

CRISTINA GARCÍA FONTÁN\_(cgarciaf@udc.es)\_Universidade da Coruña, Galicia-España

# Equipamentos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso nas Universidades e Redes Hospitalarias de Galicia



Equipamientos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso en las Universidades y Redes Hospitalarias de Galicia

*Public Facilities as Elements of Territorial Cohesion. A Case Study of Higher Education and Health Facilities in Galicia*

**& Resumo:** No contexto actual de crise económica e urbana, a reflexión sobre a inversión estratéxica nos equipamentos urbanos é cada vez máis necesaria. Despois de anos de importantes inversións públicas en infraestruturas e equipamentos, e a ausencia dunha planificación territorial cohesionada dos mesmos, propónse facer unha análise do estado da cuestión coa intención de aportar posibilidades para unha mellor sustentabilidade territorial. Os equipamentos que analizamos son as Universidades e os Hospitais. Estes equipamentos crean redes, sistemas, nodos e o seu papel na cohesión territorial, económica e social é esencial. Os aspectos clave da investigación son a identidade territorial, a súa posición na paisaxe, a sustentabilidade, a viabilidade e o encaixe urbano deses equipamentos públicos, prestando atención ós roles das institucións e ós impactos no seu contexto, a cohesión social, o impacto económico entre outros aspectos. A comparación de cartografías é utilizada como ferramenta que mostra onde están localizados en relación coa cidade e o territorio. A forma, o tamaño, a conectividade urbana, ocupación do solo e pegada ecolóxica son parámetros de comparación. Búscase un modelo diferente para a planificación territorial destes grandes equipamentos, onde a accesibilidade debe ser equitativa para toda a poboación, sen distincións entre a rural e a urbana. Para preservar o que temos conseguido como sociedade, dunha maneira sustentable, é necesaria unha reflexión xustificada pola necesidade de utilizar estes equipamentos como motores de cambio a escala territorial.

**& Palabras clave:** equipamentos públicos, cohesión territorial, Universidades, Redes Hospitalarias

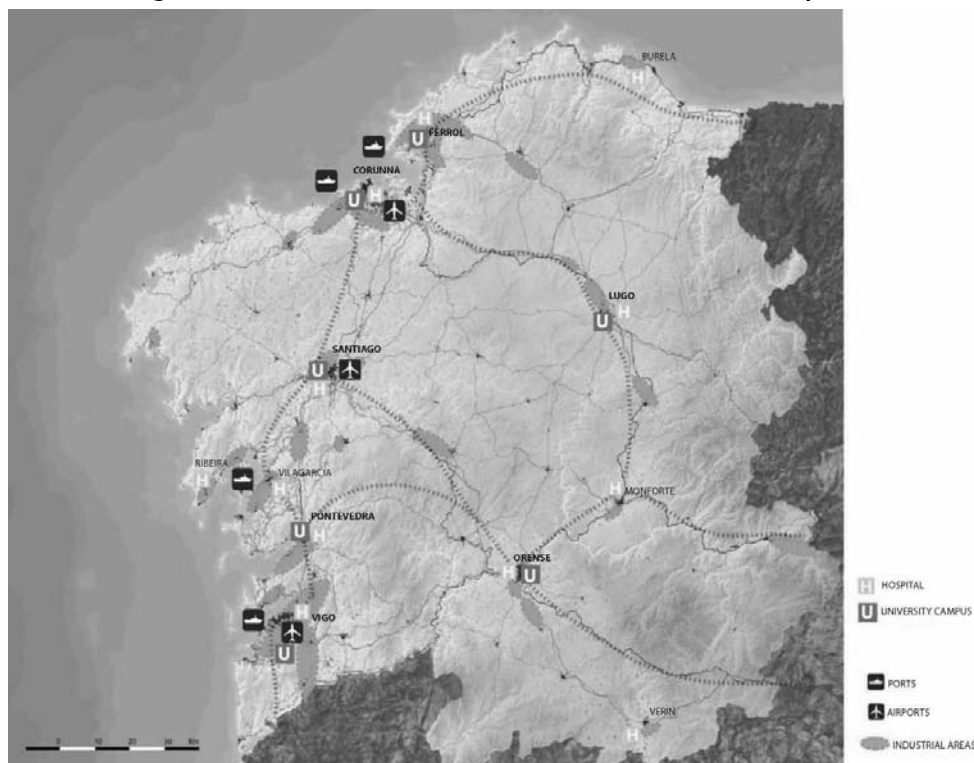
**& Abstract:** In the present context of economic and urban crisis, this study proposes an analysis and a reflection about the strategic investment in planning public facilities. After years of development of big facilities and infrastructures without the planning of territorial cohesion, we propose to analyze the state of art and see the sustainability of the territory. The case study is located in Galicia, a Spanish region. The public facilities that we analyze are Higher Education (Universities) and Health facilities (Hospitals). Those facilities make up networks, systems, nodes, and the role they play for territorial, economic and social cohesion is essential. The key aspects of the research are the territorial identity, the position in the landscape, the sustainability, the viability and the urban assemblage of those public facilities. The focus is on functions and roles of the institutions from within the institutions and their impacts on their context, the urban structure, the social cohesion, the economic relevance and other aspects. Comparative cartographies are used as the tool that show how are located in relation with the city and the territory. Form, size, urban connectivity, occupation of land, sustainability, ecological footprint are compared parameters. There is chased a model different from territorial planning of big facilities. The accessibility must be equitable, without any distinction between rural and urban population. In order to keep what we got as society, in a sustainable way, it is necessary a reflection justifying the necessity of those facilities as engines of change.

**& Keywords:** public facilities, territorial cohesion, higher education, health facilities

## 1. INTRODUCCIÓN

Os últimos 30 anos foron moi importantes para o desenvolvemento rexional en España. O proceso de descentralización de competencias dende o estado central ás rexións tivo un grande impacto no desenvolvemento territorial e máis aínda en Galicia por ser unha rexión periférica, o Finisterrae.

**Figura 1: Posicionamento territorial de Universidades e Hospitais**



En 1981 apróbase o Estatuto de Autonomía de Galicia que expón como competencia exclusiva a ordenación do territorio, o litoral, o urbanismo e a vivenda. A primeira de lei de Ordenación do territorio apróbase en 1995 e as Directrices de Ordenación do Territorio en 2011. Pero as dinámicas de crecemento da cidade non se pararon á espera destes documentos.

Dende 1981 a 2011, creáronse a maior parte dos equipamentos públicos, desenvolvéronse gran cantidade de polígonos de vivenda e realizáronse as infraestruturas máis importantes do territorio. E todo isto sen planificación territorial, xa que aparte da planificación sectorial o único que había era o planeamento municipal.

Nesta tese analizamos utilizando como método a comparación da cartografía, como se desenvolveron dous equipamentos de maior impacto a escala territorial, como son as universidades e os hospitais. Xa que consideramos que son os dous grandes sistemas que se máis medraron e que tiveron un maior impacto na calidade de vida e cohesión social do noso

territorio. Tamén teñen en común que foi en 1989 cando se realizaron as leis de ordenación Sistema Universitario Galego e o Servizo Galego de Saúde.

Historicamente Galicia (un territorio con 2.778.913 habitantes) foi, pola súa situación periférica, bastante desfavorecida en relación aos equipamentos públicos. Iso traducíuse por un lado nunha sociedade cun menor índice de titulados superiores con respecto a España e Europa. Tamén é unha das áreas de España con maior envellecemento poboacional, baixo índice de desenvolvemento industrial, etc.

## 2. UNIVERSIDADES E HOSPITAIS

En 1991 rompe co modelo centralizado de equipamento universitario e créase o Sistema Universitario Galego que pasa dunha universidade de orixe medieval en Santiago de Compostela a un sistema de 3 universidades distribuídas en sete Campus: Universidade de Coruña (Coruña e Ferrol), Universidade de Santiago (Santiago e Lugo) e Universidade de Vigo (Vigo, Ourense e Pontevedra).

O esforzo que se fixo nos anos 90 para paliar este déficit creando 2 universidades novas vese plasmado nunha realidade, pásase de 124.848 titulados superiores no ano 1991 a 250.535 no ano 2001, máis do dobre. Polo tanto a inserción destes equipamentos no territorio tivo o seu impacto, vexamos agora como se manifestou fisicamente este crecemento.

Dende finais dos 80 a principios dos noventa fóronse xerando en todas as cidades os novos campus universitarios.

Eses novos campus dependían directamente das institucións universitarias e situábanse en terreos cedidos na súa maior parte por institucións públicas, municipios, provincias. No caso do campus de Vigo e o de Coruña, apoiados tamén por entidades bancarias ou fundacións privadas.

A posición destes campus no ámbito urbano presenta todas as variables que indicadas por Pablo Campos (Campos Calvo-Sotelo, España 2000) e que son similares ás indicadas por (den Heijer 2011) onde se establece principalmente 3 tipos de campus: afastados da cidade, na periferia da cidade e os integrados na cidade.

Pero non só é relevante a posición, senón tamén o tamaño que é o máis destaca dos campus galegos cando se comparan con outros campus europeos.

Considérase que ante a situación actual de crise económica é máis importante que nunca manter estes equipamentos, buscando a súa máxima eficiencia e permitindo o acceso á educación superior á poboación. O obxectivo non son só os xoves de 18 a 30 anos senón unha franxa moito máis ampla para poder mellorar a formación de quen necesite reciclar a súa traxectoria académica. Polo tanto é necesaria unha maior visibilidade social e aportar esas posibilidades de cursos ós que poida acceder a xente de máis de 30 anos.

Non se debe reducir o número de localizacións pero debe resolverse o aloxamento universitario nas universidades da Coruña e Vigo para que siga sendo accesible a escala territorial con un custo de mobilidade menor que aportaría a posibilidade de habita os campus

### Rede Hospitalaria Galega

Nas sete cidades tamén se sitúan importantes Complexos Hospitalarios, a maioría Hospitais Universitarios, ligados á docencia e á investigación.

A rede Hospitalaria vinculada ás 7 áreas urbanas principais está dimensionada de forma desigual para a súa poboación a accesibilidade territorial a estes equipamentos é básica e non está ben resolta en xeral.

En canto ós hospitais situados en poboacións intermedias parece evidente que na ría de Arousa hai un exceso de centros hospitalarios agravado máis aínda por ser unha das zonas máis accesibles do territorio. Estes centros poderían ser transformados noutro tipo de equipamento de tipo asistencial. O mesmo pode considerarse do hospital Comarcal de Monforte.

Cando estes equipamentos se retiran dos centros das cidades pérdese por completo a capacidade de aproximación peonil, ou en bicicleta, quedando case como única opción o acceso con vehículo privado. Deberían terse proxectado próximos a áreas intermodais, analizando primeiro os lugares de maior accesibilidade territorial e aí localizar o equipamento e non ó revés.

A nivel de infraestruturas o ferrocarril é o gran esquecido na planificación dos equipamentos e a implantación da alta velocidade entre as distintas cidades fai que muden as relacións interterritoriais entre os equipamentos.

Coruña e Santiago 35' en tren, cambia a necesidade de trasladarse a unha ou outra por motivos académicos xa que os campus son facilmente accesibles dende as estacións do tren.

Algo que é impensable en Vigo pola súa posición. Ou en Lugo pola ausencia de liñas ou o máis grave aínda entre Coruña e Ferrol, que aínda que están conectada por ferrocarril os tempos fano inviable.

### 3. O PLANEAMENTO

A maioría dos campus desenvólvense a través de plans parciais aprobados a principios dos 90. Este era o único instrumento de plan que, a lei do chan vixente naquel momento, posibilitaba para planificar o chan. Este instrumento, pensado principalmente para o desenvolvemento de polígonos de vivenda, manifestouse como pouco apropiado para o desenvolvemento dun equipamento cambiante e pouco definido no momento da súa creación. Outro aspecto problemático foi que, se ben as administracións públicas achegaban gran cantidade de chan, eran as responsables da expropiación da totalidade de chan que estaba delimitado nos polígonos, algo que non se chegou a materializar tamén na maioría dos casos.

Un exceso de ambición á hora de delimitar as superficies destinadas ao uso universitario, provocou que algúns deles aínda se encontren en complexos procesos de xestión urbanística sen resolver. Debido á rixidez do plan parcial ou do , os campus foron obxecto de numerosas modificacións puntuais que non serviron tampouco para solucionar os devanditos problemas de xestión.

A partir de 1995 e debido á aprobación da Lei de Ordenación do Territorio de Galicia establécese a figura do proxecto e plan sectorial de incidencia supramunicipal, que se supón máis axeitada para a planificación destes campus, este instrumento ten que ser aprobado polo Consello da Xunta de Galicia.

A través desta figura, só se desenvolverá o último Campus que pertence á Universidade de Vigo, o Campus da ETEA. Estes proxectos sectoriais utilizáronse tamén para a planificación dos últimos hospitais da rexión, como son o Hospital de Lugo e o de Vigo.

Aínda non hai exemplos de como funcionan estes proxectos sectoriais pero o que é evidente é que o instrumento anterior non funcionaba e débese tender a planeamentos máis estratéxicos e menos ríxidos e que deban ser revisados cada 5 anos para adaptalos ás necesidades cambiantes.

Analizando as cartografías vese a gran superficie que consumen estes equipamentos en relación co tamaño das cidades nos que se insiren.

No caso das universidades é moito máis visible xa que ademais a intensidade de uso é maior durante o día .

Unha vez analizadas as distintas áreas das cidades cremos que aproveitando as sinerxías destes dous grandes equipamentos se podería mellorar moitos aspectos da calidade de vida nas cidades.

**Figura 3. Datos sobre Universidades e Hospitais. A dimensión do equipamento**



Ciudad	habitantes	Estudiantes Universitarios	Persoal das Univ.	Camas de Hospital	Personal Hospital
Corunna	246.028	16.571	1.914	1.448	5.408
Ferrol	72.963	2.766	323	438	1.952
Santiago de Compostela	95.207	20.950	2.966	1.181	4.835
Lugo	98.007	5.275	324	814	2.708
Vigo	297.241	11.864	1.837	1.650	5.349
Pontevedra	82.400	3.603	160	623	2.906
Ourense	108.002	4.533	257	852	3.475
<b>TOTAL GALICIA</b>	<b>2.778.913</b>	<b>65.562</b>	<b>7.781</b>	<b>7.764</b>	<b>29.652</b>

#### *Relacións entre Universidades e Hospitais*

A relación e complementariedade entre o equipamento hospitalario e o universitario está probada historicamente. Santiago de Compostela é un bo exemplo diso, o hospital e a universidade situábanse enfrontados na praza do Obradoiro, e volvéronse encontrar nunha posición máis periférica.

Outro bo exemplo é o caso da implantación universitaria en Ourense e en Ferrol, rehabilitando antigos hospitais de pavillóns para transformalos en facultades e outros equipamentos universitarios.

A evolución de función e posición, a complexidade destes equipamentos dende a época medieval ata agora é impresionante (Shane 2011). Universidades e Hospitais evolucionaron de enclaves a heterotopias (Foucault 1984).

Tomando como ferramenta fundamental a creación dunha cartografía propia, estudase o comportamento dos equipamentos nas tres escalas:

- Escala territorial
- Escala metropolitana
- Escala urbana

Isto realízase tomando como ferramenta fundamental a creación dunha cartografía propia, o máis precisa posible. Onde a procura dun método de representación cartográfica se considera crucial para a investigación urbanística, e manifesta tamén a necesidade de crear ferramentas e bases cartográficas para poder investigar posteriormente outros fenómenos urbanos e territoriais.

A elaboración desta cartografía suporá unha síntese do territorio, tendo en conta que a cartografía, aínda que pretende representar unha realidade utilízase como obxecto de estudo en si mesma.

Coa intención de realizar unha análise comparada da implantación destes equipamentos a escala urbana, considerouse a busca de dúas escalas de aproximación, unha máis xeral que se decide como e: 1:40.000 que dá unha visión a escala urbana e que funciona en tódalas cidades. E outra escala local que será a e: 1/10.000 que aporta máis datos.

O método proposto para a análise a escala territorial e urbana require formular cales son os elementos mínimos cos que se pode elaborar unha cartografía que describa dunha forma fiel á morfoloxía das cidades, e dea as claves para unha lectura dos equipamentos a escala urbana e local. A representación como un método para comprender a realidade moi complexa e que constituirá unha base de reflexión en si mesma.(Desvigne 2011)

Da análise desta cartografía extráense importantes conclusións e vese a diversidade e a complexidade que ten analizar estes dous equipamentos (hospitais e universidades) ós que non se lles prioriza da mesma maneira en tódalas cidades ou áreas metropolitanas.

Dende a Fig. 4 á Fig.10 represéntase esa escala máis territorial 1:40.000. En vermello están representadas os campus universitarios e en amarelo os hospitais. A superficie consumida polas universidades e a súa posición periférica destaca sobre a posición dos hospitais.

Nas Fig. 11 a 17 obsérvase máis en detalle o encaixe urbano de cada un dos campus universitarios nas sete cidades galegas

Figure 4: A Coruña Universidades e Hospitais



Figure 5: Ferrol Universidades e Hospitais



Figure 6: Santiago Universidades e Hospitais



Figure 7: Lugo Universidades e Hospitais

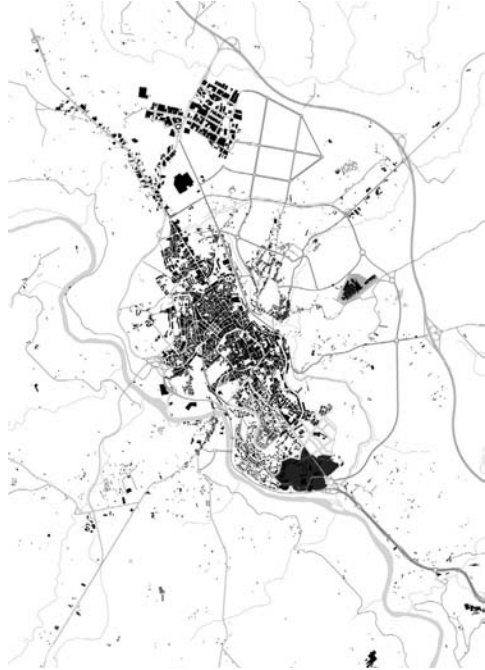


Figura 8: Pontevedra Universidades e Hospitais



Figura 9: Orense Universidades e Hospitais





Figure 10: Vigo Universidades e Hospitais

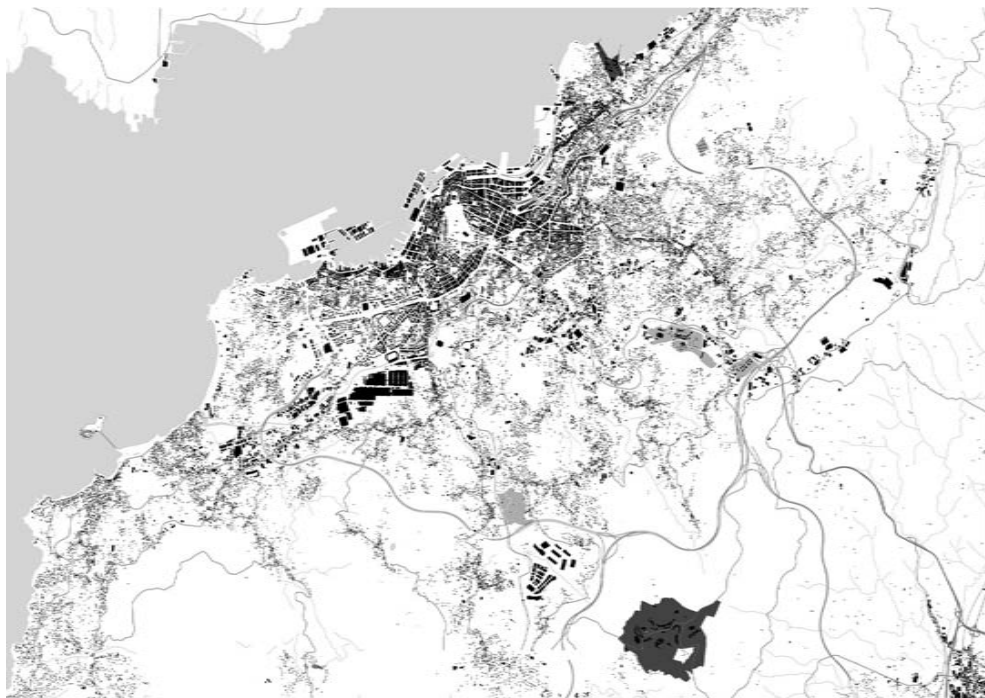


Figura 11: Campus Elviña Universidade da Coruña



Figura 12: Campus Universitario Ferrol



Figura 13: Campus Sur Universidade Santiago



Figura 14: Campus Lugo

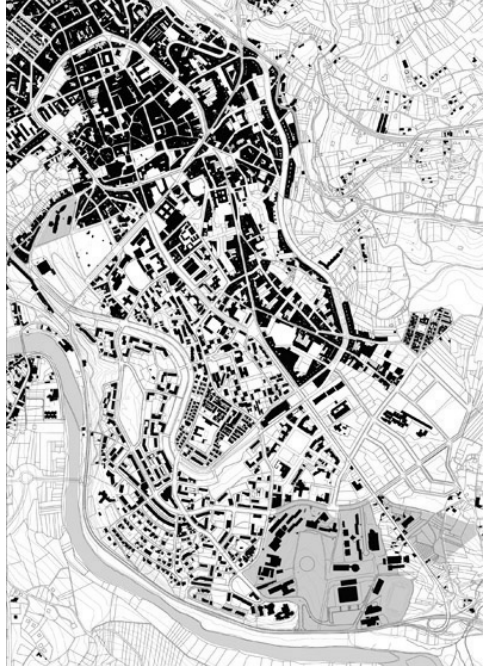


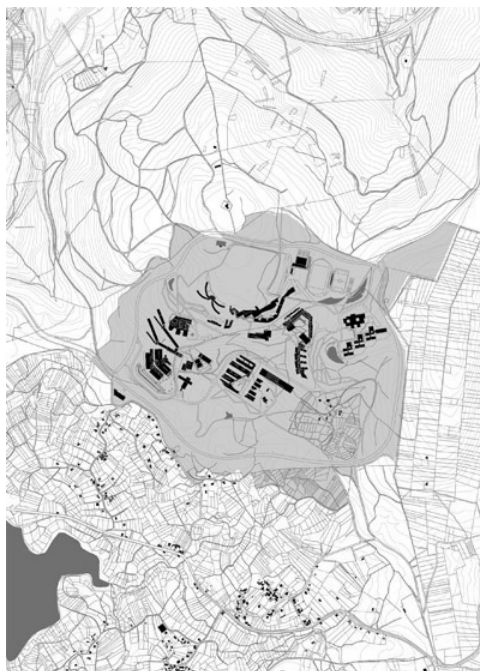
Figura 15: Campus Universitario Pontevedra Figura



16: Campus Universitario Ourense



Figura 17: Campus Universitario Vigo



#### 4. A POSICIÓN IMPORTA

A oportunidade e a posibilidade inmediata primaron á hora de localizar universidades e hospitais no territorio, sen primar criterios de sustentabilidade, accesibilidade ou idoneidade. Os hospitais e as universidades que estiveran presentes historicamente en lugares centrais da cidade, abandonan esta posición para trasladarse a posicións periféricas e así dispoñer de máis superficie. A perda que se produce é unha menor visibilidade na escena urbana. Segregación de funcións e creación de grandes edificios, case megaestruturas que non dialogan na escala urbana, nin co ámbito máis próximo.

Cidade	Superficie Solo Equipamento Universitario (m <sup>2</sup> )	Superficie Construída do Equipamento Universitario	Alumnado	Ratio SS/A	Ratio SC/A
A Coruña	1.152.871	250.912	16.571	69,57	15,14
Ferrol	43.828	44.217	2.766	15,85	15,99
Santiago	884.461	379.163	20.950	42,22	18,10
Lugo	475.769	104.370	5.275	90,19	19,79
Vigo	1.527.753	211.267	11.844	128,99	17,84
Pontevedra	117.752	59.321	3.603	32,68	16,46
Ourense	306.988	71.664	4.533	67,72	15,81

Perdeuse unha forma de facer cidade ao encravar estes equipamentos en polígonos pechados impermeables a outros usos e á multiplicidade de funcións que son necesarias para crear cidade. Como son equipamentos que nas súas versións tipolóxicas máis recentes consumen gran cantidade de chan, e o valor do chan urbano se disparou nos 90 en España, as posicións que adoptan pódense catalogar en dous: por un lado os equipamentos que se sitúan nos cumes ou abas de outeiros, cunha topografía pouco axeitada para a súa inserción, pero barata. Ou os que se situaron en zonas de gran fragilidade ambiental produto de recheos de esteiros ou zonas marítimas.

Xa non se sitúan en lugares privilexiados senón nos peores e máis inaccesibles lugares do territorio.

## 5. CONCLUSION

En 1990 a superficie adicada ó equipamento universitario eran 797.443 m<sup>2</sup> distribuídos en tres cidades (A Coruña, Santiago e Vigo).

No 2012 a superficie universitaria da nosa comunidade (fig11 a 17) é de 4.094.171m<sup>2</sup>. Con un ratio media de 63 m<sup>2</sup> de superficie de solo por cada alumno, e medrando debido a cuestión demográficas. Hoxe hai máis de 10.000 alumnos menos que na pasada década.

No caso dos hospitais a superficie adicada eles no planeamento triplicouse nos últimos 20 anos pero non se situaron sempre nos lugares apropiados.

O feito é que a dispersión destes equipamentos conseguiu mellorar a accesibilidade a eles por parte da poboación, polo que nos pasados 20 anos incrementouse a cohesión territorial e social. Pero poderíase ter feito mellor, xa que o principal valeiro foi a pouca capacidade de produción dun espacio urbano cualificado, máis alá do espacio para o automóvil.

A situación periférica destes equipamentos confrontoulles directamente con núcleos rurais que a maioría excluíron das súas delimitacións pero este feito consideramos que é moi positivo para darlle sentido a moitos aspectos do espazo libre nestas institucións.

Estes equipamentos ocupan chans de gran produtividade agrícola ou antigas zonas forestais vinculadas a eses núcleos e que lles deixaron sen sentido de ser rurais. Quedaron como illas dentro deses equipamentos, sen conexións sen os camiños históricos, sen os seus referentes territoriais.

A oportunidade que se presenta é a reflexión e posta en valor dos espazos libres, recuperar a memoria histórica dun territorio milenario e rico cheo de historia, que en prol do desenvolvemento se borrou de forma súbita, sen miramentos, porque había présa.

En resumo, integralos mellor no territorio que ocupan e facer eses lugares atractivos para que sexan vistos como parte da cidade e non só da Universidade.

Sería necesario facer uns plans de integración paisaxística e de protección ambiental. Instrumentos importantes e que axudarían a mellorar a imaxe e a identidade territorial. O entendemento da paisaxe como xerador de identidade territorial.

A crise actual tamén está a poñer en dúbida o modelo de mobilidade territorial actual baseada no uso do coche. En moitos casos a accesibilidade por transporte público é insuficiente. Isto pode modificar o concepto do que ata agora se consideraba como accesible.

Existe tamén a oportunidade de utilizar estes puntos do territorio, onde se concentra a intelixencia, para propoñer usos compatibles. Isto permitiría un uso máis eficiente do tempo e o espazo sobre todo no caso das universidades.

No marco de incerteza no que nos encontramos resulta difícil aventurar unha solución ao caos xerado por un plan de crecemento que parecía ilimitado. Un plan que xerou baleiros

urbanos importantes, fragmentos desconectados, ocupando máis e máis terra. Sen límite, e o que é mesmo peor, sen un obxectivo.

## 6. REFERENCIAS

- Campos Calvo-Sotelo, P. & España 2000, "La universidad en España: historia, urbanismo y arquitectura" in *Serie monografías / Ministerio de Fomento* Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones, Madrid, pp. 1037.
- Castells, M. 1990, *Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. Las grandes ciudades en la década de los noventa págs. 17-64*, Fundación Sistema, Madrid.
- den Heijer, A. 2011, *Managing the university campus*, Eburon Uitgeverij B.V.
- Desvigne, M. 2011, "Le paysage en préalable" in *Le Paysage en préalable. Michel Desvigne. Grand Pris de l'urbanisme 2011. Joan Busquets, Prix spécial 2011*
- Foucault, M. 1984, "Des Espace Autres", *French journal Architecture /Mouvement/ Continuité*, vol. October.
- Hall, P. 1997, "The university and the city", *GeoJournal*, vol. 41, no. 4, pp. 301-309.
- Reques Velasco, P. 2009, *Universidad, sociedad y territorio*, 1ª edn, Universidad de Cantabria, Santander.
- Shane, D.G. 2011, *Urban design since 1945 :a global perspective*, Wiley, Chichester.
- Viganò, P. 2012, *Les territoires de l'urbanisme. Le Projet comme producteur de connaissance*, Metispresses, Genève.