management, Palais des Congrès, Paris, 17 de xuño de 2005
- HM-Treasury and ODPM (2006) *The Economics of Cities*. London: HM-Treasury
- Jacobs, J. (1984) *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Viking
- Krugman, P. (2005) *Second Winds for Industrial Regions?* Coyle, D., Alexander, W. e Ashcroft, B. (eds.) *New Wealth for Old Nations: Scotland's Economic Prospects*. New Jersey: Princeton University Press
- Marshall, A., Finch, D. e Urwin, C. (2006) *City Leadership: Giving Cities the Power to Grow*. London: IPPR Centre for Cities
- McCann, P. (2005) *Cities, Regions and Competitiveness: The Location Decisions of High Value Inward Investors*. Relatorio para o ODPM
- Moyart, L. (2005) 'The Role of Producer Services in Regional Development: What Opportunities for Medium-Sized Cities in Belgium?' *Services Industries Journal*, Vol. 25, Nº 2, pp. 213-228
- Nagy, G. (2001) 'Knowledge-Based Development: Opportunities for Medium-Sized Cities in Hungary'. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 8, Parte 4, pp. 329-339
- New Local Government Network (NLGN) (2005) *Seeing the Light? Next Steps for City-Regions*. London: NLGN. Disponible en www.nlgn.org.uk
- Overman, H. G., Combes, P. P., Duranton, G. and Venables, A.J. (2006) *Economic linkages across space*. London: ODPM. Disponible en www.odpm.gov.uk
- Pain, C. (2005) POLYNET Action 2.1: *Summary Report: Qualitative Analysis of Service Business Connections*. Disponible en www.polynet.org.uk
- Parkinson, M., Hutchins, M., Simmie, J., Clark, G. e Verdonk, H. (2004) *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* London: ODPM
- Parkinson, M., Champion, T., Simmie, J., Turok, I., Crookston, M., Katz, B. e Park, A. (2006) *State of the English Cities*. London: ODPM
- Parr, J. B. (2005) 'Perspectives on the City-Region'. *Regional Studies*, Vol. 39.5, pp. 555-566
- Peters, M. A. e May, T. (2004) 'Universities, Regional Policy and the Knowledge Economy'. *Policy Futures in Education*, Vol. 2, Nº 2 pp. 263-277
- Polèse, M. e Shearmur, R. (2004) 'Is Distance Really Dead? Comparing Industrial Location Patterns Over Time in Canada'. *International Regional Science Review*, Vol. 27, Nº 4, pp. 431-457
- Polèse, M. (2005) 'Cities and National Economic Growth: A Reappraisal'. *Urban Studies*, Vol. 42, Nº 8, pp. 1429-1451
- Roger Tym & Partners (2005) *Understanding the Impact of Regional Cities East - Evidence Base*. Informe para a East of England Development Agency
- Turok, I. (2004) 'Cities, Regions and Competitiveness'. *Regional Studies*, Vol. 38.9, pp. 1069-1083

Relatorio de Miguel Rivas Casado, director xerente de Sevilla Global: "Sevilla: construíndo un novo proxecto de economía urbana"

A área metropolitana de Sevilla é o principal núcleo económico e de servizos no sur de España, con máis de 1.300.000 habitantes, dos cales o 62% reside na cidade central. Con dous millóns de visitantes ao ano, Sevilla é un importante destino turístico internacional, e bateu as súas marcas en canto a número de turistas en 2005.

Desde a Exposición Universal de 1992, a cidade ten unha gran competencia á hora de organizar eventos globais: é o terceiro destino de congresos de España, por detrás de Madrid e Barcelona.

Hai 450.000 traballadores na área metropolitana, o 72% na cidade central. Creouse un novo complexo agrícola-alimentario, existe unha importante industria aeronáutica e aeroespacial, loxística, produtos químicos intermedios e finalizados, enxeñería e servizos avanzados, industrias turísticas e de TIME (tecnoloxía, información, medios e entretemento), etc. O novo papel de Sevilla na estratexia de Airbus e EADS, xunto á súa experiencia de setenta anos no sector aeronáutico, sitúana á vangarda do mapa aeronáutico do mundo.

Sevilla é un dos maiores núcleos históricos de Europa, e ten excelentes infraestruturas culturais; trátase dunha cidade vibrante, unha combinación perfecta entre tradición e modernidade.

Hoxe, Sevilla experimenta unha converxencia sen precedentes entre grandes investimentos públicos e importantes proxectos industriais privados: a nova planta industrial da EADS para a ensamblaxe final do A-400, a nova fábrica de Heineken (350 millóns de euros), ou a nova planta de Renault-Nissan para caixas de cambios.

É un nodo loxístico de primeira magnitude no sur de Europa: trátase do único porto interior da Península que está inmerso nun enorme proceso de ampliación, e posúe aeroporto internacional; tivo a primeira liña de AVE, conectando Sevilla e Madrid. Ten ademais unha excelente rede de autoestradas libres de peaxe por toda a rexión.

É un lugar de aprendizaxe, con universidades públicas e privadas que suman máis de 70.000 estudantes, con escolas de negocios de prestixio internacional e centros tecnolóxicos e de investigación. Por exemplo, o parque científico e tecnolóxico de La Cartuja, líder español en ingresos globais, destacado polo seu aire urbano; ou Aerópolis, parque empresarial para a industria aeronáutica, situado a carón do aeroporto.

Trátase dunha experiencia urbana única, onde a famosa calidade de vida do sur de España combínase cunha economía urbana de nivel mundial.

As nosas ferramentas para o desenvolvemento económico urbano

O plan estratéxico Sevilla 2010 ten lugar ao mesmo tempo ca un novo proceso de planificación urbana: a arte de combinar a planificación física e estratéxica. O enfoque é metropolitano e a participación cidadá ampla, con proxectos e eventos de especial importancia que actúan como catalizadores. Trátase dunha nova lectura da economía local como núcleo, institucionalizada por medio do modelo da axencia: un enfoque efectivo, non retórico, do desenvolvemento sustentable. Entre os eidos que cómpre mellorar están as asociacións entre o privado e o público.

O papel da axencia de desenvolvemento local

Información empresarial: Barómetro de Economía Urbana, informe anual económico e financeiro Sevilla Empresarial; guía empresarial, con máis de 10000 empresas; guía de subvencións e axudas para empresas; servizo Europa Directo.

Creación de redes internacionais: congreso das cidades do Arco Atlántico; plataforma C2M (MEDOCC): Sevilla, Málaga, Valencia, Barcelona, Marsella, Lión, Xénova e Turín.

Imaxe de marca e investimento interior: Sevilla, un lugar para os negocios; Servizo de Investimentos de Sevilla; expedicións ao exterior (Nova York, Milán, a Toscana...); eventos de TNC en Sevilla (Nokia Totally Board...); cooperación para o desenvolvemento (programa de alianza de cidades do Banco Mundial).

Novos desenvolvementos: CREA, Centro de Recursos Empresariais Avanzados, parque empresarial para actividades creativas; unha nova xeración de instalacións empresariais.

Desenvolvemento en grupo: novo complexo agrícola-alimentario; industria aeronáutica e aeroespacial; enxeñería e servizos avanzados; desenvolvemento urbano e de consumo; deseño de moda.

Revitalización de áreas industriais: 450 hectáreas con máis de 2000 empresas; neste momento hai investidos quince millóns de euros en proxectos de revitalización, e unha oficina específica funciona desde 2004.

Lugares para a innovación: construíndo o novo espazo industrial baseado no coñecemento.

Compartindo leccións para a fase de lanzamento

Cada vez recoñécese máis a importancia das cidades no crecemento nacional; hai quen o chama 'renacemento urbano': por este motivo é urxente que se lle dea a máxima prioridade, na política do Estado ou a rexión. E isto implica reforzar as atribucións das grandes cidades: a descentralización financeira.

Para avanzar, cómpre unha institucionalización urbana, dun tipo ou outro, do desenvolvemento económico local: reforma administrativa, articulación de sectores públicos, cooperación entre o público e o privado, o modelo de axencia... En suma, unha nova maneira de levar a cabo a acción pública. Para isto é necesario que os alcaldes ou os poderes locais teñan capacidade de liderado e visión a longo prazo.

A propósito do modelo da Axencia: nun comezo os seus fondos eran principalmente públicos, aínda que ao mesmo tempo xa estaba a desenvolver unha grande capacidade (que implica credibilidade!)

para atraer outros fondos, por exemplo por medio de procedementos PPP. Profesionalidade e estrutura lixeira: o persoal selecciónase sen a menor interferencia política, para non utilizar a Axencia para propósitos alleos ao programa de desenvolvemento económico. A Axencia é un motor de consenso, que ás veces resulta difícil de atinxir polos medios tradicionais.

Que é a especificidade urbana na política de desenvolvemento económico local? En primeiro lugar, unha maneira de repensar a base económica local, manexando procesos selectivos de desindustrialización e reindustrialización. Unha nova forma de entender a economía local como núcleo (unha especie de destrución creativa): unha segmentación axeitada para a acción pública. A promoción dun novo espazo industrial (e non tanto de fantasías de alta tecnoloxía). Novas oportunidades nas estratexias para renovar vellas áreas industriais.

En segundo lugar, metropolitanización: 'o pequeno **era** fermoso'. É a nova gobernanza territorial. Creación de tecnópoles, hiperconectabilidade, internacionalización urbana (inserida na comunidade local)... e sustentabilidade (R. Rogers e alén): 'calquera retorno contemporáneo ao pensamento utópico debe ter en conta a ecoloxía' (David Harvey, *Possible Urban Worlds*).

2.

A METROPOLITANIZACIÓN, ENTRE A COMPETENCIA E A COOPERACIÓN: QUE POLÍTICAS DE DESENVOLVEMENTO ECONÓMICO PARA AS CIDADES- REXIÓN E AS CIDADES MEDIAS CON VOCACIÓN METROPOLITANA?

Director

Albino Caporale

Directivo do Sector de Programas Intersectoriais e Integrados da
Dirección Xeral de Desenvolvemento Económico da Giunta Regionale da
Rexión da Toscana

Relatores

Paul Kantor

Profesor da Universidade de Fordham (Nova York)

Jonathan Kings

Directivo do Goberno de Nova Zelandia destacado na OCDE

Alonso Martínez Cearra

Director de Bilbao Metròpoli 30

Relatorio de Albino Caporale, directivo do Sector de Programas Intersectoriais e Integrados da Dirección Xeral de Desenvolvemento Económico da Giunta Regionale da Rexión da Toscana: "O proceso de metropolitanización: apuntamentos mínimos"

1. O "Terceiro informe sobre a cohesión" da Unión Europea salienta nomeadamente o papel das cidades e das grandes conurbacións. Neste senso, para as grandes áreas metropolitanas non se trata exclusivamente de política rexional, senón tamén do conxunto de política industrial e de economía do coñecemento, de transportes e das redes europeas, de desenvolvemento sustentable e de calidade de vida.

A noción básica de area metropolitana é semellante ás concas de emprego ou á rexión urbana funcional, así como á *city-region* da OCDE. Nos últimos anos, deuse o desenvolvemento dun novo modelo de áreas metropolitanas policéntricas, isto é, cando varias conurbacións funcionan en rede e as súas concas de emprego están superpostas (Comité Económico y Social Europeo, 2004). Se de todos os xeitos a definición de metrópole resulta problemática, temos que considerar dous criterios: a dimensión (número de habitantes) e mais a función económica (R. Sheamur e CIRST, 2001).

Ademais, no marco das formas de agregación territorial, o proceso de europeización, coa creación do mercado único e a desaparición das fronteiras, favoreceu a progresiva organización de polos interrexionais e incluso transfronteirizos cun proceso que se pode asimilar ao da metropolitanización.

2. Pódense individualizar dous macro-modelos descritivos da área metropolitana: o primeiro, clásico, de metrópoles moi grandes, cunha poboación superior aos cinco millóns de habitantes; o segundo, como resultado da relación entre unha serie de áreas metropolitanas ou de sistemas urbanos de menores dimensións, aínda que nalgúns casos xa funcionan con éxito e teñen un significativo e importante potencial de desenvolvemento e crecemento.

Neste segundo macro-modelo pódese colocar o proceso de metropolitanización que parte dunha ou máis áreas urbanas, dun sistema rexional caracterizado pola presenza dunha pluralidade de cidades medianas. Daquela, o proceso de metropolitanización (así como a multiplicación das grandes conurbacións) ten que se relacionar -como elemento fundacional- cunha estrutura urbana policéntrica: as cidades e os seus espazos transformadores no marco das áreas metropolitanas son a un tempo os elementos clave da (in)sustentabilidade e da competitividade dos territorios (F. Ascher, 2003).

3. A metropolitanización anuncia, por tanto, a fin da organización dual rural/urbano, posto que provoca como primeiro efecto -grazas ás redes de relacións físicas e inmateriais que se determinan- a superación da descontinuidade territorial e a expansión dos asentamentos (*settlements*), polo que se fixan novas xerarquías: novos centros e novas periferias, funcións reservadas ao hábitat e funcións de gran consumo de espazo (ocio, comercio, industria).

Neste senso inscribese a importancia estratéxica -como ulterior elemento fundante- da centralidade dun sistema de conexións viarias e físicas que ten que facilitar o acceso aos medios de transporte interterritoriais.

4. As estruturas e as formas metropolitanas xurdiron para lles dar resposta aos múltiples retos que acompañan unha multiplicidade de procesos que representan a síntese do modo de urbanización contemporáneo:

- crecemento demográfico
- expansión espacial
- diferenciación económica
- complexidade social
- diversidade cultural
- fragmentación institucional e, asemade, social e territorial

Algúns economistas (J. Antequera, 2005) describiron os efectos que xeran os devanditos espazos metropolitanos:

- a reestruturación da economía metropolitana
- a globalización do espazo urbano e a reestruturación contemporánea da forma urbana
- a aparición da cidade fractal
- as cidades virtuais e a imaxinación urbana

Ao final, a metropolitanización representa a concentración das riquezas humanas e materiais nas aglomeracións máis importantes (F. Ascher, 2003).

5. A metropolitanización representa ao mesmo tempo e de xeito contradictorio, como se pode observar, tanto un proceso de superación de fracturas preexistentes como a creación de novas fracturas. Por isto, é fundamental a elección dunha forma de goberno do proceso de metropolitanización antes da definición dunha forma de goberno da metrúpole.

O deseño estratéxico dun proceso de aglomeración territorial necesitaría:

- un planeamento estrutural previo que facilite a polarización e o reforzo das funcións e servizos económicos fundamentais
- unha estrutura de toma de decisións que asegure o fluxo de relacións entre todas as institucións implicadas: goberno local e goberno rexional (*multilevel governance*)

- un sistema de incentivos financeiros públicos -por exemplo, de natureza tributaria- que facilite e, dalgũa maneira, oriente as eleccións e mais o percorrido institucional e económico-territorial
- un modelo de goberno da metrópole que garanta a sustentabilidade ambiental pero tamén a social e a económica, para reducir canto sexa posible o crecemento das novas fracturas

Suxestións (mínimas) bibliográficas

- Antequera, J. (2005), *El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos*, edición electrónica (www.eumed.net/libros/2005/ja-sost), Málaga.
- Ascher, F. (2003), *Métropolisation*, en J. Lévy e M. Lussault, *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Paris.
- Camagni, R. (1995), *Principi di economia urbana e territoriale*, Roma.
- Comité Económico y Social Europeo (2004), *Dictamen sobre "Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa"*, Bruxelles.
- May, N. (2002), "Districts et métropolisation: réflexions à partir de deux figures spatiales des réorganisations productives", Paris, *paper*.
- Petit, O. (2003), "Note de synthèse sur la métropolisation", Paris, *paper*.
- Precedo Ledo, A. (2004), *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Madrid.
- Sforzi, F. (1990), *Problemi di definizione dei sistemi urbani*, en D. Martellato e F. Sforzi, *Studi sui sistemi urbani*, Milano.
- Sheamur, R. e CIRST (2001), "Le long fleuve tranquille de l'innovation: métropoles, territoires et milieux", Montreal, *paper*.
- Wallerstain, I. (2005), "After Developmentalism and Globalization what ?", North Caroline, *paper*.

Relatorio de Paul Kantor, profesor da Universidade de Fordham: "A cidade-rexión como estratexia de desenvolvemento urbano: unha perspectiva comparativa"

A medida que a globalización e o cambio económico posindustrial incrementan a competencia urbana e rexional, as cidades de todos os lugares procuran novas estratexias que fomenten o seu benestar económico e non as deixen atrás. Unha opción posible é que as cidades da mesma rexión metropolitana intensifiquen a cooperación governamental para mobilizar os recursos comúns e atinxir maior coordinación no desenvolvemento económico. Esta análise dá unha estimación ampla desta estratexia de cidade-rexión na teoría e na práctica, e a sitúa nunha perspectiva comparativa: cal é a xustificación teórica destas respostas rexionais? Que resultados ten? Cales son os obstáculos económicos e políticos a isto?¹

Cidades-rexión e teoría da negociación

É útil considerar a cidade-rexión² desde unha perspectiva de negociación: como xa se explica en detalle noutro lugar (Savitch e Kantor, 2002), as comunidades urbanas non están completamente sometidas aos ventos do mercado na competición por atraer investimentos do capital. A razón é que case todas as cidades e os seus gobernos locais son quen de explotar ou mesmo crear vantaxes para a negociación na procura global de emprego e seguridade económica.

En primeiro lugar, hai forzas 'motoras' que xorden das circunstancias económicas dunha cidade e a súa posición intergubernamental, e que inflúen poderosamente na capacidade dos gobernos locais para negociar coas empresas. Algunhas cidades teñen vantaxes que xorden do dinamismo e a diversidade das súas economías: unha posición favorable nos mercados en comparación con outras cidades proporciona máis capacidade para atraer ou rexeitar diversas formas de investimento empresarial sen trabas; por exemplo, as cidades con bases económicas diversas poden substituír os empregos perdidos nun sector económico con outro tipo de empregos. Os gobernos das cidades poden tamén obter vantaxes de negociación aproveitando o poder regulador e a xenerosidade económica dos gobernos de maior nivel: especialmente nos sistemas de goberno integrados verticalmente, as autoridades políticas de máis alto nivel poden reforzar o poder regulador local, limitar a mobilidade do capital na rexión e no estado, e proporcionar cartos de inversión pública para compensar a perda de investimentos privados.

1 Algunhas destas estratexias alternativas desenvólvense en extenso en Savitch e Kantor (2002), pp. 13-359.

2 Nesta análise úsanse indistintamente os termos 'cidade-rexión' e 'rexionalismo', aínda que a miúdo 'rexionalismo' enténdese de maneira diferente en Europa e os Estados Unidos. Sigo o costume norteamericano de usar este termo para se referir ás áreas metropolitanas arredor das cidades centrais.

Ademais, hai 'forzas de guía' que xorden das actividades políticas e sociais dunha comunidade urbana: inclúen as institucións democráticas locais que motivan ás masas e reforzan a responsabilidade dos líderes políticos, sometendo á aprobación pública e aos requisitos de transparencia na toma de decisións o fluxo de investimentos do sector privado. O que é máis, a cultura política dominante nunha localidade pode tamén xerar limitacións nalgúns tipos de proxectos capitalistas, nos casos nos que a calidade de vida e demais gustos non materiais están moi asentados no proceso de desenvolvemento. Por suposto, o máis decisivo en última instancia é como xogan os réximes de goberno local as bazas das súas oportunidades e recursos.

Desde esta perspectiva, o incremento da cooperación horizontal intergubernamental ten moito ao seu favor. En primeiro lugar, as estratexias rexionalistas poden aumentar a capacidade de diversas localidades do mesmo contorno xeográfico para traballar colectivamente cara a fins comúns, ben mediante pactos rexionais pouco organizados, ben mediante asociacións rexionais máis asentadas que poden adoptar diversas formas³. As institucións rexionais capacitan ás localidades para compartir información e levar a cabo análises de redución de custos, e permiten aos responsables públicos tomar decisións intelixentes sobre como fusionar recursos e maximizar o investimento público⁴. O máis importante é que a cooperación política rexional, esta organizada como esta, pode proporcionar máis vantaxes de negociación ca as cidades en solitario. Para comezar, pode ampliar a base fiscal local, de maneira que os custos de prover servizos se despracen a outros gobernos con bases de ingresos por impostos máis amplas e máis elásticas. Os recursos financeiros maiores e mellores permiten aos gobernos locais tomar decisións a máis longo prazo con respecto ás estratexias de desenvolvemento urbano -dando, á súa vez, máis importancia ás prioridades sociais- no canto de perseguir ata o derradeiro dólar dos impostos para cubrir uns orzamentos moi estritos.

Ademais, as estratexias rexionais poden expandir o alcance territorial dos programas públicos de regulación e a súa efectividade: en París, as institucións rexionais e os gobernos locais traballaron en coordinación co goberno nacional para conter e desprazar o movemento da industria na década de 1970, mediante impostos diferenciados, territorialización especializada e localización de infraestrutura. Isto permitiulle a París evitar que se saturasen as áreas centrais e espallar a actividade empresarial por áreas infratilizadas. Por último, unha maior cooperación na cidade-rexión pode limitar a competencia económica local, que pode ser autodestrutiva: a competencia local para atraer empresas dentro da mesma área metropolitana non fai máis que rotar empregos sen aportar nova riqueza á rexión; por exemplo, nas últimas tres décadas, Nova York non foi quen de lograr que deixaran de atraer empregos outras localidades, especialmente as de Nova Jersey, do outro lado do río Hudson. As empresas, incluíndo equipos deportivos tradicionais, enfrontaban uns gobernos locais con outros para conseguir beneficios fiscais: a prohibición rexional deste tipo de 'roubos de gando' tería reforzado a capacidade de negociación dos gobernos locais.

As cidades-rexión na práctica

Funcionan as estratexias rexionais como calcula a teoría? Aínda que non existe evidencia en extenso, o informe Savitch-Kantor de dez cidades de América do Norte e a Europa occidental entre 1997 e 2001 pode dar algunhas pistas. A intervención do goberno rexional tiña certa importancia en varias das seis

³ Estas poden comprender diferentes formas institucionais que traballen na cooperación entre localidades a unha escala metropolitana ou rexional, incluíndo gobernos a varios niveis, funcións conectadas e redes complexas (Savitch e Vogel, 2000).

⁴ Algunhas visións da gobernación considéranse principalmente unha maneira de lanzar sociedades entre o público e o privado; outras inclúen diversos tipos de compromiso gubernamental. Para algunhas perspectivas diferentes, véxanse Pierre, 1999; LeGales e Mawson, 1995; Lefevre, 1998.

ciudades europeas estudadas (París, Marsella, Milán, Nápoles, Glasgow e Liverpool); entre as cidades norteamericanas, era significativo en Toronto, pero en Nova York era unha presenza menor, en Houston era feble (funcionaba mediante o grande tamaño do municipio) e en Detroit case nin existía.

Como o rexionalismo está tan relacionado con outras institucións políticas non é doado establecer que influencia é súa e cal doutras formas de intervención pública; porén, o informe Savitch-Kantor apunta algunhas conclusións. En primeiro lugar, é difícil atinxir e manter un goberno rexional efectivo: a meirande parte das dez cidades estudadas non o puñan moito en práctica. Por exemplo, mesmo en lugares onde hai gobernos rexionais instituídos, como en Italia, as relacións de cooperación entre cidades eran distantes. En Toronto, onde o goberno rexional xogara un papel dinámico para unir áreas urbanas e suburbanas en programas comúns, estes logros puxéronse en perigo cando Metro Toronto foi abolido en 1998 e consolidado pola lexislación provincial como unha soa cidade amalgamada, quedando fóra da súa xurisdición as áreas suburbanas en crecemento.

Outra lección é que ás veces a cidade-rexión é redundante: as formas máis desenvolvidas de institucións rexionais eran as das dúas cidades francesas, París e Marsella; estes lugares están cubertos dunha rede de programas dos cales é parte o rexionalismo. Este medrou en importancia, e as elites e os votantes parecen estímalo. Porén, neste caso, a planificación integrada dos gobernos locais e centrais eclipsa a importancia do traballo horizontal de goberno. Pola contra, noutros sistemas políticos máis descentralizados, coma os Estados Unidos, que serían os que máis se beneficiasen dos enfoques rexionais, era onde menos se daban estas formas de actividade política.

En último lugar, vimos que os gobernos rexionais tamén se poden dirixir contra as cidades, quitándolles a súa capacidade de negociación: por exemplo, a Autoridade Escocesa de Desenvolvemento proporcionou na década de 1970 o liderado rexional para rexenerar Glasgow. Pero a axencia que a sucedeu rematou por abandonar esta prioridade e permitir que as presións do mercado tivesen máis importancia á hora de apartar de Glasgow o desenvolvemento e dirixilo cara a suburbios e zonas rurais. A lección é que a prioridade do goberno rexional é o rendemento económico da rexión, non dunha cidade en particular dentro da mesma: para os cargos rexionais escoceses, prestar atención a un Glasgow en decadencia pasou a ser menos importante ante a obriga de dar prioridade á competitividade rexional para así poder sobrevivir no mercado mundial. Así, a estratexia rexional parece ser máis axeitada para áreas metropolitanas compactas, onde haxa intereses socio-económicos apremiantes compartidos polos gobernos da cidade e dos suburbios.

Malia estas matizacións, os argumentos a favor da estratexia rexional siguen a ser considerables. En certo sentido, a cooperación rexional é ao goberno local como a consolidación corporativa á empresa. No esencial, a estratexia rexional proporciona unha integración horizontal entre gobernos para conter a competencia entre gobernos, compartir recursos e estender a capacidade reguladora do goberno nun mundo no que a mobilidade do capital é unha ameaza constante ao desenvolvemento urbano.

Atrancos á estratexia rexional

Se a estratexia rexional pode dar tantos beneficios, por que non está máis estendida? Se é difícil de levar a cabo, cales son os atrancos aos que se enfrenta? Unha resposta é a proporcionada polos partidarios do chamado Novo Rexionalismo, que opinan que as maiores trabas son principalmente políticas, pero que as novas forzas económicas están a diminuír a súa importancia. Examinemos este punto de vista.

Os Novos Rexionalistas argumentan que a 'nova economía' das actividades empresariais globalizadas baseadas nos servizos, como as finanzas, o turismo e os servizos de produtores, está a facer que as

fortunas económicas das cidades centrais e dos suburbios se mesturen máis (Barnes e Ledebur, 1998; Pierce, 1993).⁵ Achan que nin as cidades nin os suburbios poden competir tratando de atraer investimento empresarial ao seu medio inmediato (Porter, 1998), senón que están obrigados a competir como rexións se desexan ter éxito. Polo tanto, as presións económicas para que os gobernos locais cooperen van en aumento (Rusk, 1993; Katz, 1999; Dodge, 1996).

A investigación sobre o rexionalismo tamén afirma que os atrancos á reforma se poden relacionar polo xeral con barreiras políticas e sociais moi poderosas. A polarización social -especialmente diferenzas raciais e de ingresos nas zonas metropolitanas- mestúrase coa fragmentación gubernamental e, como resultado, disuade da cooperación entre cidades centrais e suburbios (Dreier, Mollenkopf e Swanstrom, 2004; Rusk, 1999). Os habitantes dos suburbios escapan dos grupos e os problemas das cidades centrais por medio de estratexias de resistencia que diseminan cara a outras comunidades a responsabilidade da vivenda, a educación e os sevizos sociais para os necesitados. Como, polo xeral, os gobernos locais dos Estados Unidos teñen que colleitar a meirande parte dos seus orzamentos, a competencia local para conseguir cartos dos impostos e afastar os 'indeseixables' é inevitable. A conclusión é que menos polarización social nas áreas metropolitanas pode facilitar a cooperación política rexional (Basolo, 2003).

Polo tanto, os reformadores contan coas instancias gubernamentais superiores para que fomenten as solucións rexionais. Dado que a meirande parte das reformas estadounidenses e europeas viñeron da intervención de instancias gubernamentais superiores, os rexionalistas achan que os gobernos máis centralizados facilitan a cooperación política rexional: nos Estados Unidos, os gobernos dos estados case sempre tiveron moito peso á hora de impoñer máis coordinación rexional, sobre todo porque as economías rexionais están moi ligadas ao rendemento da economía do estado (Orfield, 1998; National Research Council, 1999, pp. 37-38; Savitch e Vogel, 1996; Miller, 2002). Favorécese a financiación estatal e federal de moitos servizos locais para liberar os gobernos locais de cargas fiscais desiguais (Rusk, 1999; Dreier, Mollenkopf e Swanstrom, 2004). Tamén os gobernos provinciais de Canadá foron importantes á hora de instaurar gobernos metropolitanos (Friskin, 2001). Aínda que o rexionalismo non está moi extendido na Europa occidental, os éxitos nas reformas case sempre xiraron arredor da acción de gobernos superiores e políticas urbanas nacionais (Bagnasco e LeGales, 2000; Louering, 1999; Keating e Loughlin, 1997; Heinelt e Kubler, no prelo; Jouve e Lefevre, 2002)

Premisas dubidasas

Aínda que esta teoría ten unha lóxica atractiva, susténtase nalgunhas premisas dubidasas. O que é máis, a análise comparativa apunta que os poderosos atrancos políticos ás cidades-rexión permanecen mesmo nas mellores condicións.

Favorece a nova economía á estratexia rexional?

Non é seguro que a nova economía estea a facer ás cidades-rexión máis interdependentes nin que polo tanto as faga máis receptivas á cooperación interna. Este argumento só salienta un lado da economía posindustrial: a competencia económica en aumento e a interdependencia de cidades e rexións; mais a nova economía ten outro lado: a fragmentación económica. Como estes lados varían moito dunha rexión a outra, o máis importante é o seu *equilibrio* nunha rexión determinada.

⁵ O Novo Rexionalismo non é exclusivo dos Estados Unidos: tamén ten numerosos seguidores en Europa (véxanse as referencias diseminadas neste relatorio). Aquí ocúpome principalmente dos teóricos que traballan no contorno norteamericano.

Consideremos este segundo lado: as economías metropolitanas difiren no que atinxe á súa integración económica porque hai diferentes formas de 'capitalismo rexional'. Como observou Swyngedouw (1992), a globalización non diminúe a importancia das relacións económicas locais, senón que fortalece o chamado nexo 'glocal'. Aínda que as presións da competencia rexional atraen as cidades e os suburbios á mesma órbita, a globalización e a localización acontecen a un tempo, e de maneira asimétrica (Berg e Kantor, 1996; Storper, 1997; Hirst e Thompson, 1996; Dunford e Kafkalas, 1992). Hai unha enorme variación na composición dos sectores económicos, nas interdependencias sectoriais, nas redes de produción e nas dinámicas organizativas de cada rexión urbana.

En consecuencia, as economías locais específicas requiren combinacións específicas de bens colectivos locais que sirvan ao sector privado. As rexións enteiras poden estar compostas de varios sistemas locais de produción; non é probábel que todas compartan os mesmos intereses e as mesmas prioridades. Algúns sectores están orientados cara a mercados exteriores e institucións gubernamentais exteriores, mentres que outros sectores están máis involucrados en redes locais de provedores e produtores. Os sectores máis vencellados ás dinámicas empresariais nacionais e internacionais poden constituír ás veces 'píares' económicos relativamente independentes dentro dunha rexión, e, como tales, teñen menos interese na coordinación política da área metropolitana e na súa produción de bens colectivos locais (Crouch, LeGales, Trigilia e Voelzkow, 2004; Bagnasco e LeGales, 2000; Sassen, 1991).

Por exemplo, nalgúns distritos industriais do centro e o norte de Italia, as actividades de manufactura están firmemente centradas na rexión: as empresas típicas son bastante dependentes dos mercados laborais, a infraestrutura e as redes de provedores e produtores rexionais (Burroni e Trigilia, 2001). Pola contra, a industria do aceiro de Duisburg, Alemaña, depende moito menos dos bens colectivos locais: a súa recente revitalización foi principalmente obra da intervención nacional, internacional e do *Land* (Glassmann e Voelzkow, 2004). En Holanda, na área de Amsterdam, moitos dos sectores máis grandes e fortes, como as finanzas, o transporte e a horticultura, están máis integrados nos mercados nacionais e mesmo internacionais ca nos rexionais e, aínda menos, os da área metropolitana (Bertolini e Salet, 2003, pp. 38-39). Estes sectores están gobernados principalmente por forzas económicas nacionais ou transnacionais: non poden ser xestionados nun contorno rexional, así que o goberno nacional concedeulles un estatuto privilexiado na planificación e nos tratados internacionais baixo a denominación de 'portos principais' (Kantor, no prelo).

Esencialmente, a denominada nova economía non é dunha soa peza: significa cousas distintas nas distintas rexións urbanas. A medida na que as economías fomentan a cooperación política depende da composición da rede rexional de produción e da demanda dunha combinación de bens colectivos locais en particular.

Igualitarismo, centralismo e estratexia rexional

Tamén pode ser examinada a convicción de que os medios sociais igualitarios e os gobernos centrais fortes fomentan o rexionalismo: consideremos as dúas premisas á luz do exemplo de Ramstad, Holanda. Os intentos de atinxir maior cooperación gubernamental dentro das cidades-rexión de Ramstad fracasaron malia condicións sociais e gubernamentais favorables (Deben, Heinemeijer e van der Vaart, 2000; Salet, Thornley e Kreukels, 2003; Kantor, no prelo); porén, as cidades de Ramstad teñen condicións sociais moi igualitarias (Musterd e Salet, 2003): as diferenzas en ingresos entre as cidades e os suburbios son mínimas. A vivenda protexida e a intervención social intensa evitaron a fragmentación social, racial e étnica, entre a cidade e os suburbios, malia o aumento da inmigración nos últimos anos. Aínda máis, Holanda ten un sistema gubernamental verticalmente integrado que apoia moito a ordenación urbana: as autoridades locais reciben todos os seus orzamentos, agás o 16%, dos fondos nacionais.

Durante décadas, a intervención de funcionarios nacionais foi moi importante á hora de regular os cambios urbanos de toda Holanda. Por que non se popularizaron as cidades-rexión?

Unha razón é que as diferenzas socio-económicas limitadas entre cidade e suburbios non sempre fan máis doada a cooperación política, aínda que eliminan algunhas formas de conflito político rexional: atinxir a igualdade social crea outro tipo de conflitos. Nas economías de mercado é necesaria unha intervención gubernamental extensa para diminuír a polarización social: dita presenza gubernamental non só crea rivalidades territoriais entre os consumidores dos servizos do estado do benestar, senón que os funcionarios nacionais que levan estes programas compiten para estender o seu poder, intensificando así a fragmentación política.

En primeiro lugar, está a fragmentación 'de abaixo a arriba': os cidadáns holandeses achan que o acceso a servizos públicos valiosos proporcionados polas localidades, especialmente a mestura de mercado inmobiliario, servizos públicos, escolas e espazos abertos, é esencial para o mantemento de certo estilo de vida. Dado que as comunidades suburbanas tenden a proporcionar máis servizos sociais e opcións inmobiliarias axeitados para familias con nenos -pois os residentes da cidade central tenden a ser solteiros ou non ter fillos-, os votantes suburbanos e os da cidade central tenden a diferir nos seus gustos en canto a servizos públicos e ambientes residenciais. Esta é unha das maiores causas do movemento de poboación desde a cidade central, desenvolvida máis densamente, cara aos suburbios que se dá desde hai varias décadas (Terhorst, 2004; van der Veer, 1994). En consecuencia, cando se propuxo a creación dun goberno da cidade-rexión arredor de Amsterdam na década de 1990, votouse radicalmente en contra, especialmente nos suburbios: os votantes das áreas suburbanas temían perder o control político dos servizos á comunidade en beneficio dun goberno da cidade central, con prioridades diferentes.

En segundo lugar, está a fragmentación gubernamental 'de arriba a abaixo': a enorme maquinaria gubernamental para o mantemento da igualdade social fomenta a competencia económica entre cidades e suburbios. Aínda que o goberno nacional exixe ás localidades de recadar máis do 16% dos seus fondos, os gobernos locais están concentrados en conseguir cartos. O sistema polo cal as cidades obtéñen axudas xerais de acordo con fórmulas que dan gran importancia ao tamaño das súas poboacións e o seu parque inmobiliario fai que as cidades constrúan vivenda, do sector público ou do privado, cando e onde poden, para evitar que os seus residentes se trasladen e as axudas diminúan. Os gobernos locais tamén compiten vigorosamente para incrementar o valor do terreo atraendo o desenvolvemento. Como os municipios teñen moi poucas formas de recadar fondos a non ser vendendo ou arrendando terreos de titularidade municipal -nas cidades de Holanda, a meirande parte do terreo é propiedade do goberno-, tentan atraer promotores e empresas ás súas xurisdicións, na esperanza de xerar ingresos vendendo ou alugando terreos. Os funcionarios son remisos a ver novas oficinas, instalacións industriais ou centros comerciais alén dos seus límites, e non son partidarios de cooperar con concellos veciños se existe a posibilidade de que a nova construción poida ficar na súa xurisdición (Groenendijk, 1998, p. 290). Na práctica, a maquinaria gubernamental necesaria para reducir as desigualdades sociais e a segregación territorial tamén prexudica a cooperación política rexional.

En último lugar, o sistema gubernamental centralizado de Holanda non facilita a cooperación rexional: para comezar, moitas veces os funcionarios nacionais non queren usar a súa autoridade para promover a cooperación dentro das cidades rexión e entre as mesmas, porque isto pode diminuír o seu propio poder. A planificación rexional non é posible se os departamentos centrais non rexionalizan tamén as súas funcións; pero isto implica compartir a autoridade e chegar a solucións de compromiso con outros departamentos que, á súa vez, tamén teñen que coordinar con eles o que fan. Compartir o 'terreo' é anatema para case todas as burocracias (Wilson, 1981), e isto é especialmente certo no caso de Holanda. A tradición holandesa de políticas consensuadas require consultas exhaustivas que con-

sumen moito tempo (Hendricks e Toonen, 2001), de maneira que os departamentos que se ocupan de planificación e infraestrutura tenden a evitar os enfoques interdepartamentais na medida do posible, adoptando con frecuencia unha visión do seu cometido que é 'segregada e cilíndrica', como a describiu o Consello Científico para as Políticas Gubernamentais (Teisman, 2001, p. 115).

Os departamentos nacionais tamén son remisos á hora de ceder a xestión dos seus campos a coalicións rexionais que non compartan os seus intereses ou as súas prioridades. Os ministerios prefiren tratar cos gobernos locais por separado: isto permite atinxir as prioridades departamentais mediante a negociación tranquila e os pactos especiais cos distintos gobernos locais; tamén empece que alianzas de gobernos locais fagan fronte común para as súas reivindicacións, que é unha estratexia que permite ás cidades cuestionar máis facilmente as decisións das axencias nacionais. Por exemplo, hai unha longa tradición de resistencia, por parte dos demais ministerios, ao VROM (a axencia nacional de planificación espacial), porque invade os terreos de practicamente todos os demais departamentos. Consciente disto, a axencia adoita facer arranxos especiais, como nomear equipos de traballo especiais, para evitar que os outros departamentos ralenticen a posta en práctica de cambios de política prioritarios.

Pola súa banda, os políticos locais de Holanda tamén se enfrontan a custos políticos se crean alianzas rexionais: os gobernos locais sempre teñen redes políticas locais e nacionais ben asentadas para obter axudas, superar os conflitos e procurar cooperación política cos funcionarios nacionais; estas redes representan anos de investimentos en capital político que permiten aos funcionarios locais recorrer de maneira rutineira a instancias gubernamentais superiores para xestionar asuntos locais. A creación de institucións políticas rexionais ameaza estes investimentos (Salet, 2003); en consecuencia, é difícil facer que moitos políticos e burócratas locais invistan en crear alianzas rexionais para apremiar os departamentos nacionais, especialmente porque o uso extendido de axudas condicionadas require interacción constante e directa entre os mandaríns da Haia e os dos concellos. Os funcionarios locais están máis dispostos a competir directamente polos orzamentos para beneficiar as súas reclamacións específicas que a gastar capital político en traballar en equipo con outros gobernos locais (Groenendijk, 1998, p. 183; van der Veer, 1998, p. 48). Adoptar unha perspectiva rexional implica ter que compartir con outros municipios privilexios e favores no trato con funcionarios nacionais.

Perspectivas para as cidades-rexión

As estratexias de cidade-rexión son máis prometedoras na teoría ca na práctica: hai boas razóns para valorar esta visión do desenvolvemento urbano, porque é un medio polo cal os gobernos locais poderían xerar importantes vantaxes de negociación no mercado internacional; pero os atrancos sociais, económicos e políticos a esta maneira de atinxir poder son máis enormes do que recoñecen moitos dos seus partidarios. Porén, isto non significa que non pague a pena unha maior cooperación entre cidade e rexión. Antes ben, esta análise indica que a reforma rexional precisa deseñar institucións e prácticas que se poidan adaptar ás trabas que se atopan en cada contexto político. A combinación en cada área urbana de capitalismo local e política local debe ser investigada e analizada para garantir unha estratexia rexional viable: por exemplo, nos Estados Unidos os deseños rexionais teñen que ser sensibles ás fondas divisións sociais e o escaso apoio das instancias gubernamentais superiores; pola contra, moitos contextos europeos requiren que se preste máis atención á superación de poderosas rivalidades burocráticas e usos viciados do poder a todos os niveis gubernamentais. As ciencias políticas e económicas deben converxer para trazar as mellores maneiras de atinxir estratexias específicas para as cidades-rexión.

Referencias

- Bagnasco, A. e P. LeGalès, (eds.) 2000. *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press
- Barnes, R. A. e L. C. Ledebur 1998. *The New Regional Economics*. Thousand Oaks: Sage Publishers
- Basolo, V. 2003. 'US regionalism and rationality'. *Urban Studies* 40 (3): 447-462
- Berg, B. e P. Kantor 1996. 'New York: the politics of conflict and avoidance'. En Savitch e Vogel (1996). Thousand Oaks: Sage Publishers
- Burroni, L. e C. Trigilia 2001. 'Italy: economic development through local economies'. En Crouch, LeGalès, Trigilia e Voelzkow (2001), 46-78
- Crouch, C., P. LeGalès, C. Trigilia, e H. Voelzkow 2001. *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford: Oxford University Press
- Crouch, C., P. LeGalès, C. Trigilia, e H. Voelzkow, (eds.) 2004. *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*. Oxford: Oxford University Press
- Deben, L., W. Heinemeijer, e D. van der Vaart, (eds.) 2000. *Understanding Amsterdam*. Amsterdam: Het Spinhuis
- Dreier, P., J. Mollenkopf e T. Swanstrom 2004. *Place Matters*. 2ª edición. Lawrence: University Press of Kansas
- Dunford, M. e G. Kafkalas 1992. 'The global-local interplay: corporate geographics and spatial development strategies in Europe'. En *Cities and Regions in the New Europe*, editado por M. Dunford e G. Kafkalas. London: Belhaven Press
- Frisken, F. 2001. 'The Toronto story: sober reflections on fifty years of experiments with regional governance'. *Urban Affairs Review* 23 (5): 513-541
- Glassman, U. e H. Voelzkow 2004. 'Restructuring Duisburg: a new production system substitutes an old steel plan'. En Crouch, LeGalès, Trigilia e Voelzkow (2004), 139-159
- Groenendijk, J.G. 1998. 'Local policy making under fiscal centralism in the Netherlands: consequences for local policy making'. *Environment and Planning C*. 16: 73-189
- Hendriks, F. e A. J. Toonen, (eds.) 2001. *Polder Politics*. Aldershot: Ashgate
- Hirst, P. e G. Thompson 1996. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press
- Jouve, B. e C. Lefèvre 2002. *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Areas*. London: Frank Cass
- Kantor, P. 2000. 'Can regionalism save poor cities? Politics, institutions and interests in Glasgow'. *Urban Affairs Review* 35(4): 794-820
- Kantor, P. e H. V. Savitch 2003. 'Urban strategies for a global era: a cross-national comparison', *American Behavioral Scientist* 46 (8): 1002-1033
- Kantor, P. 1995. *The Dependent City Revisited: The Political Economy of Urban Development and Social Policy*. Boulder: Westview Press
- Kantor, P., no prelo, 2006. 'Regionalism and reform: a comparative perspective'. *Urban Affairs Review*.
- Katz, B. (ed.) 2000. *Reflections on Regionalism*. Washington D.C.: Brookings Institution
- Keating, M. e J. Loughlin (eds.) 1997. *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass
- LeGalès, P. 2002. *European Cities*. Oxford: Oxford University Press
- Louering, J. 1999. 'Theory led by policy: the inadequacies of the 'new regionalism' (illustrated from the case of Wales)'. *International Journal of Urban and Regional Research* . 23: 379-395
- Mac Leod, G. 2001. 'New regionalism reconsidered: globalization and the remaking of political space', *IJURR* 25 (4): 804-829
- Miller, D. 2002. *The Regional Governing of Metropolitan America*. Boulder: Westview
- Musterd, S. e W. Salet (eds.) 2003. *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam: University of Amsterdam Press
- National Research Council 1997. *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington D. C.: National Academy Press

- Orfield, G. 1998. *MetroPolitics*. Washington D. C.: Brookings Institution
- Pierce, N. 1993. *Citistates*. Washington D. C.: Seven Locks Press
- Porter, M. E. 1998. 'Clusters and the new economics of competition'. *Harvard Business Review*, novembro-décembro: 77-90
- Rusk, D. 1993. *Cities without Suburbs*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Rusk, D. 1999. *Inside Game, Outside Game*. Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Salet, W. 2003. 'Amsterdam and the north wing of the Randstad', en Salet et al., 175-188
- Salet, W., A. Thornley e A. Kreukels. 2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London: Spon Press
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University
- Savitch, H. V. e P. Kantor 2002. *Cities in the International Marketplace: the Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton: Princeton University Press
- Savitch, H.V, e R.K. Vogel 1996. *Regional Politics: America in a Post-City Age*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Storper, M. 1997. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guildford Press
- Terhorst, P. 2004. 'On the articulation of sectoral policy networks and urban development strategies: the strengthening of Amsterdam as a gateway to Europe'. Relatório apresentado ao congresso Citta, Madrid, novembro 11, 2004
- Veer, J. van der 1994. 'Metropolitan government and city-suburban cleavages: differences between old and young metropolitan areas'. *Urban Studies* 31 (7): 1057-1079
- Veer, J. van der 1998. 'Metropolitan government in Amsterdam and Eindhoven: a tale of two cities'. *Environment and Planning C*. 16: 25-50
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy*. New York: Basic Books

Relatorio de Jonathan Kings, directivo do Goberno de Nova Zelandia destacado na OCDE: “Newcastle e o nordés de Inglaterra, un estudo”

Este obradoiro pretende ofrecer unha análise estimulante do potencial futuro económico da súa rexión ou rexións, e o que poden facer vostedes, en tanto que líderes políticos, lexisladores, profesores universitarios e empresarios, para axudar a asegurar un futuro positivo para a súa rexión ou rexións.

Este relatorio responde a pregunta: que políticas de desenvolvemento económico son axeitadas para as cidades-rexión e as cidades de tamaño medio? Faino tomando como ilustración o Informe Territorial da OCDE sobre Newcastle e o nordés de Inglaterra, traballo que está a realizar o Grupo de Competitividade e Gobernanza Rexional da OCDE. O relatorio comeza por dar algo de información sobre Newcastle, comentando a estratexia de desenvolvemento económico da rexión; analiza despois as implicacións espaciais do desenvolvemento económico en Newcastle, e as institucións de ensino superior da rexión como exemplo de competencia e cooperación. Despois expónse unha proposta de goberno das cidades-rexión; o relatorio remata con algunhas observacións sobre outras rexións.

Newcastle

O nordés de Inglaterra ten como mínimo dúas rexións económicas urbanas, con eles extremadamente febles entre elas. Cada rexión está rodeada dunha gran extensión rural. A cidade-rexión da que se ocupa o estudo da OCDE, Newcastle (“a rexión” ou “Newcastle”), é a maior área urbana do nordés e funciona como o seu centro rexional: as principais instancias administrativas da rexión do nordés están alí, así como a economía baseada no coñecemento presente na rexión. A súa poboación é de 1.646.618 habitantes; a poboación do nordés de Inglaterra é de 2.515.442, e o total do Reino Unido é de 58.789.194 habitantes. A rexión de Newcastle está centrada no río Tyne, e durante moitos séculos os ríos foron cruciais no comercio rexional e nos patróns de desenvolvemento xeográfico da rexión. Durante o século XIX o Tyne moldeou a xeografía da conurbación: a industria desenvolveuse principalmente ao longo do río; en paralelo a este, nas dúas marxes, os aloxamentos dos obreiros ocupaban os cotarelos situados sobre as fábricas e os estaleiros; os suburbios de clase media medraron lonxe do río, ao norte do centro de Newcastle, ao sur de Gateshead e na costa. Máis ao norte, a zona carbonífera do sueste de Northumberland converteuse noutra área industrial; ao sur, Sunderland medrou ata se converter nun importante centro carbonífero e de manufactura ás beiras do río Wear, con moitas vilas mineiras máis pequenas arredor de Durham.

A fragmentación, a rivalidade e a periferialidade foron outras constantes no desenvolvemento da rexión: mentres que Newcastle medrou arredor da ribeira norte do Tyne, Gateshead, que medrou na outra marxe, pertencía a un condado diferente, Durham; no canto de se incorporar a Newcastle, Gateshead desenvolveuse como unha cidade independente, e ás veces rival. A concesión de dereitos para o comercio no río deu lugar a unha enemizade con Gateshead e outros portos do Tyne, e tamén con Sunderland no Wear: ata certo punto, esta rivalidade continúa hoxe. O sentimento de ser unha periferia vén sendo un trazo importante da rexión desde a fundación de Newcastle polos romanos como defensa do lado norte dun vao estratéxico, e como parte do Muro de Adriano, a fronteira máis septentrional do imperio romano.

Para esta rexión, a historia do século XX foi primeiro unha historia de relativo declive económico, seguido dun declive económico absoluto: a finais de século moitas das industrias tradicionais da rexión, como os estaleiros, a minería de carbón ou a industria pesada, desapareceran en gran parte ou por completo. Ao longo do século houbo tamén varias ondas de novas fontes de emprego: primeiro o emprego desprazouse cara ás novas industrias de manufactura, como a enxeñaría lixeira, as industrias químicas, eléctricas e electrónicas, e a manufactura orientada ao consumo, como a de roupa e alimentación, xeralmente na forma de prantas propiedade de empresas do Reino Unido ou Estados Unidos. Máis recentemente houbo un auxe de servizos como o turismo e a hostelería, servizos de empresas baseadas no coñecemento, industrias culturais e creativas, e teleoperadoras. Tamén houbo un crecemento significativo do papel do sector público na economía.

A economía

Hoxe en día a economía rexional leva medrando máis dunha década, pero ese crecemento foi máis lento, e desde un punto máis baixo, ca o do resto de Inglaterra; o núcleo urbano prosperou máis ca outros puntos da rexión, mais mesmo ese crecemento foi feble en comparación con outras rexións do Reino Unido. Á rexión fáltanlle unha serie de sectores que son claramente competitivos: hai un capital humano pobre e pouca capacidade de innovación; hai malas conexións entre os centros da rexión; hai poucos fluxos entre o lugar de residencia e o de traballo; hai zonas empobrecidas con malas comunicacións co resto da rexión: estas zonas teñen unha forte identidade comunitaria e anti-patía cara a outras partes da rexión. Na rexión, a produtividade vai por detrás da doutras rexións: o problema non é tanto a mestura de sectores como os baixos niveis de valor engadido. Isto débese principalmente á importancia que se lle dá á produción e o traballo non especializado, máis ca o alto valor engadido e as funcións estratéxicas dentro das empresas; a solución pasa por desprazar a produción e os servizos do nordés cara a actividades que proporcionen máis valor engadido.

A I+D nas empresas como porcentaxe do valor bruto sitúa o nordés con outras rexións periféricas como Escocia, Gales, Irlanda do Norte ou Yorkshire, cun nivel (BERD/GVA) de menos da metade da media nacional. En comparación con outras rexións de manufactura, como o noroeste ou as Midlands, o contraste é moi marcado. Hai unha ausencia case total de I+D gubernamental fóra do sector universitario: parte deste déficit cúbreno as universidades, que teñen grande capacidade investigadora; porén, as universidades son pequenas, e a súa forza investigadora de importancia global redúcese a un número limitado de profesores e uns poucos departamentos. Ademais, moito do traballo de I+D que levan a cabo as universidades da rexión para fóra, que reporta beneficios, é encargado de fóra do Reino Unido.

Activos

A rexión ten algúns activos principais nos que se basear: a cidade de Newcastle, universidades consolidadas, un contorno natural, unha costa, castillos e vilas que son fermosos e interesantes; unha infraestrutura relativamente boa e servizos públicos sólidos. Ten tamén unha poboación asentada na rexión e comprometida con ela.

A educación superior marcha bastante ben en Newcastle: a Universidade de Newcastle upon Tyne é a terceira maior fonte de emprego da rexión; a Universidade de Durham está á vangarda na investigación, especialmente nas ciencias puras. Hai, ademais, dúas universidades novas: a Universidade de Northumbria, tamén en Newcastle, e a Universidade de Sunderland. Porén, as dúas universidades principais son pequenas, e a rexión non ten a mesma proliferación de institucións de educación secundaria de alto nivel que presentan outras rexións de Inglaterra.

Con vistas ao futuro, o principal reto da rexión é o da produtividade. O futuro económico da rexión dependerá en gran parte do desenvolvemento da “economía do coñecemento”.

Por que a economía do coñecemento?

Nos países da OCDE, o coñecemento converteuse no factor de produción máis importante e no máis importante tipo de capital. Os produtos cun compoñente alto de coñecemento xeran máis beneficios e un maior potencial de crecemento. A competencia e a innovación van da man: os produtos e os procesos poden ser imitados rapidamente e a vantaxe competitiva ser rapidamente reducida. O coñecemento transmítese rápido, e, para competir, unha empresa ten que ser quen de innovar máis rápido ca os seus competidores.

Polo tanto, para Newcastle o reto fundamental é incrementar a produtividade levando a cabo actividades de maior valor.

Cooperación e competencia: a dimensión espacial

O crecemento da cidade de Newcastle dentro da economía rexional reflicte varios efectos de aglomeración positivos que se dan no núcleo urbano da rexión. Desde a perspectiva de potenciar a produtividade, suxire tamén o beneficio que se pode tirar da concentración do desenvolvemento económico no núcleo urbano da rexión: está claro que a cidade de Newcastle é importante para o rendemento xeral da rexión, e é necesario fomentar o seu éxito competitivo continuado. O fenómeno tamén demostra a importancia da localización das empresas e o patrón espacial do desenvolvemento económico, que pode ter un impacto significativo nos tempos de transporte e, por tanto, na produtividade.

Fomentar o crecemento de Newcastle aporta claros beneficios para a rexión enteira: as políticas rexionais que tratan de espallar o esforzo pola rexión non contribúen á competitividade desta. E isto ten consecuencias para as políticas: por exemplo, no canto de dedicar esforzos a tentar levar o emprego aos lugares onde reside xente, un esforzo por potenciar o crecemento centrase en posibilitar que a xente poida chegar onde está o emprego. É, por tanto, importante fomentar unha maior colaboración a nivel rexional, e facer que a rexión comprenda os motores de crecemento da economía e teña o poder e os incentivos necesarios para levar a cabo estratexias de desenvolvemento económico.

Porén, os patróns emerxentes de desenvolvemento introducen problemas de goberno: por exemplo, os temas de desenvolvemento económico que están moi presentes na estratexia económica da rexión están moi relacionados cos temas de uso do terreo (como a designación de terreo destinado a vivenda) que son cruciais na estratexia espacial da rexión, e polo tanto deben ser abordados conxuntamente. Outro exemplo das consecuencias espaciais do desenvolvemento das cidades-rexión é a relación entre a rexión e as áreas rurais que a rodean. A rexión de Newcastle ten un papel importante no nordés: é, entre outras cousas, o centro administrativo, cultural, educativo, comercial e financeiro, a sede de moitas das empresas de servizos da rexión e o asento dun bo número de servizos de sanidade. Así pois, cómpre debater expresamente a relación entre a rexión e o nordés nas discusións estratéxicas sobre a rexión: cómpre traballar para entender as ligazóns entre a rexión e as áreas rurais que a rodean. Hai diversas formas de que as áreas rurais, as empresas e as comunidades poidan facer unha contribución positiva á rexión; entre estas cóntanse:

- a atracción estratéxica do contorno rural e os beneficios asociados á calidade de vida para os empresarios que retornan á rexión
- o contorno rural como un compoñente cada vez máis importante da economía de pequena empresa
- o contorno rural como compoñente importante de sectores económicos da rexión como o turismo, o lecer e a cultura
- as zonas rurais como parte importante da infraestrutura, subxacente á economía medioambiental da rexión (por exemplo, no subministro de auga e enerxía).

Cooperación e competencia: institucións de educación superior

O sistema de innovación da rexión, e particularmente as súas institucións de educación superior, serán unha parte crucial do fomento do crecemento en sectores de alta produtividade.

Colaboración das institucións de educación superior nas industrias culturais e creativas

O concello de Newcastle e o condado de Gateshead postuláronse conxuntamente como cidades europeas da cultura; aínda que non tivo éxito, o proceso proporcionou unha meta concreta para a cal podía traballar en conxunto un amplo número de socios públicos, privados e da comunidade, incluíndo as institucións de educación superior. Estas contribuíron por medio dun mecanismo establecido para a cooperación universitaria na rexión: o grupo de universidades do nordés; estas universidades recoñeceron o potencial da colaboración, a asociación e a defensa na cultura e nas industrias culturais, entendidas como unha importante fonte de crecemento para a rexión. Traballan xuntas moi activamente para impulsar o renacemento da cultura local; por exemplo, apoian os dous maiores desenvolvementos do Tyne: o Centro de Artes Bálticas Contemporáneas e o Centro Sage Gateshead de Música. Cada universidade aporta os seus puntos fortes: por exemplo, o Centro de Política Cultural da Universidade de Northumbria proporciona consello, investigación e desenvolve proxectos sobre política cultural, e está a traballar conxuntamente coas diversas partes interesadas na cultura da rexión. A Universidade de Newcastle upon Tyne lidera a sociedade de organismos locais para establecer un distrito cultural que transforme a zona onde converxen a universidade e a cidade nun espazo de actividade social e cultural.

Mais a colaboración ten límites

As universidades da rexión actúan intensamente en clave de rexión, e teñen un compromiso claro co seu desenvolvemento; en canto empregadores rexionais significativos, fan contribucións substanciais á economía rexional; a súa contribución ao fortalecemento do capital humano por medio do seu papel principal, o educativo, é tamén enormemente importante. Porén, non poden ter miras exclusivamente rexionais: o contorno no que traballan móvese por factores nacionais e internacionais; por exemplo, a meirande parte dos ingresos de investigación da Universidade de Durham procede de fóra do Reino Unido. As universidades están tamén atraendo estudantes de todos os lugares, e cada vez máis teñen que pensar que compiten nun mercado global para conseguir estudantes e persoal. Polo tanto, a primeira prioridade dunha universidade é ser unha universidade de éxito. En tanto están tentando comercializar a investigación, terán que facelo globalmente.

Cooperación e competencia: goberno

Un argumento posible a favor da creación de cidades-rexión é que limita a competencia entre axencias e autoridades locais. O goberno urbano do nordés está fragmentado: malia a asociación de diversas autoridades locais, aínda quedan moitas diferenzas e moita oposición. En campos estratéxicos como o transporte, a vivenda ou a investigación é máis doado atopar exemplos e tradicións de independencia ca de cooperación fluída. A fragmentación política non sempre é un problema se hai mecanismos de coordinación e goberno para os temas importantes: ese non é o caso do nordés. Se ben se fan moitas referencias á cooperación, a colaboración, o goberno, o contrato e os enfoques transversais, o que está claro na rexión é ata que punto as diversas organizacións compiten para obter recursos, para render servizos, para levar á práctica estratexias e para obter recursos exteriores e así poder desenvolver as súas políticas. Hai un baleiro entre a cooperación a curto prazo entre axencias para levar a cabo un programa concreto e os compromisos conxuntos a longo prazo para a renovación urbana ou a transformación dos oficios.

A fragmentación e a competencia son probablemente efectivas para xestionar a presión financeira, forzar as organizacións a se adaptar e mellorar a entrega dos servizos; porén, pode ser moi pouco funcional para tratar temas importantes que poden contribuír a paliar o lento declive da rexión.

Como a intervención gubernamental no desenvolvemento económico ten recursos limitados, cómpre facer escollas independentemente da estratexia que se adopte. A rexión pode optar por un enfoque activo centrado en sectores dos que se pensa que poden ter un gran potencial para o crecemento e alta produtividade. Pode tamén escoller sectores localizados a expensas do crecemento e, potencialmente, tamén da produtividade. Ou pode preferir unha vía de desenvolvemento de traxectoria múltiple na que a preferencia sexa aplicar políticas xerais a toda a economía. Neste contexto, os arranxos rexionais de goberno van influenciar o futuro da capacidade da rexión para xerar consenso e soste-
ter estratexias consistentes.

Conclusións

As leccións para outros:

- A innovación é crucial para o futuro crecemento, e as universidades van ser parte importante dos sistemas rexionais de innovación.

- A economía do coñecemento dálle moita importancia á formación e á técnica. O éxito a nivel metropolitano require un gran número de persoas con títulos universitarios ou títulos técnicos avanzados: sen unha forza de traballo cualificada, a economía rexional non será quen de utilizar a innovación.
- Os traballadores formados teñen posibilidade de elección. Os estudantes e os traballadores especializados están adquirindo mobilidade, e o fluxo cara a países da OCDE vén cada vez máis de fóra da OCDE: en Australia, Canadá, Nova Zelandia e Suíza máis do 30% dos traballadores altamente cualificados son inmigrantes. As rexións competitivas teñen que ofrecer ambientes que sexan diferentes, seguros e interesantes: polo tanto, a planificación urbana e a planificación do desenvolvemento económico teñen que se complementar mutuamente.
- As institucións son importantes: a capacidade das rexións para aprender doutras e dos seus éxitos é importante, así como a súa capacidade para se adaptar aos cambios e mobilizar recursos. É probable que a fragmentación gubernativa inflúa negativamente nestas capacidades.

Darlle unha resposta coherente aos problemas e ás oportunidades das cidades do século XXI convértese nun tema central, non só desde o punto de vista urbanístico e territorial, senón tamén desde o punto de vista político, económico, social e cultural. Organizar as cidades do século XXI é hoxe en día unha das grandes cuestións da humanidade. Requírese un esforzo conxunto das institucións públicas, do sector privado, da sociedade civil, das universidades, dos profesionais e de todos os elementos da nosa sociedade. De aí a importancia de xornadas como esta, organizada polo Goberno galego coa cooperación da OCDE.

De acordo cos datos das Nacións Unidas, no ano 2000 só había 20 cidades con máis de 10 millóns de habitantes e 31 centros urbanos máis cunha poboación de entre 5 e 10 millóns. Trátase pois dun reducido número de cidades nas que, ademais, se aloxa unha porcentaxe moi pequena da poboación urbana do planeta: as cidades de máis de 10 millóns concentran o 7,9% e as de entre 5 e 10 millóns, un 5,9% máis. Polo tanto, as grandes aglomeracións urbanas conforman un club marcadamente limitado e con escaso peso no conxunto urbano global. A maioría da poboación urbana habita en cidades pequenas e medias que son, así mesmo, notablemente máis numerosas: conforme a fonte xa citada, o 62,5% da poboación urbana reside en cidades con menos dun millón de habitantes.

As cidades sóense clasificar como grandes ou pequenas en función da súa poboación. Unha cuestión difícil de delimitar, posto que en cada contexto ou país presenta trazos completamente distintos. Por iso, a dimensión das cidades considérase non só de acordo cos talles demográficos e dimensións determinadas (coherentes co seu contexto xeográfico), senón, sobre todo, con relación ás funcións que desenvolven: o papel de mediación nos fluxos (os bens, a información, a innovación, a Administración, etc.) entre os territorios rurais e urbanos da súa área de influencia e os outros centros ou áreas, máis ou menos afastados.

A dimensión, o talle demográfico e a extensión física eran as variables que contribuían, maiormente, á delimitación/definición de cidade media, variables que actualmente se consideran demasiado rixidas e estáticas. Pola contra, a cualificación de cidade intermedia introduce tres novas dimensións: supón a substitución do sentido estático e notablemente xerarquizado que lle outorgaban as teorías máis clásicas ao concepto de sistema urbano por unha nova idea máis aberta, dinámica e interactiva; engade a idea de que o potencial e a importancia da cidade non dependen tanto do seu talle demográfico coma do xeito no que este se artella co resto dos elementos do sistema -a capacidade de crear relacións e tecer unha rede- e, ademais dálle valor e introduce aspectos máis dinámicos e

estratéxicos que incorporan novas posibilidades para a autoafirmación, a apertura a outros niveis (rexional, nacional e, incluso, internacional), xunto ao reforzamento da cidade rexión.

O fenómeno urbano máis relevante das últimas décadas a escala mundial é a emerxencia da cidade-rexión. Moitas cidades, especialmente as que medraron máis rapidamente, teñen problemas dunha urbanización difusa e desordenada, dificultades para artellar sistemas de transporte público eficaces, desaxuste na localización das áreas de residencia e emprego, ocupación sistemática de espazos agrícolas e naturais, falta de identidade das diferentes áreas da rexión urbana, fragmentación administrativa, dificultade de goberno do territorio da cidade-rexión, etc.

Posiblemente non houbo ningún outro momento na historia da humanidade no que se producisen cambios tan importantes e existisen tensións urbanas de transformación a escala global tan relevantes coma as que se están a producir en diferentes cidades - rexión do mundo.

O País Vasco é unha cidade-rexión no contexto internacional cunha poboación duns dous millóns de habitantes e unha densidade de máis de 300 habitantes por quilómetro cadrado. A modo de comparación, a cidade-rexión de Miami ten tamén unha poboación de dous millóns nun territorio máis extenso que o do País Vasco. A cidade-rexión de Sidney ten unha poboación ao redor dos catro millóns e unha extensión superficial análoga á do País Vasco.

Se a superficie do País Vasco é de 7.234 Km², para unha poboación de 2.116.240 habitantes, a poboación de Biscaia é de 1.122.637 de habitantes, dos cales 865.799 son habitantes do Bilbao metropolitano. Así mesmo, a extensión de Biscaia é de 2.217 Km², mentres que a do Bilbao metropolitano é de 405,3 Km².

Ningunha das cidades que compoñen o sistema urbano vasco podería, de forma illada, xogar un papel relevante no novo escenario internacional das cidades globais. Porén, a estrutura do territorio vasco ten unhas singularidades únicas con importantes vantaxes competitivas, entre as que vale a pena destacar as seguintes: o desenvolvemento social, unha "rótula" na nova Europa, o sistema polinuclear vasco de capitais, a rede de cidades medias, os núcleos rurais e os centros históricos, os espazos naturais e a malla verde do territorio, así como estruturas de goberno do territorio.

En canto ao desenvolvemento social no País Vasco, cómpre subliñar o sistema de saúde, a loita contra a pobreza, o sistema de protección social, o sistema educativo e de formación profesional, as universidades e a sociedade civil.

O País Vasco constitúe unha "rótula" na nova Europa, cunha singular posición macroterritorial na intersección do corredor norte-sur de París-Madrid cos dous corredores transversais, o eixe do Ebro e o eixe en formación da Cornixa Cantábrica. Ten vocación de liderar o Arco Atlántico e ser unha importante palmela de integración entre este e o Norte do Sur, dúas eurrrexións con gran proxección de futuro. Ademais, o territorio vasco lidera un importante nodo de centralidade europeo no que se integran importantes cidades das comunidades autónomas veciñas como Santander, Logroño, Pamplona, Burgos e Baiona. En todo o mundo percíbese que os territorios que constitúen "rótulas" funcionais entre rexións con distinto carácter e nivel de desenvolvemento son os que presentan o maior potencial de transformación.

Con respecto ao sistema polinuclear vasco de capitais, o País Vasco dispón de tres cidades ou áreas urbanas importantes (o Bilbao metropolitano, a área urbana de Donostia-San Sebastián e Vitoria-Gasteiz) distribuídas homoxeneamente no territorio, a escasa distancia entre elas e con perfís e personalidade diferenciada. Isto constitúe unha importante vantaxe competitiva con relación ás cidades rexión monocéntricas e, ás veces, macrocéfalas nas que todo gravita ao redor dunha cidade central.

O principal reto de futuro das capitais vascas é seguir a traballar na calidade e coherencia interna de cada unha delas, buscar unha interrelación sólida entre as tres cidades desde o punto de vista das conexións físicas e telemáticas e consensuar complementariedades estratéxicas entre os perfís urbanos de cada unha destas cidades. Nese sentido, sería importante avanzar cara á creación dun único mercado de traballo e que os cidadáns de Euskadi poidan gozar da ampla gama de opcións de emprego, residencia, natureza, equipamentos, patrimonio cultural e medio rural que achega o territorio vasco.

O País Vasco ten, ademais, unha atractiva rede de cidades e pobos de tamaño medio que constitúe unha das claves da integración entre o mundo urbano e o rural. Son cidades con moita personalidade que lideran os seus contornos comarcais na oferta de servizos e dotacións de distinto tipo.

Son centros urbanos importantes para o equilibrio global da estrutura territorial vasca, para o equilibrio social, polo forte sentimento de pertenza dos cidadáns que viven en cada unha destas cidades medias, e para o equilibrio entre os lugares de residencia e de traballo no contexto da estrutura territorial vasca. Existe, con todo, o reto de mellorar a calidade urbana, de frear o declive dalgunhas destas poboacións e de fortalecer a economía e as funcións urbanas deste chanzo intermedio e modélico do sistema vasco de cidades.

Con respecto aos núcleos rurais e centros históricos, o País Vasco dispón dunha magnífica rede de núcleos rurais que mantén a súa identidade, morfoloxía e imaxe e que é esencial para a supervivencias das nosas tradicións, costumes e idiosincrasia. En case 100 destes pequenos concellos rurais existe un singular fenómeno de segunda residencia, sobre todo de cidadáns vascos que se desprazan alí as fins de semana e en case todos os períodos vacacionais, xurdindo un fenómeno que contrasta co clásico turismo de sol e praia doutros lugares do mundo.

Esta rede de núcleos constitúe unha singularidade única no contexto das cidade-rexión actuais. Debe destacarse ademais un importante conxunto de 69 centros históricos que constitúen un patrimonio cultural e urbano de primeira magnitude e que achegan un potencial importante de vantaxe competitiva.

Por outro lado, quizais un dos elementos máis valiosos e singulares da estrutura territorial vasca sexa a rede de espazos naturais, moi entrelazada co sistema urbano, que mantén a biodiversidade, a calidade paisaxística e as opcións de goce do territorio por parte da poboación vasca. A escala do territorio vasco e a súa alta densidade demográfica confirenlles un valor estratéxico a estes espazos naturais, que están conectados entre si cunha rede de canles e corredores ecolóxicos que aumentan o atractivo global deste territorio.

Con respecto ás estruturas de goberno do territorio, as escalas de goberno e organización do territorio resultan cada vez máis complexas nas cidade-rexión actuais. Existe un claro risco de fragmentación e dun goberno imposible en territorios cunha estrutura administrativa e política inaxeitada. É preciso dotarse dunhas estruturas de goberno coherentes e de ámbitos territoriais idóneos desde o punto de vista xeográfico, ambiental e funcional en territorios nos que existe un claro sentimento de pertenza e unha forte identidade.

O País Vasco ten unhas estruturas de goberno fortes e eficientes. O Goberno vasco, as deputacións forais e os concellos son ámbitos do goberno próximos aos cidadáns e con capacidade para abordar tanto as cuestións de ámbito local coma as do conxunto do territorio vasco. A recente posta en funcionamento dos plans territoriais de escala intermedia, sobre delimitacións coherentes de ámbito comarcal, constitúe, tamén, unha vantaxe competitiva con respecto a outros territorios análogos na escena internacional.



En resumo, o País Vasco, ou Euskal Herria, é un territorio de pequeno tamaño onde a proximidade entre os puntos máis extremos permite concibilo como unha metrópole ou cidade. Por iso, pode falar-se de Euskal Hiria ou a cidade vasca, como un tecido cun sistema relacional complexo e espeso con rendementos crecentes, constituída como unha rede de relacións na que cómpre subliñar o proceso de revitalización do Bilbao metropolitano.

3. QUE GOBERNANZA PARA A COORDINACIÓN E A XESTIÓN DE SERVIZOS NAS CIDADES-REXIÓN E NAS CIDADES MEDIAS CON VOCACIÓN METROPOLITANA?

Director

Roberto Fasino

Xefe da División de Programas de Estabilidade Democrática da Dirección
para a Cooperación e a Democracia Local e Rexional do Consello de
Europa

Relatores

José Manuel Rodríguez Álvarez

Vogal asesor da Dirección Xeral de Cooperación Local (MAP) e profesor
asociado da Universidade Autónoma de Madrid

Soo-Jin Kim

Administradora da División de Competitividade Rexional e Gobernanza
da OCDE

Fernanda Paula Oliveira

Profesora da Universidade de Coímbra

Relatorio de Roberto Fasino¹, xefe da División de Programas de Estabilide Democrática

O fenómeno das cidades-rexión e das cidades con vocación metropolitana é poliédrico. Componse de non menos de catro dimensións estreitamente relacionadas unhas ás outras: política, xurídico-institucional, socio-económica e técnico-administrativa.

No ámbito político, o establecemento de cidades-rexión ou cidades metropolitanas provoca a cuestión das interferencias entre niveis de goberno que actúan no espazo territorial metropolitano², implica a busca dun novo equilibrio entre poderes e responsabilidades públicas asignadas a eses niveis e pode supoñer cambios profundos na estrutura territorial. Algúns modelos, que podemos chamar de “integración forte”, comportan a constitución dunha entidade/autoridade pública a nivel das cidades-rexión/cidades metropolitanas.

No ámbito xurídico-institucional, a cuestión clave atangue ao modelo de organización que corresponde mellor ao punto de equilibrio político -verticalmente (relacións de tipo rexión-provincia-cidade metropolitana-municipios) e horizontalmente (relacións entre municipios constituíntes da área metropolitana) predefinidos- ao que se tende.

A dimensión socio-económica é probablemente a que se percibe como catalizadora do fenómeno mesmo, xa que as cidades-rexión e as cidades metropolitanas se constitúen principalmente como respostas a esixencias de sinerxías económicas. A cuestión central é aquí a das relacións entre diferentes actores públicos e privados, e o papel que cada un deles pode e debería desempeñar para favorecer a emerxencia de polos de desenvolvemento bastante atractivos e competitivos fronte a unha economía global.

A dimensión técnico-administrativa é a da operatividade do sistema cidade-rexión/cidade metropolitana. A cuestión determinante aquí é a das estruturas e mecanismos que deben concretar as conexións políticas e económicas internas ao “sistema cidade metropolitana”, e asegurar o funcionamento correcto dese sistema en canto provedor de servizos aos cidadáns.

1 O autor da presente nota, Roberto Fasino, é xefe de división na Dirección da Cooperación para a Democracia Local e Rexional-Dirección Xeral de Asuntos Xurídicos do Consello de Europa. O autor exprésase a título persoal e as súas opinións non vinculan a organización.

2 Por exemplo, no caso aquí considerado, a constitución de áreas metropolitanas en Galicia, arredor de Vigo e da Coruña, poñería directamente en causa a Comunidade Autónoma, as provincias e os municipios con territorios situados na área metropolitana.

As respostas a esas cuestións poden ser moi diferentes segundo o modelo de gobernanza que se privilexia; este último, á súa vez, incide sobre a calidade e intensidade das relacións políticas, institucionais, socio-económicas e administrativas. Sen pretender ser exhaustivo, o seguinte esquema intenta presentar de forma simple algúns problemas que adoitan presentarse cando se consideran modelos de integración “forte” no ámbito metropolitano.

ÁMBITOS	ACTORES	PROBLEMAS	PRINCIPIOS BÁSICOS
Político	Niveis de goberno que actúan no espazo metropolitano	A creación dunha área metropolitana afecta ao equilibrio entre os niveis de goberno implicados e presupón un cambio na harmonía de poderes. A identificación de responsabilidades públicas que deberían xestionarse no nivel metropolitano implica a revisión das responsabilidades asignadas a eses niveis de goberno. Nos modelos de integración forte, iso pode supoñer baleirar o papel das provincias (ou entes similares) ou incluso suprimilos; tamén pode supoñer a fusión da cidade central e os municipios periféricos.	<ul style="list-style-type: none"> * Subsidiariedade * Eficacia na repartición de competencias * Autonomía * Coherencia da acción de goberno
Xurídico - institucional	Autoridades públicas que executan as súas responsabilidades no ámbito territorial metropolitano	A creación dunha área metropolitana afecta á maneira de traballar das autoridades públicas. É necesario estruturar as relacións de tipo vertical e horizontal entre autoridades públicas que despregan a súa acción no ámbito territorial metropolitano para perseguir o interese común e conseguir os obxectivos das políticas públicas. Trátase, en particular, de garantir a necesaria coordinación na acción de goberno, pero, ao mesmo tempo, a posibilidade para os cidadáns de comprender quen é responsable politicamente da acción de goberno.	<ul style="list-style-type: none"> * Responsabilidade e transparencia * Participación democrática no proceso de decisión
Socio - económico	Órganos públicos e institucións privadas no ámbito territorial metropolitano	A xestión eficaz dunha área metropolitana supón o desenvolvemento dunha complexa rede de relacións de tipo público-público, público-privado e privado-privado. É necesario establecer mecanismos (formais ou informais) que permitan orientar a acción dos múltiples actores económicos e sociais en función dos obxectivos de desenvolvemento sostible.	<ul style="list-style-type: none"> * Eficacia * Eficiencia * Economía * Colaboración * Coordinación
Técnico - administrativo	Entidades administrativas e xestores de servizos que lle incumbe realizar ao Goberno metropolitano	A creación dunha área metropolitana esixe unha atenta consideración da organización técnico-administrativa. É preciso reconciliar a esixencia de coordinación entre diferentes servizos cuxa responsabilidade incumbe ao Goberno metropolitano e a necesidade de asegurar que todos os cidadáns aproveiten as prestacións, segundo as normas e coa esixencia de adaptar a xestión dos servizos as circunstancias e situacións das distintas áreas da cidade metropolitana.	<ul style="list-style-type: none"> * Participación democrática na xestión de servizos

Hai un elemento esencial que pertence ás catro dimensións: os cidadáns e as comunidades constituídas no espazo territorial considerado. Dito doutra forma, non soamente as relacións entre diferentes actores públicos e privados, senón tamén as relacións destes cos cidadáns cualifican o modelo de gobernanza das áreas metropolitanas.

Por esta razón, o aspecto participativo é ineludible tanto na definición do modelo de cidade-rexión/cidade metropolitana, como na súa realización concreta.

Estas consideracións preliminares condúcennos ao tema da mesa redonda e á pregunta: Que modelo de gobernanza para a coordinación e a xestión de servizos en áreas con vocación metropolitana?

A miña primeira resposta a esa pregunta foi: “É necesaria a gobernanza máis eficaz e democrática posible”.

A primeira vista, esa resposta pode resultar demasiado sinxela e carente de significación certa. De feito, nun primeiro momento, pareceráme tan evidente canto inútil. A pesar diso, pensándoo mellor, páreceme que esa resposta non é tan obvia e infecunda como parece, pois obríganos a enfocar e ordenar a nosa análise do tema segundo dous eixes distintos: a relevancia e funcionalidade económica dos distintos modelos e a súa lexitimidade democrática.

A tendencia natural de moitos, ante unha cuestión relacionada coa xestión de servizos, sería enfocar de inmediato o tema segundo os tres famosos parámetros de “eficacia, eficiencia e economía”. Non cabe dúbida de que ese enfoque é correcto e necesario, pois permítenos medir se os distintos modelos son economicamente sostibles e valorar como poderían fomentar o desenvolvemento. Pero iso non é suficiente.

Para o Consello de Europa, a gobernanza de cidades-rexión e de cidades con vocación metropolitana cae baixo o principio da “subsidiariedade”. E, para a posta en práctica dese principio fundamental de repartición de competencias, os tres “e” non poden ir por separado do obxectivo prioritario que toda estrutura de goberno e forma de gobernanza ten que cumprir: o de ser rotundamente “democrática”.

É a miña profunda (e espero non solitaria) convicción que, para optimizar a xestión de servizos aos cidadáns, é preciso analizar e validar os diferentes modelos e solucións baseándose no principio democrático.

Quero dicir que unha xestión democrática é imprescindible para unha correcta definición das prioridades estratéxicas³ co fin de asegurar, dentro dos inevitables límites presupostarios, a adecuación entre as expectativas e a oferta de servizos. É igualmente imprescindible para axustar a organización da provisión de servizos a as esixencias concretas dos usuarios.

Reforzar a dimensión democrática da forma de gobernanza e da xestión de servizos públicos no ámbito local é obviamente un argumento máis complexo cando se trata de conurbacións e áreas metropolitanas, pois o centro de poder afástase dos cidadáns. E o feito de ter eleccións democráticas dos órganos locais, por fundamental e ineludible que sexa, non o resolve todo.

³ Refírome, en particular, ás decisións sobre as opcións de desenvolvemento, os investimentos na infraestrutura e a utilización dos recursos dispoñibles nunha perspectiva temporal a medio e longo prazo.

Quero subliñar que o dito anteriormente non implica unha preferencia *a priori* polos modelos de cidades cun dobre nivel de goberno local autónomo. Non me convence o axioma segundo o cal unha estrutura con dobre nivel é necesariamente máis democrática ca unha estrutura monolítica. En efecto, o concepto de “democracia local” é moito máis complexo, e o Consello de Europa non elaborou un modelo ideal de gran cidade democrática.

O título da nosa mesa redonda fala de “coordinación”. Ese problema ponse con frecuencia en termos de relacións entre goberno de cidade-rexión ou de área metropolitana, por un lado, e gobernos de unidades autónomas suburbanas polo outro lado.

A repartición de competencias e recursos entre os dous niveis, a definición dunha visión estratéxica común e a coherencia da acción de impulso político finalizada a un desenvolvemento urbano sustentable parecen máis difíciles de conseguir dentro dun modelo con dobre nivel de goberno local. Ademais, aínda que iso sexa percibido de maneira menos inmediata e clara, o problema de coordinación concirne tamén ás relacións entre diferentes servizos.

A dificultade consiste nunha correcta valoración das vantaxes comparativas dunha gobernanza centralizada respecto á gobernanza descentralizada, segundo se consideren os servizos comerciais en rede, como auga, enerxía, transporte... -en inglés *physical services*-, ou os servizos de atención directa aos cidadáns, como educación, saúde, protección social, servizos aos anciáns ou á infancia... -en inglés *human services*-. Ao mesmo tempo, as formas de xestión (directa ou delegada) dos servizos teñen impacto.

Pero non me parece que ningún deses problemas de coordinación sexa insoluble e, persoalmente, eu non me inscribiría entre os incondicionais dunha estrutura de goberno unitaria para as grandes cidades en todas as circunstancias. A verdade é que o Consello de Europa tampouco ten un modelo ideal de cidade grande e eficaz.

Así, nin hai respostas definitivas respecto ao modelo adecuado nin hai solucións predefinidas. Existe neste asunto un “espazo de liberdade”, aínda que dentro dos límites establecidos pola Carta Europea de Autonomía Local, e correspóndelles aos representantes políticos utilízalo asumindo as súas responsabilidades fronte aos cidadáns.

Ademais, sería un grave erro considerar o fenómeno das áreas metropolitanas de maneira estática e fixar o modelo tendo en conta simplemente as circunstancias actuais. É preciso analizar as diferentes opcións tendo presente que as áreas con vocación metropolitana son un pequeno mundo en cambio permanente.

Así, a idea de gobernanza metropolitana democrática e eficaz non se parece a unha idea platónica inmutable. O modelo escollido ten que ser, ao mesmo tempo, suficientemente estable nos seus alicerces para ofrecerlles seguridade aos actores económicos e políticos, pero o bastante flexible nos seus mecanismos de funcionamento para non quebrarse fronte aos sismos provocados polas rápidas evolucións que a nosa sociedade globalizada coñece.

As reformas sistémicas (e o establecemento dunha área metropolitana entra nesa categoría) e o seu éxito dependen estreitamente da habilidade de xerar consenso. Dous factores, entre outros, parecen producir un impacto determinante nese sentido:

- a implicación efectiva das entidades territoriais/administrativas que a reforma atangue e pode afectar;

- a participación de todos os actores (institucionais, económicos, sociais...) que polos seus papeis respectivos serán, no seu momento, chamados a favorecer (pero poderían resistirse) e a contribuír (pero poderían negarse ou ignorar como facelo de maneira eficaz) á posta en marcha e realización da reforma.

Non sería realista crer que unha reforma desa natureza pode ter lugar sen oposición, pero o feito de fundar a reforma sobre unha dinámica participativa favorece encontrar solucións aos inevitables conflitos de interese e permite valorar mellor o interese común.

De maneira análoga, paréceme importante afondar na análise das correlacións entre forma de gobernanza dunha gran cidade, desenvolvemento da participación dos cidadáns ao proceso de decisión e impulso á xestión participativa de servizos.

Relatorio de José Manuel Rodríguez Álvarez, vogal asesor da Dirección Xeral de Cooperación Local e profesor da Universidade Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCIÓN. OS OBXECTIVOS DESTE RELATORIO

O obxecto deste relatorio é ofrecer unha presentación sucinta e sistemática das causas subxacentes no fenómeno do recoñecemento das áreas metropolitanas en Europa e unha posible tipoloxía das súas manifestacións, en ambos os casos desde una perspectiva institucional. A tese que sostemos é que o recoñecemento institucional das áreas metropolitanas constitúe unha realidade que se espalla de xeito crecente, favorecida non só por necesidades de articulación da planificación territorial e dos servizos, así como pola evitación ou superación das fracturas sociais -excesivas, cando menos- nas áreas metropolitanas funcionais, senón tamén -e sobre todo- pola dinámica imposta pola competencia interterritorial internacional nun mundo crecentemente globalizado. Non obstante, ese recoñecemento presenta moi diversas modalidades e graos de intensidade en función do réxime institucional de cada estado, ou dos subréximes institucionais no caso dos estados en que a decisión sobre a regulación institucional dos espazos metropolitanos lles corresponde a entidades subnacionais (estados federados, rexións políticas), como ocorre acotío nos estados federais e nos países descentralizados politicamente no nivel rexional. Isto non significa que o estado central non teña instrumentos e medios para incidir na configuración dos espazos metropolitanos e, sobre todo, no deseño e implementación das políticas que lles atanguen, o cal semella especialmente xustificado nun contexto de forte competencia nacional e internacional, no que as áreas metropolitanas producen ou participan de fluxos que afectan amplas partes do estado e que, en moitas ocasións, rebordan os límites das fronteiras nacionais.

Un “réxime institucional” está composto de varios “espazos institucionais”, entendidos como unha área xeográfica específica na que hai unha institución encargada da pilotaxe política desa zona (Terhorst, 2002b). Desta forma, pódese definir unha xerarquía de espazos institucionais, desde o nivel internacional ata o nivel local. Estes espazos institucionais están fortemente imbricados entre si, o que implica que a súa interacción e as súas formas de articulación varían notablemente dun espazo a outro e dun período a outro. Por iso, cambiando de espazo e de etapa histórica, non só mudan ou evolucionan os vínculos entre os espazos, senón tamén as formas de interacción. Daquela, os réximes institucionais son específicos dun espazo e dun período histórico dados.

O estudo e a sistematización das manifestacións institucionais e das súas causas permitiranos establecer tipoloxías e comprender mellor a realidade. Ademais ofrece interese non só desde unha perspectiva científica, senón tamén político-práctica, por canto á luz das diversas experiencias se pode comprender, xestionar e transformar mellor a propia, evitando incorrer en erros xa cometidos e

aprendendo das boas prácticas (normalmente máis procedementais e metodolóxicas que puramente estruturais). No entanto, á vista destas consideracións, debemos eludir toda tentación de transplante institucional puro e duro.

En todo caso, trátase de cuestións relevantes nun contexto no que as grandes cidades xogan un papel cada vez máis importante na vida social, económica e política dos seus respectivos países, un papel que se reforza aínda máis nunha contorna económica europea -e tamén mundial- altamente integrada.

II. AS CAUSAS DETERMINANTES DO RECOÑECIMENTO INSTITUCIONAL DAS ÁREAS METROPOLITANAS FUNCIONAIS. A CRECENTE IMPORTANCIA DA COMPETENCIA INTERNACIONAL

1. A dimensión interna da área metropolitana

As grandes cidades europeas, sen prexuízo da existencia de numerosos casos de estancamento e de declive, experimentaron no seu conxunto un proceso de crecemento continuado desde a súa consolidación co desenvolvemento, primeiro, do comercio e da artesanía preindustrial na Idade Media e na Idade Moderna e, despois, da produción protoindustrial, para acelerarse coa industrialización nas súas diversas etapas na Idade Contemporánea e co desenvolvemento dos servizos na denominada sociedade postindustrial.

Neste contexto, as cidades europeas primeiramente superaron os seus recintos medievais amurallados no século XIX planificando os seus ensanches "racionalis", xunto co fenómeno espontáneo ou incontrolado dos arrabaldes. Porén, en numerosos casos ese crecemento desbordou os propios límites do territorio do municipio para se espallar polos veciños en diversas configuracións (crecemento en mancha, crecemento tentacular, confusión física de varias cidades próximas), que foron articulando conurbacións ou áreas metropolitanas funcionais arredor das cidades máis relevantes.

Preséntanse así os primeiros problemas derivados da necesidade de articular axeitadamente eses espazos funcionais. As primeiras manifestacións da necesidade de construír espazos metropolitanos refírense esencialmente á planificación do desenvolvemento do espazo físico urbano, articulándoo de maneira coherente, tratando de superar, por unha parte, os efectos nocivos da falta de coordinación da planificación espacial en espazos que social e economicamente constitúen verdadeiros sistemas de relacións -especialmente os desequilibrios en infraestruturas, equipamentos e servizos entre os sectores máis prósperos e os máis modestos da conurbación-, e, por outra parte, os intereses particularistas, moitas veces contrapostos, dos municipios integrantes, graficamente expresados no termo anglosaxón *NIMBY* (*Not in my back eard*). O *nimbismo* non é un fenómeno exclusivo das cidades norteamericanas, onde xurdiu a expresión.

Tamén cómpre articular ese territorio mediante o transporte público para garantir unha mobilidade adecuada ou, polo menos, suficiente, atendendo aos fluxos de persoas, bens e servizos que constitúen o aspecto dinámico da conurbación. O transporte foi sempre, sen dúbida ningunha, un servizo tipicamente metropolitano nas conurbacións, pois sen el é imposible a articulación dese espazo funcional. Trens de proximidade, tranvías, ferrocarrís metropolitanos -a propia denominación é reveladora- e, máis tarde, trolebuses e liñas de autobuses garanten o establecemento das redes a través das cales a cidade funcional se move ou se articula. Desde o comezo da configuración das metrópolis europeas, déronse casos de sistemas de transportes que excedían coas súas liñas a cidade central -

aínda que en moitos casos dependían destas últimas- para articulala coa periferia, converténdose en metropolitanos.

Hai ademais outros servizos que adquiren nas conurbacións unha clara dimensión metropolitana. Entre eles, figuran moi especialmente os vinculados co medio natural nun sentido amplo, tales como a recollida e eliminación dos residuos e o ciclo hidráulico: fornecemento e depuración de augas. Estes servizos, tamén, adoitan acabar xestionándose cubrindo toda a área metropolitana funcional, con independencia de quen sexa o titular institucional e da forma de xestión.

Planificación territorial e urbanística, transporte e medio ambiente -sobre todo os dous primeiros- constitúen unha especie de "triloxía" básica na necesidade de xestionar conxuntamente a metrópole funcional, alén das divisións administrativas, da titularidade dos servizos e das fórmulas instrumentais utilizadas para a súa prestación. É moi difícil achar unha área metropolitana institucionalizada, sexa cal sexa a forma utilizada, que non comprenda a coordinación e/ou a xestión destas políticas urbanas.

A tales servizos e políticas poden engadirse outros de moi distinta natureza que, tanto por razóns de coordinación como de economía de escala, encontran no nivel metropolitano a súa escala prestacional máis axeitada: servizos contra incendios, policía, vivenda, vías de interese metropolitano, matoiros, grandes zonas verdes...

Desde una perspectiva interna, pois, son esencialmente razóns de necesidade de planificación e de prestación conxunta de servizos as causas esenciais que impulsan os procesos de institucionalización das áreas metropolitanas funcionais. Non obstante, en ocasións, unha importante razón para solicitar a institucionalización da área metropolitana é de natureza fiscal. Esta maniféstase na queixa da cidade central e dos seus habitantes por soportar financeiramente de maneira exclusiva unha serie de servizos e equipamentos dos que, finalmente, se serven os habitantes da periferia sen custo ningún.

Nesta perspectiva clásica, son os actores públicos os esenciais para a creación das dinámicas políticas que poidan conducir á institucionalización do espazo político metropolitano, a pesar de que, coma sempre, non abonda coa concorrencia de factores obxectivos: en todo espazo metropolitano hai unha relación dialéctica entre o centro (o municipio central) e mais a periferia, que debe solucionarse cun liderado efectivo e integrador que impulse o proceso e saiba canalizar a opinión cidadá no sentido favorable a una reforma institucional nunca doada.

2. A dimensión externa (nacional e internacional) da área metropolitana

As grandes áreas metropolitanas funcionais son sistemas de relacións sociais e económicas que compiten no marco do sistema urbano nacional e internacional. As grandes cidades e a súa periferia son os obxectos sociopolíticos e económicos que, de feito, están suxeitos aos retos sociais e económicos máis actuais (exclusión social, novos movementos sociais, transformación das relacións de traballo, reestruturación física dos espazos), no contexto desa crecente competencia interterritorial que traspasa as fronteiras e responde a un fenómeno de globalización. Deste modo, globalización e metropolitanización constitúen dous aspectos dun mesmo proceso, tendencias que están vinculadas á transformación dos estados nacionais e, sobre todo, á discusión do estado keynesiano e do modo de produción fordista (Jouve, 2002).

Os efectos da globalización e das transformacións dos estados sobre os territorios foron analizados desde múltiples perspectivas, as cales permiten unha análise bastante profunda deses procesos. Economistas rexionais (Scott, 2001; Storper, 1997), xeógrafos (Benko e Lipietz, 2000), sociólogos

(Bagnasco e Le Galès, 2000) e politólogos (Brenner, 1998) abordaron o tema e achegaron estudos de gran nivel sobre a cuestión.

A centralidade do actor político dominante nas sociedades occidentais, o Estado, viuse cuestionada, transformándose o seu papel de maneira progresiva. Este cuestionamento, que afecta as relacións entre o Estado e a sociedade, prodúcese, no caso de Europa (Jouve e Lefèvre, 2002), mediante a conxugación de tres procesos. Por unha parte, a denominada globalización faría menos pertinentes os estados nacionais como espazos de regulación e fortalecería o papel doutros actores, como as grandes empresas multinacionais, mediante a desregulación, a privatización e a liberalización dos intercambios. En segundo lugar, o proceso de integración europea erosionaría as atribucións dos estados, especialmente en ámbitos estratéxicos da regulación, como as políticas monetarias, orzamentarias e sociais. Por último, os procesos de descentralización baleirarían o Estado dunha parte do seu poder, transferíndolles recursos políticos, xurídicos e financeiros ás entidades territoriais subestatais (mesogobernos e entidades locais). Neste contexto, as cidades disporían dunha oportunidade histórica (Bagnasco e Le Galès, 1997) se aproveitan as súas vantaxes. Debe recordarse que nos últimos quince anos o peso demográfico e económico das cidades, sobre todo das grandes, incrementouse notablemente. A poboación concéntrase cada vez máis nas grandes cidades nun proceso sancionado polo fenómeno da metropolitización.

As metrópoles convertéronse nos principais centros de acumulación económica e de produtores de riquezas, e nos espazos de concentración das funcións de mando económico. Neste concepto, son na actualidade os principais motores do desenvolvemento económico, reforzadas polo feito de que as maiores son puntos de concentración, nodos de redes técnicas, de información e de comunicación. As grandes metrópoles son especialmente atractivas para as empresas, pero tamén para as familias, porque ofrecen un mercado de traballo máis aberto e diversificado, así como maiores recursos económicos e financeiros. Deste xeito, ofrécenlles aos axentes económicos unha maior garantía contra os riscos debidos ás transformacións económicas e sociais. Agora ben, tamén son os lugares onde se concentran os grandes problemas sociais, os espazos de pobreza, de desigualdade e fragmentación, e unha diversidade étnica e cultural que esixe esforzos de integración.

Neste contexto, non son soamente as elites políticas das metrópoles, senón tamén as económicas e sociais, as que se implicaron de maneira activa na transformación dos estados nacionais. Fixérono reclamando máis autonomía, competencias e recursos; obtendo máis posibilidades de xogo das políticas descentralizadoras; desenvolvendo unha nova xeración de políticas e estratexias de desenvolvemento local proactivas; e intentando converter as súas cidades en puntos de ancoraxe da globalización, aínda que sen un modelo territorial único, xa que iso dependerá da matriz de relacións sociais de cada territorio, as cales dan lugar a distintas capacidades para xerar relacións entre os actores e as institucións locais (Jouve, 2002).

Os recentes estudos, financiados pola *European Science Foundation* (ESF), dun grupo de investigadores de diversas universidades europeas, dirixido por B. Jouve e C. Lefèvre (2002), analizaron e demostraron a importancia dos actores sociais e económicos como actores institucionais na construción das metrópoles europeas. Substancialmente, estes requiren un interlocutor institucional local poderoso co que implementar estratexias de desenvolvemento de forma efectiva, aínda que non existe unha fórmula única.

Trátase de procesos que lembran as *urban coalitions* coñecidas polas cidades norteamericanas, a pesar de que os contextos institucionais non son idénticos. En especial, non pode esquecerse o importante papel que o Estado segue xogando en Europa no desenvolvemento das políticas que afectan as áreas metropolitanas nin, sobre todo, o papel equilibrador e redistribuidor que segue a xogar nin

incluso a crecente implicación da Unión Europea nas cuestións urbanas. Emporiso, a cuestión do papel político das metrópoles europeas non figura na axenda da Unión (Jouve e Lefèvre, 2002), xa que a Comisión Europea, deixándolles de maneira hábil e prudente esta problemática aos estados membros, prefire actuar sobre a formación de redes de cidades, o desenvolvemento sustentable, o reequilibrio das relacións entre a cidade e o campo e a protección do patrimonio cultural, no marco do esquema de desenvolvemento do espazo comunitario. De por parte, a través dos seus fondos estruturais, de diversas iniciativas -Urban (axuda aos barrios desfavorecidos), Konver (reconversión de zonas dependentes da industria da defensa), Rechar (reconversión de zonas carboníferas) ou Resider (reconversión de zonas siderúrxicas)- e da súa política de investigación e de desenvolvemento, a Unión Europea preocúpase cada vez máis polas metrópoles coa finalidade de soste a súa competitividade económica, loitar contra a exclusión social e favorecer o desenvolvemento sustentable. Pero tamén é certo que, fronte ao que se esperaba nos anos oitenta, as metrópoles seguen sendo máis ben un obxecto para as súas políticas que un socio do nivel das rexións no referente á xestión dos fondos comunitarios, pois os estados resistíronse a esta posibilidade (Jouve e Lefèvre, 2002).

3. Algúns obstáculos relevantes para a institucionalización das áreas metropolitanas

Se a institucionalización dos espazos metropolitanos, baixo unha ou outra forma, se impón polas razóns indicadas, hai tamén factores que xogan á contra do seu recoñecemento, relacionados esencialmente con conflitos de intereses territoriais pero tamén con sensibilidades políticas. Destacaremos soamente as máis relevantes:

- O temor dos municipios da periferia a encontrárense nunha situación de subordinación con respecto á cidade central, sobre todo cando as dimensións desta son moi grandes, en termos demográficos, con respecto ao conxunto da área. Os municipios periféricos saben que a constitución dunha área metropolitana implica necesariamente a transferencia de competencias e de recursos cara á instancia metropolitana.
- En ocasións é a cidade central, experimentando procesos de aburguesamento -*gentrification*- a que se opón a articularse cunha periferia de inferior nivel socioeconómico á que, en certo modo, despreza ou considera subsidiaria e dependente. O caso de Milán é paradigmático (Di Ciommo, 2002).
- Cando as áreas metropolitanas son moi amplas en relación coa poboación global dun estado, dun estado federado e/ou dunha rexión (a menos que substancialmente se identifique ou coincida con ese mesmo mesogoberno), a creación destas estruturas convértese nunha cuestión extremadamente delicada e sensible en termos políticos. Os gobernos centrais e/ou os mesogobernos poden ser reticentes a institucionalizar entidades que poden percibirse, en termos de competencias e de recursos, como "gargantúas políticas" e mesmo como verdadeiros "estados dentro do estado" ou como "rexións dentro da rexión". Este obstáculo maniféstase con especial virulencia nos casos en que existen distintas maiorías políticas no estado e/ou no mesogoberno, por unha parte, e mais no territorio metropolitano, pola outra. Esta diferenza, en ocasións, deu lugar non xa á non constitución de entidades metropolitanas, senón á supresión das existentes ou á substitución por formas máis "lixerías" de goberno metropolitano. Ademais, é certo que acotío é moi difícil achar un espazo axeitado no sistema institucional para as áreas metropolitanas cando o segundo espazo institucional do sistema (normalmente o segundo chanzo local: a provincia, o departamento ou o condado; pero tamén por veces unha

rexión administrativa ou política) se enfrenta ao feito de que a maior parte da súa poboación e da súa riqueza se concentra na área metropolitana funcional.

- En relación co anterior, a creación de áreas metropolitanas fortes pode constituír un factor que coadruve ao desenvolvemento desequilibrado dun país e incluso á crecente concentración dos recursos humanos e económicos, co abandono e o atraso de importantes partes do territorio do país ou da rexión.
- Con frecuencia, os cambios son difíciles de comprender polos propios cidadáns, que, ás veces, non coñecen as razóns destas mudanzas institucionais. As reformas institucionais adquiren decote unha traza fortemente tecnocrática, sen asociar suficientemente os cidadáns ao proceso mediante procedementos participativos e de discusión pública das alternativas para a organización do espazo metropolitano, de xeito que son rexeitadas pola poboación. Esta prefire a estabilidade institucional se non albisca claramente as vantaxes do cambio, e ata reacciona con forza contra o que percibe ou pode percibir como unha disolución da identidade histórica e cultural da súa cidade nun *totum* máis amorfo. O factor identitario e simbólico é moi relevante nas estruturas territoriais, sobre todo cando responde a una longa historia, e hai que saber xestionalo con delicadeza.

III. UNHA TIPOLOXÍA DAS ÁREAS METROPOLITANAS

1. Solucións institucionais de natureza federal

En primeiro lugar, abordamos un tipo de posibles solucións institucionais para áreas metropolitanas funcionais que poden darse exclusivamente no marco dun estado federal. Son a creación dunha cidade-estado ou estado federado co territorio dunha rexión metropolitana e a súa institucionalización como distrito federal, neste segundo caso exclusivamente cando se trate da capital federal. Como veremos, trátase de solucións que non foron ideadas en principio para abordar esta cuestión. As súas posibilidades son moi limitadas respecto a determinadas áreas metropolitanas.

a) A rexión metropolitana como cidade-estado ou como estado federado

É o suposto da rexión de Bruxelas-capital en Bélxica, dos *Länder* de Berlín e das cidades hanseáticas de Hamburgo e Bremen na República Federal de Alemaña, e de Viena en Austria. Tamén en Suíza, debido ás reducidas dimensións dos cantóns, se produce un fenómeno similar, nalgúns deles de natureza claramente urbana: Zürich ou Xenebra. En tales casos, a área metropolitana goza de idéntico estatuto xurídico ca os demais estados federados no marco dun estado federal. Xa que logo, dispón dun poder constituínte no marco da constitución federal, así como das mesmas competencias lexislativas e executivas ca os demais estados membros.

Por outra banda, pode ocorrer que os límites da cidade-estado se circunscriban á cidade central dunha conurbación, pero que non alcancen toda a súa área metropolitana funcional ou, cando menos, unha parte esencial dela. Nesta situación, as vantaxes de tal estatuto xurídico reduciríanse substancialmente, pois volveríamos a nos enfrontar a un problema esencial de fragmentación institucional no ámbito territorial da área funcional.

b) O distrito federal

A solución norteamericana dun estatuto especial para a capital federal distinto ao propio dun estado federado, e normalmente nos seus inicios con amplas posibilidades do estado federal para incidir no seu goberno, espallouse a outros estados federais americanos como México, Arxentina ou Brasil, pero non aos europeos. Unicamente no marco da recente reforma constitucional italiana e no contexto dun proceso federalizante que, polo momento, é máis retórico que real, preveuse unha solución desta natureza para a cidade de Roma (Barrera, 2002). De calquera maneira, presenta o problema de que, case sempre, a conurbación funcional desborda amplamente os límites do distrito federal, deseñados nun momento histórico moito menos dinámico.

2. A área metropolitana como rexión institucional

Un segundo grupo de solucións institucionais maniféstase nos estados unitarios parcial ou totalmente descentralizados administrativamente ou tamén nos estados parcial ou totalmente descentralizados politicamente: a institucionalización da área metropolitana mediante a creación dunha rexión administrativa ou política.

a) Como rexión administrativa

Esta solución atopáremola en países unitarios que experimentaron procesos de descentralización territorial xeneralizados ou parciais. Con todo, ata agora só se produciu para atender a situación de metrópole no caso de ter a capital do estado como cidade central. Exemplos desta situación son París e Londres.

No caso de París, Île-de-France é unha das 22 rexións administrativas en que se divide a Francia europea. Cos seus máis de once millóns de habitantes, vén a coincidir, *grasso modo*, coa área metropolitana funcional de París, que a desborda lixeiramente polas rexións de Picardía e Centro (Jouve e Lefèvre, 2002).

No caso de Londres, o *New Labour* abordou a creación da *Greater London Authority* (GLA) no ano 2000, como herdeira do antigo *Greater London Council* (GLC) -creado en 1965 en substitución do *London County Council* (establecido á súa vez en 1899) e suprimido polo Parlamento en 1986, baixo as maiorías conservadoras nos mandatos de Margaret Thatcher-, agrupando novamente nunha entidade territorial común os 33 *boroughs* londinenses: 14 pertencentes ao *Inner London*, incluída a City, e 19 ao *Outer London*. En propiedade, o GLA debe entenderse como unha rexión administrativa metropolitana.

b) Como rexión política

Nalgunha ocasión, o mesogoberno que institucionaliza unha área metropolitana funcional adopta a forma de rexión política, dotada dun estatuto de autonomía e incluso de competencias lexislativas nunha serie de materias. Este é, claramente, o caso da Comunidade de Madrid, en España.

3. A creación dun novo nivel local supramunicipal metropolitano (pluri ou monofuncional) polos niveis superiores de goberno

Unha solución frecuente desde unha perspectiva comparada é a da creación dun novo nivel local metropolitano, por riba do municipal, que agrupe todos os municipios da área metropolitana funcional. Experiencias ou ensaios deste tipo producíronse en Europa no Reino Unido, Francia, Italia, Países Baixos, España, Portugal e Alemaña. Destacaremos como exemplo exitoso o de Francia, e como caso de fracaso, polo momento, o italiano.

No tocante a Francia, a nova política da intermunicipalidade, inaugurada con diversas leis de 1999, estableceu tres tipos de comunidades de municipios. Entre elas, aquí interéstanos a “comunidade urbana”, que son organismos públicos de cooperación intermunicipal. Agrupan municipios que suman máis de 500.000 habitantes que se asocian para elaborar e conducir xuntos un proxecto común de desenvolvemento urbano e de ordenación do seu territorio, de acordo coa Lei sobre o reforzamiento e simplificación da cooperación intermunicipal ou Lei Chevènement de 1999 (Lefèvre, 2002b).

Estas comunidades urbanas teñen competencias en materia de desenvolvemento económico, ordenación do territorio, equilibrio social do hábitat, política da cidade, xestión de servizos de interese colectivo -saneamento e auga, cemiterios, matadoiros, servizos contra incendios-, desenvolvemento social e cultural, protección e mellora do medio natural e política da calidade de vida. Os seus máximos órganos de goberno son un consello, elixido polos consellos dos municipios integrados, que escolle entre os seus membros o presidente da comunidade urbana. Porén, hai consenso en que, a partir de 2007, os órganos das estruturas intermunicipais sexan elixidos directamente para reforzar a súa lexitimidade.

No caso de Italia, a Lei 142 de 1990 introduciu a institución da *città metropolitana*. Trátase dun novo nivel de goberno da aglomeración urbana que debía substituír os municipios e a provincia preexistentes nas nove principais cidades italianas asumindo as súas competencias ordinarias. Así, a nova estrutura de goberno local nestas áreas estaría constituída pola *città metropolitana* dividida en municipios metropolitanos. *Grosso modo*, a primeira viría a substituír a provincia -aínda que os seus límites non teñen por que coincidir exactamente cos da provincia da cidade central, senón que deben buscar os da área metropolitana funcional- mentres que os segundos farían o propio cos antigos municipios, incluso a cidade central, que se dividiría en varios municipios metropolitanos.

No entanto, esta lei non chegou a aplicárselle a ningunha das grandes cidades italianas para as que se preveu: Roma, Milán, Turín, Xénova, Boloña, Bari, Florencia, Nápoles... Intentouse soamente, de forma infrutuosa, en Boloña e en Roma. Non é alleo a isto o feito de que se lles encomendase ás rexións a súa posta en práctica, o que constitúe unha garantía case absoluta, como demostra a experiencia comparada, de que non haberá impulso a una institución que se percibe sempre como unha poderosa competidora territorial.

Pola súa banda, España presenta exemplos de áreas metropolitanas como novo ente supramunicipal de tipo monofuncional ou plurifuncional. Habémonos referir a elas con máis detalle na presentación da Mesa 5 desta conferencia.

4. A creación de institucións e organismos (pluri ou monofuncionais) polo Estado ou outros niveis superiores de poder territorial para a xestión das áreas

O feito metropolitano constitúe unha realidade urbana, económica e social á que lle hai que dar necesariamente unha resposta, polo menos nalgunhas políticas estratéxicas, aínda que non exista a vontade política de crear entidades locais metropolitanas dotadas de autonomía e de competencias máis ou menos relevantes. De aí que a “estatalización do fenómeno metropolitano” sexa unha realidade, total ou parcial, coñecida en diversos países, ben en períodos non democráticos (como é o caso da España franquista), ben incluso en democracias clásicas pero fortemente centralistas (como os casos de Francia e mais do Reino Unido). Este intervencionismo estatal foi particularmente destacado nalgunhas grandes capitais europeas macrocéfalas en relación co seu propio país: París, Londres e, en menor medida, Madrid.

España achega algúns exemplos históricos claros de estatalización do fenómeno metropolitano. Moito antes da consolidación da sociedade postindustrial, a relevancia dos problemas que afectaban as grandes cidades españolas determinou, para satisfacer as evidentes necesidades existentes, a promulgación dunha serie de disposicións que atendían as necesidades de determinados servizos. Deste xeito, en materia de augas, o Estado creara xa a mediados do século XIX o organismo denominado Canal de Isabel II para garantir o fornecemento de auga á capital. Aínda existe como organismo autónomo da Comunidade de Madrid, á que foi traspasado. Na mesma liña, España estableceu moi posteriormente, en 1955, un organismo análogo para Barcelona, tamén dependente da Administración do Estado. En materia de transportes, aprobáronse plans para Madrid en 1956 e para Barcelona en 1957 (Rodríguez Álvarez, 2002a).

En Francia, a presenza do Estado en París -e en menor medida na súa rexión, Île-de-France- foi paradigmática. De feito, durante moito tempo, a clara preponderancia de París e da rexión parisiense asociouse xustamente á centralización, primeiro monárquica e despois republicana, que caracterizou a Francia (Marcou, 2002). Incluso hoxe, nun período en que os procesos de descentralización xa avanzaron notablemente en Francia, a presenza do Estado segue sendo moi importante en París e na rexión de Île-de-France. Hai que lembrar que, ata o ano 1975, París carecía dun alcalde propio. Ata daquela era unha autoridade estatal, o prefecto de París, o órgano executivo da cidade, que reunía a dupla natureza de municipio e de departamento desde 1964. Nesta data, separouse a cidade do antigo departamento do Sena -o seu prefecto “governaba” tamén a urbe-, igual que a súa conurbación inmediata, que se dividiu en tres departamentos: Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis e Hauts-de-Seine.

Por outra parte, a intervención estatal é moi forte na cidade e na rexión. Baseouse en grandes operacións estruturantes, que van desde a creación, en primeiro lugar, dunha coroa de cidades novas -nas que as funcións operativas de ordenación do territorio foron asumidas por organismos públicos estatais-, ata o reequilibrio posterior da aglomeración parisiense cara ao leste e cara ao norte coa creación, por exemplo, nesta última zona, no ano 2002, do Organismo Público de Ordenación da Chaira de Francia, que inclúe uns 30 municipios en dous departamentos. Desde unha perspectiva sectorial, o Estado pode incidir fortemente na política da vivenda a través dos Programas Locais do Hábitat (PLH) e dos Plans de Desprazamentos Urbanos (PDU). Estes instrumentos non son exclusivos de Île-de-France aínda que, no caso desta rexión, o PDU é aprobado polo Consorcio de Transportes de Île-de-France, onde o Estado xoga un papel preponderante ao controlar os actores principais: a SNCF (Sociedade Nacional de Ferrocarrís de Francia) e a RATP (Organismo Autónomo de Transportes Parisienses).

5. A creación de mecanismos asociativos voluntarios polos municipios integrantes da área metropolitana funcional e outros actores públicos

Referímonos aquí exclusivamente aos supostos en que os municipios da área metropolitana funcional, de maneira voluntaria, se asocian de acordo coas fórmulas xerais de asociación con fins prestacionais públicos previstas na lexislación sobre o réxime local de cada país.

No caso español, existe un caso de mancomunidade plurifuncional de municipios con clara vontade metropolitana: a Mancomunidade de Municipios da Área Metropolitana de Barcelona. Foi creada no ano 1988 por uns trinta municipios, encabezados polo de Barcelona, como resposta á supresión da Entidade Metropolitana de Barcelona en 1987. Supón unha resposta necesariamente limitada, pois os estatutos desta mancomunidade non podían incluír entre os seus fins as importantes funcións das dúas áreas metropolitanas sectoriais creadas pola devandita lexislación catalá de 1987, aínda que inclúen algunhas competencias de relativa relevancia: certas funcións urbanísticas, promoción económica, mercados...

6. A absorción dos municipios da área metropolitana pola cidade central

Nalgunhas ocasións, tense acudido á absorción pura e simple dos municipios da conurbación por parte da cidade central mediante unha fusión imposta polo centro ou de forma voluntaria.

En España, esta política practicouse en Madrid no período 1948-1954, no que foron anexionados 13 municipios veciños, de maneira que a superficie da cidade pasou de 68 km² a 607 km². A maior parte destes municipios (Aravaca, Canillas, Canillejas, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Barajas, Vallecas, Villaverde, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín de la Rosa e Tetuán) son na actualidade algúns dos 21 distritos da capital. A fusión xustificábase porque eses municipios eran pequenos núcleos rurais cun crecemento urbanístico debido pura e exclusivamente á expansión da cidade capital, que desbordaba o seu daquela exíguo territorio.

7. A xestión de funcións metropolitanas por entidades locais preexistentes de nivel superior ao municipio

Nalgúns casos, as funcións de alcance metropolitano son xestionadas total ou parcialmente pola entidade local preexistente inmediatamente superior ao municipio. Así acontece, por exemplo, no caso do Condado de Estocolmo. A lei sueca de entidades locais de 1971 preveu para el unha regulación especial no tocante ás súas competencias que, a diferenza dos demais condados, lle permite actuar nalgunhas materias que normalmente son da competencia municipal co fin de garantir, se resulta necesario e non hai outros medios para facelo, a cooperación e a coordinación: ordenación do territorio, transportes, subministración e depuración da auga (Consello de Europa, 1996).

8. Os mecanismos non formais de gobernanza metropolitana: a planificación estratéxica sen marco metropolitano institucional

Finalmente, tamén é posible desenvolver mecanismos de gobernanza metropolitana sen un marco metropolitano funcional ou á marxe deste. En España, hai moi interesantes exemplos de plans estratéxicos metropolitanos que constitúen recoñecidas manifestacións de boas prácticas neste sentido. Bilbao e Barcelona son, para estes efectos, os dous grandes paradigmas de planificación estratéxica de dimensión metropolitana en España.

Bibliografía

- BAGNASCO e LE GALÈS (dirs.) (1997), *Villes en Europe*, La Découverte, Paris. Versión inglesa (2000): *Cities in contemporary Europe*, Cambridge University Press, New York
- BARRERA, Pietro (2002), "El sistema constitucional de Roma, capital de Italia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. (dirs.) (2000), *La richesse des régions*, PUF, Paris
- BRENNER, N. (1998), "Global cities, "global states": global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe", en *Review of International Political Economy*, nº 5 (1), pp. 1-37
- COLE, Alistair (2003), "Un laboratoire de richesses: administration territoriale, gouvernance régionale et adaptation locale en Grande-Bretagne", en *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, Paris
- COLOMÉ, Gabriel e TOMÁS FORNES, Mariona (2002), "La gobernabilidad metropolitana: el caso de Barcelona", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- CONSELLO DE EUROPA (1993), *Les grandes villes et leur périphérie: coopération et gestion coordonnée*, serie "Communes et régions d'Europe", nº 51, Strasbourg
- CONSELLO DE EUROPA (1996), *Le statut des grandes villes et leur périphérie*, serie "Communes et régions d'Europe", nº 59, Strasbourg
- D'ALBERGO, Ernesto (2002a), "La innovación asimétrica: gobierno metropolitano y gobernanza en Italia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- D'ALBERGO, Ernesto (2002b), "Le gouvernement métropolitain à la poubelle: acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome", en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris
- DAVEZIES, L. (2000), "L'hétérogénéité locale des enjeux du développement local", en *Annales de la Recherche Urbaine*, nº 86, pp. 6-17
- DI CIOMMO, Florida (2002), "Milan: ville-centre contre métropole?", en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris
- FONT, Javier (2002), "Desarrollo estratégico, actores y capital social en Bilbao", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- HALL, J. (1995), "The new parterre of partnerships in London", comunicación presentada na Conferencia do ESRC *The deregulated city: London in a international perspective*, Reading
- JOUVE, Bernard (2002), "Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- JOUVE, Bernard e LEFÈVRE, Christian (2002), "Le nouvel âge d'or des villes européennes?", en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris
- KLEINMAN, Mark (2002), "Une 'troisième voie' dans la gouvernance métropolitaine? Le Grand Londres", en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris
- LAGASSE, Nicolas (2003), "L'intercommunalité en Belgique. L'expérience particulière des intercommunales en Région wallonne", en *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, Paris
- LATENDRESSE, Anne (2002), "Reformas institucionales en Canadá: ¿hacia una gobernanza urbana de geometría variable?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- LEFÈVRE, Christian (2002a), "Políticas urbanas y gobernabilidad de las ciudades: el 'modelo francés'", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- LEFÈVRE, Christian (2002b), "La région Île-de-France, une métropole ingouvernable?", en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris

- LE GALÈS, Patrick (1998), "Regulation and governance in European cities", en *International Journal of Urban and Regional Research*, nº 22 (3), pp. 482-506
- LLISET BORREL, Francesc (1975), "Naturaleza jurídica de la Entidad metropolitana de Barcelona", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 42, Madrid
- MARCOU, Gérard (2002), "Paris e Île-de-France: organización metropolitana y cambios institucionales", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- NEWMAN, P. e THORNLEY, A. (1997), "Fragmentation and centralisation in the governance of London: influencing the urban policy and planning agenda", en *Urban Studies*, nº 34, pp. 967-988
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2002), "Breve referencia a la política de grandes ciudades y áreas metropolitanas en Portugal", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- PIÑAR MAÑAS, José Luis (1983), "Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid", en *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana* (Eduardo GARCÍA ENTERRÍA, ed.), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002a), "La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas o el temor a la diversidad", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002, monográfico, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, coord.), INAP, Madrid
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002b), "Madrid: le pilotage politique par la région", en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris
- SCOTT, A. (dir.) (2001), *Global-City Regions*, Oxford University Press, Oxford
- SKELCHER, C. e STEWART, J. (1993), *The appointed government of London*, informe para a *Association of London Authorities* (ALA), London
- STORPER, M. (1997), *The regional world: territorial development in a global economy*, Guilford Press, New York
- TERHORST, Pieter (2002), "Continuités et changements des régimes urbains", en *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris
- THORNLEY, A. (1998), "Institutional change and London's urban policy agenda", en *Annals of Regional Science*, nº 32, pp. 163-183
- TRAVERS, T. e JONES, G. (1997), *The New Government of London*, Joseph Rowntree Foundation, York

Relatorio de Soo-Jin Kim, administradora da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE: "Gobernanza para uns mellores servizos públicos locais en cidades de tamaño medio"

Introdución

A mellora da prestación e a xestión dos servizos públicos é unha tarefa recorrente para os gobernos locais, independentemente do seu tamaño: igual ca as cidades grandes e pequenas, as cidades de tamaño medio teñen que crear modos rendibles de forecer servizos públicos axeitados aos seus cidadáns. En comparación coas áreas urbanas moi grandes de máis dun millón ou dous de habitantes - chamadas polo común 'rexións metropolitanas'-, as cidades de tamaño medio teñen certas vantaxes de partida: por exemplo, por mor do seu tamaño relativamente modesto, é probable que aínda poidan evitar algúns problemas de tráfico; por outra banda, teñen problemas específicos: por exemplo, pode ser que teñan malos servizos públicos referentes a mobilidade e accesibilidade, posto que con frecuencia non teñen infraestruturas importantes de transporte, como aeroportos e autoestradas. En comparación coas rexións metropolitanas grandes, as cidades de tamaño medio enfróntanse a retos tanto similares como específicos á hora de prestar servizos públicos eficientes.

O aumento do tamaño municipal por medio da fusión

Xeralmente propóñense varias estratexias para aumentar a eficacia dos servizos públicos; entre elas está o aumento do tamaño da área onde se prestan eses servizos. A teoría económica do denominado 'tamaño óptimo' suxire que o custo *per capita* de proporcionar un determinado nivel de servizos públicos traza unha curva en forma de U, de maneira que o custo de proporcionar o servizo decrece cando o tamaño da poboación atinxe un nivel 'óptimo', e aumenta de novo alén dese nivel debido ao efecto de conxestión.

Baseándose nesta teoría, a fusión de cidades até atinxir o 'tamaño óptimo' podería parecer o mellor mecanismo de gobernanza. Moitos países da OCDE xa levaron á práctica a fusión de concellos: a antiga Alemaña occidental reduciu o número de concellos de 240.386 a 8.501 entre os anos 1865 e 1975; o Reino Unido reduciu 1.549 distritos a 454 municipios en 1972; o número de 'comunas' de Bélxica pasou de 2.539 a 589 (en dúas fases, 1970 e 1977; este proceso vaise levar máis alá na rexión de Valonia); Suecia reduciu o número de 2.500 a 279 en 1952 e 1973. Italia ten só 8.104 municipios, España 8.089, Grecia 133 e Portugal 308. Xapón adoptou unha política activa de fusión de municipios, que caeron en número duns 10.000 en 1945 a 3.472 en 1961. Dinamarca está a levar á práctica unha nova política de fusión encamiñada a reducir os seus 271 concellos a uns 100 para o ano 2007. Polo xeral, estas políticas lévaas a cabo o goberno central, con consentimento maior ou menor dos gobernos locais.

Os límites da fusión de municipios

Con todo, as fusións de municipios enfróntanse a varias limitacións. Por citar brevemente dúas delas:

- *É difícil definir o tamaño óptimo.* Non hai acordo sobre cal é o tamaño óptimo ou como determinalo, senón que hai múltiples territorios funcionais segundo a natureza do servizo público e as características socioeconómicas do país: por exemplo, os investigadores consideran que en Xapón o tamaño óptimo sería de 120.000 habitantes (o que implicaría que o 80% dos concellos de Xapón está infrapoboado e non proporciona servizos públicos eficientes), mentres que en Dinamarca sería duns 20.000.
- *Un tamaño maior podería traer máis custos.* Aumentando o tamaño da xursidición, as fusións poderían xerar problemas de tráfico, custos administrativos, o custo de construír novas competencias locais para xestionar a nova área maior, custos democráticos indirectos se os cidadáns non son consultados nin representados na nova área fusionada, etc.

Na práctica, varios países da OCDE atoparon obstáculos serios para levar á práctica ou manter as fusións municipais: nos Países Baixos, as fusións municipais leváranse á práctica no pasado, pero os intentos máis recentes de fusionar cidades pequenas e medianas coas cidades grandes de Amsterdam e Rotterdam fracasaron durante a década dos noventa debido á forte resistencia da poboación local. En Canadá, as fusións municipais saíron adiante, mais antes de que pasasen dous anos fíxose un referendo en Montreal, en xuño de 2004, e quince antigos concellos votaron a favor da disgregación.

Competencia fiscal e avaliación cidadá dos servizos públicos locais

Unha opción alternativa é simplemente deixar que os cidadáns avalíen a súa cidade de residencia 'votando cos pés', seguindo a hipótese da 'competencia fiscal'. Nese caso, é importante asegurarse de que os cidadáns teñen acceso a información axeitada para tomar unha decisión; para axudar aos cidadáns na súa escolla, algunhas cidades teñen criterios moi abertos e transparentes para avaliar a calidade dos servizos públicos. Por exemplo, en Canadá, o goberno provincial de Ontario lanzou un 'programa de medición do rendimento municipal' en 2000. Como consecuencia, os municipios teñen que informar anualmente de cincuenta e catro medidas de eficiencia en doce áreas de servizos (bombeiros, policía, estradas, tráfico, auga, lixo, planificación espacial, bibliotecas, parques e lecer, etc.). Após cinco anos, parece que este programa foi bastante útil para informar mellor os contribuíntes e estimular o aumento da produtividade. Os resultados da avaliación cólganse en internet, envíanse ás casas co recibo da auga ou os impresos fiscais, e publicanse nos xornais locais. Os medios locais adoitan comparar os resultados da súa cidade coas cidades de tamaño similar na mesma área, e invitan os líderes municipais a comentar os resultados ou a propoñer medidas para mellorar: esta práctica ten o mérito de aplicar unha presión positiva ás cidades para aforrar custos e entrar en cooperación práctica con outras cidades.

Acordos cooperativos voluntarios

Algúns países nunca adoptaron a fusión municipal malia ter unha estrutura municipal tradicionalmente moi fragmentada: no canto de fomentar as fusións, desenvolveron diversos arranxos de cooperación intermunicipal. Un exemplo interesante é Francia: ten máis de 36.000 concellos (*communes*), pero en xeral a poboación local resistese á perspectiva dunha fusión e está moi vencellada á súa identidade local. Desde a década dos noventa agromou un gran número de 'comunidades' intermuni-

país, e agora máis ou menos o 75% da poboación francesa vive en concellos que están involucrados dalgunha maneira na colaboración intermunicipal (véxanse o cadro e o mapa).

O exemplo de Francia: o 75% da poboación participa da colaboración intermunicipal

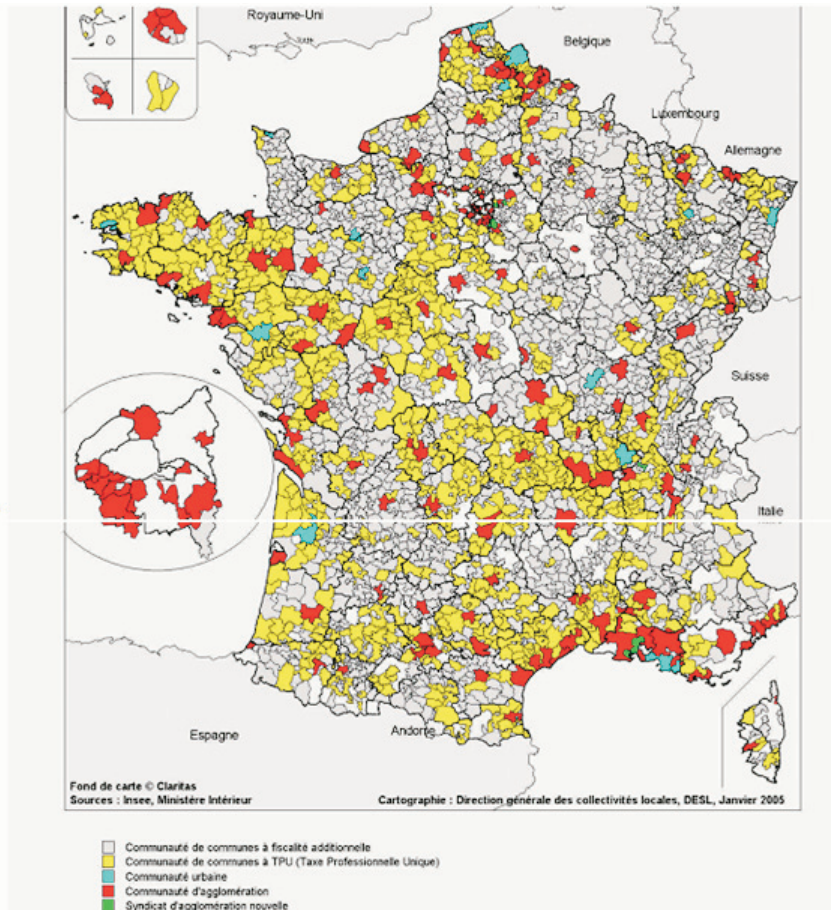
En Francia, un ou máis municipios teñen a posibilidade de crear conxuntamente “unha entidade pública para a colaboración intermunicipal” (*établissement public de coopération intercommunale ou EPCI*). A colaboración intermunicipal decídese voluntariamente (aínda que a EPCI só se recoñece legalmente despois de que o prefecto -representante legal do goberno central- asine o decreto que a crea). A EPCI difire dos gobernos subnacionais (*commune, département e région*) e non substitúe os concellos integrantes, con independencia da súa integración institucional e fiscal. As principais diferenzas entre a EPCI e os gobernos subnacionais son: i) o principio de *especialización* (mentres que os concellos teñen responsabilidades xerais, as EPCI teñen poderes limitados, especializados e, en principio, exclusivos¹); ii) representación indirecta (as EPCI son xestionadas por representantes dos concellos participantes).

Desde a lei do doce de xullo de 1999 hai tres tipos de estruturas de colaboración intermunicipal cos seus propios poderes fiscais:

- **Communautés de communes** ('comunidades de concellos', para concellos rurais pequenos): para elas non hai unha repartición estrita de responsabilidades.
 - **Communautés d'agglomération** ('comunidades de aglomeración', que deben abranger como mínimo a 50.000 persoas centradas nun concello de como mínimo 15.000 habitantes): teñen que impor un só imposto sobre as empresas na súa xurisdición. As comunidades de aglomeración deben cumprir catro áreas de responsabilidade: desenvolvemento económico, planificación dos transportes (*schéma directeur des transports*), política local de vivenda e políticas urbanas.
 - **Communautés urbaines** ('comunidades urbanas', que deben comprender como mínimo a 500.000 persoas centradas nun concello de como mínimo 50.000 habitantes). As comunidades urbanas teñen seis áreas de responsabilidade transferidas polos concellos integrantes: economía, desenvolvemento social e cultural, vivenda social, servizos de interese público (auga, cemiterios...), políticas urbanas, transporte urbano e protección medioambiental.
-

¹ En principio, en 1999, supúñase que só se transferirían responsabilidades 'exclusivas' dos concellos integrantes á estrutura intermunicipal; en 2004, unha segunda lei suavizou este principio. Dentro de calquera responsabilidade delegada cómpre distinguir o que atinxe á comunidade do que fica en mans do concello, segundo a noción de 'interese colectivo'; o que é máis, agora pódense traspasar responsabilidades desde a estrutura intermunicipal a determinados concellos integrantes que se especialicen en determinados servizos.

Corpos de colaboración intermunicipal (EPCI) en Francia con poderes fiscais, a 1 de xaneiro de 2005



Fonte: Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, citado en OECD Territorial Review of France (2006)

En moitos países da OCDE, hai formas aínda máis lixeiras de cooperación para permitir que os municipios fornezan un ou máis servizos públicos. Por exemplo: en Italia, os municipios poden levar a cabo conxuntamente tarefas e servizos asinando unha convención voluntaria (*convenzione*) sobre obxectivos comúns, mecanismos de financiación e métodos de colaboración. Na provincia de Milán, dezasete municipios da área de Vimercate (Agrate Brianza, Aicurzio, Bellusco, Bernareggio, Brugherio, Busnago, Bussero, Caponago, Carugate, Cavenago Brianza, Cornate d'Adda, Mezzago, Pessano con Bornago, Ronco Briantino, Subiate, Villasant e Vimercate) asinaron unha convención para promover medidas colectivas para o desenvolvemento sustentable local. Os concellos italianos poden tamén instituír un consorcio (*consorzio*) para compartir a xestión de actividades específicas. Por exemplo, o Consorcio para a Reindustrialización da Área de Arese (CRAA), no norte de Milán, creouse en 1996 coa participación de cinco municipios (Bollate, Garbagnate Milanese, Rho, Arese e Lainate), a provincia de Milán, a cámara de comercio, institucións financeiras rexionais (Finlombarda SpA, SVI Lombardia SpA) e a Fiat Auto SpA; o Consorcio promove e coordina o redesevolvemento da antiga área industrial de Alfa Romeo.

Estes tipos de colaboración intermunicipal presentan vantaxes significativas. Entre outros méritos, adoitan ser:

- politicamente, máis doados de levar á práctica e máis flexibles, dado que se deciden nunha base voluntaria de abaixo a arriba, de maneira que os concellos poden decidir de acordo coas súas necesidades.
- fiscalmente atractivos, pois ofrecen a posibilidade de compartir recursos e custos.

Cara á planificación estratéxica e os corpos coordinadores nas cidades de tamaño medio?

Algunhas estruturas cooperativas intermunicipais poden decidir integrar funcións máis amplas ca os servizos públicos. Xa existen varios exemplos de planificación estratéxica e corpos coordinadores en rexións metropolitanas moi grandes, de máis dun millón ou dous de habitantes, como a Comunidade Metropolitana de Montreal, creada en 2000 coa participación de 63 municipios, incluíndo as tres cidades grandes de Montreal, Laval e Longueuil, e sesenta cidades pequenas dos arredores, cun total de 3,4 millóns de habitantes. Hai outros exemplos de foros moi informais para o diálogo a escala metropolitana en países da OCDE, como por exemplo a rexión de Randstad nos Países Baixos, coa área de Amsterdam, Rotterdam, A Haia e Utrecht, ou o Consello para a Rexión de Estocolmo-Mälär en Suecia.

Mesmo cidades máis pequenas poden comezar cunha forma voluntaria, sectorial e limitada de cooperación intermunicipal, e traballar cara a un foro de diálogo similar: por exemplo, en Francia, a cidade de Lille (unha cidade duns 170.000 habitantes no norte do país) e oitenta e catro cidades pequenas e medianas dos arredores estableceron voluntariamente unha *communauté urbaine* denominada 'Lille Métropole'. Lille Métropole dedicouse especialmente a desenvolver unha imaxe común para a área metropolitana, que comprende en total a pouco máis dun millón de habitantes: en 2004 promoveuse con éxito como 'Lille, capital europea da cultura', agrupando os seus actuates locais nun gran proxecto común, e usando esta imaxe na competición con outras cidades de Europa.

Xaora Galicia ten os seus propios retos de gobernanza: pode ser que só precise mellorar a coordinación de certos servizos públicos locais básicos por medio de formas flexibles de cooperación sectorial e limitada; pero a experiencia diversa doutras cidades de tamaño medio en países da OCDE podería inspirar interese en mecanismos de cooperación maiores, partindo dos activos xa existentes da rexión (incluíndo vantaxes específicas en Santiago de Compostela, Vigo ou A Coruña), para así reforzar a competitividade de Galicia ante outras cidades e rexións europeas.

Referencias

OCDE (2005), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*. París: OCDE

OCDE (2006), *OECD Territorial Review of France*. París: OCDE

Relatorio de Fernanda Paula Oliveira, profesora da Universidade de Coimbra

1. Consideracións introdutorias

As realidades metropolitanas actuais -denominadas por algúns *ciudades-rexión* ou *ciudades metropolitanas*- integran novas formas de espacialidade que poden tornar -e tornan case sempre- obsoletos os instrumentos que eran adecuados para responder aos problemas colocados a partir da realidade típica das cidades tradicionais.

Efectivamente, a consolidación de sistemas territoriais integrados, pero fisicamente discontinuos, internamente policéntricos e estruturados por redes de natureza reticular¹, pon en causa a eficiencia de solucións de regulación e gobernanza exclusivamente fundadas nunha visión centralista, estatizante e xeograficamente ríxida das realidades metropolitanas; noutras palabras, daquelas respostas baseadas nunha concepción deseñada a partir da organización espacial *centro-periferia* característica dunha cidade máis tradicional e extensivamente suburbanizada.

Pero non é só na súa caracterización interna onde se detectan diferenzas, xa que tamén se denotan especificidades no que concerne á súa abertura ao exterior. Así, a liberalización das fronteiras e a deregulación dos mercados aumentaron a competencia internacional entre aglomeracións urbanas de diferentes países colocándolle novas esixencias e desafíos ás grandes aglomeracións metropolitanas o que, xuntamente coa complexidade que as marca (e que reborda, en regra, os límites xeográficos das divisións administrativas), esixe o desenvolvemento de novas formas de xestión, de regulación e de gobernanza.

A necesidade dunha mellor administración das grandes aglomeracións urbanas levou á creación de autoridades metropolitanas administrativas cunha estrutura e lóxica de funcionamento propias que, con todo, teñen que ser cuestionadas (avaliadas e repensadas) de cara ás novas realidades ás que estas teñen que dar resposta. Fundamental é tamén a identificación dos *intereses* (e, en consecuencia, dos *servizos*) que deben ser reservados para este nivel institucional. Resulta indispensable, por conseguinte, ponderar os procesos de toma de decisión que se consideran máis apropiados para a prosecución eficaz daqueles intereses e para unha xestión adecuada dos problemas que se lles poñen ás grandes metrópolis.

¹ A suburbanización das cidades modernas, facilitada pola expansión do transporte público de masas e do transporte individual, provocou a disociación espacial entre o espazo de residencia e de traballo, disociación que se vén a acentuar coa creación de novas centralidades externas. O cotián dos residentes da metrópole pasou a organizarse arredor de múltiples polos que se atopan espacialmente separados. A disociación espacial foi acentuada pola creación dunha nova xeografía virtual promovida polas novas tecnoloxías de información. Cfr. João FERRÃO, *As regiões metropolitanas como comunidades imaginadas: da experiência quotidiana à acción estratégica*.

Intereses diferenciados, distintos niveis de servizos (por sectores) e diferentes actores involucrados (públicos e privados) xustifican a cuestión que se atopa subxacente á presente mesa redonda: *Que gobernanza para as cidades-rexión e para as cidades medias con vocación metropolitana?* Efectivamente, como afirma João Serrão, estas entidades:

Presupoñen formas de gobernanza e de regulación que dificilmente se esgotan nunha resposta política global, estable e cunha delimitación xeográfica rixida desde o punto de vista do territorio de intervención. As prácticas institucionais metropolitanas deben acoller os múltiples protagonistas, cruzar o tempo das solucións institucionais estables co tempo máis curto das parcerías por proxecto, conciliar intervencións centralizadas con accións ascendentes (“de abaixo a arriba”). A riqueza e a complexidade das realidades metropolitanas terán, necesariamente, que reflectirse nas prácticas institucionais desenvolvidas co propósito de darlle sentido á comunidade metropolitana imaxinada².

2. Novas formas de relación interinstitucional: repercusións organizativas e de decisións

2.1. Coordinación organizativa

A existencia nos grandes aglomerados metropolitanos de múltiples actores involucrados e a complexidade organizativa (de distintos servizos responsables pola xestión de diferentes intereses sectoriais e da diferenciada natureza territorial con repercusión no espazo metropolitano) determinan a necesidade de establecemento de formas eficientes de *cooperación vertical e horizontal* para evitar sobrepósicións, reducir eventuais conflitos e definir prioridades.

A articulación das accións promovidas nos diferentes niveis pola Administración pública, a definición e articulación dos instrumentos de xestión territorial aplicables nunha determinada área e a súa implementación e avaliación no respecto dos distintos intereses públicos, funcionan, deste xeito, como relevantes principios para unha adecuada e eficaz gobernanza de tales territorios. En termos organizativos, a forma de superar as barreiras institucionais parece pasar polo abandono da xestión centralizada e xerarquizada e pola adopción dun novo estilo organizativo descentralizado fundado en órganos híbridos e novas formas de organización en rede.

A necesidade de incentivar procedementos e mecanismos que fomenten e permitan aquela coordinación e que funcionan, moitas veces, como auténticos mecanismos de simplificación administrativa, tórnase así nunha esixencia que ten que ser satisfeita para evitar e contrariar a tendencia dunha competencia devastadora entre colectividades e servizos públicos, que pode colocar en perigo o éxito de calquera política territorial para os espazos metropolitanos.

A coordinación dos diversos servizos das cidades-rexión ou con vocación metropolitana pode ser acadada a través do establecemento de *fórmulas conxuntas ou mixtas de decisión* (técnicas de coordinación interadministrativa), particularmente mediante o establecemento de procedementos conxuntos (por exemplo, pola consagración legal do deber de participación dos distintos servizos nos proce-

² João FERRÃO, *As regiões metropolitanas como comunidades imaginadas: da experiência quotidiana à ação estratégica*. A evolución verificada nas novas realidades urbanas, desde logo, as mudanzas técnicas espaciais, sociais e económicas que non respectan os límites administrativos, o feito de que os territorios (as novas realidades territoriais) non respectasen eles mesmos aqueles límites, así como as consecuentes mudanzas nas interaccións dos diferentes niveis de servizos implica cuestionar as novas formas de goberno e de regulación adecuadas para estas novas realidades.

dementos de toma de decisión dos restantes), obxectivo que pode ser obtido coa creación para o efecto de organismos *ad hoc*.

Unha das formas posibles de acadar este obxectivo é por medio da técnica italiana da *conferencia de servizos*, que consiste na reunión dos diversos servizos con intereses nunha determinada área territorial (que ben pode ser a área metropolitana) para promover, polo contacto directo, o diálogo e o intercambio de puntos de vista para unha decisión final consensuada. Esta é utilizada, sobre todo, nos procedementos complexos, tanto para os efectos de instrución -*conferencia instrutiva* (exame contextual dos intereses comprometidos)-, coma para efectos de toma de decisión -*a conferencia decisoria*-.

A conferencia, en ambos os casos, substitúe as restantes decisións administrativas indispensables para a efectividade da pretensión en causa, as cales, sen ela, terían que ser practicadas parcial e paralelamente. A conferencia ten, así, a función de intentar harmonizar posicións, preventivamente, partindo da suposición de que é posible, pola discusión de ideas, chegar a un consenso sobre o contido da decisión, especialmente, a través de concesións recíprocas entre os participantes. Esta ten como efecto a contracción das fases do procedemento (instrutiva, predecisoria ou constitutiva) ou, incluso, de procedementos distintos (nas hipóteses de conferencia interprocedemental), pero que teñan por obxectivo o mesmo resultado material. Na conferencia decisoria agrégase para aquel efecto o da substitución dos actos que serían necesarios para o perfeccionamiento da decisión administrativa final, razón pola cal, ademais dos efectos procedementais, produce tamén efectos de organización e de materiais, tutelando dunha forma máis ampla as expectativas dos seus destinatarios que, deste xeito, quedan fronte a un único acto de natureza vinculativa relativo á súa pretensión.

Neste dominio destaca, a título de exemplo, a experiencia alemá da *xestión da organización*, a través da cal se procura solucionar os problemas de coordinación mediante a institucionalización do traballo de grupo (traballo en rede), intra ou interministerial, técnica que, cualificada polos autores como unha forma de autocoordinación horizontal³, presenta semellanzas coa conferencia de servizos.

En segundo lugar, menciónase a técnica da *concentración de procedementos*, aplicable naquelas situacións en que, para a obtención do mesmo resultado material, son necesarios varios actos administrativos provenientes de distintas autoridades administrativas suxeitas a diferentes procedementos. A concentración determina que se pase de varios a un só procedemento coa emanación dun único acto que substitúe todos os restantes ou a aqueles que a lei determine. Esta solución leva ata o extremo o coñecido principio do “portelo único”. A técnica en causa ten efectos sobre a repartición de competencias entre os órganos e servizos administrativos e sobre a tipicidade dos actos administrativos, na medida en que o acto final terá un contido e un obxecto máis amplo do que normalmente tería.

Para certos autores, a concentración elimina a necesidade de coordinación ao reconducir as competencias a unha única entidade. Por iso prefiren gardar o termo coordinación, no ámbito dos procedementos conxuntos, para as hipóteses da conferencia de servizos. Non obstante, o procedemento concentrado sérvelles, precisamente, aos obxectivos da coordinación, institucionalizando, preventivamente, unha forma de actuación administrativa que reduza a dispersión e lle imprima unidade e coherencia funcional.

En terceiro lugar, tomada de igual xeito da experiencia alemá, a realización de “pre-procedementos informais” como forma de redución de complexidade e aumento de eficiencia nos procedementos decisorios complexos. Créanse, deste xeito, fases de carácter negocial que poden circunscribirse ás

³ TREIBER, Hubert, *Von der Programm (entwicklungs)-Forschung zur Netzwerkanalyse. Ein Literaturbericht*, in: HOFFMANN-RIEM, SCHMIDT-ASSMANN, *Innovations und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, Nomos, Baden-Baden, pp. 371; PÜTTNER, Günter, *Verwaltungslehre*, cit., pp. 123, 273 e 278.

relacións entre os órganos da Administración ou incluír tamén entidades externas. Trátase de mecanismos para acadar consenso en canto a elementos esenciais da decisión, evitando posteriores dilacións sexa nas fases de apreciación interorgánica e interadministrativa, sexa na fase de apreciación pública. Cómpre subliñar que esta técnica informal, non obstante a súa eficacia, pode suscitar algunhas dúbidas na sede de control, toda vez que só o resultado final é “visible”⁴.

Este tipo de estruturas en canto á organización, particularmente orientadas para as tarefas de coordinación e cooperación, pode alterar a mentalidade instalada nos diversos servizos con competencias nos espazos metropolitanos, apartando o “pensar o territorio” de forma vertical, potenciando unha visión en perspectiva horizontal e de conxunto e facendo converxer os medios de intervención para obxectivos máis amplos, que excedan a responsabilidade de cada departamento.

2.2. Coordinación a nivel de toma de decisións

Tamén no que concerne aos procedementos de toma de decisión se deben incentivar formas de coordinación entre os diversos servizos, de modo que esta se traduza na articulación dos instrumentos de intervención -especialmente- e de responsabilidade de cada un daqueles servizos, permitindo unha converxencia de intereses públicos múltiples sobre o mesmo espazo. Por este medio, garántense tomas de decisións integradas que permiten reducir a complexidade.

No que ao proceso de toma de decisións se refire, e atendendo aos múltiples actores que por elas poden ser afectados, a gobernanza gana aquí o seu significado máis amplo, superando as tomas de decisións e as actuacións verticais (“de arriba para abaixo”), e esixindo, no esencial, unha definición consensuada por todos os actores involucrados de principios e estratexias participadas e negociadas horizontalmente, aínda que as decisións finais do poder público se manteñan unilaterais.

Esíxese, pois, unha “estrutura de diálogo”, de busca de solucións compromisorias e reciprocamente aceptables para todos os interesados involucrados ou afectados polas decisións públicas.

En relación aos actores públicos, a gobernanza esixe aproximacións innovadoras, aínda que transdisciplinarias e pluriinstrumentais, envolvendo varios niveis de decisión e diferentes actores en cada nivel, apoiada, sobre todo, en coñecementos de base sólidos e cientificamente fundados das políticas⁵. A idea fundamental é garantir no proceso de toma de decisións unha correcta xestión da información, a xerencia dos coñecementos e a súa avaliación permanente.

Decisións integradas, con fortes compoñentes público-privadas, fundadas na participación/coordinación, en axustes institucionais específicos, na innovación no capital humano e social e nas políticas públicas; son, así, esixencias dunha gobernanza que se pretende diferente para os novos espazos metropolitanos.

O reforzo da participación dos diversos actores involucrados, especialmente mediante a promoción de asociacións público-privadas, determina, pola súa parte, un reforzo da lexitimidade e da aceptabilidade das decisións públicas dos distintos servizos, que deben ser definidas en estreita cooperación cunha multiplicidade doutros suxeitos. Desta maneira, concomitantemente co reforzo da participación, a gobernanza implica unha distribución de responsabilidade entre todos os actores comprometidos.

4 BECKER, U. “*Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration*”, *Verwaltungs Archiv*, 87, 1996, p. 581.

5 Véxase a este propósito a comunicación da Comisión -COM (2002) 709 final- sobre a melloría da base de coñecemento para mellores políticas.

Nesta nova forma de gobernanza asumen especial relevancia, en materia de toma de decisións, os seguintes principios:

- a) de responsabilidade (claridade e responsabilidade na acción das institucións);
- b) de transparencia (comunicación activa e linguaxe accesible ao público);
- c) de participación (da concepción á execución nunha perspectiva aberta e ampla);
- d) de coherencia (das políticas sectoriais e territoriais nun sistema progresivamente máis complexo);
- e) de eficacia (acción en resposta ás necesidades, con base en obxectivos claros, suxeita á avaliación baseada en experiencias previas e adecuadas ao nivel territorial respectivo).

Particular importancia asumen os *pactos territoriais* entre actores públicos e privados locais, que se observa paralelamente á ocorrencia de novos axustes institucionais de gobernanza (papel da alianza estratéxica co sector privado, formas de participación da sociedade civil na xestión do territorio, etc.). Importante é tamén estruturar procesos máis informais de gobernanza rexional, orientados á articulación de asociacións e ao axenciamento dunha acción colectiva no territorio.

Son, pois, ideas forza para unha nova gobernanza nos aglomerados urbanos de tendencia metropolitana, para a integración e definición de estratexias comúns entre os diversos servizos, de formación de consensos a través de procesos informais arredor de visións estratéxicas de desenvolvemento, de creación dunha visión dividida do territorio por parte dos distintos actores nel asentados. En definitiva, un modelo no que as políticas de planeamento e xestión territorial non sexan impostas, senón negociadas e estimuladas coa participación pluriinstitucional e dos cidadáns en xeral.

Conclusión

As novas realidades urbanas de tendencia metropolitana determinan un agravamento da complexidade dos diversos fenómenos que nelas teñen lugar, fenómenos que determinan a multiplicación e diversificación de actores públicos e privados con intereses e obxectivos diferenciados respecto ao territorio.

Polo outro lado, o reforzo da integración política e económica dos territorios aconsella que a xestión territorial adopte unha perspectiva relacional, articulando as escalas.

O esforzo de coordinación inducido por estas mudanzas require a construción de espazos de gobernabilidade fundados en bases institucionais variables (xeometría variable), nun pensamento estratéxico, na avaliación permanente da acción, na flexibilidade relacional (de actores e de instrumentos) e con visión innovadora, en asociacións público-privadas, no desenvolvemento do estado en rede. En suma, unha forma de administración pública orientada cara á acción colectiva que induza á participación e esixa dos múltiples actores concertación e superación de conflitos.

4. ÁREAS METROPOLITANAS PARA CIDADES MEDIAS E CIDADES-REXIÓN: EXPERIENCIAS COMPARADAS

Director

Vincent Fouchier

Director delegado do Instituto de Ordenación do Territorio e do Urbanismo da Rexión de Île-de-France

Relatores

Christian Lefèvre

Profesor da Universidade de París VIII e do Instituto Francés de Urbanismo

Lamia Kamal-Chaoui

Administradora da Unidade Urbana da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE

Michael Hebbert

Profesor de Historia Urbana da Universidade de Manchester

Francesco Merloni

Catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de Perugia e presidente do Grupo de Expertos Independentes para a Aplicación da Carta Europea da Autonomía Local do Consello de Europa

Relatorio de Vincent Fouchier, director delegado do Instituto de Ordenación do Territorio e do Urbanismo da Rexión de Île-de-France: "O plan xeral da rexión de París: un proceso de revisión"

Desde a súa creación en 1965, o Plan xeral da rexión de París e Île-de-France (Schéma directeur de la région Île-de-France ou SDRIF) foi sempre responsabilidade do Estado (1965, 1976, 1994).

A posta ao día do plan xeral é un proceso fundamental: desta maneira, a rexión reclama as súas responsabilidades e o cumprimento concreto das súas políticas. Trátase dunha tarefa sumamente transversal que toca a moitas institucións diferentes: os concellos dos departamentos¹, os 1.300 municipios, as estruturas intercomunais, as cámaras de comercio, as compañías, os sindicatos, as asociacións e os cidadáns terán que trazar xuntos o futuro da rexión de París e Île-de-France.

Após impulsar unha valoración do anterior plan xeral de 1994 en outubro de 2004, definir as primeiras orientacións (anunciadas en maio de 2005) e abrir un proceso de diálogo e debates, o consello rexional propón agora unha 'visión rexional' para preparar o borrador do novo plan xeral. Esta visión ten unha finalidade política: máis ca unha primeira versión do plan xeral, este documento é o mandato adoptado polo consello rexional a modo de garantía. Deuse unha gran mobilización de participantes, que converxeron nas súas escollas e estratexias de desenvolvemento urbano. A visión rexional non representa a síntese de todas estas propostas, senón o marco para as negociacións cos gobernos locais e a asociación co Estado antes do borrador co que se conta para decembro de 2006.

Estas propostas debuxan unha rexión dinámica e interdependente: o principal é a equidade entre os territorios. O atractivo e a influencia internacional son preocupacións centrais, sostidas pola investigación e a innovación. A calidade de vida, a preservación ambiental e a mellora dos recursos naturais contribúen moito ao desenvolvemento rexional.

Definir o uso do territorio na rexión de París e Île-de-France ata 2030 é un proceso moi complexo. Require que se teñan en conta todos os elementos relacionados coa vida cotiá da xente: vivenda, servizos, transportes, actividades, lecer, calidade do aire, acceso ás áreas naturais. En consecuencia, cómpre ter en conta por anticipado a nova forma da metrópole, a organización nunha xerarquía de núcleos urbanos e a preservación das áreas naturais da rexión.

¹ *Département*: un distrito administrativo e un goberno local descentralizado. Na rexión de París e Île-de-France hai oito: Essonne, Hauts-de-Seine, París, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Val-de-Marne, Val-d'Oise e Yvelines.

As principais orientacións rexionais deben **salientar a dimensión da veciñanza**: unha calidade urbana real, construción de vivenda, acceso a servizos, educación, actividades económicas e preservación dun ambiente saudable. Desde a década pasada, as autoridades están máis e máis involucradas nos temas ecolóxicos: o quecemento global, atribuíble en gran medida a actividades humanas, xerouse polo aumento das emisións de dióxido de carbono e outros gases invernadoiro causadas polo emprego de combustibles fósiles; hoxe en día o importante é atopar unha forma de reducir esas emisións. Unha das solucións consiste no **control do espallamento urbano para limitar o consumo das áreas naturais** e, particularmente, a redución dos traxectos diarios en automóbil. Ao tempo, a rexión terá que **construír sesenta mil vivendas** cada ano durante os próximos dez anos para satisfacer a demanda, así que a única forma de solucionar estes dous temas é **densificar e reconstruír a cidade dentro da cidade**: isto denomínase a **compactación**.

A postura do futuro plan xeral vai ser amplamente debatida en todos os territorios rexionais mediante varios obradoiros e grazas ás contribucións de numerosos axentes rexionais. Para ser levadas á práctica na planificación rexional, as orientacións terían que **conformar unha 'caixa de ferramentas'** que puidese proporcionar as trabes necesarias para poñelas en marcha. Tamén cómpre que as compartan e apoiem todas as autoridades locais: así, a visión rexional propón un congreso territorial rexional e un marco espacial para o debate, especialmente sobre a nova forma da rexión; máis ca unha organización en círculos concéntricos (núcleo da área urbana, círculo interior e círculo exterior), esta forma representarase como **cinco cuñas, é dicir, cinco sectores que saen do centro de París e van ata a periferia da rexión**. Estas cuñas, que difiren dos territorios de proxecto, serán útiles para comprender as 'bacías de vida'. Cómpre forzar o diálogo entre todos os territorios, na periferia urbana, dos polos dinámicos ás áreas máis febles, dos espazos urbanos ás áreas rurais, para poder desenvolver unha rexión interdependente unificada pola consciencia dun destino e uns intereses comúns.

Con once millóns de habitantes, coa súa prosperidade económica, cultural e ambiental, con influencia europea e internacional, a rexión de París e Île-de-France beneficiase de extraordinarios medios e herdanzas. Porén, a actualización do plan xeral rexional dáse **nun contexto particular: un futuro cheo de incerteza que evidencia a necesidade de se adaptar a un mundo que muda**. O futuro plan xeral debe prever varias transformacións.

A poboación rexional está a modificar os seus comportamentos: a nova posición da muller, a evolución da vida familiar, o envellecemento da poboación, a mobilidade, as novas aspiracións e os novos hábitos sociais cambian a forma en que cómpre considerar a planificación territorial.

Pero a rexión de París e Île-de-France, que está entre as primeiras rexións europeas en canto a riqueza, vese tamén debilitada por un **proceso de segregación**. O crecemento das desigualdades sociais e territoriais xera unha tensión que non encaixa no atractivo da rexión nin no seu desenvolvemento: este foi o fracaso do plan xeral de 1994. Os disturbios urbanos do outono de 2005 revelaron violentamente a necesidade de atopar unha saída a esta situación. O territorio rexional baséase nunha serie de fracturas: entre París e os suburbios, entre o círculo interior e o exterior, entre as novas cidades e os núcleos históricos, entre o núcleo urbano e a periferia, entre o leste e o oeste, e, dentro das propias cidades, entre os distritos. Estas desigualdades son resultado da historia rexional, pero convertéronse nun verdadeiro atranco para a vida cotiá dos habitantes da rexión, para os proxectos de desenvolvemento dos gobernos locais e para a influencia rexional, nacional e internacional. **Desenvolver a cohesión social e territorial** é unha condición esencial para o atractivo da rexión.

Outro punto importante é o novo contexto de escaseza de petróleo: o prezo do combustible fósil sobe constantemente debido ao aumento da demanda e á falla de oferta; en consecuencia, a suba

estrutural do prezo do petróleo cambiará drasticamente o noso consumo dos seus produtos derivados, sexan para o uso que sexan. A longo prazo, esta evolución influirá na localización de actividades, mobilidade e estilo de vida. O cambio climático debe ser tido en conta nas visións de futuro para deseñar unha planificación rexional que permita á xente adaptarse: o sistema de transporte, a construción, o trazado urbano, a igualdade de oportunidades en emprego e servizos, a innovación industrial e o turismo deben ser repensados **para reducir a dependencia do automóbil e o consumo de recursos**.

A escala internacional, os novos polos urbanos rexionais están emerxendo e confirmándose como verdadeiros centros de toma de decisións, empresa, produción e consumo, relacionados con Europa e coas rexións capitais. A rexión debe analizar as súas canles de intercambio material e inmaterial, tendo en conta esta nova organización mundial, se quere manter a súa competitividade. O prominente sector terciario de alto nivel segue a ser unha forza indiscutible; porén, a posta ao día do plan xeral é unha oportunidade para pensar as maneiras de **consolidar esta influencia mediante unha estrutura da economía rexional máis equilibrada**. Para desenvolver o emprego no contexto dunha metrópole de importancia mundial precisase diversificar as actividades económicas.

Para reducir as desigualdades territoriais cómpre darlle máis importancia a unha **planificación rexional forte**, unha planificación que poida fortalecer os nosos activos e permitir que nos adaptemos ás transformacións actuais e ás vindeiras. Con este fin, o plan xeral proporase desenvolver a cohesión social, a seguridade ambiental e a eficiencia económica, que é unha garantía para a influencia rexional. O futuro plan xeral terá tamén que asegurarse de que a organización territorial poida manexar as reaccións que se dan a calquera proceso de adaptación en moitos campos como a gobernanza local, a organización da investigación e a capacidade de ter en conta a demanda social e as novas necesidades, e atopar saídas rápidas na economía rexional.

A visión rexional baséase nunha opción de planificación metropolitana que considera que a rexión de París e Île-de-France é unha cidade de importancia mundial, unha rexión capital e unha cidade na que vivir. Fortalecida pola súa periferia rural e unha rede de vilas históricas, a rexión urbana componse dun núcleo urbano central, que é a súa porta de entrada internacional, e un grupo de áreas urbanas grandes que se están a federar gradualmente. Agora o importante é **completar a organización metropolitana**, baseada desde hai varias décadas no policentrismo.

A finalidade é **promover unha planificación forte da identidade e os proxectos de todos os territorios rexionais**. Así, o plan xeral dará grande importancia á planificación flexible, que sexa compatible coas identidades departamentais, intercomunais, locais e interrexionais. Neste contexto, o plan xeral salientará o río Sena como elemento de dinamismo e identidade rexional, para desenvolver unha 'ecorrección' forte e interdependente no noroeste de Europa.

Relatorio de Christian Lefèvre, profesor da Universidade de París VIII e do Instituto Francés de Urbanismo: "O goberno das cidades-rexión: retos e experiencias"

Introdución

Polos parámetros da Unión Europea, as cidades-rexión de Galicia son áreas urbanas de tamaño medio. Baseándose na experiencia do goberno deste tipo de áreas metropolitanas en Europa, esta comunicación centrase nun aspecto que se considera crucial no goberno destas cidades-rexión: a lexitimidade dos arranxos e as estruturas. A lexitimidade, é dicir, o non cuestionamento do papel deses arranxos e esas estruturas, considérase crucial porque sen lexitimidade estas non poden desenvolver o seu papel. Para expoñer esta idea, esta comunicación divídese en dúas partes: a primeira sección presenta os retos máis importantes que se lle presentan á lexitimidade das estruturas metropolitanas; a segunda examina dúas experiencias relacionadas con áreas de tamaño medio: a francesa coas *communautés d'agglomération* e a italiana coa cidade metropolitana de Boloña.

I. RETOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS NO GOBERNO DAS CIDADES-REXIÓN: A IMPORTANCIA DA LEXITIMIDADE

A lexitimidade dos arranxos de goberno ten que ver coa súa relación con tres tipos de axentes: o sistema de goberno local, os axentes económicos e a poboación da cidade-rexión, ben directamente ou ben a través das organizacións representativas da sociedade civil.

1. Doma e pacificación do sistema de goberno local

Para ser lexítimos, os arranxos de goberno deben atopar o seu lugar dentro do sistema de goberno local. Neste sentido, cómpre afrontar tres puntos: i) a relación entre cidades centrais e municipios suburbanos; ii) as relacións entre a aglomeración ou cidade-rexión e o nivel intermedio (provincias, condados); iii) as relacións co nivel rexional.

En moitos casos, o goberno das cidades-rexión dálle un papel predominante á cidade central por mor da súa importancia política, sexa por razóns demográficas ou por motivos económicos ou sociais: isto supón un verdadeiro problema, porque moi a miúdo os municipios suburbanos temen o dominio da cidade central neste proceso e, en consecuencia, ou ben rexeitan entrar nestes arranxos de goberno ou limitan a súa significación en canto a toma de decisións, competencias e recursos.

Outro tema é o lugar que ocupan estes arranxos de goberno con respecto ao banzo intermedio, é dicir, as provincias ou os condados: aquí trátase de que o establecemento dunha estrutura de cidade-rexión suporía unha dificultade para este banzo intermedio en canto á competencia polo poder político e as responsabilidades. Isto é un problema porque, en moitos casos, o banzo intermedio está moi preocupado coa administración da cidade-rexión, porque o seu territorio é máis ou menos idéntico á área urbana funcional ou é unha gran parte desta; nese contexto, o arranxo da cidade-rexión pode ser considerado un rival en potencia.

O mesmo se pode dicir das relacións entre o sistema de goberno da cidade-rexión e o nivel rexional. Nese contexto, todo depende do sistema institucional nacional, polo cal a rexión pode ser un poder forte, coma nos países federais ou nos 'rexionais' como Italia ou España, ou un poder feble, coma nos países unitarios como Francia e Inglaterra. O que está en xogo é o apoio, a indiferencia ou mesmo a hostilidade do nivel rexional cara a calquera arranxo de goberno estruturado.

2. As necesarias conexións cos axentes económicos

A evolución económica e política das sociedades urbanas cambiou fundamente as relacións entre o sector público e o privado: hoxe, considérase lexítima a implicación do sector dos negocios en diversas políticas públicas, especialmente no desenvolvemento económico e a competitividade dos territorios. Esta implicación afecta especialmente ás estruturas representativas da comunidade dos negocios, especialmente cámaras de comercio e asociacións de empresas.

O traspaso do goberno ao nivel da cidade-rexión implica temas cruciais. En primeiro lugar, con respecto á mobilización dos axentes económicos, teñen que estar convencidos da importancia deste cambio para a elaboración e implantación de políticas: se ben algunhas empresas grandes, ou outras de tamaños diversos pero orientadas cara a un mercado internacional, poden estar xa preparadas e mesmo apremar para que se adopten políticas aplicadas a unha área máis grande, outras poden achar que a escala metropolitana é irrelevante e, por tanto, non participar en ningún arranxo de goberno a ese nivel.

Un dos puntos máis importantes é a discrepancia entre a área metropolitana e as agrupacións xa existentes de axentes económicos, principalmente as súas estruturas representativas, a miúdo baseadas en territorios provinciais ou municipais. Así, con moita frecuencia, o nivel metropolitano entra en conflito con outras escalas de mobilización, o cal non só pode impedir a implicación destas estruturas nesta escala, senón que tamén pode dar pé á constitución doutras asociacións de empresas organizadas territorialmente, que poden manter relacións hostís coas xa existentes.

3. Lexitimar os arranxos de goberno mediante as relacións coa poboación

En última instancia, nun sistema democrático a lexitimidade é do pobo: esquecelo pode causar graves problemas ás estruturas de goberno, tanto máis cando son recentes e tratan con entidades tan inestables, social e politicamente, como as cidades-rexión. Os referendos frustrados para o establecemento de estruturas e arranxos de cidade-rexión en Berlín, Rotterdam e Amsterdam son exemplos ilustrativos. Este asunto está claramente relacionado cun dos problemas máis importantes e difíciles do goberno metropolitano: a construción dunha identidade metropolitana, sen a cal as políticas no nivel de cidade-rexión poden ser difíciles ou imposibles de levar a cabo, especialmente no que atinxe a temas de solidariedade.

Aínda que se lle está a dar máis e máis importancia a este punto, as tendencias xerais en canto á poboación e á sociedade civil apuntan máis ao desenvolvemento de identidades locais e, ás veces, máis que locais, de barrio, isto é, ao nivel inframetropolitano. En case todos os países europeos, e tamén nos Estados Unidos, a tendencia é o desenvolvemento de estruturas de goberno inframunicipais, como as novas unidades gobernamentais (*arrondissements* en Francia, *municipio* en Italia, *distritos* en España), as novas estruturas de participación (consellos de barrio, *conseils de quartiers*, etc.) e os novos procedementos de democracia directa (por exemplo, os referendos en Francia, Italia, Alemaña ou Holanda). Aínda que esta evolución parece lexítima, pode supor un problema para o desenvolvemento dunha identidade metropolitana, o sentimento de pertenza a unha cidade-rexión, porque reforza os niveis inframetropolitano e inframunicipal, co risco de fomentar comportamentos localistas, como demostran diversos referendos locais. Neste contexto, o reto é artellar estas tendencias inframetropolitanas con procedementos e estruturas metropolitanas que, en gran medida, están aínda por inventar.

II. EXPERIENCIAS EUROPEAS

No que atinxe ao goberno dunha cidade-rexión, Europa é un laboratorio moi interesante, porque hai unha gran diversidade de experiencias debido á variedade de sistemas institucionais, políticos e culturais. É imposible presentar mesmo unha panorámica de todas estas experiencias. Esta comunicación hase centrar en dous casos: un nun país centralista, Francia, coa presentación dun sistema de goberno institucional moi formalizado; e outro nun país 'rexionalizante' ou 'federalizante', Italia, coa presentación dun proceso, o establecemento da 'Città Metropolitana' de Boloña. En xeral, os dous casos refírense a áreas metropolitanas de tamaño medio, entre 150.000 e 1.500.000 habitantes no caso francés e uns 90.000 habitantes na metrópole de Boloña.

1. Creación de institucións metropolitanas: a experiencia francesa. *Communautés urbaines e communautés d'agglomération*

Francia ten unha longa experiencia de arranxos cooperativos en rexións urbanas, principalmente debida á extrema fragmentación das áreas urbanas, con case 37.000 concellos. Ademais, a experiencia francesa pode ser interesante para as cidades galegas debido á importancia relativamente modesta, polos estándares europeos, de moitas áreas urbanas de Francia, que fan que moitas cidades francesas sexan similares a áreas como Vigo ou A Coruña.

1.1. Qué son

As *communautés urbaines* e as *communautés d'agglomération* francesas son autoridades integradas, establecidas legal pero voluntariamente, que agrupan nos seus territorios e comités varios municipios: hoxe en día, case todas as áreas urbanas de tamaño medio ou grande están administradas por unha destas autoridades. Trátase dunha forma de cooperación moi formal e institucionalizada entre concellos que pertencen á mesma área metropolitana. Son responsables de moitos sectores no nivel de cidade-rexión, como o desenvolvemento económico, o medio ambiente, o ordenamento territorial, o transporte público, política social (*politique de la ville*), etc. Están gobernadas por comités que inclúen os municipios membros, xeralmente nun sistema representativo baseado na poboación; isto implica que os comités son nomeados polos municipios membros, e non escollidos directamente. Polo xeral, o presidente do comité é o alcalde da cidade central. Para acometer a meirande parte das súas responsabilidades, estas autoridades teñen os seus propios ingresos por impostos derivados do esta-

blecemento dun imposto común para as empresas da área urbana. Ademais, reciben certa axuda económica do Estado mediante un aumento do subsidio global de funcionamento (DGF ou Dotation Globale de Fonctionnement).

1.2. A súa inscrición no sistema de goberno local

As relacións entre as autoridades integradas e os gobernos locais dependen de moitas variables como a importancia demográfica e económica da área metropolitana, a importancia da cidade central dentro da súa área urbana, consideracións políticas, liderado político, etc. Nalgunhas cidades diríase que a relación é boa e que a autoridade integrada foi quen de atopar o seu lugar no sistema de goberno local; noutras zonas, a situación é máis conflitiva.

Con todo, cómpre mencionar un elemento crucial: a importancia da historia -concretamente, da historia das autoridades integradas-. As primeiras datan dos anos sesenta, coa posta en práctica da lei de 1966 que establecía as primeiras *communautés urbaines*. En xeral, a meirande parte das áreas urbanas francesas teñen algún tipo de arranxo cooperativo desde hai varias décadas, e algúns deles foron moi fortes. Gradualmente, emerxeu unha especie de cultura de cooperación que axudou moito a pacificar os sistemas de goberno locais con acordos como que a cidade central aceptase ter menos representantes dos que lle correspondían de acordo coa súa importancia demográfica, ou coa concesión de vicepresidencias no comité metropolitano á oposición política local.

1.3. As súas relacións co sector privado e a sociedade civil

A lei de 1999 sobre planificación rexional (LOADDT) estableceu *conseils de développement*: estes son consellos obrigatorios que deben representar as forzas activas sociais e económicas da área metropolitana. Os *conseils de développement* son estruturas consultivas que teñen por meta axudar as *communautés d'agglomération* e as *communautés urbaines* a elaborar os seus proxectos e accións estratégicos. Difiren moito na súa composición e o seu papel dependendo da área urbana, dado que a lei non especifica normas neste sentido. En xeral, as cámaras de comercio, as asociacións de empresas, o sector terciario e os medios culturais e educativos participan nestes consellos; ás veces hai representantes directos da poboación. Nalgunhas áreas o presidente é un membro da autoridade integrada; noutras, os cargos electos non poden ser membros. Nalgunhas áreas o seu papel é significativo, porque son moi activas e requiridas polo executivo metropolitano; noutras, o seu papel é moi limitado. Os *conseils de développement* son estruturas moi recentes e é moi difícil estimar a súa importancia no goberno das cidades-rexión francesas; mais, en xeral, a súa existencia é un cambio significativo na cultura política local, onde as relacións entre o sector público e o privado aínda non están moi desenvolvidas.

1.4. A cuestión da súa lexitimidade democrática

Moitas asociacións de goberno locais e boa parte do seu electorado teñen criticado o feito de que estas autoridades integradas estean a obter máis e máis responsabilidades, e controlando orzamentos cada vez maiores, sen que es gobernen asembleas elixidas directamente pola poboación da cidade-rexión. Durante a última década formulouse constantemente a necesidade da elección directa da dirección das autoridades integradas, sen éxito polo de agora.

No tocante á identidade territorial da poboación a escala metropolitana, segue a ser unha necesidade construír un sentimento de identificación a este nivel: os municipios, e en moitos casos os barrios, seguen a ser os territorios cos que a poboación se identifica, aqueles que senten máis próximos. Se ben a historia das autoridades integradas é longa en Francia, é tamén a historia dunha cooperación máis por razóns técnicas (a xestión de redes técnicas como o transporte público ou o servizo de augas) ca por motivos políticos, como erixir a visión e a orientación necesarias para desenvolver unha área metropolitana. En xeral, estas autoridades integradas foron en gran medida invisibles para a poboación ata hai pouco tempo; por tanto, a construción dunha identidade territorial baseada na área urbana é unha tarefa na que deben traballar os cargos electos.

2. Creación do proceso de construción dunha cidade-rexión: a experiencia da conferencia metropolitana de Boloña

En 1990, Italia aprobou a lei 142, que establecía autoridades metropolitanas (*città metropolitana*) nas dez cidades máis grandes. A día de hoxe non se creou ningunha, pero a experiencia de Boloña merece atención porque foi moi innovadora, malia ser detida en 1999. Ao contrario ca o caso francés, a experiencia de Boloña baséase na 'creación de institucións como proceso', de maneira voluntaria. Este proceso é o que se amosa e analiza a seguir.

2.1. Qué é

En 1994, o concello de Boloña, a provincia de Boloña e a meirande parte dos municipios da provincia asinaron o 'Acordo para a cidade metropolitana' (ACM ou Accordo per la Città Metropolitana). Neste acordo estipulábase que o territorio da provincia é a área metropolitana, e propúñase que se establecesen mecanismos e instrumentos específicos para afrontar a meirande parte dos problemas da xestión da metrópole: o obxectivo era crear unha 'cidade metropolitana', mais a través dun proceso voluntario e gradual, que non determinase o resultado específico desde o comezo.

O acordo creou unha estrutura política, o Congreso Metropolitano, composto polos alcaldes dos municipios membros e presidido polo presidente da provincia: non é unha estrutura de toma de decisións, senón un foro para o debate e para decidir que políticas deberían ter prioridade. Ademais, o ACM establecía: i) unha estrutura administrativa, a Secretaría do Congreso Metropolitano, destinada a administrar o ACM, baseada no departamento de 'asuntos institucionais' de Boloña; e ii) tres estruturas técnicas (en 1996 engadiuse unha cuarta) nos campos 'económico e territorial' (transporte, medio ambiente, planificación), administrativo e financeiro, e de servizos sociais e da saúde. O cometido principal destas tres estruturas é a elaboración conxunta (unha sociedade técnica entre as diversas autoridades locais) e a implantación de proxectos que salientasen o interese e a importancia de pensar en termos de territorio metropolitano en asuntos de políticas públicas. O resultado lóxico desta forma de traballar foi a constitución de corpos técnico-administrativos conxuntos (oficinas metropolitanas) entre as autoridades locais, especialmente entre a provincia e a cidade de Boloña: estes fixéronse efectivos en 1997.

2.2. A súa inscrición no sistema de goberno local

Para ser aceptado no sistema de goberno local, o ACM recoñece a coincidencia entre a área metropolitana e o territorio da provincia; en consecuencia, admite que, ao cabo do proceso, a provincia se converterá na 'cidade metropolitana' e a provincia como tal será abolida. Para evitar o conflito entre

dous poderes fortes, a nova 'cidade metropolitana' e a cidade central de Boloña, o ACM contempla a supresión do municipio de Boloña, substituíndoo por nove novos 'municipios metropolitanos'. Para evitar os conflitos e os malentendidos entre a cidade central e os concellos suburbanos, o ACM establece que a 'cidade metropolitana' é unha estrutura política, non decisoria. A idea, a 'filosofía' do ACM, é comezar o proceso de construción institucional coa creación de organismos integrados técnicos e administrativos, orientados a temas concretos, que teñan por propósito iniciar e desenvolver un proceso de traballo en común entre os diversos gobernos locais, afrontando 'temas de alcance metropolitano' decididos polo Congreso Metropolitano. Neste contexto, a provincia podía actuar como intermediaria entre municipios, e entre Boloña e os concellos suburbanos: ata o de agora este sistema funcionou ben, posto que gradualmente apareceu unha 'cultura da cooperación', aínda que en 2006 a 'cidade metropolitana' segue sen existir.

2.3. As súas relacións co sector privado e a sociedade civil

En xeral, os axentes económicos e a poboación de Boloña contemplaron o ACM como un 'proceso tecnocrático', inventado polos políticos para os políticos; para contrarrestar esta percepción negativa, o Congreso Metropolitano lanzou un 'congreso económico' a nivel metropolitano. O propósito deste congreso era reunir os axentes económicos da área para debater con eles os problemas principais e as formas de afrontalos. Porén, este congreso económico organizouse tarde de máis e non foi moi ben recibido polos empresarios, ou alomenos polas súas estruturas representativas (cámara de comercio e asociacións de empresas): en consecuencia, aínda que a maioría non se opuxo ao ACM, ninguén o apoiou tampouco.

2.4. A cuestión da lexitimidade

Segundo a lei 142, o establecemento da 'cidade metropolitana' debe ser aprobado por referendo, pero non se fixou prazo para este. Por tanto, a intención do ACM foi tamén a de lexitimar o territorio metropolitano por medio de accións e políticas públicas que demostrasen á poboación a utilidade dun enfoque metropolitano e, en consecuencia, a utilidade de construír unha institución metropolitana. Para levar isto a cabo, as 'oficinas metropolitanas' implantaron algunhas 'políticas de alcance metropolitano', como a creación de exames administrativos comúns e formación profesional común; ademais, propuxéronse diversos actos para presentar o ACM á poboación. Porén, a experiencia dos referendos negativos sobre o establecemento de autoridades metropolitanas en Rotterdam, Amsterdam e Berlín en 1996 forzou os impulsores do ACM a adiar o referendo de Boloña sobre a 'cidade metropolitana', porque pensaron que precisaban máis tempo para lexitimar o territorio metropolitano e o proceso do ACM.

En 1999 o Partido Comunista perdeu as eleccións municipais, e por primeira vez en cincuenta anos o concello de Boloña pasou a ser gobernado por unha coalición de centrodereita. Como consecuencia, o proceso do ACM foi detido. Após as derradeiras eleccións municipais, en 2004, revivíuse a idea da 'cidade metropolitana' coa restauración do Congreso Metropolitano, desta vez como estrutura política permanente.

III. COMENTARIOS E LECCIÓNS PARA AS CIDADES GALEGAS

Pódense extraer catro grandes leccións das experiencias de construción de gobernos metropolitanos, ben por institución directa, como no caso francés, ou como proceso.

1. A necesidade de institucións

A dificultade de crear institucións metropolitanas fortes precipitou a proliferación de arranxos gobernamentais para compensala: o caso da planificación estratéxica é claro exemplo desta tendencia. Aínda que estes arranxos gobernamentais son interesantes e probablemente necesarios, deben ser considerados un primeiro paso cara á construción de verdadeiras institucións metropolitanas, pois son febles de máis como para levar a cabo as políticas necesarias para o desenvolvemento das áreas metropolitanas nos eidos financeiros, económicos e sociais. Cando hai que afrontar a solidariedade fiscal, a redistribución da vivenda social ou as prioridades políticas que lles hai que dar a tipos específicos de desenvolvemento económico, os arranxos gobernamentais non abundan.

2. A importancia do proceso

Se se procura o establecemento de institucións, as maneiras e os modos en que se atinxa este obxectivo son tamén moi importantes: a experiencia de Boloña demostra a importancia do proceso para que a institución metropolitana obteña a lexitimidade, sen a cal a súa misión e as súas funcións non poden ter éxito. Aínda que cada país e cada metrópole deben atopar a súa orientación neste sentido, cómpre prestar moita atención ao proceso, probablemente máis ca os trazos da propia institución que poidan ser definidos nese mesmo proceso.

3. A importancia do Estado

O Estado segue a ser un axente forte e específico; como tal ten un papel crucial, o de lexitimar a institución metropolitana e o proceso que a producirá. O caso francés amosa o importante papel do Estado no establecemento das *communautés d'agglomération* e as *communautés urbaines*; pola contra, unha das razóns do fracaso da experiencia de Boloña foi a falta de apoio do Estado ao ACM. Outras experiencias demostran o papel positivo do Estado, por exemplo no establecemento da Greater London Authority ou a Verban Regio Stuttgart. Neste último exemplo, o Estado refírese ao Land de Baden-Württemberg.

4. A importancia do tempo

Finalmente, o tempo segue a ser importante: establecer arranxos axeitados, capaces de afrontar os problemas das cidades-rexión, leva tempo. Leva tempo calmar os ánimos do sistema de goberno local e lexitimar as institucións de goberno metropolitano dentro do dito sistema. Á meirande parte dos axentes lévalles tempo establecer relacións estables coa nova institución. Leva tempo construír unha identidade metropolitana.

A cuestión do tempo foi deixada de lado pola maioría dos intentos de construción de estruturas de goberno eficaces: quen está a favor do establecemento de tales estruturas debe prestar máis atención a este aspecto nun futuro.

Relatorio de Lamia Kamal-Chaoui, administradora da Unidade Urbana da División de Competitividade Rexional e Gobernanza da OCDE: "A gobernanza para a competitividade económica: o caso das cidades de tamaño medio nas rexións intermedias"

No campo das políticas rexionais, o principal obxecto de atención dos responsables foron as rexións metropolitanas centradas arredor das cidades grandes e as áreas rurais con vilas pequenas; pero, e as rexións que están entre estes dous extremos? E as rexións formadas principalmente por unha rede intensa de cidades pequenas e de tamaño medio? De acordo coa tipoloxía rexional da OCDE, estes tipos de rexión coñécense como 'rexións intermedias'¹. Malia a súa diversidade, os diversos perfiles das rexións intermedias amosan algunhas características comúns: este extremo é importante para os responsables das políticas, pois tratan de aprender das iniciativas con éxito que se aplicaron noutros países da OCDE.

A análise das tendencias nas rexións intermedias ofrece resultados ambivalentes: en xeral, nos últimos quince anos as rexións intermedias foron dinámicas; porén, aínda que o axuste estrutural tivo efectos positivos nalgunhas rexións intermedias, outras estancáronse ou decaeron. En xeral, as rexións intermedias son unha parte importante da poboación total dos países da OCDE, un 28% en 2000. Entre 1980 e 1995, as rexións intermedias foron as únicas que rexistraron un incremento na súa poboación, á custa das rexións rurais; pero entre 1995 e 2000 a súa importancia relativa diminuíu un pouco en beneficio das rexións principalmente urbanas (véxase a figura 1).

En xeral, a importancia das rexións intermedias varía dun país a outro: en países europeos como Francia, Italia e España, a poboación está concentrada nas rexións intermedias; en Alemaña, Suíza e o Reino Unido, a meirande parte está en rexións urbanas; en Finlandia, Noruega ou Turquía, o groso da poboación vive en rexións rurais (véxanse as figuras 2, 3 e 4). En xeral, as rexións intermedias de Europa están presentes en todas as partes dun territorio nacional. Outro punto importante é que a meirande parte das rexións intermedias da OCDE están especializadas nas industrias de manufactura: aínda que este sector experimentou un claro declive en número de empregos na meirande parte das rexións intermedias dos países integrantes da OCDE, segue a proporcionar traballo a unha parte significativa da poboación traballadora.

¹ Tendo en conta que hai diferentes tipos de rexión con diferentes traxectorias de desenvolvemento, a OCDE estableceu unha tipoloxía rexional: unha rexión defínese como 'principalmente rural' cando máis do 50% da súa poboación vive en comunidades rurais (e as comunidades rurais defínense como aquelas comunidades cunha densidade de poboación por debaixo dos 150 habitantes por km²); cando menos do 15% da poboación rexional vive en comunidades rurais, a rexión considérase 'principalmente urbana'; entre as dúas está a categoría de 'rexión intermedia'. Esta tipoloxía rexional é un indicador simple, pero bastante relevante á hora de tratar a diversidade dos espazos territoriais; baseándose nela, a OCDE desenvolveu unha ampla base de datos e produciu varios estudos rexionais.

Os resultados diversos das rexións intermedias débense a que dentro desta categoría existen varios subtipos de rexión. Unha análise máis detallada require diferenciar entre rexións de acordo coa súa estrutura económica; en liñas xerais, hai tres tipos principais de rexións intermedias: rexións cunha herdanza agrícola moi forte, rexións con industrialización especializada e rexións cunha industria turística desenvolvida. Por suposto, algunhas rexións intermedias poden combinar varios destes trazos. En consecuencia, é difícil identificar os factores de crecemento e as razóns de declive; porén, é posible salienta algunhas similitudes en canto a forzas e debilidades que reflicten as tendencias globais que afectan á maioría das rexións intermedias. Hai neste campo algunhas achegas interesantes que permitirán formular estratexias bastante xerais.

En canto a puntos fortes, a maioría das rexións intermedias teñen un sector industrial altamente industrializado: a súa forte tradición industrial produciu unha man de obra local coas habilidades e os coñecementos técnicos que dan unha vantaxe competitiva para a innovación gradual. Aínda máis, en moitas rexións intermedias da OCDE a proporción de pequenas e medianas empresas (Pemes) é máis alta que a nivel nacional: isto constitúe un activo, porque as Pemes teñen a vantaxe de ser máis flexibles nun contorno cambiante ca as empresas grandes; poden responder máis facilmente transformando a súa produción. Ademais, o crecemento nas rexións intermedias está a miúdo relacionado co dinamismo das súas cidades pequenas e medianas: coa concentración de instalacións, infraestrutura e servizos, estas cidades ofrecen as vantaxes e desvantaxes da vida urbana, combinadas coa calidade de vida das áreas rurais.

En canto a puntos febles, un dos meirandes problemas das rexións intermedias é a relativa debilidade do sector dos servizos, especialmente dos servizos empresariais e financeiros; esta é unha limitación importante, porque a externalización dos servizos é un elemento clave das estratexias empresariais para se facer máis moderno, flexible e innovador. Outro problema é que os limitados recursos da maioría das empresas fan que teñan menos capacidade para investir en melloras tecnolóxicas; a transferencia de tecnoloxías e a innovación vense tamén limitadas pola ausencia de cooperación entreos propietarios e directores das Pemes competidoras. Ademais, hai escaseza de traballadores con alta formación educativa e habilidades: os licenciados e doutores son proporcionalmente menos nas rexións intermedias ca nos centros metropolitanos grandes; nas rexións intermedias, os elos entre as universidades e o mercado laboral adoitan estar menos estruturados.

En último lugar, a falla de cooperación é un grave problema de gobernanza nas rexións intermedias, tanto no sector privado como entre xurisdicións gobernamentais. A globalización e a velocidade do progreso tecnolóxico puxeron as rexións intermedias na difícil posición de ter que se poñer ao día permanentemente. A reestruturación industrial foi particularmente difícil para as rexións intermedias que medraron arredor dunha soa industria. En xeral, as rexións que foron quen de se adaptar a un contorno mudable foron as que tiñan uns sistemas de produción locais moi ben organizados: estas rexións aproveitaron os seus activos e potencial de produción para se mover cara a novas áreas de mercado. Neste contexto, é esencial reforzar as relacións produtivas nos distritos industriais: o obxectivo é centrarse en grupos ou redes industriais seleccionadas, grupos relacionados de pequenas empresas rexionais que pertencen á mesma industria pero que se especialicen en diversas fases do proceso de deseño, enxeñería, produción, publicidade e distribución. Tamén é importante promover a iniciativa mediante unha maior colaboración rexional, incluíndo a creación de zonas industriais, a incubación empresarial e outras políticas para promover a colaboración entre o público e o privado. Cunha competencia máis e máis forte dos países en vías de desenvolvemento, onde a man de obra é máis barata, a competitividade económica das rexións intermedias depende agora da calidade das mercadorías manufacturadas, do deseño avanzado e da innovación tecnolóxica. Así, os empresarios

loais precisan traballadores ben formados, un sistema de investigación e desenvolvemento sofisticado e unha infraestrutura de transporte e comunicacións axeitada.

A cooperación interurbana, especialmente entre as cidades pequenas e medianas alén das áreas metropolitanas, considérase unha ferramenta para acrecentar a competitividade destas áreas: as sinerxías de economía e infraestruturas que se pensa que xeran estas redes terían que axudar a estas cidades a superar os seus puntos febles. Unha cidade pequena ou mediana actuando soa non pode proporcionar todos os recursos humanos e materiais que require o desenvolvemento do sector empresarial; unha asociación de catro cidades de 50.000 habitantes cada unha pode ter o mesmo peso ca unha cidade de 200.000, sempre que a cooperación estea baseada nuns poucos obxectivos ben seleccionados. Esta cooperación é extremadamente importante, e pode facer que as cidades pequenas e medianas dispoñan de instalacións e servizos que nunca poderían ter en solitario; o enfoque cooperativo fai que as rexións intermedias atinxan a masa crítica necesaria para obter un perfil económico máis alto, nacional e internacionalmente. As redes de cidades funcionan mellor cando van asociadas a un proceso de especialización das cidades, sexa en mercadorías concretas, en distritos industrial locais ou en industrias baseadas no turismo e nas atraccións naturais e culturais.

En moitos países da OCDE, a formación de ligazóns entre cidades pequenas e medianas está aínda na súa infancia.

1) Hai certo número de iniciativas espontáneas e voluntarias en distintas fases de progreso.

- Un exemplo é a rexión de Emilia Romagna, no nordés de Italia. Moi recoñecida polos seus distritos industriais, Emilia Romagna é economicamente unha rexión intermedia moi próspera: rexistrou un crecemento no emprego do 4,2% entre 1995 e 1999 e un crecemento do produto interior bruto (PIB) do 4,5%. Ademais da capital, Boloña (500.000 habitantes) e Módena, hai como mínimo outras cinco cidades de importancia comparable: Parma (160.000), cunha tradición industrial alimentaria; Ferrara (170.000), cidade de comercio e servizos dunha área grande e principalmente agrícola; Reggio (130.000), cunha forte industria mecánica e hidráulica; Rimini (130.000), unha capital turística; e Piacenza (100.000), coa súa industria de ferramentas mecánicas. Os planificadores rexionais decatáronse desde a década de 1970 de que as cidades de Emilia Romagna tiñan que se coordinar para se especializar, para así non malgastar recursos duplicando iniciativas pensadas para disparar o desenvolvemento sectorial. E así, Parma celebra a feira alimentaria máis importante do país; Ferrara estase esforzando para ser recoñecida como a principal 'cidade artística' de Emilia, e ten exposicións e concertos de importancia nacional; Boloña está a recibir azos para se converter no único subministrador de servizos de alto valor engadido de toda a rexión; de maneira que as cidades se deberían vender mutuamente os produtos e os servizos nos que levan vantaxe. Ao tempo, os responsables das políticas fomentaron a especialización de cada cidade nun aspecto específico da cultura e das artes: así, Boloña pasou a ser o centro rexional das orquestras, Módena o dos teatros, Parma o da ópera, Ferrara o das exposicións de arte, Reggio Emilia o da danza e Rávena o da arqueoloxía. As cidades están preto as unhas das outras e as comunicacións por estrada e tren moi ben desenvolvidas; en consecuencia, un pode pasar a velada noutra cidade nunha exposición e volver á casa após o espectáculo. Este proceso de formación de redes e especialización xurdiu de iniciativas independentes de empresarios locais: conscientes de que estas accións podían contribuír a mellorar as atraccións culturais, promover o emprego e aumentar o turismo, as autoridades públicas rexionais apoiaron o proceso. Na xerga dos administradores de Emilia, esta rede de cidades chámase sistema metropolitano policéntrico.

- Outra iniciativa importante de cooperación económica está a ter lugar nas Comarcas Centrales Valencianas (CCV), unha rexión intermedia situada no centro do leste de España que comprende 155 municipios en dúas provincias. Na Constitución española de 1978, os concellos obtiveron certa autonomía política, pero déronselles máis poderes subnacionais ás autoridades rexionais de nova creación chamadas comunidades autónomas. Os funcionarios gobernamentais españois non consideran as CCV unha rexión oficial porque están situadas na parte central da Comunidade Autónoma Valenciana, entre as provincias de Alacante e Valencia. A rexión intermedia das CCV ten un importante sector de manufactura especializado no téxtil, a roupa e os xoguetes, organizado nunha estrutura clásica de grupo industrial e moi orientado cara á exportación. O desenvolvemento da rexión está un pouco atrasado pola falla de servizos avanzados, que impide ás empresas desenvolver economías de maior escala, por problemas internos e externos co acceso dos transportes, e por preocupacións medioambientais. Neste contexto, os sectores público e privado decidiron traballar xuntos para promover novas políticas rexionais no económico e no industrial; para avanzar neste programa, formaron en 1999 o Consorcio de Cidades dos Distritos Centrais Valencianos. O seu propósito principal é xerar cooperación para superar a relativa marxinación política das comunidades industriais máis pequenas en comparación coas áreas metropolitanas da rexión, as cidades de Valencia e Alacante, e para crear unha masa crítica que permita á rexión afrontar estratexicamente as novas dinámicas económicas xeradas polo actual proceso de globalización económica².

2) Algúns países crearon mecanismos formais para promover as ligazóns entre cidades ou moldear en consecuencia a súa política urbana.

- En Francia, un país tradicionalmente centralizado no económico e no administrativo, os *réseaux de villes* (redes de cidades) son sociedades contractuais públicas e privadas con representantes do sector empresarial, de diversas entidades administrativas locais e do goberno central. Estas redes de cidades francesas non son institucións nin corpos políticos: polo xeral, as cidades de tamaño medio únense para compartir custos e riscos para atinxir a complementariedade e mellorar os procedementos administrativos. As organizacións que participan nas redes de cidades colaboran na planificación estratéxica, nas asociacións entre o público e o privado e en proxectos de desenvolvemento compartido. A cooperación abrangue unha ampla gama de temas, incluíndo a promoción do turismo e a cultura, a mellora do transporte, a promoción da empresa, a melloría do medio ambiente e o investimento en novas tecnoloxías de información e comunicacións.

- En Finlandia, o goberno central lanzou en 2000 os Programas de Centros Rexionais (PCR), unha completa política urbana que tiña por obxectivo converter cidades de diversos tamaños en centros locais e rexionais fortes. A principal meta do PCR é crear unha rede de cidades medianas atractivas (unha estrutura urbana policéntrica) que sustentasen o desenvolvemento das áreas rurais dos arredores; tamén pretende propiciar a competitividade económica apoiando a especialización das rexións urbanas e integrándoas por completo no sistema de innovación nacional. En canto a políticas prácticas, o principal interese do PCR é a competencia e o desenvolvemento, guiados pola innovación tecnolóxica dentro da área do centro funcional da rexión, así como a promoción da cooperación entre cidades centrais e municipios periféricos. O máis frecuente é que os proxectos beneficien as cidades centrais: a idea é que o desenvolvemento económico se espallará e beneficiará as comunidades circundantes de rexións urbanas.

² Do 27 ao 29 de xuño de 2001, a OCDE e a Universitat Politècnica de València celebraron un congreso internacional na zona das CCV sobre 'Estratexias de desenvolvemento territorial para as rexións intermedias', e produciron unha monografía sobre o informe territorial da OCDE acerca das CCV. Os tres días do congreso celebráronse en catro comunidades diferentes: Xátiva, Ontinyent, Alcoy e Ibi.

En xeral, en moitos países da OCDE, estas redes aínda son unha meta, máis ca unha realidade. Os principais atrancos para crear estas redes pódense resumir nas seguintes preguntas: como se pode convencer aos líderes elixidos localmente para que cooperen e non compitan?; como se poden sentar unhas bases sólidas para esa cooperación?; que reformas institucionais se precisan para sacar partido a estas redes e asegurar a súa continuidade? A cooperación impón unha forma de gobernanza na que varias entidades locais poidan compartir capacidades e políticas sen necesidade de crear outro estrato administrativo. Sendo realistas, a cooperación débese centrar, polo menos ao comezo, nalgúns obxectivos coidadosamente seleccionados. En certos países experimentouse coas redes de cidades, mais as rixideces burocráticas e as rivalidades históricas acurtáronas. As autoridades locais aínda teñen que se decatar dos retos específicos aos que se enfrontan as rexións intermedias: moitos países da OCDE consideran agora que o seu potencial de crecemento non se basea só nas rexións metropolitanas máis grandes, senón tamén nas cidades pequenas e medianas que teñen activos valiosos para o desenvolvemento sustentable. Desde este punto de vista, as cidades pequenas e medianas das rexións intermedias deberían aproveitar a oportunidade para aumentar o valor das súas vantaxes únicas por medio de estratexias de especialización selectivas, prestando sobre todo atención aos mercados especializados; para isto, as redes de cidades son cruciais á hora de atinxir a masa crítica para prover mellor os servizos e infraestruturas que precisan estas empresas. Porén, non hai unha fórmula máxica para establecer con éxito redes de especialización industrial: o importante é atopar solucións apropiadas para o contorno institucional local e promover asociacións que inclúan os gobernos central e local, o sector privado e a sociedade civil.

GRÁFICOS E MAPAS

Figura 1. Distribución da poboación segundo o tipo de rexión, 1980-2000

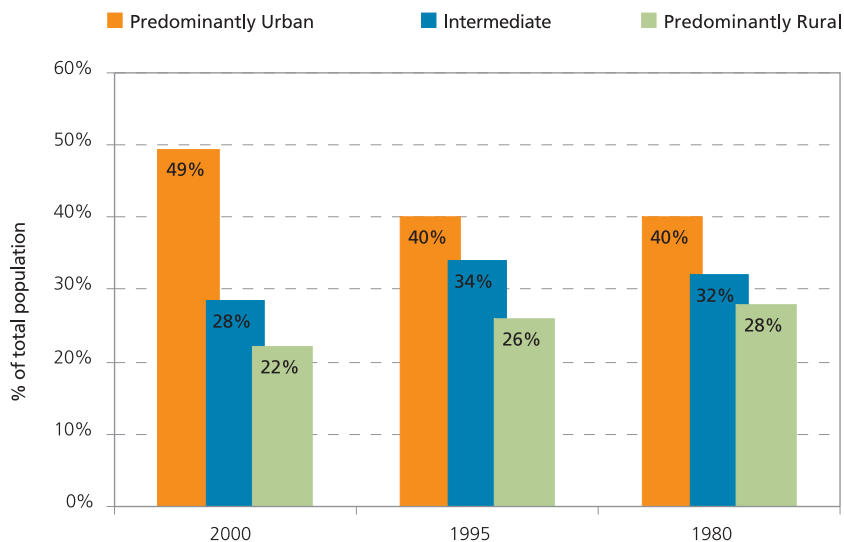


Figura 2. Tipoloxía rexional de Europa

Regional typology:
Europe TL3

- Predominantly urban regions
- Intermediate regions
- Predominantly rural regions

Source: OECD Territorial Database

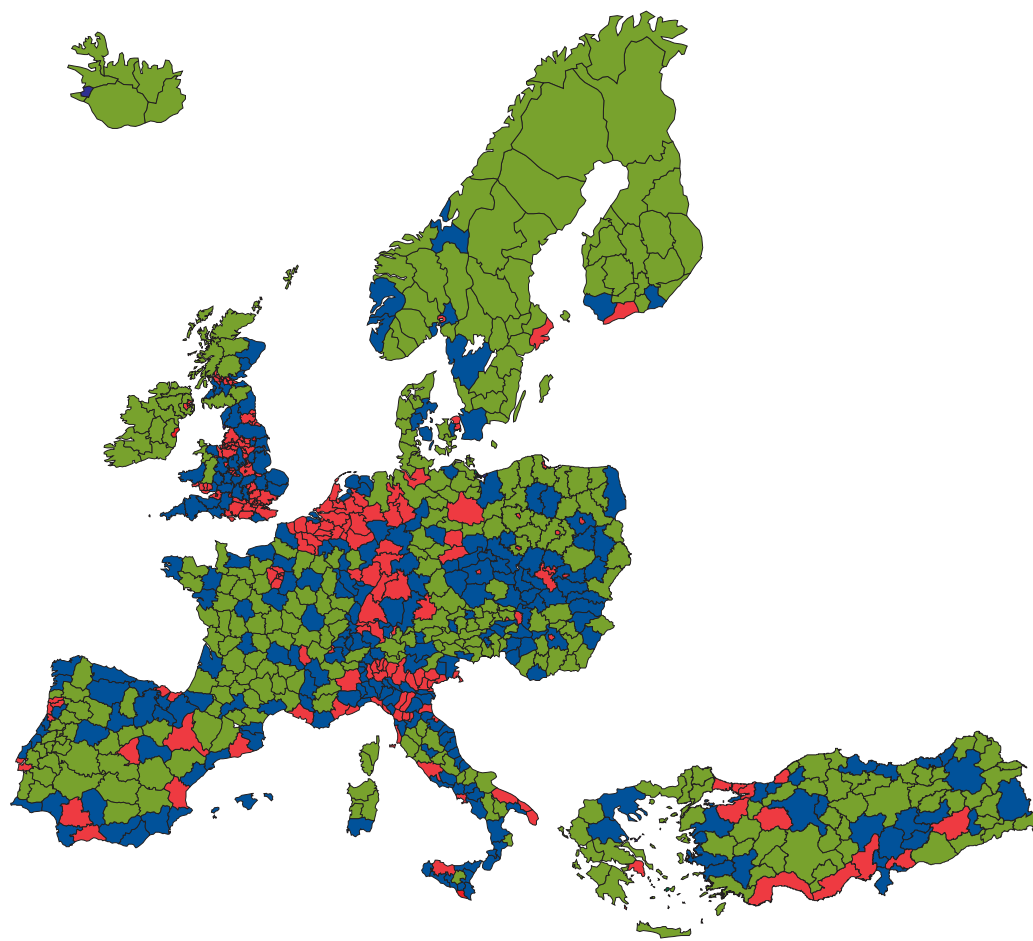


Figura 3. Tipoloxía rexional de América do Norte

Regional typology:
North America TL3

- Predominantly urban regions
- Intermediate regions
- Predominantly rural regions

Source: OECD Territorial Database

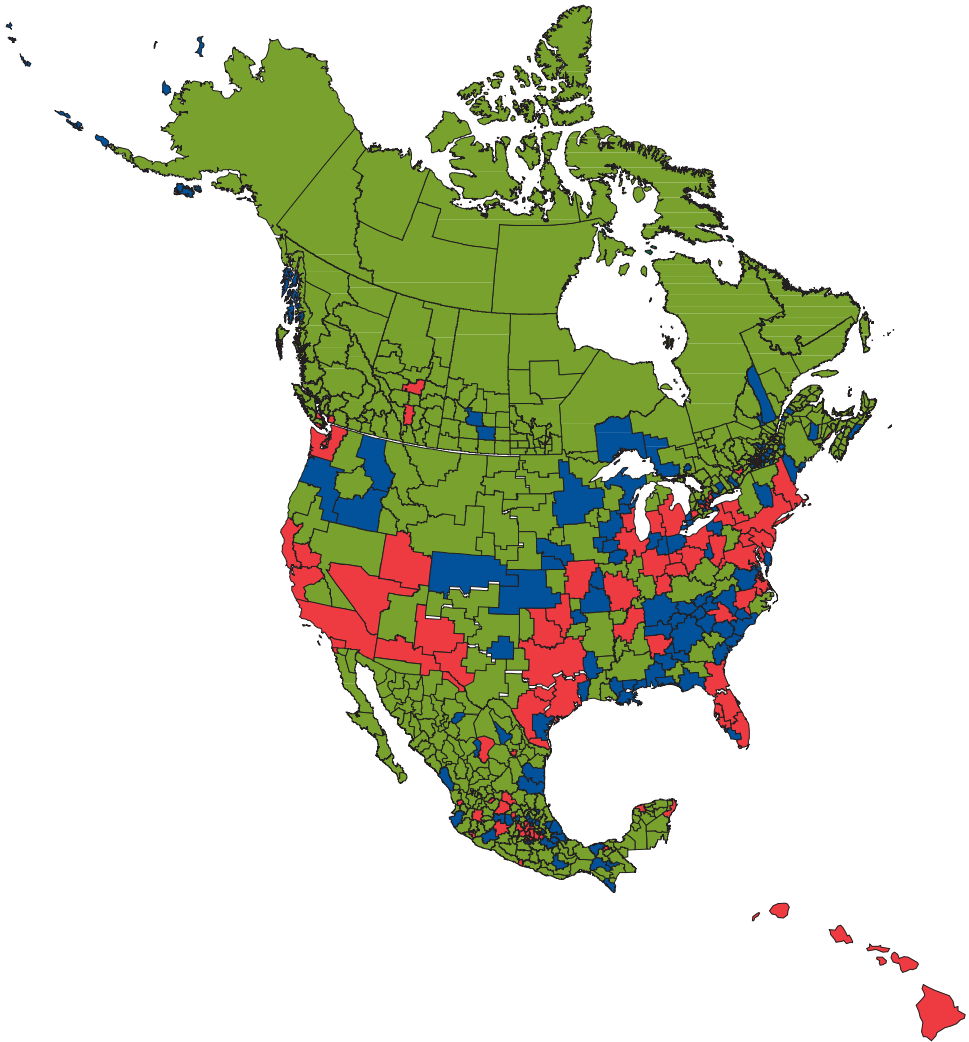
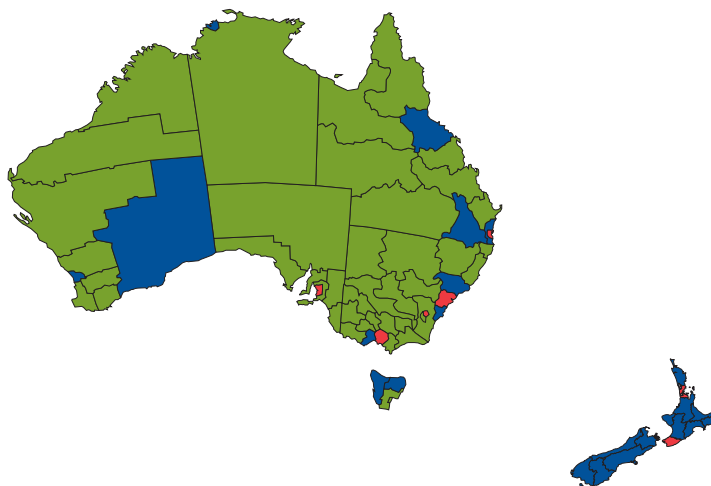
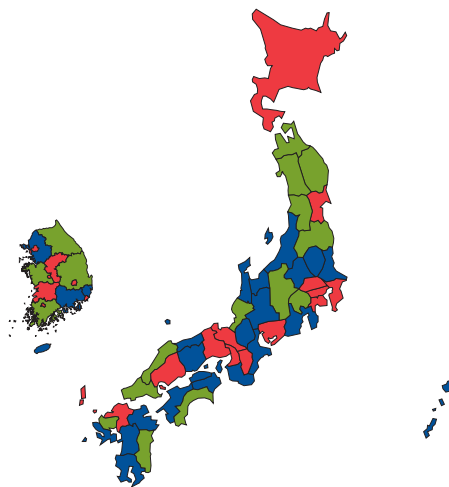


Figura 4. Tipoloxía rexional de Asia e Oceanía

Regional typology:
Asia and Oceania TL3

- Predominantly urban regions
- Intermediate regions
- Predominantly rural regions

Source: OECD Territorial Database



Relatorio de Michael Hebbert, profesor de Historia Urbana da Universidade de Manchester:
"Inglaterra: o paradoxo das cidades-rexión "

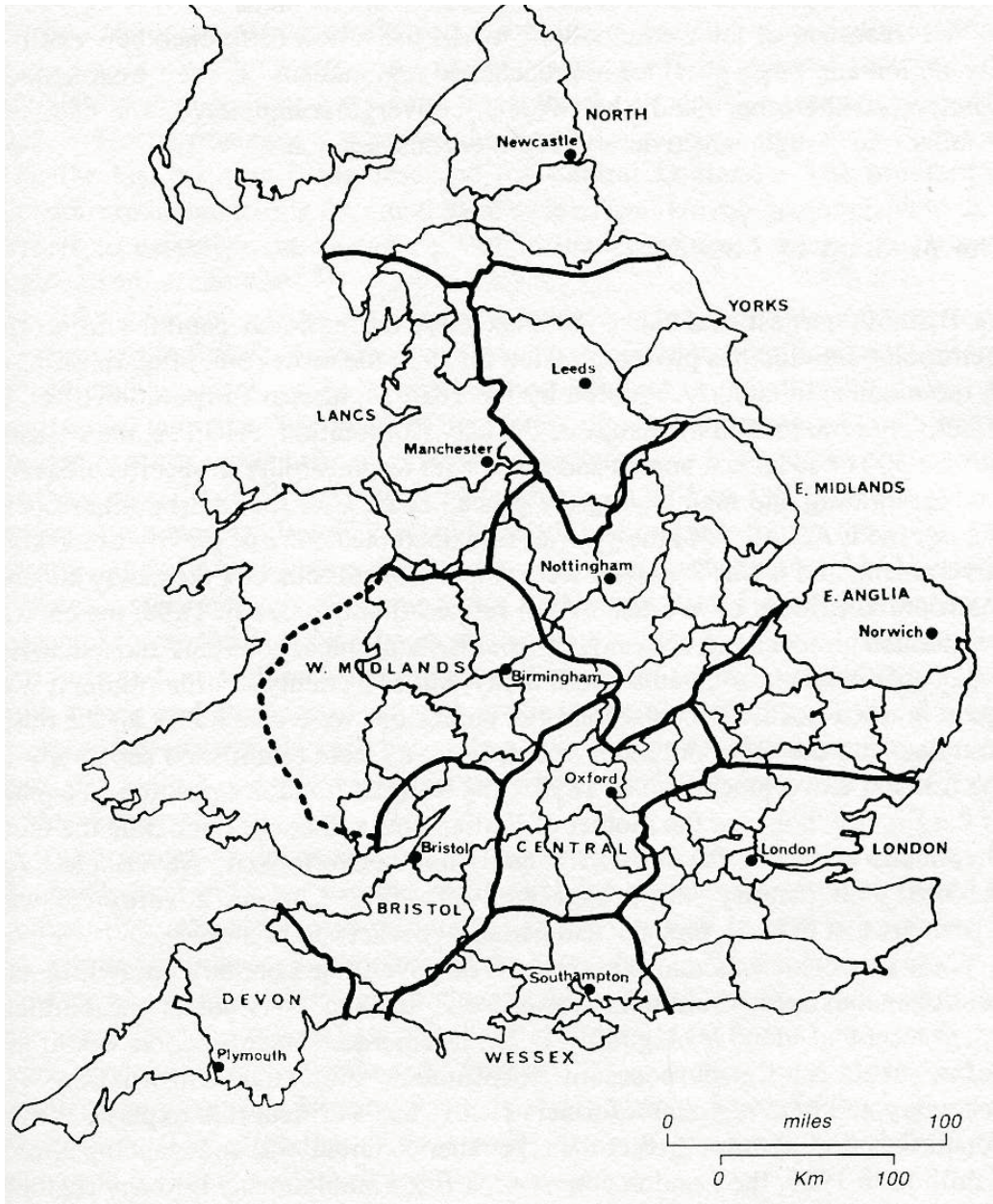
Introdución

A división rexional de Inglaterra véñse debatendo desde hai un século e aínda resulta actual e controvertido; este relatorio segue un dos fíos da controversia, o concepto de *cidade-rexión*. Seguirei a evolución desta idea, explicando os motivos da súa recente reaparición, e expoñerei as súas limitacións, centrándome en especial no caso de Manchester, no noroeste de Inglaterra, unha cidade de 420.000 habitantes no centro dunha área metropolitana de 2,5 millóns, que, á súa vez, forma parte da gran conurbación industrial que se estende de Liverpool a Leeds sobre as montañas do norte.

Rexións, rexións estándar, cidades-rexión

Hai algúns anos participei na edición dun libro *-British Regionalism 1900-2000-* que tentaba situar baixo unha perspectiva histórica o tema do goberno rexional; como introdución, mencionabamos unha interesante anécdota acontecida na Royal Geographical Society de Londres en metade da Segunda Guerra Mundial. Durante un fondo debate sobre a base científica correcta para a futura división territorial de Inglaterra, os xeógrafos están a discutir o mérito dunhas liñas divisorias ou outras. De socato, son interrompidos pola exclamación do distinguido economista de Oxford G. D. H. Cole: "De que estamos a falar?" Non pode haber acordo sobre o mapa rexional, di Cole, porque non o hai sobre o propósito das rexións; úsase o termo en dous sentidos moi diferentes: para a descentralización política do estado centralizado e para a consolidación, ou centralización, local das actividades dispersas dos concellos dunha área metropolitana. Os distintos obxectivos implican xeografías distintas; segundo Cole, non pode haber unha solución única e óptima (Garside e Hebbert, 1989: 4-5). A tensión entre estas dúas concepcións do rexionalismo truncou a reforma rexional na década de 1940, e segue a perseguir o rexionalismo inglés.

Figura 1: As provincias de Inglaterra (Fawcett, 1919)



A división territorial dominante en Inglaterra foi o sistema denominado 'rexións estándar', nomeadas na súa maior parte polos puntos cardinais: Northern, North-West, Yorkshire e Humberside, West Midlands, East Midlands, Eastern, South-Eastern, Southern e South-West. Un intento temperán e influente de xustificar tal división foi o libro do xeógrafo C. B. Fawcett *Provinces of England*, publicado en 1919: o seu criterio para as áreas territoriais era que se deberían definir topograficamente por fitos físicos; terían que ser unha unidade en canto a tráfico e fluxo funcional; deberían ser grandes abondo como para proporcionar unha base para o autogoberno; e terían que se sustentar sobre o patriotismo e o sentido da tradición. A súa análise produciu un esquema de once provincias, centrada cada unha nunha cidade importante. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Goberno instaurou doce Wartime Civil Defence Regions (rexións de defensa civil en tempo de guerra), cada unha delas gobernada por un comisario rexional; moitos dixeron que a estrutura debería facerse permanente e converterse na base de comunidades políticas autónomas nos anos vindeiros. Pero os políticos locais consideraban que os comisarios eran *Gauleiters*¹ entremetidos, e os ministerios centrais resistíronse á descentralización territorial por considerar que distraía da tarefa de construír o Estado do Benestar.

Desmanteladas ao remate da guerra, as estruturas rexionais reapareceron vinte anos despois para proporcionar -como pasou en Francia- o marco espacial para a planificación do crecemento, a través dos *Regional Economic Planning Councils* (consellos rexionais de planificación económica); pero esa era tamén a época do incremento na militancia nacionalista e separatista na franxa céltica de Gran Bretaña e dos primeiros e tímidos pasos do Partido Laborista cara á autonomía política de Escocia e Gales: era lóxico preguntarse se a estrutura territorial das rexións estándar non podería ofrecer tamén un marco para a autonomía das rexións inglesas. No seu libro de 1968 *The Devolution of Power*, John Mackintosh avogaba por unha descentralización constitucional xeral (*café para todos*) centrada en Escocia, Gales e as nove rexións inglesas. Ideas similares apareceron no informe da minoría² que Lord Crowther Hunt dirixiu á Royal Commission on the Constitution (Comisión Real sobre a Constitución) entre 1969 e 1973 (Kilbrandon, 1973). Porén, cando a señora Thatcher foi elixida en 1979 unha das súas primeiras medidas foi revogar as leis para Gales e Escocia e abolir os *Regional Economic Planning Councils*.

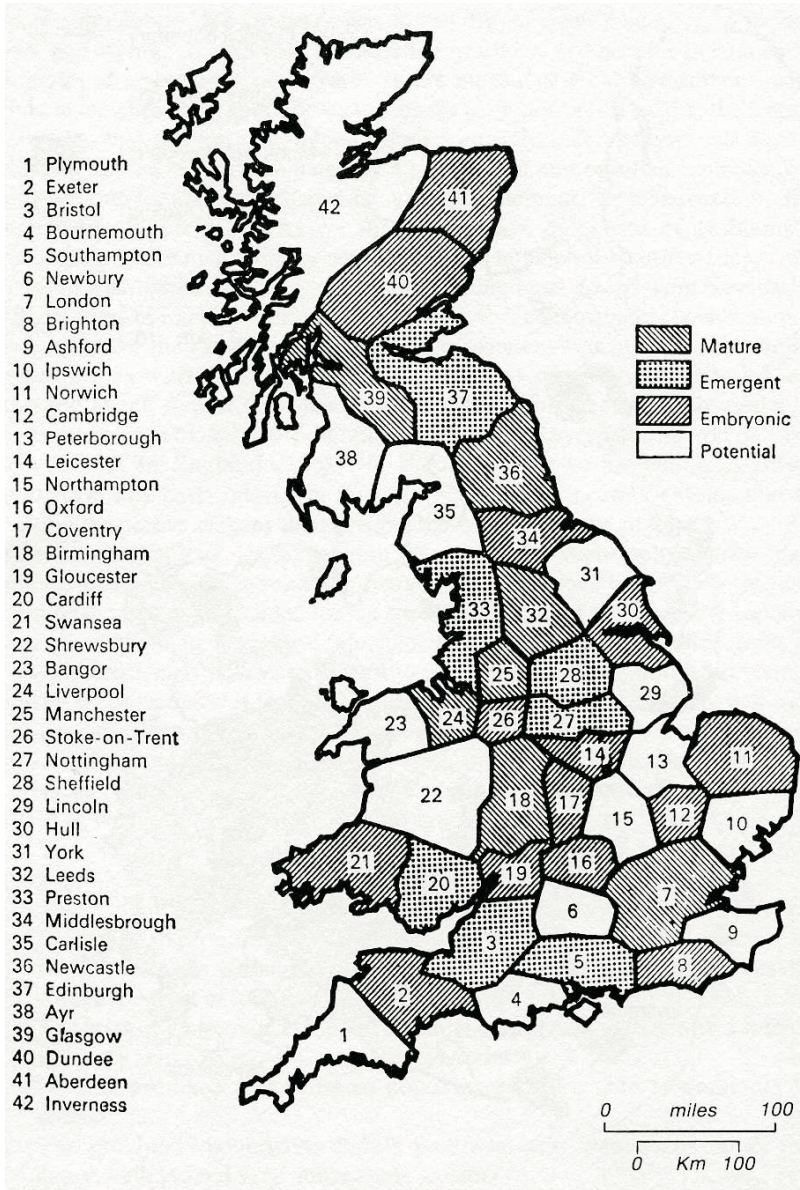
Antes de continuar con esta historia, volvamos a G. D. H. Cole e á ambigüidade de base do concepto rexional: a tendencia alternativa do rexionalismo tamén aparece a comezos do século XX, en resposta á enorme escala da metrópole moderna e aos novos patróns de tráfico e traxectos ata o lugar de traballo. H. G. Wells decatouse de que a cidade de cen millas era un feito, non ciencia ficción, e avogou por estruturas de goberno que respondesen a esta realidade urbana (Wells, 1902). O London County Council (Concello do Condado de Londres), establecido en 1888 como a maior autoridade metropolitana do mundo, xa estaba completamente desbordado polo crecemento da capital, e non existía ningunha estrutura similar para as cidades menores. A primeira onda de suburbanización motorizada das décadas de 1920 e 1930 demostrou a incapacidade das cidades e dos concellos limítrofes para prever e xestionar a transformación das súas áreas. Contra 1950, a aprobación dunha lexislación máis forte no referente á planificación e á introdución de áreas verdes contribuíu a conter parcialmente o espallamento urbano, pero exacerbou o problema das divisións xurisdiccionais entre as cidades e os seus alfoces modernos.

1 O *Gauleiter* era a máxima autoridade rexional do partido nacional-socialista alemán e o verdadeiro gobernador de cada rexión (N. do T.).

2 *Minority report*: informe dun comité, escrito por dous ou máis membros que defenden unha posición minoritaria co propósito de deixar constancia oficial dela (N. do T.).

Durante a época da modernización da década de 1960, cando as estruturas institucionais de todo rango parecían maleables e abertas á reforma, o xornalista Derek Senior foi un brillante representante do modelo de cidade-rexión (Senior, 1963): usou a súa posición na Royal Commission on Local Government in England (Comisión Real sobre o Goberno Local en Inglaterra) para desenvolver unha proposta completa para a creación de novas áreas administrativas baseadas na xeografía funcional do asentamento contemporáneo. O mapa que resume o seu controvertido informe da minoría reproducíase na Figura 2 (Redcliffe-Maud, 1969).

Figura 2: O esquema de cidades-rexión de Derek Senior (Redcliffe-Maud, 1969)



Senior propuña unha división de Inglaterra en corenta e dúas cidades-rexión: as áreas estaban pensadas para se adaptar ao sistema funcional de cidades e os seus alfoces e, ao tempo, unir o núcleo de cidades, controladas principalmente polos laboristas, cos seus suburbios, controlados principalmente polos conservadores; ao contrario ca o mapa existente, o mapa de cidades-rexión sería por definición un espazo de pluralidade política que non estaría baixo o control permanente de ningún grupo nin sector social. Aínda que o modelo de Senior foi rexeitado, a reorganización do goberno local de 1973 creou autoridades metropolitanas -entendidas nun sentido amplo- para as seis cidades máis grandes despois de Londres; pero tamén estes concellos metropolitanos foron abolidos pola señora Thatcher.

O novo laborismo e as rexións inglesas

As supresións da señora Thatcher borraron do mapa os dous tipos de rexionalismo, e converteron a década de 1980 nun período de barbeito; a medida que declinaba o goberno conservador na década de 1990, o rexionalismo foi retornando: desta volta tiña novos azos polo exemplo das autonomías españolas, da Asemblea de Rexións Europeas e do Comité de Rexións da Unión Europea. Comparando o rendemento económico do Reino Unido co doutros estados membros, parecía evidente que a chave do éxito era a subsidiariedade, aínda que xa non era tan evidente como se tería que trazar un novo mapa territorial de Inglaterra. O debate entre as solucións baseadas nas rexións estándar e as baseadas nas cidades-rexión continuou ata a vitoria electoral de Tony Blair en 1997: o laborismo era partidario das rexións estándar (Regional Policy Commission -Comisión de Políticas Rexionais- 1996), pero unha campaña pola cidade-rexión moi activa retomara a posición de Derek Senior e estaba a promover unha división territorial baseada en rexións urbanas funcionais (Partridge, 1996).

O novo goberno cortou de inmediato o debate, dicindo que non habería consulta nin discusión sobre fronteiras rexionais: o goberno Blair rexeitaba o concepto de cidade-rexión en favor dunha estratexia de reforma constitucional baseada na inmediata autonomía lexislativa das nacións de Escocia e Gales, combinada cun programa, máis lento e voluntario, de descentralización por referendo nas rexións estándar de Inglaterra. O goberno laborista instaurou axencias de desenvolvemento rexional para as rexións inglesas, con cámaras rexionais elixidas indirectamente. Un documento branco³ de 2002, *Your Region Your Choice - Revitalising the English Regions*, trazou unha estratexia para a transición a asembleas políticas, suxeitas ao apoio popular por referendo. O proceso tiña que guialo o nordés de Inglaterra, a rexión que tiña a identidade física e cultural máis clara; pero esta estratexia fracasou en novembro de 2004, cando os votantes do nordés decidiron, por ampla maioría, que non desexaban unha asemblea rexional elixida directamente: supúñase que o nordés encabezaría o proceso de descentralización rexional; no canto diso, matouno.

Mentres, o Greater London (cunha poboación de sete millóns e medio de habitantes), que a señora Thatcher atomizara en trinta e tres municipios, foi reunificado co establecemento, en 2002, dun alcalde elixido directamente e dunha asemblea. Os líderes políticos das principais cidades de provincias envexaron o renovado poder político da capital, e viron o colapso da descentralización rexional como unha oportunidade para o seu propio proxecto alternativo territorial. O seu grupo de presión, o Core Cities Group (Grupo de Cidades Principais), encargou traballos académicos para demostrar o peso económico das cidades-rexión na economía nacional e a súa significación para o uso do terreo e a

³ *White paper*: documento previo a unha proposición de lei que o goberno redacta para presentar a súa postura e o previsible contido da lei (N. do T.).

planificación do transporte. Un estudo moi citado, *Urban Renaissance: Characteristics of EU Non-Capital Cities* (Parkinson, 2004), usou as teorías de Michael Porter e Paul Krugman para describir os centros metropolitanos como a vangarda da competitividade económica europea e da innovación na economía global do século XXI, un argumento moi repetido polos economistas rexionalistas (Scott, 2001) e que tamén foi recollido no informe Kok sobre competitividade europea (CEC, 2004). Un estudo simultáneo de James Simmie, tamén para o Core Cities Group, amosou que as cidades británicas rendían relativamente pouco en comparación cos seus equivalentes europeos en canto a produto interior bruto *per capita*, proporción de sectores en crecemento, actividade de I+D, investimentos, calidade da forza de traballo e capacidade para a toma de decisións estratéxica.

O Goberno respondeu creando un grupo de traballo sobre cidades, rexións e competitividade con membros de diversos ministerios; ademais, a finais de 2004 invitou as cidades máis grandes a tomar a iniciativa e bocexar 'programas de desenvolvemento de cidades-rexión' (CRDP nas súas siglas en inglés) en colaboración coas partes interesadas nas súas respectivas zonas de influencia. Desde o centro non se fixo intento ningún de deseñar estas áreas de planificación: os axentes locais tiveron liberdade para definir as súas propias asociacións nunha xeometría difusa de círculos que se solapaban con fronteiras indefinidas (Crow, 2005).

Cidades como Manchester acolleron positivamente a iniciativa das cidades-rexión: Manchester é unha das cidades de provincias máis dinámicas de Inglaterra, pero tamén unha das máis limitadas na súa extensión, cunha poboación de 400.000 habitantes nuns límites municipais estreitos que separan o centro da maioría dos seus suburbios de ingresos medios e altos; o concello central só ten o 9% da súa área metropolitana e menos do 16% da poboación. A pesar das desvantaxes estruturais de pobreza, desemprego e desmantelamento industrial, ou talvez grazas a elas, Manchester leva desde 1985 desenvolvendo un forte programa de iniciativas extraterritoriais, convertendo o seu aeroporto nun núcleo internacional, promovendo candidaturas para os Xogos Olímpicos de 1996 e 2000, sendo anfitriña dos Commonwealth Games en 2002, traballando arreo nas feiras inmobiliarias internacionais e tomando posesión da presidencia da rede internacional de municipios máis efectiva de Europa: Eurocities.

En 2003, Manchester xa tomara a iniciativa de preparar unha estratexia para o Greater Manchester cos nove concellos da súa área metropolitana: a iniciativa das cidades-rexión ofreceu aos líderes municipais a oportunidade de adoptar unha perspectiva aínda máis ampla sobre a asociación con zonas residenciais ricas alén dos límites metropolitanos. O seu CRDP, publicado en 2004, incluía unha poboación de máis de tres millóns de habitantes; analizaba a diferenza en produtividade entre a cidade-rexión e a media do Reino Unido, e propuña medidas para acelerar o rendemento, especialmente por medio da educación superior e da transmisión do coñecemento, o aeroporto internacional e a potencia na manufactura de produtos farmacéuticos e doutros sectores de alta tecnoloxía.

Malia que o CRDP abordaba moitos dos puntos da comparación de Simmie entre as cidades inglesas e as súas competidoras europeas, non tiña nada que ofrecer no referente a capacidade institucional: como demostrou o caso da peaxe no centro, Ken Livingstone, como alcalde de Londres, foi quen de tomar decisións valentes e politicamente impopulares para levar a cabo a súa visión dunha cidade global competitiva pero habitable; cidades como Manchester non tiveron un liderado así. Como presidente de Eurocities, o líder do Manchester City Council describiuse na páxina web da organización como alcalde de Manchester, cunha poboación de 2.227.330 habitantes; pero non era tal: a súa xurisdición só abranguíaa 400.000 habitantes.

O mesmo éxito da iniciativa laborista para xerar consenso estratéxico salientou a falla de capacidade institucional a escala da cidade-rexión. *Framework for City Regions - the Report of the City Regions*

Commission (decembro de 2005) propuxo a creación de novos corpos que cubrisen toda a área e tivesen alcaldes elixidos directamente e/ou un senado de líderes municipais, con orzamentos procedentes de impostos sobre a empresa e cartos desviados das axencias de desenvolvemento rexional, que eran ineficientes e non foran directamente elixidas. O Institute for Public Policy Research (Instituto para a Investigación en Políticas Públicas; IPPR nas súas siglas en inglés), un importante grupo de opinión de centro-esquerda, fixo propostas similares no seu informe *City Leadership*, publicado en marzo de 2006.

Os dous informes afirmaban que Manchester, xunto con Birmingham, Liverpool e Leeds, é a cidade-rexión máis axeitada para inaugurar un rexionalismo político innovador, baseado nos centros metropolitanos. É interesante comprobar que a enquisa do IPPR demostrou que a empresa estaba moi a favor da introdución de alcaldes metropolitanos directamente elixidos, aínda que este novo estrato de goberno sería parcialmente financiado por impostos sobre a empresa. O concepto resultou ser popular entre o público xeral e ten apoios nos ministerios do goberno central, especialmente o do novo valor en alza do laborismo, David Milliband; pola contra, non ten apoio ningún entre os líderes das cidades, que están cómodos dentro dos seus estreitos límites e da maioría política permanente que estes proporcionan. Trátase dunha posición paradoxal: os líderes municipais de Inglaterra contribuíron a afundir a descentralización política cara ás rexións estándar, triunfaron no debate económico sobre o investimento nas cidades e conseguiron que se recoñecese a cidade-rexión como unha escala axeitada para a estratexia urbana; pero queren esta nova escala sen perder os seus feudos e temen o pluralismo político que traerían uns límites territoriais máis amplos. E así continúa o debate territorial en Inglaterra.

Bibliografía

- CEC (2004) *Facing the Challenge: Report of the High Level Group Chaired by Wim Kok*, Bruxelles: Commission of the European Communities
- Crow, S (2005) 'City-regions- the way forward for strategic planning?' *Town and Country Planning* 74 10 298-300
- Fawcett, C. B. (1919) *The Provinces of England* (revised edition 1961), London: Hutchinson
- Garside, P. e M. Hebbert, eds. (1989) *British Regionalism 1900-2000*, London: Mansell
- Kilbrandon (1973) *Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, Cmnd 5640-1, London: HMSO
- Mackintosh, J. P. (1968) *The Devolution of Power*, Harmondsworth: Penguin
- Partridge, S. ed. (1996) *Building a New Britain*, London: City Regions Campaign
- Redcliffe-Maud (1969) *Royal Commission on Local Government in England 1966-9* Cmnd 4040, London: HMSO
- Regional Policy Commission (1996) *Renewing the Regions: Strategies for Regional Economic Development*, Sheffield: Sheffield Hallam University
- Scott, A. (2001) 'Globalisation and the Rise of City-Regions' *European Planning Studies* 9,7, 813-26
- Senior, D. (1963) 'The City Region as an Administrative Unit' *The Political Quarterly* 36,1, 82-91
- Wells, H. G. (1902) *Anticipations*, London: Chapman & Hall

Relatorio de Francesco Merloni, catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de Perugia e presidente do Grupo de Expertos Independentes para a Aplicación da Carta Europea de Autonomía Local do Consello de Europa: "O goberno metropolitano entre a dimensión local/ rexional e a intervención estatal"

1. Introducción

Vemos que máis e máis áreas urbanas tenden a obter o 'status' de área metropolitana: esta tendencia non se dá só nas capitais ou nas grandes cidades, senón tamén nas áreas medias e amplas; hoxe é, desde logo, posible chamar 'área metropolitana' a unha cidade que teña unha poboación maior que 500.000 habitantes. Esta situación vén dada pola diminución da poboación nas áreas centrais das cidades e o desenvolvemento simultáneo dos seus suburbios, mesmo se hai unha distancia notable entre eles; ás veces, as áreas metropolitanas resultan da fusión de certo número de cidades de tamaño medio.

Os fenómenos metropolitanos recentes difiren dos que tiveron lugar en Europa durante o século XX e dos que están a ter lugar agora nos países en vías de desenvolvemento, onde se rexistra un incremento rápido na poboación residente. Os recentes son fenómenos complexos, representados por un sistema articulado de relacións entre territorios onde as diversas funcións (tradicional, novas, moi innovadoras) teñen que ser levadas á práctica da maneira correcta. Todos os expertos están de acordo en que, se estas funcións se levan á práctica con eficacia, as demandas da poboación vense satisfeitas e queda asegurada a competitividade da área e do país onde está no contexto do mercado global.

Para simplificar: *os fenómenos metropolitanos* teñen que se corresponder con *gobernos metropolitanos* que sexan quen de xestionalos. As propostas institucionais, tanto as ensaiadas e instaladas como as meramente proxectadas, son numerosas e difiren as unhas das outras: a súa clasificación ou análise en detalle exceden as miras deste informe. Acho que non se poden resolver os problemas das áreas metropolitanas por medio dunha especie de 'supermercado institucional' do que escoller os elementos máis relevantes para establecer un goberno metropolitano baseado neles: o meu propósito é distinguir os elementos que considerar cando cómpre establecer un goberno metropolitano. Abordo este problema desde dous puntos de vista: como experto que sempre ten presente que o establecemento de gobernos de área metropolitana é a solución, e como presidente do Grupo de Expertos Independentes do Consello de Europa, que ten por misión defender a autonomía local e os principios dos estatutos europeos.

2. O goberno metropolitano como goberno local/ rexional

Afirmo que:

1. o goberno metropolitano é principalmente, se non exclusivamente, unha cuestión local/ rexional
2. se queremos crear gobernos metropolitanos efectivos, temos que atopar as solucións correctas; o reforzo do goberno metropolitano require, en primeiro lugar, a simplificación dos asuntos institucionais

Con respecto á primeira proposición, isto é, a característica local/ rexional do goberno metropolitano, admito que os estados e a Unión Europea xogan un papel importante nos gobernos dos fenómenos metropolitanos. Por outra banda, non concordo con quen, sinalando a dimensión estratéxica das áreas metropolitanas no sistema económico e territorial do seu país, quere un goberno metropolitano xestionado directamente polo aparato central do Estado e as súas axencias. Como veremos máis adiante, a promoción e a coordinación das intervencións nas áreas metropolitanas, integrando políticas estatais con políticas locais e rexionais, non é o mesmo ca xestionar directamente ditas intervencións nin ca crear conflitos coas administracións local e rexional atribuíndolle poderes especiais ao Estado.

Na miña opinión, facilitar as intervencións especiais e os poderes especiais do Estado central non é unha forma de apoiar o goberno local, senón que representa o fracaso do goberno local. Un exame minucioso das funcións por executar pode conducir á conclusión contraria: para unha intervención coordinada e integrada nas áreas metropolitanas débenselle dar funcións que normalmente son do Estado ao goberno metropolitano, e non á inversa.

3. Fenómenos metropolitanos, funcións gubernamentais e principio de subsidiariedade

Como dixen antes, os fenómenos metropolitanos son máis complexos ca os fenómenos 'ordinarios' urbanos. Polo tanto, as autoridades gubernamentais territoriais teñen que:

- a) abordar os problemas 'tradicionais' (como proporcionar servizos públicos tradicionais, e o goberno integrado do territorio e os arredores) das áreas urbanas amplas; de feito, estas precisan estándares de servizos máis altos en caso de crise nas zonas centrais
- b) afrontar os problemas de 'segunda xeración', isto é, os relacionados coa complexidade urbana e social: novo goberno do transporte público e privado, integración do novo fluxo de inmigración nunha realidade multiétnica, seguridade e calidade de vida para os cidadáns que viven no alfoz
- c) facer que as áreas metropolitanas sexan competitivas a nivel internacional proporcionando servizos cualificados e actualizados (como é o caso das tecnoloxías de comunicacións ou informática) a compañías competitivas, especialmente as que traballan en eidos tecnolóxicos; o que é máis, esas compañías tamén teñen que recibir os servizos e infraestruturas tradicionais a un nivel máis alto
- d) respectar a cultura social e territorial que forma o substrato, a 'identidade' de cada unha das áreas metropolitanas de Europa

A gobernanza destes fenómenos implica algunhas funcións administrativas. En todas as experiencias, por todo o mundo, as diversas solucións para un goberno metropolitano contemplan funcións denominadas 'clásicas':

- planificación territorial e realización de grandes infraestruturas
- protección do medio ambiente e a herdanza cultural
- planificación e xestión do transporte privado e público
- planificación e xestión de servizos públicos: auga, residuos, xestión enerxética
- proporcionar ás compañías infraestruturas e servizos especiais e cualificados

Con respecto a estas funcións, nunha área metropolitana hai moitos problemas para levalas a cabo de maneira integrada e unitaria. A maior dificultade reside na distribución de funcións tal como se adopta agora mesmo, isto é, sobre a base do principio subsidiario (vertical): nos países europeos, estas funcións non adoitan estar atribuídas a un só nivel gubernamental, senón que están distribuídas entre distintos niveis (local, rexional, nacional, europeo). En consecuencia, cada nivel só posúe partes, pezas das competencias: cada actividade está xestionada por certo número de institucións territoriais que cooperan as unhas coas outras, mesmo se as veces compiten entre si. Cada suxeito preocúpase dos intereses do seu nivel e a súa dimensión territorial.

Na opinión dalgúns expertos, a subsidiariedade, considerada o principio que aspira á distribución máis transparente das competencias, non é factible nas áreas metropolitanas, onde os únicos principios válidos son a cooperación e a integración de competencias. Eu non concordo con esta afirmación: a subsidiariedade non implica a imposibilidade de adaptar a distribución de funcións ás situacións reais nin a de diferenciar esta distribución. No caso das áreas metropolitanas, a distribución de funcións pode ser considerablemente diferenciada: se se considera relevante a xestión integrada dalgúns funcións clave (a planificación territorial, o transporte, a xestión de infraestruturas e servizos), este principio respéctase se se pode demostrar que é mellor que un goberno metropolitano asigne estas funcións a unha autoridade metropolitana, máis ca a outra institucións máis próxima á cidadanía, como os municipios.

A subsidiariedade, mesmo se se adapta ao contexto especial das áreas metropolitanas, é un criterio racional para a distribución de competencias entre os diversos niveis gubernamentais, e a súa aplicación axuda a facer un verdadeiro goberno metropolitano. Non é útil concederlle a algúns sistemas de goberno unha preferencia que non estea baseada nunha distinción clara de competencias, senón na súa necesaria integración. En todo caso, é imposible fundar un goberno metropolitano só nunha distribución clara das competencias: tamén hai intervencións e políticas que precisan coordinación de competencias e, polo tanto, unha integración e cooperación fortes.

4. Simplificación institucional: solucións 'fortes'

Para atinxir unha distribución clara das funcións é necesaria a simplificación institucional: se as funcións tenden a se distribuír dunha maneira confusa e irresponsable entre demasiados niveis gubernamentais, a simplificación institucional pode ser a solución axeitada; a primeira razón para a simplificación, pois, é funcional. Pero hai tamén unha razón esencialmente democrática: se se precisa un 'goberno metropolitano', é dicir, un goberno capaz de controlar os fenómenos a escala metropolita-

na, a solución máis democrática é esta: o goberno debe ser xestionado por unha autoridade que poida responder directamente ante a cidadanía da correspondente área metropolitana.

Se non se crean autoridades metropolitanas, as partes máis fortes da área sempre terán máis privilexios ca as febles. Xeralmente, se non hai autoridades metropolitanas, a institución principal (central), que representa a meirande parte dos intereses máis fortes, prevalece sobre as secundarias (os concellos menores situados na área metropolitana) e traspásalles as consecuencias das súas propias escollas: por este motivo prefiro as solucións 'fortes' (estruturais) relativas á simplificación institucional, modificando o esquema existente.

A solución 'forte' implica un sistema de goberno local referido ás áreas metropolitanas, que é diferente ou 'especial' en comparación co sistema ordinario de goberno local. Neste punto aparece unha pregunta: pode a autoridade metropolitana ser a mesma institución rexional (*regióni, régions, comunidades autónomas, Länder, etc.*) ou é necesario creala como *institución local* (especial)? No primeiro caso, non hai problema se as dimensións da institución rexional corresponden ás da área metropolitana (este é o caso das cidades-estado alemás, de Madrid ou Bruxelas). Se a institución rexional é moito máis grande ca a área, non todas as súas funcións metropolitanas (moitas das cales son de tipo operativo: subministración de auga, enerxía eléctrica, gas, etc.) poden ser situadas a nivel rexional, quitándollas ás institucións locais (primeiro e segundo niveis) e contravindo, así, o principio de subsidiariedade.

Tendo en conta que, polo xeral, as áreas metropolitanas están incluídas en áreas rexionais máis amplas, a única solución estrutural é a realización dun goberno metropolitano como goberno local diferenciado e especial. Normalmente este goberno metropolitano local especial debería estar baseado nun dobre nivel gubernamental (a autoridade metropolitana e unha rede homoxénea de institucións locais) e nunha distribución das funcións administrativas entre os dous niveis que difira da tradicional (isto é, entre as institucións do primeiro e segundo nivel). Neste caso algunhas funcións que adoitan pertencer ao primeiro nivel desprázanse ao metropolitano.

A autoridade metropolitana considérase unha 'fusión' da cidade principal e a institución de segundo nivel (*provincia, département, Kreis, county, etc.*), resultando nunha autoridade 'nova': isto implica que unha institución non absorbe a outra e que a cidade principal non prevalece sobre as menores. O territorio da institución local da cidade principal ten que se organizar en certo número de concellos de dimensións congruentes coas das cidades menores.

Certamente, este modelo é eficiente e democrático, aínda que poidan xurdir algúns atrancos:

- a) este modelo pódese aplicar a áreas metropolitanas mononucleares, pero non á aglomeración de máis áreas urbanas; neste caso, a autoridade metropolitana pode resultar da asociación das autoridades que representan a cada área urbana, simplificadas en última instancia como se indicou
- b) este modelo implica unha grande capacidade de toma de decisións durante as fases de organización e realización, para contrarrestar o escepticismo dos sistemas políticos locais existentes

Os modelos institucionais 'fortes' son os máis difíciles de levar a cabo. O exemplo máis relevante é seguramente o de Londres: alí, grazas a intereses locais fortes, especialmente do mundo da empresa, creouse un novo goberno metropolitano após a crise que tivo lugar durante os anos do goberno Thatcher. O goberno metropolitano de Londres é resultado de dúas necesidades diferentes:

- a) a absoluta inepticia dos febles instrumentos de cooperación e coordinación creados polos *boroughs* para substituír o poderoso e burocrático GLC (*Greater London Council*)
- b) o desexo de transferir á nova autoridade algunhas funcións que correspondían ao goberno central (*Government Office for London*), especialmente as relacionadas coa policía (en Londres non hai policía local) e o transporte

5. Simplificación institucional: as solucións 'brandas' (asociativas e funcionais)

As solucións 'brandas' pódense dividir en dúas categorías:

- a) a creación de *autoridades metropolitanas de natureza asociativa*, é dicir, asociacións, obrigatorias ou voluntarias, das institucións locais situadas na área metropolitana
- b) a creación de formas de *cooperación funcional*, como consorcios, axencias, asociacións, etc., para crear non un goberno metropolitano senón só cooperación sectorial

Entre os diversos tipos de asociación pódese distinguir entre 1) as autoridades asociativas que reúnen un número limitado de institucións representando, de forma simplificada, as poucas institucións locais situadas nunha área determinada (Hannover, Budapest) e 2) asociacións amplas, formadas por gran número de institucións locais situadas nunha área determinada (as *communautes urbaines* francesas son o exemplo máis relevante).

Non teño información abonda para xulgar o grao de funcionalidade desta experiencia; en todo caso, coido que estas solucións, aínda que parezan menos difíciles de levar á práctica (pois os sistemas políticos tradicionais considéranas menos traumáticas ca as 'fortes'), presentan máis dificultades na xestión das funcións metropolitanas.

Acho que o fenómeno denominado 'intermunicipalidade' non debe ser confundido co goberno metropolitano. Algunhas formas de cooperación ou asociación intermunicipal poden ser útiles no caso de concellos pequenos, porque permiten superar as dificultades derivadas do seu tamaño; tamén permiten levar a cabo funcións municipais ordinarias en casos en que as reducidas dimensións de moitos concellos non permitirían que funcionasen ben. Porén, mesmo nestes casos, a cooperación intermunicipal enfróntase a un gran número de dificultades, especialmente onde a tendencia á cooperación intermunicipal é escasa, coma no caso de Italia.

Con todo, mesmo nos casos onde se dá un reforzamento da tendencia a formar asociacións intermunicipais ou a instaurar formas de cooperación, nas áreas metropolitanas córrese un gran perigo de complicar o arranxo institucional no canto de simplificalo. O mal funcionamento destas asociacións débese particularmente ao principio de unanimidade aplicado no proceso de toma de decisións, que para atinxir un consenso dá poder de veto mesmo ás institucións administrativas e territoriais de dimensións reducidas. O que é máis, hai obxeccións puramente funcionais que son aínda máis relevantes: en primeiro lugar, estas asociacións non resollen a cuestión xeral do goberno metropolitano, senón que só permiten realizar algunhas funcións ou instaurar algúns servizos públicos ao nivel metropolitano necesario; en segundo lugar, complican o esquema institucional. Hai o risco de engadir, partindo dun criterio aparentemente 'funcional', novos suxeitos (consorcios, compañías, sociedades por accións) que non sempre teñen unha relación clara co sistema democrático e institucional. Se lle outorgamos a cada función a mellor dimensión ou a mellor forma de cooperación, multiplicamos o goberno local, e pode ser que non creemos un bo senón só un *feble*.

6. O goberno das áreas metropolitanas: a necesaria cooperación do goberno metropolitano con outros niveis gubernamentais

Como xa comentei, a desexable creación de gobernos metropolitanos ‘fortes’ proporciona ao goberno local a autoridade, o poder e as competencias necesarios para xestionar o fenómeno metropolitano, mais non constitúe unha solución completa: aparecen problemas importantes con respecto á cooperación entre a autoridade metropolitana e os outros niveis gubernamentais. Mesmo se se leva a cabo unha boa simplificación institucional, aínda quedan problemas no eido da relación coas *institucións locais menores*; os intereses destas deben ser tidos en conta, especialmente se corresponden a institucións locais de partes periféricas da área metropolitana, sen por iso concederlles un dereito de veto que podería atrancar as metas do goberno metropolitano.

Hai tamén problemas relativos por un lado á *relación coa institución rexional*, cando esta existe e posúe poderes importantes (relacionados co esquema do goberno local, co financiamento local e metropolitano, coa planificación territorial); polo outro lado, á *relación coa administración central do Estado e as súas institucións*, que nalgúns casos non ten só unha función de promoción, senón tamén funcións operativas directas que son importantes para as áreas metropolitanas (orde pública, inmigración, infraestrutura a nivel nacional, política económica e industrial).

En xeral, o mellor modo de coordinar as políticas específicas é afirmar o principio da necesidade da *negociación previa e equitativa*, da programación e localización das intervencións. Se é posible, débense atinxir acordos entre axentes dotados da mesma dignidade institucional: o Estado, a institución rexional (caso de existir) e a autoridade gubernamental metropolitana, representando esta última, de maneira forte e unitaria, os intereses da área metropolitana.

5. QUE LECCIÓN S SACAR PARA A REALIDADE METROPOLITANA DE GALICIA?

Unidade de Investigación da EGAP

Ana Touriño Sánchez

Martiño Rubal Maseda

Mónica Ferrín Pereira

Paula Rama Morales

Director

José Manuel Rodríguez Álvarez

Vogal asesor da Dirección Xeral de Cooperación Local (MAP). Profesor asociado da Universidade Autónoma de Madrid

Relatores

José Luis Carro Fernández-Valmayor

Catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de Santiago de Compostela

Xerardo Estévez

Arquitecto. Ex-alcalde do Concello de Santiago de Compostela

Ánxel Viña Carregal

Ecomonista-urbanista. Director da Oficina de Planeamento, S.A.

A DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DA POBOACIÓN EN GALICIA

Unidade de Investigación da EGAP: Ana Touriño Sánchez, Martiño Rubal Maseda, Mónica Ferrín Pereira, Paula Rama Morales

Introdución

Nesta sección preséntase unha **aproximación estritamente descritiva á distribución da poboación no territorio galego**. Redactouse coa intención de proporcionar aos lectores que non estean familiarizados coa sociedade galega unha información elemental que permita inserir no seu contexto o contido dos capítulos sobre Galicia incluídos neste libro.

Sen pretender entrar nunha análise explicativa, nas páxinas seguintes expóñense unha serie de táboas elaboradas a partir dos **Censos de Poboación e Vivendas de 1981 a 2001**, así como do **padrón de habitantes de 2005** (a fonte máis recente para este estudo), que atenden ás principais características da estrutura da poboación no espazo galego¹.

Para achegármonos a esta realidade partimos do exame de datos agregados en función dunha unidade espacial determinante: o municipio. O criterio seleccionado a priori para establecer unha tipoloxía dos municipios galegos que permita discriminar entre as diferentes pautas de asentamento da poboación en Galicia e realidades sociodemográficas apareladas ao territorio foi o **volume poboacional dos concellos**. A partir de aí, realizouse a seguinte clasificación:

- Os municipios de 50.001 a 300.000 habitantes. Correspóndense coas cidades galegas: Vigo, A Coruña, Pontevedra, Ferrol, Lugo, Santiago de Compostela e Ourense.
- Os municipios de 20.001 a 50.000 habitantes.
- Os municipios de 10.001 a 20.000 habitantes.
- Os municipios de 5.001 a 10.000 habitantes.
- Os municipios de 5.000 ou menos habitantes.

¹ O censo e o padrón son dúas fontes complementarias que, aínda que recollen información sobre os mesmos habitantes, difiren entre si tanto na súa natureza (operación estatística no caso do censo, rexistro administrativo no caso do padrón) como no seu contido (información máis completa pero non actualizable no censo, información sobre un menor número de características pero con actualización continua no padrón). A posibilidade de duplicacións xera un risco de sobreestimación das cifras de poboación por parte do padrón. Polo tanto, cómpre ser cautos na interpretación dos datos procedentes destas dúas fontes, que non son directamente comparables.

Aínda que poida parecer que a utilización do volume poboacional é unha variable que, de entrada, non responde á complexidade da estrutura territorial galega, si que se mostra como un criterio útil para valorar as diferentes realidades existentes ao longo do espazo.

Inclúese tamén nesta análise unha serie de indicadores sociodemográficos que complementan a descrición da estrutura poboacional que se realiza na primeira parte. Estes son: **a idade media, o índice de envellecemento e a poboación activa e ocupada por sectores de ocupación.**

1. Consideracións xerais

A análise que se fai a continuación pretende abordar os aspectos máis destacables da distribución da poboación no territorio galego, partindo dunha panorámica xeral para logo dar conta de cuestións máis concretas.

TÁBOA 1: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN SEGUNDO CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS. GALICIA 1981-2005.

Municipios	1981	n	% ⁽¹⁾	1991	n	% ⁽¹⁾	2001	n	% ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	n	% ⁽¹⁾
50.001-300.000 habitantes	894.251	7	31,8	951.405	7	34,8	955.569	7	35,4	987.149	7	35,7
20.001-50.000 habitantes	229.875	9	8,2	252.968	10	9,2	293.123	11	10,9	398.777	15	14,4
10.001-20.000 habitantes	551.890	43	19,6	568.641	44	20,8	533.315	38	19,8	460.274	33	16,7
5.001-10.000 habitantes	683.527	102	24,3	482.145	73	17,7	437.832	66	16,2	437.625	64	15,8
5.000 ou menos habitantes	452.369	151	16,0	476.510	179	17,4	476.041	193	17,7	478.373	196	17,3
TOTAL⁽³⁾	2.811.912	312	100	2.731.669	313	100	2.695.880	315	100	2.762.198	315	100

⁽¹⁾Porcentaxe sobre o total da poboación galega.

⁽²⁾Datos do Padrón Municipal de Habitantes.

⁽³⁾Non hai datos de 1981 e 1991 para Burela e a Illa de Arousa². Cariño carece de datos para 1981.

Fonte: Elaboración propia sobre datos dos Censos de Poboación e Vivendas e o Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

Nun primeiro acercamento á táboa 1 observamos que a poboación total de Galicia descendeu en 116.032 persoas entre 1981 e 2001, ata situarse neste último ano en 2.695.880 habitantes, o que supón unha diminución do 4% ao longo deste tramo temporal. O descenso foi máis intenso no período intercensal 1981-1991 (-80.243, é dicir, un 3%) que no 1991-2001 (-35.789, o que supón un 1%).

Para o ano 2005, os datos do padrón rexistran unha poboación de 2.762.198, pero, tendo en conta as diferenzas metodolóxicas entre o padrón e o censo, non se pode soste con seguridade este supos-

² Burela segregouse de Cervo no ano 1995; e A Illa de Arousa, de Vilanova de Arousa en 1996.

to crecemento poboacional dun 3% desde 2001. Se comparásemos as cifras do padrón de 2005 coas que proporcionaba a mesma fonte para 2001³, aínda atoparíamos un incremento, pero moi leve (+29.272 habitantes, é dicir, aumento de só un 1%), o que invita a falar dunha **situación de estancamento demográfico que, ollada desde a perspectiva da contribución ao conxunto da poboación española, debería mesmo ser cualificada como unha tendencia regresiva**⁴.

Se observamos a distribución por tipos de municipios, centrando a atención sucesivamente en cada un deles, podemos facer as seguintes observacións.

a) Desde 1991 ata hoxe, as sete cidades galegas concentran de maneira estable arredor dun **35% dos habitantes da comunidade**, porcentaxe consolidada logo do crecemento que experimentaran ao longo da década dos oitenta -de catro puntos porcentuais-. Como se verá máis adiante, este compoñente urbano veríase notablemente amplificado se lle engadísemos a poboación dalgúns dos municipios adxacentes, que constitúen claramente áreas de expansión das cidades alén dos seus límites administrativos.

b) Asemade, existe un **relativo afianzamento dos municipios de 20.001 a 50.000 habitantes**, cun número cada vez maior de galegos que residen en municipios deste tipo. O factor máis importante é aquí o aumento no número de tales municipios, como consecuencia do crecemento experimentado por concellos de menor tamaño. En termos absolutos, a poboación destes municipios medrou 63.248 persoas entre 1981 e 2001, e o número de concellos pasou de 9 a 11 (a súa poboación media mudou de 25.541 a 26.648 habitantes). Este proceso parece que continuou con maior intensidade desde 2001: segundo o padrón municipal, en 2005 hai 15 municipios que teñen entre 20.001 e 50.000 habitantes, acumulando un total de 398.777 residentes⁵.

c) Os municipios entre **10.001 e 20.000 habitantes** constitúen o segundo grupo en importancia en canto ao volume de poboación: **representan case un quinto da poboación total en 2001**. Este tipo de concellos experimentou transformacións cuxa descrición é algo complexa. Esencialmente, o que aconteceu é o seguinte.

Entre 1981 e 1991, tanto o seu número como a súa media de poboación (que pasou de 12.835 a 12.924 habitantes) permaneceron case estables. Non obstante, este balance é resultado de cambios en sentidos contrapostos que se compensan mutuamente: nese período producíronse seis entradas nesta categoría (todas elas de municipios que en 1981 non tiñan máis de 10.000 habitantes) e cinco saídas (catro delas de municipios que caeron por debaixo do cumio dos 10.000 habitantes e unha, a de Lalín, debida ao crecemento lixeiramente por riba dos 20.000).

Entre 1991 e 2001, aínda que é certo que a poboación total dos municipios deste tipo experimenta un descenso tanto absoluto como relativo con respecto á poboación galega, este feito vese matizado por dous factores: por unha parte, o número destes municipios diminúe de xeito apreciable e, paralelamente, prodúcese un aumento da súa poboación media, que acada os 14.035 habitantes. Á

3 Esta cifra, non presentada na táboa 1, era de 2.732.926, algo superior á proporcionada polo censo, e implicaría o mantemento da poboación total nos mesmos niveis de 1991.

4 Segundo o padrón, a poboación española pasou de 41.116.842 persoas en 2001 (que eran 40.847.371 de acordo co censo do mesmo ano) a 44.108.530 en 2005. Aínda que hai dúbidas razoables sobre a posibilidade de que estas cifras estean sobreestimadas, a tendencia de crecemento que reflicten parece incuestionable.

5 Este aumento de 105.654 persoas e 4 concellos con respecto ao censo de 2001 está sometido ás mesmas reservas que calquera comparación entre estas dúas fontes, pero se contrastamos os datos dos padróns de 2001 e de 2005 seguimos observando un aumento deste tipo de municipios, aínda que algo menor: pasarían de 12 a 15 e incrementarían a súa participación no total da poboación galega en tres puntos porcentuais (88.071 persoas).

súa vez, estas variacións débense a un proceso de crecemento de concellos que estreman coa cidade da Coruña e de decrecemento de municipios intermedios menos integrados no tecido urbano⁶.

O resultado neto destes cambios é unha porcentaxe bastante constante de galegos residentes en municipios entre 10.001 e 20.000 habitantes no período 1981-2001 (manténdose, con leves fluctuacións, arredor do 20%), aínda que diminúa o seu número absoluto. Parecería que esta tendencia se ve alterada entre 2001 e 2005, xa que nestes anos a continuada redución do número de concellos deste tamaño (e, correlativamente, da cifra total de persoas residentes neles) vai acompañada por un descenso do seu peso relativo no conxunto da poboación galega⁷. Cómpre, non obstante, ter presente que isto non se debe a que os municipios deste tipo sufran unha perda xeneralizada de poboación, senón, máis ben, a procesos de crecemento que modifican a localización dalgúns concellos na tipoloxía que estamos a analizar⁸.

d) No que se refire aos municipios de **5.001 a 10.000 habitantes**, o que máis chama a atención é o gran **descenso numérico** que experimentaron entre 1981 e 2001: pasaron de 102 a 66 entidades e **reduciron a súa poboación en 8 puntos** (do 24% ao 16%). É certo que a poboación media dos municipios pertencentes a esta categoría ficou bastante estable (6.701 habitantes en 1981, 6.633 en 2001). Porén, esa estabilidade aparente débese sobre todo a que o progresivo despoboamento levou a un importante número de municipios a traspasar en sentido descendente a fronteira dos 5.000 habitantes.

e) Finalmente, en estreita relación co anterior, é mester salientar o **relevante crecemento do número de entidades menores de 5.000 habitantes**, que medraron de 151 a 193 entre 1981 e 2001, o que **non se traduciu nun incremento tan destacado na porcentaxe de habitantes** deste tipo de municipios, variando dun 16% a un 18%. Como consecuencia, a súa poboación media baixou desde 2.996 en 1981 ata 2.467 en 2001. Esta tendencia parece prolongarse nos anos seguintes, xa que en 2005 hai 196 concellos nesta categoría. En efecto, representan xa case 2/3 do número total de concellos galegos.

2. A rede urbana galega

2.1. As cidades galegas

Aténdese neste apartado á distribución poboacional das **cidades máis importantes de Galicia**, as sete que superan os 50.000 habitantes: **as catro capitais de provincia, ademais de Vigo, Ferrol e Santiago de Compostela**. Considéranse separadamente debido ao grande peso demográfico que

6 Concretamente, acontece o seguinte: 1) os municipios de Oleiros, Arteixo e Culleredo pasan á categoría de 20.001 a 50.000 habitantes e o concello de Sada gaña poboación e cambia da categoría de 5.001 a 10.000 á de 10.001 a 20.000 habitantes; e 2) os concellos de Chantada, Silleda, A Guarda, Padrón e A Pobra do Caramiñal perden poboación e pasan á categoría de 5.001 a 10.000 habitantes, mentres que Monforte e Lalín, que tamén diminuíron poboación, se moveron ao grupo de 10.001 a 20.000 habitantes. A isto hai que engadirlle a singular situación de Cervo, que, debido ao proceso de segregación que experimentou en 1995, se despraza á categoría de 5.000 ou menos habitantes.

7 Unha vez máis, a comparación directa entre o censo de 2001 e o padrón de 2005 sería pouco aconsellable. Con todo, neste caso, a tendencia que reflicten vese confirmada polo exame dos datos dos padróns de 2001 e 2005: segundo estes, a poboación residente en municipios de 10.001 a 20.000 habitantes pasou de representar un 19% da poboación galega a ser un 17%.

8 O que pasou nestes catro anos foi que 1) Ames, Cambre, Pontearreas e Lalín creceron ata situarse por riba dos 20.000 habitantes; 2) Muros e Porto do Son, que tiñan máis de 10.000 en 1991, perderon poboación ata traspasar ese límite en 2001; e 3) A Guarda pasou do grupo de 5.001 a 10.000 á categoría de municipios entre 10.001 a 20.000.

supoñen respecto do conxunto de Galicia, o que permite obter unha fotografía clara das maiores concentracións poboacionais galegas.

Tal e como se aprecia na táboa 2, son dúas as cidades que sobresaen sobre o resto: en 2001, Vigo e A Coruña contan co 54% da poboación que vive nas cidades galegas. Así mesmo, entre as dúas representan o 19% do total da poboación galega. O resto das cidades están por debaixo dos 100.000 habitantes, coa excepción de Ourense, que desde 1991 supera lixeiramente esta cifra.

Se atendemos aos censos, vemos que A Coruña diminuíu a súa poboación nun 4% entre os anos 1991 e 2001, mentres que Ferrol experimenta unha contracción demográfica continua, que desde 1981 a 2001 provoca a perda do 11% dos seus habitantes. Pola contra, as demais cidades galegas experimentaron unha expansión apreciable, que é maior no período comprendido entre 1981 e 1991 (no que crecen en conxunto un 8%) e diminúe sensiblemente a súa intensidade entre 1991 e 2001 (no que o seu crecemento, considerado globalmente, é dun 3%), aínda que segue sendo significativa de cara á consolidación do fenómeno urbano en Galicia. Neste senso, a perda poboacional de Ferrol e A Coruña vese compensada polo aumento no resto das cidades. Os crecementos máis importantes producíronse en Vigo e Lugo.

TÁBOA 2: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN NAS CIDADES DE GALICIA (50.001-300.000 hab.) 1981-2005.												
Municipios	1981	%		1991	%		2001	%		2005 ⁽²⁾	%	
		Pob. urb. (1)	Pob. Gal. (2)		Pob. urb. (1)	Pob. Gal. (2)		Pob. urb. (1)	Pob. Gal. (2)		Pob. urb. (1)	Pob. Gal. (2)
Vigo	261.331	29,2	9,3	276.109	29,0	10,1	280.186	29,3	10,4	293.725	29,8	10,6
A Coruña	231.721	25,9	8,2	246.953	26,0	9,0	236.379	24,7	8,8	243.349	24,7	8,8
SUBTOTAL	493.052	55,1	17,5	523.062	55,0	19,1	516.565	54,1	19,2	537.074	54,4	19,4
Ourense	94.346	10,6	3,4	102.758	10,8	3,8	107.510	11,3	4,0	108.358	11,0	3,9
Santiago de Compostela	82.404	9,2	2,9	87.807	9,2	3,2	90.188	9,4	3,3	92.919	9,4	3,4
Lugo	72.574	8,1	2,6	83.242	8,7	3,0	88.414	9,3	3,3	92.271	9,3	3,3
Ferrol	87.691	9,8	3,1	83.045	8,7	3,0	77.950	8,2	2,9	77.155	7,8	2,8
Pontevedra	64.184	7,2	2,3	71.491	7,5	2,6	74.942	7,8	2,8	79.372	8,0	2,9
SUBTOTAL	401.199	44,9	14,3	428.343	45,0	15,7	439.004	45,9	16,3	450.075	45,6	16,3
TOTAL	894.251	100	31,8	951.405	100	34,8	955.569	100	35,4	987.149	100	35,7

⁽¹⁾ Porcentaxe sobre a poboación de núcleos maiores de 50.000 habitantes.

⁽²⁾ Porcentaxe sobre o total galego.

⁽³⁾ Datos do Padrón Municipal de Habitantes.

Fonte: Elaboración propia sobre datos dos Censos de Poboación e Vivendas e Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

O padrón municipal de 2005 parece amosar un novo incremento da poboación en todas as cidades galegas, agás Ferrol, que volve diminuír a súa poboación. E outra vez é Vigo a que se presenta como a cidade máis dinámica en termos de crecemento poboacional. No entanto, se comparásemos as variacións entre os padróns de 2001 e 2005, atoparíamos un estancamento da poboación ourensá e taxas de crecemento menores das que reflicte a táboa 2 para todas as demais cidades.

2.2. Os municipios de 20.001 a 50.000 habitantes

O proceso de urbanización galego non pode ser entendido sen facer unha aproximación aos **concellos de 20.001 a 50.000 habitantes**, que experimentaron notables variacións ao longo da franxa temporal analizada. Por unha banda, como vimos, entre 1981 e 2001 houbo un incremento considerable do número total de galegos residentes nesta clase de municipios (concretamente medrou un 27%), que tivo un novo e máis forte aumento no período 2001-2005 (do 36%). Como resultado, o seu peso demográfico con respecto ao conxunto de Galicia era do 11% segundo o censo de 2001 e do 14% segundo o padrón de 2005. Por outra banda, houbo cambios en canto ao número de concellos incluídos nesta categoría, que pasaron de 9 en 1991 a 11 en 2001 e 15 segundo o padrón de 2005, o que explica en gran parte o aumento poboacional neste intervalo temporal. A táboa 3 permite ver polo miúdo a evolución deste tipo de municipios.

É de distinguir dúas clases de concellos: **aqueles próximos a algunha das cidades**, que constitúen áreas de expansión destas, e **entidades cabeceiras de comarca**, normalmente menos integradas na área de influencia directa das cidades (Lalín, A Estrada, Ribeira, Monforte de Lemos ou, cun *status* peculiar, Vilagarcía de Arousa).

Parece claro que o **crecemento** se sitúa principalmente nos concellos da primeira clase, é dicir, os **próximos ás cidades**. Catro dos sete municipios que superaron a barreira dos 20.000 habitantes despois de 1981 forman parte da contorna inmediata da Coruña (Oleiros, Arteixo, Culleredo e Cambre), outro é zona de expansión de Santiago (Ames) e un máis ten proximidade con Vigo (Ponteareas). Ademais, a meirande parte dos concellos que tiñan de 20.001 a 50.000 habitantes en 1981 e que experimentaron desde entón crecementos poboacionais son contiguos -ou cando menos moi próximos- a algunha cidade: Narón a Ferrol, Carballo á Coruña, Redondela e Cangas a Vigo, e Marín a Pontevedra.

En cambio, os municipios deste tamaño que **encabezan comarcas alleas á rede urbana** (A Estrada, Monforte e, en menor grao, Lalín) sufriron máis ben **estancamento ou redución demográfica**. Casos especiais son os de Vilagarcía de Arousa e Ribeira, que consolidaron a súa poboación ao longo do período aquí analizado.

**TÁBOA 3: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN NOS CONCELLOS DE 20.001-50.000 hab.
1981-2005.**

Municipios	1981	1991	% Var. 1981-1991 ⁽²⁾	2001	% Var. 1991-2001 ⁽²⁾	% Var. 1981-2001 ⁽²⁾	2005 ⁽¹⁾	% Var. 2001-2005 ⁽²⁾
Vilagarcía de Arousa	30.199	32.170	6,5	33.496	4,1	10,9	35.954	7,3
Narón	29.152	31.594	8,4	32.204	1,9	10,5	35.083	8,9
Redondela	27.529	28.014	1,8	29.003	3,5	5,4	29.863	3,0
Carballo	25.713	26.033	1,2	28.142	8,1	9,4	29.689	5,5
Oleiros	(15.039)	(18.480)	22,9	27.252	47,5	81,2	30.467	11,8
Ribeira	24.542	25.285	3,0	26.086	3,2	6,3	26.884	3,1
Marín	23.178	24.045	3,7	24.997	4,0	7,8	26.103	4,4
Cangas	21.983	22.758	3,5	23.981	5,4	9,1	24.849	3,6
Arteixo	(15.448)	(17.931)	16,1	23.306	30,0	50,9	26.272	12,7
A Estrada	27.322	22.391	-18,0	22.308	-0,4	-18,4	22.102	-0,9
Culleredo	(12.614)	20.360	61,4	22.348	9,8	77,2	25.650	14,8
Lalín	(18.938)	20.360	7,5	(19.869)	-2,4	4,9	20.732	4,3
Monforte de Lemos	20.257	20.318	0,3	(19.091)	-6,0	-5,8	(19.472)	2,0
Ames	(9.527)	(10.011)	5,1	(18.782)	87,6	97,1	22.228	18,3
Cambre	(9.181)	(12.330)	34,3	(19.262)	56,2	109,8	21.523	11,7
Ponteareas	(15.908)	(15.731)	-1,1	(19.011)	20,9	19,5	21.378	12,5
TOTAL	229.875	273.328	18,9	293.123	7,2	27,5	398.777	36,0

⁽¹⁾Datos do Padrón Municipal de Habitantes.

⁽²⁾Fórmula de cálculo das porcentaxes de variación: $(Pt2-Pt1) / Pt1 * 100$.

Nota: Entre parénteses inclúense os volumes de poboación daqueles municipios que para un ano determinado non pertencen á categoría de 20.001 a 50.000 habitantes.

Fonte: Elaboración propia sobre datos dos Censos de Poboación e Vivendas e Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

Parece, en definitiva, que o aumento do número e tamaño dos municipios de máis de 20.000 habitantes debe ser entendido como parte integral da formación dunha rede urbana en proceso de expansión, caracterizada por un crecemento que se desborda alén dos límites administrativos das cidades. O caso da Coruña é especialmente claro, pero o proceso de expansión urbana tamén se produce na contorna doutras cidades, como Vigo, Pontevedra e Santiago, e mesmo substitúe o crecemento da cidade estritamente definida no caso de Ferrol.

Esta impresión vese confirmada cando se observa que os municipios de 10.001 a 20.000 habitantes (que non se incorporan aquí de maneira desagregada) situados nas proximidades de Vigo e A Coruña tenderon a incrementar a súa poboación⁹.

⁹ Así aconteceu, na contorna de Vigo, nos casos de Nigrán, Moaña, Tui, O Porriño e Mos; e, nas inmediacións da Coruña, nos casos de Betanzos e, entre 1981 e 2001, Cambre (que, con posterioridade, de acordo cos datos do padrón, superou os 20.000 habitantes).

Recompilando, as táboas 1, 2 e 3 indican que entre 1981 e 2001 acontecen en Galicia dous procesos paralelos, confirmados polo padrón de 2005. Por unha banda, dáse un **proceso de urbanización ou concentración da poboación nas áreas urbanas**, que se traduce nun aumento poboacional tanto na maioría das cidades como nos municipios de 20.001 a 50.000 habitantes. Por outra banda, hai un importante **proceso de despoboamento nos municipios de menos de 10.000 habitantes**, que se traduce nunha redución do seu número de habitantes, en termos tanto absolutos como relativos, e nun importante aumento do número de municipios de 5.000 ou menos habitantes, que se corresponden en gran medida con concellos de carácter rural e do interior, maioritariamente situados, como veremos máis tarde, nas provincias de Lugo e Ourense.

3. Distribución da poboación galega por provincias

Estas consideracións xerais pódense apreciar na distribución da poboación por provincias.

Municipios	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra	
	n	% ⁽¹⁾	n	% ⁽¹⁾	n	% ⁽¹⁾	n	% ⁽¹⁾
50.001-300.000 habitantes	3	15,0	1	3,3	1	4,0	2	13,2
20.001-50.000 habitantes	6	5,9	0	0,0	0	0,0	5	5,0
10.001-20.000 habitantes	15	7,5	4	2,3	3	1,4	16	8,6
5.001-10.000 habitantes	33	8,1	10	2,6	7	1,6	16	4,0
5.000 ou menos habitantes	37	4,2	52	5,1	81	5,5	23	2,8
TOTAL	94	40,7	67	13,3	92	12,6	62	33,5

⁽¹⁾Porcentaxe sobre o total da poboación galega.

Fonte: Elaboración propia sobre datos do Censo de Poboación e Vivendas, Instituto Nacional de Estadística.

En termos xerais, a poboación en Galicia distribúese de xeito asimétrico entre as **provincias do eixo occidental (A Coruña e Pontevedra) e as do eixo oriental da comunidade (Lugo e Ourense)**. Confórmanse daquela **dúas realidades heteroxéneas entre si e homoxéneas internamente**. As provincias da **Coruña e Pontevedra** caracterízanse por acoller **maiores volumes de poboación** (entre ambas as dúas, o 74% da poboación galega total), por ter un maior peso relativo na categoría de 50.001 a 300.000 habitantes e por unha importancia menor dos municipios entre 5.001 e 10.000 habitantes e de 5.000 ou menos habitantes.

Mentres, as provincias de **Lugo e Ourense** posúen uns trazos que diverxen dos anteriores: **menores volumes de poboación** (o 26% da poboación galega total entre as dúas), inexistencia de municipios entre 20.001 a 50.000 habitantes, menor peso relativo das categorías de municipios de 10.001 a 20.000 habitantes e, finalmente, unha acusada importancia dos concellos de menos de 10.000 habitantes, sobre todo daqueles cun número inferior a 5.000. Dos 192 municipios galegos con 5.000 ou menos habitantes, 133 están situados nas provincias de Lugo e Ourense.

As provincias da franxa atlántica concentran a poboación en núcleos de maior número de habitantes; en cambio, as orientais fano nos concellos máis pequenos. Mentres que nas provincias da Coruña e Pontevedra o 52% e o 54% da poboación respectivamente vive en municipios de máis de 20.001 habitantes, nas provincias de Lugo e Ourense esta porcentaxe baixa sensiblemente: 25% e 32%. Por outra banda, nos concellos de 5.000 habitantes ou menos, Lugo e Ourense acollen o 39% e 44% da poboación provincial, sendo na Coruña e en Pontevedra a porcentaxe sensiblemente inferior: 10% e 8% respectivamente (datos de 2001).

3.1. A provincia da Coruña

A provincia da Coruña agrupa en 2001 máis do 40% do total da poboación galega, cun 15% da poboación do conxunto da comunidade autónoma asentada nas cidades desta provincia: A Coruña, Santiago e Ferrol. Mentres, só un 4% da poboación galega vive en concellos coruñeses de 5.000 habitantes ou menos.

TÁBOA 5: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN SEGUNDO CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS. A CORUÑA 1981-2001.

Municipios	1981	n	% ⁽¹⁾	1991	n	% ⁽¹⁾	2001	n	% ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	n	% ⁽¹⁾	
50.001-300.000 hab.	A Coruña	231.721	1	18,2	246.953	1	9,0	236.379	1	8,8	243.349	1	8,8
	Santiago de Compostela	82.404	1	2,9	87.807	1	3,2	90.188	1	3,3	92.919	1	3,4
	Ferrol	87.691	1	3,1	83.045	1	3,0	77.950	1	2,9	77.155	1	2,8
	SUBTOTAL	401.816	3	14,2	417.805	3	15,2	404.517	3	15,0	413.423	3	15,0
20.001-50.000 habitantes	79.407	3	2,8	82.912	3	3,0	159.338	6	5,9	217.796	8	7,9	
10.001-20.000 habitantes	240.983	19	8,6	247.598	19	9,1	201.375	15	7,5	147.256	11	5,3	
5.001-10.000 habitantes	282.002	40	10,0	258.303	38	9,5	218.477	33	8,1	243.227	36	8,8	
5.000 ou menos habitantes	88.913	28	3,2	88.900	31	3,3	112.320	37	4,2	105.005	36	3,8	
TOTAL	1.093.121	93	38,9	1.096.966	94	40,1	1.096.027	94	40,7	1.126.707	94	40,8	

⁽¹⁾Porcentaxe sobre o total da poboación galega. / ⁽²⁾Datos do Padrón Municipal de Habitantes.

Fonte: Elaboración propia sobre datos dos Censos de Poboación e Vivendas e do Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

A evolución da poboación da provincia da Coruña entre 1981 e 1991 presenta un crecemento moderado, mentres que no intervalo que vai de 1991 a 2001 a poboación estáncase. Os municipios de entre 5.001 e 20.000 habitantes son cada vez menos e aglutinan un volume menor de poboación; esta redución prodúcese en favor dos concellos máis grandes, os que teñen entre 20.001 e 50.000 habitantes (que son os que experimentan un maior crecemento tanto en número como en poboación acumulada), e dos concellos máis pequenos (que tamén medran moderadamente en número e poboación). Con relación aos **municipios de tamaño intermedio (de 5.001 a 20.000)**, todo apunta a que se está a producir unha **polarización, con crecemento dalgúns, que pasan a engrosar a categoría de máis de 20.001 habitantes, e perda de poboación por parte doutros, o que fai aumentar o número (e a poboación acumulada) dos concellos de 5.000 habitantes ou menos.**

Se se comparan os datos correspondentes ao padrón de 2005 cos do censo de 2001 -tendo sempre cautela á hora de contrastar eses datos-, vese un aumento da poboación na provincia, o mantemento do peso das entidades maiores de 50.001 habitantes e un maior peso relativo dos concellos entre 20.001 e 50.000 habitantes (que pasan de 6 a 8)¹⁰. Asemade, obsérvase unha menor importancia dos municipios entre 10.001 e 20.000 habitantes (que pasan de 15 a 11), incorporándose maioritariamente esas entidades á categoría entre 5.001 e 10.000 habitantes.

3.2. A provincia de Lugo

A provincia de Lugo concentra o **13% da poboación galega en 2001**, repartida en 67 concellos. Destaca a inexistencia na actualidade de municipios entre 20.001 e 50.000 habitantes (Monforte de Lemos sae desta categoría en 2001), e o escaso número de municipios entre 10.001 e 20.000 habitantes (só 4). **O 58% da poboación provincial (o 8% da poboación galega total) reside en municipios de menos de 10.000 habitantes**, repartíndose entre os municipios entre 5.001 e 10.000 habitantes (19% da poboación da provincia) e os de menos de 5.000 habitantes (39% da poboación de Lugo).

¹⁰ Tendencia que se reforza se se teñen presentes os datos do Padrón Municipal de Habitantes para o ano 2001 da provincia coruñesa, nos cales a poboación total ascende a 1.108.002 habitantes. Comparando esta cifra coa de 2005, obsérvase que o crecemento neste intervalo é de 18.705 persoas.

**TÁBOA 6: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN SEGUNDO CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS.
LUGO 1981-2001.**

Municipios	1981	n	% ⁽¹⁾	1991	n	% ⁽¹⁾	2001	N	% ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	n	% ⁽¹⁾
50.001-300.000 hab. Lugo	72.574	1	2,6	83.242	1	3,1	88.414	1	3,3	92.271	1	3,3
20.001-50.000 habitantes	20.257	1	0,7	20.318	1	0,7	0	0	0,0	0	0	0,0
10.001-20.000 habitantes	53.906	4	1,9	66.753	5	2,4	62.583	4	2,3	63.541	4	2,3
5.001-10.000 habitantes	128.559	19	4,6	77.150	12	2,8	68.951	10	2,6	54.378	7	2,0
5.000 ou menos habitantes	130.069	41	4,6	136.902	47	5,0	137.700	52	5,1	147.435	55	5,3
TOTAL	405.365	66	14,4	384.365	66	14	357.648	67	13,3	357.625	67	12,9

⁽¹⁾ Porcentaxe sobre o total da poboación galega.

⁽²⁾ Datos do Padrón Municipal de Habitantes.

Fonte: Elaboración propia sobre datos dos Censos de Poboación e Vivendas e do Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

Entre os anos 1981 e 1991 esta provincia presenta un cambio importante na distribución poboacional. Neses anos, o número de concellos comprendidos na categoría de 5.001 a 10.000 habitantes diminúe de 19 a 12, reducíndose nun corenta por cento o volume de poboación residente neste tipo de concellos. Esta diminución do volume poboacional compénsase co crecemento en número e volume das categorías adxacentes, sobre todo das inferiores. Isto é, entre 1981 e 1991 medran os municipios de 10.001 a 20.000 habitantes (que pasan de 4 a 5, aínda que só temporalmente, pois son 4 outra vez en 2001) e os de 5.000 habitantes ou menos (que pasan de 41 a 52). Porén, no período intercensal 1991-2001, todas as categorías presentan perdas poboacionais xeneralizadas, reafirmando a tendencia xeral de perda moderada e progresiva de poboación total que se produce ao longo da serie. Os datos do padrón de 2005 permiten constatar unha situación de estancamento demográfico.

3.3. A provincia de Ourense

Se nos fixamos nos valores agregados, a provincia de Ourense ten unha estrutura similar á de Lugo. Poboacionalmente, Ourense achega en 2001 o 13% da poboación galega, repartida en 92 concellos, cunha estrutura territorial e poboacional dispersa. A cidade de Ourense xoga un importante papel como cabeceira provincial en canto a volume de poboación.

TÁBOA 7: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN SEGUNDO CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS.
OURENSE 1981- 2005.

Municipios	1981	n	% ⁽¹⁾	1991	n	% ⁽¹⁾	2001	N	% ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	N	% ⁽¹⁾
50.001-300.000 hab. Ourense	94.346	1	3,4	102.758	1	3,8	107.510	1	4,0	108.358	1	3,9
20.001-50.000 habitantes	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
10.001-20.000 habitantes	31.634	3	1,1	32.908	3	1,2	38.397	3	1,4	40.871	3	1,5
5.001-10.000 habitantes	127.806	22	4,5	31.613	5	1,2	43.135	7	1,6	40.351	6	1,5
5.000 ou menos habitantes	176.373	66	6,3	186.212	83	6,8	149.404	81	5,5	149.975	82	5,4
TOTAL	430.159	92	15,3	353.491	92	13	338.446	92	12,6	339.555	92	12,3

⁽¹⁾ Porcentaxe sobre o total da poboación galega.

⁽²⁾ Datos do Padrón Municipal de Habitantes.

Fonte: Elaboración propia sobre datos dos Censos de Poboación e Vivendas e do Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

Destaca a inexistencia de municipios entre 20.001 e 50.000 habitantes, como ocorría no caso de Lugo. A pesar disto, hai importantes **núcleos comarcais** como Verín, O Carballiño ou O Barco de Valdeorras (os tres concellos entre 10.001 e 20.000 habitantes). Trátase ademais da **provincia onde máis peso teñen os municipios de 5.000 ou menos habitantes** (o 6% da poboación total galega e o 44% da poboación provincial).

A evolución temporal segue unha tendencia semellante á de Lugo: entre 1981 e 1991 prodúcese unha redución moi importante na categoría de municipios de 5.001 a 10.000 habitantes (que pasan de 22 a 7), cun transvasamento de poboación cara aos municipios de 10.001 a 20.000 habitantes e, maiormente, cara aos de 5.000 ou menos habitantes. No seguinte período intercensal (1991-2001), en cambio, medraron todas as categorías agás a de 5.000 ou menos habitantes, a pesar de ser este o grupo de maior importancia en canto ao número de municipios e poboación acumulada. A vulgar polos datos do padrón de 2005, a situación posterior é de claro estancamento demográfico, agás nos tres concellos de 10.001 a 20.000 habitantes, que medran arredor dun seis e medio por cento.

3.4. A provincia de Pontevedra

A provincia de Pontevedra conta con dúas cidades de grande importancia poboacional, social e económica para toda Galicia: Vigo e Pontevedra, que aglutinan o 13% da poboación da comunidade autónoma. A distribución espacial da poboación é moi semellante á da provincia da Coruña, sendo a principal diferenza a menor concentración da poboación en núcleos de 5.001 a 10.000 habitantes. Entre 1981 e 2001, por un lado, ven decrecer o seu peso as entidades de 5.001 a 10.000 habitantes e as de 20.001 a 50.000 habitantes, e, polo outro, crecen en número e en volume poboacional os municipios de 5.000 ou menos habitantes, as entidades entre 10.001 e 20.000 habitantes e as dúas cidades.

TÁBOA 8: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN SEGUNDO CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS. PONTEVEDRA 1981- 2005.

Municipios	1981	N	% ⁽¹⁾	1991	n	% ⁽¹⁾	2001	n	% ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	n	% ⁽¹⁾	
50.001-300.000 hab.	Vigo	261.331	1	9,3	276.109	1	10,1	280.186	1	10,4	293.725	1	10,6
	Pontevedra	64.184	1	2,3	71.491	1	2,6	74.942	1	2,8	79.372	1	2,9
	SUBTOTAL	325.515	2	11,6	347.600	2	12,7	355.128	2	13,2	373.097	2	13,5
20.001-50.000 habitantes		194.365	5	6,9	149.738	6	5,3	133.785	5	5,0	180.981	7	6,6
10.001-20.000 habitantes		225.367	17	8,0	221.382	17	8,1	230.960	16	8,6	208.606	15	7,6
5.001-10.000 habitantes		145.160	21	5,2	115.079	18	4,2	107.269	16	4,0	99.669	15	3,6
5.000 ou menos habitantes		57.014	16	2,0	63.048	18	2,3	76.617	23	2,8	75.958	23	2,7
TOTAL		883.267	61	33,7	896.847	61	32,6	903.759	62	33,5	938.311	62	34

⁽¹⁾ Porcentaxe sobre o total da poboación galega.

⁽²⁾ Datos do Padrón Municipal de Habitantes.

Fonte: Elaboración propia sobre datos dos Censos de Poboación e Vivendas e do Padrón Municipal de Habitantes, Instituto Nacional de Estadística.

No ano 2005 confírmase a tendencia decrecente do período anterior para os concellos de 5.001 a 10.000 habitantes, así como o incremento de poboación das cidades, mentres que o resto das categorías experimenta modificacións con respecto ao momento anterior. Así, increméntanse os concellos de 20.001 a 50.000 habitantes, principalmente debido a que se engaden dous municipios a esta categoría (Lalín e Ponteareas) desde a inmediatamente inferior, e redúcese o peso das demais entidades (concellos entre 10.001 e 20.000 habitantes e de 5.000 ou menos).

A modo de conclusión, pódese afirmar que existen **fortes desequilibrios territoriais entre as provincias da franxa atlántica, máis dinámica poboacionalmente, e as provincias orientais da comunidade**. Danse, por tanto, dous patróns habitacionais: mentres A Coruña e Pontevedra concentran a poboación nas cidades e nos municipios maiores de 20.001 habitantes, Lugo e Ourense agrupan a poboación en entidades inferiores a 10.000 habitantes.

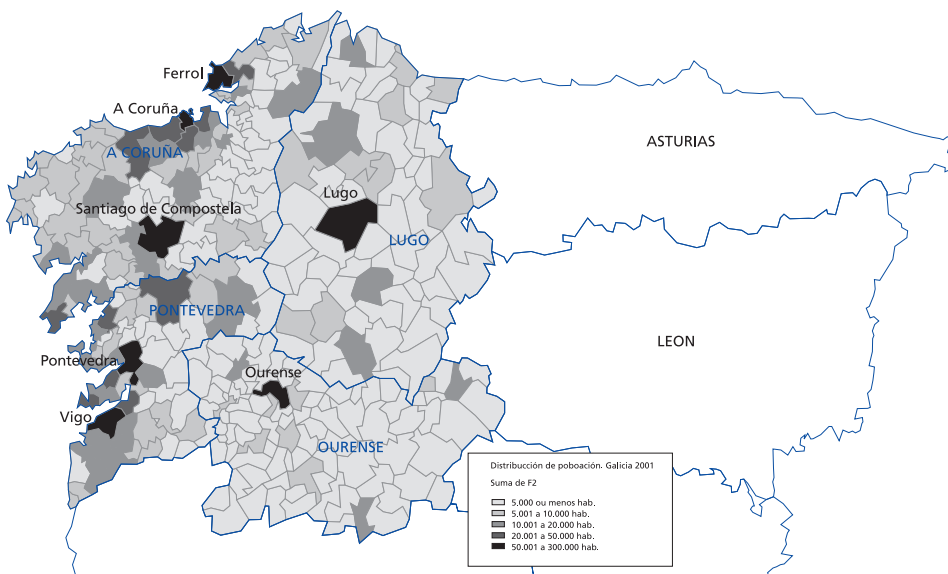
4. O mapa de Galicia

O mapa que se presenta a continuación é un complemento visual a todo o comentado anteriormente. Nel pódense observar as diferentes categorías de concellos coas que se vén operando ata o momento, segundo o seu volume de poboación, obtendo unha imaxe da estrutura poboacional e territorial do espazo galego.

Á hora de interpretar o mapa, cómpre ter en conta as diferentes conclusións que se extraen das cifras presentadas, isto é, a **concentración da poboación no litoral** e os consecuentes desequilibrios poboacionais entre o litoral e o interior; a **importancia das cidades e das súas conurbacións como focos de atracción da poboación**, aínda que presentando un desenvolvemento desigual entre elas; e a **relevancia poboacional das cabeceiras de comarca en rexións máis despoboadas**.

Graficamente é máis sinxelo valorar a existencia de **dúas realidades conectadas pero dispares** no territorio galego: un **eixo atlántico** máis dinámico poboacionalmente e un **eixo oriental** cun maior número de municipios de 5.000 habitantes ou menos e un dinamismo poboacional menor.

Mapa 1: Distribución poboacional segundo volume de poboación. Galicia 2001.



Fonte: Elaboración propia a partir de datos dos Censos de Poboación e Vivendas 2001, Instituto Nacional de Estadística.

5. Densidade de poboación

Con respecto á densidade poboacional reflectida na táboa 9, vese como a **media galega é de 91 habitantes por quilómetro cadrado no ano 2001**, dez puntos por riba da media nacional (80,9).

TÁBOA 9: DENSIDADE DE POBOACIÓN

Municipios	2001 (habitantes/Km ²)	n	
50.001- 300.000 hab.	Vigo	2.568,2	1
	A Coruña	6.286,7	1
	Densidade conxunta	3.521,2	2
	Ourense	1.272,3	1
	Santiago de Compostela	408,8	1
	Lugo	268,1	1
	Ferrol	943,7	1
	Pontevedra	633,5	1
	Densidade conxunta	525,3	5
	DENSIDADE CONXUNTA	972,6	7
20.001-50.000 habitantes	300,9	11	
10.001-20.000 habitantes	149,0	38	
5.001-10.000 habitantes	71,3	66	
5.000 ou menos habitantes	26,7	193	
DENSIDADE GALICIA	91,2	315	

Fonte: Elaboración propia sobre datos do Censo de Poboación e Vivendas, Instituto Nacional de Estadística.

Nas cidades de Galicia é onde se dá unha maior concentración de habitantes -972,6 por quilómetro cadrado-. Pola contra, nos restantes municipios galegos non se superan as 300 persoas por quilómetro cadrado. No tocante ás cidades, destacan Vigo e, sobre todo, A Coruña con respecto ás demais. A densidade conxunta das cidades de Vigo e A Coruña é sete veces superior -3.521,2 hab./km²- á densidade media do resto das cidades galegas -525,3 hab./km².

Dentro dos **concellos menores de 50.000 habitantes**, rexístrase unha densidade poboacional relativamente alta nos municipios que teñen entre 20.001 e 50.000. Non obstante, cómpre ter en conta que só son 11 as entidades incluídas nesta categoría.

Pola súa parte, os municipios entre **5.001 e 20.000 habitantes**, 1/3 do total galego -tanto en número de concellos como en poboación-, teñen unha densidade substancialmente máis baixa. Neste caso, vai dunha media de 149 hab./km² para os que teñen máis de 10.000 habitantes a 71 hab./km² nos que teñen 10.000 ou menos.

Finalmente, os **municipios menores de 5.000 habitantes** -que en número supoñen case 2/3 do número total de concellos galegos e que en poboación representan un 18%, tal e como se amosa na táboa 1- teñen unha densidade menor de 30 hab./km².

6. Idade media da poboación

Convén salientar, en primeiro lugar, a **media de idade en Galicia**, que se sitúa nos **42,8 anos**, poboación máis vella ca a da media de España, de 40,0 anos. Ademais, a provincia de **Ourense é a que presenta un maior envellecemento de todas as provincias españolas**. Concretamente ten unha media de idade de 46,7 anos, cifra similar á da provincia de Lugo (46,4 anos), que contrasta coas idades medias das provincias da Coruña (42,5) e, sobre todo, Pontevedra (40,6). Polo tanto, a provincia de Pontevedra presenta unha idade media semellante á nacional, mentres que as de Lugo e Ourense son superiores en seis puntos porcentuais á estatal; a da Coruña ten un valor intermedio entre estes dous extremos, aínda que presenta unha maior similitude con Pontevedra que coas dúas provincias máis envellecidas.

TÁBOA 10: IDADE MEDIA ⁽¹⁾

Municipios		2001
50.001-300.000 habitantes	Vigo	40,1
	A Coruña	42,6
	Idade media agregada	41,2
	Ourense	41,9
	Santiago de Compostela	40,6
	Lugo	41,7
	Ferrol	43,5
	Pontevedra	39,3
	Idade media agregada	41,4
	IDADE MEDIA AGREGADA	41,3
20.001-50.000 habitantes		39,9
10.001-20.000 habitantes		40,8
5.001-10.000 habitantes		44,2
5.000 ou menos habitantes		49,0
IDADE MEDIA GALICIA		42,8

⁽¹⁾Empréganse grupos quinquenais de idade das poboacións municipais para calcular a media do produto da poboación de cada grupo de idade polo punto medio do seu correspondente intervalo. Para o derradeiro grupo (90 e máis) realízase unha corrección no punto medio do intervalo de idades aproximando a 95.

Fonte: Elaboración propia sobre datos do Censo de Poboación e Vivendas, Instituto Nacional de Estadística.

Segundo categorías de municipios, aqueles cunha poboación máis nova, en termos relativos, son os de 20.001 a 50.000 habitantes e os de 10.001 a 20.000 habitantes, que, xunto coas cidades, presentan unha idade media próxima á corentena¹¹. Pola contra, **os concellos con poboacións máis**

¹¹ Destacan, cunha idade media comparativamente máis nova, Pontevedra, Santiago e, en menor medida, Vigo; mentres o resto se achega máis á media galega. En relación co estado español, e tendo en conta concellos cunha poboación comprendida entre os 50.001 e os 300.000 habitantes (por exemplo: Alacante, Cáceres, Cádiz, Xixón, Xirona, Santander e Toledo), apréciase mellor o carácter envellecido da poboación galega: das cidades da nosa comunidade, só Pontevedra ten unha idade media inferior a 40 anos, e, se se teñen en conta os municipios españois mencionados, unicamente dous presentan unha idade media superior á citada cifra, Xixón -43,7- e Santander -42,3-. Este dato reflicte que as cidades de Galicia teñen unha idade media máis elevada ca a das españolas analizadas pertencentes á mesma categoría poboacional.

avellentadas son os menores de 10.000 habitantes. Dentro destes destacan aqueles que teñen menos de 5.000 habitantes, cunha media de case 50 anos.

En suma, pódese observar a existencia en Galicia dunha **relación entre a idade media e o tipo de hábitat**: a medida que decrece o volume de poboación dos municipios, aumenta a súa idade media e viceversa. Isto é, naqueles municipios de maior tamaño, predominantes no eixo atlántico ou litoral, a idade media da poboación será menor; e naqueles municipios de menor tamaño, maioría no eixo oriental galego, a poboación presenta unha idade media maior. Porén, esta relación non é lineal pois, no caso das cidades, a idade media agregada (41,3) é superior á dos concellos de 20.001 a 50.000 persoas (39,9) e á das entidades que teñen entre 10.001 e 20.000 habitantes (40,8).

7. Índice de envellecemento

O índice de envellecemento é unha medida da relación entre a poboación maior de 64 anos e a poboación menor de 15 anos, útil para valorar a composición por idades de forma sintética¹². Se temos en conta os totais poboacionais reflectidos na táboa 11, observamos que existe un **forte envellecemento da comunidade galega** -por cada 100 persoas menores de 15 anos, hai 177,5 habitantes maiores de 64- que afecta de modo importante incluso ás zonas máis dinámicas en termos de poboación. De feito, a media española sitúase nun 117,3 fronte ao 177,5 de Galicia¹³.

TÁBOA 11: ÍNDICE DE ENVELLECIMENTO

Municipios		2001
50.001-300.000 habitantes	Vigo	121,4
	A Coruña	174,2
	Índice agregado	143,1
	Ourense	153,2
	Santiago de Compostela	133,6
	Lugo	147,8
	Ferrol	202,7
	Pontevedra	109,0
	Índice agregado	146,9
ÍNDICE AGREGADO		144,9
20.001-50.000 habitantes		117,7
10.001-20.000 habitantes		132,6
5.001-10.000 habitantes		210,4
5.000 ou menos habitantes		368,8
ÍNDICE AGREGADO		177,5

Fonte: Elaboración propia sobre datos do Censo de Poboación e Vivendas, Instituto Nacional de Estadística.

¹² O procedemento de cálculo é o seguinte: $le = (P > 64 / P < 15) * 100$.

¹³ A importancia do envellecemento galego amósase claramente a través dunha comparativa entre diferentes índices autonómicos españois. Por exemplo, Galicia só é superada neste indicador por Asturias (214,5) e Castela e León (189,5) e opónse claramente ás comunidades menos envellecidas (Canarias -72,8-, Murcia -82,4- ou Andalucía -84,3-).

Desagregando por tamaño da localidade, poderíamos establecer tres tipos de subdivisións.

Entre as cidades galegas destaca Pontevedra, que presenta o menor índice de envellecemento -109-. O caso contrario é **Ferrol**, cun **índice moito maior ca o resto das cidades** -203- e ca a media galega. A cidade da Coruña tamén sobresaí, aínda que cunha cifra menor, polo seu alto índice de envellecemento -174-. A media agregada das cidades de Galicia é de 145 persoas maiores de 64 anos por cada 100 menores de 15 anos, o que constitúe un índice considerablemente alto¹⁴.

Tamén é de destacar a realidade dos municipios de entre **20.001 e 50.000** habitantes, que contan cunha **media comparativamente baixa** -118-.

No grupo que presenta un **maior índice de envellecemento**, encóntranse os **municipios inferiores a 10.000 habitantes**. Tendo en conta que supoñen o **82% dos concellos galegos**, vemos como nestes municipios existe una alta concentración de xente maior de 64 anos (destacando significativamente o caso dos concellos de 5.000 ou menos habitantes, nos que por cada 100 persoas con idades inferiores a 15 anos existen 369 con idades superiores a 64). Oourol, Negueira de Muñiz, Sober e Ribas de Sil -en Lugo- e A Porqueira, Manzaneda, O Irixo e A Teixeira -en Ourense- son algunhas das numerosas áreas afectadas por este fenómeno, o que reforza a hipótese de que no eixo oriental galego existe un acusado envellecemento poboacional.

8. Actividade e ocupación

De novo a **actividade e a ocupación** manifestan realidades diferenciadas no territorio galego segundo as categorías de **municipios e/ou os tipos de hábitat**¹⁵. No tocante á actividade, distínguense dúas tendencias: a dos municipios maiores de 10.001 habitantes e a dos municipios de menos de 10.000 habitantes, que reproducen as dúas realidades galegas das que se vén falando ata o momento. Deste xeito, pódese dicir que en termos xerais a primeira agrupación presenta un maior peso da poboación activa, tanto ocupada como parada, e unha porcentaxe menor de poboación en situación de inactividade. A segunda agrupación, ao contrario, caracterízase por menores porcentaxes de actividade e maiores porcentaxes de inactividade.

¹⁴ Unha breve comparativa entre o índice de envellecemento das cidades galegas e algunhas das cidades españolas de 50.001 a 300.000 habitantes amosa un índice de envellecemento máis elevado ca o da maioría das cidades españolas aquí estudadas. Toledo -61,5-, Cáceres -82,4-, Xirona -99,5- e, en menor medida, Alacante -110,0- e Cádiz -114,9- presentan un índice de envellecemento inferior á maioría das cidades galegas; Santander -167,1- ten unha situación semellante á de Galicia; e Xixón -207,8- experimenta un maior avellentamento.

¹⁵ É necesario ter en conta que os datos que aquí se comentan proceden do censo de poboación de 2001, fonte que presenta certas limitacións para o estudo da actividade laboral e que, ademais, subministra información sobre un momento temporal xa arredado, o que impide atender ás modificacións experimentadas no mercado laboral no último quinquenio.

TÁBOA 12: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN EN RELACIÓN COA ACTIVIDADE. 2001.

Municipios	Ocupados		Parados		POBOACIÓN ACTIVA		POBOACIÓN INACTIVA		POBOACIÓN DE 16 ANOS E MÁIS		
	n	% ⁽¹⁾	n	% ⁽¹⁾	n	% ⁽¹⁾	n	% ⁽¹⁾	n	%	
50.001-300.000 habitantes	Vigo	113.030	47,2	19.415	8,1	132.445	55,3	107.072	44,7	239.517	100
	A Coruña	95.496	46,0	15.477	7,4	110.973	53,4	96.792	46,6	207.765	100
	SUBTOTAL	208.526	46,6	34.892	7,8	243.418	54,4	203.864	45,6	447.282	100
	Ourense	41.554	45,4	6.173	6,7	47.727	52,1	43.795	47,9	91.522	100
	Santiago de Compostela	37.929	49,3	5.257	6,8	43.186	56,1	33.803	43,9	76.989	100
	Lugo	35.850	47,5	5.080	6,7	40930	54,2	34.616	45,8	75.546	100
	Ferrol	26.402	38,5	5.626	8,2	32.028	46,7	36.515	53,3	68.543	100
	Pontevedra	29.886	47,4	4.166	6,6	34.502	54,7	28.987	46,0	63.039	100
	SUBTOTAL	171.621	45,7	26.302	7,0	197.923	52,7	177.716	47,3	375.639	100
TOTAL	380.147	46,2	61.194	7,4	441.341	53,6	381.580	46,4	822.921	100	
20.001-50.000 habitantes	117.141	47,1	16.862	6,8	134.003	53,9	114.590	46,1	248.593	100	
10.001-20.000 habitantes	212.371	47,0	27.878	6,2	240.249	53,1	211.984	46,9	452.233	100	
5.001-10.000 habitantes	162.358	42,5	20.521	5,4	182.879	47,9	198.940	52,1	381.819	100	
5.000 e menos habitantes	163.161	38,0	21.517	5,0	184.678	43,0	244.430	57,0	429.108	100	
TOTAL	1.035.178	44,3	147.972	6,3	1.183.150	50,7	1.151.524	49,3	2.334.674	100	

⁽¹⁾ Porcentaxes calculadas con respecto á poboación de 16 anos ou máis.

Fonte: Elaboración propia sobre datos do Censo de Poboación e Vivendas, Instituto Nacional de Estadística.

Máis polo miúdo, **as cidades son as máis dinámicas en termos de actividade**: a poboación activa supera a metade da poboación de 16 ou máis anos en todas elas agás en Ferrol (lémbrese os indicadores da súa estrutura de idades, máis envellecida). Destacan as porcentaxes de Santiago de Compostela e Vigo, aínda que as distribucións seguen pautas bastante semellantes en todas elas: as taxas absolutas de ocupación e paro -calculadas sobre a poboación de 16 anos e máis- son máis altas ca as das outras entidades (isto é máis apreciable no caso dos parados: as cidades concentran o 41% da poboación parada total galega). Hai que ter presente que a relevancia comparativamente maior das taxas de paro nas cidades e municipios máis grandes se vería algo atenuada ao observar as taxas convencionais de paro, calculadas tomando como base o número de activos; por exemplo, sería do 14% para o total de cidades e do 12% para os municipios de 5.000 ou menos habitantes. Por outro lado, a poboación inactiva que vive en cidades galegas non presenta grandes diferenzas entre unhas

e outras. A grande excepción é, de novo, o caso de Ferrol, que presenta unha porcentaxe dun 53% de inactivos; pola súa parte, Santiago e Vigo teñen as porcentaxes máis baixas do grupo.

Os concellos de 20.001 a 50.000 e de 10.001 a 20.000 habitantes seguen en xeral unha pauta moi semellante á das cidades. Realmente, os casos diferenciais na distribución da poboación en relación coa actividade son os concellos de menos de 10.000 habitantes e, sobre todo, os de 5.000 ou menos habitantes. Nestas categorías, as porcentaxes de actividade son máis baixas: 48% para os primeiros e 43% para os segundos (por debaixo do 51% da media galega). O peso da ocupación é menor (43% e 38% respectivamente), así como a porcentaxe de parados (5% e 6%), aínda que hai que recordar a influencia nestes valores das altas taxas de inactividade. Así, a inactividade supera á actividade, cun 52% da poboación de 16 ou máis anos nos concellos entre 5.001 e 10.000 habitantes e cun acusado 57% nos municipios de 5.000 ou menos habitantes, circunstancia que non se produce en ningunha das demais categorías analizadas, exceptuando a cidade de Ferrol.

Na última táboa desta análise quérese afondar na realidade da poboación ocupada tendo en conta a súa distribución por sectores de actividade.

TÁBOA 13: DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDADE. 2001.

Municipios		Agricult., gand.,caza e silvicult.		Pesca		Industria		Construción		Servizos		Poboación ocupada	
		N	%	n	%	n	%	N	%	n	%	n	%
50.001- 300.000 habitantes	Vigo	663	0,6	1.673	1,5	26.975	23,9	7.543	6,7	76.176	67,4	113.030	100
	A Coruña	634	0,7	1.077	1,1	12.974	13,6	6.848	7,2	73.963	77,5	95.496	100
	SUBTOTAL	1.297	0,6	2.750	1,3	39.949	19,2	14.391	6,9	150.139	72,0	208.526	100
	Ourense	490	1,2	9	0,0	6.019	14,5	3.918	9,4	31.118	74,9	41.554	100
	Santiago de Compostela	741	2,0	124	0,3	3.836	10,1	3.381	8,9	29.847	78,7	37.929	100
	Lugo	1.582	4,4	46	0,1	3.592	10,0	3.191	8,9	27.439	76,5	35.850	100
	Ferrol	326	1,2	358	1,4	5.278	20,0	1.979	7,5	18.461	69,9	26.402	100
	Pontevedra	280	0,9	556	1,9	3.490	11,7	3.514	11,8	22.046	73,8	29.886	100
	SUBTOTAL	3.419	2,0	1.093	0,6	22.215	12,9	15.983	9,3	128.911	75,1	171.621	100
	TOTAL	4.716	1,2	3.843	1,0	62.164	16,4	30.374	8,0	279.050	73,4	380.147	100
20.001-50.000 habitantes		3.158	2,7	8.392	7,2	25.006	21,3	15.778	13,5	64.807	55,3	117.141	100
10.001-20.000 habitantes		12.432	5,9	12.727	6,0	46.951	22,1	30.245	14,2	110.016	51,8	212.371	100
5.001-10.000 habitantes		20.417	12,6	6.871	4,2	32.153	19,8	26.418	16,3	76.499	47,1	162.358	100
5.000 e menos habitantes		38.566	23,6	3.378	2,1	27.307	16,7	24.690	15,1	69.220	42,4	163.161	100
TOTAL		79.289	7,6	35.211	3,4	193.581	18,7	127.505	12,3	599.592	57,9	1.035.178	100

Fonte: Elaboración propia sobre datos do Censo de Poboación e Vivendas, Instituto Nacional de Estadística.

A primeira vista podemos observar que a categoría **servizos** representa o sector con **maior porcentaxe ocupacional sobre o total da poboación galega ocupada** -58%-, seguida da industria -19%-, da construción -12%-, da agricultura, gandería, caza e silvicultura -8%- e, en último termo, da pesca -3%-. Convén analizar estes datos detidamente, por sectores de ocupación e tipo de concello.

Con respecto ao sector servizos, é de destacar o seu predominio nas cidades -o 73% sobre o total da poboación ocupada das cidades-, sendo A Coruña e Santiago de Compostela aquelas que teñen unha proporción máis elevada de ocupados neste sector (76% e 79% respectivamente). Esta porcentaxe diminúe progresivamente no resto dos municipios a medida que descenden no rango de clasificación, chegando ao 42% no caso dos concellos inferiores a 5.000 habitantes. Pódese dicir, logo, que **hai unha forte relación positiva entre o grao de ocupación no sector servizos e o tamaño dos concellos**, afirmándose a consolidada terciarización das zonas máis urbanas. É de mencionar, con todo, que Vigo e Ferrol contan con porcentaxes menores de empregados nos servizos que as demais cidades (6 e 3,5 puntos por debaixo da media, respectivamente), algo que está directamente relacionado co maior peso da actividade industrial nestas dúas cidades.

O peso da **industria**, segundo sector en importancia no conxunto da poboación ocupada galega, é **especialmente alto nos concellos entre 10.001 e 50.000 habitantes (cun 22% cando se toman conxuntamente)**, pero as diferenzas son comparativamente menores que as que afectan aos outros sectores. En realidade, as maiores diferenzas danse entre cidades: de maneira inversa ao que vimos a propósito do sector servizos, **Vigo e Ferrol** teñen proporcións máis altas de emprego industrial (7 e 3,5 puntos por riba do conxunto das cidades, respectivamente), mentres que Santiago e Lugo se caracterizan por unha baixa presenza deste sector. Ademais, cómpre ter en conta que a existencia dunha **distribución diferencial da actividade industrial no espazo aparecería máis claramente en canto tomásemos como referencia as áreas urbanas**, comprendendo tanto as cidades como os municipios circundantes (especialmente, os de tamaños comprendidos entre 10.001 e 50.000 habitantes).

A porcentaxe de ocupados no sector da **construción** é **bastante constante entre os diferentes tipos de municipios**, xa que o nivel de ocupación rolda o 15%, con escasas variacións entre as entidades menores de 50.000 habitantes. A principal desviación está precisamente nos concellos que superan os 50.000 habitantes, as **cidades**, que contan cunha **menor proporción** de poboación traballando nesta rama: un 8%.

Con respecto ao **sector agrario** (que comprende agricultura, gandería, caza e silvicultura) invértese a tendencia que se observaba na análise do sector servizos: son os **municipios de 5.000 ou menos habitantes** os que teñen unha **maior porcentaxe** de poboación ocupada neste sector (23% sobre o total de ocupados nestes concellos), mentres que, de xeito nada sorprendente, nas cidades esta categoría se reduce ao 1%. Entre estas, merece a atención **Lugo**, que mantén unha porcentaxe de ocupados no sector primario relativamente alta con respecto ás demais cidades -o 4% da súa poboación ocupada traballa no sector agrario-.

Por último, a **pesca** ten un **peso máis importante** nos concellos **de 10.001 a 50.000 persoas**: 6% para os municipios de 10.001 a 20.000¹⁶ e 7% para os de 20.001 a 50.000¹⁷.

16 Por exemplo, Bueu, Boiro e Cambados. Non se presenta táboa de datos. Fonte: Censo de Poboación e Vivendas 2001, Instituto Nacional de Estadística.

17 Por exemplo, Ribeira, Cangas e Marín. Non se presenta táboa de datos. Fonte: Censo de Poboación e Vivendas 2001, Instituto Nacional de Estadística.

En resumo, pódese dicir que **as diferenzas entre os municipios grandes e pequenos** que se observaban máis arriba en canto a volume acumulado de poboación, idade media e avellentamento poboacional quedan patentes tamén neste apartado: os primeiros están especializadas no **sector servizos** mentres que os segundos manteñen un **carácter** poboacional principalmente **agrario**.

Conclusiones

O estudo da distribución poboacional de Galicia que se vén facendo ao longo destas páxinas permite percibir a manifestación de certos patróns nas transformacións e cambios demográficos dentro do territorio galego.

En primeiro lugar, púidose comprobar a existencia dun **estancamento demográfico** da comunidade autónoma durante o período 1991-2001, incluso tendente ao saldo negativo, con respecto ao conxunto da poboación española.

A pesar disto, houbo dinamización de certas zonas xeográficas, de carácter urbano, en detrimento doutras áreas, que sufriron unha regresión poboacional. Deste xeito, pódese falar de dous procesos paralelos en Galicia: por un lado, un proceso de urbanización e concentración da poboación nas áreas urbanas, que incrementaron substancialmente a súa poboación entre os anos 1981 e 2001; por outro lado, un proceso de despoboamento dos municipios menores de 10.000 habitantes.

O **proceso de crecente urbanización** verificase tras o exame dos concellos maiores de 10.001 habitantes, xa que en todas as categorías analizadas se observa un crecemento poboacional destes municipios (no caso dos de 10.001 a 20.000 tradúcese nun aumento da súa poboación media, o que non supón o incremento en termos absolutos desta categoría) e o afianzamento das áreas próximas ás cidades maiores de 50.000 habitantes. Así, Vigo e A Coruña conforman unha progresiva rede urbana que, xunto cos municipios contiguos, se expande de forma continua desde o ano 1981, concentrando máis do 25% da poboación total galega. O mesmo acontece con Pontevedra e Santiago de Compostela.

En canto ao proceso contrario, de **despoboamento dos municipios de menos de 10.000 habitantes**, convén destacar o grupo de municipios entre 5.001 e 10.000 habitantes por seren os que experimentaron os maiores cambios demográficos, principalmente a partir de 1991, non só en canto a volume poboacional, senón tamén no que atinxe ao número de concellos pertencentes a esta categoría. De feito, as entidades inferiores a 5.000 habitantes incrementaron o seu número notablemente, debido ao traspaso dos concellos de 5.001 a 10.000 a esta categoría, sen que iso supuxese un forte aumento da poboación.

Ambos os procesos veñen explicados, ademais, ao estar enmarcados nunha comunidade con fortes **des-equilibrios territoriais entre as provincias da franxa atlántica** (A Coruña e Pontevedra), máis dinámica poboacionalmente, e **as provincias orientais** (Lugo e Ourense), marcadas pola paulatina despoboación. As primeiras caracterízanse por acoller maiores volumes de poboación, concentrada en núcleos intermedios (10.001 a 20.000) ou cidades. As segundas posúen menores volumes de poboación, agrupados en concellos de menos habitantes (10.000 habitantes ou menos). Ademais diso, son outros os trazos determinantes destas dúas zonas: no eixo oriental, a densidade de poboación é moi inferior á da franxa atlántica, teñen unha idade media máis alta ca A Coruña e Pontevedra e un maior índice de envellecemento, ademais de menores taxas de actividade e ocupación. Polo tanto, urbanización no eixo atlántico fronte a ruralización no eixo oriental son as particularidades na configuración demográfica e territorial de Galicia.

Relatorio de José Manuel Rodríguez Álvarez, vogal asesor da Dirección Xeral de Cooperación Local e profesor da Universidade Autónoma de Madrid

I. O TRATAMENTO XURÍDICO DA GRAN CIDADE EN ESPAÑA

A importancia do sistema urbano español e das nosas grandes cidades non se viu acompañada nunca por unha regulación específica para este conxunto de municipios. O réxime local español, inspirado historicamente no modelo continental ou francés, caracterízase por un acusado uniformismo, establecendo esencialmente o mesmo modelo orgánico funcional para todos os municipios, con independencia da súa poboación, ou como moito introducindo algunhas variantes a partir de estratos de poboación moi baixos. O réxime das grandes cidades no seu conxunto, ata que se ditan as leis especiais de Barcelona e Madrid en 1960 e 1963, respectivamente, era idéntico ao do resto de municipios.

No entanto, a relevancia dalgúns problemas ineludibles que afectaban as grandes cidades españolas determinou a promulgación dunha serie de disposicións que atendían as esixencias de determinados servizos para solucionar as necesidades existentes. Así ocorreu, por exemplo, en materia de abastecemento de augas, de transportes e de vivenda. En materia de augas, xa se creara, a mediados do século XIX, o Canal de Isabel II; e en Barcelona estableceuse moi posteriormente un organismo análogo, mediante o decreto do 30 de maio de 1955, dependente, como o anterior, da Administración do Estado. En materia de transportes aprobouse cadanseu plan: para Madrid o 12 de maio de 1956 e para Barcelona o 26 de decembro de 1957 (Entrena Cuesta, 1976, pp. 318 e ss.).

Vai ser a perspectiva urbanística a que lles vai servir de soporte aos primeiros intentos de reforma, a partir dos anos corenta, abrindo unha vía de ruptura co tradicional uniformismo municipal, para ofrecer unha resposta ao proceso urbanizador que está dando lugar á formación de fenómenos metropolitanos nalgúns cidades españolas (Bassols Coma, 1973, pp. 550 e ss.), aínda que dentro do contexto dun sistema político autoritario, que lle confire un acusado nominalismo. Así xorde o Gran Madrid, mediante a lei do 25 de novembro de 1944, desenvolvida o 1 de marzo de 1946; o Gran Bilbao, mediante a lei do 17 de xullo de 1945, desenvolvida tamén o 1 de marzo de 1946; e a Gran Valencia, mediante a lei do 18 de decembro de 1946, desenvolvida o 14 de outubro. Todos estes organismos constituían corporacións administrativas con personalidade xurídica de seu.

Trátase de normas cunha preocupación eminentemente urbanística. Para atender a necesidade de formular un plan de urbanismo que abrangas as nacentes metrópolis supramunicipais, que rebordan os límites municipais da cidade central, créanse órganos de tal ámbito, pero de natureza estatal, con representacións minoritarias dos entes locais afectados, con funcións de xestión e coordinación das competencias urbanísticas municipais e dos intereses estatais.

Esta legislación favorece que as grandes cidades centrais anexionen os concellos limítrofes, normalmente pequenos municipios alcanzados polo crecemento daquela. Este é, especialmente, o caso de Madrid, cun termo municipal que creceu notablemente coa anexión, entre 1948 e 1954, de 13 concellos veciños, a maior parte deles actualmente distritos da capital (Aravaca, Canillas, Canillejas, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Barajas, Vallecas, Villaverde, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín de la Rosa e Tetuán), pasando o seu termo municipal de 68 km² a 607 km².

O criterio seguido para Barcelona foi distinto¹, xa que a lei do 3 de decembro de 1953 creou a Comisión de Urbanismo de Barcelona e a súa Comarca, á que se lle encomendou o desenvolvemento do plan comarcal e mais o establecemento dos servizos públicos de interese comarcal, abandonando e superando os esquemas anexionistas, como expresamente declara a súa exposición de motivos. Por outra banda, nesta opción pesaron as peculiaridades da comarca de El Barcelonés, que constitúe en sentido propio unha conurbación, no sentido de que moitos dos municipios que rodean Barcelona non se explican exclusivamente en función desta, senón que gozan dunha substantividade histórica, económica e sociolóxica propia, constituíndo sistemas de relacións sociais relativamente autónomos, con independencia da continuidade física que fai case imperceptibles os límites dos seus termos (Entrena Cuesta, 1976, p. 320).

O seguinte momento histórico relevante desde unha perspectiva institucional é a aprobación da lei do 7 de novembro de 1957, que faculta o Goberno para establecer un réxime municipal especial orgánico e económico para Madrid e Barcelona -así como para outras cidades se o número de habitantes e a importancia dos seus problemas o aconsellan-, pero non para o conxunto substantivo que é a área metropolitana que se articula arredor desas cidades. No entanto, non pode deixar de salientarse que se trata da primeira norma na historia do dereito local español que supera o uniformismo municipal no aspecto formal, ao articular un sistema de estruturas orgánicas e de xestión diferente do común, malia tratarse de réximes outorgados ou cedidos, diferentes ao de carta -norma de natureza regulamentaria ditada no exercicio da potestade de autoorganización, prevista no artigo 94 da Lei de réxime local de 1955, pero nunca posta en práctica.

Non deixa de resultar paradoxal que, mentres a legislación dos anos corenta marxinaba os aspectos do goberno local, cunha forte estatalización da intervención sobre as áreas metropolitanas, esta nova normativa desinterésase das implicacións supramunicipais, esquecendo o trazo esencial da gran cidade dos nosos días e causa da maior parte dos seus problemas, como é o seu carácter de cidade tentacular, repregándose sobre si mesmas as cidades centrais, o que lles resta eficacia ás propostas innovadoras que contén (Bassols Coma, 1985, p. 596).

En calquera caso, a lei de 1957 foi desenvolvida mediante un decreto legislativo do 23 de maio de 1960, que estableceu o réxime especial de Barcelona, e por outro decreto legislativo do 1 de xullo de 1963, que fixo o propio co de Madrid. Trátase de leis que responden a unha mesma filosofía municipalista eficientista, claramente inspirada nalgúns modelos do municipalismo norteamericano. A idea directriz é a consecución da eficacia na xestión municipal, colocando en primeiro plano a preeminencia dos órganos executivos sobre os representativos ou colexiados, esquema que agudiza os seus efectos no contexto dun réxime non democrático (Bassols Coma, 1985, p. 596).

¹ Con todo, a finais do século XIX, en 1897, Barcelona experimentara tamén unha extraordinaria expansión territorial e demográfica coa anexión dos municipios de Gràcia, Sant Andreu del Palomar, Sant Martí dels Provençals, Sant Gervasi de Cassoles, Sants e Les Corts de Sarrià. Posteriormente sería anexionado Sarrià en 1921.

Esta idea esencial materialízase mediante a articulación dunha visión xerencial da figura do alcalde, un alcalde “forte” competencialmente e cun mandato de seis anos, designado directamente polo xefe do Estado, asistido por uns funcionarios directivos, denominados delegados de servizos (seis), que xestionan as grandes áreas municipais. Á súa vez, créase unha Comisión Executiva, integrada polo alcalde, polos tenentes de alcalde (tres, designados polo alcalde en Barcelona, e polo Pleno do Concello en Madrid), por concelleiros e polos delegados de servizos, que desenvolve as funcións ordinarias de xestión municipal. Pola súa parte, ao Pleno municipal correspóndenlle soamente as grandes decisións e os actos de control superior.

Outra novidade significativa é a desconcentración territorial que as leis especiais de Barcelona e Madrid impoñen, mediante a creación das xuntas de distrito, que agrupan varios barrios ou zonas de cada unha delas, servindo de marco para a xestión desconcentrada dalgúns servizos, esbozando apenas o seu modelo orgánico-institucional, integradas por concelleiros e por representantes de cada distrito.

Así mesmo, estas leis conteñen algunhas especialidades financeiras (esencialmente, o establecemento dunha taxa por aparcamento de vehículos e a creación dun arbitrio sobre a radicación de empresas industriais ou comerciais).

A notable desconexión nestas leis especiais coas zonas de influencia das dúas grandes cidades españolas non é óbice para que se esbozen nelas algunhas formulacións que posteriormente serán abordadas de novo e desenvolvidas por outras disposicións. Así ocorre, no caso de Barcelona coa creación da Comisión de Urbanismo e Servizos Comúns, que será o antecedente da posterior área metropolitana de mediados dos anos setenta; e, no caso de Madrid, prevese o traspaso ao municipio de servizos tipicamente municipais xestionados polo Estado ou entes dependentes del por razón da capitalidade, ao mesmo tempo que se lle encomenda ao concello da capital a promoción da coordinación dos municipios da periferia da cidade.

II. A ABORDAXE DO FENÓMENO METROPOLITANO

A promulgación destas leis especiais non podía esquivar, porén, a existencia dunha realidade metropolitana nas dúas grandes cidades, que no caso de Madrid foi rapidamente abordada pola Lei, do 2 de decembro de 1963, da Área Metropolitana de Madrid², que abranguea a capital e 22 municipios limítrofes³, cunha superficie de 1.706 km². O eixo da lei centrábase no ámbito urbanístico: prevía a formulación conxunta dun plan xeral de urbanismo para toda a área e establecía unha única autoridade para a coordinación das competencias urbanísticas estatais e locais, a Comisión de Planeamento e Coordinación da Área Metropolitana (Coplaco). Esta comisión tiña natureza de organismo autónomo estatal e estaba integrada por representantes dos ministerios afectados, polo alcalde e tres representantes do Concello de Madrid, e por dous alcaldes en representación dos 22 municipios da área. Continúase, pois, no nivel metropolitano co proceso de estatalización orgánica sobre un nivel de rexionalización funcional, con escaso protagonismo dos municipios afectados, excepto o da capital, ao que se lle asigna un papel especial en materia de xestión urbanística mediante a creación dun organismo

2 Como lembrou Bassols Coma (1985, p. 599), a redacción desta lei foi precedida dun moi valioso informe dunha comisión de expertos que analizou as experiencias de dereito comparado da época e, en especial, a lei francesa de 1961 sobre creación do distrito da Rexión de París, e o informe da Comisión Real Herbert de 1960 sobre a reforma do Gran Londres; non obstante, a maior parte das propostas máis innovadoras da comisión de expertos foi rexeitada.

3 Posteriormente, mediante decreto do 28 de setembro de 1964, agregouse o municipio de Las Rozas ao Plan xeral de ordenación urbana de Madrid, elevándose a 24 o número de municipios integrados nel.

autónomo municipal especializado, a Xerencia de Urbanismo de Madrid, que pode actuar mesmo fóra do seu termo municipal logo do acordo da Coplaco. Por outra parte, este novo modelo de organización urbanística para nada afecta o modelo orgánico-funcional dos concellos da área, que continúan suxeitos ao réxime municipal común, excepto Madrid, que segue o réxime da súa lei especial.

Posteriormente, no contexto do III Plan de Desenvolvemento Económico e Social de 1972, elaborárase, en xaneiro do mesmo ano, un proxecto de lei de bases de réxime local que, por vez primeira, rompe definitivamente co uniformismo do réxime municipal, prevendo unha ampla diversidade tipolóxica de réximes locais en función da realidade das distintas modalidades de sistemas de asentamentos humanos no territorio. Este ambicioso modelo non atopou expresión normativa. No seu lugar, presentouse un texto moito máis conservador na Lei 41/1975, do 19 de novembro, no que se prevían as denominadas entidades municipais metropolitanas, integradas por un Consello Metropolitano. Os seus membros serían elixidos por cada un dos concellos integrados e mais pola deputación provincial. Así mesmo, as materias non atribuídas ao Consello Metropolitano serían asumidas polos concellos. Esta lei non chegou a se poñer en práctica e derrogouse en 1978.

Precisamente o Decreto-lei, do 24 de agosto de 1974, polo que se constitúe a Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona veu sendo unha especie de anticipo do modelo da Lei 41/1975, actualizando o réxime urbanístico especial de 1953 e de 1960, ao tempo que incorporaba innovacións urbanísticas que verían a luz con carácter xeral na inmediata reforma da Lei do solo de 1956, operada en 1975, e no texto refundido de 1976 (Bassols Coma, 1985, p. 601). Esta entidade, cualificada expresamente como entidade municipal, está destinada basicamente á execución da figura do Plan director metropolitano, finalizando así a etapa na que o impulso da acción metropolitana se lles encomendaba a organismos estatais, a pesar de que o proceso de municipalización é aínda incompleto ao persistir un organismo estatal desconcentrado de fiscalización da acción metropolitana (Lliset Borrell, 1975).

O marco xurídico español muda substancialmente coa promulgación da Constitución do 6 de decembro de 1978, coa celebración en abril de 1979 das primeiras eleccións locais democráticas e mais co establecemento, no período de 1979 a 1983, do modelo politicamente descentralizado do Estado autonómico. A Constitución, que consagra expresamente a autonomía local nos artigos 137 e 140, prevé a posibilidade de agrupacións de municipios diferentes da provincia, pero non contén previsión expresa ningunha sobre as grandes cidades nin sobre as áreas metropolitanas.

Uns primeiros efectos do novo réxime democrático producíranse no noso terreo con manifestacións significativas como o Real decreto-lei 11/1980, do 26 de setembro, que establece o réxime xurídico da revisión do Plan da Área Metropolitana de Madrid, incrementando o protagonismo dos municipios da área en detrimento do da Coplaco; ou como a lei vasca do 18 de decembro de 1980, que extinguiu a Corporación Administrativa do Gran Bilbao sen substituíla por ningún mecanismo institucional de alcance metropolitano, nin xeral nin sectorial.

Por outra banda, a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local -a lei local da democracia- é manifestamente herdeira do tradicional uniformismo do réxime local español, sen conter previsión ningunha sobre un réxime específico para as grandes cidades. Limitáase a establecer un réxime común -con algunhas diferenzas, reforzadas pola reforma operada pola Lei 11/1999, do 21 de abril- para os municipios de máis de 5 000 habitantes e os de menos no tocante á existencia necesaria ou potestativa dalgúns órganos. Prevé, ademais, un réxime de concello aberto para os municipios de menos de 100 habitantes ou para os que se rexesen tradicionalmente por este sistema de democracia directa.

No sistema da LRBRL, os réximes especiais constitúen uns sistemas residuais, menores e limitados. O seu establecemento é competencia do lexislador autonómico, á súa vez constringido pola prohibición básica respecto do establecemento de réximes singulares (art. 9).

Polo que se refire ás áreas metropolitanas, no sistema da LRBRL non son entidades básicas, senón de configuración autonómica. Esta lei contén unicamente un pequeno precepto básico sobre o seu réxime xurídico (art. 43). Correspóndelles ás comunidades autónomas a súa creación, supresión e regulación. A súa creación debe facerse mediante lei da correspondente comunidade autónoma “logo da audiencia da Administración do Estado e dos concellos e deputacións afectados [...], de acordo co disposto nos seus respectivos estatutos”.

Na maioría dos estatutos das 17 comunidades autónomas, contéñense previsións que permiten, de maneira directa ou indirecta, institucionalizar áreas metropolitanas. Así, faise referencia de xeito directo a estas entidades nos estatutos de Cataluña (art. 5), Asturias (art. 6.3), Murcia (art. 3.4) e a Comunidade Valenciana (art. 46.3). Outra serie de estatutos prevé a posibilidade de crear agrupacións de municipios “baseadas en feitos urbanísticos e outros de carácter funcional con fins específicos” -Galicia, art. 40.2, e Castela-A Mancha, art. 29.2.e)-, expresión suficiente para lexitimar a creación de áreas metropolitanas. Un terceiro grupo de estatutos -Andalucía, Cantabria, A Rioxa, Aragón, Extremadura e Castela e León- non inclúen referencias específicas ao feito metropolitano ou urbanístico pero, ao preveren a institución comarcal, permiten acadar obxectivos similares mediante a comarcalización de servizos comúns. Finalmente, non fan referencia directa ningunha nin ás áreas metropolitanas nin ás comarcas tanto a Lei orgánica de reintegración e melloramento do réxime foral de Navarra como os estatutos de Baleares e de Canarias, aínda que este último contén algunha referencia indirecta ao declarar a competencia da Comunidade Autónoma sobre as “demarcacións territoriais do arquipélago” (art. 30.3), diferenciándoas claramente no mesmo precepto da alteración dos termos municipais.

Mención especial merecen o País Vasco e Madrid. A pesar de comprenderen dúas das maiores conurbacións españolas, non conteñen previsión expresa ningunha sobre a posibilidade de crear áreas metropolitanas. Porén, o estatuto vasco prevé a posibilidade de que, no seo dos territorios históricos, poidan recoñecerse “demarcacións territoriais de ámbito municipal que non excedan dos límites provinciais” (art. 22); e o madrileño dispón que os municipios “poderán agruparse con carácter voluntario para a xestión de servizos comúns ou para a coordinación de actuacións de carácter funcional ou territorial, de acordo coa lexislación que dite a Comunidade, no marco da lexislación básica do Estado” (art. 3.2). Así mesmo, sinala que “por lei da Asemblea de Madrid, poderanse establecer, mediante a agrupación de municipios limítrofes, circunscricións territoriais propias que gozarán de plena personalidade xurídica”. Ademais prevé o outorgamento dun réxime especial de capitalidade para a cidade de Madrid, aprobado mediante lei estatal, que “determinará as relacións entre institucións estatais, autonómicas e locais no exercicio das súas respectivas competencias” (art. 6).

En todo caso, a competencia autonómica para crear, modificar e suprimir áreas metropolitanas estivo avalada pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional. A súa Sentenza 214/1989, do 21 de decembro, sinala no seu fundamento xurídico 4º, referíndose a estas e a outras entidades locais non básicas (as comarcas e as “entidades locais menores”):

Que entran, en canto á súa propia existencia, no ámbito de dispoñibilidade das comunidades autónomas que dispoñan da correspondente competencia, e que se trata, en consecuencia, dunhas entidades cun forte grao de ‘interiorización’ autonómica, polo que, na determinación dos seus niveis competenciais, o Estado non pode senón ficar á marxe. Correspóndelles, pois, en exclusiva ás comu-

nidades autónomas determinar e fixar as competencias das entidades locais que creen nos seus respectivos ámbitos territoriais.

Creemos que esta afirmación non ofrece dúbidas para os outros tipos non básicos de entidades locais, pero dificilmente podería hoxe sosterse con solvencia que as áreas metropolitanas, que se caracterizan normalmente por xerar fluxos de persoas, bens e servizos suprarrexionais e internacionais, constitúen entidades “cun alto grao de interiorización autonómica”. Calquera especialista en políticas urbanas, sexa cal sexa a súa perspectiva e a súa bagaxe profesional, podería sorprenderse na actualidade ante unha afirmación tan tallante. Nin sequera no momento da súa formulación esta aseveración parecía corresponder á realidade urbana existente, e, hoxe en día, no marco dun mundo crecentemente urbano e globalizado, semella totalmente descontextualizada.

O que pretendemos sinalar é que na actualidade podería sosterse lexitimamente que, cando unha área metropolitana funcional presente esa dinámica supraautonómica e/ou internacional, o Estado poida, xuridicamente, asumir un papel máis relevante na regulación da creación, da delimitación e da determinación das competencias das áreas metropolitanas que institucionalicen esa realidade funcional.

En todo caso, o certo é que a insistencia das comunidades autónomas en afirmaren a súa competencia nesta materia non se debeu a un interese especial na creación de áreas metropolitanas, senón xustamente ao contrario: dispoñer do monopolio regulador para non o exercer, exercitalo baixo fórmulas “lixerías” e monofuncionais, ou incluso simplemente para suprimir as institucións metropolitanas preexistentes. Téñase en conta que as comunidades autónomas, no contexto dun antilocalismo de partida, concibíanas como potenciais competidores políticos, como ocorreu coas provincias. Neste segundo caso, a desconfianza tiña maior fundamento por tratarse dunha institución que, na súa dimensión de entidade local, entrou nunha crise existencial coa implantación do Estado autonómico. Xustificábase funcionalmente sobre todo pola acusada fragmentación do noso mapa municipal, que xerou un grave inframunicipalismo fronte ao que as deputacións aparecen como auxiliadoras e solícitas institucións (Jiménez Blanco, 1992, p. 250).

Así, xa vimos que o Parlamento vasco procedeu a disolver en 1980 o Gran Bilbao e, no caso de Cataluña, a Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona foi suprimida pola Lei catalá 7/1987, do 4 de abril, pola que se establecen e regulan actuacións públicas especiais na conurbación de Barcelona e nas comarcas comprendidas dentro da súa zona de influencia, que derogou o Decreto-lei 5/1974, do 24 de agosto. No seu lugar, establecéronse dúas entidades metropolitanas de natureza sectorial, pois a realidade da conurbación non se podía eludir: a Entidade Metropolitana do Transporte, que inclúe 18 concellos, e a Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e Tratamento de Residuos, integrada por 32 municipios.

Ninguén dubida que a maioría de Convergència i Unió no Parlamento de Cataluña serviu de instrumento para coutar o control da esquerda catalá sobre a entidade metropolitana, substituíndo unha entidade rival con forte contido político, que concentraba a maior parte da poboación e do PIB de Cataluña, por esas áreas sectoriais onde domina a tecnocracia sobre a política. Trátase dunha solución inspirada na aplicada polos gobernos Thatcher no Reino Unido para o tamén incómodo e retardador Greater London Council, daquela liderado por un combativo Ken Livingstone. Non obstante, uns 30 municipios -a maior parte dos comprendidos na antiga entidade metropolitana- constituíron en 1988, como resposta, unha Mancomunidad de Municipios da Área Metropolitana de Barcelona, de natureza plurifuncional (certas funcións urbanísticas, promoción económica, mercados...) pero limitada pola imposibilidade de incluír o obxecto das dúas devanditas áreas metropolitanas sectoriais. Non obstante, esta circunstancia pon de relevo a intercambiabilidade das formas organizativas territoriais:

como alguén xa destacou acertadamente, mancomunidades, comarcas e áreas metropolitanas acaban, ao final, por non ser tan diferentes (Jiménez Blanco, 1992, p. 351).

Un camiño máis longo e azaroso conduciu a unha solución similar en Valencia. Baixo o goberno rexional do PSOE, a Lei valenciana 5/1986, do 19 de novembro, suprimiu a Corporación Administrativa Gran Valencia. A Lei valenciana 12/1986, do 3 de decembro, substituíuna polo Consell Metropolità de l'Horta, unha área metropolitana plurifuncional que agrupaba 44 municipios. Este organismo tiña por finalidades xerais a planificación conxunta e a xestión supramunicipal nas materias da súa competencia, que incluían o ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, matadoiros, transportes e a súa infraestrutura. Posteriormente, a Lei valenciana 4/1995, do 16 de marzo, da Área Metropolitana de l'Horta intentou paliar determinadas disfuncións da citada entidade referentes ás súas competencias e organización.

Máis tarde, xa con maioría do Partido Popular, a Lei valenciana 8/1999, do 3 de decembro, suprimiu a Área Metropolitana de l'Horta. Finalmente, como no caso catalán, a Lei valenciana 2/2001, do 11 de maio, veu establecer dúas áreas metropolitanas funcionais en Valencia: a Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos, que integra 45 municipios, e a Entidade Metropolitana para o Tratamento de Residuos, que comprende os mesmos municipios.

Madrid ofrece un panorama diferente e singular. A vella Coplaco foi primeiro modificada en 1979 e, finalmente, os seus servizos fóronlle transferidos á Comunidade de Madrid pola orde do 16 de xuño de 1983. Pero o verdadeiramente relevante é que, no caso da capital do estado, existe un verdadeiro goberno metropolitano en forma de rexión política (posiblemente a forma óptima para un goberno metropolitano eficaz).

Cando se implantou o Estado autonómico, había tres posibles opcións para Madrid (Piñar Mañas, 1983, pp. 23-31): integrala en Castela-A Mancha; crear unha especie de distrito federal coa cidade e parte da súa antiga zona metropolitana, distribuindo o resto do territorio da provincia de Madrid entre as comunidades veciñas; ou constituír unha comunidade autónoma co territorio da provincia de Madrid. A primeira opción encontraba a resistencia dos parlamentarios e políticos castelán-manchegos, que prevían unha rexión controlada desde Madrid e pola súa clase política, na que terían encontrarse bastante marxinados. A segunda opción non semellaba doada nin viable. A terceira era máis cómoda, por adecuarse ao mapa provincial e por ser coherente coas inercias históricas e institucionais. Foi esta derradeira solución a finalmente adoptada.

Non pode dicirse que o territorio da Comunidade de Madrid coincida de maneira exacta co da área metropolitana funcional de Madrid. Por unha banda, non abrangue parte dos corredores de Toledo e Guadalaxara, que se estenden ata ambas as dúas capitais castelán-manchegas; e, pola outra, a pesar de englobar a maior parte da dita área funcional, engádenselle comarcas próximas a Madrid de montaña ou de carácter rural, aínda que fortemente vinculadas á capital.

O que resulta indubidable é que a súa creación en 1983 se revelou como un rotundo éxito, froito dunha decisión acertada, que lle conferiu a Madrid un goberno rexional poderoso e dinámico, dotado das mesmas competencias que calquera outra comunidade autónoma española. Moitas delas resultan decisivas desde unha perspectiva metropolitana: urbanismo e ordenación do territorio, vivenda, transportes, desenvolvemento económico, asistencia social... A todas elas únenselle, no caso de Madrid, dous servizos tipicamente locais: os servizos contra incendios (excepto na capital) e o completo ciclo hidráulico, ao serlle transferido o Canal de Isabel II; e outro clasicamente metropolitano ou de conurbación: o metro (xestiónao conxuntamente co concello).

Esa comunidade autónoma urbana e capital, verdadeiro goberno metropolitano político, soubo construír cos grandes axentes económicos -esencialmente, a patronal (CEIM) e mais os grandes sindicatos- un modelo de corte neocorporativista que, establecido primeiro polos gobernos socialistas presididos por Joaquín Leguina, foi continuado despois con bastante éxito polo Partido Popular baixo o liderado de Alberto Ruiz-Gallardón, facilitando a gobernanza e o desenvolvemento rexional (Rodríguez Álvarez, 2002, pp. 124).

En definitiva, Madrid constitúe a gran excepción no panorama metropolitano español, dominado hogaño pola desconfianza cara a estas institucións por parte das comunidades autónomas. Estas, como moito, parecen só dispostas a recoñecer a necesidade de ofrecer respostas institucionais por vía sectorial, e xa que logo fragmentada, ás esixencias de actuación conxunta das nosas grandes conurbacións.

CADRO Nº 1: A EVOLUCIÓN DA INSTITUCIÓN METROPOLITANA EN ESPAÑA POR ÁREAS

Madrid	Gran Madrid (1944)	Lei sobre a Área Metropolitana de Madrid. Creación da Coplaco (1963)	Creación da Comunidade de Madrid; transferencia a esta dos servizos da Coplaco (1983)	
Barcelona	Lei de Barcelona e a súa comarca (1953)	Creación da Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona (1974)	Supresión da Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona (1987)	Creación da Entidade Metropolitana do Transporte e da Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e Tratamento de Residuos (1987), e da Mancomunidade de Municipios da Área Metropolitana de Barcelona (1988)
Valencia	Gran Valencia (1946)	Supresión do Gran Valencia e creación do Consell Metropolità de l'Horta (1986)	Creación da Entidade Metropolitana de l'Horta (1995)	Supresión da Entidade Metropolitana de l'Horta e creación da Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos, e da Entidade Metropolitana para o Tratamento de Residuos (2001)
Bilbao	Gran Bilbao (1945)	Supresión do Gran Bilbao (1980)		

Fonte: elaboración propia

CADRO Nº 2: MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN DE ESPAZOS METROPOLITANOS UTILIZADOS EN ESPAÑA

Corporación de Dereito Público estatal (estatalización do fenómeno metropolitano)	Gran Madrid (1944), Gran Bilbao (1945), Gran Valencia (1946), Coplaco (Madrid, 1963)
Área metropolitana como entidade local plurifuncional	Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona (1974), Consell Metropolità de l'Horta (1986), Entidade Metropolitana de l'Horta (1995)
Área metropolitana como entidade local sectorial	Entidade Metropolitana do Transporte e Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e Tratamento de Residuos de Barcelona (1987); Área metropolitana como entidade local sectorial e Entidade Metropolitana de l'Horta, e Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e Entidade Metropolitana para o Tratamento de Residuos de Valencia (2001)
Rexión política (comunidade autónoma)	Comunidade de Madrid (1983)
Mancomunidade de municipios	Mancomunidade de Municipios da Área Metropolitana de Barcelona (1988)

Fonte: elaboración propia

Con todo, isto non quere dicir que a dimensión metropolitana máis xeral fose esquecida nalgunhas das outras grandes conurbacións españolas. Esa dimensión recuperouse precisamente pola vía da planificación estratéxica, que, nos casos de Bilbao e de Barcelona, se desenvolveu nun ámbito de área metropolitana funcional, aínda que mediante o xogo de actores non totalmente coincidentes nos dous casos (Font, 2002, Colomé e Tomás, 2002).

III. CONCLUSIÓNS DESDE UNHA PERSPECTIVA GALEGA

Tras esta breve exposición das experiencias españolas en materia de goberno e de gobernanza metropolitana, que conclusións podemos tirar para Galicia?

En primeiro lugar, debe salientarse a diversidade de fórmulas que se utilizaron para abordar o fenómeno metropolitano. O feito da conurbación foi tratado en termos xurídicos de formas moi diversas, incluso no mesmo territorio, o que ofrece unha confirmación da relativa intercambiabilidade das fórmulas xurídicas, ou cando menos dalgunhas delas. Iso significa que en Galicia haberá que abrir un debate sobre cal fórmula lle convén mellor ás necesidades das súas metrópoles funcionais, un debate que debería ser aberto, participativo e transparente, e que permitise alcanzar solucións consensuadas.

En segundo lugar, todo o mundo recoñece a necesidade de abordar institucionalmente o feito metropolitano, pero outra cousa é ser coherente con esta percepción. A creación de áreas metropolitanas institucionais supón establecer criaturas políticas de enorme peso, especialmente cando comprenden unha parte verdadeiramente significativa da poboación e do PIB da comunidade autónoma, de xeito que esta pode contemplar a súa creación como o xurdimento dun competidor institucional potencial, agás que a comunidade autónoma en si mesma supoña a institucionalización dunha realidade metro-

politana, como é o caso de Madrid. Este problema non se presenta en Galicia porque, a diferenza do que acontece nos casos de Barcelona, Valencia ou Bilbao, a poboación das conurbacións da Coruña e Vigo non representa unha porcentaxe “ameazadora” sobre o total da comunidade autónoma. Pola contra, interésalles tanto á comunidade autónoma como a ambas as dúas áreas proxectárense na competencia nacional e internacional como territorios urbanos potentes e integrados, con imaxe institucional común como grandes cidades, pois a súa dimensión esixe este esforzo para mellorar a súa posición relativa no sistema urbano español e europeo.

En terceiro lugar, resulta fundamental incorporar ao proceso de constitución do modelo de goberno e de gobernanza metropolitana en Galicia os principais actores económicos e sociais. A patronal, os sindicatos, as cámaras de comercio, as universidades e as asociacións e fundacións máis representativas da sociedade civil deben incorporarse ao debate e ao modelo de gobernanza metropolitano, non soamente para alcanzar unha maior lexitimación do proceso, senón tamén para que o modelo resulte máis integrado e eficaz.

Finalmente considero que Galicia debe acometer o fenómeno metropolitano desde dúas perspectivas: desde a da mellor planificación e prestación dos servizos nas súas grandes áreas urbanas, e desde a da planificación territorial integral e das políticas de desenvolvemento sustentable. En concreto, iso significa que cómpre buscar solucións institucionais axeitadas polo menos para as súas dúas grandes conurbacións -Vigo e A Coruña-, pero tamén que o sistema urbano de Galicia, articulado esencialmente no seu eixe atlántico, ten que se proxectar cara ao exterior como unha rede urbana coherente, formada por cidades complementarias, que evidentemente deben actuar de forma congruente para que iso se verifique na práctica.

Galicia xógase moito neste envite, polo cal resulta gratificante que se estea a colocar á vangarda de España no debate metropolitano. Isto demostra que hai actores coa visión e a intelixencia necesarias para optimizar a posición de Galicia en España e en Europa, e para asumir un reto na mellora da calidade de vida dos habitantes das súas grandes conurbacións, onde se require unha acción inmediata con tal finalidade.

BIBLIOGRAFÍA

BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1973

BASSOLS COMA, Martín, ‘La Administración de las grandes ciudades en España’, en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985

COLOMÉ, Gabriel e TOMÀS, Mariona, ‘La gobernabilidad metropolitana: el caso de Barcelona’, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, Madrid, INAP, monográfico sobre ‘La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas’ (Rodríguez Alvarez, José Manuel, coord.)

ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Barcelona, Tecnos, 1976

FONT, Javier, ‘Desarrollo estratégico, actores y capital social en Bilbao’, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, Madrid, INAP, monográfico sobre ‘La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas’ (Rodríguez Alvarez, José Manuel, coord.)

FUNDACIÓ PI I SUNYER, *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, (traducción e edición a cargo de José Manuel Rodríguez Alvarez), Barcelona, 2002

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio, 'Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas', *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 254 (abril-xuño 1992), Madrid, INAP

LLISET BORREL, Francisco, 'Naturaleza jurídica de la Entidad Metropolitana de Barcelona', Madrid, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 42, 1975

MAP, *Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana*, Madrid, MAP, 2001 (texto inédito)

MAP, *Memoria justificativa del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Madrid, MAP, 2003 (texto inédito)

PIÑAR MAÑAS, José Luis, 'Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid', en *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, 'La política sobre las grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad', *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24 (maio-agosto 2002), Madrid, INAP

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, 'Madrid: le pilotage politique par la région' en Jouve, Bernard e Lefèvre, Christian (dirs.), *Métropoles ingouvernables*, París, Elsevier, 2002

ROZENBLAT, Celine e CICILLE, Patricia, *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris, La Documentation Française, 2003

*Unha reflexión xeral sobre as áreas metropolitanas** José Luis Carro Fernández-Valmayor

SUMARIO

I. Consideracións preliminares: o rexurdimento do debate sobre as áreas metropolitanas e as dificultades das respostas institucionais. II. Liñas xerais da evolución do tratamento legislativo do fenómeno metropolitano en España. Regulación do fenómeno metropolitano na etapa constitucional. III. As áreas metropolitanas na lexislación básica estatal. IV. As competencias metropolitanas. A posibilidade dunha cláusula xeral competencial. Carácter propio das competencias. Ámbito competencial metropolitano e autonomía municipal. Unha descrición xeral do ámbito competencial metropolitano. Unha cuestión importante: ámbito competencial provincial e territorio metropolitano.

I.- CONSIDERACIÓNS PRELIMINARES: O REXURDIMENTO DO DEBATE SOBRE AS ÁREAS METROPOLITANAS E AS DIFICULTADES DAS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS.

Nas páxinas que seguen, trátase de levar a cabo unha reflexión xeral sobre un tema -polo demais, tan extenso- como o das áreas metropolitanas, que nos últimos tempos volveu a suscitar un interese xeneralizado. Na medida en que estamos ante un tema que é susceptible de variados enfoques, todos eles absolutamente necesarios, debo advertir, con todo, que o aquí adoptado é o enfoque xurídico, referido máis concretamente ao ordenamento local español.

O rexurdimento do debate sobre as áreas metropolitanas obedece a unha serie de circunstancias, unhas de carácter máis permanente e outras de índole máis conxuntural. Entre as primeiras está, naturalmente, a persistencia no tempo do fenómeno de concentración da poboación en torno ás grandes cidades, que deu lugar á constitución, por enriba dos límites municipais, de espazos metropolitanos interrelacionados con evidentes necesidades de planificación de infraestruturas e de conveñencia de prestación de servizos a ese nivel. ... innegable que a concentración urbana produciu un evidente desenvolvemento económico, pero, á vez, tamén está claro que provocou importantes problemas sociais (ligados á noción de "peri-urbanización"), que esixen unha axeitada resposta institucional¹. Doutro lado, a idea mesma dun desenvolvemento territorial policéntrico e equilibrado, no sentido da chamada Estratexia Territorial Europea², con innegable vinculación ao fenómeno da globalización da economía, contribúe decisivamente a fomentar o debate sobre a organización dos espazos metropolitanos³.

As respostas institucionais ao fenómeno metropolitano foron sempre moi variadas, pois non existe unha única e definitiva fórmula organizativa ante os problemas que tal fenómeno suscita, tanto en

*Engadíronse, respecto do texto do relatorio, as imprescindibles notas bibliográficas e un sumario explicativo. A temática forma parte, polo demais, dos proxectos de investigación BJU2003-01752 e PGIDIT03CS020203, financiados polo Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía e máis pola Xunta de Galicia.

1 Vid. J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico*, REALA, 298-299, 2005, p. 234.

2 Cfr. sobre esta temática a importante e completa monografía de Teresa PAREJO NAVAJAS, *La Estrategia Territorial Europea*, Universidad Carlos III-M. Pons, Madrid/Barcelona, 2004, en especial o capítulo III.

3 Vid. E. ORDUÑA PRADA, 'Las áreas metropolitanas', en *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, p. 96.

materia de ordenación do territorio como en materia prestacional. Pode dicirse, en todo caso, que as devanditas respostas institucionais viñeron revestindo, en xeral, dúas modalidades: unha primeira, vinculada ao feito asociativo, mediante a constitución de mancomunidades ou consorcios ou a través da realización de convenios metropolitanos; e unha segunda, dirixida á creación dunha entidade local específica, con carácter monofuncional ou plurifuncional⁴.

A opción por calquera das citadas respostas institucionais atopouse sempre cunha serie de dificultades específicas. As fórmulas asociativas ou convencionais, vinculadas a finalidades concretas, manifestaron certa insuficiencia ante a xeneralidade dos problemas suscitados nos espazos metropolitanos, producíndose en moitos casos unha crecente desnaturalización destas fórmulas a través do que plasticamente se denominou o seu “estiramento competencial”⁵. A creación dunha entidade local específica atopouse tamén, pola súa banda, con algúns obstáculos importantes. O primeiro de todos eles foi a ausencia dun modelo organizativo único de área metropolitana e de espazos metropolitanos uniformes. O segundo ten que ver coa incidencia que a creación de calquera tipo de área metropolitana supuxo para a articulación territorial da correspondente comunidade autónoma. O terceiro obstáculo, en fin, constituíuno a permanente presenza de factores de signo político, incluso identitarios, nos procesos de creación de áreas metropolitanas como entidades locais dotadas dun importante acervo competencial e dunha organización de certa complexidade.

Pode dicirse que, entre todas as figuras que coñece o ordenamento local, as áreas metropolitanas en concreto tiveron, por así dicir, un destino paradoxal. Por unha banda, semella claro que o desenvolvemento de políticas públicas metropolitanas debe esixir, para ser eficaz, a existencia dun ente ou organización personificada que sexa tamén un interlocutor institucional das restantes organizacións actuantes sobre o territorio e dos actores económicos e sociais. No entanto, por outra banda e malia esta necesidade, a creación de entes metropolitanos non conseguiu consolidarse ata o momento por razóns fundamentalmente políticas.

II. LIÑAS XERAIS DA EVOLUCIÓN DO TRATAMENTO LEXISLATIVO DO FENÓMENO METROPOLITANO EN ESPAÑA. REGULACIÓN DO FENÓMENO METROPOLITANO NA ETAPA CONSTITUCIONAL.

Pode ser oportuno, para ter unha visión global dos problemas que afectan á organización do espazo metropolitano, que me refira agora -con trazos, naturalmente, moi grosos- á evolución que a devandita organización experimentou no noso país. Esta evolución, en liñas xerais, pode vir caracterizada por dúas notas principais: predominio excesivo da cidade central na configuración da área metropolitana e esquema organizativo abertamente centralista, baseado na creación dun organismo autónomo estatal. Ambos os aspectos colaboraron de xeito decisivo para unha certa mala imaxe das áreas no pasado⁶.

4 Cfr. M^o C. BARRERO RODRÍGUEZ, ‘La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos’, RVAP, 45-I, 1996, pp. 10-13; e E. ORDUÑA PRADA, cit., p. 95.

5 Vid. as reflexións de M^o C. BARRERO RODRÍGUEZ, ‘El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985’, REALA, 264, 1994, pp. 650-651, 653 (aquí a expresión “estiramento legal” da figura da mancomunidade) e 666; e A. FANLO LORAS, “Estructura territorial”, en *Anuario del Gobierno Local*, 1996, pp. 241 e 257-258. A necesidade de realzar a fórmula convencional, en A. PÉREZ MORENO, ‘Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía’, *Revista de Derecho Urbanístico*, 1994, p. 949. Pola fórmula mancomunada e consorcial optou a Lei 7/1993, do 27 de xullo, reguladora da demarcación municipal de Andalucía.

6 Vid. F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, 9^a ed., Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005, p. 135, onde alude á mala imaxe que as áreas proxeccionaron como consecuencia do seu inadecuado deseño no pasado. Cfr. tamén M^o C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, Instituto García Oviedo-Civitas, Madrid, 1993, p. 37.

No noso país, acostúmase a diferenciar distintas etapas no tratamento legislativo do fenómeno metropolitano, comprendendo dentro del tamén o máis específico das grandes cidades como tales⁷.

Precisamente, na primeira etapa, que se inicia na inmediata posguerra, a gran cidade era a protagonista polos problemas de desenvolvemento urbanístico que suscitaba e para os que unha serie de leis -as chamadas leis de grandes cidades- intentaron atopar unha solución. En efecto, a finalidade da Lei do 25 de novembro de 1944 (desenvolvida por decreto do 1 de marzo de 1946), sobre a ordenación urbana de Madrid era, estritamente, unha finalidade urbanística: levar a cabo o Plan xeral de ordenación, para o que se creaban unha serie de Órganos con clara vinculación estatal (Comisión de Ordenación Urbana, estruturada arredor dun comisario xeral, dependente da Administración do Estado, asistido por unha Comisión de Urbanismo con ampla representación estatal). Ao servizo da finalidade urbanística, favorecíase a aplicación decidida da técnica da anexión de municipios limítrofes. Non existía, por tanto, unha consideración global ou conxunta do fenómeno metropolitano senón simplemente, e con decisiva intervención estatal, a ordenación urbanística da cidade central, que ía espallándose mercé ao avance dos procesos de anexión⁸. O mesmo pode dicirse dos casos de Bilbao (creación da Corporación Administrativa Gran Bilbao por lei do 17 de xullo de 1945) e de Valencia (creación da Corporación Administrativa Gran Valencia por lei do 18 de decembro de 1946). O caso de Barcelona foi un pouco distinto; a lei do 3 de decembro de 1953 creou a Comisión de Urbanismo de Barcelona como organismo autónomo dependente da Administración do Estado - aínda que con participación local-, á que se lle encomendou, ademais do desenvolvemento do plan comarcal, o establecemento de servizos públicos de interese municipal. Asemade, como se advertía na exposición de motivos da citada lei, abandonábase o esquema anexionista que viñera sendo aplicado ata entón. Esta primeira etapa finaliza coa publicación da Lei do solo do 12 de maio de 1956, onde se esquivaba completamente o tema metropolitano.

A segunda etapa no tratamento do fenómeno metropolitano vén caracterizada pola aparición dunha regulación especial para os municipios de Madrid e Barcelona, a cal, por certo, non se entendía a toda a zona de influencia articulada arredor das devanditas cidades. En todo caso, a través destas regulacións específicas, pretendíase superar o esquema rixidamente uniformista que caracterizara ata o momento o ordenamento local español. En efecto, a lei do 7 de novembro de 1957⁹ autorizou ao Goberno para establecer un réxime especial para os municipios de Madrid e Barcelona, autorización que se concretou nos textos articulados aprobados, respectivamente, polos decretos do 11 de xullo de 1963 e do 23 de maio de 1960. Esta normativa, caracterizada en termos xerais por un reforzamento do Executivo local (alcalde e delegados de servizos) e pola posta en marcha dunha certa desconcentración local (xuntas de distrito), con todo, non abordou de xeito directo a problemática metropolitana. En todo caso, e iso foi oportunamente advertido no seu momento¹⁰, a previsión dun

7 Vid. a evolución descrita en M^o C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, cit., pp. 38 e ss.; J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 'La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad', en GAPP, 24, 2002, pp. 111 e ss.; M. BASSOLS COMA, 'La Administración de las grandes ciudades en España', en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 595 e ss.; 'La organización de las áreas metropolitanas', en *El Espacio Metropolitano, Temas de Administración Local*, 30, INAP-CEMCI, Granada, 1989, pp. 47 e ss., en concreto, pp. 48-65; e E. ARGULLOL MURGADAS, 'Las entidades metropolitanas', en *Organización territorial del Estado*, cit., pp. 524 e ss. Xa antes, e de forma máis minuciosa, vid. a descrición das distintas etapas da evolución normativa en Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, 'Áreas metropolitanas y descentralización', en S. Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, tomo III, Alfabuara, Madrid, 1973, pp. 651 e ss.

8 No preámbulo da citada Lei de Madrid, ordenábaselle ao Concello que formulase "proposta de anexión total ou parcial dos termos municipais lindantes...". Sinala RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *La política*, cit., p. 111, que entre 1948 e 1954 se produciu a anexión de 13 municipios veciños, pasando o termo municipal da capital de 68 km² a 607.

9 Sinala RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, cit., p. 112, que a lei de 1957 é "a primeira norma en la historia del Derecho local español que supera el uniformismo municipal en el aspecto formal". Tamén Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, cit., p. 659.

10 Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, op. et loc. cit.

régime especial para as dúas grandes metrópoles españolas manifestaba claramente que non nos achabamos ante un simple problema de técnica urbanística, senón tamén -e sobre todo- ante unha cuestión de goberno cidadán que, pola súa peculiaridade, esixía institucións específicas. Neste senso, non deixa de ser significativo que a Lei especial de Barcelona de 1960 -forzando, polo demais, o ámbito da citada delegación lexislativa- ampliase o ámbito funcional da súa Comisión de Urbanismo para incluír tamén a xestión de servizos públicos comúns.

A previsión dunha regulación especial para os municipios de Madrid e Barcelona non podía pasar por alto a innegable existencia dun importante espazo metropolitano arredor destas cidades. Para facerlle fronte a esta realidade, promulgouse inmediatamente a lei do 2 de decembro de 1963 sobre Área Metropolitana de Madrid¹¹, coa que se abre a terceira etapa da paulatina aproximación lexislativa ao fenómeno metropolitano. Esta aproximación, porén, continuaba sendo de carácter exclusivamente urbanístico. Prevíase a formulación dun plan xeral de urbanismo para todo o ámbito territorial da área e creábase, como órgano de coordinación e con natureza de organismo autónomo estatal, a Comisión de Planeamento e Coordinación da área metropolitana (Coplaco). No seo do municipio de Madrid, creábase tamén, como organismo autónomo municipal encargado da xestión urbanística, a Xerencia de Urbanismo, que incluso podía actuar fóra do seu termo municipal logo do acordo coa Coplaco. En todo caso, nada novo no tratamento do fenómeno metropolitano, que continuaba sendo visto, como se acaba de apuntar, como un problema estritamente urbanístico. Non obstante, interesa salientar -polo novidoso- o informe da comisión redactora do anteproxecto da citada lei¹², onde se afirmaba xa a necesidade dun tratamento global da problemática dos espazos metropolitanos, con resolta superación do sistema de anexións, así como do establecemento dunha organización específica para a totalidade da área dotada de competencias xerais. Pero o que era particularmente importante deste informe era a súa proposta de substitución da provincia pola área no territorio metropolitano, pola sinxela razón de que “os problemas que xorden dunha gran metrópole acadan un índice de concentración tal, que xustifican sobradamente unificar no seu ámbito toda a actuación local posible”. Esta proposta foi, no entanto, rexeitada e, sen explicación dos motivos, non foi acollida no posterior proxecto de lei¹³.

O caso de Barcelona foi algo distinto ao de Madrid. O Decreto-lei 5/1974, do 24 de agosto, creaba a Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona como entidade local, atribuíndolle competencias non soamente no campo urbanístico (execución do Plan director metropolitano) senón tamén en materia de prestación de servizos de interese metropolitano.

Desta etapa queda por comentar que a Lei 41/1975, do 19 de novembro, de bases do estatuto de réxime local previra (base 9ª) as alí denominadas “entidades municipais metropolitanas”, cun ámbito de actuación non só urbanístico senón tamén prestacional e cun órgano de goberno denominado Consello Metropolitano, do que os membros serían elixidos por cada un dos concellos afectados e pola deputación provincial. Esta lei, porén, non chegou a aplicarse e foi expresamente derogada pola Lei 47/1978, do 7 de outubro.

Agás a referencia á posibilidade de creación nos estatutos de autonomía de circunscricións territoriais propias ou agrupacións municipais distintas da provincia (artigos 141.3º e 152.3º CE), a Constitución española de 1978 (CE), centrada, sobre todo, no recoñecemento e realce da autonomía municipal

11 A Área Metropolitana de Madrid abranguia inicialmente a capital e 22 municipios limítrofes, cunha superficie de 1.706 km². RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, cit., p. 112.

12 Publicado pola *Revista de Administración Pública*, 41, 1963, p. 339 e ss. García de Enterría, De Fuentes, González Pérez e Fernández-Villa formaron parte da citada comisión.

13 Vid. Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, cit., pp. 666-667.

emerxente, non abordou directamente o tema das áreas metropolitanas nin o dos grandes municipios. Pola súa banda, algúns estatutos de autonomía introduciron, unhas veces, referencias directas ao fenómeno metropolitano (así, os artigos 5.2º do estatuto catalán, 6.3º do asturiano, 3.2º do murciano ou 46.3º do valenciano) e, outras, referencias indirectas, mediante a utilización da expresión “agrupacións baseadas en feitos urbanísticos e outros de carácter funcional con fins específicos” (así, por exemplo, o artigo 40.2º do estatuto galego)¹⁴. Non obstante, en ningún caso se contiña unha regulación material mínima das áreas metropolitanas nin ño que sería máis importante unha decisión sobre o seu papel na armazón da organización territorial autonómica. Fose como fose, haberá que esperar á Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases do réxime local (LBRL) para que as áreas metropolitanas atopen unha mínima regulación xeral (artigo 43), con paralelo recoñecemento da competencia autonómica na materia.

O caso de Madrid apareceu, desde o primeiro momento, como un caso singular. Unha vez decidida a súa constitución como comunidade autónoma, de carácter innegablemente metropolitano¹⁵, a creación dunha área metropolitana, que coincidiría con gran parte do seu territorio, non parecía ter moito sentido e podería producir indesexables solapamentos competenciais¹⁶. En todo caso, o artigo 76 da actual Lei 2/2003, do 11 de marzo, de Administración local da Comunidade de Madrid posibilitou a creación de áreas metropolitanas “para a xestión de concretas obras e servizos”¹⁷. Por outro lado, debe terse en conta que o artigo 6 do Estatuto de autonomía da comunidade autónoma madrileña previa a aprobación dunha lei estatal reguladora dun réxime especial de Madrid en función da súa condición de capital do estado (artigo 5 CE), cuxo exacto alcance foi discutido por algún autor¹⁸. O actual Proxecto de lei de capitalidade e réxime especial de Madrid, en trámite de aprobación parlamentaria, contén, como a súa propia denominación indica, unha regulación conxunta ou integrada das dúas características de Madrid, como capital do Estado e como gran cidade, aínda que, dada a natureza do devandito proxecto, non se aborda a cuestión metropolitana.

A Corporación Metropolitana de Barcelona foi suprimida pola Lei catalá 7/1987, do 4 de abril, substituíndoa por dúas entidades metropolitanas de natureza sectorial e de extensión territorial diferente: a Entidade Metropolitana do Transporte e a Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e Tratamento de Residuos. É de subliñar que esta supresión, con innegable motivación política, non fixo que o resto das funcións metropolitanas regresasen ao nivel municipal, como pretendía a citada lei, senón que a realidade mesma da conurbación propiciou a constitución en 1988 da Mancomunidade de Municipios da Área Metropolitana de Barcelona, con natureza plurifuncional¹⁹. Máis aínda, a

14 Cfr. as referencias concretas en RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, cit., pp. 113-114; BASSOLS COMA, cit., pp. 606-607; e ARGULLO MURGADAS, cit., pp. 530-532.

15 Por orde do 16 de xuño de 1983, os servizos da Coplaco foron transferidos á Comunidade de Madrid.

16 Tomás-Ramón FERNÁNDEZ afirmou que “Madrid constituye una región autónoma metropolitana, que encuentra en el vigente Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid una organización y una estructura de gobierno que satisface plenamente las exigencias inherentes al concepto de área metropolitana”. ‘Madrid’, en *Le città metropolitane. Incontri di Diritto amministrativo Italia-Spagna*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 109.

17 A Lei madrileña 3/2003, do 11 de marzo, para o desenvolvemento do pacto local posibilitou a transferencia ou delegación de competencias tamén a favor das entidades locais de carácter supramunicipal (artigo 3.1º).

18 Vid. J. FERRET JACAS, ‘La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas’, en *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 606-607. O artigo 40.1º da Lei 2/2003, do 11 de marzo, de Administración local da Comunidade de Madrid contén tamén, pola súa banda, a previsión dun réxime especial para Madrid na súa condición de capital do Estado.

19 Vid. J. TORNOS MAS, ‘Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona (nacimiento, desarrollo muerte y resurrección del área Metropolitana de Barcelona)’, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3, 1993, pp. 11 e ss.

reciente Lei 1/2006, do 13 de marzo, pola que se regula o réxime especial do municipio de Barcelona, no que se refire a materias de competencia estatal²⁰, alude xa, na disposición adicional segunda, á futura creación da Área Metropolitana de Barcelona²¹.

Pola súa banda, a Lei valenciana 5/1986, do 19 de novembro, extinguiu a Corporación Administrativa Gran Valencia, atribuíndolles as súas competencias de planificación urbanística aos municipios, ao mesmo tempo que creaba un instrumento de planeamento novo: as Normas de coordinación metropolitana, que deberían ser aprobadas polo Goberno autonómico. Moi pouco tempo despois, con todo, a Lei 12/1986, do 31 de decembro, creou o chamado Consell Metropolità de l'Horta, unha área metropolitana plurifuncional de competencias non moi claramente definidas á que non se lle atribuíu a xestión de servizos públicos concretos nin foi dotada de instrumentos efectivos de coordinación das actuacións municipais en asuntos de interese metropolitano²². Precisamente, coa finalidade de clarificar o ámbito de actuación e a organización do citado Consell, a Lei 4/1995, do 16 de marzo, creou a Área Metropolitana de l'Horta, á que asignou inicialmente a titularidade das competencias sobre o servizo metropolitano da auga en alta, sobre o tratamento e eliminación de residuos sólidos urbanos, sobre incendios e sobre matadoiros, á vez que deseñou unha nova estrutura dos seus órganos de goberno. Pouco durou a vida efectiva da área metropolitana, que foi suprimida pola Lei 8/1999, do 3 de decembro, co pretexto, segundo se dicía no preámbulo, de que non desenvolvera todas as competencias nin a prestación de servizos supramunicipais para os que fora creada e de que era conveniente fuxir de estruturas administrativas rixidas e permanentes. Pois ben, a pesar desta declaración, a Lei 2/2000, do 23 de novembro, creou a Entidade Pública de Transporte Metropolitano de Valencia e, sobre todo, a Lei 2/2001, do 11 de maio, regulou con carácter xeral a constitución de áreas metropolitanas en toda a comunidade autónoma, á vez que dispuxo a creación de dúas entidades metropolitanas sectoriais: a Entidade Metropolitana de Servizos Hidráulicos e a Entidade Metropolitana para o Tratamento de Residuos.

Polo que a Bilbao se refire, ha de advertirse que a Lei vasca 3/1980, do 18 decembro, suprimiu a Corporación Administrativa do Gran Bilbao sen que, polo momento, se procedese á creación dunha área metropolitana con este ámbito territorial. O tema é tributario, polo demais, dunha clarificación competencial previa neste punto entre os territorios históricos e a Comunidade Autónoma.

Debe engadirse, por último, que a Lei estatal 53/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, ao regular o réxime organizativo dos alí denominados "municipios de gran poboación", non abordou, quizais por razóns de índole competencial, o tema metropolitano.

III. AS ÁREAS METROPOLITANAS NA LEXISLACIÓN BÁSICA ESTATAL.

Como xa se indicou, o fenómeno das áreas metropolitanas atopou expresa previsión no artigo 43 da citada Lei estatal 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL), onde se definen como "entidades locais integradas polos municipios de grandes aglomeracións urbanas entre cuxos

20 En aplicación do disposto na disposición adicional sexta da LBRL de 1985 (modificada pola Lei 11/1999, do 21 de abril), o réxime especial do municipio de Barcelona está integrado pola citada Lei estatal 1/2006 e mais pola Lei catalá 22/1998, do 30 de decembro, da Carta municipal de Barcelona.

21 Cfr. a regulación xeral sobre as entidades metropolitanas contida nos artigos 94 a 96 do Texto refundido da Lei municipal e de réxime local de Cataluña, aprobado polo Decreto lexislativo 2/2003, do 28 de abril.

22 Vid. J. M^o BAÑO LEÓN, "Valencia", en *Le Città Metropolitane*, cit., pp. 139 e ss., en concreto pp. 141-143 e 146-147.

núcleos de poboación existan vinculacións económicas e sociais que fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servizos e obras”²³. En todo caso, e con independencia desta definición legal, da lectura conxunta dos distintos apartados do mencionado artigo 43 LBRL poden xa deducirse dúas características xerais da regulación básica estatal.

A primeira característica sería a do forte grao de “interiorización” autonómica da regulación do fenómeno das áreas metropolitanas na lei básica de 1985, tal como subliñaría máis tarde o Tribunal Constitucional na súa sentenza 214/1989, do 21 de decembro. Non se pode, polo demais, descartar totalmente que a futura reforma da actual lei básica estatal deixe en mans das comunidades autónomas a práctica totalidade da temática da supramunicipalidade²⁴.

A segunda característica da vixente regulación básica sería a da posibilidade do establecemento dun réxime xurídico diferenciado para cada área metropolitana. Este réxime xurídico podería vir previsto, con anterioridade, na correspondente lei autonómica de réxime local ou nunha lei xeral, tamén autonómica, sobre áreas metropolitanas, no marco das cales se ditiaría a lei de creación de cada área metropolitana concreta. O problema que aquí se suscitaría sería o de saber se esta última podería conter algunha regulación que se desviase do previsto nas leis xerais. Neste sentido, non me parece que exista inconveniente técnico ningún en afirmar que o lexislador autonómico, á hora de creación dunha determinada área metropolitana, goza de total liberdade de configuración se cumpre os requisitos expresamente establecidos na normativa básica estatal (na actualidade, o artigo 43 LBRL). Afirmar o contrario sería outorgarlle á lei autonómica de réxime local ou á lei autonómica sobre áreas metropolitanas unha posición competencial privativa da normativa básica estatal na súa relación coas normas autonómicas de desenvolvemento. En definitiva, as leis concretas de creación de áreas metropolitanas poderían proceder a eventuais modificacións das leis xerais sobre a materia. Con independencia de que as leis autonómicas de réxime local ou as leis xerais sobre áreas metropolitanas poidan conter as liñas xerais do réxime xurídico destas últimas, o certo é que só a través das leis singulares de creación se fai posible a variedade competencial e organizativa que pode derivarse do establecemento das devanditas áreas.

A lexislación básica estatal esixe, en todo caso, para a creación de áreas metropolitanas, a concorrencia previa duns requisitos ou condicións de carácter material e formal²⁵. O requisito material vén identificado coa necesidade da existencia dos orzamentos descritos na citada definición legal do artigo 43.2º LBRL, que traducen a existencia de verdadeiros intereses metropolitanos. Naturalmente, na constatación destes orzamentos, o lexislador autonómico goza dunha ampla marxe de apreciación. A noción mesma de interese “metropolitano” non deixa de ser un concepto xurídico indeterminado que podería formar parte dunha eventual cláusula xeral ao deseñarse o ámbito competencial das áreas metropolitanas. Neste senso, se o lexislador autonómico, na creación dunha determinada área, optase pola inclusión dunha cláusula xeral competencial á beira das competencias atribuídas, aquela podería, en consecuencia, promover toda clase de actividades que contribúisen a satisfacer os inte-

23 J. L. IBARRA ROBLES, ‘El hecho metropolitano como ámbito territorial significativo y relevante para la reordenación de las estructuras locales’, *Autonomías*, 5, 1986, pp. 118-119, observa que as orixes desta definición legal se encontran na Lei 41/1975.

24 No *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, MAP, Madrid, 2005, p. 72, advertíase, en todo caso, que o debate metropolitano é, na actualidade, un dos grandes eixes das políticas locais que require unha atención prioritaria por parte dos poderes públicos.

25 Cfr. M^o C. BARRERO, *Las áreas metropolitanas*, cit., pp. 211 e ss.

reses metropolitanos, sempre -está claro- que as mencionadas actividades non fosen expresamente atribuídas á competencia doutras administracións públicas²⁶.

Son varios os requisitos formais previstos na lei básica de 1985 para a creación de áreas metropolitanas. O primeiro de todos eles, ao que xa aludín anteriormente, é a reserva de lei (autonómica) nesta materia, sinalándosele un contido mínimo (artigo 43.1º e 3º LBRL). O segundo requisito formal vén constituído pola necesidade de previa audiencia da Administración do Estado e dos concellos e deputacións afectados. Discutiuse na nosa doutrina sobre o posible alcance que habería que adxudicarlle a este trámite de audiencia, isto é, sobre o valor ou grao de vinculación que deste se derivaría para o lexislador autonómico. Pois ben, non creo que deba atribuírselle a este trámite un valor vinculante, que faría imposible a creación dunha área metropolitana no caso dun resultado negativo de tales audiencias. Isto afectaría á liberdade de configuración do lexislador en materia de organización territorial. Doutro lado, o carácter vinculante de tales audiencias tería que ser previsto expresamente na norma do artigo 43.1º LBRL e incluso, se así fose, suscitaríanse problemas de orde constitucional ante o que podería constituír un claro exceso do básico²⁷. O terceiro requisito formal, en fin, refírese á necesidade de que todos os municipios da área estean representados nos seus órganos de goberno e á garantía da participación de todos eles na toma de decisións. A lei básica estatal non estableceu criterios concretos de representación, tarefa que deberán de levar a cabo as respectivas leis de creación de áreas metropolitanas (sistema proporcional á poboación de cada municipio, sistema de voto ponderado no funcionamento da área, etc.).

Quizais sexa oportuno advertir que, a diferenza do disposto respecto das comarcas, a lei básica estatal non contempla a iniciativa municipal para a creación de áreas metropolitanas, polo que haberá que aterse ao que estableza respecto diso a lexislación autonómica. Neste sentido, por exemplo, o artigo 122.1º da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (LALGA) dispón que “a iniciativa para a creación da área metropolitana poderá partir dos municipios interesados”. Estamos, neste caso, ante unha norma de carácter simplemente potestativo, que non podería condicionar a concreta delimitación do territorio metropolitano que, no seu momento, levase a cabo a lei de creación dunha determinada área metropolitana. En termos máis xerais, pode afirmarse que tampouco aquí a iniciativa municipal podería limitar a liberdade de configuración da organización territorial do espazo autonómico que o lexislador exerce á hora de dispoñer a creación dunha área metropolitana nun ámbito territorial determinado. Polo demais, sobre a relación entre a lei de creación e a lei autonómica de réxime local tiven xa ocasión de pronunciarme antes.

A temática da creación das áreas metropolitanas comprende tamén, naturalmente, a cuestión da súa natureza xurídica²⁸. Nada di a actual LBRL sobre a natureza territorial ou institucional das áreas metropolitanas, senón que se limita simplemente a cualificalas de entidades locais (artigo 3.2º, letra c). Será, pois, o lexislador autonómico o que terá que levar a cabo a configuración concreta deste tipo de entidades locais. Así, por exemplo, o artigo 2 da citada LALGA de 1997 optou por adxudicarlles ás áreas metropolitanas a condición de entidades “locais non territoriais”. En calquera caso, conviría

26 R. MARTÍN MATEO, ‘Las áreas metropolitanas’, en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, I, Civitas, Madrid, 1988, p. 857, neste sentido, escribiu que, “con apoyo en nuestro Derecho actualmente vigente, hay base también para afirmar la vocación de absorción de las áreas Metropolitanas de todas las obras y servicios que sean ‘de prestación o realización metropolitana’.

27 Sobre o valor destas audiencias, vid. Mª C. BARRERO, *Las áreas metropolitanas*, cit., pp. 215-217 e bibliografía alí citada.

28 Cfr. Mª C. BARRERO, *Las áreas metropolitanas*, cit., pp. 65 e ss., especialmente pp. 71 e ss.; tamén ‘Algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica de las entidades supramunicipales’, en *Administración institucional*, libro homenaxe a F. Clavero Arévalo, tomo I, Instituto García Oviedo-Civitas, Madrid, 1994, pp. 239 e ss., especialmente pp. 264 e ss.; ‘El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunhas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985’, REALA, 264, 1994, pp. 627 e ss., especialmente pp. 655 e ss.

recordar, primeiro de nada, que a clásica distinción entre entes territoriais e non territoriais atopa moitas dificultades cando se lles aplica, precisamente, aos entes locais²⁹. Neste sentido, que o lexislador autonómico cualifique as áreas metropolitanas como entes locais non territoriais non quere dicir que poden ser consideradas, sen máis, como simples entes instrumentais, xestores dos intereses dun ente matriz. Iso sería incompatible coa efectiva existencia de verdadeiros intereses metropolitanos (ou, se se prefire, de materias de indubidable vocación metropolitana) e, polo tanto, co que sería a verdadeira natureza das áreas metropolitanas portadoras dos devanditos intereses. De feito, as áreas poden proceder, pola súa banda, á creación dos seus propios entes instrumentais como de xeito expreso se prevé na lexislación autonómica (así, por exemplo, no artigo 125.1º, letra g, da LALGA). Doutra banda, é moi significativo que a propia LBRL non limite, de entrada, o alcance da titularidade das potestades administrativas das áreas metropolitanas (artigo 4.2º), que poden, por conseguinte, ser as mesmas que as propias dos entes locais necesarios de carácter territorial, se así o dispón o lexislador autonómico³⁰. Así ocorreu na maioría dos casos. Con todo, a LALGA de 1997 excluíu, en concreto, a potestade expropiatoria do conxunto das potestades metropolitanas (artigo 6.2º, letra b). Por certo, esta exclusión non ten moito fundamento, xa que, en primeiro lugar, se a provincia, que ten en común coas áreas metropolitanas o feito de ser un ente local de natureza asociativa, goza da titularidade da potestade expropiatoria, non se comprende moi ben por que estas últimas, que xestionan importantes intereses metropolitanos, se verían privadas dela. En segundo lugar, se o máis pequeno dos municipios, cunha limitada capacidade de xestión, posúe a titularidade da potestade expropiatoria, con maior razón debería ser este o caso das áreas metropolitanas, cun contido competencial máis extenso e cunha capacidade de xestión moito maior. Non é, xa que logo, adecuada, na miña opinión, a restrición operada pola LALGA no que se refire á titularidade da potestade expropiatoria por parte das áreas metropolitanas. En todo caso, e como xa se tivo ocasión de apuntar nestas páxinas, a lei de creación dunha área metropolitana poderíalle outorgar, derogando neste punto a citada LALGA, a titularidade da potestade expropiatoria, á vez, por certo, que lle podería tamén adxudicar expresamente a natureza de verdadeiro ente local de natureza territorial.

Para rematar, e desde outra perspectiva, as áreas metropolitanas tamén poderían atopar nos textos estatutarios, actualmente en proceso de reforma, unha certa garantía da súa autonomía que se traducise na necesidade de que o lexislador autonómico estruturase o seu ámbito competencial con base en verdadeiras competencias propias e non simplemente delegadas. Esta cuestión lévanos xa a algunha reflexión, tamén moi sucinta, sobre as competencias metropolitanas.

29 Cfr. as reflexións de A. FANLO LORAS, 'Las prerrogativas locales', en *Tratado de Derecho municipal*, I, cit., p. 506; e M^o C. BARRERO, *Las áreas metropolitanas*, cit. pp. 72 e ss., en especial p. 85.

30 Vid. A. FANLO LORAS, 'Las prerrogativas locales', cit., p. 505.

IV. AS COMPETENCIAS METROPOLITANAS. A POSIBILIDADE DUNHA CLÁUSULA XERAL COMPETENCIAL. CARÁCTER PROPIO DAS COMPETENCIAS. ÁMBITO COMPETENCIAL METROPOLITANO E AUTONOMÍA MUNICIPAL. UNHA DESCRICIÓN XERAL DO ÁMBITO COMPETENCIAL METROPOLITANO. UNHA CUESTIÓN IMPORTANTE: ÁMBITO COMPETENCIAL PROVINCIAL E TERRITORIO METROPOLITANO.

Toda reflexión sobre as competencias metropolitanas debe partir, como non podería ser doutro xeito, da necesaria vinculación aos intereses propios do espazo metropolitano, como se deduce, polo demais, do artigo 43.2º e 3º LBRL. Xa sabemos que lle corresponderá ao lexislador autonómico a concreta identificación, en cada caso, deses intereses metropolitanos. Iso permite tamén a adopción de distintos modelos competenciais segundo as características de cada área metropolitana, modelos que poden prever, ademais, unha asunción paulatina das correspondentes competencias, se se considerase conveniente para unha posta en marcha máis eficaz da actividade daquela.

Quedou xa apuntado que nada impide que o modelo competencial metropolitano poida conter unha cláusula xeral que permita -tamén ás áreas metropolitanas- o exercicio dun “dereito á espontaneidade” no desenvolvemento das súas actividades. En todo caso, unha mellor organización do espazo metropolitano esixiría un modelo competencial montado sobre un sistema de competencias atribuídas como propias e non como simplemente delegadas³¹, o cal sería máis coherente cos intereses que lles serven de base e, por derivación, cunha eventual consagración estatutaria da autonomía dos entes metropolitanos.

A determinación do ámbito metropolitano de actuación atopa na autonomía municipal un condicionamento esencial. Como se advertía na emblemática STC 214/1989, do 21 de decembro, a creación dunha área metropolitana non pode afectar ao contido competencial mínimo dos municipios que a integran. No mesmo sentido, o artigo 121.3º LALGA dispuxo que “en ningún caso a creación dunha área metropolitana pode supoñer a perda de competencias dos municipios integrados que lles fagan perder a súa condición de tales”³². Hai que ter en conta, non obstante, que a mesma LBRL (artigo 26.1º) permite que as competencias municipais mínimas de exercicio obrigatorio poidan tamén ser exercidas de forma asociada, alternativa que, por exemplo, foi recordada polo noso Tribunal Supremo con motivo do acordo de asunción da titularidade dos servizos de transporte urbano de viaxeiros pola desaparecida Entidade Metropolitana de Barcelona (sentenza do 3 de xullo de 1990). Doutro lado, convén recordar tamén que os propios municipios poden solicitar da súa comunidade autónoma a dispensa da obrigación de prestar os servizos mínimos que lles correspondan (artigo 26.2º LBRL).

A garantía da representación dos municipios nos órganos de goberno metropolitanos, así como o aseguramento da súa participación efectiva na toma de decisións, permite concluír que, neste caso, os municipios non perden a súa condición de tales (por utilizar a mesma expresión da lei galega), senón que exercen moitas das súas competencias, incluídas, se é o caso, as de exercicio obrigatorio, a través do procedemento de decisión propio das áreas metropolitanas. O interese municipal veríase así integrado no seo do interese metropolitano. Polo demais, a creación da área metropolitana pode ser, incluso, o medio máis adecuado para evitar a perda do carácter local de moitos asuntos, o que provocaría o seu inevitable desprazamento ao nivel autonómico e, nalgúns casos, ao estatal.

31 Vid. R. GÓMEZ-FERRER, ‘Encaje constitucional de la Administración metropolitana’, *Documentación Administrativa*, 182, 1979, p. 403; e Mº C. BARRERO, *Las áreas metropolitanas*, cit., pp. 131-132 e 134-136.

32 Pola súa banda, o artigo 133.1º estableceu que “o obxecto da área metropolitana será determinado e non poderá incluír todas as competencias dos municipios que a integren”.

No que a unha descrición xeral do posible ámbito metropolitano de actuación se refire, pode dicirse que, no marco da correspondente lexislación autonómica, este adoita traducirse en competencias de planificación (en materia de ordenación territorial e urbanística metropolitana, en materia de planificación comercial de ámbito supramunicipal ou en materia de planificación de infraestruturas viarias) e en competencias de xestión de servizos públicos metropolitanos (abastecemento de auga potable e depuración de augas residuais, transporte de viaxeiros, residuos urbanos, protección civil, servizos sociais de atención especializada, etc.). A todo iso pode engadirse a posibilidade de atribución aos entes metropolitanos de determinadas competencias de fomento en materia económica e social ou en materia cultural e turística.

En materia de seguridade cidadá, debe terse en conta que a xurisprudencia constitucional ditada en relación cunha serie de leis autonómicas de coordinación das policía locais advertiu sobre a imposibilidade legal da creación de corpos de policía supramunicipais ou, incluso, da prestación asociada ou en común do servizo policial³³. Queda aberta, segundo esta mesma xurisprudencia, a posibilidade de adscrición temporal de axentes de policía dun municipio a outro mediante as correspondentes comisións de servizo (STC 86/1993, do 8 de marzo, FX 3º, referida ao caso da Comunidade Autónoma de Galicia), posibilidade que podería quedar concretada nun convenio de colaboración subscrito polos municipios integrantes da área metropolitana.

Para un exercicio coordinado das súas competencias, as áreas metropolitanas deberán elaborar un plan de actuación, de vixencia plurianual, no que, necesariamente, deberían terse en conta a solidariedade e o equilibrio intermunicipais.

No que se refire á prestación dos servizos públicos metropolitanos, a área metropolitana ten á súa disposición calquera das formas de xestión previstas no ordenamento local, pero débese optar, naturalmente, por aquela que contribúa a unha maior calidade e eficacia da dita prestación. De por parte, nada impide que a área metropolitana poida exercer a iniciativa pública na actividade económica nos termos establecidos constitucional e legalmente.

O ámbito competencial metropolitano poderá verse ampliado a través das eventuais transferencias ou delegacións que poidan levar a cabo as administracións estatal, autonómica ou provincial. Ademais, ata a Administración autonómica, en concreto, podería encomendarlle á área metropolitana a xestión ordinaria dos seus servizos propios no territorio metropolitano nos termos previstos no ordenamento local.

Un tema importante, que merecería unha análise detida, é o das consecuencias competenciais que para a correspondente provincia suporía a creación dunha área metropolitana. O que habería que evitar serían os solapamentos competenciais que inevitablemente se producirían entre as dúas entidades, provincial e metropolitana, ao participaren ambas da condición de ser agrupacións de municipios que actúan sobre un mesmo territorio. Esta é unha problemática xurdida xa no inicio mesmo da regulación do fenómeno metropolitano³⁴ e que adquiriu unha particular importancia no actual estado autonómico á hora de abordar a estruturación interna, competencial e organizativa, das comuni-

33 Vid. E. ORDUÑA PRADA, *Las áreas metropolitanas*, cit., pp. 106-109 e nota 32, onde se contén a enumeración das sentenzas do TC na materia.

34 Cfr. *Informe y Anteproyecto de la Ley sobre el área metropolitana de Madrid*, cit., p. 344; T. R. FERNÁNDEZ, 'Áreas metropolitanas y descentralización', cit., pp. 712 e ss, 'Madrid', en *Le Città Metropolitane*, cit., p. 104.

dades autónomas³⁵. Daquela, haberá que pensar necesariamente, nun momento de profunda renovación do marco estatutario, na importante cuestión de se as áreas metropolitanas non poderían exercer, no seu ámbito territorial e a través das correspondentes técnicas de coordinación, de asignación ou de delegación competencial, as mesmas funcións que ata este momento viñan desempeñando, no mencionado ámbito, as deputacións provinciais. Estas, por conseguinte, concentrarían a súa actividade no resto dos municipios, situados fóra do territorio metropolitano e caracterizados pola súa pequena dimensión. Esta operación de redistribución competencial, consecuencia inevitable do exercicio da competencia autonómica de creación doutras entidades locais (STC 214/1989, do 21 de decembro, FX 4º), non afectaría, na miña opinión, ao contido esencial da garantía institucional da provincia (cifrado concretamente, pola STC 109/1998, do 21 de maio, na actuación de cooperación cos municipios), pois non produciría o seu total baleirado competencial, incompatible coa dita garantía. A provincia ficaría garantida, entre outras razóns e en primeiro lugar, porque as deputacións provinciais, como se acaba de apuntar, seguirían mantendo importantes competencias directas sobre os pequenos municipios non comprendidos no espazo metropolitano; e, en segundo lugar, porque o contido da autonomía provincial se manifesta en competencias de natureza instrumental que poden ser desenvolvidas tamén, coordinada e paralelamente, no seu respectivo ámbito, polas áreas metropolitanas. De cara a unha estruturación máis eficaz da organización autonómica interna, a delimitación dos ámbitos de actuación de áreas metropolitanas e deputacións, no seo do territorio metropolitano, podería atopar na eventual creación dunha comisión de coordinación -da que, por certo, non debería estar ausente o Goberno autonómico- a vía máis conveniente para a súa realización. En definitiva, a asunción das tarefas das deputacións polas áreas metropolitanas, no seu propio territorio, produciría un proceso de simplificación administrativa que evitaría unha reduplicación, orgánica e competencial, absolutamente indesexable no espazo metropolitano.

35 Cfr. R. GÓMEZ-FERRER, *Encaje constitucional de la Administración metropolitana*, cit., p. 407; M^a C. BARRERO, *Las áreas metropolitanas*, cit., pp. 117 e ss., en especial, pp. 132-134; 'Algunas reflexiones', cit., pp. 271-274; E. ORDUÑA PRADA, *Las áreas metropolitanas*, cit., p. 116; J. TORNOS MAS, 'Elementos para la reorganización territorial de Cataluña', AGL 1999/2000, p. 181; E. ARGULLOL, 'Las opciones de organización territorial de Cataluña', REALA, 223, 1984, pp. 307 e ss; e J. L. IBARRA ROBLES, 'Problemática actual de las áreas metropolitanas en España', en *El espacio metropolitano*, cit., p. 42; *El hecho metropolitano*, cit., p. 121.

Relatorio de Ánxel Viña Carregal, economista-urbanista e director da Oficina de Planeamento, S.A. "A realidade Metropolitana de Galicia"

O sistema urbano de maior rango

A multipolaridade e a dispersión, que caracterizaron historicamente o sistema galego de asentamentos, marcaron tamén a evolución das estruturas de maior rango do sistema urbano: as grandes cidades coas súas áreas urbanas e metropolitanas.

O sistema galego de cidades presenta, así, un grao de concentración inferior ao dos polos rexionais do sistema europeo. Agrupa en 200 km as sete cidades de Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Lugo, Pontevedra, Vigo e Ourense, coas súas áreas urbanas de contorno que se dilatan nos polos metropolitanos principais de A Coruña e Vigo. Un conxunto que concentraba en 2001 máis de 1.300.000 habitantes nas sete áreas urbanas -entendidas como os espazos de aglomeración e continuidade urbana, incluíndo a cidade central e a súa periferia inmediata- e que polarizaba unha poboación próxima a 1.700.000.

A polinuclearidade e o policentrismo, a diversidade funcional e morfolóxica, a xerarquización complexa e a presenza de elementos de difusión territorial extensiva (como as orlas das rías) son as características máis salientables do sistema urbano galego.

O proceso de concentración producido nos últimos trinta anos nas sete áreas urbanas consolidou unha situación de equilibrio entre as dúas áreas de A Coruña e Vigo, que se presentan como fenómenos de escala metropolitana cunha dimensión da aglomeración urbana que se sitúa entre os 330.000 e os 360.000 habitantes e uns espazos de influencia metropolitana -segunda coroa- que se elevan ós 390.000 e 460.000 habitantes, respectivamente. As áreas urbanas das outras cinco cidades afirmáronse nunha escala que oscila entre os 100.000 e os 150.000 habitantes.

Coas perspectivas demográficas de Galicia e o progresivo esgotamento do trasvase de poboación rural que alimentou a concentración urbana das últimas décadas, mesmo no escenario de continxentes de inmigración que compensen a diminución de activos derivada da caída de poboación, debemos pensar que a dinámica de crecemento urbano esperada confirmará a multipolaridade do sistema urbano galego sen que resulte previsible que prime singularmente a algunha das cidades dun modo tal que altere significativamente a xerarquía actual.

Esta condición multipolar confirmará unha clara singularidade galega respecto do espazo rexional do Norte de Portugal onde unha soa aglomeración, a do Porto, presenta unha concentración urbana de 850.000 habitantes, encabezando unha área metropolitana de 1.200.000 e polarizando unha rexión

urbana atlántica de 2.600.000. Unha diferenza en termos de masa crítica, competitividade e visibilidade na escala europea que advirte sobre a dimensión rexional da cuestión urbano-metropolitana galega e en particular do reto da integración progresiva do sistema urbano e da súa articulación rexional que permita superar a fragmentación do potencial agregado da realidade urbana galega, do que depende decisivamente o impulso á innovación, á competitividade e ao desenvolvemento económico do país.

A dinámica de metropolitanización das cidades galegas

En apenas sete lustros, a totalidade das cidades das provincias atlánticas pasaron a ser o núcleo central dunhas cidades alargadas onde a cidade real desbordou os límites municipais. Nas dúas últimas décadas, os municipios periféricos de A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Pontevedra ou Vigo veñen medrando a taxas moi superiores ás das cidades centrais, que mesmo nalgún caso nos anos noventa perderon poboación. Unha dinámica inserida nun contexto de concentración dominante do crecemento urbano rexional nas cidades.

A consolidación e diversificación das dinámicas de urbanización máis alá dos límites das principais cidades producíronse nunhas condicións de difusión que estendeu moi significativamente os límites da cidade real e os ámbitos de influencia da cidade central. A extraordinaria ampliación da oferta de servizos operou como un factor de polarización sobre espazos territoriais máis extensos, dunhas cidades que desde os anos 80 veñen consolidando as súas funcións urbanas rexionais co comercio de novo tipo, servizos sanitarios especializados, servizos universitarios, cultura e ocio, servizos ás empresas, servizos financeiros, administración pública,... A mellora significativa das infraestruturas de comunicación e transporte e de accesibilidade a un territorio moi humanizado de seu facilitou, pola súa parte, a difusión e dispersión dos procesos de urbanización.

En ausencia de anticipación planificatoria na escala territorial, esta explosión das nosas cidades deu lugar a un desordeado conxunto de cidade discontinua e inacabada, periferias suburbanas, barrios e centros urbanos decaídos, vellos núcleos absorbidos pola extensión da periferia, extensos continuos liñais, diseminados periurbanos espontáneos e espazos rurais abandonados. Un modelo disperso que, en ausencia de políticas de descentralización e de transporte, encarece a mobilidade e xenera conxestión; produciu unha periferia deficitaria en servizos, cara en infraestruturas e moi dependente da cidade central; consume, tensiona e desagrariza grandes extensións do territorio de contorno.

Coas súas singulares insuficiencias, este proceso de metropolitanización aínda está en expansión, incorporando de día en día novos espazos á dinámica de difusión urbana de actividades que, se nunha primeira fase se concentraban na vivenda e na industria, comezan agora a apuntar tamen a determinados servizos, a medida que se vai estabilizando a nova poboación e o urbanismo da periferia vén obrigado a responder ás demandas dun nivel mínimo de dotacións e servizos.

Deste modo, na actualidade, o tratamento da cuestión metropolitana das cidades galegas ven urxido por distintos factores.

Por unha parte, a dependencia do transporte privado que ocasiona este modelo de metropolitanización fai da mobilidade o primeiro dos problemas funcionais das nosas cidades. A conxestión da accesibilidade á cidade central pon en causa a eficiencia e sustentabilidade do sistema. Só no nivel metropolitano e na escala da cidade real cabe abordar a cuestión das infraestruturas, do transporte público e da intermodalidade. Da súa correcta orientación van depender, en boa medida, o aproveitamen-

to do potencial de crecemento e a eficacia das políticas urbanísticas de ámbito metropolitano referidas ás infraestruturas, vivenda, actividades e servizos, ocio e medio ambiente.

Por outra parte, o crecemento en curso ofrece a oportunidade de corrixir os desequilibrios herdados, mediante a planificación supramunicipal que opte no conxunto das áreas metropolitanas por:

- Proposicións de reequilibrio espacial e de descentralización expresa que palien á vez a conxestión da cidade central e a dispersión da periferia.

- Unha rede de infraestruturas ó servizo dunha ordenación do transporte, que potencie eixos e espazos capaces de acoller o intercambio modal e de implantar redes de transporte público eficientes e viables, que faga competitivos os espazos de descentralización e que contribúa a reintegrar as periferias e a desconxestionar os centros e os seus accesos.

- Unha planificación de accións públicas estruturantes en materia de vivenda e de solo, dirixida a reforzar os lugares urbanos e centrais da periferia.

- Unha acción coordinada e sistemática de protección, recuperación e acondicionamento do medio ambiente e natural, vinculado ao ocio, ao equipamento metropolitano e á ordenación dos recursos naturais.

Sen contar coa evidencia de que a escala acadada pola cidade real require en termos de eficiencia a planificación e xestión conxunta dos servizos de escala metropolitana como o transporte público, o ciclo da auga, a recollida de residuos, servizos de protección, os servizos sociais e asistenciais especializados.

A institucionalización metropolitana

O proceso do crecemento urbano que durante décadas concentrou nas cidades centrais máis e máis poboación e actividades en paralelo á crise demográfica e social e ao decaemento dos municipios rurais do contorno cambia de signo a partir dun momento determinado, comezando a proxectar o crecemento máis alá dos límites do municipio central. A falla de controles urbanísticos, os baixos niveis de urbanización primaria e secundaria, e as menores esixencias das obrigas urbanísticas ocasionaron con frecuencia escenarios de *dumping* en relación ó municipio central, acelerando a deslocalización residencial cara aos municipios limítrofes de poboación residente e tamén da inmigrada á cidade, atraídas pola vivenda barata.

Cunha distribución poboacional na que as cidades centrais representan aínda unha porcentaxe moi importante da poboación da aglomeración e na que a cidade central segue concentrando a maioría dos postos de traballo, así como a práctica totalidade dos servizos urbanos especializados, da oferta cultural e de ocio, da sanitaria especializada e asistencial e boa parte da educativa e comercial, os espazos metropolitanos están hoxe fortemente polarizados pola cidade central, que acolle diariamente como usuarios a boa parte da poboación da área urbana. Unha poboación que desenvolve parte da súa vida social na cidade, traballa, merca, usa os seus servizos e os seus espazos públicos.

Dada a proximidade xeográfica dos emprazamentos residenciais dos municipios limítrofes, está asentada unha idea de continuidade urbana entre a cidade central e os novos asentamentos que -inicialmente- se interpreta como unha relación dentro do mesmo espazo. Será cando os novos asentamentos acaden unha dimensión que desborde as infraestruturas viarias, cando se poñan en evidencia a

imprevisión e os custos de mobilidade dun modelo non planificado que conxestiona as infraestruturas e afasta en tempos reais ás periferias da cidade.

A crise da mobilidade será a expresión máis evidente da inconsistencia dun modelo sen planificar, a máis evidente pero non a única. Acompañando a un proceso só dirixido pola lóxica da produción inmobiliaria, vén a carencia de servizos urbanos, a falla de espazos públicos urbanos significantes, o alleamento respecto da cidade dos grupos sociais con menor acceso á mobilidade, a guetización das urbanizacións privadas, o illamento social da vivenda unifamiliar diseminada. Con demasiada frecuencia, uns poderes locais débiles fixeron das novas periferias unhas realidades suburbanas dispersas e fragmentadas que, fracturando os tecidos urbanos e sociais, negan a cidade. Aínda nestas desfavorables condicións, a cidade real é hoxe o conxunto formado pola cidade central e aquelas periferias.

E máis alá do ámbito político-administrativo do municipio, a gobernabilidade da cidade ten expresión en múltiples aspectos no espazo amplo da cidade real, nun espazo intermunicipal onde as institucións locais que o representan, autónomas nas súas propias xurisdicións territoriais, enfróntanse a problemas de natureza urbana compartidos aínda que percibidos de diferente modo segundo a posición e o papel de cada municipio.

A cidade central asume a responsabilidade de prover o conxunto dos servizos urbanos non descentralizados, e acolle como propios ós non residentes usuarios cotiáns da cidade que, en boa medida, teñen na cidade central o referente simbólico de centralidade e visibilidade que os fai -tamén subxectivamente- cidadáns de feito.

A cidade central sofre con toda a intensidade a presión conxestiva sobre o seu viario de accesos e urbano, da mobilidade privada, ocasionada polo modelo de descentralización sen infraestruturas e sen transporte público.

Co coñecido efecto do oportunismo fiscal, a cidade central presta servizos de todo tipo a un importante número de cidadáns que non contribúen fiscalmente ao seu mantemento.

Os municipios periféricos viven o problema do déficit de servizos, equipamentos e dotacións que os novos veciños, motivados inicialmente pola necesidade de vivenda, van demandando progresivamente. Parte deses servizos non poden ser prestados en condicións de calidade polos municipios periféricos en ausencia de economías de aglomeración. Sirvan de exemplo as grandes infraestruturas hidráulicas, os servizos de policía ou de bombeiros, os servizos culturais, sociais e asistenciais especializados ou o transporte urbano.

Como circunscrición administrativa e política de pertenza dos usuarios afectados, padecen o impacto da crise de accesibilidade á cidade central, que é a manifestación máis evidente da ineficacia do modelo de descentralización sen planificación.

O municipio central e os municipios periféricos comparten a evidencia de que o ámbito territorial onde se poden resolver os problemas infraestruturais, ambientais e de mobilidade é necesariamente o metropolitano. O que institucionalmente remite á necesidade de concertar posicións diante das administracións das que dependen as decisións planificadoras e inversoras. Igualmente confróntanse en común á necesidade de coordinación intermunicipal da planificación urbana para garantir a construción dunha estrutura xeral capaz de ordenar o conxunto formado pola cidade real.

Partindo dunha relación desequilibrada entre a cidade central e os municipios periféricos, a consolidación da aglomeración metropolitana demanda un ámbito de xestión supramunicipal, cando menos no relativo á prestación de determinados servizos comúns, á progresión na coordinación da planifi-

cación urbanística, e á concertación da planificación de grandes infraestruturas e servizos de transporte. Un proceso que por propia natureza apunta á constitución dunha institución representativa con presenza de todos os municipios, con todas as dificultades que presenta avanzar na posta en común de facultades e competencias, de plans e proxectos, entre municipios con autonomía política e con funcións e papeis diversos dentro do conxunto da cidade real. Un proceso no que a institucionalización deba estar fundamentada en proxectos, iniciativas planificadorias e programas concebidos e executados en clave metropolitana.

Sen prexuízo de que o seu proceso de consolidación -presumiblemente dilatado no tempo- parta de fórmulas flexibles e variadas de relacionamento, incluídas as de concertación con outras administracións baixo formas de convenios particulares ou mesmo de consorcios estables, o goberno da cidade real requirirá de formas de agrupación das institucións municipais que haberán de acadar un rango de representación que permita superar os efectos de desbordamento mutuo entre territorio e poboación.

A administración autónoma responsable da planificación rexional, a ordenación do territorio e o urbanismo, vén comprometida no fomento das iniciativas de asociacionismo municipal tendentes a responder no nivel axeitado ás necesidades da gobernanza da cidade supramunicipal. A cuestión da planificación e a gobernanza das cidades supramunicipais é unha cuestión clave para garantir a eficiencia do sistema territorial máis dinámico de Galicia, o sistema urbano. Do bo goberno das cidades depende en importante medida non só a calidade de vida dos cidadáns senón tamén o desenvolvemento do país, xa que logo, cabe esperar das institucións autonómicas tanto unha acción de fomento e apoio á institucionalización das formas de asociacionismo intermunicipal para a xestión compartida da cidade real, como o impulso de iniciativas planificadorias de alcance metropolitano que integren as distintas políticas sectoriais no marco da coordinación e concertación interadministrativas.

6. AS CONURBACIÓNS GALEGAS DESDE UNHA PERSPECTIVA COMPARADA (CONCLUSIÓNS)

Unidade de Investigación da EGAP

AS CONURBACIÓNS GALEGAS DESDE UNHA PERSPECTIVA COMPARADA¹ (CONCLUSIÓNS). Unidade de Investigación da EGAP

1. Introducción

As cidades galegas non son alleas ao proceso de crecemento continuado que experimentaron o resto das cidades europeas, un proceso de crecemento que desbordou os propios límites do termo municipal para estenderse polo territorio en diversas configuracións, articulando así *conurbacións* ou áreas metropolitanas funcionais arredor das cidades máis dinámicas en termos económicos. Isto vén recoñecer a complexidade do espazo urbano, que desborda as fronteiras administrativas da cidade central e require mecanismos que permitan unha maior **unidade funcional do territorio**.

As conurbacións emerxen como sistemas de relacións económicas e sociais que compiten no contexto da crecente pugna á que quedan sometidos economicamente os territorios como resultado do proceso de globalización². As conurbacións convértense nos principais centros de acumulación económica, de produción de riqueza, e de atracción de empresas e de man de obra cualificada: esta man de obra está integrada por cidadáns que demandan servizos, opcións de uso e habitación do espazo urbano, calidade de vida, un contorno urbano respectuoso co medio ambiente e fórmulas de participación no deseño das estratexias de desenvolvemento local, sendo ademais o espazo onde aparecen os maiores riscos sociais (violencia, pobreza). As conurbacións son o **motor económico, social e tamén cultural** das rexións, e participan na competencia nacional e internacional, polo que esixen unha visión conxunta e estratéxica que teña en conta as posibilidades de desenvolvemento económico e social a nivel local; de aí a idoneidade da concepción das áreas metropolitanas e das conurbacións como espazos económicos funcionais.

As conurbacións xeran novas necesidades de **coordinación** que van destinadas a lograr, por un lado, a coherencia na **planificación urbana** (que lle poida dar unha resposta axeitada á densidade dos usos que se levan adiante nestes territorios); e, por outro, a **prestación axeitada dos servizos básicos** (transporte, auga, recollida de residuos sólidos urbanos, etc.).

1 Este documento está baseado na información exposta nas xornadas internacionais sobre "As conurbacións galegas desde unha perspectiva comparada", que tiveron lugar en Santiago de Compostela o 30 e 31 de marzo de 2006.

2 Rodríguez Álvarez, J. Manuel (2005), 'Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico', en REALA 298-299 (maio-décembro 2005).

É importante que, na resposta que se propoña para a situación das conurbacións e das áreas metropolitanas, se logre tanto a **cooperación interinstitucional** como a **participación cidadá**, implicándose os distintos actores, tanto institucionais como económicos, a sociedade civil e as redes de expertos (en especial, a universidade).

2. O debate sobre a institucionalización das áreas metropolitanas

A experiencia comparada na conformación de áreas metropolitanas a nivel internacional ensina que **non existe un modelo único de área metropolitana** que funcione, senón que as circunstancias políticas e sociais marcan as distintas experiencias. Como consecuencia, atopamos áreas metropolitanas funcionais e outras cun carácter máis institucional que operan con éxito.

As **áreas metropolitanas funcionais**, isto é, asociacións de entidades locais que non establecen arranxos institucionais, poden funcionar con éxito nalgúns contextos. Os modelos varían atendendo á maior ou menor cooperación entre as entidades afectadas, que poden ir desde redes de carácter informal ata unha **cooperación** máis forte.

Dentro das **áreas metropolitanas institucionais** tampouco podemos definir un patrón ideal, posto que existen distintos modelos segundo se observe unha maior ou menor institucionalización. Así, as distintas experiencias varían en torno a estes dous elementos, **institucionalización** e **cooperación**, e é a realidade política e social a que determina ata que punto é conveniente crear institucións e que grao de cooperación se pode lograr.

3. A concepción das áreas metropolitanas e conurbacións como espazos económicos funcionais

O crecemento e a consolidación das **ciudades medias** con vocación metropolitana pasa necesariamente pola súa **complementariedade** coas **actividades económicas desenvolvidas nas grandes cidades**.

Esta complementariedade funcional non implica necesariamente unha especialización segundo a cal as cidades grandes se convertan en centros de produción de coñecemento e as cidades medias en centros de produción industrial (como nalgún momento se ten apuntado na literatura), senón que carrega un **proceso de innovación permanente** que facilite as sinerxías que se derivan da conexión dos centros de produción de coñecemento nestas cidades medias con vocación metropolitana. Neste sentido, a conectividade é unha variable fundamental para facilitar o *networking* e os contactos cara a cara, un dos factores esenciais para optimizar os procesos de **produción de coñecemento** que constitúen unha das principais vantaxes competitivas das cidades de tamaño medio.

Porén, a funcionalidade económica destas cidades demanda tamén a necesidade de fomentar a formación de **clústers de economía local**, isto é, a necesidade de aliñar os esforzos produtivos da cidade facendo da especialización en varios sectores económicos un motor de crecemento e tamén un signo de identidade económica das cidades medias.

Este proceso pode verse acompañado da **institucionalización do desenvolvemento económico local** mediante as seguintes accións:

1. A creación dunha axencia de desenvolvemento local que permita a coordinación da planificación e das actividades económicas, e a coordinación entre investimentos públicos e iniciativa privada a nivel local.

2. Resulta idóneo, tamén, simultanear a planificación física e a planificación económica como medio de evitar os efectos non desexados relacionados coa escaseza de solo industrial, os problemas de conectividade e transporte, as agresións ambientais ou os problemas de prestación de servizos públicos ás empresas e á poboación, entre outros.

3. Así mesmo, os eventos globais e as estratexias TIME (*Technology, Information, Media and Entertainment*) poden actuar como polos de atracción de investimentos e novas actividades económicas.

4. Este proceso de racionalización da área metropolitana como espazo económico funcional debe verse acompañado dun esforzo orzamentario eficiente, isto é, con resultados materiais reflectidos en indicadores tales como a “destrución creativa de espazos” (o desmantelamento de espazos abandonados e a súa revitalización) ou a promoción de novos espazos urbanos (non periurbanos) industriais, tales como parques tecnolóxicos.

5. A conversión ou creación dunha área metropolitana nun espazo económico funcional implica de seu novos mecanismos de gobernanza metropolitana que, no eido económico, están chamados a proporcionarles aos actores económicos facilidades tecnolóxicas, conectividade, a internacionalización dunha “marca de cidade” e un crecemento necesariamente baseado na sustentabilidade ambiental.

A conversión ou xurdimento das cidades medias con vocación metropolitana como espazos económicos funcionais supón, tamén, a **necesidade da provisión de servizos públicos** tradicionalmente competencia dos concellos en áreas físicas e poboacionais que superan os límites do termo municipal. A definición da “dimensión óptima” da provisión destes servizos desde unha perspectiva custo-eficiente non é un labor doado, pero está necesariamente vencellada á aglomeración intermunicipal. As estratexias máis exitosas neste eido son as que promoven a cooperación voluntaria entre concellos, xa que son os que responden dunha forma máis inmediata e efectiva ás necesidades de provisión de servizos suscitadas pola poboación e os actores económicos. Esta solución revelouose como máis eficaz que a institucionalización das áreas metropolitanas ou a provisión de servizos por niveis de mesogoberno.

4. A gobernanza urbana

Un dos desafíos fundamentais na resposta ás necesidades políticas, económicas e sociais das cidades medias con vocación metropolitana reside no establecemento de mecanismos de gobernanza que lexitimen as actuacións públicas orientadas á resolución das demandas económicas e sociais destas áreas. Para a supervivencia e o correcto funcionamento das áreas metropolitanas, é fundamental a existencia dunha **lexitimidade** baseada na participación dos distintos axentes (governos locais, axentes económicos, sindicatos e sociedade civil) tanto no deseño como na implementación das políticas públicas metropolitanas, o que é de aplicación tanto ás áreas funcionais como ás xa institucionalizadas.

Se unha das principais demandas das cidades medias con vocación metropolitana reside na provisión de servizos, os mecanismos de gobernanza destinados a deseñar e implementar as políticas públicas

que respondan a estas necesidades deben estar lexitimados pola dobre vía da **cooperación interinstitucional** e da **participación cidadá**:

a) Dunha banda, a competición entre gobernos locais e entre niveis de goberno debe ser substituída por mecanismos de cooperación que consigan acadar a optimización no uso de recursos públicos para a provisión dunha serie de servizos demandados por cidadáns e por axentes económicos dos que, en último termo, depende a funcionalidade e competitividade destes espazos na economía global. Non existen receitas institucionais óptimas para acadar esta cooperación. Cada sistema político deberá atopar a fórmula que lle permita articular mecanismos de formulación e implementación de políticas de provisión de servizos reais e efectivas. O papel do Estado e das comunidades autónomas debe ser o de promover a negociación e a cooperación entre os distintos axentes interesados (gobernos locais, entidades provinciais, axentes económicos, sindicatos e sociedade civil), non o de imposición dun modelo.

b) Doutra banda, a gobernanza das cidades medias non pode establecerse á custa da participación cidadá; esixe necesariamente o establecemento de plataformas de diálogo que inclúan tanto actores institucionais e *stakeholders* (actores interesados en certas áreas de política) como os propios cidadáns. Esta é unha fórmula básica para superar as resistencias ou falta de percepción que, en moitas ocasións, afecta ás iniciativas de prestación de servizos supramunicipais; pero tamén é unha estratexia no deseño das políticas de prestación de servizos que recolle directamente as demandas dos cidadáns e contribúe, desta forma, á súa lexitimación de acordo cos fins.

c) Un dos elementos que pode apoiar a continuidade das áreas metropolitanas é a creación dunha **identidade metropolitana**. Esta identidade común axuda ao éxito no establecemento e continuidade das áreas metropolitanas e á percepción da existencia de mecanismos de gobernanza no contorno máis próximo ao cidadán.

5. Conclusións

En Galicia, o proceso de formación do espazo supramunicipal desbordou a dotación de infraestruturas para comunicar localidades e municipios, así como a dotación de servizos que son necesarios para que os novos espazos supramunicipais funcionen de forma eficiente. A pesar dos esforzos dos concellos para satisfacer as demandas e as necesidades da poboación, a dinámica do proceso superou a capacidade de coordinación e provisión municipal, e na actualidade require novas fórmulas de planificación e prestación conxunta de servizos.

As áreas metropolitanas funcionais de Galicia teñen que facerlles fronte aos desafíos das súas propias capacidades de planificación e provisión de servizos, e -o que é igualmente importante- deben articular mecanismos de participación que permitan a integración de diferentes actores, tanto económicos como sociais, no deseño das estratexias de desenvolvemento local. O respecto ao ambiente e o desenvolvemento económico sustentable deben ser piares básicos das estratexias das áreas metropolitanas e conurbacións.

O patrimonio urbano dalgunha das cidades de tamaño medio e das áreas metropolitanas en Galicia foi crescendo desordenadamente como resultado de decisións individuais sobre a ocupación do solo e non como resultado dun proceso de planificación. Este crecemento desordenado traducíuse en deficiencias especialmente palpables na conectividade interna entre núcleos urbanos, un dos factores estratéxicos para acadar a funcionalidade e complementariedade entre as áreas metropolitanas e as cidades medias localizadas na súa área de influencia.

A pesar disto, as condicións de partida das áreas metropolitanas funcionais en Galicia son inicialmente vantaxosas para acadar o seu papel diferencial no conxunto da economía estatal e para consolidar o seu rol na economía da rexión. Tanto Vigo³ como A Coruña⁴ desenvolveron a capacidade para atraer recursos humanos cualificados en diversas categorías profesionais do sector industrial e de servizos, e os dous núcleos metropolitanos do Eixo Atlántico manifestaron un notable dinamismo na súa capacidade empresarial e organizativa⁵.

É, pois, necesario atender a unha serie de elementos para facerlles fronte axeitadamente ás necesidades destas áreas e aos problemas que presentan:

1. As conurbacións son o motor económico, social e cultural das rexións, e participan na competencia nacional e internacional esixindo, como espazos funcionais economicamente, unha visión de conxunto e estratéxica das súas posibilidades de desenvolvemento.
2. Debe haber un recoñecemento da complexidade do espazo urbano, que desborda as fronteiras administrativas da cidade central.
3. É fundamental a xeración de necesidades de coordinación tanto na planificación urbana como na prestación de servizos básicos.
4. As respostas institucionais son diversas, segundo as condicións económicas e sociais do territorio; non existe un único modelo.
5. É necesaria a implicación dos diferentes actores, tanto os institucionais (fundamentalmente os concellos e o goberno rexional), como tamén a sociedade civil e os actores económicos (cámaras de comercio, entidades financeiras) e intelectuais (universidade).
6. Debe xerarse un novo estilo de facer política, que poña en relación os principais actores locais, tanto públicos como privados.
7. Os horizontes do respecto ao ambiente, do aumento da calidade de vida e de atención aos principais problemas sociais (pobreza, violencia) deben dirixir as políticas urbanas.

³ Poboación (padrón xaneiro 2004) = 292.059 habitantes no termo municipal.

⁴ Poboación (padrón xaneiro 2004) = 242.846 habitantes no termo municipal.

⁵ En Vigo hai 239 empresas con máis de 100 traballadores, que xeran o 26,3% do VEB da zona, e 11.374 pequenas e medianas empresas.

ISBN 84-453-4267-3



Escola galega de
administración
pública



XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA