

# La articulación del sistema urbano de Galicia

Antonio DOVAL ADÁN

Profesor Titular de Geografía Humana. Universidad de Santiago de Compostela.

**RESUMEN:** A principios del siglo XXI prácticamente el 66% de la población gallega vive en municipios considerados urbanos, que ocupan sólo el 12% de la superficie total de Galicia. Desde esa base humana y territorial y con una metodología descriptiva se analiza la estructura policéntrica que presenta el sistema urbano gallego, profundizando en las principales tipologías de asentamientos existentes y en los cambios territoriales experimentados a lo largo de los últimos años a escala regional, tomando como referencia de estudio las nuevas Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas por la Xunta de Galicia a principios de 2011. Una vez identificadas las diferentes realidades urbanas, se hace una valoración del Área Metropolitana de Vigo, recientemente constituida, y se aborda la conveniencia de fusionar municipios.

**DESCRIPTORES:** Ordenación del territorio. Gestión territorial. Áreas metropolitanas.

## 1. Introducción

Uno de los hechos más sorprendentes que se han producido a lo largo del siglo XX y que tiende a incrementarse en los próximos decenios del siglo XXI es el desenfrenado crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas y, en general, del proceso de urbanización a escala mundial. En la actualidad, la Tierra está habitada por algo más de 7.100 millones de seres humanos, sin embargo, según se desprende de las últimas estimaciones difundidas por el Observatorio de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT, 2012) el 50% de sus habitantes viven ya en núcleos urbanos, lo que significa que unos 3.500 millones de personas residen en ciudades. Y lo más relevante es que casi el 80% de esa población se concen-

tra en aglomeraciones situadas en países emergentes o del Tercer Mundo. Las proyecciones realizadas nos anuncian para el año 2050 un mundo en el que el 75% de su población vivirá en grandes megalópolis, la mayoría localizadas en países emergentes o en vías de desarrollo, fenómeno que ya acontece hoy al contabilizarse sólo ocho grandes ciudades de países desarrollados entre las 31 más pobladas del mundo (BRINKHOFF, 2012). Estamos asistiendo, pues, a un fenómeno en creciente expansión que se manifiesta de manera muy intensa en los países más pobres y en aquellas regiones periféricas donde el medio rural no ofrece claras alternativas de promoción personal y económica, lo que favorece el abandono de las aldeas de los municipios rurales y el desplazamiento hacia las grandes urbes y megaciudades.

De igual modo a lo que sucede a escala global, en Galicia estamos asistiendo también a un notable fortalecimiento y expansión de los espacios urbanizados y a la concentración de la población en unos pocos núcleos que, de manera lenta pero progresiva en el tiempo, se van nutriendo de los movimientos migratorios interiores y exteriores, con poblaciones mayoritariamente jóvenes que escapan del medio rural en busca de mejores expectativas laborales y de promoción profesional. Así hoy prácticamente el 66% de la población gallega ya vive en espacios considerados urbanos, lo que supone un cambio radical con la situación que presentaba Galicia a mediados de los años ochenta del pasado siglo, cuando el grado de urbanización no superaba el 45 por ciento.

Partiendo de este breve contexto introductorio y teniendo en cuenta las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas por la Xunta de Galicia, la presente investigación tiene como objetivo fundamental estudiar el sistema urbano gallego e identificar las principales modalidades de asentamientos que se han conformado en su territorio: desde regiones y áreas urbanas hasta cabeceras y nodos territoriales. Profundizar en sus características y valorar las nuevas estrategias de gestión y ordenación territorial, constituye también una prioridad en este trabajo.

## 2. La red de asentamientos y la organización territorial

La atomización y elevada dispersión de los habitantes por numerosos asentamientos y entidades singulares de población es la característica principal del poblamiento gallego. En efecto, los habitantes de Galicia se distribuyen por un total de 30.098 entidades singulares de población, que suponen casi la mitad de las existentes en el Estado español, repartidas entre 3.778 parro-

quias y 315 municipios. En este sentido, la parroquia funcionó como entidad territorial colectiva de población, inferior al municipio, en torno a la cual se organizaban las aldeas y lugares de un municipio. Su papel aún se mantiene vivo en los municipios rurales, si bien su pérdida de protagonismo social y organizativo es evidente en los asentamientos más urbanizados.

El paso de los años, la apertura de nuevas vías de comunicación, la acentuación del envejecimiento demográfico y el continuo éxodo rural han traído consigo el abandono de más de 1.896 entidades singulares de población, una tendencia que sigue incrementándose ya que prácticamente el 90% de las entidades actualmente habitadas tienen menos de 100 habitantes, en las que todavía viven poco más del 22% de la población total gallega (FIG. 1). De esta manera, y en el supuesto de cumplirse los pronósticos más desfavorables, al cabo de treinta años muchos de esos lugares estarán deshabitados, según se desprende de los resultados de las últimas estimaciones y proyecciones demográficas publicadas por la Xunta de Galicia (INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA, 2004 y 2009).

El vasto número de entidades de población diseminadas por el territorio (FIG. 2) exige unas delimitaciones territoriales y administrativas adecuadas para controlar y atender las necesidades y servicios de los ciudadanos. Hasta la fecha, la organización territorial y administrativa básica de Galicia (FIG. 3) se mantiene operativa a través de las ya mencionadas parroquias, las entidades locales menores (que la legislación española define como entidades colectivas de ámbito territorial inferior al municipio, con nueve casos en Galicia) los partidos judiciales y las provincias, a las que tendríamos que añadir las 53 comarcas aprobadas por la Xunta de Galicia en 1997, estas últimas carentes de competencias administrativas y de capacidad jurídica.

FIG. 1/ Entidades singulares de población habitadas en Galicia a principios de 2012

| Tamaño<br>(según número de habitantes) | Entidades singulares |            | Población        |              |
|--|----------------------|------------|------------------|--------------|
|  | Número               | %          | Número           | %            |
| Hasta 100                              | 26.948               | 89,5       | 619.336          | 22,2         |
| Entre 101-1.000                        | 2.949                | 9,8        | 679.988          | 24,3         |
| Entre 1.001-5.000                      | 158                  | 0,5        | 326.567          | 11,7         |
| Entre 5.001-10.000                     | 24                   | 0,1        | 176.870          | 6,3          |
| Entre 10.001-50.000                    | 12                   | 0,0        | 364.081          | 13,0         |
| Más de 50.000                          | 7                    | 0,0        | 627.674          | 22,5         |
| <b>Total</b>                           | <b>30.098</b>        | <b>100</b> | <b>2.794.516</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA, 2012 y elaboración propia.

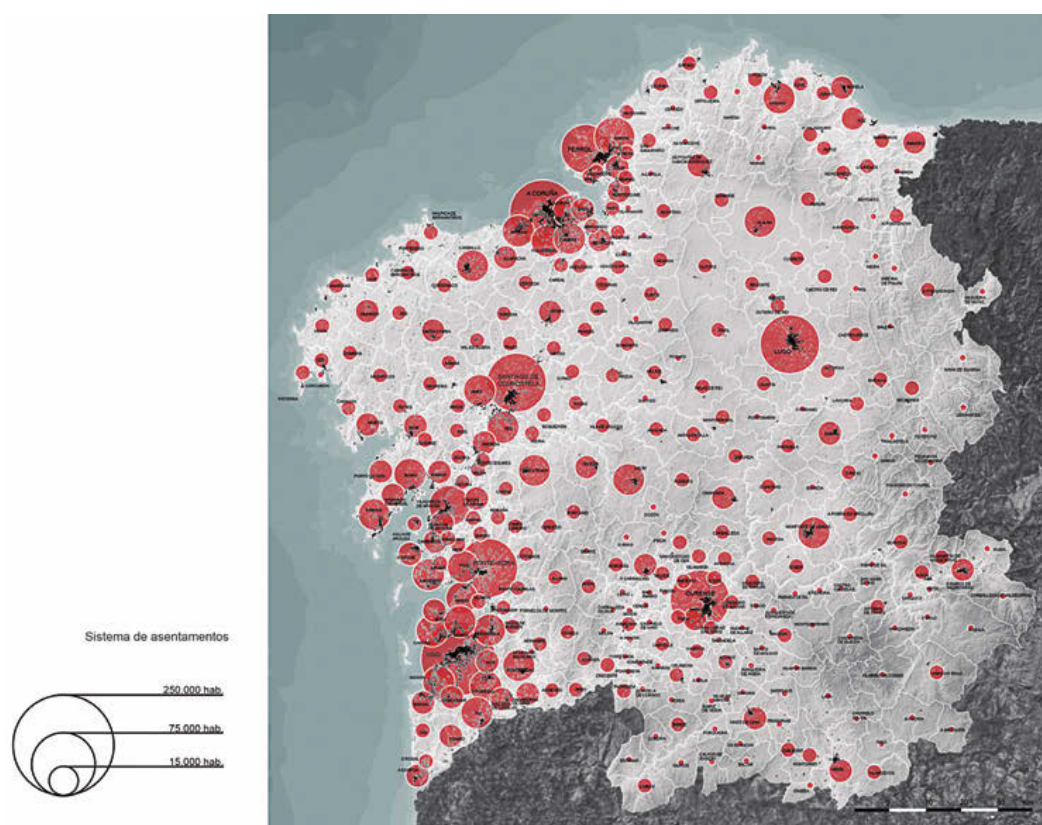


FIG. 2/ Localización de los principales asentamientos de población de Galicia

Fuente: XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 2012b y elaboración propia.

FIG. 3/ Entidades de organización territorial y administrativa básica de Galicia

| Provincias   | Entidades singulares población | Parroquias*  | Entidades locales menores | Municipios | Partidos judiciales | Comarcas* |
|--------------|--------------------------------|--------------|---------------------------|------------|---------------------|-----------|
| A Coruña     | 10.398                         | 932          | 0                         | 94         | 14                  | 18        |
| Lugo         | 9.771                          | 1.264        | 0                         | 67         | 9                   | 13        |
| Ourense      | 3.684                          | 916          | 1                         | 92         | 9                   | 12        |
| Pontevedra   | 6.245                          | 666          | 8                         | 62         | 13                  | 10        |
| <b>Total</b> | <b>30.098</b>                  | <b>3.778</b> | <b>9</b>                  | <b>315</b> | <b>45</b>           | <b>53</b> |

(\*): Sin capacidad jurídica ni competencias administrativas.

Fuente: INSTITUTO GALEGO DE ESTATÍSTICA, 2012 y elaboración propia.

### 3. La delimitación del espacio urbano

Mucho se ha debatido en congresos y reuniones científicas sobre los criterios a seguir y variables a utilizar para acometer la delimitación espacial de los espacios urbanos y rurales y su clasificación correspondiente. El concretar hasta donde se extiende la mancha urbana y cuando empieza el medio rural propiamente dicho, es una tarea difícil y compleja

en la que no pocas veces están muchos intereses económicos y urbanísticos en juego. En cualquier caso, el procedimiento habitual consiste en definir como espacio urbano todo asentamiento que tenga un determinado tamaño, una densidad de población y edificación y una estructura de empleo vinculada con el sector de los servicios. La aplicación de criterios numéricos o cuantitativos, socioeconómicos y funcionales lleva a consideraciones muy

dispares entre países. En el caso de España, el Instituto Nacional de Estadística considera ciudad a todo núcleo de población que supere los 10.000 habitantes, mientras que rurales serán todos aquellos que tengan menos de 2.000. Este es un criterio numérico muy simplista que se utiliza también con frecuencia para elaborar las tasas de urbanización. Sin embargo, otros países utilizan criterios más complejos como así sucede en la India, donde consideran ciudad a todo asentamiento que tenga más de 5.000 habitantes, con una densidad superior a 390 h/km<sup>2</sup> y en la que un mínimo del 75% de su población se dedique a actividades no agrarias. Por ello, el empleo de criterios combinados parece lo más razonable, manteniendo siempre que un espacio urbano se fundamenta en la existencia de una importante proporción de población activa no agraria, que siempre debe ser mayoritaria en el conjunto poblacional a estudiar. En consecuencia, y desde el punto de vista funcional, las ciudades y núcleos urbanos tienen dos características significativas. En primer lugar, no tienen un carácter agrario y en segundo, están más relacionados con la distribución de bienes y servicios que con la producción, desempeñando un papel relevante como centros del poder político, institucional, administrativo y de servicios, con gran influencia, a todos los niveles, sobre el territorio que les rodea.

Para el caso de Galicia, me parece oportuno aplicar la metodología utilizada regularmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y adoptada en su día por la Comisión Europea para la implantación de las nuevas políticas del desarrollo rural. Según esa metodología, tomada también como referencia por la Xunta de Galicia en la redacción del Programa de Desarrollo Rural para el período 2007-2013 (XUNTA, 2007) se consideran municipios urbanos aquellos cuya densidad de población está por encima de los 150 h/km<sup>2</sup>. Según ese criterio, todos aquellos municipios que presentan densidades de población inferiores a ese valor son calificados como rurales. De este modo, en Galicia el 79%

de sus municipios tienen la consideración de rurales (249 entidades) mientras que los clasificados como urbanos sólo afectan a 66, lo que supone un 21% del total.

La utilización de estos criterios arroja unos datos muy clarificadores sobre la situación actual de Galicia, a la que la Unión Europea tiene catalogada como región significativamente rural, por el hecho de que el 34,3% de su población vive todavía en municipios rurales (con densidades de población inferiores a 150 h/km<sup>2</sup>) que ocupan el 88,1% del territorio gallego (FIG. 4). No obstante, desde el punto de vista demográfico, la Comunidad Autónoma de Galicia ya es mayoritariamente urbana, ya que en los municipios calificados como urbanos, que sólo ocupan el 12% de la superficie, se agrupa el 65,7% de la población total de Galicia.

#### 4. La estructura de asentamientos del sistema urbano gallego

Los cambios urbanos operados en el territorio gallego a lo largo de los últimos veinticinco años, con un crecimiento espectacular de las periferias de las grandes ciudades y de los espacios rurales más próximos y mejor comunicados con las grandes urbes, con la proliferación de segundas residencias, urbanizaciones de promoción pública y privada y de viviendas unifamiliares que se prolongan más allá de los límites municipales y provinciales, están contribuyendo a consolidar una nueva estructura del sistema urbano gallego. Ello se constata en las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas por la Xunta de Galicia, con carácter definitivo, el 22 de febrero de 2011, las cuales tomaremos como vía de aproximación para analizar los apartados que siguen. En efecto, transcurridos ya más de quince años desde la aprobación de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (*Diario Oficial*, 1995) la Xunta aprobó inicialmente dichas Directrices para su exposición pública el 15 de septiembre de 2008 (*DIARIO OFI-*

Fig. 4/ Magnitud de las zonas urbanas y rurales en Galicia a principios de 2012

|               | Municipios |            | Habitantes       |              | Superficie    |              |
|---------------|------------|------------|------------------|--------------|---------------|--------------|
|               | Número     | %          | Número           | %            | Km2           | %            |
| Zonas urbanas | 66         | 21         | 1.835.321        | 65,7         | 3.508         | 11,9         |
| Zonas rurales | 249        | 79         | 959.195          | 34,3         | 26.067        | 88,1         |
| <b>Total</b>  | <b>315</b> | <b>100</b> | <b>2.794.516</b> | <b>100,0</b> | <b>29.575</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: XUNTA DE GALICIA, 2007; INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA 2012 y elaboración propia.

cial de Galicia, 2008). Este instrumento técnico, creado conforme a lo establecido en el artículo 10 de la mencionada Ley 10/1995, se configura como un documento básico de carácter global que constituye el marco referencial en el que se establecen las pautas especiales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la Comunidad e integrando, en su caso, las propuestas del Estado y de las Administraciones Locales. Todo ello con el objetivo de promover la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se pretende dar un paso más en favor de la utilización racional del territorio para proteger su medio natural, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuir a un desarrollo equilibrado del mismo.

El proceso de elaboración y aprobación de dichas Directrices se ha retrasado considerablemente si tenemos en cuenta que la *Xunta de Galicia* acordó iniciar su procedimiento de redacción el 29 de febrero de 1996 (DIARIO OFICIAL DE GALICIA 6/3/1997). Posteriormente, en el año 2004, el Gobierno Autónomo difundió el Avance de las Directrices (ARIAS, 2004) que fueron remitidas a todas las Consellerías autonómicas, a la Administración Estatal, a las Administraciones Locales (ayuntamientos y diputaciones) y a más de 500 entidades públicas y privadas para que aportasen observaciones, propuestas y alternativas. Finalmente, las Directrices fueron aprobadas definitivamente en el mes de febrero de 2011 (BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 2011). Estas Directrices, que deben complementarse con el Plan de Ordenación del Litoral, cuya aprobación definitiva también se materializó el 24 de febrero de 2011 (XUNTA DE GALICIA 2012a) definen, en lo esencial, el nuevo sistema urbano y territorial de Galicia que debe potenciarse en los próximos años.

El sistema de asentamientos territoriales plantea un modelo que se ajusta a las políticas territoriales de la Unión Europea, tomando como referencia el desarrollo económico equilibrado y sostenible, potenciando la cohesión social, la mejora de la calidad de vida de la población, la utilización racional del territorio y la sostenibilidad ambiental, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. De este modo, las mencionadas Directrices (XUNTA DE GALICIA 2012b) persiguen una mayor integración de Galicia en los ejes de desarrollo europeos pero, sobre todo, pretende potenciar las áreas urbanas y establecer espacios metropolitanos

de planificación, así como consolidar un sistema urbano intermedio y dinamizar ámbitos e entidades de población con menor peso demográfico. Para ello, establece un sistema urbano claramente policéntrico (FIG. 5) que se articula del siguiente modo: dos regiones urbanas (la región urbana Ártabra de A Coruña-Ferrol y la región urbana de las Rías Baixas, conformada por las áreas urbanas de Vigo y Pontevedra) que ocupando sólo el 8,1% de la superficie total de Galicia concentran prácticamente el 44% de la población de la Comunidad Autónoma; tres áreas urbanas (el área urbana de Santiago de Compostela, el área urbana de Lugo y el área urbana de Ourense) que de manera conjunta aglutinan casi el 15% de los habitantes en el 5,8% del territorio; 19 villas consideradas cabeceras y 11 subcabeceras del sistema urbano intermedio; y 26 núcleos de población que funcionan como pequeños nodos urbanos para el equilibrio del territorio.

Admitiendo el peso específico que representan los dos asentamientos metropolitanos, conformados por las regiones urbanas del litoral y las tres áreas urbanas interiores que conjuntamente concentran el 58% de los efectivos demográficos en tan sólo el 14% del territorio (FIG. 6), lo que conviene destacar de este modelo es la apuesta por una estrategia de dinamización intermedia, fundamentada en las villas o cabeceras urbanas de tamaño medio, distribuidas por toda la geografía y que con el apoyo de las subcabeceras y de los denominados nodos, con cierto potencial de crecimiento a largo plazo, articulan un sistema urbano policéntrico, que deberá favorecer un desarrollo más equilibrado del territorio y reducir, en el futuro, los fuertes desequilibrios que en la actualidad subsisten entre un eje Atlántico próspero, con capacidad de innovación y crecimiento, y las comarcas deprimidas del interior, muy afectadas por un altísimo grado de envejecimiento demográfico y por una incesante tendencia al abandono de los asentamientos rurales peor dotados de servicios sociales y de infraestructuras.

No obstante, antes de finalizar el primer tercio del siglo XXI, y teniendo en cuenta el conjunto de las inversiones previstas en infraestructuras (red ferroviaria de alta velocidad y red interna de autovías y autopistas) los espacios metropolitanos anteriormente descritos, así como las áreas urbanas y las principales cabeceras del sistema urbano intermedio, estarán conectados entre sí mediante vías de altas prestaciones. De esta manera, conviene destacar el tren de alta velocidad que, además de enlazar con la ciudad portuguesa de Oporto y conectar

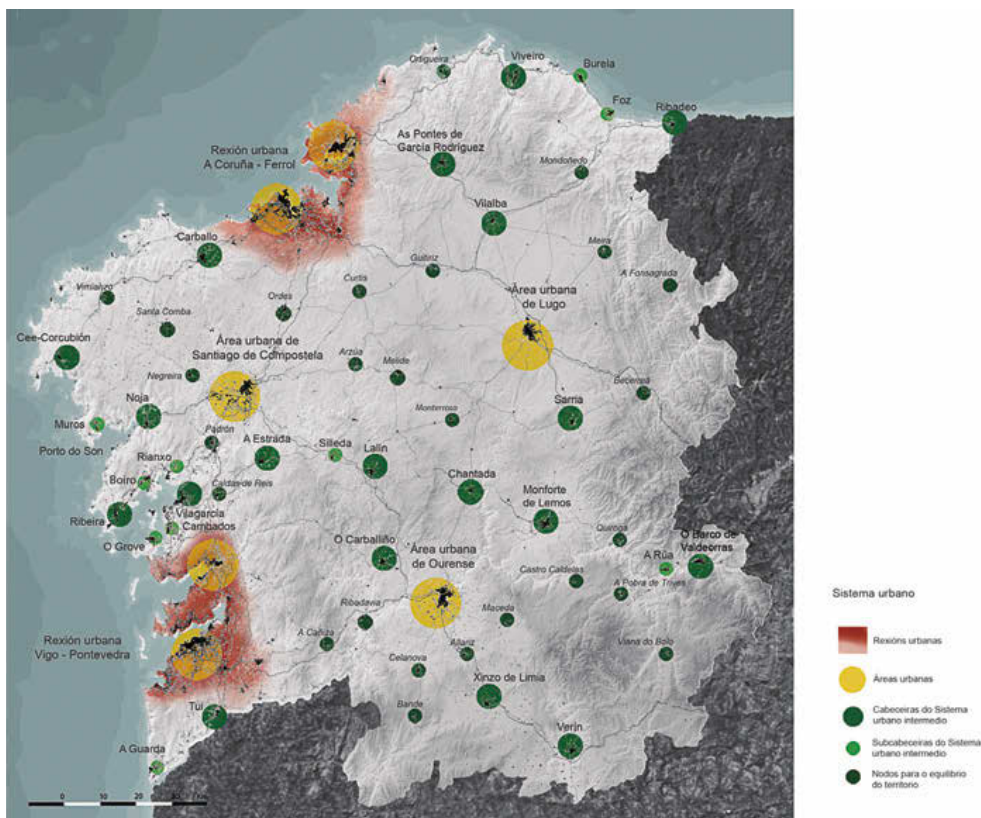


FIG. 5/ Estructura del sistema urbano gallego a principios de 2012

Fuente: XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 2012b y elaboración propia.

FIG. 6/ El sistema urbano gallego según las Directrices de Ordenación del Territorio de 2011

| Figura territorial   | Entidades definidas   | Superficie      |              | Población        |              |
|----------------------|-----------------------|-----------------|--------------|------------------|--------------|
|                      |                       | Km <sup>2</sup> | %            | Habitantes       | %            |
| Regiones Urbanas     | 2                     | 2.404           | 8,1          | 1.216.279        | 43,5         |
|                      | R.U. A Coruña-Ferrol  | 1.046           | 3,5          | 545.150          | 19,5         |
|                      | R.U. Vigo-Pontevedra  | 1.358           | 4,6          | 671.129          | 24,0         |
| Áreas Urbanas        | 3                     | 1.724           | 5,8          | 410.828          | 14,7         |
|                      | A. Urbana de Santiago | 785             | 2,6          | 167.983          | 6,0          |
|                      | A. Urbana de Lugo     | 464             | 1,5          | 102.302          | 3,6          |
|                      | A. Urbana de Ourense  | 475             | 1,7          | 140.543          | 5,0          |
| Cabeceras urbanas    | 19                    | 2.377           | 8,0          | 313.496          | 11,2         |
| Subcabeceras urbanas | 11                    | 1.243           | 4,2          | 119.648          | 4,3          |
| Nodos urbanos        | 26                    | 3.045           | 10,3         | 146.857          | 5,2          |
| Resto del territorio | —                     | 18.781          | 63,5         | 612.765          | 21,1         |
| <b>Total Galicia</b> | <b>61</b>             | <b>29.574</b>   | <b>100,0</b> | <b>2.794.516</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 2012b; INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA, 2012 y elaboración propia.

las ciudades gallegas de Vigo, Pontevedra, Santiago, A Coruña y Ferrol, permitirá en el futuro acceder al corredor del Cantábrico a través de las villas costeras de Viveiro y Ribadeo, al tiempo que garantizará la conectividad de los principales asentamientos del interior (Lugo, Sarria, Monforte, O Barco, Lalín, O Carballiño y Ourense). La red viaria interior será reforzada con la construcción de dos autovías cuyas obras ya se han iniciado: una entre Ourense y Lugo y otra entre Santiago y Lugo, lo que favorecerá el crecimiento urbano de los nodos interiores de Arzúa y Melide y la cabecera de Chantada.

#### 4.1. Las regiones urbanas

Sin embargo, y a pesar del efecto equilibrador que pueden proporcionar los núcleos urbanos pequeños y medianos, que se diseminan con relativa proporcionalidad por toda la región gallega, las ciudades y villas del interior se enfrentan a una competitividad muy agresiva de las grandes ciudades y villas asentadas a lo largo del litoral Atlántico, cuyo crecimiento demográfico, económico e infraestructural las convierte en polos atractivos de expansión a todos los niveles. Así, de Norte a Sur, y siguiendo el corredor Atlántico, nos encontramos en primer lugar con la región urbana de A Coruña-Ferrol, articulada básicamente por las áreas de influencia de las ciudades de Ferrol y A Coruña, que conjuntamente dan vida a lo que podríamos también denominar como región Ártabra. Este significativo espacio metropolitano intensamente urbanizado, que se extiende por un total de 22 municipios (A Coruña, Arteixo, Culleredo, Carral, Abegondo, Cambre, Oleiros, Sada, Bergondo, Betanzos, Paderme, Miño, Pontedeume, Cabanas, Ares, Mugardos, Fene, Ferrol, Neda, San Sadurniño, Narón y Valdoviño) conforma un *hinterland* urbano y comercial donde viven algo más de 545.150 personas, lo que representa prácticamente el 20% del conjunto de Galicia. Esta cifra es ampliamente superada por la región urbana de Vigo-Pontevedra, situada en las Rías Baixas que, al alcanzar los 671.129 habitantes, se convierte en el espacio metropolitano e industrial de mayor envergadura de Galicia, ya no sólo por la superficie que abarca, sino también por su peso demográfico, económico y empresarial en el conjunto de Galicia (FIG. 6). En efecto, esta metrópoli ocupa los territorios de las comarcas litorales de Vigo, Pontevedra, O Salnés y Baixo Miño, dando lugar a un espacio costero intensamente urbanizado que se prolonga por un total de 24 municipios (Vigo, Nigrán, Baiona, Gondomar, o Porriño, Salceda

de Caselas, Salvaterra de Miño, As Neves, Mos, Redondela, Ponteareas, Pazos de Borbén, Souto Maior, Fornelos de Montes, Ponte Caldelas, Vilaboa, Pontevedra, Barro, Moaña, Cangas, Bueu, Marín, Poio y Sanxenxo).

Las regiones urbanas que acabo de comentar presentan, en su conjunto, una gran vitalidad demográfica, registrándose en la inmensa mayoría de los municipios afectados un crecimiento vegetativo positivo, representando la Galicia más dinámica y menos envejecida y dotada de un fuerte potencial de atracción inmigratoria, tanto del interior como del exterior, incrementando su potencial comercial y de servicios. Este hecho pone en peligro el proceso equilibrador que se le quiere asignar a los núcleos y asentamientos urbanos intermedios situados en el interior de Galicia, muy afectados por una sangría demográfica que adquiere tintes dramáticos en muchas demarcaciones y cabeceras municipales localizadas en el medio rural, tal y como tendremos ocasión de comprobar en los apartados siguientes.

#### 4.2. Las áreas urbanas

Frente a la pujanza y gran dinamismo que ofrecen las ciudades asentadas a lo largo del ya comentado eje Atlántico gallego y de todo el litoral costero, donde se aprecian intensos procesos urbanísticos que amenazan la conservación y pervivencia de algunos paisajes naturales, los territorios del interior se articulan fundamentalmente en torno a las áreas urbanas de Santiago de Compostela, Lugo y Ourense. De las tres, la de Santiago de Compostela, con poco más de 167.983 habitantes dispersos en ocho municipios (Santiago de Compostela, Ames, Brión, Teo, Vedra, Boqueixón, O Pino y Oroso) es la que más ha crecido durante los últimos veinte años. Su crecimiento, especialmente el registrado en los municipios limítrofes de Ames (donde se viene registrando anualmente un saldo vegetativo positivo superior al 8,8 por mil) Teo, Oroso y Brión, se ha visto favorecido por la eclosión de la actividad administrativa generada por la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, que tiene su sede oficial en Santiago, así como por su centralidad geográfica y el papel que tradicionalmente viene desempeñando la Universidad de Santiago. Por su parte, el área urbana de Ourense, la segunda en importancia por su volumen demográfico (140.543 habitantes a comienzos del año 2012) cubre una amplia superficie del interior de la provincia ourensana que incluye nueve municipios (Ourense, Toén, Barbadás, San Cibrao das Viñas, Taboadela,

Pereiro de Aguiar, Coles y Nogueira de Ramuín) un espacio urbano que se concentra, sobre todo, en los municipios centrales de Ourense, Barbadás y San Cibrao das Viñas, cuyo crecimiento de viviendas residenciales ha experimentado un notable avance en los últimos quince años. Paralelamente, el área urbana de Lugo (integrada exclusivamente por los municipios de Lugo y Outeiro de Rei, donde residen unos 102.302 habitantes) se ha fortalecido también en la última década, pero su crecimiento se presenta más lento al encontrarse situada en el interior de una provincia donde el componente rural de su economía todavía es muy alto (el 18% de su población ocupada se concentra en el sector primario) y además, aparece desconectada de los principales ejes de crecimiento económico de Galicia, con el agravante de presentar todavía una deficiente red de transportes y de comunicaciones con los principales núcleos de población existentes en Galicia, no adaptada aún a las necesidades del siglo XXI.

Al igual que sucede con las dos regiones urbanas ya comentadas, las tres áreas urbanas que nos ocupan en este apartado, ejercen también una fuerte atracción sobre los municipios rurales del interior que siguen un proceso de continua pérdida de población joven, que emigra hacia los núcleos urbanos más próximos. Esto explica el balance demográfico positivo que experimentan en conjunto las tres áreas urbanas reseñadas, tanto en términos de crecimiento natural como en lo relativo al saldo migratorio, lo que conlleva un potencial de crecimiento en clara expansión para los próximos años, con claras posibilidades de superar muy pronto el 15% de la población total de Galicia.

#### 4.3. El sistema urbano intermedio: cabeceras y subcabeceras

La red de asentamientos importantes existentes en Galicia se complementa con un sistema urbano intermedio integrado por un conjunto de 19 villas y pequeñas ciudades consideradas cabeceras del sistema urbano intermedio (As Pontes de García Rodríguez, Carballo, Cee-Corcubián, Noia, Ribeira, Viveiro, Ribadeo, Vilalba, Sarria, Monforte de Lemos, Chantada, O Carballiño, O Barco de Valdeorras, Xinzo de Limia, Verín, A Estrada, Vilagarcía de Arousa, Tui y Lalín) (FIG. 7). Se trata de núcleos poblacionales muy significativos por su volumen demográfico (entre 10.000 y 25.000 habitantes) y por su fuerte peso en la estructu-

ra productiva tradicional gallega, siendo núcleos que están en condiciones de ejercer un papel equilibrador real en el proceso de desarrollo económico que se lleve a cabo a lo largo de los próximos años. Su localización estratégica y conexión aceptable a través de las nuevas vías de alta capacidad, actualmente en construcción, favorecerá el crecimiento equilibrado del territorio y el impulso de las pequeñas ciudades en el medio rural. Su papel se verá reforzado con las 11 villas que aparecen clasificadas en las mencionadas directrices como subcabeceras (Burela, Foz, Muros, Porto do Son, Boiro, Rianxo, A Guarda, Cambados, O Grove, Silleda y A Rúa).

A pesar del importante papel que deben desempeñar estos asentamientos de población para actuar de contrapeso en el sistema urbano gallego, al estar en condiciones de encauzar el desarrollo de las villas y pequeñas ciudades intermedias del interior y de los espacios menos urbanizados, la realidad social actual nos presenta un panorama nada optimista a tenor de los datos demográficos recientes. En concreto, las variables básicas analizadas a escala municipal (tasas de natalidad, tasas de mortalidad y crecimiento vegetativo) arrojan datos significativos, ya que de los 30 núcleos estudiados y recogidos en el citado cuadro, sólo las cabeceras urbanas de Ribeira, Vilagarcía de Arousa, Tui y las subcabeceras de Boiro y A Guarda alcanzan valores positivos en su crecimiento natural o vegetativo, coincidiendo en todos los casos señalados con asentamientos localizados en el litoral Atlántico de las Rías Baixas. Con estos resultados demográficos, las perspectivas de futuro a corto plazo no son nada favorables para acometer un proceso de revitalización urbana, sobre todo en los asentamientos del interior más ruralizados, donde las tasas de mortalidad superan en algunos casos hasta en 11 tantos a las tasas de natalidad, tal y como se aprecia en la villa de Monforte y de casi 10 en la de Chantada.

En general, el panorama es de clara regresión demográfica en todas las villas del interior lucense y orensano, pero también en casi todas las entidades locales de la provincia de A Coruña y Pontevedra (FIG. 8) donde el reemplazo generacional no está garantizado y el crecimiento real de los núcleos urbanos más activos se compensa con las remesas de emigrantes gallegos retornados, con los flujos migratorios procedentes de las parroquias rurales del interior y con los aportes inmigratorios exteriores, que se establecen en las principales ciudades costeras y pequeñas villas portuarias y pesqueras gallegas.



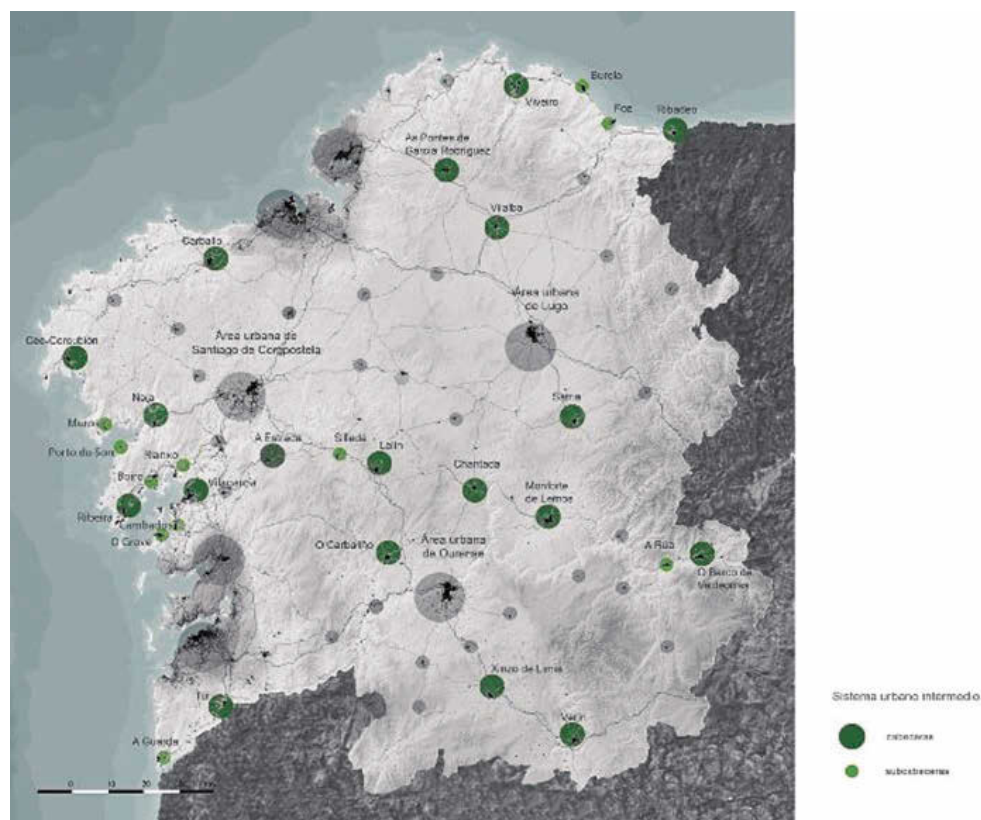


Fig. 7/ Localización de cabeceras y subcabeceras del sistema urbano intermedio

Fuente: XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 2012b y elaboración propia.

Ante este panorama, no cabe duda que para reforzar la posición y competitividad de estos asentamientos urbanos intermedios es necesario dotarlos de buenas infraestructuras educativas, sanitarias, de servicios comerciales renovados, conexiones de alta capacidad con los principales ejes de crecimiento, modernas redes de comunicaciones telemáticas y ofimáticas que permitan el desarrollo de actividades productivas innovadoras, además de completar procesos integrales de modernización de las estructuras productivas del medio rural, lo que a largo plazo contribuiría a fijar la población en esos lugares y a reducir los niveles del despoblamiento que afecta en la actualidad al medio rural. Sin embargo, el actual contexto de recesión económica y de clara ralentización de las grandes inversiones públicas, así como la falta de un tejido productivo de base que sea altamente competitivo y sólido a escala regional e internacional para avanzar en la consolidación de nuevas iniciativas innovadoras, que generen valor añadido y empleo estable, constituyen dos factores negativos que dificultan enormemente la creación de estructuras económicas viables y el desarrollo de estos asentamientos urbanos intermedios.

#### 4.4. Los nodos para el equilibrio del territorio

Las ciudades Directrices conceden un significativo papel a un último nivel de pequeñas villas, diseminadas por la geografía gallega, que desempeñan una relevante función como nodos para el equilibrio del territorio. Se trata de un total de 26 pequeños asentamientos urbanos (Fig. 9) cuya población, salvando las peculiaridades que se dan en cada caso, tiende a oscilar entre los 5.000 y 10.000 habitantes. De este modo, tienen la consideración de nodos las siguientes villas: Ortigueira, Ordes, Vimianzo, Santa Comba, Curtis, Arzúa, Melide, Negreira, Padrón, Caldas de Reis, Ribadavia, A Cañiza, Celanova, Bande, Allariz, Maceda, Castro Caldelas, Viana do Bolo, A Pobra de Trives, Quiroga, Meira, Guitiriz, Monterroso, Becerreá, A Fonsagrada y Mondoñedo. Estos núcleos ejercen una notable influencia a escala municipal y actúan como centros de prestación de servicios y de dinamización de los espacios rurales, convirtiéndose, en cierto modo, en la estructura de base de la jerarquía de los asentamientos en el territorio, actuando como células fundamentales para la revitalización del medio rural.

Fig. 8/ Red de cabeceras y subcabeceras del sistema urbano intermedio gallego

| Asentamiento  | Tipología   | Población | Tasa*<br>Natalidad | Tasa*<br>Mortalidad | Crecimiento<br>Vegetativo |
|---------------|-------------|-----------|--------------------|---------------------|---------------------------|
| As Pontes     | Cabecera    | 11.336    | 6,5                | 10,7                | -4,2                      |
| Carballo      | Cabecera    | 31.149    | 8,5                | 8,7                 | -0,2                      |
| Cee-Corcubión | Cabecera    | 9.621     | 8,0                | 11,0                | -3,0                      |
| Noia          | Cabecera    | 14.947    | 8,4                | 10,6                | -2,2                      |
| Ribeira       | Cabecera    | 27.504    | 10,1               | 10,0                | +0,1                      |
| Viveiro       | Cabecera    | 16.211    | 7,0                | 12,0                | -5,0                      |
| Ribadeo       | Cabecera    | 9.988     | 9,0                | 13,9                | -4,9                      |
| Vilalba       | Cabecera    | 15.327    | 6,4                | 14,1                | -7,7                      |
| Sarria        | Cabecera    | 13.611    | 6,3                | 12,3                | -6,0                      |
| Monforte      | Cabecera    | 19.638    | 5,9                | 15,4                | -9,5                      |
| Chantada      | Cabecera    | 8.951     | 5,7                | 17,1                | -11,4                     |
| Carballiño    | Cabecera    | 14.136    | 6,3                | 11,2                | -4,9                      |
| O Barco       | Cabecera    | 14.134    | 6,4                | 8,5                 | -2,1                      |
| Xinzo         | Cabecera    | 10.245    | 8,3                | 9,6                 | -1,3                      |
| Verín         | Cabecera    | 14.633    | 7,2                | 9,8                 | -2,6                      |
| A Estrada     | Cabecera    | 21.828    | 6,5                | 14,2                | -7,7                      |
| Vilagarcía    | Cabecera    | 37.926    | 9,9                | 9,0                 | +0,9                      |
| Tui           | Cabecera    | 17.306    | 10,0               | 8,0                 | +2,0                      |
| Lalín         | Cabecera    | 21.216    | 7,0                | 10,1                | -3,1                      |
| Burela        | Subcabecera | 9.536     | 10,5               | 8,1                 | +2,4                      |
| Foz           | Subcabecera | 9.990     | 7,2                | 11,7                | -4,5                      |
| A Rúa         | Subcabecera | 4.754     | 4,2                | 14,2                | -10,0                     |
| Porto do Son  | Subcabecera | 9.873     | 6,5                | 10,7                | -4,2                      |
| Muros         | Subcabecera | 9.704     | 6,6                | 11,5                | -4,9                      |
| Boiro         | Subcabecera | 19.076    | 9,6                | 7,6                 | +2,0                      |
| Rianxo        | Subcabecera | 11.826    | 8,2                | 9,7                 | -1,5                      |
| A Guarda      | Subcabecera | 10.472    | 7,9                | 8,7                 | -0,8                      |
| Cambados      | Subcabecera | 13.872    | 10,5               | 8,3                 | +2,2                      |
| O Grove       | Subcabecera | 11.297    | 8,4                | 9,2                 | -0,8                      |
| Silleda       | Subcabecera | 9.248     | 7,2                | 13,0                | -5,8                      |

(\*) Tasas expresadas en ‰.

Fuente: XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 2012b; INSTITUTO GALEGO DE ESTATÍSTICA, 2012 y elaboración propia.

Haciendo una valoración demográfica a escala municipal, estos asentamientos presentan un diagnóstico muy negativo, similar a las categorías urbanas intermedias comentadas en el apartado anterior. Así, su componente rural es todavía muy elevado, lo que se traduce en una creciente pérdida de competitividad, con asentamientos poblacionales muy envejecidos, si-

tuados en el interior y de escaso volumen de habitantes, lo que se traduce, en la práctica, en tasas brutas de mortalidad muy superiores a las de la natalidad, con diferenciales negativos de hasta casi 20 tantos en el caso de la localidad orensana de Bande, de 17,5 en la lucense de Mondoñedo, de 14 en A Fonsagrada y de 16 en las de Quiroga y Viana do Bolo.

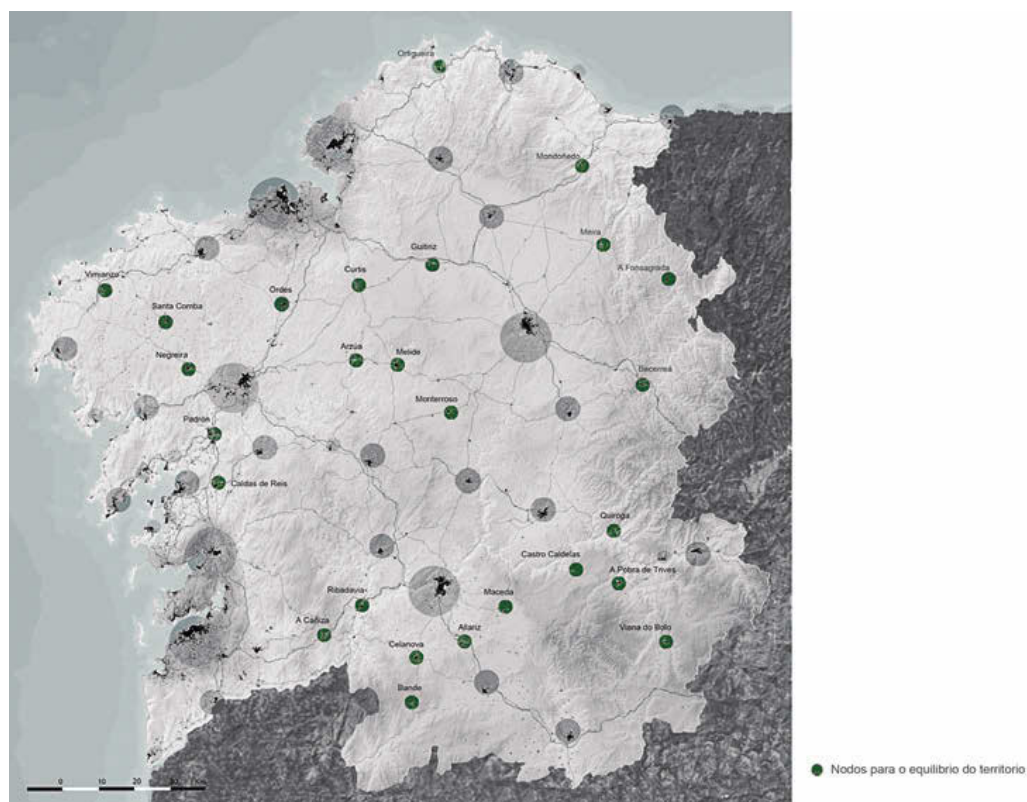


FIG. 9/ Localización de los nodos urbanos para el equilibrio territorial de Galicia

Fuente: XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 2012b y elaboración propia.

El resto de las localidades, con la excepción de las villas coruñesas de Ordes y Padrón, presentan un crecimiento vegetativo negativo (FIG. 10). En todas ellas, el reemplazo generacional no está garantizado y la tendencia general para los próximos diez años es que sigan perdiendo población, resistiendo sólo las capitales municipales, mientras que las parroquias rurales de cada uno de estos municipios se irán debilitando progresivamente hasta quedar, muchas de ellas, deshabitadas o prácticamente abandonadas en los próximos veinte años.

## 5. La implantación de nuevas estrategias de gestión y ordenación territorial

Según los datos del Instituto Galego de Estadística (IGE), referidos al padrón municipal de habitantes correspondiente al mes de enero de 2012, en Galicia existen actualmente 94 municipios que no alcanzan los 2.000 habitantes, 58 de los cuales se localizan en la provincia de Ourense y 21 en la provincia de Lugo, lo que supone prácticamente el 30% de

los existentes en nuestra Comunidad Autónoma. Este porcentaje tiende a aumentar si se cumplen las proyecciones contenidas en un estudio sobre la evolución y reestructuración territorial de los municipios gallegos (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2004) donde se contempla la posibilidad de que en el año 2025 el número de municipios con menos de 2.000 habitantes ascienda a 121 y aquellos con menos de 5.000 alcancen la cifra de 215, lo que en el primer caso supondría el 40% y en el segundo el 70 % del total de municipios gallegos. Los últimos datos facilitados por el IGE vienen a confirmar esta tendencia, ya que en la actualidad, además de los 1.896 núcleos y entidades singulares de población que ya no tienen habitantes hay otros 10.124 asentamientos que subsisten con menos de diez vecinos cada uno. Este hecho pone de manifiesto un grave problema que afecta ya, y de manera preocupante, a muchos municipios gallegos. Se trata de la insuficiencia de recursos financieros y económicos que vienen arrastrando muchos ayuntamientos que, por su escaso volumen demográfico y por otras circunstancias, no son capaces de asumir, en condiciones óptimas, la prestación de servi-

Fig. 10/ Red de nodos para el equilibrio territorial del sistema urbano gallego

| Asentamiento    | Población | Tasa* Natalidad | Tasa* Mortalidad | Crecimiento Vegetativo |
|-----------------|-----------|-----------------|------------------|------------------------|
| Ortigueira      | 6.871     | 4,6             | 18,5             | -13,9                  |
| Ordes           | 12.868    | 10,4            | 9,4              | +1,0                   |
| Vimianzo        | 8.128     | 5,0             | 12,2             | -7,2                   |
| Santa Comba     | 10.408    | 5,5             | 13,2             | -7,7                   |
| Curtis          | 4.228     | 4,2             | 11,8             | -7,6                   |
| Arzúa           | 6.409     | 4,5             | 15,7             | -11,2                  |
| Melide          | 7.838     | 6,6             | 13,0             | -6,4                   |
| Negreira        | 7.029     | 8,0             | 13,0             | -5,0                   |
| Padrón          | 8.985     | 9,5             | 8,8              | +0,7                   |
| Caldas de Reis  | 10.045    | 8,0             | 8,9              | -0,9                   |
| Ribadavia       | 5.490     | 4,5             | 11,4             | -6,9                   |
| A Cañiza        | 6.517     | 7,0             | 10,2             | -3,2                   |
| Celanova        | 5.949     | 5,2             | 16,7             | -11,5                  |
| Bande           | 2.083     | 3,3             | 22,4             | -19,1                  |
| Allariz         | 5.910     | 8,2             | 11,4             | -3,2                   |
| Maceda          | 3.153     | 7,6             | 14,0             | -6,4                   |
| Castro Caldelas | 1.572     | 5,1             | 18,3             | -13,2                  |
| Viana do Bolo   | 3.323     | 3,0             | 18,8             | -15,8                  |
| Pobra de Trives | 2.511     | 4,3             | 16,2             | -11,9                  |
| Quiroga         | 3.766     | 3,4             | 19,5             | -16,1                  |
| Meira           | 1.787     | 5,0             | 15,1             | -10,1                  |
| Guitiriz        | 5.821     | 5,0             | 17,1             | -12,1                  |
| Monterroso      | 4.167     | 3,8             | 15,1             | -11,3                  |
| A Fonsagrada    | 4.412     | 2,0             | 15,9             | -13,9                  |
| Mondoñedo       | 4.406     | 5,2             | 22,7             | -17,5                  |
| Becerreá        | 3.181     | 4,0             | 16,2             | -12,2                  |

(\*): Tasas expresadas en %.

Fuente: XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 2012b; INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA, 2012 y elaboración propia.

cios a sus conciudadanos. Si a ello añadimos que el crecimiento urbanístico que se viene registrando en los principales núcleos de población y áreas urbanas de Galicia, tiende a extenderse más allá de los límites municipales, generando fuertes interrelaciones, nos encontramos con un escenario social que exige adoptar estrategias de cooperación y ordenación territorial (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2005 y RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 2005). A continuación paso a describir la situación en la que se encuentran las áreas metropolitanas y las fusiones municipales.

### 5.1. La creación de áreas metropolitanas

Por lo que se refiere al ámbito de las áreas metropolitanas hay que señalar las iniciativas políticas llevadas a cabo para impulsar la creación del Área Metropolitana de Vigo, con capacidad jurídica y administrativa plena para el cumplimiento de sus objetivos. Así, ya en el año 2005 se presentó en el Parlamento de Galicia un primer Proyecto de Ley con ese fin (BOLETÍN OFICIAL DO PARLAMENTO, 2005) que no

llegó a aprobarse por la falta de acuerdo entre las corporaciones locales y los principales grupos políticos. Lo que se pretendía era transformar la Mancomunidad Intermunicipal de Vigo en área metropolitana, convirtiéndola en un nuevo organismo administrativo y de gestión que fuera capaz de mejorar la coordinación y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, así como asumir nuevas competencias y planificar el desarrollo urbanístico y territorial de los municipios implicados. En este sentido, el Gobierno de la Xunta de Galicia anunció a principios del año 2009 su intención de impulsar de nuevo el proceso, que tenía como objetivo la creación oficial de dos áreas metropolitanas en Galicia: una en Vigo y otra en A Coruña es decir, promover dos entidades locales de cooperación territorial con capacidad y personalidad jurídica propia, cuyo funcionamiento se ajustará a lo establecido en la normativa vigente de aplicación sobre régimen local. En la actualidad, el proyecto más avanzado es el de Vigo, con una ley ya aprobada de área metropolitana que, a iniciativa de la *Xunta de Galicia*, engloba a un total de 14 municipios: Vigo, Cangas do Morrazo, Moaña, Soutomaior, Fornelos de Montes, Pazos de Borbén, Redondela, Nigrán, Baiona, Gondomar, Mos, Porriño, Salceda de Caselas y Salvaterra de Miño, que en su conjunto concentran a una población de 480.459 habitantes en

una superficie de poco más de 744,5 km<sup>2</sup>. En efecto, finalizados los diagnósticos y estudios territoriales previos, así como el análisis de las alegaciones presentadas, el Parlamento de Galicia, en la sesión celebrada el día 12 de abril de 2012, aprobó, mediante una Ley, la creación oficial del Área Metropolitana de Vigo (DIARIO OFICIAL, 2012), convirtiéndose así en la primera área metropolitana de la historia reciente de Galicia.

Según se recoge en el texto de dicha Ley, la organización básica de esta nueva entidad supramunicipal gallega se compone de una asamblea metropolitana, integrada por los representantes de cada municipio (Fig. 11) una presidencia y dos vicepresidencias, una junta de gobierno metropolitana, un comité de cooperación (Xunta de Galicia, Diputación de Pontevedra y Área Metropolitana) y de una comisión especial de cuentas. De esta manera, se pretende que la entidad metropolitana viguesa asuma competencias en ocho grandes campos: promoción económica, empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; y coordinación en las tecnologías de la información y la comunicación.

FIG. 11/ El Área Metropolitana de Vigo: composición de su asamblea metropolitana

| Municipios         | Superficie (km <sup>2</sup> ) | Habitantes     | Representantes(*) |
|--------------------|-------------------------------|----------------|-------------------|
| Baiona             | 34,5                          | 12.258         | 2                 |
| Cangas             | 38,1                          | 26.121         | 4                 |
| Fornelos de montes | 83,1                          | 2.002          | 1                 |
| Gondomar           | 74,5                          | 13.973         | 2                 |
| Moaña              | 35,1                          | 19.336         | 3                 |
| Mos                | 53,2                          | 14.942         | 2                 |
| Nigrán             | 34,8                          | 17.879         | 3                 |
| Pazos de Borbén    | 50,0                          | 3.192          | 1                 |
| O Porriño          | 61,2                          | 18.075         | 3                 |
| Redondela          | 52,1                          | 30.006         | 4                 |
| Salceda de Caselas | 35,9                          | 8.665          | 1                 |
| Salvaterra de Miño | 62,5                          | 9.546          | 1                 |
| Soutomaior         | 25,0                          | 7.223          | 1                 |
| Vigo               | 109,1                         | 297.241        | 24                |
| <b>Total</b>       | <b>749,1</b>                  | <b>480.459</b> | <b>52</b>         |

(\*): Representantes que corresponden a cada municipio en la asamblea metropolitana.

Fuente: *Diario Oficial de Galicia*, 2012; INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA, 2012 y elaboración propia.

A pesar del interés mostrado por la Xunta de Galicia en acelerar la implantación territorial de esta importante área metropolitana, y a la espera de un reglamento orgánico que regule su funcionamiento interno, las rivalidades y personalismos locales junto con las reticencias de algunos municipios a ceder competencias, así como la superposición de instituciones operativas sobre un mismo territorio y los cruces competenciales derivados, con significativas duplicidades y delegaciones compartidas entre distintos organismos, constituyen una dura prueba que puede poner en peligro la viabilidad de la experiencia que ahora se inicia, e incluso puede provocar su fracaso si no se materializan acuerdos. Y todo ello en un contexto ibérico donde este tipo de iniciativas no han prosperado (ROMERO, 2009 y TOSCANO, 2012) ya que a día de hoy, según consta en el Registro de Entidades Locales, sólo se mantienen operativas en España tres áreas metropolitanas: el Área Metropolitana de Barcelona, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (Valencia) y la Entidad Metropolitana de Tratamiento de Residuos (también de Valencia), estas dos últimas con unas competencias mínimas y muy específicas.

Mientras tanto, el proceso de creación del Área Metropolitana de A Coruña se encuentra actualmente estancado, tanto por la falta de acuerdo entre los municipios afectados como por la propia inercia de la *Xunta de Galicia* en este tema. En todo caso, algunos estudios y diagnósticos territoriales recientes publicados sobre ese conjunto territorial del Noroeste gallego, en el que se concretan diversas estrategias de posicionamiento, constitución y *marketing*, proponen la creación de un espacio metropolitano euroatlántico, basado en la asociación estratégica de A Coruña con Ferrol para «incrementar el umbral de competitividad de ambas y poder formar así una eurociudad» (PRECEDO, 2007 y 2008: 15). Al margen de esta propuesta, el área metropolitana coruñesa podría articularse, a efectos operativos, en torno a 11 municipios: A Coruña, Oleiros, Abegondo, Arteixo, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Culleredo, Laracha y Sada que conjuntamente aglutinan a 414.553 habitantes en una superficie de 536 km<sup>2</sup>.

La necesidad de implementar estas fórmulas de cooperación supramunicipal (ROMERO, 2005 y 2009) estriba, básicamente, en la incapacidad de numerosos municipios para asumir por sí solos y de manera individual algunas funciones, o bien para ajustar competencias que se superponen y rebasan los límites administrativos. Ello no está exento de tensiones de

poder y de enfrentamientos políticos entre los municipios involucrados, lo que lleva a algunos autores a considerar que, pese a las grandes ventajas teóricas, en la práctica cotidiana el balance de estas fórmulas asociativas y de cooperación territorial es, por lo general, «negativo» (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2005: 77, 2009) especialmente en las mancomunidades (entidades no estudiadas aquí que el Gobierno tiene previsto suprimir) y en las áreas metropolitanas, por su complejidad de gestión y por la diversidad de intereses políticos contrapuestos, de marcado acento localista.

## 5.2. La fusión y anexión de municipios

La difícil situación económica y demográfica en la que se encuentran numerosos municipios gallegos, a lo que ya hice referencia en el apartado quinto de este trabajo, obliga a los gestores políticos a buscar alternativas funcionales que mejoren la prestación de los servicios públicos y reduzcan los gastos en las Administraciones territoriales de ámbito local. En esta línea, algunos países europeos ya acometieron reformas significativas tendentes a reducir el número de entes municipales. Como ejemplos destacados cabe mencionar el caso de Alemania, que pasó de 25.000 a 11.553 en la actualidad, así como el del Reino Unido que suprimió 1.094 municipios, manteniendo en la actualidad sólo 406. Bélgica, por su parte, eliminó 1.763 entidades locales, Dinamarca 180, Letonia 382 y otros países de la Unión Europea (Italia, Grecia y Portugal), presionados por las autoridades europeas y por las consecuencias de la crisis económica y financiera que les afecta de manera directa, se han visto también obligados a realizar significativos ajustes estructurales de esta naturaleza, suprimiendo y fusionando numerosas entidades locales (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 2006 y CONSEJO, 2012).

En este contexto, resulta obvio que España y Galicia en particular (que en la actualidad tiene tantos municipios como el vecino Portugal pese a contar con una población cuatro veces inferior) también tendrán que acometer reformas de este tipo. Máxime cuando la crisis social, económica y financiera que nos está afectando, impone la aplicación de criterios de ajuste que deben conducir necesariamente a una reducción del número de municipios, suprimiendo aquellos que cuentan con pocos efectivos demográficos y forzando la fusión de todos aquellos que tengan menos de 10.000 habitantes, siguiendo así las recomendaciones

del Consejo de Europa que considera ese tamaño idóneo para tener unas cuentas municipales saneadas (CONSEJO DE EUROPA, 2012). No obstante, informes recientes toman para España como referencia un mínimo de 5.000 personas para lograr su sostenibilidad (RUSSEL, 2012). De aplicarse este último criterio y asumiendo las conclusiones del trabajo realizado para el conjunto del Estado español por la consultora Russel Bedford, un total de 199 municipios gallegos, que suponen el 63% de las corporaciones locales de Galicia, están por debajo de ese tamaño mínimo, gestionando éstos tan solo 439 millones de euros en el último ejercicio económico evaluado, lo que supone el 17,2% de los ingresos municipales totales contabilizados en la Comunidad Autónoma gallega. Estos datos ponen de manifiesto la baja eficiencia económica del entramado municipal gallego, donde poco más del 16,4% de su población vive dispersa en el 63% de sus municipios.

El altísimo grado de envejecimiento de la población que vive en los municipios rurales del interior, donde las personas mayores de 65 años representan más del 32% del total, con numerosas entidades locales donde ese porcentaje se eleva al 45% (INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA, 2012) y la drástica reducción de las tasas de natalidad que son incapaces de garantizar el reemplazo generacional conducen, inexorablemente, a un debilitamiento económico generalizado de las entidades municipales menos habitadas, sin capacidad en la práctica para hacer frente a sus obligaciones básicas y a la prestación de los servicios asociados que le son propios por ley. La situación es todavía más grave si se tienen en cuenta únicamente los ingresos procedentes de la recaudación de impuestos y tasas, al quedar demostrado que en Galicia el 63% de los ayuntamientos gallegos más pequeños gestionan sólo el 10,5% de todos los ingresos municipa-

les de esta naturaleza (FIG. 12) que son los que en la práctica garantizan una mayor independencia financiera y miden el nivel de ingresos reales con los que pueden contar las entidades locales en cada ejercicio, ya que el resto procede de transferencias recibidas del Estado en función de ratios meramente demográficos.

Sin embargo, y a pesar de estos datos y de la precariedad financiera evidente en la que hoy viven numerosos municipios gallegos, sobre todo los de menor población, las iniciativas voluntarias de fusión son mínimas. Hasta la fecha sólo dos municipios de la provincia de A Coruña (Oza dos Ríos y Cesuras) iniciaron los trámites formales para fusionarse, posibilitando así la creación de un nuevo ente que sumará unos 5.301 habitantes. Mientras tanto, el resto de los poderes locales y provinciales son reticentes, en general, a impulsar procesos de esta naturaleza, seguramente por el coste político que ello supone. Así, algunos presidentes de las diputaciones provinciales y numerosos alcaldes se han pronunciado claramente en contra de las fusiones municipales, apostando en su lugar por la potenciación de diferentes fórmulas asociativas y de convenios de cooperación entre municipios para la gestión y prestación compartida de determinados servicios públicos, mecanismo que el actual gobierno autonómico tiende a favorecer mediante la concesión de subvenciones preferenciales para acometer iniciativas conjuntas.

## 6. Conclusiones

El presente trabajo sirve de base para extraer dos conclusiones fundamentales:

1. Los cambios operados en el sistema urbano y rural de Galicia deben obligarnos a reflexionar sobre la necesidad de diseñar

Fig. 12/ **Tamaño, población y nivel de ingresos de los municipios gallegos**

| Tamaño según el número de habitantes | Municipios |              | Población        |              | Ingresos*      |              | Recaudación*   |              |
|--------------------------------------|------------|--------------|------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
|                                      | Nº         | %            | Habitantes       | %            | Importe        | %            | Importe        | %            |
| < de 5.000                           | 199        | 63,2         | 459.557          | 16,4         | 439,6          | 17,2         | 114,2          | 10,5         |
| 5.000-50.000                         | 109        | 34,6         | 1.335.111        | 47,8         | 1.108,5        | 43,3         | 429,0          | 39,7         |
| > de 50.000                          | 7          | 2,2          | 999.848          | 35,8         | 1.009,6        | 39,5         | 539,4          | 49,8         |
| <b>Total</b>                         | <b>315</b> | <b>100,0</b> | <b>2.794.516</b> | <b>100,0</b> | <b>2.557,7</b> | <b>100,0</b> | <b>1.082,6</b> | <b>100,0</b> |

(\*): En millones de euros.

Fuente: RUSSELL BEDFORD, 2012 y elaboración propia.

una nueva estructura territorial que responda a las necesidades del presente. A estas alturas, ya no es sostenible ni deseable económicamente seguir manteniendo en vigor, una organización territorial diseñada durante el primer tercio del siglo XIX, con unos límites geográficos provinciales, municipales e incluso de partidos judiciales, que ya no se ajustan a la realidad demográfica, socioeconómica y funcional de Galicia ni a las demandas y prioridades de sus actuales habitantes. Los nuevos procesos de terciarización del sistema económico, el acelerado crecimiento de los espacios suburbanos y el despoblamiento general de los municipios del interior y de las zonas rurales más alejadas de las grandes aglomeraciones urbanas, así como su altísimo grado de envejecimiento, requieren una reestructuración territorial que debe pasar, necesariamente, por la fusión y reducción del número de municipios, como ya se hizo en otros países de la Unión Europea, o por la creación de nuevas entidades territoriales supramunicipales, con personalidad jurídica propia y plenas garantías competenciales, evitando en ese último supuesto la duplicidad de instituciones y la superposición de estructuras administrativas que puedan convertirse en un lastre para la consecución de una administración local más ágil, simple y operativa. En cualquier caso, la racionalización de estructuras de poder territorial en el ámbito provincial y municipal es una necesidad que los políticos de hoy deben abordar, con la finalidad de reducir gastos institucionales y ensayar un nuevo modelo de gestión territorial, que sea más ligero y permita averiguar su capacidad para opti-

mizar mejor los recursos disponibles e intensificar y dinamizar la estructura socioeconómica de Galicia.

2. La reciente creación del Área Metropolitana de Vigo, como un nuevo ente orgánico de ámbito supramunicipal, abre nuevas vías de cooperación entre las catorce entidades municipales implicadas. Sin embargo, las notables dificultades de gestión y de coordinación de competencias que se dan en esta naturaleza de entidades es bien conocida, sobre todo por el protagonismo que en ellas siguen teniendo los municipios que las integran, y porque suponen una redistribución del poder político que encuentra grandes resistencias desde los mismos representantes locales, por el temor a ser gobernados en función de los intereses de los municipios más influyentes y poderosos del área metropolitana. Esta circunstancia y los problemas derivados de su compleja gobernabilidad son la principal causa del fracaso de este tipo de experiencias en España. La superposición de seis niveles de estructuras de poder sobre un mismo territorio: municipal, supramunicipal, provincial, autonómico, estatal y comunitario, complica seriamente su gobernanza real y práctica y exige un alto grado de coordinación y de consenso político entre las partes afectadas, para desarrollar de manera óptima las competencias asumidas, lo que en la mayoría de los casos conocidos en nuestro país no se da. Posiblemente, una simplificación de las entidades territoriales involucradas, incluyendo la supresión de los municipios del área, facilitaría enormemente el funcionamiento del nuevo organismo metropolitano, en la actualidad, técnicamente paralizado por disensiones políticas.

## 7. Bibliografía y documentación

- ARIAS VEIRA, P. (dir.) (2004): *Directrices de Ordenación do Territorio: avance*. Santiago de Compostela: Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda. Dirección Xeral de Urbanismo. Xunta de Galicia. A Coruña.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2011): «Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia». *Boletín Oficial del Estado*. [En línea]. Madrid: 23 de febrero de 2011, número 46. <[http://www.boe.es/diario\\_boe/](http://www.boe.es/diario_boe/)>. [Consulta: 09/03/2012].
- BOLETÍN OFICIAL DO PARLAMENTO DE GALICIA (2005): «Proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo». *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*. Parlamento de Galicia, 715: 46390-46415, Santiago de Compostela, 5 de febrero.
- BRINKHOFF, T. (2012): «The principal agglomerations of the world». *City Population*. [En línea editorial] Oldenburg (Germany) <<http://www.citypopulation.de/world/Agglomerations.html>> [Consulta: 16/02/2012].
- CONSEJO DE EUROPA (2012): *Local government in critical times: policies for crisis, recovery and a sustainable future*. Centre of Expertise for Local Government Reform. Edited by Kenneth Davey. Strasbourg. [En línea] <[http://www.ccre.org/docs/Local\\_Government\\_in\\_critical\\_times.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf)> [Consulta: 25/11/2012].
- DIARIO OFICIAL DE GALICIA (1995): «Ley de Galicia 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia». *Diario Oficial de Galicia*, 5 de diciembre de 1995. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.



- (2008): «Orden de 15 de septiembre de 2008 por la que se aprueban inicialmente las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia». *Diario Oficial de Galicia*, 180: 17209-17211. 17 de septiembre. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- (2012): «Ley de Galicia 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo». *Diario Oficial de Galicia*, número 77: 14692-14738 23 de abril. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012): *Datos del Registro de Entidades Locales*. [En línea]. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Madrid <<http://ssweb.mpt.es/REL/>> [Consulta: 25/02/2012].
- INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA (2004): *Proxeción de poboación de Galicia 2002-2051*. Instituto Galego de Estatística. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (2009): *Panorama demográfico de Galicia*. Instituto Galego de Estatística. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (2012): *Padrón municipal de habitantes y Anuario Galicia en cifras*. [En línea]. Instituto Galego de Estatística. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela. <<http://www.ige.eu/web/>>. [Consulta: 29/4/2012].
- ONU-HABITAT (2012): *Urbanización para el desarrollo humano. Política para un mundo de ciudades*. [En línea]. Naciones Unidas, Nueva York <<http://www.onuhabitat.org>>. [Consulta: 04/06/2012].
- PRECEDO LEDO, A. (Dir.) (2007): *El Área Metropolitana de A Coruña: una metrópoli euroatlántica: estudio de posicionamiento, constitución y marketing*. Diputación Provincial de A Coruña. A Coruña.
- & A. MÍGUEZ IGLESIAS & M. I. FERNÁNDEZ JUSTO (2008): «Galicia: el tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea». *Revista Galega de Economía*, vol. 17, pp. 1-20. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Dir.) (2004): *Os concellos galegos para o século XXX. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local*. Vol. I. IDEGA. Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- (2005): *Territorio y goberno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Thomson Civitas-Editorial. Navarra.
- (2006): «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España». *Xeográfica: revista de xeografía, territorio e medio ambiente*, 6: 115-132. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- (Coord.) (2009): *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*. Netbiblo. A Coruña.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. & R. MENÉNDEZ FERNÁNDEZ & A. CADENAS NEVADO (2005): «Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial». *Boletín de la A.G.E.*, 39: 177-199. Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid.
- ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y goberno del territorio en España*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- & J. FARINÓS DASÍ (Coord.) (2005): *Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación*. *Boletín de la A.G.E.*, 39, monográfico. Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid.
- RUSSELL BEDFORD (2012): *La eficiencia de los ayuntamientos españoles. La necesidad de la reordenación municipal en tiempos de crisis*. [En línea]. Russell Bedford. Madrid <<http://www.ioncomunicacion.es>>. [Consulta: 14/05/2012].
- TOSCANO GIL, F. (2012): «Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial». *Revista de Estudios Regionales*, 93, abril: 65-91. Universidad de Málaga. Málaga.
- XUNTA DE GALICIA (2007): *Programa de desenvolvemento rural de Galicia 2007-2013*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- XUNTA DE GALICIA. CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUTURAS (2012a): *Plan de Ordenación do Litoral*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, <<http://www.cmati.xunta.es/portal/jsp/index.jsp>> [Consulta: 01/04/2012].
- (2012b): *Directrices de ordenación do Territorio de Galicia: documento de aprobación definitiva*. [En línea]. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela <<http://www.cmati.xunta.es/portal/jsp/index.jsp>>. [Consulta: 01/04/2012].