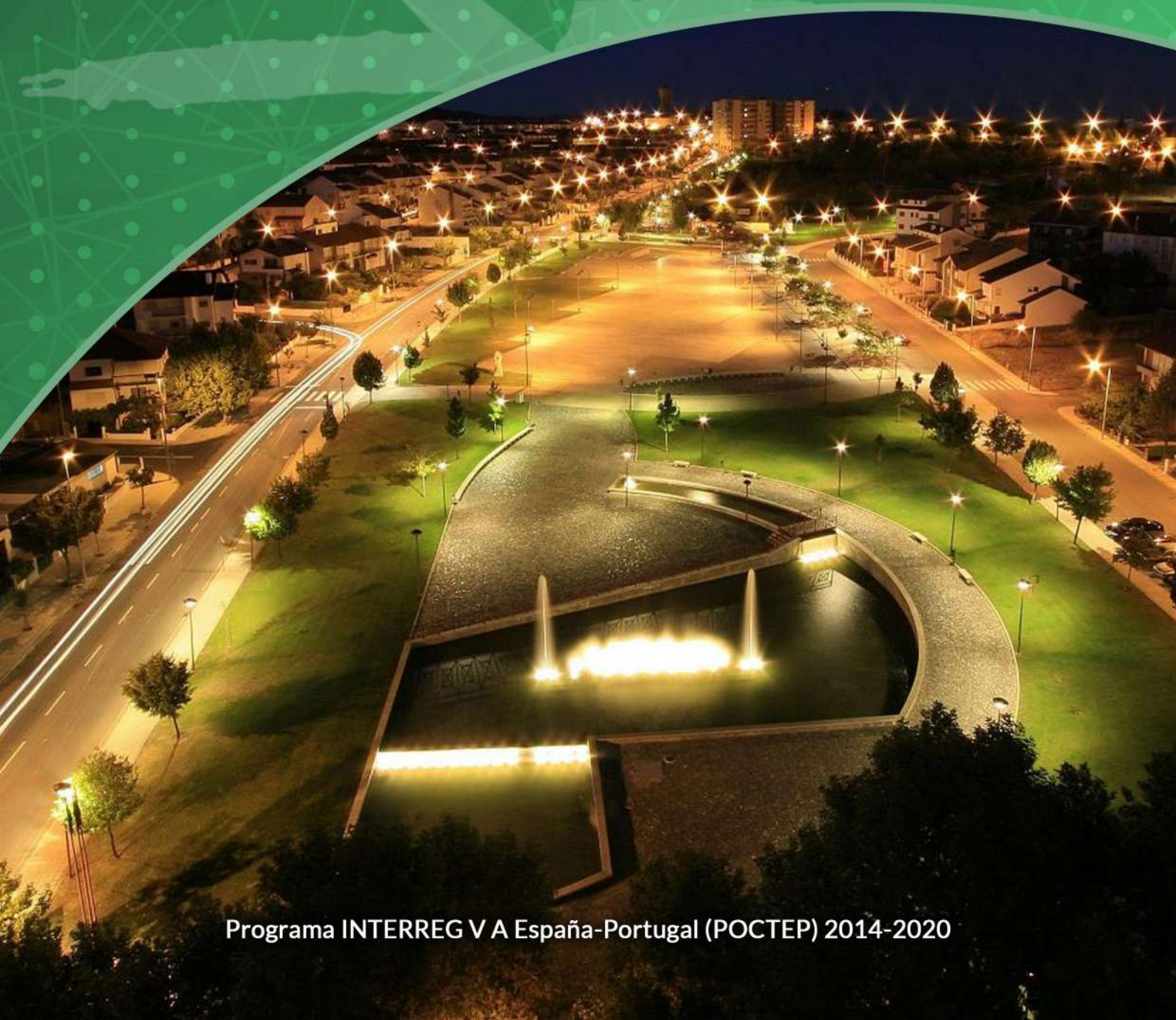




**CUADERNOS
DE COOPERACIÓN
DEL EIXO
ATLÁNTICO**

CRITERIOS DE DELIMITACIÓN DE LAS ÁREAS FUNCIONALES EN GALICIA



Programa INTERREG V A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020

**CUADERNOS DE COOPERACIÓN
DEL EIXO ATLÁNTICO**

**CRITERIOS DE DELIMITACIÓN
DE LAS ÁREAS FUNCIONALES
EN GALICIA**



COLECCIÓN:
Cuadernos de Cooperación del Eixo Atlántico

EDITA:
Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

DIRETOR:
Xoán Vázquez Mao

AUTORES:
Xose Manuel Souto González, Universitat de València e Instituto Estudos Viguezes (Coordinador)
Julia Salom Carrasco, Universitat de València
Raul Jorge Marques e Álvaro Jaime Cidrais. Consultores en Desenvolvemento local. Universidade Lisboa

Cartografía: Sergio Franco Bastianelli (INGEBAIRES, SLU)

MAQUETACIÓN:
María Llauger

IMPRESIÓN:
Tórculo Comunicación Gráfica S.A.

DEPÓSITO LEGAL:
VG 39-2023

ISBN:
Versión impresa: 978-989-9060-67-8
Versión digital: 978-989-9060-68-5

Año de edición: 2023

Esta publicación está cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER a través del programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020. El contenido de esta publicación es de exclusiva responsabilidad del autor que lo emite.

Índice

INTRODUCCIÓN	9
2 . DEFINICIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES EN EUROPA Y ESPAÑA	15
1.1. NUEVO CONCEPTO DE CIUDAD Y DEFINICIONES ARMONIZADAS	15
1.2. DELIMITACIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES EN EUROPA	17
1.2.1. Definición de ciudad.....	18
1.2.2. Grado de urbanización y tipología de unidades territoriales.....	20
1.2.3. Una nueva tipología para definir ciudades, ciudades medias y áreas rurales	20
1.3. DELIMITACIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES EN ESPAÑA	22
2 . DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PORTUGUESA CON LAS ÁREAS INTERMUNICIPALES	31
2.1. EVOLUCIÓN DEL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL EN PORTUGAL	31
2.2. LAS COMUNIDADES INTERMUNICIPALES (CIM)	32
2.2.1. Atribuciones y competencias.....	32
2.2.2. Modelo de gobernación y de gestión.....	37
2.2.3. Desafíos y oportunidades	39
2.3. LAS COMUNIDADES INTERMUNICIPALES (CIM) DEL NORTE DE PORTUGAL Y LAS CIUDADES/MUNICIPIOS QUE INTEGRAN EL EJE ATLÁNTICO	44
2.4. PROYECTOS EN CURSO Y DESAFÍOS REGIONALES	49
3 . PRESENTACIÓN DEL MARCO TERRITORIAL DE GALICIA. PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS QUE APARECEN EN LA DEFINICIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS CABECERAS COMARCALES	59
3.1. LOS CRITERIOS ACADÉMICOS DE LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS URBANOS	61
3.2. LOS CRITERIOS ADMINISTRATIVOS EN LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS URBANOS	64
3.3. LAS DIFERENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA Y GALICIA, 2021	66
3.4. LAS VILLAS GALLEGAS Y LA DEFINICIÓN MORFOLÓGICA	72
3.5. EL COMPORTAMIENTO DE LOS VECINOS. TRANSFORMACIONES BIODEMOGRÁFICAS Y LABORALES	73
3.6. DE LA SITUACIÓN MORFOLÓGICA A LA COMPETENCIA POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS	76

**4 . LAS PROPUESTAS DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN GALICIA. DE
LOS NÚCLEOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO A LAS DIRECTRICES
PASANDO POR LAS COMARCAS..... 83**

**5 . PROPUESTA DE SELECCIÓN DE NÚCLEOS CABECERAS COMARCALES
FUNCIONALES. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y PROPUESTA DE SEGUIMIENTO
DE EJECUCIÓN 97**

INTRODUCCIÓN





INTRODUCCIÓN

El objetivo prioritario del presente informe consiste en presentar los criterios de delimitación de las áreas funcionales de villas cabeceras comarcales, para que puedan acceder a los fondos estructurales de la sostenibilidad urbana. En la Unión Europea, la organización encargada de la definición de unidades administrativas (Eurostat) define áreas urbanas funcionales “como un conjunto de municipios que están englobados en una única zona de influencia laboral, caracterizada por una alta tasa de desplazamientos laborales entre los referidos municipios”¹.

Como se verá, en el primer epígrafe de este informe, el concepto es más complejo en la realidad de los estudios académicos y en su implementación técnica en el ordenamiento territorial. La investigación llevada a cabo sobre las definiciones propuestas en la escala europea y española muestra la complejidad de este concepto.

También se va a estudiar el caso portugués, ya que comparte ayuntamientos del Norte de Portugal con Galicia en el pacto local del Eje Atlántico. La alternativa de las Comunidades Intermunicipales ofrece un modelo para poder organizar áreas urbanas funcionales en Galicia.

La tipología es plural debido a que en algunos casos el tamaño de los municipios está determinado por la superficie territorial, donde aparecen núcleos compactos y otros diseminados. Por eso, la delimitación urbana (*urbs*) es compleja en el planeamiento territorial. Este es el motivo por el que acudimos a las definiciones de los problemas sociales (*civitas*), que son diferentes en relación con la escala comarcal donde se sitúen.

Por una parte, podemos encontrar núcleos en las áreas metropolitanas y en las grandes áreas urbanas que configuran la jerarquía del sistema urbano gallego. Las áreas funcionales también aparecen en las delimitaciones de las nueve áreas de sistemas urbanos intermedios².

¹ Orientaciones para los Estados miembros sobre el Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano. Reglamento del FEDER (artículo 7).

² La terminología utilizada es la que aparece en las Directrices del Ordenamiento Territorial de Galicia.

Pero, por otra parte, en la actual transición del sistema planetario a una economía sostenible parece que tiene mayor consideración la delimitación de los nodos funcionales, que facilitan el enlace territorial con el medio rural, donde se sitúan entidades y municipios con escasa población y una evolución demográfica negativa. La finalidad de estas áreas sería modificar esta situación y revertir la dinámica demográfica y económica de las zonas no metropolitanas. Y, sobre todo, estos núcleos funcionales serían los elementos fundamentales para fomentar una economía y actividad laboral relacionada con la sostenibilidad ecológica, que están en grave riesgo de quebrar, tal y como se puso de manifiesto en el verano de 2022.

Por eso entendemos que el presente informe se sitúa en el contexto político de la transición ecológica del sistema territorial y sobre este debemos considerar el papel de las áreas funcionales (*polis*). La combinación de los criterios políticos, sociales y urbanísticos son los que vamos a considerar para desarrollar criterios que no sean simplemente unos números, entendidos como parámetros definitorios de una situación que veremos que es más compleja.

Las normativas jurídicas de la Unión Europea confirman esta complejidad. Por una parte, los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento (UE) n° 1301/2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que destacan las características del desarrollo urbano sostenible. Por otra, el artículo 12 del Reglamento (UE) n° 1304/2013, del Fondo Social Europeo, que establece las diferentes disposiciones sobre las diferencias territoriales. En cualquier caso, el artículo 7 del FEDER remite la competencia de gestión a los estados miembros. Por eso este informe trata de concretar los criterios para delimitar áreas funcionales urbanas ante las autoridades de gestión de España. En concreto, tal y como se contempla en las orientaciones de estos fondos europeos, nuestro objetivo será determinar una preselección de las zonas urbanas basada en el análisis de sus necesidades. Esto permitirá definir las estrategias urbanas integradas sostenibles que aborden problemas económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales.

El informe se estructura en tres apartados básicos. En un primer apartado, analizamos los conceptos teóricos que definen las áreas funcionales en la Unión Europea y de forma más específica en la Península Ibérica. En un segundo capítulo, evaluamos las características geográficas de Galicia en las relaciones entre la población y el territorio, lo que condiciona la política de ordenamiento territorial que tuvo lugar en los últimos cincuenta años. Por último, vamos a presentar una síntesis propositiva para el gobierno de España, para avalar la selección de centros funcionales que puedan contribuir a desarrollar una política territorial en el contexto de la sostenibilidad y de la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Nota introductoria

Desde la perspectiva formal el informe se organiza en tres aportaciones con distintos idiomas: castellano, portugués y gallego; tal y como lo escribieron los redactores de los trabajos analíticos. Finalmente, aparece un resumen escrito en castellano con orientaciones prácticas, con la finalidad de que se pueda transferir a las autoridades políticas del Ministerio de Hacienda de España.

1.- DEFINICIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES EN EUROPA Y ESPAÑA. Julia Salom Carrasco. Universitat de València. Catedrática de Geografía.

2.- DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PORTUGUESA CON LAS ÁREAS INTERMUNICIPALES, Raul Jorge Marques y Álvaro Jaime Cidrais. Geógrafos de la Universidad de Lisboa y consultores de ordenamiento territorial.

3.- PRESENTACIÓN DEL MARCO TERRITORIAL DE GALICIA. PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS QUE APARECEN EN LA DEFINICIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS CABECERAS COMARCALES. Xosé M Souto. Universitat de València. Catedrático de Didáctica de las Ciencias Sociales.

4.- LAS PROPUESTAS DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN GALICIA. DE LOS NÚCLEOS DE LOS PLANOS DE DESARROLLO A LAS DIRECTRICES PASANDO POR LAS COMARCAS. Xosé M Souto. Universitat de València. Catedrático de Didáctica de las Ciencias Sociales.

5.- PROPUESTA DE SELECCIÓN DE NÚCLEOS CABECERAS COMARCALES FUNCIONALES. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y PROPUESTA DE SEGUIMIENTO DE EJECUCIÓN. Xosé M Souto. Universitat de València. Catedrático de Didáctica de las Ciencias Sociales.

RESUMEN FINAL

La cartografía es responsabilidad de INGEBAIRES, SLU.



**DEFINICIÓN DE
ÁREAS FUNCIONALES
EN EUROPA Y ESPAÑA**

**JULIA SALOM CARRASCO
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**



1

DEFINICIÓN DE AREAS FUNCIONALES EN EUROPA Y ESPAÑA



1.1. NUEVO CONCEPTO DE CIUDAD Y DEFINICIONES ARMONIZADAS

La definición de un concepto armonizado de ciudad útil para la implementación de políticas públicas se enfrenta a dos problemas principales: la diversidad en los patrones espaciales de poblamiento en el mundo, y los cambios recientes de los procesos urbanos que han dado lugar a la existencia de un nuevo concepto de ciudad.

En primer lugar, el uso de umbrales cuantitativos como criterio de definición de los espacios urbanos minusvalora la existencia de patrones espaciales muy diferenciados en los modelos de ciudad, dependientes de la trayectoria histórica y cultural, que dan lugar a distintos tamaños y densidades según el entorno geográfico, siendo discutible, por tanto, su adecuación para la aplicación de políticas que pretenden ser equilibradas territorialmente.

Debido a estas diferencias, las estadísticas elaboradas por el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos (DESA) y la División Estadística de las Naciones Unidas que, junto con la División de Población de las Naciones Unidas, han publicado desde 1988 los *World Urbanization Prospects*, utilizan un concepto de ciudad definida “desde abajo” (Rozenblat, 2020); es decir, basada en la delimitación territorial que utilizan las distintas fuentes nacionales. Así, para cada caso se selecciona una delimitación entre las tres categorías siguientes, en función de lo establecido en las estadísticas nacionales (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2018):

- “Ciudad en sentido estricto”, a partir de los límites administrativos.
- “Aglomeración urbana”, delineada a partir del área morfológica urbana.
- “Área metropolitana”, delineada por el área urbana funcional.

Aunque la propuesta da preferencia siempre al concepto de aglomeración urbana cuando esta existe (en 2018 para 74 de los 232 países del mundo), 13 países proporcionaron estadísticas de área funcional, 91 estadísticas basadas en criterios administrativos, y 52 estadísticas basadas en otros criterios (Rozenblat, 2020). Algunos ejemplos de esta variada definición, recopiladas por Dijkstra and Poelman (2014) pueden verse en la tabla del Anexo 1.

De igual forma, cuando la OECD propuso en 2012 una nueva delimitación de ciudad para sus países miembros basada en el concepto de área urbana funcional, con un centro (“core”) definido en función de la densidad de población, la continuidad de la edificación y el volumen de población, fue necesario adaptar algunos umbrales en función del contexto geográfico, debido a la existencia de distintos patrones de densidad demográfica. Así, el concepto de “muy alta densidad” suponía un mínimo de 1.500 habitantes por km² en Europa, Japón, Corea y México, pero se reducía a 1.000 habitantes por km² en Canadá y Estados Unidos. Por otra parte, el tamaño mínimo poblacional era de 50.000 personas en Europa, Canadá y Estados Unidos, y subía a 100.000 para las ciudades de Japón, Corea y México (OECD, 2012).

Un segundo desafío es la adaptación del concepto de ciudad a las nuevas realidades urbanas. En este sentido, el desarrollo del concepto de área funcional, y su aplicación cada vez más extendida para la delimitación de las unidades territoriales y, en particular, de las áreas urbanas, responde a las tendencias de cambio en el modelo territorial de la nueva fase del desarrollo capitalista desarrollada en las últimas décadas, y, más concretamente, a tres procesos específicos (Méndez, 2007):

- a) La expansión geográfica del fenómeno urbano y metropolitano que se deriva de las mejoras de comunicación y la consiguiente transformación de las relaciones espacio-tiempo, generadora de una ampliación del campo de externalidad metropolitano.
- b) Un cambio en la estructura interna de los espacios urbanos que sustituye de forma progresiva los esquemas monocéntricos, caracterizados por un acusado gradiente centro-periferia, por otros de carácter multipolar.
- c) La ruptura de la continuidad como elemento definidor del espacio urbano y metropolitano, que incluye la existencia de áreas dispersas y a gran distancia del núcleo urbano, pero fuertemente interconectadas con él.

Estos cambios suponen una ruptura con la forma urbana heredada de la ciudad mediterránea, caracterizada tradicionalmente por la existencia de un acusado gradiente densimétrico con máximos valores en las áreas centrales, tanto en términos de población como de actividad económica y empleo, y la identificación de unos límites externos claramente definidos respecto al entorno rural.

En consecuencia, se ha generalizado la aplicación de una nueva definición de los espacios urbanos más allá de la continuidad física, una definición ajustada a un nuevo tipo de entidad, de carácter esencialmente funcional, que integra múltiples núcleos construidos y una extensa área de influencia, de baja densidad y alta movilidad resultante del urban sprawl. Para delimitar con mayor precisión esta ciudad real, la variable clave que se ha utilizado más frecuentemente en el proceso de delimitación es la **movilidad residencia-trabajo** (*commuting*) generalizada en distintos países desde que se utilizó por primera vez en Estados Unidos en el Censo de 1950 para la definición de las Standard Metropolitan Areas. En 1990, seis de los doce países de la Comunidad Europea aplicaban este concepto por parte de sus institutos estadísticos nacionales (Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda y Gran Bretaña), además de Suiza. En 1978, las Naciones Unidas recomendaron que todos los países del mundo aplicaran esta metodología para delimitar sus ciudades (Rozenblat, 2020).

Aunque la definición de área funcional basada en commuting se aplicó inicialmente de forma específica para la delimitación de grandes aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas, la realidad es que el proceso de integración funcional no es exclusivo de éstas, sino que afecta a municipios de tamaño medio e incluso pequeños, por lo que aglomeraciones poblacionales de muy distinto tamaño pueden dar lugar a la formación de mercados de trabajo local supramunicipales (Salom y Casado, 2007; Casado y Coombes, 2011; Eurostat, 2020; OCDE, 2020).

Este proceso de integración funcional del territorio ha llevado a decir que los límites entre las áreas urbanas y rurales en Europa se han desdibujado, y que la interacción entre ambos tipos de áreas puede proporcionar nuevas oportunidades de desarrollo sostenible. De esta forma, tanto en el caso de las regiones metropolitanas como en las no metropolitanas, los límites administrativos se ven sustituidos por la funcionalidad como foco de análisis cuando se pretende potenciar sus posibilidades de desarrollo (European Union, 2019, p. 6-7).



1.2. DELIMITACIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES EN EUROPA

Las diferencias existentes en los patrones urbanos de los distintos países europeos derivadas de su cultura y trayectoria histórica, así como la necesidad de establecer una definición común para orientar las políticas europeas, han llevado en el ámbito europeo a un esfuerzo de armonización que ha ido en tres direcciones principales:

- a) La incorporación de nuevos criterios más allá del tamaño de la aglomeración que permitan recoger los nuevos modelos de ciudad ha llevado a incorporar inicialmente la variable de densidad demográfica, y, posteriormente, la variable de movilidad en el proceso de delimitación.

b) La superación de los límites administrativos en la definición del fenómeno urbano, necesario para identificar procesos de expansión urbana supramunicipales, ha supuesto el uso de una retícula de 1 km² de lado como unidad territorial de partida en el proceso de delimitación.

c) La necesidad de recoger las diferentes realidades culturales y abarcar los distintos tipos de patrones espaciales ha llevado al desarrollo de tipologías más detalladas, más allá de la dicotomía rural-urbano.

El proceso de armonización parte de la definición de la ciudad para posteriormente aplicar dicha definición a las unidades territoriales, clasificándolas por grado de urbanización, punto de partida para el desarrollo de políticas específicas. En relación con esta tipología, se ha señalado que, mientras en los sistemas estadísticos nacionales existe un acuerdo relativo sobre las clases extremas; es decir, sobre la clasificación de las ciudades como espacios urbanos, por un lado, y la clasificación de los pueblos y áreas de población dispersa como espacios rurales, por otro, existe mucha más confusión en la clasificación de las áreas intermedias. Así, algunos países prefieren clasificarlas como urbanas, otros como rurales, y un tercer grupo crea una clase intermedia entre estos dos extremos. Los documentos europeos más recientes intentan subsanar este problema, definiendo una clasificación del grado de urbanización más matizada especialmente relevante, ya que la aplicación de políticas adaptadas a los requisitos específicos de cada grupo se considera más adecuada para apoyar su potencial respectivo (European Union, 2021, p. 33-34).

► 1.2.1. DEFINICIÓN DE CIUDAD

La base de la actual definición de ciudad en la Unión Europea surge en 2011, cuando, junto con la OECD, la Unión Europea desarrolla una nueva forma de medir áreas metropolitanas (OECD, 2012), más tarde ampliada en Dijkstra et al. (2019). La nueva metodología para la definición de ciudades se ha convertido en la referencia para la recogida de información estadística, y aparece detallada claramente en Eurostat (2017). Sus principales diferencias respecto a la metodología anterior fueron dos:

- La superación de la restricción de los límites administrativos en el proceso de definición de la ciudad. Así, se parte de una retícula o rejilla de 1 km² de superficie como elemento territorial básico para la definición del espacio urbano, y se definen espacios urbanos que superan los límites administrativos (*Greater City*).
- Se incorpora el análisis de la movilidad alternante diaria o commuting para la delimitación del espacio urbano. El área urbana, denominada ahora área funcional urbana (FUA), queda definida por la ciudad más su área de *commuting*.

Se definen tres niveles espaciales: Área Funcional Urbana (FUA) (anteriormente LUZ), Greater City (anteriormente denominada *kernel*), y Ciudad (anteriormente denominada *core city*), de acuerdo con el siguiente proceso metodológico:

1. Definición de **ciudad**:

1.1. Tras aplicar al territorio una retícula de 1 km² de lado, se seleccionan todas las celdas con densidad superior a 1.500 habitantes por km².

1.2. Se agrupan las celdas de alta densidad y se completan los huecos. Los agrupamientos que alcanzan un mínimo de 50.000 habitantes y una densidad de al menos 300 habitantes por km² se denominan "**centro urbano**".

1.3. Todas las unidades territoriales administrativas (municipios) con al menos la mitad de su población dentro del centro urbano se seleccionan como candidatos para formar parte de la ciudad.

1.4. La **ciudad** queda definida si a) tiene relación con un nivel político, b) al menos el 50% de la población vive en un centro urbano, y c) al menos el 75 % de la población del centro urbano viven en una ciudad.

2. Definición de **Área Urbana Funcional** (FUA): Consiste en la ciudad más su área de *commuting*. Esta última se define en tres pasos:

2.1. Se consideran ciudades conectadas aquellas en las que al menos un 15 % de personas residentes trabajan en otra ciudad. En este caso, la primera ciudad forma parte de la FUA de la segunda y no tiene su propia FUA.

2.2. Se identifican todos los municipios en donde al menos el 15% de sus residentes trabajan en una ciudad.

2.3. Los municipios rodeados por un área urbana funcional se incluyen y las no contiguas se eliminan.

3. Definición de "**Greater city**": Se aplica a las ciudades en las que el centro urbano supera los límites municipales. En estos casos, para la delimitación del área de *commuting* se tienen en cuenta los flujos hacia el conjunto de la "Greater City".

4. Los agrupamientos de celdas de 1 km² con densidad superior o igual a 300 habitantes por km² y población mínima de 5.000 habitantes se consideran "**cluster urbanos**", mientras que las **celdas rurales** son las que están fuera de las ciudades o cluster urbanos.

► 1.2.2. GRADO DE URBANIZACIÓN Y TIPOLOGÍA DE UNIDADES TERRITORIALES

Las ciudades definidas de acuerdo con el proceso anterior se utilizan como referencia para la definición de tipologías territoriales locales en relación con el grado de urbanización, diferenciando entre regiones predominantemente urbanas, regiones intermedias y regiones predominantemente rurales, así como entre regiones metropolitanas y no metropolitanas. Estas clasificaciones constituyen una referencia fundamental para la aplicación de políticas.

El concepto de grado de urbanización se introdujo en las estadísticas europeas en 1991, diferenciando inicialmente entre áreas densamente pobladas, intermedias, y escasamente pobladas a partir del número de habitantes, la densidad de población y la contigüidad de las unidades administrativas locales (LAU o municipios). Es a partir de 2014, con la definición del nuevo concepto de ciudad, cuando se introduce una nueva clasificación (Dijkstra y Poelman, 2014) que distingue entre:

- 1) Áreas densamente pobladas (ciudades): Al menos el 50% de la población vive en agrupaciones de celdas de alta densidad, o centros urbanos.
- 2) Áreas de densidad intermedia (ciudades medias o suburbios): Reúnen simultáneamente los requisitos de que menos del 50% de la población vive en agrupaciones de celdas de alta densidad, y menos del 50% vive en celdas de carácter rural.
- 3) Áreas escasamente pobladas (rurales): Más del 50% de la población vive en celdas rurales.

Estas tipologías territoriales adquieren estatus legal a partir del 12 de diciembre de 2017, mediante la regulación 2017/2391 del Parlamento y el Consejo Europeo y, posteriormente, con la Regulation (EC) No 1059/2003, versión corregida y consolidada de la anterior mediante la cual se adoptaron oficialmente las tipologías territoriales (Tercet), como referencia para las propuestas estadísticas y de política territorial.

► 1.2.3. UNA NUEVA TIPOLOGÍA PARA DEFINIR CIUDADES, CIUDADES MEDIAS Y ÁREAS RURALES

En 2021, con el objetivo de aplicarla para la medición de indicadores de la *Nueva Agenda Urbana* (UN-Habitat, 2017) y la *Global Strategy to improve Agricultural and Rural Statistics* (IBRD-WB, 2011), la Comisión Europea, la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), el Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UNHabitat), la Organización Internacional del Trabajo (ILO), la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), y el Banco Mundial publicaron una tipología armonizada ampliada (European Union/FAO/UN-Habitat/OECD/The World Bank (2021)).

A diferencia de la anterior, esta tipología clasifica el territorio en un continuum urbano-rural, y plantea dos niveles de clasificación. El primer nivel de clasificación es similar al anterior, y define, de acuerdo con la metodología ya especificada, tres tipos de territorios: ciudades, ciudades medias y áreas semidensas, y áreas rurales. El segundo nivel desagrega los tipos “ciudades medias y áreas semidensas” y “áreas rurales”, diferenciando entre ciudades medias densas, ciudades medias semidensas, áreas urbanas o periurbanas, pueblos, áreas rurales dispersas y áreas mayoritariamente deshabitadas.

La diferencia entre los tipos del segundo nivel se establece en función de nuevos umbrales de densidad y tamaño demográfico para las celdas de 1 km² de lado, tal y como puede verse en la tabla 1.

		Umbrales de tamaño demográfico del agrupamiento de celdas (tamaño del asentamiento)			Sin criterio de tamaño demográfico (no asentamiento)
		≥ 50.000	50.000 - 4.999	500 - 4.999	
Densidad de población de las celdas (hab./km ²)	≥ 1.500	Centros urbanos	Agrupamientos urbanos densos		
	≥ 300		Agrupamientos urbanos semidensos	Agrupamientos rurales	Celdas suburbanas o periurbanas
	≥ 50				Celdas rurales de baja densidad
	< 50				Celdas rurales de muy baja densidad

Tabla 1. Clasificación de las celdas para el nivel 2 de clasificación del grado de urbanización. Fuente: European Union/FAO/UN-Habitat/OECD/The World Bank (2021), p. 51.

A partir de la clasificación de las celdas y agrupaciones de celdas, se establece la clasificación de las unidades territoriales (unidades administrativas o municipios). Para el caso de las ciudades, los criterios son los siguientes:

- Una ciudad es una o más unidades espaciales que tienen al menos un 50% de su población en un centro urbano.
- Las ciudades medias densas tienen un porcentaje mayor de su población en cluster urbanos densos que en cluster urbanos semidensos, así como un mayor porcentaje de su población en cluster urbanos densos más semidensos que en celdas suburbanas o periurbanas.
- Las ciudades medias semidensas tienen un mayor porcentaje de su población en cluster urbanos semidensos que en clúster urbanos densos, y tienen un mayor porcentaje de su población en cluster urbanos densos más semidensos que en celdas suburbanas o periurbanas.

- Las áreas suburbanas o periurbanas tienen un mayor porcentaje de su población en celdas suburbanas o periurbanas que en cluster urbanos densos más semidensos.

En el caso de las áreas rurales, se aplican los siguientes criterios:

- Los pueblos tienen el porcentaje más elevado de la población de sus celdas rurales viviendo en un cluster rural.
- Las áreas rurales dispersas tienen el mayor porcentaje de la población de sus celdas rurales viviendo en celdas rurales de baja densidad.
- Las áreas mayormente deshabitadas tienen el mayor porcentaje de la población de sus celdas rurales viviendo en celdas rurales de muy baja densidad.

Esta clasificación puede complementarse con la definición de áreas urbanas funcionales (FUAs o áreas metropolitanas), compuestas por una ciudad más las unidades espaciales menos densamente pobladas que la rodean que conforman un mercado de trabajo urbano, su área de *commuting*. El procedimiento es similar a lo descrito en páginas anteriores, y supone identificar la zona de commuting de una ciudad como aquella en donde al menos un 15% de sus residentes ocupados trabajan en la ciudad.

Aunque esta clasificación ampliada no tiene estatus legal, su uso resulta interesante puesto que permite matizar y adaptar las políticas a los distintos tipos de núcleos poblacionales.



1.3. DELIMITACIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES EN ESPAÑA

Dejando aparte los análisis y estudios académicos (Feria y Martínez, 2016), no existe en España una delimitación oficial de las ciudades o áreas metropolitanas del conjunto del territorio que adopte una perspectiva funcional.

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021) define las ciudades en su *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España* teniendo en cuenta la población en el núcleo principal, la dinámica demográfica, el porcentaje de población activa en el sector servicios, y el número de viviendas secundarias, así como información sobre usos del suelo y redes de transporte (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021). En el escalón superior de la jerarquía (Grandes Áreas Urbanas), 63 de las 83 ciudades mayores de 50.000 habitantes, tienen un carácter plurimunicipal, aunque no se especifica cual ha sido el criterio de agregación utilizado.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística publica anualmente “Indicadores Urbanos”, que es una selección y adaptación del contenido del proyecto Urban Audit, iniciado a finales de los años 1990, auspiciado por la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea (DG Regio) en colaboración con Eurostat y actualmente denominado “Data collection for sub-national statistics (mainly cities)”. EL INE publica un conjunto limitado de 39 indicadores que cubren distintos dominios, con información desde 2010 para las ciudades seleccionadas en el proyecto europeo, las conurbaciones o áreas donde el entorno urbano de la ciudad se expande más allá de sus límites administrativos (9 Greater Cities), las 70 zonas supramunicipales definidas por su influencia laboral (Áreas Urbanas Funcionales o FUA) y las zonas submunicipales (distritos) de las 17 ciudades mayores de 250.000 habitantes. Desde 2018 publica también información para todos los municipios españoles mayores de 20.000 habitantes. La metodología de delimitación es, por tanto, la descrita por la Unión Europea en su manual estadístico (European Union, 2017) y a la que hacíamos referencia en páginas anteriores.

Finalmente, hay que mencionar que algunas comunidades autónomas en sus documentos marco de ordenación del territorio han establecido para su ámbito territorial respectivo delimitaciones de áreas funcionales basadas en distintos criterios, principalmente movilidad residencia trabajo, áreas de influencia de los equipamientos, o zonas comerciales y de aprovisionamiento de servicios.

A título de ejemplo, podemos mencionar el Plan Territorial General de Catalunya, que estableció de forma pionera un análisis de los sistemas urbanos definidos por la movilidad laboral que permitió establecer unas áreas de cohesión del territorio sobre las que se fundamentan las estrategias de reequilibrio territorial. La propuesta distinguía dos grandes grupos de áreas: Por un lado, el área Metropolitana de Barcelona, y, por otro, las áreas de reequilibrio de Cataluña, con varios niveles definidos en base a umbrales demográficos del área funcional y potencial de articulación territorial: Nivel 1 formado por áreas con más de 100.000 habitantes, Nivel 2 formado por sistemas intermedios de entre 20.000 y 60.000 habitantes, Nivel 3 compuesto por pequeñas ciudades en torno a 10.000 habitantes con una polaridad débil pero con una notable capacidad de articulación en su ámbito territorial; y Nivel 4 con núcleos de unos 5.000 habitantes con una polaridad débil pero con relevancia territorial en zonas desfavorecidas o en zonas de montaña.

A diferencia de las áreas funcionales urbanas descritas en las páginas precedentes, la metodología de delimitación utilizaba el porcentaje del 15% en sentido biunívoco, uniendo tanto los municipios que tenían más del 15% de su población ocupada residente trabajando en otro municipio como aquellos que tenían un 15% de sus puestos de trabajo ocupados por residentes en otro municipio, metodología mucho más adecuada para recoger los complejos procesos de integración funcional actualmente activos en el territorio.

REFERENCIAS

- Casado-Díaz J. y Coombes M. (2011). The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and a research agenda, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 57, 7–32.
- Dijkstra, L. y Poelman, H. (2014): *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation*, Working Papers, Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP 01/2014, páginas 23.24.
- Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), 'The EU-OECD definition of a functional urban area', *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris
- European Union (2019): *Urban-rural Connectivity in Non-metropolitan Regions (URRUC)*. Final Report. 5/6/2019. ESPON 2020 Cooperation Programme.
- Eurostat (2017): *Methodological manual on city statistics*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4422005/7435521/Methodological-manual-on-city-statistics.pdf>
- European Union/FAO/UN-Habitat/OECD/The World Bank (2021): *Applying the Degree of Urbanisation. A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons*.
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4bc1c502-en.pdf?expires=1667065520&id=id&accname=guest&checksum=EA7338D108126609E84CFC1A84A8869F>
- Eurostat (2020): *European harmonised Labour Market Areas — methodology on functional geographies with potential*. European Union,
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/10992115/KS-TC-20-002-EN-N.pdf/5a6258be-6c53-64fa-971c-2b19908ab442?t=1591968072000>
- Feria, J.M. y Martínez, L. (2016). La definición del sistema metropolitano español. Permanencia y cambios entre 2001 y 2011, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 187, 9-24.
- Generalitat de Catalunya. Departament de Territori (1995): *Pla Territorial General de Catalunya*,
https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_nou/pla_territorial_general
- Instituto Nacional de Estadística: *Indicadores urbanos* [on line]
https://www.ine.es/ss/Satellite?param1=PYSDetalleGratis&c=INEPublicacion_C&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&cid=1259944561392&L=0
- Méndez, R. (2007): El territorio de las nuevas economías metropolitanas, *Eure*, (Vol. XXXIII, Nº 100), pp. 51-67.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000300004>

- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021): Áreas urbanas en España. 2021.
https://atlasau.mitma.es/documentos/Metodologia_delimitacion_AU_2021.pdf
- OCDE (2020) *Delineating Functional Areas in All Territories*. París: OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/publications/delineating-functional-areas-in-all-territories-07970966-en.htm>
- OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publishing, Paris.
- Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 2. 2008. UN Publication Sales No. E.07.XVII.8
- Rozenblat, C. (2020): "Extending the concept of city for delineating large urban regions (LUR) for the cities of the world", *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Data papers, document 954, mis en ligne le 29 septembre 2020, consulté le 28 octobre 2022. URL :
<http://journals.openedition.org/cybergeo/35411>;
DOI :
<https://doi.org/10.4000/cybergeo.35411>
- Salom Carrasco, J. y Casado Díaz, J.M. (2007). Movilidad cotidiana y mercados locales de trabajo en la Comunidad Valenciana, 1991-2001, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 44, 5-28.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2018, "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision", *Methodology*, Working Paper No.ESA/P/WP.252, New York: United Nations.
<https://population.un.org/wup/Publications/>

ANEXO

Definición de área urbana utilizada en el informe sobre la urbanización mundial de Naciones Unidas (United Nations, 2009). Fuente: Dijkstra and Hugo Poelman (2014), p. 23-24

PAÍS	FUENTES	DEFINICIÓN
Bélgica	Censo de 1981; Estimación para 1976; Estimaciones UN para 1961, 2000 y 2006.	Ciudades, aglomeraciones urbanas y municipios urbanos de acuerdo con la reclasificación administrativa de 1977 (las estimaciones UN 2000 and 2006 están basadas en municipios con 5000 habitantes o más).
Bulgaria	Censos de 1956, 1965, 1975, 1985, 1992 y 2001; Estimaciones para 1960, 1970, 1980 y 2003.	Ciudades, es decir, localidades legalmente establecidas como urbanas.
República Checa	Censos de 1950, 1961, 1970, 1980, 1991 y 2001.	Municipios con 2000 habitantes o más.
Dinamarca	Censos de 1950, 1955, 1960, 1965 y 1970; Estimaciones para 1990, 2000, 2001, 2003 y 2004; Registros de 1976, 1981 y 2006.	Localidades con 200 habitantes o más.
Alemania	Censos de 1950, 1961 y 1987; Estimaciones para 1970, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.	Comunas (kreisfreie Städte and Kreise) con densidad de población igual o mayor a 150 habitantes por km ² .
Estonia	Censos de 1959, 1970, 1979, 1989 y 2000; Estimaciones para 1994 y 2007.	Población de asentamientos designados oficialmente urbanos incluyendo ciudades, ciudades son estatus municipal, y ciudades medias (<i>towns</i>).
Irlanda	Censos de 1951, 1956, 1961, 1966, 1971, 1981, 1986, 1991, 1996, 2002 y 2006.	Personas viviendo en agrupaciones de población de 1500 o más habitantes (áreas urbanas agregadas, incluyendo suburbios).
Grecia	Censos de 1951, 1961, 1971, 1981, 1991 and 2001.	Municipios y comunas con el centro mayor de población con 10000 habitantes o más, más 18 aglomeraciones urbanas definidas como tales en el censo de 1991: Greater Athens (Athínai), Thessaloniki, Pátraí, Iraklion, Vólos, Chania, Irannina, Chalkída, Agrino, Kalamata, Katerini, Kerkyra, Salamina, Chios, Egio, Rethymno, Móúpolis y Spárti.
España	Censuses of 1950, 1960, 1970, 1981, 1991 and 2001.	Municipios con 10000 habitantes o más.
Francia	Censos de 1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 y 1999.	Comunas con 2000 habitantes o más viviendo en casas separadas por 200 metros como máximo; o comunas en la que la mayoría de la población es parte de una aglomeración multi-comunal definida de la forma anterior.
Martinica	Censos de 1954, 1961, 1982, 1999 y 2006; Estimación para 1967.	Para los censos de 1990 y 1999, la población total de la Comuna de Fort-de-France más las aglomeraciones de las otras comunas con 2000 habitantes o más.

Guadalupe	Estimaciones UN para 1954, 1961, 1967, 1974, 1982, 1990 y 1999.	Localidades con 2000 habitantes o más.
Italia	Censos de 1951, 1961, 1971, 1981, 1991 y 2001.	Seis distritos urbanos y los suburbios de Nicosia y Larnaka.
Letonia	Censos de 1959, 1970, 1979, 1989 y 2000; Estimaciones para 1981, 1986, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.	Ciudades y localidades de tipo urbano, oficialmente designadas como tales, normalmente de acuerdo con criterios basados en el número de habitantes y el predominio de trabajadores no agrícolas y sus familias.
Lituania	Censos de 1959, 1970, 1979, 1989 y 2001; Estimaciones para 1950, 2005 y 2007.	Ciudades y localidades de tipo urbano oficialmente designadas como tales de acuerdo con criterios basados en número de habitantes y predominio de trabajadores no agrícolas y sus familias.
Luxemburgo	Censos de 1961, 1971, 1981 y 1991; Estimaciones para 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2003.	Comunas con 2000 habitantes o más.
Hungría	Censos de 1960, 1970, 1980, 1990 y 2001; Estimación para 2005.	Budapest y todas las ciudades legalmente designadas como tales.
Malta	Censos de 1957, 1967, 1985, 1995 y 2005.	Sin definición oficial. En la publicación, localidades con 2500 habitantes o más.
Holanda	Estimaciones de las NU para 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000.	Debido a varios cambios históricos en la definición de las áreas urbanas en esta publicación se definen como municipios con 20000 habitantes o más.
Austria	Censos de 1951, 1961, 1971, 1981, 1991 y 2001; Estimaciones para 2005 y 2007.	Basado en el concepto de área urbana funcional y estructural (Stadtregion) formada por un área urbana central (Kernzone) y un área urbana circundante (Außenzone). Las áreas circundantes se definen como un área en la que al menos el 30% de los trabajadores adultos conmutan diariamente
Polonia	Censos de 1950, 1960, 1970, 1978, 1988 y 2002; Estimación para 2005.	Ciudades y asentamientos de naturaleza urbana (por ejemplo, asentamientos de trabajadores, asentamientos de pescadores, y balnearios).
Portugal	Censos de 1950, 1960, 1981, 1991 y 2001.	Aglomeraciones de 2000 habitantes o más.
Rumania	Censos de 1956, 1966, 1977 y 1992; Estimaciones para 2002 y 2003.	Municipios y ciudades con ciertas características socioeconómicas.
Eslovenia	Censos de 1953, 1961, 1971, 1981, 1991 y 2002; Estimación para 2006.	Asentamientos con más de 3000 habitantes; asentamientos entre 2000 y 3000 habitantes y excedente de puestos de trabajo, asentamientos que son sedes de municipio y tienen al menos 1400 habitantes y excedente de puestos de trabajo; asentamientos suburbanos que tienen menos habitantes pero que están integrados espacial y funcionalmente en la ciudad.
Eslovaquia	Censos de 1950, 1961, 1970, 1980, 1991 y 2001.	Ciudades con 5000 habitantes o más.
Finlandia	Censos de 1950, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 y 2000; Estimación para 2004.	Comunas urbanas.

Finlandia	Censos de 1950, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 y 2000; Estimación para 2004.	Comunas urbanas.
Suecia	Censos de 1950, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985 y 1990; Estimaciones para 1995 y 2000; Registro de 2005.	Áreas edificadas con al menos 200 habitantes y donde las casas están separadas como máximo 200 metros entre sí (de acuerdo con las divisiones administrativas de 2003).
Reino Unido	Censos de 1951, 1961 y 1971; Estimaciones para 1981, 1991 y 2001.	<p>Inglaterra y Gales: áreas urbanas formadas por suelo urbano edificado continuo, formando el área mayor aglomeraciones en donde se reconocen subdivisiones urbanas.</p> <p>Escocia: localidades urbanas, similares a las anteriores, excepto que las no se extienden más allá de los límites de los distritos gubernamentales locales.</p> <p>Irlanda del norte: área urbana formada por suelo urbano edificado, formando una aglomeración en la que se reconocen subdivisiones urbanas. Antes de 1974 (Inglaterra y Gales) y 1975 (Escocia) la definición de urbano y rural se basaba en límites administrativos. Los datos del censo se refieren a la población presente.</p> <p>En la publicación se asume que en 2001 para Inglaterra y Gales las áreas urbanas eran las de 1500 hab. o más, en Irlanda del Norte 1000 o más, y en Escocia todos los asentamientos y localidades se asumen como urbanos.</p>



DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PORTUGUESA CON LAS ÁREAS INTERMUNICIPALES

RAUL JORGE MARQUES³
CON LA COLABORACIÓN DE ÁLVARO JAIME CIDRAIS⁴



2

DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PORTUGUESA CON LAS ÁREAS INTERMUNICIPALES



2.1. EVOLUCIÓN DEL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL EN PORTUGAL

La cooperación municipal deberá tener como puntos fundamentales la eficiencia, la racionalización de recursos, la normalización de procedimientos, la creación de economías de escala y el intercambio de buenas prácticas, indispensables para una gestión concertada de los territorios involucrados, pero también para la mejora del gobierno local, con organización de servicios intermunicipalizados y beneficios en transparencia, posiblemente de participación, y, desde luego, de democracia, sobre todo si viene acompañada por instrumentos de descentralización de poderes que permitan compartir decisiones con el Estado Central, promoviendo una preocupación que existe en el desarrollo local y que llegó a los territorios por la *Iniciativa Comunitaria LEADER*: la necesidad de promover las intervenciones «*bottom-up*» en detrimento de las «*top-down*».

El asociacionismo intermunicipal en Portugal se remonta a 1913, cuando la Ley nº 88, artículo 94º, de 7 de agosto, permitió que los Ayuntamientos concluyesen “*acuerdos para la realización de mejoras y de servicios de utilidad común.*”⁵

El interés común intermunicipal estuvo igualmente presente en el Código Administrativo de 1940 (artículos 177º y siguientes) que permitía/exigía la constitución de federaciones de municipios, voluntarias y obligatorias.

³ Geógrafo. Posgrado en Gerontología Clínica y en Gerontología Social. Consultor de Desarrollo Local-Regional. rauljmarques@sapo.pt.

⁴ Geógrafo. Fundador de la A.CIDRAIS GPI, alvaro@acidrais.pt, <https://acidrais.pt/>

⁵ DGAL-Direção-Geral das Autarquias Locais (s.d.). *Estudo-Piloto Comunidades Intermunicipais (CIM)*, p.4.

También la Constitución de la República Portuguesa de 1976, aprobada después del 25 de abril de 1974 por el Decreto de 10 de abril de 1976, definía en el Artículo 253º (Asociación y federación) que *“los municipios pueden constituir asociaciones y federaciones para la administración de intereses comunes, a las cuales la Ley puede conferir atribuciones y competencias propias”*.

El Decreto-Ley n.º 266/81, de 15 de septiembre, fue el primer texto legal específico para asociaciones de municipios, que definió como *“una persona jurídica de derecho público, creada por acuerdo de dos o más municipios vecinos para la realización de intereses específicos comunes”* (Artículo 1º).

El Decreto-Ley n.º 99/84, de 29 de marzo, permite la constitución de asociaciones como personas jurídicas de derecho público o de derecho privado, y dispone en el Artículo 1º-2 que *“pueden ser constituidas por municipios que no sean geográficamente colindantes”*. En mayo de 1984 fue creada la Asociación Nacional de Municipios Portugueses (ANMP), una entidad de derecho privado, que tiene por objeto la representación y defensa de sus asociados; la realización de estudios y proyectos; la consultoría y asesoramiento técnico-jurídicos; a promoción de acciones de información, formación y perfeccionamiento local de los cargos electos locales y del personal de la administración local; el intercambio de experiencias e información de naturaleza técnico-administrativa entre miembros⁶.

La Ley n.º 45/2008, de 27 de agosto, establece el *Régimen Jurídico del Asociacionismo Municipal* y considera las *Comunidades Intermunicipales (CIM)* como *“asociaciones de municipios de fines múltiples”* (Artículo 2º - 2). En 2013 la Ley n.º 75/2013 aprueba el Estatuto de las Entidades Intermunicipales.



2.2. LAS COMUNIDADES INTERMUNICIPALES (CIM)

▶ 2.2.1. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

Las atribuciones de las CIM fueron definidas en el Artículo 5º -1 y 2 de la Ley n.º 45/2008 de 27 de agosto y confirmadas en la Ley n.º 75/2013, de 12 de septiembre, Artículo 81º - 1 y 2. En la tabla 1 se presentan los fines públicos que les están atribuidos y las áreas en las que deben garantizar la articulación entre los municipios y los servicios de la administración central.

⁶ <https://www.anmp.pt/anmport/apresentacao/quem-somos/>

Fines públicos Ley n.º 45/2008, Artículo 5º - 1 Ley n.º 75/2013, Artículo 81º-1	Áreas de articulación entre municipios y servicios de la administración central Ley n.º 45/2008, Artículo 5º - 2 Ley n.º 75/2013, Artículo 81º-2
<p>a) Promoción de la planificación y de la gestión de la estrategia de desarrollo económico, social y medioambiental de su territorio.</p> <p>b) Articulación de las inversiones municipales de interés intermunicipal.</p> <p>c) Participación en la gestión de programas de ayuda al desarrollo regional, en particular en el ámbito del QREN⁷.</p> <p>d) Planificación de las actuaciones de entidades públicas de carácter supramunicipal.</p>	<p>a) Redes de abastecimiento público, infraestructuras de saneamiento básico, tratamiento de aguas residuales y residuos urbanos.</p> <p>b) Red de equipamientos de salud.</p> <p>c) Red educativa y de formación profesional.</p> <p>d) Ordenamiento del territorio, conservación de la naturaleza y recursos naturales.</p> <p>e) Seguridad y protección civil.</p> <p>f) Movilidad y transportes.</p> <p>g) Redes de equipamientos públicos.</p> <p>h) Promoción del desarrollo económico, social y cultural.</p> <p>i) Red de equipamientos culturales, deportivos y de ocio.</p>

Tabla 1. Atribuciones de las CIM.

Fuente: Ley n.º 45/2008, Artículo 5º - 1 y 2, 2008-08-27. Ley n.º 75/2013, Artículo 81º-1 y 2, 2013-09-12.

Las *Comunidades Intermunicipales (CIM)* son organizaciones administrativas territoriales policéntricas y de cooperación territorial entre diferentes municipios que se asocian libremente y que delegan en esta entidad supramunicipal parte de las funciones o competencias que les son conferidas por la Ley, con el fin de prestar servicios a todos ellos para resolver problemas comunes.

La Ley n.º 50/2018, de 16 de agosto⁸, da continuidad a la descentralización al transferir varias competencias a las entidades locales y a las entidades intermunicipales, así como los recursos financieros para garantizarlo, a través del *Fondo de Financiación de la Descentralización* (Artículo 5º), con posibles mejoras de la eficacia y la eficiencia debido a la mayor proximidad a las poblaciones y a las necesidades concomitantes que incluye el desarrollo de los territorios.

Las «nuevas competencias de los órganos municipales» que constan en la Ley n.º 50/2018 implicarán una mayor apuesta por la construcción de territorios inteligentes y creativos, con el fin de maximizar el aprovechamiento del conjunto de campos que están ahora bajo su

⁷ El *Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)* [Marco de Referencia Estratégico Nacional] constituye el marco para la aplicación de la política comunitaria de cohesión económica y social en Portugal en el período 2007-2013. Se apoyaba en tres grandes Agendas Operativas Temáticas: Agenda Operativa para el Potencial Humano; Agenda Operativa para los Factores de Competitividad; Agenda Operativa para la Valorización del Territorio.

⁸ Ley-marco de transferencia de competencias a las entidades locales y a las entidades intermunicipales.

<https://data.dre.pt/eli/lei/50/2018/08/16/p/dre/pt/html>

responsabilidad: educación (Artículo 11º), acción social (Artículo 12º), salud (Artículo 13º), protección civil (Artículo 14º), cultura (Artículo 15º), patrimonio (Artículo 16º), habitación (Artículo 17º), áreas portuario-marítimas y áreas urbanas de desarrollo turístico y económico no afectas a la actividad portuaria (Artículo 18º), playas marítimas, fluviales y lacustres (Artículo 19º), información catastral, gestión forestal y áreas protegidas (Artículo 20º), transportes y vías de comunicación (Artículo 21º), estructura de atención al ciudadano (Artículo 22º), policía de proximidad (Artículo 23º), protección y salud animal (Artículo 24º), seguridad de los alimentos (Artículo 25º), seguridad contra incendios (Artículo 26º), estacionamiento público (Artículo 27º), modalidades afines de juegos de fortuna y azar (Artículo 28º).

Los «superpoderes» de las CIM fueron además ampliados con el Decreto-Ley nº 102/2018, de 29 de noviembre⁹, Artículo 2º - 1 y 2, que les confiere también competencias en el campo de los proyectos financiados por fondos europeos y de los programas de captación de inversión (Cf. Tabla 2).

<p>a) Elaborar, en combinación con las opciones de desarrollo a nivel regional, la estrategia global de las respectivas subregiones, incluyendo el diagnóstico e identificación de las necesidades y oportunidades de los territorios.</p> <p>b) Elaborar el programa de acción, incluyendo la planificación indicativa de las inversiones a realizar, para la prosecución de la estrategia referida en el párrafo anterior.</p> <p>c) Definir, implementar y monitorizar programas de captación de inversión productiva empresarial de dimensión subregional, combinados con la estrategia referida en el párrafo a), incluyendo la participación en los procesos de ayudas, en lo que se refiere a la vertiente subregional, en el análisis de candidaturas, en la aplicación de criterios de selección y en la elaboración de propuesta de selección de las candidaturas a financiar.</p>	<p>d) Dinamizar y promover, a nivel nacional e internacional, el potencial económico de las respectivas subregiones, en particular realizando y participando en eventos, y gestionando puestos y portales de información en este ámbito.</p> <p>e) Presentar candidaturas en el ámbito de programas de financiamiento europeo con el fin de implementar proyectos a nivel subregional, en particular de naturaleza económica, social y cultural.</p> <p>f) Gestionar e implementar proyectos financiados con fondos europeos.</p>
---	--

Tabla 2. Competencias de las CIM en materia de proyectos financiados por fondos europeos y programas de captación de inversión.

Fuente: Decreto-Ley nº 102/2018, de 29 de noviembre, Artículo 2º - 1-Transferencia de competencias.

⁹ Concreta el marco de transferencia de competencias a los órganos de las entidades intermunicipales en el ámbito de los proyectos financiados por fondos europeos y de los programas de captación de inversión.

<https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstad=3734>

Además de estas competencias, el nº 2 del mismo Artículo dispone también que las CIM pueden:

- “a) Gestionar, negociar y participar en el desarrollo de ayudas a la inversión subregional;*
- b) Gestionar y negociar programas de promoción de la imagen de la región en el extranjero;*
- c) Promover la capacitación, el espíritu empresarial, el desarrollo y competitividad empresarial y la dinamización de redes, en especial por la participación en iniciativas o redes europeas e internacionales de promoción de la innovación y de la cooperación empresarial.”*

Es fácil percibir la gran influencia que se pretende que estas macroestructuras territoriales tengan en diferentes ámbitos de la planificación subregional descentralizada. No obstante, una década no es tiempo suficiente para la legitimación y certificación histórica de las CIM, por lo que, a nuestro entender, estas entidades territoriales todavía tienen que justificar su existencia, mostrar su potencial de movilización, por ejemplo, en torno a marcas territoriales distintivas, contribuyendo a la adhesión simbólica e identitaria de los actores involucrados y también a la creación de una estrategia de comunicación y marketing que promueva todo su campo territorial.

Tal como sucedió con la Red Leader, dinamizada desde 2000 por MINHA TERRA - Federación Portuguesa de Asociaciones de Desarrollo Local¹⁰, también se considera necesaria la creación de una Red CIM que funcione como «plataforma colaborativa CIM» que dé identidad a los diferentes proyectos subregionales, lo que dependerá igualmente de su capacidad para generar proyectos importantes de desarrollo que la hagan visible para las poblaciones.

Tal vez las CIM puedan ganar con el modelo de enfoque territorial integrado, animación local y participación cívica desarrollado por los Grupos de Acción Local (GAL), que también son asociaciones de colaboradores públicos y privados, las asociaciones de promoción del desarrollo local más evaluadas, desde que fueron creados en 1991 por la antigua Iniciativa Comunitaria Leader (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural)¹¹, algunos ya con tres décadas de existencia, con una historia hecha y reconocida, teniendo en cuenta el mucho trabajo de animación local, las muchas asociaciones dinámicas, las muchas estrategias de promoción de identidad local, los muchos proyectos demostrativos y transferibles y una significativa importancia en la promoción del aprendizaje mutuo y en el crecimiento concertado de diferentes territorios, con dinámicas de cooperación interterritorial y transnacional.

¹⁰ <https://www.minhaterra.pt/>

¹¹ Iniciativa que ha tenido tres importantes momentos de intervención, respectivamente, Leader I (1991-1993), Leader II (1994--1999) y Leader+ (2000-2006), período en el que los Estados Miembros y las regiones dispusieron de programas Leader autónomos, con financiación separada establecida a nivel comunitario. A partir de 2007, el enfoque Leader fue integrado en la política de desarrollo rural global de la EU, habiendo perdido claramente mucha de su dinámica de animación local.

https://www.rederural.gov.pt/images/A_abordagem_LEADER.pdf

También con muchos procesos de evaluación del trabajo ejecutado que ha ido permitiendo a lo largo de los años detectar anomalías y establecer acciones correctivas. Efectivamente, hasta la fecha los GAL han sido claramente los grandes animadores de los territorios, de gran importancia para los de baja densidad, que tenían en el gobierno un interlocutor privilegiado. No obstante, la descentralización en curso determinó que la interlocución tenga lugar con las CIM y las CCDR (Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional). Se desconoce si en el futuro su continuidad se mantendrá o si las CIM acabarán por asumir las funciones de animación territorial de los GAL, o si los GAL pasarán a depender directamente de las CIM, convirtiéndose en su brazo de animación territorial, lo que justifica quizá que en el actual proceso de reconocimiento de los GAL se favorezca su fusión, aproximando así su territorio de intervención a los territorios de intervención de las CIM.

En la *Evaluación de la Preparación del Enfoque Territorial de Portugal 2020 en el Contexto de la Convergencia y Cohesión Territorial – Informe Final (22 noviembre 2019)*¹² se afirma que sin perjuicio de que los *Programas Operacionais Regionales (POR)* se constituyan como el primer nivel de territorialización del PT2020¹³, el *Enfoque Territorial Integrado* pretende preparar un conjunto de políticas a partir del territorio, ancladas en Estrategias Integradas de Desarrollo Territorial (EIDT) de ámbito subregional, dinamizadas por las Comunidades Intermunicipales (CIM) y por las Áreas Metropolitanas (AM)¹⁴.

El *Pacto para el desarrollo y Cohesión Territorial (PDCT)* es uno de los instrumentos de las Políticas Integradas de Base Territorial a escala subregional (administrativo), que tiene por promotores a las entidades municipales e intermunicipales y sus asociados locales y subregionales, entidades de la Administración Central y empresas, con los siguientes objetivos:

- Reorganización de la oferta de servicios en los campos de la inclusión, la educación o la formación.
- Modernización de la Administración Pública.
- Aumento del conocimiento, planificación y capacidad de respuesta en dimensiones críticas.
- Aumento de la empleabilidad y mejora de la formación y cualificación de los recursos (lucha contra el fracaso y abandono escolar).
- Diversificar y robustecer la base económica local.

¹² https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/relatorio_final_22nov2019.pdf

¹³ “ACUERDO DE ASOCIACIÓN adoptado entre Portugal y la Comisión, que reúne la actuación de los cinco Fondos Europeos Estructurales y de Inversión – Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo de Asuntos Marítimos y Pesca – en el cual se definen los principios de programación que consagran la política de desarrollo económico, social y territorial para promover, en Portugal, entre 2014 y 2020. Estos principios de programación están alineados con el Crecimiento Inteligente, Sostenible e Inclusivo, continuando la ESTRATEGIA EUROPA 2020”. <https://portugal2020.pt/portugal-2020/o-que-e-o-portugal-2020/>

¹⁴ En especial, *Pactos para el desarrollo y Cohesión Territorial (PDCT)*; *Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano (PEDU)*, *Planes de Acción de Regeneración Urbana (PARU)*, *Planes de Acción de Movilidad Urbana Sostenible (PAMUS)*, *Planes de Acción Integrada para las Comunidades Desfavorecidas (PAICD)*; *PARU, PAICD y MUS, en centros urbanos complementarios*; *Desarrollo Local de Base Comunitaria (rural, urbano y costero)*; *Programas de Valorización Económica de Recursos Endógenos (PROVERE/PADRE)*.

Las Comunidades Intermunicipales y las Áreas Metropolitanas elaboraron además *Estrategias Integradas de Desarrollo Territorial (EIDT)*, a la escala de las NUTS III, en combinación con otros actores relevantes para el desarrollo de los territorios, con el fin de garantizar “coherencia entre las escalas local/subregional y regional”, así como “coherencia y complementariedad entre los instrumentos de ámbito local/subregional” (PT2020: 18).

También según el PT2020 los “Municipios y las Comunidades Intermunicipales/Áreas Metropolitanas, especialmente las situadas predominantemente en territorios de baja densidad y en áreas con pérdida de población, deberán ser incentivadas para desarrollar procesos de programación intermunicipal de la provisión de servicios sociales de interés geral (educación, salud, empleo y servicios de apoyo social), en combinación con la planificación de los sistemas de movilidad subregional, garantizando la compatibilización entre el acceso a servicios de calidad y la obtención de un marco racional y eficiente de inversiones” (PT2020: 102).

Es evidente la presión que se ejerce sobre las CIM, ya sea al nivel de las competencias atribuidas ya de lo que se espera que sea su contribución a un desarrollo territorial armonioso, planteándose por ello varios desafíos, pero también grandes oportunidades de cambio.

► 2.2.2. MODELO DE GOBERNACIÓN Y DE GESTIÓN

La Ley nº 75/2013, que reglamenta el régimen jurídico de las entidades locales y aprueba el Estatuto de las Entidades Intermunicipales, define en el Artículo 80º-1 y 2 que la “constitución de las comunidades intermunicipales compete a los ayuntamientos ... [y que estas entidades son constituidas] ... por contrato, ... sendo otorgantes los presidentes de los órganos ejecutivos de los municipios implicados”, imponiendo que no pueden existir CIM de menos de cinco municipios o con una población total inferior a 85 000 habitantes (Artículo 80º-5).

Su Modelo de Gobernanación y de Gestión es definido en los Artículos 82º a 99º de la Ley nº 75/2013 y se apoya en cuatro órganos (Cf. Tabla 3).

ÓRGANOS	CONSTITUCIÓN	RESUMEN DE COMPETENCIAS
<p>Asamblea intermunicipal (Artículos 83°, 84°, 85°, 86°, 87°)</p>	<p>Constituida por miembros de cada asamblea municipal, elegidos de forma proporcional, teniendo en cuenta el número de electores, con un mínimo de 2 (municipios hasta 10000 electores) y un máximo de 8 (municipios de más de 100000 electores).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órgano deliberativo de la CIM. - Aprobar, a propuesta del consejo intermunicipal, las opciones del plan, el presupuesto y sus revisiones. - Elegir, a propuesta del consejo intermunicipal, el secretariado ejecutivo intermunicipal.
<p>Consejo intermunicipal (Artículos 88°, 89°, 90°, 91°, 92°)</p>	<p>Constituido por los alcaldes de los municipios que integran la comunidad intermunicipal. Tiene un presidente y dos vicepresidentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definir y aprobar las opciones políticas y estratégicas de la comunidad intermunicipal. - Aprobar planes, programas y proyectos de inversión y desarrollo de interés intermunicipal. - Proponer ao Gobierno planes, programas y proyectos de inversión y desarrollo de interés intermunicipal.
<p>Secretariado ejecutivo intermunicipal (Artículos 93°, 94°, 95°, 96°, 97°)</p>	<p>Constituido por un primer secretario y, mediante deliberación unánime del consejo intermunicipal, hasta dos secretarios intermunicipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la coordinación entre los municipios y los servicios de la administración central. - Colaborar con los servicios de la administración central con competencia en el ámbito de la protección civil y con los servicios municipales de protección civil. - Dirigir los servicios intermunicipales. - Ejecutar proyectos de apoyo a la gestión municipal. - Participar en la gestión de programas de desarrollo regional y presentar candidaturas a financiaciones a través de programas, proyectos y demás iniciativas.
<p>Consejo estratégico para el desarrollo intermunicipal (Artículos 98°, 99°)</p>	<p>Constituido por representantes de las instituciones, entidades y organizaciones con relevancia e intervención en el ámbito de los intereses intermunicipales, mediante deliberación del Consejo Intermunicipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órgano de naturaleza consultiva para asistir en el proceso de decisión de los restantes órganos de la comunidad intermunicipal.

Tabla 3. Órganos que aseguran el Modelo de Gobernanación y de Gestión de las CIM.
Fuente: Ley nº 75/2013, 2013-09-12.

► 2.2.3. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Por tener un ámbito geográfico transmunicipal, las CIM son estructuras que pueden generar combinaciones y crear economías de escala, permitiendo la disminución del coste unitario de un bien o servicio, en función del aumento del número de usuarios-pagadores, y podrán además asumir un papel de intermediación, aglomeración y catalización de los múltiples recursos y dinámicas territoriales, ayudando así, a abordar las enormes transformaciones sociales que ocurren por la vía de la digitalización (de todos los aspectos de la vida), de la automatización creciente de los procesos de producción (incluyendo los procesos de inteligencia artificial) y de las tendencias demográficas (envejecimiento) o de los desafíos climáticos.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que vivimos en una fase de transición sociotecnológica intensa, en un contexto de gran alteración de las conciencias, presionados por desafíos globales amenazadores y por innovaciones tecnológicas, en un mundo en vías de digitalización. La «Nueva Realidad» es dinámica, digitalizada, hiperactiva, hiperconectada, sistémica y multicompleja. En ella, la innovación es una constante.

Esta nueva sociedad ha cambiado y cambia, todos los días, la forma en la que nos relacionamos, aprendemos, trabajamos, cambiamos, como usamos (y osamos) nuestro tiempo de vida, como nos divertimos. Cambia la economía. Cambian los paisajes. Cambia la topofilia¹⁵, en gran parte por la búsqueda de nuevas soluciones de vida. Cambia casi todo. Esta «Nueva Realidad» no puede seguir siendo observada con las miradas antiguas.

¿Cómo gobernaremos, administraremos nuestros territorios en esta «Nueva Realidad», ya sea en el campo o en la ciudad, o en los espacios mixtos que los componen? ¿Qué nuevos papeles corresponderán a las estructuras de gestión territorial, desde los colectivos informales hasta las comisiones de vecinos, pasando por las entidades locales, las CIM y las CCDR y a los gobiernos nacionales e internacionales?

La realidad actual es compleja, multinivel, con muchos actores y muchas dimensiones que se entrecruzan entre sí, en el seno de varias dinámicas multiglobales. Por eso, se exigen nuevos enfoques y un alto nivel de innovación y adaptación territorial a los nuevos desafíos.

Conviene recordar que los territorios disponen de diversos medios, identidades (compuestas de memorias, historias y patrimonios), de puntos fuertes, infraestructuras, equipamientos y capacidades que permiten enfrentar estos desafíos de diferentes formas (territorializadas y específicas), alineando, vertical y horizontalmente, los actores territoriales, respetando sus recorridos históricos y sus múltiples diversidades.

¹⁵ "Topofilia es el vínculo afectivo entre la persona y el lugar o ambiente físico", un concepto trabajado en el libro "Topofilia", cuyo autor es el geógrafo chino-americano Yi-Fu Tuan, publicado originalmente en 1974 y traducido al portugués en 1980 por Livia de Oliveira y editado por Difel. Es un concepto que expresa la filiación del ser humano con el ambiente que lo rodea, de la asociación de la persona al lugar en que vive.

En este contexto, se buscan nuevas formas de liderazgo, nuevas estrategias de gobernanza, de diálogo y negociación y de desarrollo participado. Se diseñan nuevas visiones que, por ejemplo, se expresan en el Pacto Rural y en un Plan de Acción para el mundo rural, en construcción, así como en las innumerables vías que van emergiendo en el seno de las *Smart Cities*¹⁶ o *Smart Regions*¹⁷.

En los territorios, se expresan nuevos cruces de procesos, dinámicas y actores (locales, regionales, nacionales y globales) que necesitan enfoques más ágiles y compartidos de decisión y acción. Se hace más compleja y se densifica una red de interacciones que exige un trabajo de concertación de base territorial, con una escala equilibrada (intermedia e intermediaria) de la gestión de las intenciones, de los recursos, de los intereses y de los conflictos.

Las autoridades locales y centrales existentes, en muchas situaciones, no tienen la escala adecuada y la capacidad para responder a estos desafíos y a las necesidades de la población, por lo que se exige una intervención en una escala intermedia, en la cual las CIM parecen encajar.

Las CIM aparecen, en esta perspectiva, con un elevado potencial de combinación, diseño y preparación de estrategias correflejadas para hacer que los territorios sean más fuertes, más conectados, más resilientes y prósperos, en estos contextos y escenarios de cambios sistémicos.

No obstante, debemos tener en cuenta las desigualdades/asimetrías regionales y locales en materia de recursos, y en el acceso diferenciado que tenemos a ellos, desarrollando estrategias y políticas de cohesión socioterritorial a varios niveles. En este ejercicio, la movilización de las comunidades locales (y la valorización de sus memorias, identidades y patrimonios) se hace esencial, y puede ser un espacio muy interesante para la intervención de las CIM.

Las necesidades de inversión especializada y adecuada para las condiciones locales (cada territorio tendrá sus características, dinámicas y condiciones propias) pone a las CIM, en el marco legal referido anteriormente, en un papel de bisagra de relaciones y de elecciones de prioridades que difícilmente se pueden llevar a la práctica a la escala del municipio o de la región.

¹⁶ Ciudades Inteligentes, "un lugar donde redes y servicios tradicionales son más eficientes con el uso de soluciones digitales en beneficio de sus habitantes y de los negocios...va más allá del uso de tecnologías digitales para mejor uso de recursos y menos emisiones. Eso significa redes de transporte urbano más inteligentes, instalaciones de abastecimiento de agua y eliminación de residuos y formas más eficientes de iluminar y calentar edificios. También significa una administración municipal más interactiva y sensible, espacios públicos más seguros y que atiendan a las necesidades de una población envejecida".

https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en

¹⁷ Regiones Inteligentes son asociaciones regionales de diferentes autoridades locales que incluyen áreas digitalizadas de los municipios, de la economía (local) y de la sociedad civil. Son un ejemplo de cooperación intermunicipal que incluye a diversos actores de una región. Negocios (industrias culturales y creativas) y artesanía, logística, turismo y educación son actores fundamentales en una región inteligente.

Parece, en el fondo, que las CIM tienen el tamaño adecuado para promover inversiones integradas y más próximas a los ciudadanos, en el sentido de crear comunidades territoriales más resilientes, combinando los múltiples rurales y urbanos existentes en compuestos virtuosos donde todavía podemos preservar identidades de base regional con cierta relevancia y amplitud.

Las CIM podrán ser, también, el espacio de concertación y de dinamización de nuevos modos de relacionamiento entre los diversos rurales y urbanos, en un sistema cada vez más interdependiente, artificializado y digitalizado, en un recorrido de innovación con una mirada centrada en la regeneración integrada de ecosistemas humanos, para garantizar un bienestar a las poblaciones residentes.

Tenemos, así, un desafío estratégico ... y colectivo, a largo plazo, para más allá de 2050, en una perspectiva de regeneración de espacios y promoción de procesos sostenibles de construcción del bienestar, estructurándose este camino a partir de muchas corresponsabilidades en las que la Administración Pública (cada vez más digitalizada) tiene un papel esencial, de apoyo y organización, y las personas y demás organizaciones, un papel de dinamización.

En este contexto, las CIM emergen como un interlocutor más (potencialmente agregador) de recursos, voluntades, actores e intereses, como materializadoras de un nuevo orden/época de políticas, de «nuevas políticas» que deben aprovechar gran parte de las «viejas políticas» a través de recombinaciones imperfectas y efímeras.

Este es uno de los mayores desafíos para las CIM.

Deben considerar, de modo integrado y colaborativo/interdependiente, las voluntades, conocimiento y competencias de los múltiples actores de la sociedad (personas y organizaciones), proporcionándoles espacio para la participación efectiva, a su debido tiempo, en la evaluación de los procesos, de las dinámicas y de los resultados, en la definición de prioridades y de caminos, en la planificación de la acción, en su realización (siempre en un enfoque reflexivo, tendencialmente democrático o sociocrático, de colaboración y de mejora incremental) a través de políticas corresponsables (público-privadas) de desarrollo sostenible para el bienestar, con recurso a los más variados procesos y medios digitales.

A la luz y con el horizonte de una Visión a Largo Plazo (2040-2050) para el desarrollo (de los espacios rurales, urbanos y rurbanos), parece que necesitamos un nuevo modelo (interdependiente) de desarrollo y de liderazgo, un sistema de múltiples gobernanzas alineadas, como contrapunto a un modelo de gobernación sectorial, que entrega el poder formal en manos de administradores públicos, eliminando la responsabilidad de los ciudadanos.

Es decir, necesitamos un modelo orgánico y funcional que equipare poderes, valorizando las diferencias y las diversidades de miradas, en procesos organizados de diálogo, acción concreta y evaluación/aprendizaje. Un modelo que no devalúe ninguna de las partes de un sistema y que se base en negociación y alineamiento regular, generando corresponsabilidades.

Ante los desafíos, la abundancia (y escasez) de recursos que tenemos, en un contexto de transformaciones múltiples dinámicas y sucesivas, en este modelo, el papel de la administración pública, podrá ser el de liderar – en diferentes escalas: en la comunidad, en la parroquia, en el municipio, en el conjunto de municipios (CIM), en la región, en el país, en las regiones europeas, en la Unión Europea, en las redes de cooperación translocales, etc. – articular, alinear y facilitar las relaciones constructivas de desarrollo sostenible que tienen por objetivo el bienestar en un enfoque regenerativo e integrado, ecosistémico, de todos los actores.

En el fondo, funcionando en un sistema reticular (en red), sin un modelo mecánicamente normalizado y predeterminado, pero soportado por mecanismos dinámicos y transparentes de monitorización y corrección adaptada a los diversos contextos locales. En este campo, la digitalización y la inteligencia artificial pueden tener un inmenso poder de apoyo, si bien su utilización necesita de un debate ético y de una maduración formal, legislativa e instrumental, que no se consigue en media docena de años.

El papel de las otras instituciones, no públicas, con o sin ánimo de lucro, será el de constituirse en asociados activos, colaborantes (con poder de decisión, acción y control) del sistema.

Salvaguardando y trasponiendo a la práctica nacional (en diferentes niveles) los principios constitucionales de la Unión Europea: Integración; Solidaridad, Subsidiariedad, Identidad Nacional de los Estados Miembros, Equilibrio Institucional y de Proporcionalidad, así como las diversas cartas que enmarcan el funcionamiento y los mecanismos de poder en el espacio europeo, consideramos que las políticas de desarrollo territorial (y sus instrumentos financieros, legales, institucionales y operativos como las CIM) deberán tender a integrar y valorizar los siguientes principios:

- **Coherencia y Previsibilidad** – una vez que todos los actores/agentes de desarrollo local, en particular los emprendedores, necesitan reducir los riesgos e incertidumbres para realizar previsiones a largo plazo de la realización de sus iniciativas, en un horizonte temporal consistente y confiable.
- **Transparencia** – dado que los sistemas más transparentes aumentan la confianza y las condiciones de colaboración y ayuda mutua.
- **Participación y Corresponsabilidad** – puesto que todos aquellos que participan efectivamente en los procesos de toma de decisión están más comprometidos y corresponsables con los procesos de realización.

- **Colaboración alineada** – toda vez que, en este sistema complejo, el trabajo conjunto y el intercambio de recursos permite un claro aumento del poder de realización y efectividad.
- **Paridad de oportunidades de aprendizaje y desarrollo** – puesto que en sistema dinámico en fuerte transformación, uno de los principales desafíos es el del conocimiento a su debido tiempo de nuevos enfoques, tecnologías y actores y, al mismo tiempo, la igualdad de oportunidades, que cuando es conjugada con la diversidad de puntos de vista permite «descubrir» nuevas soluciones de negocio y de desarrollo.
- **Innovación sostenible** – ya que, en este contexto de fuerte cambio y de innovación, en un sistema de recursos finitos y de amenazas globales relevantes, no será conveniente generar soluciones que por diversos motivos crean insostenibilidades de varios niveles.
- **Bienestar integral** – por cuanto toda acción humana, cuando está guiada por este enfoque, tiende a encontrar soluciones de ganancias múltiples y mútuas que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos y de los demás seres vivos.

En este marco de principios deberán desarrollarse (en un proceso dinámico y continuo, de experimentación, error/corrección, aprendizaje y comunicación) los diversos instrumentos financieros, legislativos, institucionales, operativos/orgánicos y de combinaciones/alineamiento (horizontal, transversal y vertical) en el seno de enfoques y sistemas reticulares interdependientes.

En este contexto, la escala local/regional de las CIM se constituye en un elemento clave del éxito, puesto que será en ella donde se darán las condiciones de bienestar/malestar de los ciudadanos y los contextos favorables o desfavorables al desarrollo de los diversos tipos de emprendimiento y revitalización/regeneración.

En todo este nuevo sistema de regeneración hay una dimensión que adquiere importancia: el aprendizaje colectiva. Hay todo un mundo por descubrir y un nuevo papel para los sistemas integrados de aprendizaje (de los enlaces entre universidades, empresas, entidades locales y comunidades) con múltiples cruces entre artes, ciencia y tecnologías, con la necesidad de afinar y decodificar lenguajes (y comprensiones) muy distintos.

En este proceso emerge una vez más la relevancia de los interlocutores/intermediarios, de los colectivos informales y de las comunidades de aprendizaje de base local como filtros y soportes de desarrollo, con condiciones de constituirse en adaptadores locales de los procesos de innovación globales, pudiendo las CIM ser un agregador con una escala adecuada para la preservación de las memorias, historias y patrimonios que constituyen las identidades de los territorios.

De esta forma, podremos aprovechar y dinamizar el cruce de múltiples puntos de vista, de miradas y sentires diferentes, respetando también los diferentes ritmos, los tiempos y las dinámicas de evolución de cada individuo y de cada colectivo u organización o de las comunidades territoriales.

Así pues, en esta fase de transición, es importante dar pequeños pasos de combinación entre los instrumentos existentes, sin dejar de considerar su valor. Ir transformando, en un proceso gradual y previsible, las «viejas políticas» (las presentes), sin permitir que pierdan la capacidad de gestionar las realidades e inducir el cambio (aunque su impacto sea residual). Persistirán grandes desafíos de desarrollo y afirmación territorial que persisten sin que se encuentre una escala adecuada para su gestión, tales como:

- La Comunicación Territorial de proyectos e innovaciones de éxito.
- La necesidad de acelerar la divulgación de los ejemplos que dignifican los territorios, contribuyendo a la demostrabilidad y transferibilidad de las mejores prácticas.
- La atracción de nuevos actores y la creación de otras miradas sobre territorios.
- La consulta directa de las necesidades y deseos de los residentes, creando un ambiente de participación y de interlocución efectiva.
- La información clara y accesible – con la debida desburocratización de procesos.
- La simplificación e integración legislativa.
- La creación de ecosistemas (redes) de apoyo directo a los procesos de innovación local.



2.3. LAS COMUNIDADES INTERMUNICIPALES (CIM) DEL NORTE DE PORTUGAL Y LAS CIUDADES/ MUNICIPIOS QUE INTEGRAN EL EJE ATLANTICO

Con cerca de 3,6 millones de habitantes, la Región Norte de Portugal concentra casi el 35% de la población residente del país, siendo la que tiene más población, una densidad de población de 168,6 hab/km² (la tercera región más densa) y una superficie total de 21.284 km² (la tercera región más extensa). En términos económicos asegura el 36,7% (2021) de las exportaciones locales y representa cerca del 30,2% (2021) del PIB nacional, siendo responsable por el 24,1% (2021) de las importaciones¹⁸.

¹⁸ <https://www.pordata.pt/municipios/valor+dos+bens+importados+e+exportados+pelas+empresas-393>;
[https://www.pordata.pt/municipios/pib+\(base+2016\)-894](https://www.pordata.pt/municipios/pib+(base+2016)-894)

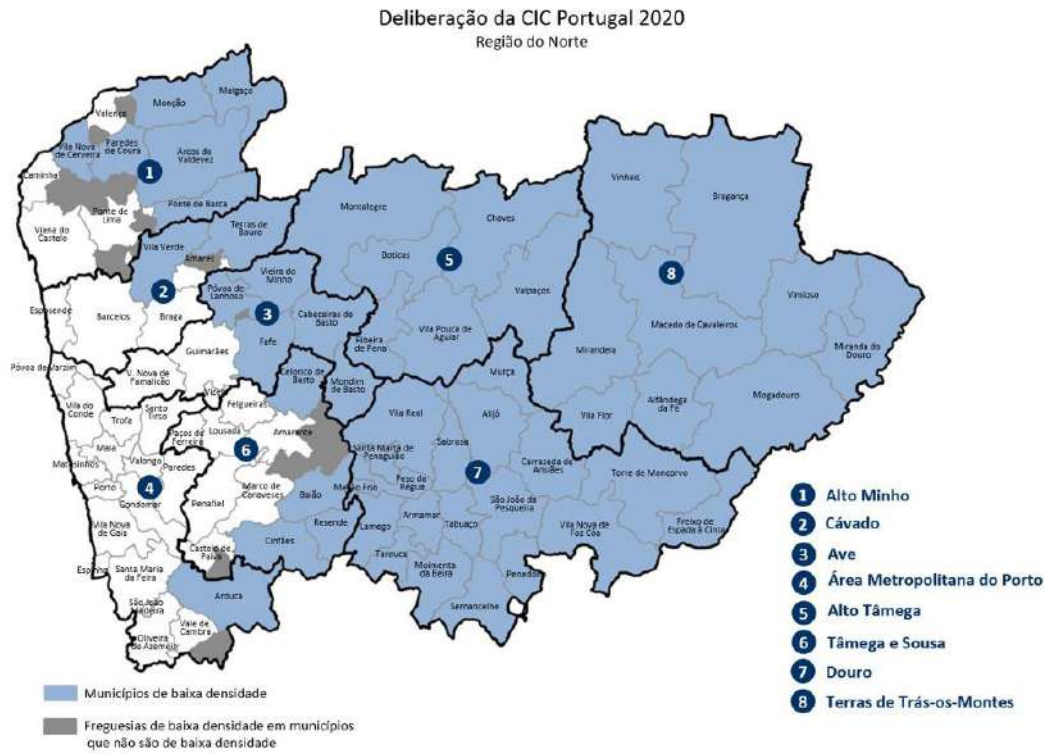


Figura 2.
Fuente: <https://norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/noticias/mapabaixadensidade.png>

En el Anexo I se presentan los 86 municipios de la Región Norte de Portugal distribuidos entre las 8 Entidades Intermunicipales y se identifican los 19 municipios cuyas ciudades integran el Eje Atlántico (22,1%), respectivamente, Viana do Castelo (CIM Alto Minho), Braga y Barcelos (CIM Cávado), Guimarães y Vila Nova de Famalicão (CIM AVE), Gondomar, Maia, Matosinhos, Oporto, Póvoa do Varzim, Santa Maria da Feira (Área Metropolitana de Oporto), Amarante (CIM Tâmega e Sousa), Peso da Régua y Vila Real (CIM Douro), Bragança, Macedo de Cavaleiros y Mirandela (CIM Terras de Trás-os-Montes). Solamente la CIM de Alto Tâmega e Barroso no tiene ninguna ciudad en el Eje Atlántico del Noroeste Peninsular.

En la Tabla 4 se puede ver que a demografía es uno de los grandes desafíos de la Región Norte y de las CIM que, junto con los municipios asociados, deben ver el actual proceso de envejecimiento de la población no como un problema en el que lo más importante es garantizar o cuidado al final de la vida, ya sea en la propia vivienda (envejecer en casa/ "ageing in place") ya ERPI (*Estructuras Residenciales para Personas Mayores*), sino como una realidad, producto de la evolución de la ciencia, que puede y debe ser aprovechada a favor del desarrollo de la región, dando valor a las personas de más edad como activos que pueden proporcionar diferentes apoyos, ya sea en términos de ayuda al voluntariado, ya integrando bolsas de consultores senior especializados o dedicándose a nuevos trabajos que les guste hacer, independientemente de que estén o no jubiladas. «Aparcar» a las personas de más edad es el mayor error de planificación que se está cometiendo.

Efectivamente, se considera que es necesario eliminar la idea preconcebida edadista de las personas de más edad inactivas, que las aparta del mercado de trabajo, en algunos casos forzosamente inactivas, porque efectivamente no hay límite en Portugal de edad para trabajar, incluso después de la jubilación, siempre que la persona lo busque y haya contratación disponible¹⁹, excepto para quien haya desempeñado funciones públicas y que queda al amparo del Estatuto de la Jubilación²⁰. Es necesario considerar que la demografía local y el desperdicio laboral de las dos últimas décadas, que aparta muy pronto a las personas del trabajo, determinan que haya en los territorios cada vez más personas disponibles, cualificadas y potencialmente contratables y que no pueden, ni deben, ser ignoradas²¹.

En las 8 entidades intermunicipales destaca el alto índice de envejecimiento (personas de edad por 100 jóvenes) de las Tierras de Trás-os-Montes (359,1), del Alto Tâmega e Barroso (383,9) y del Douro (274,4). En términos de municipios destacan: Vinhais (692,8), Vimioso (614,5) y Mogadouro (471,1) en la CIM Terras de Trás-os-Montes; Montalegre (535,9), Valpaços (495,8) y Boticas (435,4) en la CIM Alto Tâmega e Barroso; Torre de Moncorvo (513,3), Murça (418,8) y Carrazeda de Ansiães (417,8) en la CIM Douro.

CIM	Nº municipios asociados	Superficie (km²)	Población Residente	Densidad de población (hab/ km²)	% Jóvenes (< 15 años)	% Personas mayores (≥ 65 años)	Personas mayores por 100 jóvenes	Activos por persona mayor
Alto Minho	10	2.218	231.293	104,3	11,2	28,1	252,0	2,2
Cávado	6	1.245	416.652	334,7	13,3	19,5	146,5	3,4
Ave	8	1.452	418.531	288,2	12,4	20,7	167,3	3,2
AM Porto	17	2.040	1.736.491	851,2	12,6	21,9	174,7	3,0
Alto Tâmega e Barroso	6	2.921	84.253	28,8	9,1	35,0	383,9	1,6
Tâmega e Sousa	11	1.831	408.675	223,2	12,8	19,1	149,5	3,6
Douro	19	4.032	183.886	45,6	10,5	28,7	274,4	2,1
Terras de Trás-os-Montes	9	5.545	107.293	19,3	9,4	33,8	359,1	1,7
Región Norte	86	21.284	3.587.074	168,5	12,3	22,6	184,1	2,9

Tabla 4. CIM de la Región Norte de Portugal, 2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de PORDATA – Estadísticas sobre Portugal y Europa.

Fundación Francisco Manuel dos Santos.

<https://www.pordata.pt/municipios/superficie-57>

<https://www.pordata.pt/municipios/quadro+resumo/vila+nova+de+cerveira-255660>

¹⁹ La ACT – Autoridad para las Condiciones de Trabajo ya aclaró que el “trabajador jubilado por vejez puede seguir trabajando” y después de los 70 años, la única alteración es que el “contrato de trabajo se convierte automáticamente en contrato de trabajo de duración determinada de seis meses, renovándose por períodos iguales y sucesivos, sin sujeción a límites máximos”, <https://www.act.gov.pt/%28pt-PT%29/ltens/Faqs/Documents/FAQs%20Reforma%201.pdf>

²⁰ El Estatuto de la Jubilación fue aprobado por el Decreto-Ley nº 498/72, de 9 de diciembre, modificado por el Decreto-Ley nº 179/2005, de 2 de noviembre, y por el Decreto-Ley nº 137/2010, de 28 de diciembre. Por desgracia, es el Estado el que impone una legislación edadista.

²¹ Están por hacer estudios sobre la disponibilidad de continuar trabajando después de la jubilación de un ciclo de vida laboral, admitiéndose, siempre, que existen varias motivaciones para que nos mantengamos activos, y el trabajo es una de ellas.

El enfoque demográfico no es desdeñable cuando se piensa en los territorios y en su organización y no puede ser marginal en la intervención de las CIM. De acuerdo con las últimas *Proyecciones de Población Residente 2018-2080* del Instituto Nacional de Estadística (INE), publicadas cada tres años y basadas en cuatro escenarios (escenario bajo; escenario central; escenario alto; escenario sin migraciones)²² y utilizando como referencia el escenario central, es visible un envejecimiento demográfico en todas las regiones de Portugal (Cf. Tabla 5), **que podrá ser más acentuado en la Región Norte** (IE pasa de 162,7 en 2019 a 424,0 en 2080 – en 2021 ya es de 184,1) y en las Regiones Autónomas de Madeira (IE pasa de 126,5 en 2019 a 429,3 en 2080) y de las Azores (IE pasa de 95,1 en 2019 a 390,4 en 2080).

Las regiones portuguesas menos envejecidas en 2080 serán el Algarve (IE de 204,4) y el Área Metropolitana de Lisboa (IE de 213,9). El Alentejo se encuentra muy próximo a un valor central, con un IE de 329,0. Presenta uno de los ritmos de crecimiento del índice de envejecimiento menos elevado entre 2001 y 2019, a pesar de tener en 2019 uno de los mayores valores (IE de 204,6).

Territorios	Índice de Envejecimiento (Nº)						
	2001	2019	Variación	Escenario (Proyecciones 2018-2080)			
				Bajo	Central	Alto	Sin migraciones
Portugal	101,6	161,3	58,8	370,5	300,3	242,6	334,0
Norte	79,4	162,7	104,9	605,4	424,0	311,2	433,7
Centro	129,2	201,4	55,9	519,8	380,7	291,9	431,4
Área Metropolitana de Lisboa	102,2	138,2	35,2	240,4	213,9	183,6	236,6
Alentejo	161,9	204,6	26,4	407,5	329,0	265,1	345,5
Algarve	126,3	145,4	15,1	241,5	204,4	179,2	230,7
Región Autónoma de las Azores	60,1	95,1	58,2	489,1	390,4	327,5	381,5
Región Autónoma de Madeira	71,4	126,5	77,2	719,3	429,3	316,6	468,8

Tabla 5. Índice de Envejecimiento por Territorio (2001-2019/ 2018-2080).

Fuente: Elaboración propia a partir de

<http://www.ine.pt> ;

<http://www.pordata.pt>

²² «Escenario Bajo - consideradas la hipótesis pesimista para la fecundidad, pesimista para mortalidad y pesimista para las migraciones; Escenario Central - consideradas las hipótesis de evolución central de la fecundidad, central de la mortalidad y central de las migraciones; Escenario Alto - combinación de las hipótesis de evolución optimista de la fecundidad, optimista de la mortalidad y optimista de las migraciones; Escenario Sin Migraciones - escenario idéntico al escenario central, pero sin migraciones», INE (2020). «Proyecciones de Población Residente 2018-2080». Destaque, 31 de marzo de 2020.



2.4. PROYECTOS EN CURSO Y DESAFÍOS REGIONALES

Una consulta a los sitios web de las Comunidades Intermunicipales de la Región Norte de Portugal permite entender que los proyectos en curso pretenden responder a la descentralización de competencias y siguen de cerca las cuestiones más clásicas relativas a la organización del territorio, incorporando algunas cuestiones más modernas que hoy son de extrema importancia.

En el campo de las cuestiones más clásicas surgen los proyectos de desarrollo y cohesión territorial, normalmente asociados a estrategias de desarrollo, así como proyectos relacionados con la acción social y la inclusión, con el medio ambiente y el patrimonio natural, con la cooperación transfronteriza y europea, con la cultura y el patrimonio, con la educación y formación, con el emprendimiento y la internacionalización, con la movilidad y los transportes, con el turismo y los recursos endógenos.

En el campo de las cuestiones más modernas destacan proyectos de modernización y cualificación administrativa, de gestión racional de los bosques, de protección civil y control de los cambios climáticos, de utilización de energías sostenibles, de medidas de eficiencia energética en el campo del gas y de la electricidad, de utilización racional del agua.

No siempre es evidente que se preste atención a la comunicación territorial y al marketing territorial, indispensables para la afirmación de los territorios y para la promoción de las marcas de territorialidad existentes y que proporcionan identidad regional, que son de gran interés para el turismo y para la afirmación internacional de la región, como por ejemplo las piedras, de la memoria del pasado, un patrimonio cultural inestimable, las aguas, una fuente de sostenibilidad (ríos Ave, Caima, Cávado, Douro, Lima, Mau, Minho, Paiva, Rabaçal, Tâmega) y de ocio en las innumerables playas fluviales existentes²³, la gastronomía de gran importancia subregional (la región del Minho fue elegida Capital Europea de la Gastronomía en 2016) o el «espíritu industrial» que justifica que en la CIM Ave se invierta en la creación de una Ruta de Turismo Industrial para comprender los procesos de fabricación.

Tampoco se considera evidente que surjan procesos de movilización para la participación de las poblaciones, ni procesos de modernización administrativa que estén acomodando una preocupación cada vez más presente y necesaria, la formación en liderazgo, claramente indispensable para una administración territorial de calidad y que respete a quien en ella trabaja y a quien la utiliza.

²³ Playa Fluvial de Adaúfe (Braga), Playa Fluvial de Estorãos (Ponte de Lima), Playa Fluvial de Azibo (Macedo de Cavaleiros), Playa Fluvial de Valeta (Arcos de Valdevez), Playa Fluvial de Ponte Soeira (Vinhais), Playa Fluvial de Congida (Freixo de Espada à Cinta), Playa Fluvial de Cascata da Cabreia (Sever do Vouga), Playa Fluvial de Ermal (Vieira do Minho), Playa Fluvial de Verim (Póvoa de Lanhoso), Playa Fluvial de Rabaçal (Valpaços), Playa Fluvial de Burgães (Vale de Cambra), Playa Fluvial de Espiunca (Arouca).

Lamentablemente, la cuestión demográfica es ignorada en términos intermunicipales, lo que revela un profundo desconocimiento gerontológico, y no existe una estrategia intermunicipal común, que ganaría mucho con un *Plan Gerontológico Intermunicipal*, a semejanza del que ya ha sido elaborado en algunos municipios de Portugal que promovieron *Planes Gerontológicos Municipales*²⁴, contruidos con la participación de las personas de más edad, a quienes se destinan las estrategias, y con la de las entidades que se dedican localmente al envejecimiento.

Un *Plan Gerontológico Intermunicipal*, tal como un *Plan Gerontológico Municipal*, sería un instrumento fundamental para²⁵:

- Apoyar la prestación de cuidados y servicios de calidad.
- Desarrollar políticas territoriales de envejecimiento.
- Elaborar acciones articuladas destinadas a las personas de más edad
- Encuadrar las estrategias y los proyectos de acción dirigidos al desarrollo de prácticas innovadoras y de investigación en el área del envejecimiento, promovidos por diferentes agentes sociales y económicos representados en las Comunidades Intermunicipales.
- Orientar la actuación intermunicipal en el sentido de insertar a las personas mayores y de promocionar su salud y bienestar.
- Promover la colaboración interinstitucional.
- Promover nuevos enfoques/miradas al proceso de envejecimiento y para la necesaria valorización de las personas mayores.
- Proponer proyectos que integren el envejecimiento activo de las poblaciones.

Del mismo modo, también se considera que podría ser útil para la promoción de un *Plan Gerontológico Transfronterizo en la Euroregión Eje Atlántico del Noroeste Peninsular*. La cooperación transfronteriza en el campo del envejecimiento existe, por ejemplo, con el *Proyecto EuroAGE - "Iniciativas innovadoras para la promoción del envejecimiento activo en la Región EUROACE"* que comenzó en 2017 en la Euroregión EUROACE (agrupamiento integrado por las regiones del Alentejo y Centro de Portugal y la Comunidad Autónoma de Extremadura) y que es cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en un 75% a través del Programa INTERREG V-A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020.

²⁴ Plan Gerontológico de Santa Maria de la Feira (2008-2011); Plano Gerontológico de Lisboa (2008-2013); Plano Gerontológico de Matosinhos (2009-2013); Plano Gerontológico Peniche (2013-2017); Plano Gerontológico de la Lourinhã (2016-2020); Programa Gerontológico de Idanha-a-Nova (2019).

²⁵ Adaptado de Moreira, Maria João Guardado; Pinheira, Vítor (2022). «Os planos gerontológicos como instrumentos de apoio a políticas de envelhecimento territorializadas: O caso de Idanha-a-Nova», pág. 37.

Además del desafío que parece ser dar importancia a la demografía, con nuevas miradas que encaren el envejecimiento en una perspectiva de valorización y no de acomodación, con planes y proyectos dedicados, existe igualmente el gran desafío de saber ajustar los procesos a las necesidades de los territorios, una contribución facilitada por la mayor proximidad a las realidades locales y que por cierto será muy importante para invertir en nuevos proyectos que promuevan una territorialidad más robusta: i) transformación digital transversal, que implique a las empresas y laboratorios de innovación existentes; ii) transición energética y climática, en la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, contribuyendo a la sostenibilidad regional; iii) mejora de la territorialización de las políticas públicas; iv) estimulación de la cooperación y colaboración; v) “Oír a los territorios”, promoviendo la participación local en el apoyo a la toma de decisiones; vi) promover la movilidad sostenible; vii) promover la transformación de los sistemas de innovación existentes en palancas de exportación de conocimiento y tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Diogo Rafael S (2017). *A Capacidade Institucional das Entidades Intermunicipais em Portugal: Um Caso Comparativo na Zona Centro* [La capacidad institucional de las entidades intermunicipales en Portugal: un caso comparativo en la zona Centro]. Tesis presentada a la Universidade de Aveiro en cumplimiento de los requisitos necesarios para la obtención del grado de Master en Administración y Gestión Pública, realizada bajo la orientación científica del Doctor Luís Filipe de Oliveira Mota, Profesor Auxiliar Invitado del Departamento de Ciências Sociais, Políticas y del Território de la Universidad de Aveiro. Acceso en: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/23179/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- Comunidades Europeas (2006). *A Abordagem Leader. Un guia básico* [El enfoque Leader: guía básica] Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Acceso en: https://www.rederural.gov.pt/images/A_abordagem_LEADER.pdf
- Constitución de la República Portuguesa de 1976, Decreto de 10 de abril de 1976. Acceso en: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_busca_assunto_diploma.php?buscajur=munic%EDpio s&articulo_id=&pagina=1&ficha=1&nid=4&tabela=leis
- Cooperación Territorial Europea: Dinámicas globales de los programas en la Región del Norte. NORTE UE - Dinámicas de los fondos europeos en la Región del Norte, n.º 4, febrero de 2020. Acceso en: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/ficheiros_RegNorte/norte_ue_cooperacaoterritorial_dinamicasglobais_nr4_fev2020.pdf
- Decreto-Lei n.º 266/81. «Aprova o regime jurídico da associação de municípios». Diário da República n.º 212/1981, Série I, 1981-09-15. Acceso en: <https://dre.tretas.org/dre/6487/Decreto-Ley-266-81-de-15-de-setembro>
- Decreto-Lei n.º 99/84. Permite aos municípios constituírem en associações enquanto pessoa coletiva de direito público ou de direito privado. Acceso en: <https://dre.tretas.org/dre/460/Decreto-Ley-99-84-de-29-de-marco>
- Decreto-Ley n.º 102/2018. Concreta el marco de transferencia de competencias a los órganos de las entidades intermunicipales en el ámbito de los proyectos financiados por fondos europeos y de los programas de captación de inversiones. *Diário da República* n.º 230, Série I, 29-11-2018. Acceso en: <https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=3734>
- DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais (s.d.). *Estudo-Piloto Comunidades Intermunicipais (CIM). Relatório Final*. Acceso en: <https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=9510>
- Documento Verde de la Reforma de la Administración Local, *Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política* [Una reforma de gestión, una reforma de territorio y una reforma política] Versión 2.40, Gabinete del Ministro Adjunto y de Asuntos Parlamentarios, septiembre de 2011. Acceso en: http://www.apgeo.pt/files/docs/Newsletter/doc_verde_ref_adm_local.pdf

- Fernandes, Filipe S. (2021). «Presidente da CIM do Cávado: “É preciso ajustar os procesos às necessidades dos territórios”» [Presidente de la CIM de Cávado: “Es necesario adaptar los procesos a las necesidades de los territorios], *Jornal de Negócios*, 08 de junio de 2021,
<https://www.jornaldenegocios.pt/negocios-iniciativas/detalhe/presidente-da-cim-do-cavado-e-preciso-ajustar-os-processos-as-necessidades-dos-territorios>
- Figueiras, Cláudia Sofia M. (s.d.). As Entidades Intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico [Las entidades intermunicipales: breve referencia a su régimen jurídico]. Acceso en:
<http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/2196/1/Artículo%20CI%C3%A1udia%20Figueiras.pdf>
- INE (2020). «Projeções de População Residente 2018-2080». Destaque, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 31 de marzo de 2020. Acceso en:
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=406534255&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt
- Lei n.º 45/2008. Establece el Régimen Jurídico del Asociacionismo Municipal, derogando las Leyes n.ºs 10/2003 y 11/2003, de 13 de mayo. *Diário da República* n.º 165/2008, Série I de 2008-08-27. Acceso en:
https://terrasportuguesas.parlamento.pt/Legislacao/Lei45_2008.pdf
- Lei n.º 75/2013. «Regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais – Capítulo III». *Diário da República* n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12. Acceso en:
<https://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/p/cons/20201104/pt/html>
- Lei n.º 50/2018. Ley-marco de la transferencia de competencias a los entes locales y a las entidades intermunicipales. *Diário da República* n.º 157, 1ª série, 16 de agosto de 2018. Acceso en:
<https://data.dre.pt/eli/lei/50/2018/08/16/p/dre/pt/html>
- Moreira, Maria João Guardado; Pinheira, Vítor (2022). «Os planos gerontológicos como instrumentos de apoio a políticas de envelhecimento territorializadas: O caso de Idanha-a-Nova» [Los planes gerontológicos como instrumentos de apoyo a políticas de envejecimiento territorializadas. El caso de Idanha-a-Nova], *Fórum Sociológico* [Online], 40, publicado online el día 30 de junio de 2022, consultado el 03 agosto 2022. URL:
<http://journals.openedition.org/sociologico/10460> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/sociologico.10460>
- Neves, Ana (2012). A Reorganização da Administração Local Autárquica [La reorganización de la administración local municipal]. Instituto de Ciencias Jurídico-Políticas. Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa. Acceso en:
<https://www.icjp.pt/content/reorganizacao-de-la-administracao-local-autarquica>
- Tuan, Yi-fu (1980). *Topofilia. Um Estudo da Perceção, Atitudes e Valores do Meio Ambiente*. [Topofilia. Un estudio de la percepción, actitudes y valores del medio ambiente] Difel/ Difusão Editorial S.A., São Paulo.

CIM Norte de Portugal

- CIM Alto Minho, <http://www.cim-altominho.pt/>
- CIM Cávado, <https://www.cimcavado.pt/>
- CIM Ave, <https://cim-ave.pt/>
- Área Metropolitana do Porto, <http://portal.amp.pt/pt/>
- CIM Alto Tâmega e Barroso, <https://cimat.pt/>
- CIM Tâmega e Sousa, <http://www.cimtamegaesousa.pt/#/>
- CIM Douro, <https://cimdouro.pt/>
- CIM Terras de Trás-os-Montes, <https://www.cim-ttm.pt/>

ANEXO I

CIM del Norte de Portugal - Ciudades/municipios que integran el Eje Atlántico, 2021.

CIM	Municipios Asociados Municipios del Eje Atlántico (EA)	Superficie (km ²)	Población Residente (hab)	Densidad de población (hab/ km ²)	% Jóvenes (< 15 años)	% Personas Mayores (≥ 65 años)	Personas Mayores por 100 jóvenes	Activos por persona mayor
Alto Minho	Arcos de Valdevez	448	20.720	46,3	9,3	36,0	387,9	1,5
	Caminha	137	15.800	115,7	10,9	29,5	269,7	2,0
	Melgaço	238	7.773	32,6	7,4	42,5	572,1	1,2
	Monção	211	17.818	84,3	9,6	34,1	353,7	1,6
	Paredes de Coura	138	8.632	62,5	11,0	30,8	280,4	1,9
	Ponte da Barca	182	11.049	60,7	10,4	30,1	290,9	2,0
	Ponte de Lima	320	41.169	128,6	11,9	24,5	205,8	2,6
	Valença	117	13.625	116,3	12,0	26,5	221,8	2,3
	Viana do Castelo (EA)	319	85.784	268,9	11,9	25,1	210,3	2,5
Vila Nova de Cerveira	108	8.923	82,3	11,8	27,0	229,5	2,3	
Total	10 municipios	2218	231.293	104,3	11,2	28,1	252,0	2,2
Cávado	Amares	82	18.595	226,9	12,9	21,5	166,2	3,0
	Barcelos (EA)	379	116.766	308,2	12,6	19,7	156,4	3,4
	Braga (EA)	183	193.349	1.054,2	13,8	18,2	131,5	3,7
	Esposende	95	35.138	368,3	13,6	20,0	147,4	3,3
	Terras de Bouro	277	6.358	22,9	10,1	29,1	286,7	2,1
	Vila Verde	229	46.446	203,1	13,2	21,8	165,4	3,0
Total	6 municipios	1245	416.652	334,7	13,3	19,5	146,5	3,4
Ave	Cabeceiras de Basto	242	15.560	64,3	12,3	22,7	184,0	2,9
	Fafe	219	48.506	221,4	11,7	23,1	196,9	2,8
	Guimarães (EA)	241	156.849	650,8	12,5	20,0	159,9	3,4
	Mondim de Basto	172	6.410	37,3	10,2	28,0	275,0	2,2
	Póvoa de Lanhoso	135	21.775	161,7	12,2	22,4	183,4	2,9
	Vieira do Minho	216	11.956	55,2	9,6	29,5	306,8	2,1
	Vila Nova de Famalicão (EA)	202	133.574	662,6	12,8	19,7	153,6	3,4
	Vizela	25	23.901	967,7	12,8	17,5	136,5	4,0
Total	8 municipios	1452	418.531	288,2	12,4	20,7	167,3	3,2
Área Metropolitana de Oporto	Arouca	329	21.154	64,3	12,7	23,0	188,1	2,7
	Espinho	21	31.045	1.474,1	10,6	28,3	265,9	2,2
	Gondomar (EA)	132	164.277	1.245,3	12,5	21,4	171,6	3,1
	Maia (EA)	83	134.988	1.627,5	13,7	19,4	141,4	3,5
	Matosinhos (EA)	62	172.586	2.764,9	12,5	22,9	182,6	2,8
	Oliveira de Azeméis	161	66.190	410,9	11,6	23,1	198,9	2,8
	Paredes	157	84.371	538,2	13,9	16,4	117,9	4,3
	Porto (EA)	41	231.828	5.597,0	11,4	26,0	227,8	2,4
	Póvoa do Varzim (EA)	82	64.257	781,6	13,3	20,6	155,0	3,2
	Santa María da Feira (EA)	216	136.715	633,3	12,6	20,9	166,8	3,2
	Santo Tirso	137	67.725	495,9	10,8	24,6	227,0	2,6
	São João da Madeira	8	22.144	2.788,9	12,1	22,2	183,0	3,0
	Trofa	72	38.554	535,3	12,5	19,9	159,4	3,4
	Vale de Cambra	147	21.275	144,4	10,7	28,2	264,2	2,2
	Valongo (EA)	75	94.697	1.260,6	13,5	19,4	144,3	3,5
	Vila do Conde	149	80.831	542,4	13,8	20,3	147,8	3,2
Vila Nova de Gaia (EA)	168	303.854	1.803,7	12,8	21,4	167,1	3,1	
Total	17 municipios	2040	1.736.491	851,2	12,6	21,9	174,7	3,0
Alto Tâmega e Barroso	Boticas	322	5.000	15,5	8,5	37,1	435,4	1,5
	Chaves	591	37.592	63,6	9,9	32,2	323,6	1,8
	Montalegre	805	9.261	11,5	7,4	39,6	535,9	1,3
	Ribeira de Pena	217	5.885	27,1	10,4	31,3	300,3	1,9
	Valpaços	549	14.702	26,8	8,2	40,5	495,8	1,3

CIM	Municipios Asociados Municipios del Eje Atlántico (EA)	Superficie (km ²)	Población Residente (hab)	Densidad de población (hab/ km ²)	% Jóvenes (< 15 años)	% Personas Mayores (≥ 65 años)	Personas Mayores por 100 jóvenes	Activos por persona mayor
	Vila Pouca de Aguiar	437	11.813	27,0	8,6	34,5	400,2	1,6
Total	6 municipios	2921	84.253	28,8	9,1	35,0	383,9	1,6
Tâmega e Sousa	Amarante (EA)	301	52.119	173,0	11,8	22,2	187,6	3,0
	Baião	175	17.535	100,5	11,1	23,0	206,6	2,9
	Castelo de Paiva	115	15.589	135,5	11,7	20,9	177,7	3,2
	Celorico de Basto	181	17.645	97,4	11,9	23,9	200,7	2,7
	Cinfães	239	17.731	74,1	11,4	25,4	223,4	2,5
	Felgueiras	116	55.855	482,6	12,7	18,0	142,0	3,9
	Lousada	96	47.376	493,1	13,9	15,4	110,4	4,6
	Marco de Canaveses	202	49.546	245,4	13,0	18,2	140,1	3,8
	Paços de Ferreira	71	55.598	783,2	13,4	16,3	121,1	4,3
	Penafiel	212	69.630	328,1	13,4	17,8	132,5	3,9
	Resende	123	10.051	81,5	11,0	25,4	230,4	2,5
Total	11 municipios	1831	408.675	223,2	12,8	19,1	149,5	3,6
Douro	Alijó	298	10.486	35,2	9,1	32,9	360,8	1,8
	Armamar	117	5.678	48,4	9,6	30,8	319,4	1,9
	Carraceda de Ansiães	279	5.491	19,7	8,9	37,3	417,8	1,4
	Freixo de Espada à Cinta	244	3.216	13,2	10,0	37,3	372,7	1,4
	Lamego	165	24.315	147,0	10,5	26,1	249,5	2,4
	Mesão Frio	27	3.548	133,1	9,2	28,8	313,8	2,1
	Moimenta da Beira	220	9.410	42,8	11,3	29,4	259,4	2,0
	Murça	189	5.245	27,7	8,5	35,7	418,8	1,6
	Penedono	134	2.738	20,5	8,5	34,5	406,9	1,7
	Peso da Régua (EA)	95	14.541	153,3	10,7	26,5	248,7	2,4
	Sabrosa	157	5.548	35,4	9,8	32,6	331,5	1,8
	Santa Marta de Penaguião	69	6.100	88,0	8,9	32,0	358,5	1,8
	São João da Pesqueira	266	6.775	25,5	10,5	27,9	265,7	2,2
	Sernancelhe	229	5.692	24,9	9,2	32,0	347,2	1,8
	Tabuaço	134	5.034	37,6	9,1	31,7	347,3	1,9
	Tarouca	100	7.364	73,6	12,4	24,5	197,3	2,6
	Torre de Moncorvo	532	6.826	12,8	7,9	40,7	513,3	1,3
	Vila Nova de Foz Côa	398	6.305	15,8	8,8	35,9	407,6	1,5
	Vila Real (EA)	379	49.574	130,9	12,0	23,5	195,3	2,7
Total	19 municipios	4032	183.886	45,6	10,5	28,7	274,4	2,1
Terras de Trás- os-Montes	Alfândega da Fé	322	4.324	13,4	8,2	37,9	464,0	1,4
	Bragança (EA)	1174	34.589	29,5	10,8	28,2	260,5	2,2
	Macedo de Cavaleiros (EA)	699	14.252	20,4	9,0	34,7	384,2	1,6
	Miranda do Douro	487	6.464	13,3	8,7	38,8	447,1	1,4
	Mirandela (EA)	659	21.394	32,5	10,1	32,1	318,2	1,8
	Mogadouro	761	8.301	10,9	8,0	37,9	471,1	1,4
	Vila Flor	266	6.052	22,8	8,9	35,5	400,6	1,6
	Vímioso	482	4.149	8,6	7,1	43,8	614,5	1,1
	Vinhais	695	7.768	11,2	6,4	44,4	692,8	1,1
Total	9 municipios	5545	107.293	19,3	9,4	33,8	359,1	1,7
Región Norte (86 municipios)		21284	3.587.074	168,5	12,3	22,6	184,1	2,9

Fuente: Elaboración propia a partir de PORDATA – Estadísticas sobre Portugal y Europa.
 Fundación Francisco Manuel dos Santos.
<https://www.pordata.pt/municipios/superficie-57>
<https://www.pordata.pt/municipios/quadro+resumo/vila+nova+de+ceveira-255660>

**PRESENTACIÓN DEL
MARCO TERRITORIAL
DE GALICIA. PROBLEMAS
DEMOGRÁFICOS QUE
APARECEN EN LA DEFINICIÓN
DE LOS ASENTAMIENTOS
CABECERAS COMARCALES**

XOSÉ M SOUTO



3

PRESENTACIÓN DEL MARCO TERRITORIAL DE GALICIA. PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS QUE APARECEN EN LA DEFINICIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS CABECERAS COMARCALES

La delimitación de las áreas funcionales para promover el desarrollo territorial de Galicia es algo que se ha ido realizando, por lo menos, desde hace cincuenta años. En el contexto de los Planes de Desarrollo, dentro de la política del final del franquismo, el ministro López Rodó encargó a un correligionario de la geografía, José Manuel Casas Torres, la delimitación de los núcleos funcionales que pudiesen desarrollar el territorio de forma armoniosa. Esta demanda de las instituciones públicas nos remite al objetivo de pretender impulsar el crecimiento demográfico y económico desde el planeamiento territorial, buscando un equilibrio entre zonas litorales e interiores en Galicia. En el caso de Galicia, predominó una explicación del territorio donde el espacio urbano y el medio rural eran antinómicos, una argumentación que hoy está descartada tanto en las instancias académicas como en la gestión política del territorio.

Esta preocupación por la definición del medio urbano es consecuencia, en cierta medida, de la debilidad del proceso urbanizador en el territorio gallego. Sin duda, la originalidad del proceso de ocupación del medio en Galicia está condicionada por la posibilidad de crear asentamientos en lugares próximos a las orillas de los ríos, donde el agua es un recurso abundante y las tierras de labor son más fáciles de trabajar. Esto determina unas estrategias históricas de la población que están relacionadas con la concepción del hábitat, o sea, de la interacción ecológica entre las necesidades culturales económicas y sociales de las personas y los recursos del territorio.

Los estudios académicos sobre la evolución de la urbanización en las tierras gallegas aumentan a medida que la imagen de Galicia como país agrario y retrasado va desapareciendo. La urbanización es producto de la evolución del sistema económico donde se amalgaman los territorios; en algunos casos en situación de marginalidad. Por eso desde hace tiempo (Souto, 1982) indicó que la oposición rural/urbana era taxonómica, pero no explicaba la transformación que estaba sufriendo el medio geográfico.

La síntesis realizada por el profesor Jesús González (2015) corrobora los cambios morfológicos y funcionales de los principales asentamientos gallegos hacia finales del siglo XX, aunque el porcentaje de la población que estaba viviendo en las denominadas áreas urbanas aún era inferior a la registrada en España. Además, en las primeras décadas del siglo XXI se consolidan los procesos de expansión difusa sobre la periferia de las ciudades, que se combina con la construcción de nuevas viviendas en las ciudades centrales, a pesar de que el volumen demográfico no se incrementa.

Esta dificultad para definir el proceso de urbanización en Galicia, con diferentes fases de crecimiento y descenso, tiene repercusión sobre el papel de las áreas funcionales. Por una parte, tenemos la explicación morfológica, donde:

“la suburbanización y la desconcentración provocaron el crecimiento de unos anillos o coronas periféricas, generando un conjunto con la ciudad central que podemos denominar *Área Urbana* (AU)... Por otra parte, pero integrando espacios rurales, las *Regiones Urbanas* (RU) se definirían, a diferencia de las AU, mediante criterios funcionales (movilidad, dependencia comercial o de ocio), registrando siempre intensos flujos de población...” (García Docampo; 2015; 47).

Como podemos verificar, las síntesis académicas del proceso de poblamiento en Galicia intentan explicar desde la morfología y las dinámicas estadísticas un fenómeno que es complejo, como es la función de los cascos urbanos en la creación de un modelo territorial equilibrado, integrado y sostenible. Pero también analizan el papel del sistema urbano, donde aparecen precisamente las villas cabeceras comarcales; o sea, los núcleos funcionales. Por eso en la opinión pública aparecen conceptos como feísmo, destrozo o insulto paisajístico para calificar una paradoja de desestructuración aparente. En el caso de las villas cabeceras comarcales estamos en el mismo contexto teórico. Es decir, tenemos que entender el planeamiento (*polis*) desde la explicación de los factores que determinan la *civitas* (modelo social) y que se materializa en una determinada forma urbana (*urbs*). No se pueden explicar las villas cabeceras de forma aislada, necesitamos entender el sistema urbano y el contexto social y económico que lo define, ya que existen numerosos errores y confusiones en la opinión pública, y más concretamente en la política, acerca de la función de estos nodos fundamentales en el sistema urbano occidental.

Hace ya tiempo que nos preocupó explicar la relación de los asentamientos con la actividad cultural, económica y social de los seres humanos (Souto, 1992; Souto y Ferrás, 2002). Para explicar la representación cartográfica y fotográfica de los lugares acudimos a una interpretación teórica sobre los valores de uso y cambio del medio geográfico. Esta forma de explicar el territorio de Galicia permite diferenciar los elementos que organizan el medio desde los factores que explican su funcionamiento; así el hábitat revela las estrategias de la cultura humana para organizar asentamientos donde hay agua y recursos edáficos para poder cultivar.

El ser humano se integra en el medio ecológico, una perspectiva de análisis que cobra más relevancia en el actual proceso de calentamiento global, que provoca cambios en los hábitos humanos en relación con el uso de los recursos del medio, donde la tecnología aparece como un elemento más y no el factor clave para determinar una organización territorial.

	VALOR DE USO DEL MEDIO GEOGRÁFICO	VALOR DE CAMBIO DEL MEDIO GEOGRÁFICO
HABITAT	Los asentamientos se introducen en el sistema geográfico, el agua es un recurso básico.	Accesibilidad y funciones determinan la situación de los lugares.
POBLACIÓN	La propiedad de los recursos determina la construcción de viviendas.	La estructura de la población está determinada por el control de la tecnología.
CAPACIDAD DE CRECIMIENTO	La expansión demográfica depende de los recursos del medio.	La relación con otros núcleos del sistema urbano mundial determina el crecimiento.
PROBLEMAS	La emigración es la salida lógica a la superpoblación.	Desequilibrio entre tecnología y ecología que provoca la destrucción de los recursos.
PAISAJE	Los asentamientos se integran en el sistema ecológico.	Dispersión lineal sobre las vías de comunicación.

Cuadro 1. Relación entre los elementos del medio geográfico y la población.
Fuente: Elaboración propia sobre trabajos anteriores citados en el informe.



3.1. LOS CRITERIOS ACADÉMICOS DE LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS URBANOS

Los criterios académicos manifiestan una manera de organizar el discurso, que influye en cierta manera en el momento de ordenación del medio, tal y como se puede percibir en las Directrices de Ordenamiento del Territorio. Pero los conceptos mencionados anteriormente están mediatizados por las competencias administrativas de los poderes políticos que adoptan una serie de medidas. Un caso elocuente es la definición del espacio urbano, que tiene una implicación jurídica en la delimitación de los solares que se pueden transformar en volúmenes construidos. Así, en el caso de las áreas funcionales urbanas tenemos que recuperar los elementos que determinan este concepto. Como sabemos, tanto las áreas urbanas como las regiones urbanas desbordan los límites municipales, lo que dificulta la solución de problemas comunes.

La definición del espacio urbano tiene en consideración la concentración de la población, las infraestructuras técnicas y el dinamismo económico. Para explicar este concepto necesitamos adoptar una perspectiva histórica, para verificar cómo mudan los vocablos en relación con la definición de los lugares en un sistema más complejo. Por una parte, tenemos los debates académicos, como el estudio clásico de Horacio Capel (1975) sobre la definición del espacio urbano y, por otra, la delimitación de las competencias administrativas para poder implementar los objetivos territoriales. Aquí la existencia de las entidades locales y los ayuntamientos tienen una importancia fundamental. Su diversidad del tamaño superficial y demográfico oculta algunos elementos básicos en la delimitación de las áreas funcionales y, por eso, necesitamos explicar la diversidad.

En síntesis, podemos concluir que la definición del espacio urbano está delimitada por algunos criterios complementarios, como los siguientes:

1. **Tamaño, densidad de población.** Las referencias son muy diversas, pues van desde núcleos de 200 habitantes (Dinamarca) hasta 10.000 (Japón); igual sucede con las densidades, pues se estableció un límite de 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado y otros autores bajaron a la mitad. Parece lógico que hablemos de medio urbano a partir de un umbral demográfico, por lo menos de un millar de habitantes, pero existe un consenso académico a la hora de subrayar que el criterio cuantitativo necesita un complemento cualitativo.
2. **Actividad económica no agraria**, sin insistir en las diversas tareas no agrarias, que también pueden estar en un núcleo pequeño rural. La población que vive de actividades no agrícolas de forma mayoritaria puede ser considerada urbana. Sin embargo, esta definición supone una transición entre los grandes cascos urbanos y sus periferias, que podrían ser catalogadas como rurales en algunos casos.
3. **La forma compacta de los edificios**, con calles con aceras en sus márgenes, así como con infraestructuras técnicas básicas: ciclo del agua, energía, telecomunicación. Resulta así una aglomeración importante organizada para la vida colectiva. Una definición que nos remite al área urbana y al núcleo de población.
4. **Dependencia del exterior**, o sea se abastece de materias primas desde un contorno próximo o lejano. Este criterio fija las relaciones entre un núcleo y otros más pequeños, lo que permitirá justificar la existencia de los núcleos funcionales, y la creación de un sistema jerárquico.
5. **Una cultura urbana** más intelectual, individualista y rápida que en los medios rurales, resultado de la dimensión, densidad y heterogeneidad de la aglomeración. La secularización y el aislamiento social aparecen como características, aunque a veces caemos en tópicos como la competitividad urbana frente a la solidaridad rural.

6. Una **dinámica de crecimiento que provoca segregaciones y marginaciones**, una densidad de hábitat que determina la especialización de usos y la movilidad, lo que da lugar a áreas diferenciadas social y morfológicamente.
7. Despersonalización de relaciones humanas y **aumento del tiempo invertido en desplazamientos** en el interior de la aglomeración. Unos desplazamientos anónimos, en transporte personal o colectivo. La movilidad es uno de los elementos clave para entender el funcionamiento de los asentamientos urbanos funcionales. Aparece el concepto clave de intermodalidad.
8. La ciudad aparece como **lugar de intercambio, de elección y de innovación**, que facilita a los lugares próximos, no urbanos, los bienes y servicios que necesitan. Aparecen lugares centrales privilegiados de interacción de servicios y equipamientos. Un agregado complejo y orgánico de edificios y viviendas, centro coordinador para una región más o menos extensa, a la que le suministra servicios de salud, enseñanza, justicia, protección y gerontológicos.
9. Junto a la definición de área urbana aparecen las definiciones de **áreas metropolitanas**, región urbana y megalópolis. O sea, el área urbana se extiende en un territorio más amplio, la denominada región urbana, donde existe un sistema jerárquico de asentamientos que facilitan la localización de equipamientos para una población próxima.

De este modo, podemos concluir que las definiciones de áreas urbanas son un asunto complejo y que se buscan criterios para complementar los criterios cuantitativos y cualitativos, en la línea marcada por *La Conferencia Europea de Estadística de Praga* (años sesenta del siglo XX) que propuso designar como población urbana al conjunto de personas residentes en agrupaciones de viviendas compactas de más de 10.000 habitantes, y las de 2.000 a 10.000 habitantes si la población laboral agraria no supera el 25% de la población activa total. Es decir, que los núcleos de población superiores a 2.000 habitantes serían urbanos si no habían tenido la agricultura como actividad económica básica.

Estas definiciones eclécticas implican que se combinan en distinto grado algunos de los criterios anteriores. Por ejemplo, la función administrativa y el número de habitantes complementan una definición de medio urbano; o bien la actividad no agraria y una escena morfológica compacta, con infraestructuras y equipamientos; o finalmente una combinación de tres o más criterios, como el número de habitantes, la densidad y la actividad económica.

En síntesis, podemos destacar que la definición académica del medio urbano está ligada al contexto socioeconómico en el que se sitúa la ciudad y sus núcleos próximos. Esta necesidad de acudir a una escala superior y la modificación de las condiciones de vida son las que llevaron al profesor Horacio Capel a una nueva síntesis de definición del medio urbano. Esta definición es la que seguimos en estos capítulos del informe.

En efecto, el trabajo del profesor Capel (2016) incide en las características que definen la forma urbana en el contexto del período final del capitalismo y acude a una tríada de palabras latinas para delimitar el funcionamiento del sistema urbano en el proceso de globalización. Nos referimos a los términos de *urbs*, en lo relativo a la forma del área urbana con las líneas catastrales; de *civitas*, la ciudad de los comportamientos y acciones de sus vecinos, y *polis*, la organización política y administrativa del territorio.

En el caso del presente informe, interesa destacar esta triple aproximación a las áreas urbanas funcionales. La situación morfológica afecta a la dinámica inmobiliaria, con la posibilidad de ofrecer viviendas de alquiler o venta a las personas interesadas en vivir en este lugar, que debe contar con las infraestructuras básicas para poder crecer. Las características sociales y económicas definen la movilidad laboral, los movimientos pendulares diarios u ocasionales; además, las estructuras demográficas determinarán la demanda de nuevos trabajos y servicios. Las decisiones políticas sobre los equipamientos educativos, sanitarios, policiales, sociales o empresariales tienen una incidencia notable para definir a un núcleo como cabecera comarcal.



3.2. LOS CRITERIOS ADMINISTRATIVOS EN LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS URBANOS

La delimitación urbana está determinada por la estructura de la Administración. En el caso de Galicia, a diferencia del Norte de Portugal, las parroquias no tienen entidad jurídica, como sí sucede en el caso de las feligresías portuguesas; tan sólo en nueve casos tenemos entidades inframunicipales en Galicia con autonomía jurídica competencial. De este modo podemos ver cómo una decisión administrativa puede condicionar la dinámica de las áreas urbanas y, por el mismo motivo, de los núcleos funcionales urbanos. Sobre todo, si la decisión se adopta basándose en el criterio de homogeneidad territorial, cuando la realidad no se corresponde con este juicio.

Las decisiones administrativas son el resultado de las decisiones políticas de las autoridades para delimitar un espacio que permita el control de otros más grandes. Podemos ver algunos ejemplos en la creación de las villas y ciudades en el Antiguo Régimen, o en la constitución de ayuntamientos en los siglos XX y XXI como consecuencia de segregaciones o absorciones. En todos los casos, son las decisiones de la *polis* las que se imponen sobre las características morfológicas y sociales. Un caso singular es Vigo, que absorbe a un ayuntamiento que tenía una capital considerada villa real (Bouzas) y otro que tenía una extensa superficie agraria e industrial (Lavadores).

El resultado es un municipio de más de 100 kilómetros cuadrados donde conviven comportamientos claramente urbanos con otros que se podrían catalogar como rurales. Pero el municipio en su conjunto está considerado como el más importante del medio urbano de Galicia.

El tamaño medio de los ayuntamientos es diverso, tanto en la superficie como en la demografía. Las comparaciones con España permiten definir la idiosincrasia del fenómeno geográfico urbano gallego. El tamaño medio en España es de 5.827 habitantes, mientras que en el caso de Galicia el promedio de habitantes se sitúa en 8.612.

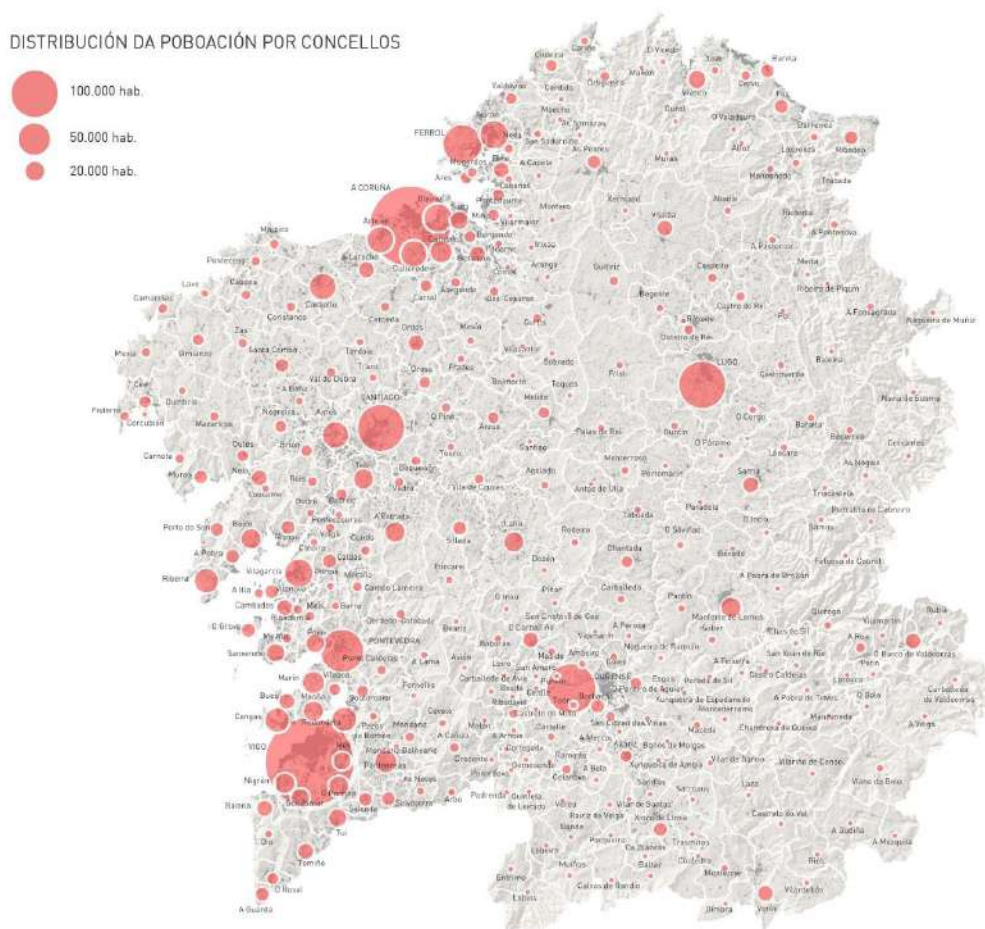


Figura 1. Distribución de la población por ayuntamientos en Galicia, 2021.
Fuente: IGE.

Las medias, sin embargo, ocultan la distribución territorial de los ayuntamientos más grandes y pequeños, ya que en el caso de España el 72,2% de los ayuntamientos tienen menos de 2.000 habitantes, como consecuencia de la despoblación rural; en el caso gallego este porcentaje es menor, pues registra un 37,3%. Por el contrario, los municipios con más de cien mil habitantes en el caso de España representaban el 39,8%, mientras que en el caso de Galicia solamente representaba el 23,9%.

Esto demuestra que el número más grande de ayuntamientos de Galicia se sitúa entre 2.000 y 20.000 habitantes, como vamos a ver. Y esta es la esencia del problema en la selección de los núcleos funcionales, ya que se corresponden con ayuntamientos entre dos y veinte mil habitantes, en una población diseminada en aldeas y lugares de diferentes parroquias. Recordemos que la Conferencia Internacional de Praga, en los años sesenta del siglo pasado, establecía el umbral de 2.000 habitantes cuando la mayoría de la población activa era no agraria.

Una vez que realizamos el estudio estadístico, vemos que los municipios de Galicia con población superior a 20.000 habitantes son apenas 23 ayuntamientos. Se corresponden con las dos áreas metropolitanas: Vigo, Pontevedra, Marín, Redondela, Cangas, Pontearreas, A Coruña, Arteixo, Cambre, Culleredo, Oleiros, Ferrol y Narón; luego las grandes áreas urbanas de Santiago, con Ames; Ourense y Lugo; finalmente las ciudades intermedias que organizan las grandes comarcas litorales, como Vilagarcía, Ribeira, Carballo, así como en el interior en el caso de Lalín y A Estrada.

Esto representa el 7,3% de municipios y un total de 46,4%, casi la mitad de la población. El contraste con los datos del total de España es evidente, pues en el caso del Estado el total de habitantes concentrados en municipios de más de 20.000 habitantes era de 69,4%, aunque esto solamente supone el 5,1% del número total de ayuntamientos; o sea menos cantidad de municipios, pero más población concentrada. Esto significa que en Galicia hay más población que vive en municipios pequeños y en pequeñas células, mientras que la disminución de la población rural está condicionada por la ausencia de dinamismo de los núcleos comarcales. Aparece así un primer criterio que se debe considerar en la delimitación de núcleos urbanos funcionales. Un criterio que se quiso redefinir desde la constitución de las comarcas como territorios supramunicipales que paliaban el escaso número de habitantes y, a veces, el pequeño tamaño superficial. En este sentido tenemos que evaluar no solo la población absoluta municipal, sino la evolución demográfica de los ayuntamientos, para ver cómo incide la situación en un contexto metropolitano o en el interior aislado.



3.3. LAS DIFERENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA Y GALICIA, 2021

Para poder entender la demanda que se realiza sobre la posibilidad de solicitar proyectos europeos por parte de los ayuntamientos con una población situada entre 10.000 y 20.000 habitantes, necesitamos comprender la dinámica y organización del poblamiento en Galicia,

entendiendo que la idiosincrasia del hábitat (relación con la naturaleza) influye de manera determinante en el tamaño y la dispersión de los núcleos de población. Como veremos, las diferencias relativas al caso de España revelan la necesidad de contemplar algunos criterios y parámetros específicos.

Por una parte, podemos observar que el número de municipios con una población inferior a 2.000 habitantes es muy superior en España en comparación con Galicia (72% frente a 37%); sin embargo, **en el caso de los ayuntamientos cuya población se sitúa entre 2.000 y 20.000 habitantes, Galicia duplica por lo menos el porcentaje total de los ayuntamientos que cumplen esta condición en España.** Es decir, Galicia tiene mucha más población dispersada entre 2.000 y 20.000 habitantes que en el conjunto de España; una población que supera el 40% del total de Galicia. Este hecho es muy relevante, ya que si queremos desarrollar este porcentaje de población implica tomar una serie de medidas territoriales en la escala precisa.

	ESPAÑA				GALICIA			
	Ayuntamientos		Habitantes		Ayuntamientos		Habitantes	
TOTAL	8.131	100%	47.385.107	100%	313	100%	2.695.645	100%
Hasta 2.000 hab.	5.871	72,2%	2.690.463	5,7%	118	37,7%	143.276	5,3%
De 2.001 a 5.000 hab.	947	11,6%	2.996.629	6,3%	83	26,5%	266.248	9,9%
De 5.001 a 10.000 hab.	553	6,8%	3.902.355	8,2%	56	17,9%	378.356	14,0%
De 10.001 a 20.000 hab.	346	4,2%	4.894.070	10,3%	33	10,5%	464.838	17,2%
De 20.001 a 50.000 hab.	265	3,2%	7.837.738	16,5%	16	5,1%	455.656	16,9%
De 50.001 a 100.000 hab.	86	1,1%	6.178.689	13,0%	4	1,3%	343.370	12,7%
De 100.001 a 500.000 hab.	57	0,7%	11.216.339	23,7%	3	0,9%	643.901	23,9%
Más de 500.000 hab.	6	0,07%	7.668.824	16,2%	0	0	0	0

Cuadro 2. Distribución de la población según el tamaño de los ayuntamientos.
Fuente: INE. Padrón municipal de habitantes.

Para facilitar la elaboración de un criterio que nos permita seleccionar los núcleos funcionales de Galicia preparamos una nueva figura, donde cartografiamos los ayuntamientos con más de diez y veinte mil habitantes. Esto ya nos permite acercarnos a un primer criterio: el tamaño en un momento determinado, en este caso en el año 2021.

La localización de los municipios de más de 10.000 habitantes, donde también diferenciamos los de más de 20.000, permite comprobar que la influencia del contexto metropolitano es evidente. En la figura 1 se muestra la localización de la población por ayuntamientos en Galicia. El tamaño del número de habitantes es claramente superior en la zona occidental, en el denominado Eje Atlántico; sin embargo, en el interior del país observamos un gran número de ayuntamientos que tienen menos de 2.000 habitantes. En la figura 2 se indica la localización de los municipios de más de 10.000 habitantes, ya que son los candidatos para situar las villas funcionales, cabeceras comarcales.

Como podemos ver es fácil diferenciar aquellos centros funcionales que están dentro de las dinámicas metropolitanas de los otros que tienen como objetivo desarrollar una comarca interior o litoral fuera del dinamismo de las grandes ciudades.

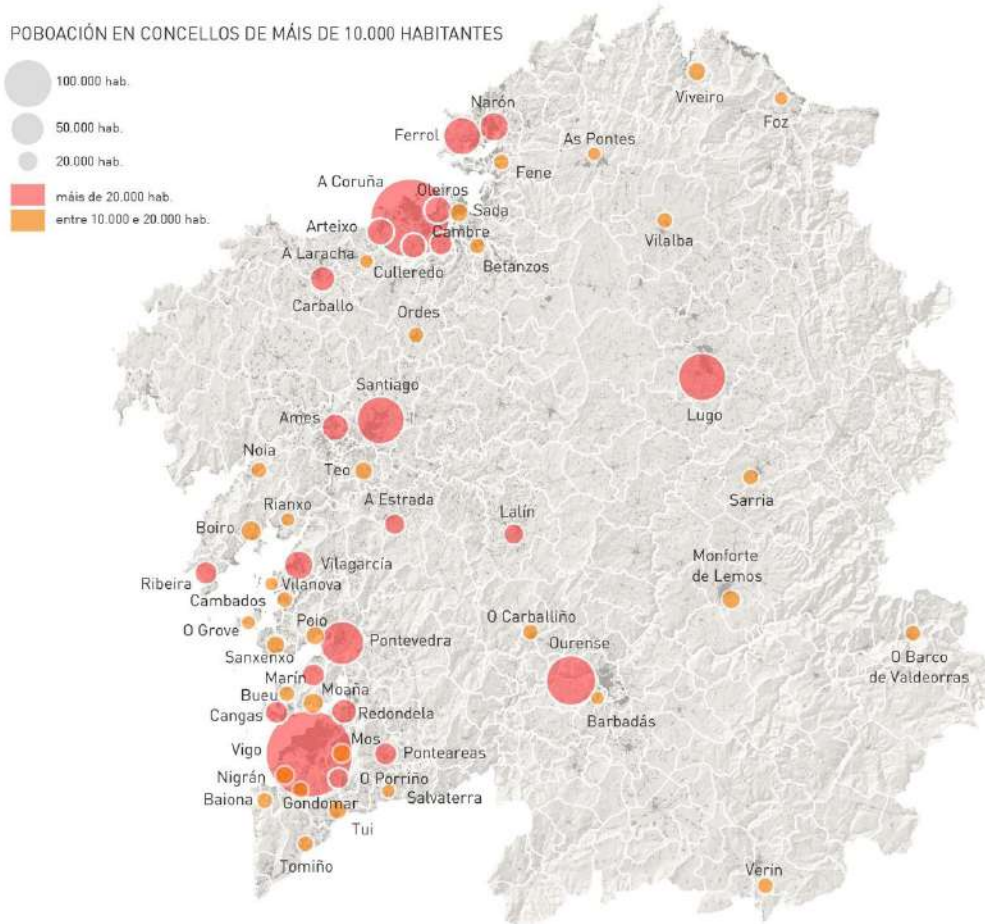


Figura 2. Distribución de la población en ayuntamientos con más de 10.000 habitantes. Fuente: IGE.

La evolución de los principales municipios de Galicia permite vislumbrar alguna conjetura sobre la dinámica demográfica en relación con la situación territorial. Así, los principales crecimientos demográficos los encontramos en los ayuntamientos próximos a las grandes ciudades, como Cambre, Ames o Ponteareas frente a los que se sitúan en la parte central gallega, como Lalín o A Estrada, que crecen menos o incluso pierden población. Esto implica analizar el comportamiento de los núcleos dentro de los municipios y buscar hipótesis explicativas sobre los diferentes problemas que enuncian las dinámicas demográficas. Las variables de la población municipal remiten a un conjunto de factores explicativos que aparecen en otros campos analíticos.

Las figuras 3 y 4 nos permiten acercarnos al contexto social y económico (*a civitas*) que determina la evolución del área urbana (*a urbs*) y que implica una política de gestión del territorio (*polis*) para poder incidir en una escala comarcal. En el caso que escogemos para ejemplificar la dinámica de los municipios situados entre diez y veinte mil habitantes, podemos comprobar que las dinámicas de los ayuntamientos en las áreas metropolitanas de A Coruña (Sada) y Vigo (Nigrán) son más positivas que las de los municipios del interior (O Carballiño, Monforte) y con el caso de un municipio en crisis económica industrial (Fene).

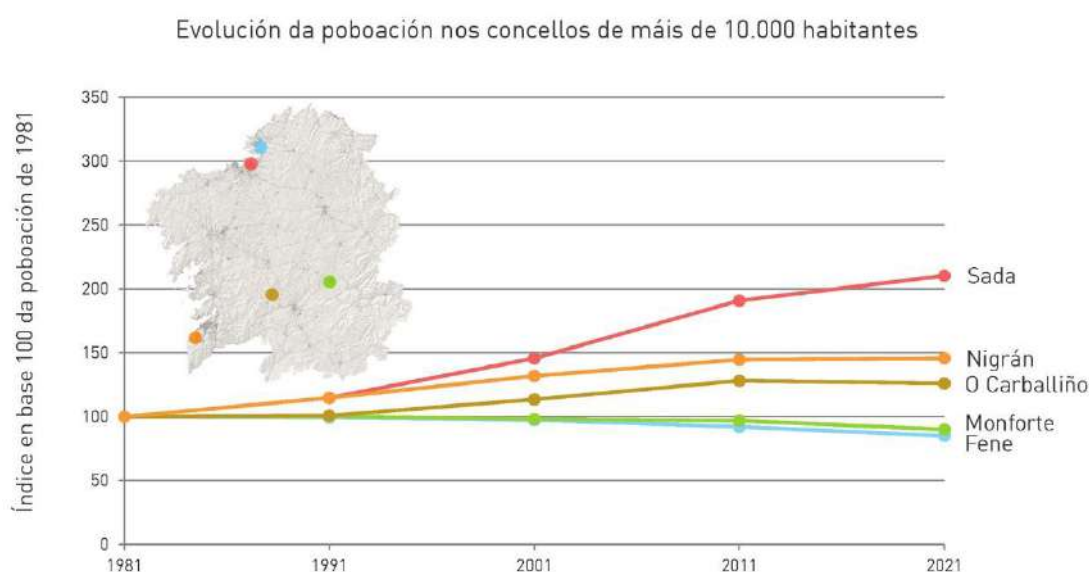


Figura 3. Evolución de los ayuntamientos con una población comprendida entre 10.000 y 20.000 habitantes.
Fuente: IGE.

Esta situación se va a repetir en lo que respecta a la evolución relativa de la población en el caso de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Como podemos observar, los casos de Ames (área de Santiago), Arteixo (en el área de A Coruña) y O Porriño (en Vigo) superan el dinamismo de los ayuntamientos del interior, como son los ejemplos escogidos de Lalín y A Estrada. **Verificamos así el resultado de la inserción en un contexto social y económico superior, como es en este caso el proceso metropolitanizador.** Lo que cabe proyectar como hipótesis consolidada es la posibilidad de que los núcleos funcionales actúen como dinamizadores de la comarca, facilitando el desarrollo de una cultura urbana y una calidad de vida más adecuada a las necesidades del siglo XXI.

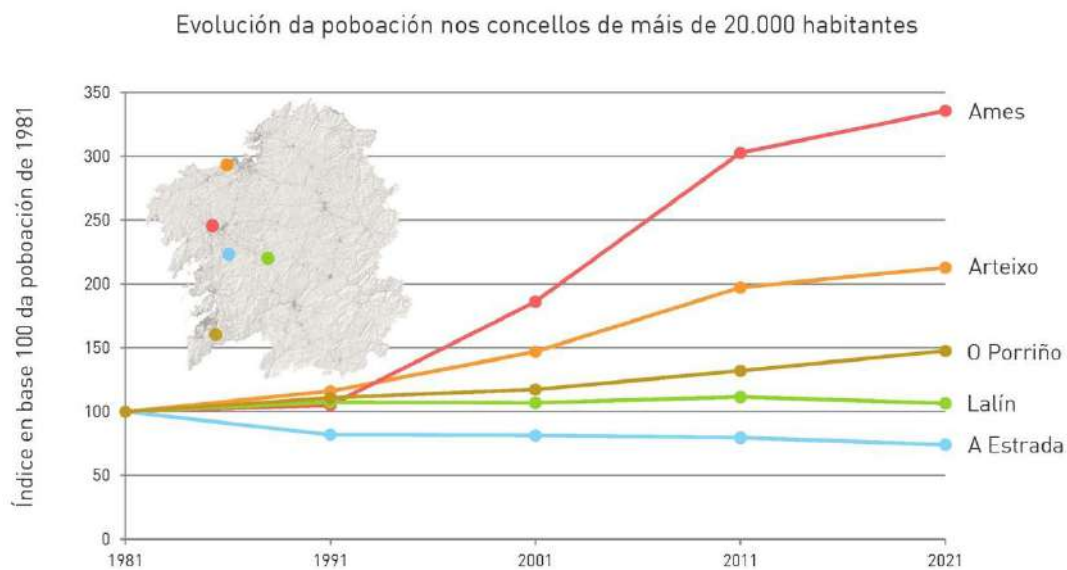


Figura 4. Evolución de los ayuntamientos con una población superior a 20.000 habitantes. Fuente: IGE.

MUNICIPIOS	1981	1991	2001	2011	2021
GALICIA	2811912	2731669	2732926	2795422	2695645
Ribeira	24542	25285	26434	27699	26839
Carballo	25713	26033	28497	31303	31414
Arteixo	15448	17931	22709	30482	32894
Cambre	9181	12330	18691	23649	24616
Coruña, A	231721	246953	239434	246028	245468
Culleredo	12614	14631	22076	246028	30758
Oleiros	15039	18480	26886	34133	36922
Ferrol	87691	83045	80347	72963	64785
Narón	29152	31594	29466	38910	38913
Ames	9527	10011	17737	28852	31993
Santiago de Compostela	82404	87807	93381	95207	97858
Lugo	72574	83242	88901	98007	97613
Ourense	94346	102758	109051	108002	104596
Ponteareas	15908	15731	18844	23561	22942
Lalín	18938	20360	20266	21127	20199
Cangas	21983	22758	23756	26121	26708
Marín	23178	24045	25487	25864	24248
Pontevedra	64184	71491	75864	82400	83114
Vilagarcía de Arousa	30199	32170	33823	37903	37545
Estrada, A	27322	22391	22216	21759	20261
Porriño, O	13690	15175	16076	18075	20212
Redondela	27529	28014	29090	30006	29192
Vigo	261331	276109	287282	297241	293837

Cuadro 3. Evolución de la población de los ayuntamientos con más de 20.000 habitantes. Fuente: Instituto Gallego de Estadística.

Cuando evaluamos la evolución de la población en los ayuntamientos con una población comprendida entre 10.000 y 20.000 habitantes vemos que se confirma nuestra conjetura, que indicaba que el dinamismo de los ayuntamientos estaba determinado por su situación en un territorio metropolitano o de las grandes áreas urbanas. De este modo, el papel de los ayuntamientos determina la oferta de un parque inmobiliario para la población que va a trabajar en el área urbana y unos equipamientos e infraestructuras para mantener una calidad de vida. He ahí la oportunidad de las villas cabeceras funcionales.

MUNICIPIOS	1981	1991	2001	2011	2021
GALICIA	2811912	2731669	2732926	2795422	2695645
Boiro	17288	17665	18074	19106	18955
Rianxo	12715	12744	11780	11780	11004
Laracha, A	11710	10521	10666	11337	11521
Betanzos	11383	11930	12423	13537	13030
Sada	7792	8935	11351	14870	16382
Pontes de García Rodríguez, As	11158	13350	12440	11139	10032
Fene	15097	14989	14690	13902	12832
Noia	14126	14893	14410	14876	14240
Ordes	11076	11704	11938	12948	12605
Teo	11071	12607	14894	18266	18778
Foz	8795	9785	9659	9968	10078
Viveiro	14807	15098	15455	16107	15312
Ribadeo	9119	8894	9110	10023	9871
Sarria	12101	12611	13084	13590	13257
Vitalba	16640	16110	15623	15202	14006
Monforte de Lemos	20257	20318	19870	19622	18242
Carballiño, O	11039	11134	12526	14145	13911
Barbadás	3682	3851	6712	9731	11022
Barco de Valdeorras, O	9242	10495	13002	14123	13384
Verín	10051	11279	13246	14633	13644
Guarda, A	9548	10091	9936	10484	9991
Tomiño	10603	10223	11111	13604	13730
Tui	15076	15242	16089	17236	17398
Bueu	12154	12509	12548	12348	11987
Poio	12063	13035	14291	16501	17230
Cambados	13109	12668	13328	13946	13673
Grove, O	10205	10739	11061	11241	10699
Sanxenxo	14358	15043	16203	17586	17635
Vilanova de Arousa	15282	15162	10229	10614	10306
Baiona	10139	10122	10873	12258	12286
Gondomar	10155	10551	11631	13973	14920
Mos	13108	13435	13920	14942	15190
Nigrán	12362	14182	16302	17879	18005

Cuadro 4. Evolución de la población de los ayuntamientos entre 10.000 y 20.000 habitantes.
Fuente: Instituto Gallego de Estadística.



3.4.

LAS VILLAS GALLEGAS Y LA DEFINICIÓN MORFOLÓGICA

Si buscamos la definición morfológica que permite la transformación de terrenos en solares debemos avanzar en la delimitación de núcleos, lo que en urbanismo dio lugar a la delimitación de las áreas urbanas, pues como sabemos hay una serie de criterios jurídicos necesarios para definir una superficie como urbana para su desarrollo territorial.

La definición jurídica de superficie urbana, que significa la presencia de solares con posibilidad de construcción de determinadas alturas y volúmenes, está determinada por la urbanización de infraestructuras: vías urbanas, ciclo de agua, electricidad, gas, conexión telemática, vías con aceras, determinación de espacios verdes. Tiene instaladas y operativas **infraestructuras** y servicios necesarios para satisfacer los usos previstos por la ordenación urbanística. Está ocupada por edificación en el porcentaje que determine la ordenación territorial. Además de las infraestructuras, un núcleo funcional de población tiene un conjunto de **equipamientos** (policía, bomberos, sanidad, enseñanza, justicia, protección social) donde se asienta una población que va generando un mercado inmobiliario. Por eso necesitamos entender cómo se configuran las superficies urbanas de los núcleos, para comprobar si aparece dicho mercado inmobiliario y asentamiento de servicios de forma centralizada con el fin de abarcar un conjunto demográfico más amplio.

La evolución de la población de los núcleos de población, según la delimitación de los Nomencladores de Población del Instituto Nacional de Estadística, permite vislumbrar la dinámica de la estructura territorial de Galicia. Como podemos observar en el cuadro 5, en el siglo XX registramos un cambio de tendencia en el agrupamiento de la población. Entre la mitad de siglo veinte y los años finales del mismo, la población concentrada en núcleos de más de 20.000 habitantes pasa de un 13% al 31%, mostrando la evolución de la concentración en las grandes ciudades gallegas. **Pero entre 1991 y 2021 lo que registramos es un mayor crecimiento en los núcleos de más de 5.000 habitantes que en los de 20.000**, que prácticamente estabilizan su porcentaje sobre el total demográfico gallego. Tenemos que precisar que los núcleos pueden aparecer en un mismo ayuntamiento, como es en el caso de Ames en el área urbana de Santiago. Lo que revela esta dinámica demográfica es el crecimiento de urbanizaciones y villas cerca de las grandes ciudades, como consecuencia del encarecimiento del parque inmobiliario en las grandes urbes.

	Núcleos >5.000	Núcleos > 20.000
1900	6,6%	3,8%
1930	9,2%	7,2%
1950	15,2%	13,1%
1970	24,6%	22,1%
1991	38,0%	31,3%
2021	44,4%	31,4%

Cuadro 5. Evolución de la población concentrada en núcleos de población.
Fuente: Souto (1997) Nomenclátor de 2021.

El porcentaje de población en núcleos de más de 5.000 habitantes es casi la mitad de la población total en 2021 y fue incrementándose de forma constante desde los inicios del siglo pasado. Pero el número de personas en núcleos de más de 20.000 habitantes permanece estable desde 1991, ya que las ciudades grandes pierden peso en beneficio de los núcleos periféricos del área metropolitana o urbana. Esto evidencia que la población urbana en áreas concentradas se estanca como consecuencia del precio de la vivienda y la imagen poco atractiva de los barrios periféricos de las ciudades. Este hecho permite corroborar que los ayuntamientos y núcleos de población entre 5.000 y 20.000 habitantes son los más dinámicos en la demografía gallega del siglo XXI. Las diferencias dentro de ellos aparecen en relación con la situación que tienen respecto a los principales ejes de crecimiento económico. En este sentido, tenemos que **procurar que los núcleos funcionales se introduzcan en las dinámicas económicas urbanas globales**, para lo cual es preciso asegurar unos niveles de equipamientos e infraestructuras básicos.



3.5. EL COMPORTAMIENTO DE LOS VECINOS. TRANSFORMACIONES BIODEMOGRÁFICAS Y LABORALES

Desde los últimos años del siglo XX asistimos a un proceso de metropolitanización de Galicia sobre dos grandes áreas: el Golfo Ártabro y As Rías Baixas. Una tendencia que, a juicio del equipo de trabajo del profesor Precado, es consecuencia de un acelerado proceso de urbanización donde las ciudades ya no son espacios cerrados dentro de un territorio municipal, sino que se consideran espacios extensos, que en el conjunto de Galicia representan hasta el 70% de la población total (Precado, Míguez y Orosa, 2012; 4).

Aunque no acordamos que el proceso sea el resultado de la urbanización del territorio, sino más bien del abandono del medio más rural e incomunicado, parece evidente que los académicos cambiaron su evaluación del medio geográfico urbano de Galicia. Un argumento que es fácil de mostrar con los datos biodemográficos de la evolución de la población gallega en los últimos cuarenta años.

Para definir el proceso urbanizador, que afecta a los núcleos cabecera funcional, necesitamos explicar las transformaciones existentes en campos específicos tales como la demografía (biodemografía y actividad económica) la cultura urbana y la situación de los equipamientos e infraestructuras.

En el fenómeno demográfico el informe institucional de A Xunta de Galicia (Rodríguez Galdo et al., 2022; 20) ya destaca la relación de este concepto con la “rápida transición de una economía agraria de base orgánica a otra industrial y de servicios, que tuvo como consecuencia la adopción de un modelo urbano y metropolitano, lo que implica una cierta marginación del medio rural y, en muchos casos, de las pequeñas villas (...). Un modelo territorial que alimentó en Galicia, esencialmente desde 1960, las grandes migraciones a zonas como Madrid, Cataluña o el País Vasco y que también afectó, en tiempos algo más recientes, a la movilidad en el interior de la propia Galicia, que coexistía con un flujo migratorio exterior”.

Para entender los parámetros demográficos de los núcleos funcionales, su volumen y dinámica, necesitamos contextualizar su situación en el conjunto de Galicia: “Las variaciones de población en las últimas décadas evidencian cómo los procesos de retorno migratorio y de inmigración no son capaces de compensar los balances negativos del crecimiento vegetativo, así como que la emigración recobra importancia. En el período intercensal 2001-2011, mientras la población gallega aumentó un 2,86 por ciento, la española lo hizo un 14,61 por ciento. Sin embargo, en los seis años del intervalo 2011-2017 la población gallega tuvo un descenso conjunto del 3,12 por ciento, mientras que la población española limitaba su decrecimiento al 1,31 por ciento” (Ibid.; 30). La población es así una variable dependiente de los contextos económicos que la condicionan, por lo que el sistema de asentamientos se configura como una variable relevante.

Así pues, considerando todas las entidades colectivas (en Galicia, parroquias) y las entidades singulares que no están incluidas en ninguna entidad colectiva (áreas locales), observamos que las 131 unidades locales que tienen más de 3.000 habitantes concentran el 58 por ciento de la población gallega y solamente ocupan el 3 por ciento del territorio. Esta concentración se realiza sobre todo en las capitales municipales y en ayuntamientos entre 2.000 y 20.000 habitantes, tal y como dijimos. Esta tipología determina la conceptualización de Galicia como espacio urbano, pues las pautas culturales, económicas y territoriales reproducen el modelo dominante.

Esta característica se destacó desde las instituciones estadísticas gallegas. Así el Instituto Gallego de Estadística (IGE) destaca que más del 57 por ciento de la población vive en zonas densamente pobladas (ZDP) o en zonas intermedias, pero con un grado de urbanización alto (ZIP alta) en un territorio que supone solo un 3,3%. En las zonas con un grado de urbanización que el IGE define como intermedio vive algo más del 23,2 por ciento de la población en un 13,1 por ciento de la superficie. Una manera de definir la urbanización del territorio por la morfología, que nosotros entendemos que se debe completar con otras características, como la cultura urbana y la identidad territorial.

En efecto, las propuestas teóricas de Andrés Precado sobre urbanización y comarcalización exponen un defecto importante en el obstáculo de la identidad local, tanto de las feligresías como de las comarcas. Así lo reconoce en uno de los estudios sobre el futuro urbano de Galicia: “Las Regiones Urbanas, constituidas sobre redes metropolitanas policéntricas deben crear una nueva identidad colectiva, fundamental para poner en marcha procesos de diferenciación, aprendizaje y cooperación; es decir, de generar nuevo capital social” (Precado, Míguez y Oroso, 2012; 13).

Esta identidad es fundamentalmente de resistencia ante el avance de la globalización, que se asocia al proceso urbanizador. En el caso de Vigo, con más de cien kilómetros cuadrados de superficie municipal, hemos evaluado este proceso de identidad de resistencia en las demandas del llamado Vigo rural. (Souto, 2010).

Lo que nos interesa subrayar en este estudio de la población urbana, y más en concreto, en las villas que pueden ser definidas como áreas funcionales, es la necesidad de definir las características que pueden generar un desarrollo social y económico desde estos centros. Como se señalaba en un estudio académico (Aldrey et al., 2010; 220) “para comprender el sentido de un área funcional urbana debemos primero reflexionar sobre los procesos de desconcentración de la población y económica que afectaron a las antiguas teorías de la ciudad”. Pero más que un debate teórico, en la búsqueda de taxonomías lo que pretendemos es **mostrar la potencialidad de estas villas cabeceras comarcales para desarrollar un territorio más amplio**. Por eso necesitamos recurrir a la polis, o sea las políticas de gestión del territorio.



3.6.

DE LA SITUACIÓN MORFOLÓGICA A LA COMPETENCIA POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Cuando cambiamos de escala y trabajamos con municipios, observamos una gran diversidad en cuanto a la superficie municipal; por ejemplo, Vigo es tres veces más grande que A Coruña y la superficie de Lugo es casi cuatro veces superior a la de Ourense. Por eso tenemos que trabajar con precisión en cada caso, pues puede ser que la población de feligresías en los límites municipales se puedan considerar núcleos aparte, como sucede en el caso de O Milladoiro en Ames-Santiago.

Esta dispersión de la población es algo consubstancial al territorio de Galicia. Del total de 153.251 unidades poblacionales de España, 65.602 corresponden a Galicia y además si analizamos el número de entidades singulares de población vemos que en Galicia hay 30.377 de un total de 61.909 en España. Es decir, en Galicia tenemos la mitad de las entidades de población de España, tanto en núcleos como en lugares diseminados. Esto permite detectar los núcleos de población de Galicia con más de 5000 habitantes, que nos permitirán una primera evaluación de las **formas urbanas que se pueden considerar como la cuna de las áreas urbanas funcionales**.

La observación del reparto de los núcleos con población superior a 5.000 y 20.000 habitantes permite comprender el contraste litoral e interior. Solamente hay dos ciudades que superan los 20.000 habitantes en la zona interior: las capitales provinciales Ourense y Lugo. Sin embargo, son seis las entidades con más de veinte mil habitantes censados en la zona litoral: A Coruña, Ferrol, Narón, Santiago, Pontevedra y Vigo; y casi con esta cantidad la ciudad de Vilagarcía.

En la distribución de núcleos de más de cinco mil habitantes (ver figura 5) observamos que únicamente once entidades del interior, sobre un total de cuarenta y seis, aparecen con este tamaño en el interior de Galicia. Son Vilalba, Lugo, Sarria, Monforte, Lalín, O Carballiño, Ourense, A Valenzá, O Barco, Xinzo y Verín. El resto de las entidades aparece en la expansión de las áreas metropolitanas y urbanas del eje atlántico, así como en los sistemas urbanos de Arousa y A Mariña lucense.

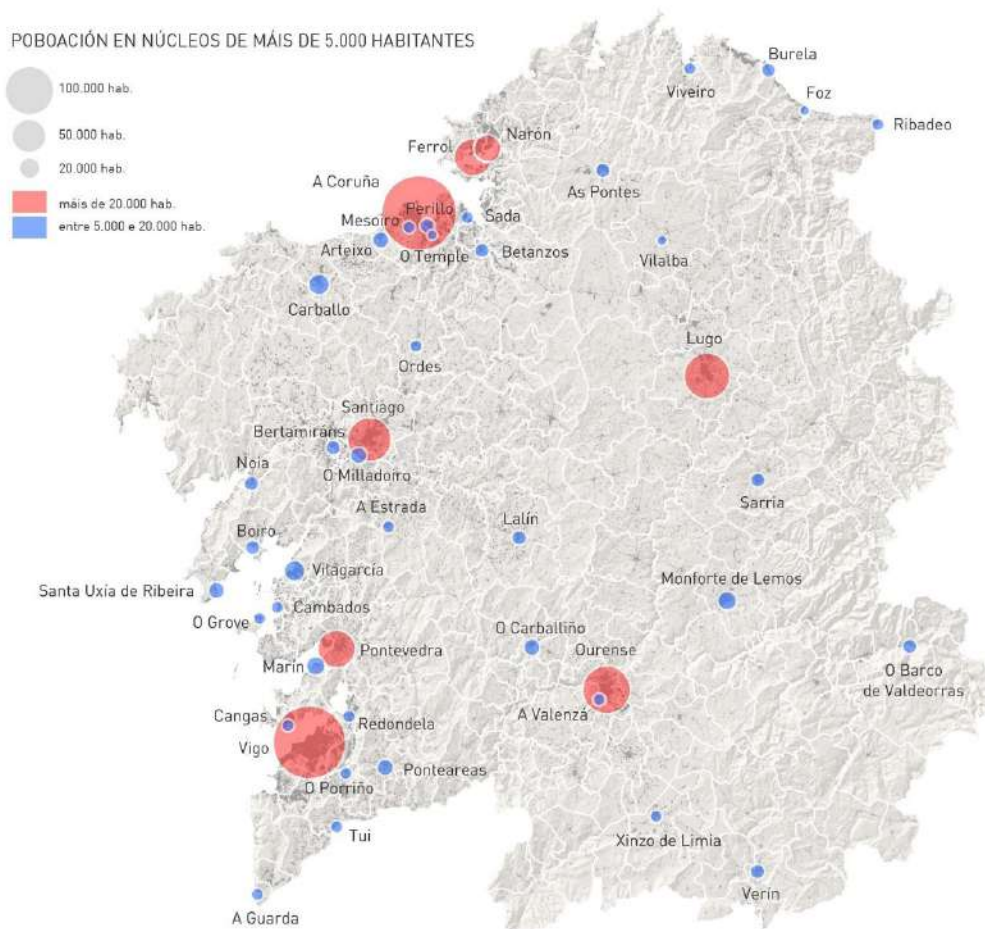


Figura 5. Población en entidades de población con máis de 5.000 habitantes. Fuente: Nomenclátor del INE, 2021.

AYUNTAMIENTO	NOMBRE DEL NÚCLEO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
AMES	1. O MILLADOIRO	13243	6312	6931
AMES	2. BERTAMIRÁNS	8895	4254	4641
ARTEIXO	3. ARTEIXO	12949	6338	6611
BETANZOS	4. BETANZOS	10264	4855	5409
BOIRO	5. BOIRO	8799	4307	4492
CAMBRE	6. O TEMPLE	5425	2633	2792
CARBALLO	7. CARBALLO	19202	9347	9855
CORUÑA, A	8. A CORUÑA	212706	97646	115060
CORUÑA, A	9. MESOIRO	8226	4124	4102
FERROL	10. FERROL	57698	26992	30706
NARÓN	11. NARÓN	32357	15669	16688
NOIA	12. NOIA	32357	4005	4393
OLEIROS	13. PERILLO	8691	4094	4597

ORDES	14. ORDES	6164	3015	3149
PONTES DE GARCÍA RODRÍGUEZ, AS	15. PONTES DE GARCÍA RODRÍGUEZ, AS	8616	4185	4431
RIBEIRA	16. SANTA UXÍA DE RIBEIRA	13529	6681	6848
SADA	17. SADA	8368	4034	4334
SANTIAGO DE COMPOSTELA	18. SANTIAGO DE COMPOSTELA	81714	37688	44026
FOZ	19. FOZ	5452	2621	2831
LUGO	20. LUGO	89769	41150	48619
MONFORTE DE LEMOS	21. MONFORTE DE LEMOS	15955	7534	8421
RIBADEO	22. RIBADEO	6922	3231	3691
SARRIA	23. SARRIA	9205	4410	4795
VILALBA	24. VILALBA	5841	2768	3073
VIVEIRO	25. VIVEIRO	7526	3726	3800
BURELA	26. BURELA	9428	4717	4711
BARBADÁS	27. A VALENZÁ	7078	3469	3609
BARCO DE VALDEORRAS, O	28. O BARCO	11093	5333	5760
CARBALLIÑO, O	29. O CARBALLIÑO	11266	5203	6063
XINZO DE LIMIA	30. XINZO DE LIMIA	7022	3416	3606
OURENSE	31. OURENSE	97872	44276	53596
VERÍN	32. VERÍN	10024	4724	5300
CAMBADOS	33. CAMBADOS	6755	3238	3517
CANGAS	34. CANGAS	6828	3339	3489
ESTRADA, A	35. A ESTRADA	8268	3922	4346
GROVE, O	36. O GROVE	6965	3357	3608
GUARDA, A	37. A GUARDA	6074	2986	3088
LALÍN	38. LALÍN	10790	5248	5542
MARÍN	39. MARÍN	15790	7942	7848
PONTEVEDRA	40. PONTEVEDRA	63500	29873	33627
PORRIÑO, O	41. O PORRIÑO	7815	3778	4037
PONTEAREAS	42. PONTEAREAS	11512	5528	5984
REDONDELA	43. REDONDELA	7223	3482	3741
TUI	44. TUI	6301	3020	3281
VIGO	45. VIGO	199466	93057	106409
VILAGARCÍA DE AROUSA	46. VILAGARCÍA	19699	9367	10332

Cuadro 6. Núcleos con población superior a 5.000 habitantes.
Fuente: Nomenclátor 2021.

El instituto Gallego de Estadística definió unas categorías de urbanización del territorio a partir de las áreas locales (AL) y su densidad de población de la siguiente manera que nosotros reflejamos en la figura 6:

- Zonas densamente pobladas (ZDP): conjunto contiguo de AL de densidad superior a 500 hab./Km² y una población total para la zona de por lo menos 50.000 habitantes.
- Zonas intermedias (ZIP): son los conjuntos de AL que no pertenecen a una zona densamente poblada, donde cada una de ellas cuenta con una densidad superior a 100 hab./ Km² y, o bien la población total de la zona es superior a 50.000 habitantes, o bien es adyacente a una zona poblada densamente.
- Zonas poco pobladas (ZPP): son los grupos de AL que no pertenecen a zonas densamente pobladas o a zonas intermedias.

Dentro de las áreas clasificadas como ZIP, aquellas áreas con una densidad superior a 300 hab./Km² (y por lo menos con una AL de densidad superior a 500 hab./Km²) que formen un conjunto contiguo con una población total para el conjunto de 10.000 o más habitantes, se clasificarán cómo ZIP alta. El resto de las áreas serán ZIP baja. **Este sería el foco para definir las áreas funcionales y las villas cabeceras comarcales.**

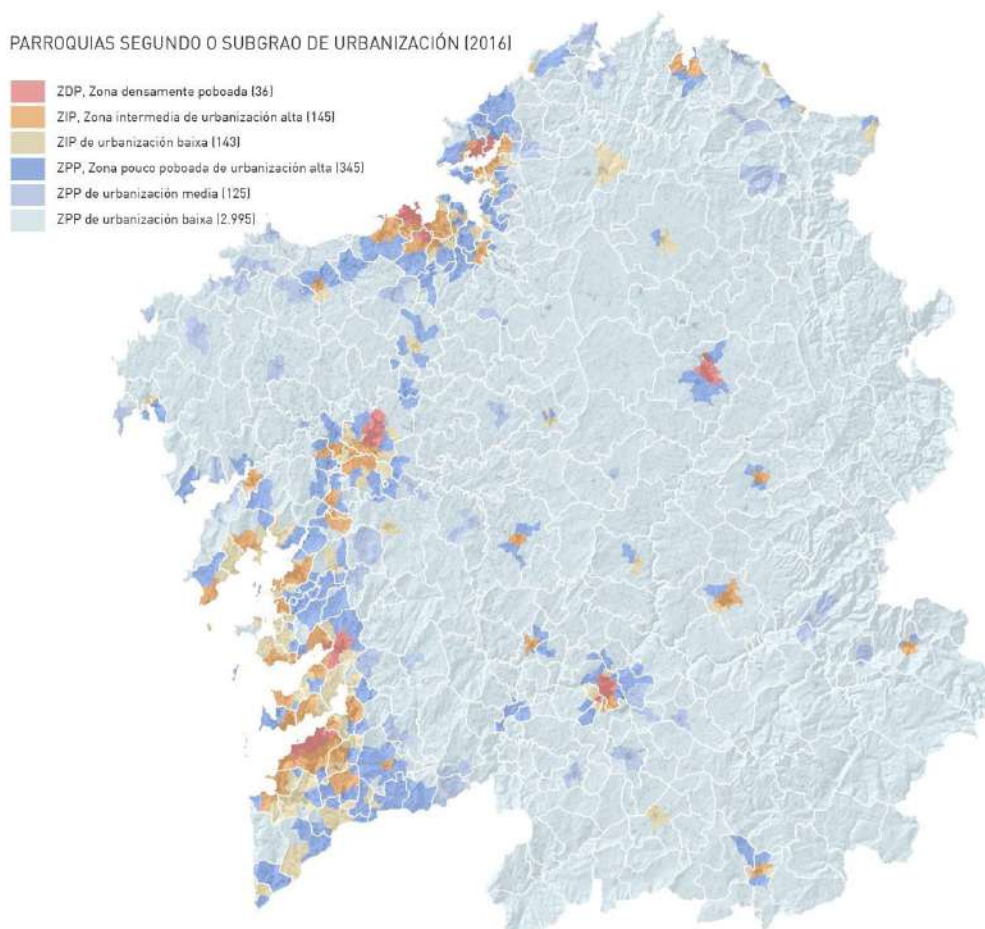


Figura 6. Grado de urbanización en las entidades colectivas, parroquias.
 Fonte IGE.

Estos criterios morfológicos también van a ser utilizados por el profesor Andrés Precado para definir a Galicia como espacio urbano; con esta finalidad calcula un índice de 70,5% para el año 2005, tomando como referencia los municipios de más de 10.000 habitantes y las poblaciones de las áreas o aglomeraciones urbanas supramunicipales, que cuantifica en siete con cuarenta y un municipios periurbanos (Precado, Míguez y Fernández, 2008; 2). Esto sitúa a Galicia con unos índices próximos a las medias de España y la Unión Europea, sobre todo por la aceleración del proceso de urbanización, que acertadamente relaciona con la dinámica de envejecimiento demográfico, la despoblación rural y el saldo demográfico negativo de los municipios del interior más ruralizado.

Tal y como acabamos de exponer, los criterios morfológicos y las características sociales, económicas y territoriales de Galicia determinan la evolución del sistema de asentamientos y también el papel de las villas cabeceras comarcales. Ahora queremos observar cómo estas dos variables (*urbs* y *civitas*) van a ser gestionadas por la política de ordenamiento territorial (*polis*) para proponer un desarrollo del país.

**LAS PROPUESTAS DE
ORDENAMIENTO DEL
TERRITORIO EN GALICIA.
DE LOS NÚCLEOS DE LOS
PLANES DE DESARROLLO
A LAS DIRECTRICES PASANDO
POR LAS COMARCAS**

XOSÉ M SOUTO



4

LAS PROPUESTAS DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN GALICIA. DE LOS NÚCLEOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO A LAS DIRECTRICES PASANDO POR LAS COMARCAS

Aunque en las Directrices de Ordenamiento del Territorio de Galicia se destaque la importancia de los *territorios rótula* de la Unión Europea como referente de las áreas funcionales en un sistema policéntrico, lo cierto es que, como recuerda A. Precado (1987), esta realidad territorial ya aparecía recogida en la delimitación de las áreas metropolitanas españolas llevada a cabo por la Dirección General de Urbanismo en 1960. Sin duda, la llegada de los gobiernos tecnócratas tras el plan de Estabilización de 1959, la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 y el objetivo de un planeamiento integral estatal dio lugar a un diagnóstico y una propuesta de gestión del territorio. En este momento aparecen las áreas de A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, como ejes dinámicos para el ordenamiento territorial. En los años setenta se amplía el estudio territorial con la redacción del Plan de Ordenación Territorial regional, dentro del contexto del III Plan de Desarrollo del Estado, que estaba jurídicamente regulado por la reforma de la Ley del Suelo en 1976.

En este contexto aparece la propuesta del profesor José Manuel Casas Torres de seleccionar algunos núcleos cabecera comarcal para desarrollar un territorio próximo. La teoría de los núcleos cabeceras complementaba a los Polos de Desarrollo, como en el caso del de Vigo-O Porriño, que se sustentaban en las teorías de crecimiento escalar y localizado en ciudades y áreas urbanas (ver figura 6). La teoría de los polos de desarrollo fue propuesta inicialmente por el economista Francois Perroux en el año 1955 y fue recogida en el planeamiento territorial español de los años sesenta y setenta. Cabe destacar que en los estudios del profesor Casas Torres participa un nuevo profesor, Andrés Precado, que luego será el artífice del proyecto de comarcalización.

Los criterios de selección están determinados por la concepción de Galicia como un espacio agrario y las villas cabeceras funcionales como lugar de concentración de servicios comerciales.

Un precedente de la utilización de este criterio lo encontramos en el clásico estudio de Miralbé y Casas (1974) donde se delimitaban los lugares de mercados periódicos gallegos. Los estudios funcionales de mercado van a ser continuados por personas que trabajaron sobre la caracterización de las villas cabeceras comarcales, como es el caso de Román Rodríguez (1995). En el ejemplo de Lalín, se analiza la dinámica de los comercios al por menor de textil, calzado, productos agrarios y automóviles (Rodríguez, 1995; 83).

En esta misma perspectiva teórica aparece el trabajo de A. López, que analiza el equipamiento comercial de los diferentes municipios de Galicia a través de los Anuarios comerciales de las entidades financieras. Llega a la conclusión de que “dentro de las cabeceras lo que más destaca es el retroceso de los espacios con superior tradición comercial (Betanzos o Noia). También denotan la tendencia positiva de los localizados en la costa frente a los del interior, que tan solo en los últimos años parece que se recuperan, muchas veces gracias al retorno de la emigración” (López, 1999; 64). En su estudio predomina una concepción taxonómica, pero no explica los problemas del descenso de los núcleos del interior.

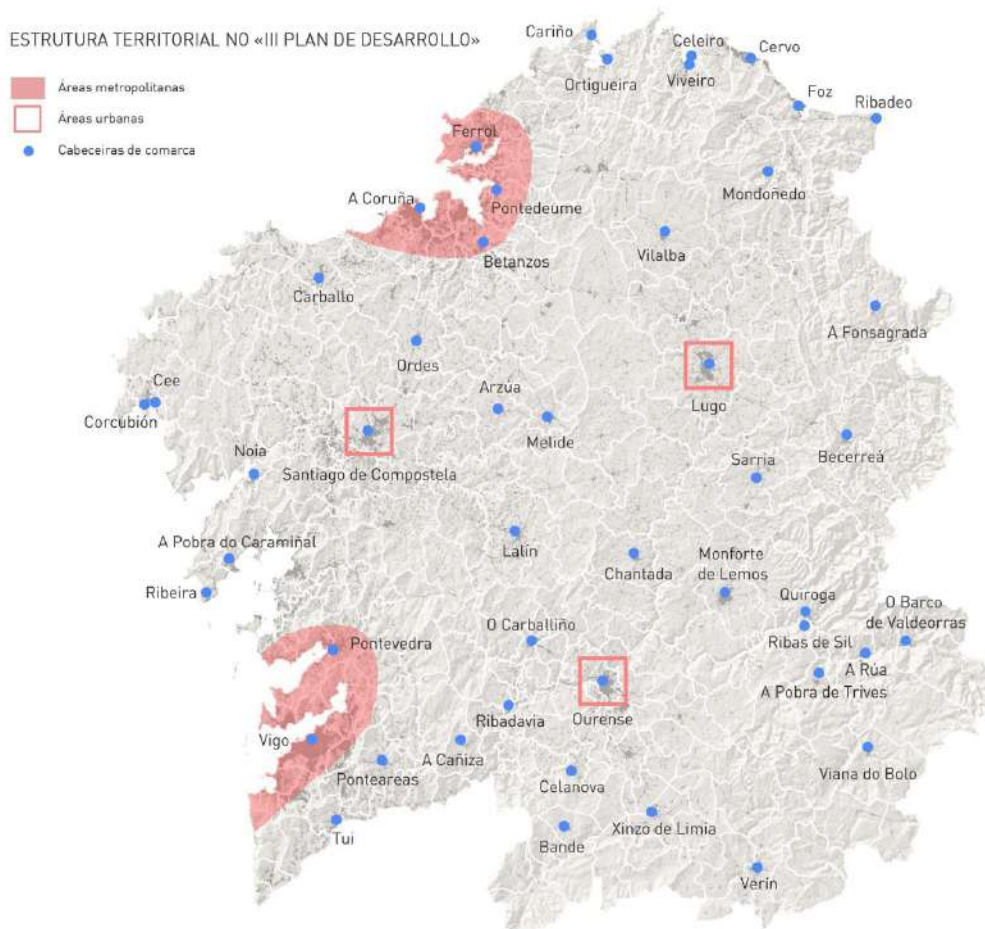


Figura 7. Núcleos de desarrollo comarcal en el III PD.
Fuente: Nieto y Uría, 1975.

Resulta relevante comprobar cómo los estudios del III Plan de Desarrollo asociaban la educación escolar y profesional a la expansión de la población: La diseminación de los núcleos de población no permitió hasta el momento resolver plenamente la formación cultural y profesional de los habitantes de Galicia” (Nieto y Uría, 1975), lo que se proyectaba en los proyectos oficiales como la creación de una red de cabeceras comarcales en la que se concentren las infraestructuras materiales y culturales²⁶. Una ordenación del territorio que se preveía integral, relacionando el crecimiento territorial con su ordenamiento jurídico, siguiendo las directrices de la Ley del Suelo de 1956.

Luego, en el período autonómico, el elemento más relevante antes de la publicación oficial de las Directrices de Ordenamiento del Territorio es el proceso de comarcalización, dirigido por Andrés Precado, que ya había colaborado en el gabinete de estudios de los planes de desarrollo como parte de la escuela de José M. Casas, y que había realizado trabajos académicos (Precado, 1974) donde relacionaba la red urbana con el desarrollo regional, en la misma metodología de los polos y núcleos funcionales. Unos trabajos que va ampliando y realiza una propuesta que incluye una nueva delimitación territorial: las comarcas (Precado, 1987).

Andrés Precado (2004) entiende que la comarca es la unidad territorial básica para el desarrollo territorial, ya que considera que tiene una escala adecuada porque los municipios son escasos en población y pequeños en superficie. Procede así a organizar a Galicia en 53 comarcas y a crear un Gabinete de Planificación y desarrollo regional, que buscó dinamizar desde los centros comarcales los territorios menos dinámicos. No obstante, como señala A. Doval (2012) los resultados muestran que no se lograron los objetivos que se perseguían. Los factores que explican este declive del proceso de comarcalización son los relativos a la falta de personalidad jurídica (diferencia evidente con Portugal) y una excesiva concentración de los programas de desarrollo rural.

Al mismo tiempo que organizaba las comarcas, defendía las propuestas de metrópolis para las áreas del Golfo Ártabro y Rías Baixas, que configuraban una amplia región urbana que se extendía en dirección meridiana paralela al litoral atlántico. Entendía que estas aglomeraciones podrían superar el medio millón de habitantes y ser la vanguardia del proceso urbanizador de Galicia. Un proyecto de desarrollo territorial acorde con la concentración demográfica bajo el dinamismo de las ciudades. Consideraba que en el contexto de la globalización era preciso tener grandes unidades espaciales para el crecimiento económico de todo el territorio gallego (Precado, Míguez, Orosa, 2012).

Esta propuesta teórica da lugar al Acuerdo de la Xunta de Galicia para la creación del denominado Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia del año 1990, la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia de 1995, que a día de hoy todavía no está totalmente desarrollada

²⁶ Ver Boletín Oficial del Estado del 11 de mayo de 1972, número 113, pág. 8255.

en su articulado, lo que motivó que el Gobierno gallego aprobase en el año 2007 una Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y de Protección del Litoral, mediante la que, además de poner límites legales a la ocupación indiscriminada del territorio y de prohibir el proceso urbanizador a menos de 500 metros de la costa, creó el Instituto de Estudios del Territorio.

Tanto la Ley de Desarrollo comarcal de 1996, como el Decreto de aprobación del Mapa Comarcal de Galicia de 1997, no modificaron las superficies de los entes locales para el ordenamiento comarcal y de las regiones urbanas en Galicia. El propio Andrés Precado señalaba algunas causas del fracaso de este proceso: a) el localismo, que se acentuaba por el control que ejercían los partidos políticos sobre sus concejales y el poder local; b) la multiplicidad de acciones desde organismos diferentes, a veces contradictorias; c) la aparición de nuevas entidades de cooperación y desarrollo local, lo que impedía fijar objetivos estratégicos; d) la falta de coordinación de las administraciones autonómica y local en las inversiones en infraestructuras. Y sobre todo, la falta de reconocimiento jurídico de la comarca, que quedó reducida a un instrumento de cooperación voluntaria y a un lugar de empleo temporal para las personas encargadas de la labor de desarrollo comarcal.

Más adelante se descartó este proceso de ordenamiento territorial (Ley 12/2008, por la que se modificó la Ley de Desarrollo comarcal) y quedó todo reducido a las acciones voluntarias de las Mancomunidades o de algunos consorcios territoriales, como explica A. Doval (2012), que evalúa la implantación territorial de las comarcas a través de la Sociedad para el Desarrollo comarcal, las fundaciones para el desarrollo de las comarcas y los centros comarcales para la exposición y promoción de recursos, con un total de 55 entidades y 170 empleados.

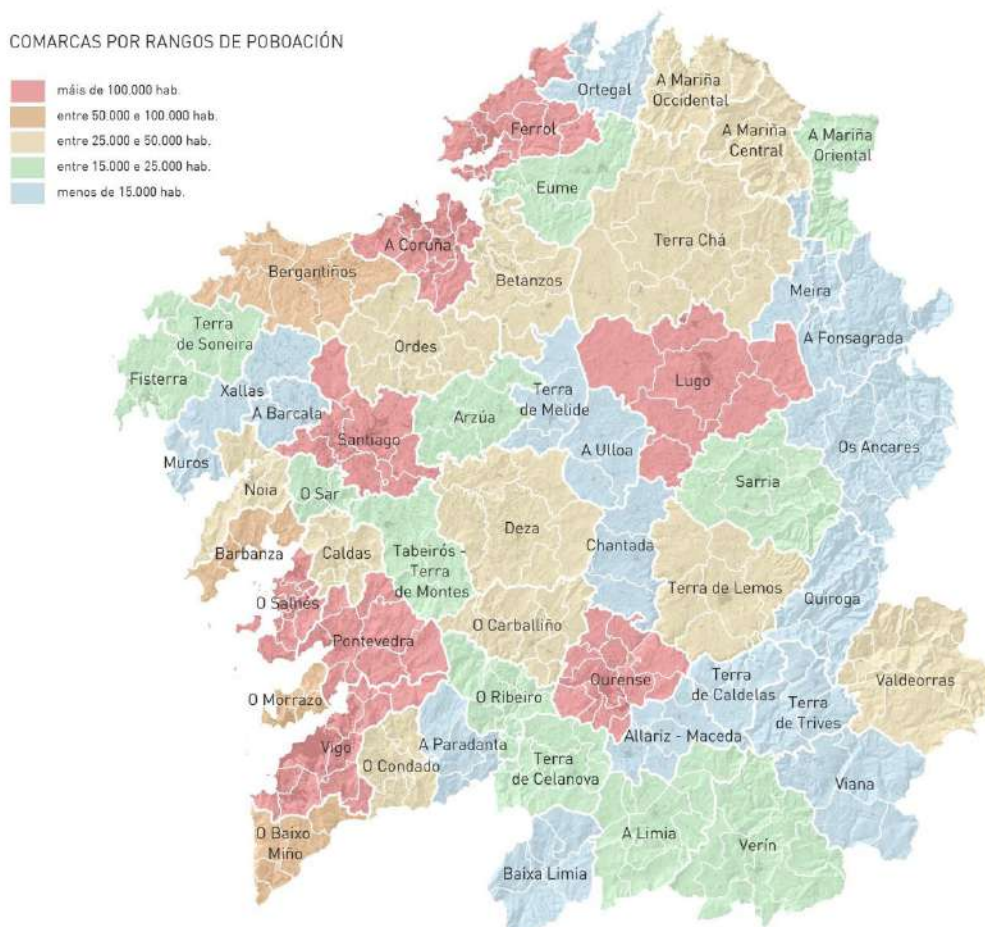


Figura 8. Estructura comarcal de Galicia.
Fuente: Xunta de Galicia e IGE.

Aunque inicialmente el PDC se constituyera como un instrumento estratégico que adoptaba como metodología principal la coordinación, tanto de la organización territorial de los servicios administrativos, como la coordinación de las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas implicadas en el territorio, enseguida orientó “sus objetivos para la fijación y el mantenimiento de las capacidades endógenas, funcionando, según el profesor Precado, como un “modelo de desarrollo territorial integrado, complementario de la política regional existente” (Precado Ledo, A., 1996: 311). En este sentido, el PDC de Galicia fue un instrumento, por lo menos en el período 1990-2005, de estrategia regional de desarrollo local, que perseguía fijar las líneas básicas del crecimiento económico y determinar las áreas productivas prioritarias de cada comarca, considerando tanto el potencial endógeno como las aportaciones exógenas. Pretendía promover el ordenamiento territorial y contribuir a la planificación comarcal de la Comunidad Autónoma (Doval, 2012).

Después del fracaso del proyecto de comarcalización se inició la gestión de las Directrices de Ordenamiento Territorial para Galicia, resultado del compromiso adquirido por la Xunta de Galicia desde 1995 (Ley 10/1995 del 23 de noviembre), donde se presenta una imagen del territorio compartimentado para favorecer su diagnóstico.

Si analizamos brevemente las directrices de la Xunta, en el Avance de 2004, encontramos que es un documento que presenta una imagen de Galicia en transformación siempre a partir de las obras de infraestructuras. No existe una crítica de la situación actual, en especial el envejecimiento demográfico, lo que implicaba nuevas demandas sociales, ni tampoco la escasa capacidad de generar empleo con una población activa de por sí baja.

La delimitación del fenómeno urbano en Galicia va a ser recogido en el proyecto de comarcalización y, sobre todo, en la definición de las áreas de las Directrices de Ordenación del Territorio. En el Avance de estas, en los años 2003 y 2004, en la presidencia de Manuel Fraga y con Alberto Núñez Feijóo como consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, la definición urbana de Galicia se organizaba en estos niveles: Áreas metropolitanas, Grandes áreas urbanas, Sistemas urbanos intermedios y Áreas de enlace territorial. Como veremos a continuación, estos espacios buscan una diferenciación territorial muy semejante a la que se realizaba desde el proyecto de comarcalización (ver figura 9).

Por el contrario, la publicación definitiva de las Directrices de Ordenación del Territorio en el año 2011, bajo la presidencia de Alberto Núñez Feijóo, y con el consejero Agustín Hernández, incide en la selección de núcleos funcionales que puedan desarrollar zonas territoriales. Los espacios funcionales aparecen definidos como Regiones y áreas urbanas, Sistema Urbano intermedio, Nodos para el equilibrio del territorio y Núcleos principales municipales y parroquiales (ver figura 10). Aparece destacado con más énfasis el papel de los núcleos, en especial en los nodos para el equilibrio del territorio y los que conforman el sistema urbano intermedio.

En consecuencia, podemos afirmar que el proceso de **comarcalización actuó más sobre las superficies** comarcales, en un intento de crear políticas territoriales (competencias administrativas e impulso de los recursos endógenos) y en las **Directrices de Ordenamiento Territorial**²⁷ (DOT) aparece un proyecto territorial organizado **sobre la dinámica de los núcleos cabeceras** funcionales. Realmente no es producto de una oposición, pues son procesos complementarios, pero subrayan una jerarquía de objetivos que se deben desarrollar.

Esta delimitación de asentamientos, en un proceso de desarrollo integral de toda la Comunidad Autónoma, muestra unos criterios que son relevantes para determinar la selección de núcleos funcionales, que puedan desarrollar algunas de las directrices señaladas en las Directrices de Ordenación del Territorio. Lo que habrá que demostrar es que las expectativas de desarrollo se pueden gestionar desde núcleos, para lo que parece necesaria **la muestra empírica** de algunos de ellos. Este es el objetivo del presente informe.

²⁷ Aquí nos referimos a su aprobación en el año 2011.

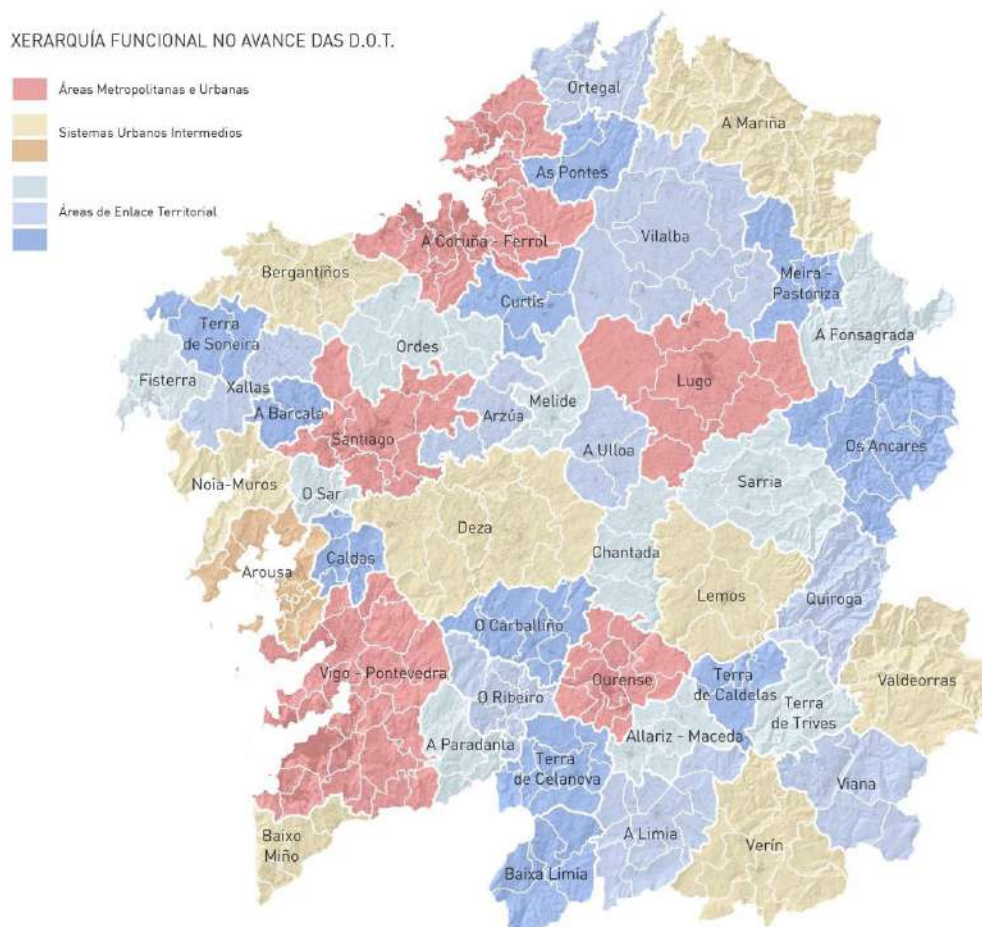


Figura 9. Jerarquía funcional del Avance de las Directrices de Ordenamiento Territorial, 2004. Fuente: Xunta de Galicia.

El objetivo de la jerarquía de los núcleos y superficies era diseñar una imagen completa e integrada de Galicia donde asistimos, por una parte, a un proceso metropolitanizador (Golfo Ártabro y Rías Baixas) y, por la otra, a la creación de áreas de enlace territorial hacia los espacios rurales; una política que se lleva a cabo también en otras Comunidades Autónomas de España preocupadas por la marginalidad de los municipios rurales. La estructura de las D.O.T. en el Avance de 2004 era el siguiente:

Áreas metropolitanas: Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol.

Grandes áreas urbanas: Santiago, Ourense, Lugo.

Sistemas urbanos intermedios:

1. Sistema de asentamientos de A Mariña: **Ribadeo**, Foz, Burela, Cervo y **Viveiro**.
2. **Carballo** y la costa de Bergantiños.
3. Sistema de asentamientos de la Ría de Muros y Noia: **Noia**, Muros y Porto do Son.

4. Sistema de asentamientos de la Ría de Arousa: **Vilagarcía**, Ribeira, Rianxo, Cambados, O Grove.
5. Sistema Transfronterizo de O Baixo Miño: **Tui**, A Guarda, Tomiño, O Rosal.
- 6.-El Sistema central Lalín-A Estrada: **A Estrada**, **Lalín**, Silleda, Vila de Cruces.
- 7.-Área de Lemos: **Monforte de Lemos**.
- 8.-Área de Verín: **Verín**.
- 9.-Área de Valdeorras: **O Barco**, A Rúa.

Áreas de enlace territorial

- 1.-Área funcional de Ortegál: Santa Marta de Ortigueira
- 2.- Área funcional de As Pontes de García Rodríguez
- 3.- Área funcional de Terra Chá-Vilalba.
- 4.- Área funcional de Meira-Pastoriza
- 5.- Área funcional de A Fonsagrada
- 6.- Área funcional de Terra de Soneira: Vimianzo, Camariñas
- 7.- Área funcional de Xallas: Santa Comba
- 8.- Área funcional de Fisterra: Cee-Corcubión
- 9.- Área funcional de Ordes
- 10.- Área funcional de Curtis
- 11.- Área funcional de A Barcala: Negreira
- 12.- Área funcional de Arzúa
- 13.- Área funcional de Melide
- 14.- Área funcional de A Ulloa: Monterroso-Palas
- 15.- Área funcional de Sarria
- 16.- Área funcional de Os Ancares: Becerreá
- 17.- Área funcional de Padrón
- 18.- Área funcional de Caldas de Reis
- 19.- Área funcional de Chantada
- 20.- Área funcional de Quiroga
- 21.- Área funcional de O Carballiño
- 22.- Área funcional de O Ribeiro: Ribadavia
- 23.- Área funcional de A Paradanta: A Cañiza
- 24.- Área funcional de Trives: A Pobra de Trives
- 25.- Área funcional de Castro Caldelas
- 26.- Área funcional de Celanova
- 27.- Área funcional de Allariz-Maceda
- 28.- Área funcional de Viana: Viana, A Gudiña
- 29.- Área funcional de A Limia: Xinzo de Limia
- 30.- Área funcional de Baixa Limia: Lobios, Bande

Suelo rústico:

El análisis del Avance de las Directrices de Ordenamiento Territorial, en la edición de 2004, mostraba un modelo territorial determinado por una construcción masiva de autovías y carreteras de diferente nivel y, en coherencia con este modelo, un aumento de la superficie a urbanizar. Estamos así en un paradigma tecnológico infraestructural, que facilitaría el crecimiento integrado de las superficies comarcales.

Pero no existe un análisis de las necesidades urbanísticas siguiendo las directrices de la UE, que serían:

- Planes urbanísticos para favorecer el crecimiento policéntrico en los espacios periurbanos, en especial en las áreas que se definen en las directrices de ordenamiento territorial de Galicia como metropolitanas y urbanas. En este sentido era preciso recuperar los conceptos de núcleo de población, tal como ya existía en el planeamiento de las leyes del suelo de Galicia, como es el caso de la ley de 1997, que define en su artículo 75 el núcleo como “asentamiento de población singularizado por un topónimo, diferenciado en los censos y padrones oficiales e identificado como tal por la población residente y por la práctica administrativa local...” Conforme a esta definición, el planeamiento delimitará estos núcleos y le asignará un régimen de suelo. Sin duda esto implica una gestión urbanística compleja, ya que lleva implícita una redacción de planeamiento secundario. La delimitación de núcleos puede suponer una estrategia de crecimiento polinuclear, siguiendo el ejemplo que vimos en el caso de Ames, lo que representa un proyecto político (*polis*) de desarrollo territorial.
- Planes de desarrollo territorial y local para evitar la despoblación de las zonas del interior. Esto implica definir un sistema de cabeceras comarcales y adoptar una política de potenciación de los recursos endógenos y no tanto una política de aumento del parque inmobiliario como asegurar el establecimiento de una calidad de vida para las personas que viven allí, en especial a través de servicios sociales y comunitarios específicos (*civitas*).

En resumen, las directrices del ordenamiento territorial (Avance 2004) dividían a Galicia en áreas funcionales con criterio; de una manera que podemos decir correcta, pero no son capaces de gestionar después las medidas que aparecen en las declaraciones de intenciones. Por ejemplo, no se puede llevar a cabo la expansión urbana de las grandes ciudades a costa de estropear terreno para uso residencial cuando más del 20% de las viviendas están vacías en los municipios principales. Esto implica un mal uso del terreno y los ahorros que hace insostenible el modelo de desarrollo.

Era preciso indagar más en los intereses de los agentes locales y de los sectores económicos para poder proyectar una política de equipamientos, infraestructuras y usos del suelo.

En este sentido, parecía básico conectar las percepciones e intereses sociales con las posibilidades de desarrollo territorial, ya que los costes de una expansión de viviendas por el territorio conllevan costes económicos y ambientales.

Con todo, en los defectos que hemos señalado, las Directrices de Ordenamiento Territorial, continúan un modelo de articulación de las diferentes partes de Galicia en una superposición de escalas, que ya procede de los años setenta del siglo pasado, tal y como hemos comprobado. Posteriormente, en el año 2011, las Directrices definen con más precisión el marco territorial.

Las Directrices de Ordenamiento del Territorio aprobadas oficialmente en 2011 (23/02/2011, BOE) (Publicado en el «Diario Oficial de Galicia» número 36, de 22 de febrero de 2011) establece los siguientes niveles de ordenamiento del territorio:

1. Las Regiones y áreas urbanas.
2. El Sistema Urbano intermedio.
3. Los Nodos para el equilibrio del territorio.
4. Los Núcleos principales municipales y parroquiales.

Resulta así una culminación del camino iniciado y, sobre todo, justifica la necesidad de contemplar la idiosincrasia gallega para definir un marco de acción territorial, que es lo que nosotros utilizamos para definir la selección de núcleos cabecera comarcal. En este documento ya observamos que son los núcleos y nodos los que organizan el territorio, por lo que parece preciso definir las características de estos para dinamizar una comarca, o varias.

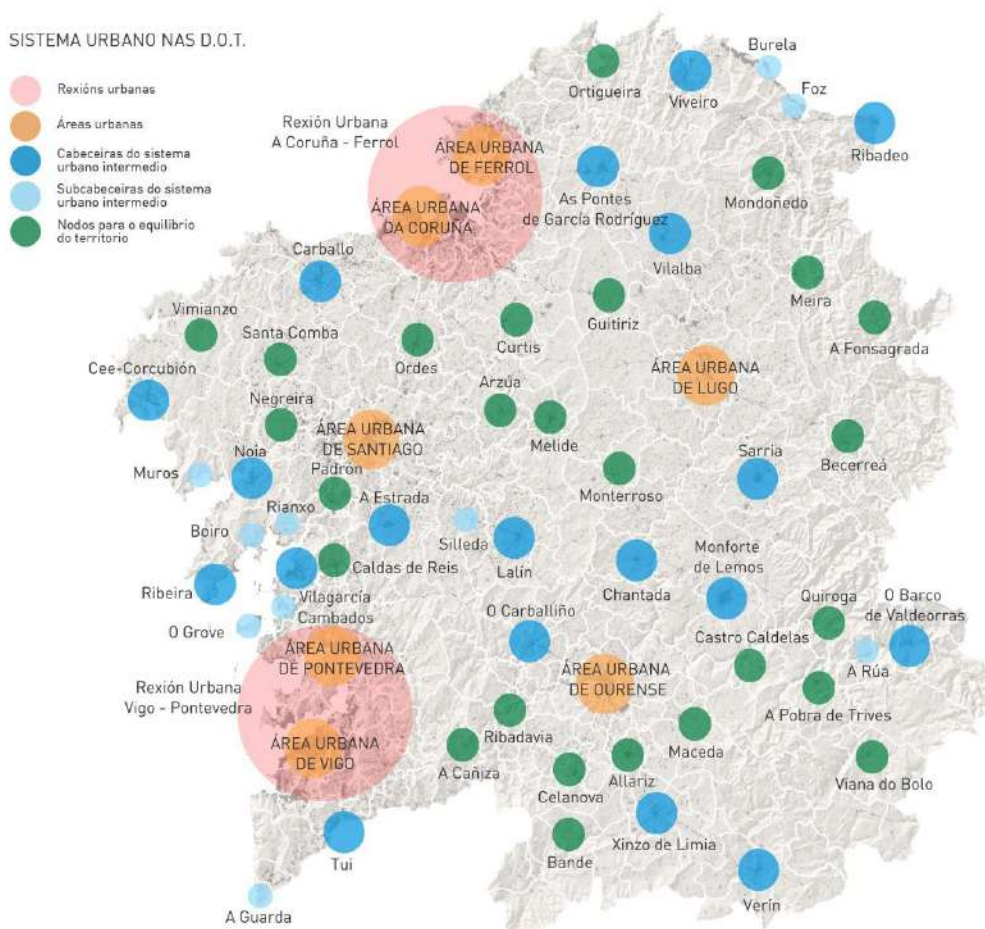


Figura 10. Sistema urbano en las Directrices del Ordenamiento Territorial.
Fuente: Xunta de Galicia, 2011.

Las villas y pequeñas ciudades de Ribadeo, Viveiro, Carballo, Cee-Corcubión, Noia, Ribeira, Vilagarcía de Arousa, Tui, A Estrada, Lalín, Chantada, Monforte de Lemos, O Barco de Valdeorras, O Carballiño, Xinzo de Limia, Verín, As Pontes de García Rodríguez, Vilalba y Sarria constituyen las cabeceiras del denominado **Sistema urbano intermedio** y representan el siguiente nivel del sistema de asentamientos de Galicia. En esta escala podemos apreciar que algunas villas o ciudades pequeñas pueden complementar sus servicios para organizar una región funcional más grande, como es el caso de Vilagarcía y Ribeira en la ría de Arousa, o Viveiro y Ribadeo en las Mariñas lucenses.

Las villas de Burela, Foz, Muros, Porto do Son, Boiro, Rianxo, Cambados, O Grove, A Guarda, Silleda y A Rúa constituyen las **subcabeceiras** del sistema urbano intermedio y son una parte integrante de este nivel del sistema de asentamientos de Galicia. Son villas que se complementan con los asentamientos del sistema urbano intermedio.

Estas **cabeceras y subcabeceras constituyen referencias territoriales** imprescindibles para prevenir la despoblación y el agravamiento de los desequilibrios territoriales en amplias zonas del interior. Son estas villas y municipios los que deben servir de base para la selección de áreas funcionales que puedan desarrollar los principios de la sostenibilidad urbana, tal y como se recomienda desde la Unión Europea.

Las villas que las DOT proponen como **Nodos para el Equilibrio del Territorio** son: Ortigueira, Mondoñedo, Meira, A Fonsagrada, Becerreá, Quiroga, A Pobra de Trives, Viana do Bolo, Castro Caldelas, Maceda, Allariz, Celanova, Bande, Ribadavia, A Cañiza, Caldas de Reis, Padrón, Negreira, Vimianzo, Santa Comba, Ordes, Melide, Guitiriz, Curtis, Arzúa y Monterroso.

Entendemos que esta perspectiva histórica de los proyectos de planeamiento y ordenación del territorio en Galicia justifican la elaboración de parámetros cuantitativos para la selección de ayuntamientos con más de diez mil habitantes, contando por lo menos con un núcleo colectivo de más de cinco mil y con unos movimientos demográficos que aseguran la relación laboral y de servicios con otros ayuntamientos próximos en la funcionalidad comarcal. Una argumentación que implica la toma de medidas en la gestión del territorio en las áreas urbanas y en las regiones comarcales.

**PROPUESTA DE SELECCIÓN
DE NÚCLEOS CABECERAS
COMARCALES FUNCIONALES.
CRITERIOS DE SELECCIÓN Y
PROPUESTA DE SEGUIMIENTO
DE EJECUCIÓN**

XOSÉ M SOUTO



5

PROPUESTA DE SELECCIÓN DE NÚCLEOS CABECERAS COMARCALES FUNCIONALES. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y PROPUESTA DE SEGUIMIENTO DE EJECUCIÓN

Las Directrices de Ordenamiento del Territorio aprobadas oficialmente en 2011 (23/02/2011, BOE) (Publicado en el «Diario Oficial de Galicia» número 36, de 22 de febrero de 2011) establece los siguientes niveles de ordenamiento del territorio:

1. Las Regiones y áreas urbanas.
2. El Sistema Urbano intermedio.
3. Los Nodos para el equilibrio del territorio.
4. Los Núcleos principales municipales y parroquiales.

Diferencia la planificación territorial de regiones y áreas urbanas, como nosotros realizamos en este informe, para poder organizar la vida supramunicipal, donde aparece la posibilidad de gestionar el territorio por mancomunidades y consorcios, en la gestión de los Planes Territoriales Integrados (PTI) que se deriven de los estudios más específicos.

Estas delimitaciones territoriales implican fórmulas teóricas de gestión. Por una parte, **las áreas metropolitanas**, por lo menos para As Rías Baixas y El Golfo Ártabro, que presentan numerosos obstáculos por las interferencias partidistas y personalistas (Souto, 2009). Por otra, la confección **de mancomunidades intermunicipales**, siguiendo el modelo de Portugal, para las zonas del sistema urbano intermedio. Por último, la definición de **consorcios** para los núcleos del sistema intermedio y nodos de equilibrio territorial, en la gestión de determinados servicios, equipaciones e infraestructuras. La evaluación de su funcionamiento indica que los planteamientos teóricos no resultaron positivos en la práctica cotidiana.

Al final del primer decenio del siglo XXI más de la cuarta parte de los municipios gallegos estaban mancomunados en 248 agrupaciones supramunicipales. Pero su funcionamiento no resultaba coherente con los objetivos formulados.

La actualización de las entidades mancomunadas en 2022 indicaba que permanecían 39 en funcionamiento, manifestando una evolución que era coherente con el carácter de voluntariedad de estos procesos; por eso los ayuntamientos aparecen y desaparecen en relación con sus expectativas y necesidades, como se puede verificar en la dinámica de la Mancomunidad Intermunicipal del área de Vigo, donde aparecen y desaparecen ayuntamientos en diferentes momentos (los casos de Mos o Nigrán entre 1997 y 2000). Las funciones de las mancomunidades son básicamente las relacionadas con la recogida de residuos sólidos y el ciclo del agua, en especial la depuración de las aguas residuales.

Tampoco los consorcios dieron lugar a resultados satisfactorios para el funcionamiento cooperativo de dos o más ayuntamientos. Los veinte consorcios registrados al inicio de la década de los años veinte, de este siglo XXI, indican que la mayoría de ellos tiene como objetivo la actividad de lucha contra los incendios, el ciclo integral del agua y la difusión del patrimonio turístico. Es decir, suponen la dinamización de actividades parciales del desarrollo territorial, donde se busca la cooperación pública y personal.

Igualmente conocemos el fracaso del plan de **comarcalización** de Galicia, ya que la falta de reconocimiento jurídico impide que se puedan realizar planes de desarrollo de carácter integrado, para hacer confluir las directrices sectoriales de las administraciones. Un ejemplo en positivo apareció en el caso de Portugal, pues el Decreto-Ley n.º 68/2008, de 14 de abril, adopta el concepto de unidades territoriales para agrupar municipios y que puedan desarrollar programas integrados. Una medida que complementa a otras explicadas en el capítulo 2 y que favorece la dinámica de los espacios geográficos interiores.

Conocidos los sistemas de gestión de los procesos intermunicipales debemos aconsejar qué estrategia sería la más aconsejable para el desarrollo de núcleos funcionales. Entendemos que son los consorcios y las mancomunidades intermunicipales, si bien habría que superar los problemas de voluntariedad y localismo de quien debe presidir la institución.

Por eso incluso parece necesario crear algunos parámetros que faciliten la labor de selección del municipio que lidere el proceso. **En este caso debe ser un municipio con más de 10.000 habitantes, un núcleo superior a 5.000**, y un dinamismo demográfico y económico que se pueda constatar en los censos y padrones de habitantes y de localización empresarial, así como en el origen y destino de los movimientos pendulares.

El proceso de selección no es muy diferente al que señalan las normativas europeas, recogidas en las bases de datos Eurostat, en la documentación sobre las *Small and Medium-Sized Towns* (SMESTO) promovido por ESPON, y en la bibliografía específica (Schneidewind et al., 2006). Así, para Eurostat, las Áreas Urbanas Funcionales se definen como una entidad (área urbana) y su zona de desplazamiento. En los casos en los que los núcleos aparezcan conectados por desplazamientos, el área urbana funcional puede consistir en varios asentamientos y su única zona de desplazamiento.

En los casos en los que los núcleos aparezcan conectados por desplazamientos, el área urbana funcional puede consistir en varios asentamientos y su única zona de desplazamiento. Si por lo menos el 15% de las personas empleadas que viven en una ciudad/núcleo trabajan en otra ciudad/núcleo, estas son tratadas como un destino único para el análisis del trayecto.

El proceso de selección de los núcleos funcionales está recogido en las publicaciones de la Unión Europea y no difiere del que estamos manteniendo. La principal diferencia es el carácter cuantitativo del umbral demográfico, que a escala europea se establece en 20.000 habitantes: áreas urbanas constituidas por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes. Los municipios de más de 20.000 habitantes podrán presentar estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e integrado. Estas estrategias locales podrán referirse a la totalidad del término municipal, o limitarse a áreas urbanas específicas (barrios, distritos), de diferente tipología morfológica y funcional: cascos históricos, barrios desfavorecidos o áreas suburbanas con problemáticas específicas y retos singulares. Las Unidades Estadísticas (NUTs III) coinciden en gran medida con los municipios, o con agrupaciones de municipios, como se ha hecho en otros Estados, como es el caso de Polonia, Chequia o la reordenación administrativa operada en Portugal en 2008, para acomodarla a la normativa europea.

La estrategia europea, concedora de la diversidad de situaciones en los diferentes Estados, favorece el agrupamiento de municipios, o entidades locales: agrupaciones de municipios con una población cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes. Las agrupaciones de dos o más municipios, con una población cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes, podrán presentar conjuntamente una estrategia a escala supralocal conforme a la definición del área funcional urbana de dicha estrategia... Una estrategia difícil de lograr en Galicia, pues tal y como constatamos el número de estos municipios es escaso.

Sucede lo mismo en el caso en que se busca asociar a áreas urbanas formadas por un municipio o conurbación de más de 20.000 habitantes y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes. El problema radica en la **confusión entre núcleo de entidad colectiva de población (área urbana física) y la delimitación administrativa de las competencias urbanas (municipio)**. Por eso resulta complejo emplear el mecanismo de asociar ayuntamientos o conurbaciones, pues proceden de dos ámbitos teóricos y conceptuales divergentes.

Finalmente tenemos las conurbaciones de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes. Las conurbaciones de más de 20.000 habitantes constituidas por dos o más municipios de menos de 20.000 habitantes que presenten una continuidad urbana física, de forma que constituyan morfológicamente un único núcleo urbano, podrán presentar estrategias conjuntas de desarrollo urbano integrado. Como sabemos, las dificultades topográficas impiden la continuidad morfológica, lo que no puede ser un obstáculo para el desarrollo sostenible.

En el caso de Galicia, esta estrategia se puede aplicar a ciertos municipios que se relacionan directamente con otros y con núcleos que conforman áreas urbanas. Son estrategias que se deberán justificar de forma coherente y razonada en la existencia de problemas comunes, demostrar la continuidad física urbana, así como la explicación de que la escala urbana supralocal es la óptima para abordar las soluciones a los problemas mencionados anteriormente. Podemos encontrar ejemplos en las comarcas de Arousa, Bergantiños y Valdeorras, por poner casos evidentes. Una tipología que se adapta a los ayuntamientos de Zonas Intermedias de Urbanización alta, tal como recoge el Instituto Gallego de Estadística en 2016, siguiendo el modelo de Eurostat, que nosotros reflejamos en la figura 11.

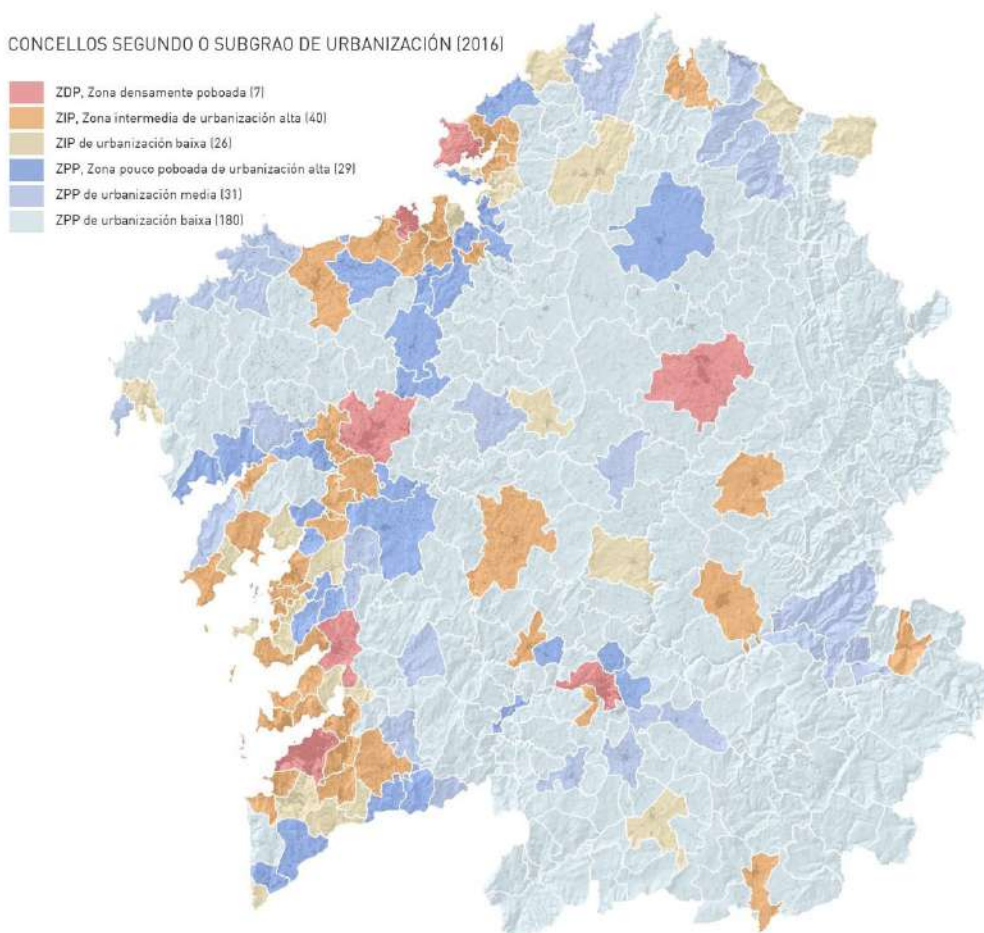


Figura 11. Niveles de urbanización de los municipios de Galicia.
Fuente: IGE, Eurostat.

La selección que se presenta a partir de los niveles de urbanización de 2016, de las Directrices de Ordenación del Territorio de 2011 y de los procesos históricos, en un tiempo cronológico que abarca desde 1973 hasta 2022, facilita la toma de decisiones para poder presentar desde la Autoridad de Gestión de España (Ministerio de Hacienda) una selección de núcleos urbanos funcionales que puedan ser candidatos para las propuestas de desarrollo urbano sostenible de los proyectos Eure de la Unión europea. Entendemos que este criterio puede facilitar no solo la posibilidad de demandar ayudas europeas, sino también de desarrollar un proyecto de ordenación del territorio, en la línea que se justificó en el primer capítulo en relación con el modelo de Cataluña.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldrey Vázquez, José A.; Pazos Otón, Miguel; Rodríguez González, Román; Vicente Díaz, Jorge (2010) Caracterización de las áreas urbanas gallegas en función de los flujos de movilidad obligada, *Cuadernos de Geografía*, núm. 88; 219 – 234.
- Barreiro Quintáns, Daniel; López Rodríguez, Ramón; Lois González, Rubén Camilo (2019). Las villas gallegas: concepto y realidad, *Ería*, Volumen 2019-3. Año XXXIX, pp. 329-350.
- Boira Maiques, J.V.; Souto González, Xosé M. (1995): Percepción del medio y planificación del territorio: el caso de Vigo”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, núm. 20, pp. 67-80.
- Capel Sáez, Horacio (1975). La definición de lo urbano, *Estudios Geográficos*, nº 138-139, p 265-301.
- Capel Sáez, Horacio (2016). La forma urbana en la ciudad postcapitalista. *Biblio3W. Revista bibliográfica de Geografía y ciencias sociales*, Número 1.177
- Doval Adán, Antonio (2012). El desarrollo comarcal en Galicia entre 1990 y 2010: El fracaso de un plan. En: *Caminando hacia un compromiso por el territorio: VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- ESPON (2006): *The Role of Small and Medium-Sized Towns (Smesto)*, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, Viena. [La función de las ciudades pequeñas y medianas (Smesto), Instituto Austriaco sobre Estudios Regionales y la Planificación Espacial, Viena].
- Figueiredo, Antonio; Souto González, Xosé M (2004) *II Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico. Relatorio-síntese*, [II Estudios Estratégicos del Eje Atlántico. Resumen de la conferencia] Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste peninsular, 2004.
- García Docampo, Manuel (2015). Dinámica urbana recente en Galicia, [Dinámica urbana reciente en Galicia] En Lois, Rubén C.; Pino, Daniel (coords) *A Galicia Urbana*, [La Galicia Urbana] Vigo. Edicións Xerais de Galicia; pp.45-63.
- González Pérez, Jesús M. (2015). O proceso recente de urbanización (séculos XIX-XXI). Da cidade compacta da industrialización á cidade difusa da metropolitanización, [El proceso reciente de urbanización (siglos XIX-XXI). De la ciudad compacta de la industrialización a la ciudad difusa de la metropolitanización] En LOIS, Rubén C./PINO, Daniel (coords). *A Galicia Urbana*, [La Galicia Urbana] Vigo: Xerais; pp.15-43.
- INSTITUTO GALLEGO DE ESTADÍSTICA (2017): Panorama rural urbano. Disponible. IGE. Santiago de Compostela. Accesible en: https://www.ige.eu/web/mostrar_seccion.jsp?idioma=gl&codigo=0701

- Lois, Rubén C.; Aldrey Vázquez, José A. (2011) El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia, *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2), 583-610.
- Lois, Rubén C.; Pino, Daniel (coords) *A Galicia Urbana*, [La Galicia Urbana] Vigo. Edicións Xerais de Galicia.
- López González, Alejandro (1999). Sistema urbano y comercio en la comunidad autónoma de Galicia, *Cuadernos Geográficos*, 29 (1999), 51-65.
- Miralbés Bedera, M^o R.; Casas Torres, José M. (1974). *Mercados periódicos de Galicia*, Madrid: CSIC
- Nieto, A. y Uría, A. (1975) Galicia en el III Plan de Desarrollo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. 23-24 (jun. 1975), 55-62.
- Pérez Alberti, Augusto e Souto González, Xosé M (1985) Xeografía e planificación en Galicia: premisas metodolóxicas. [Geografía y planificación en Galicia: premisas metodológicas] *Crisis, autonomías y desarrollo regional: IX Reunión de Estudios Regionales*. Santiago de Compostela: Universidad, Secretariado de Publicaciones, p. 201-210.
- Precedo Ledo, Andrés (1974): Galicia: red urbana y desarrollo regional, *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, t. CX, pp. 161-219.
- Precedo Ledo, Andrés (1987). *Galicia: Estructura del territorio y organización comarcal*, Santiago: Xunta de Galicia.
- Precedo Ledo, Andrés (1996): El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado. En: *Papeles de Economía Española*, Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia, nº 16, FIES, Madrid, pp. 311-322.
- Precedo Ledo, Andrés (2004). El modelo de desarrollo comarcal, *Boletín de la AGE*, número 38; pp. 29-45.
- Precedo Ledo, Andrés; Míguez Iglesias, Alberto; Fernández Justo, María Isabel (2008) Galicia: El tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea, *Revista Galega de Economía*, vol. 17, núm. extraordinario, pp. 1-20.
- Precedo Ledo, Andrés; Míguez Iglesias, Alberto; Fernández Justo, María Isabel (2008) Galicia: el tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea, *Revista Galega de Economía*, vol. 17, núm. extraord. Pp. 1-20.
- Precedo Ledo, Andrés; Míguez Iglesias, Alberto; Orosa González, Javier (2012) Las regiones urbanas: una estrategia territorial de competitividad. El caso de Galicia. En: *Caminando hacia un compromiso por el territorio: VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT) 14 páginas.
- Rodríguez Galdo, María Xosé (coord) et al. (2022) Galicia: Perspectivas demográficas. (Informe aprobado por el Pleno del Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica en julio de 2018). Santiago de Compostela: Consellería de Política Social, Dirección General de Familia, Infancia y Dinamización Demográfica.

- Rodríguez González, Román (1995). Función comercial y organización del territorio a través del ejemplo de una cabecera comarcal del interior gallego. En *ACTAS VI Colóquio Ibérico de Geografía*. Vol. I, Publ. Univ. Porto; pp.81-86.
- Rodríguez González, Román (2015). Pequeñas ciudades: illas urbanas nun océano rural, [Pequeñas ciudades: islas urbanas en un océano rural,] En Lois, Rubén C.; Pino, Daniel (coords) *A Galicia Urbana*, [La Galicia Urbana] Vigo. Edicions Xerais de Galicia; pp. 537-551.
- Schneidewind, Peter; Tatzberger, Gabriele; Schuh, Bernd; Beiglböck, Sebastian; Cornaro, Antonia; Damsgaard, Ole; Dubois, Alexandre; Gløersen, Erik; and Benini, Roberta (2006). "The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)" *Final Report*. ["La función de las ciudades pequeñas y medianas (SMESTO)" Informe Final.] ESPON 1.4.1. Wien, Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- Souto González, Xosé M (1982). Encol do habitat e do poboamento: o caso de Galicia, [Sobre el hábitat y la población: el caso de Galicia,] *Cuadernos de estudios gallegos*. T. 33, fasc. 98; pp. 7-63.
- Souto González, Xosé M (1984) Auxe e crise na ordenación do territorio en Galicia: escala e poboación na analise xeodemográfica. [Auge y crisis en la ordenación del territorio en Galicia: escala y población en el análisis geodemográfico] *Cuadernos de estudios gallegos*. T. 35, fasc. 100; pp. 315-345.
- Souto González, Xosé M (1988) *Xeografía humana*, [Geografía humana] Vigo: Editorial Galaxia.
- Souto González, Xosé M (1992). Novas perspectivas nas análises das cidades de Galicia, metodoloxía e fontes. *Actas do I Congreso Internacional da Cultura Galega*. [Nuevas perspectivas en el análisis de las ciudades de Galicia, metodología y fuentes. Actas del I Congreso Internacional de la Cultura Gallega.] Santiago de Compostela: Dirección Xeral de Cultura, pp. 157-176.
- Souto González, Xosé M (1997) Los estudios urbanos en Galicia, *Ería*, Oviedo, núm. 43, pp. 199-214.
- Souto González, Xosé M (1999). *Xeografía do Eixo Atlántico*, [Geografía del Eje Atlántico] Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 15-67.
- Souto González, Xosé M (2001). Cambios culturais, globalización e periurbanización: paisaxe, poboamento e ordenamento territorial. [Cambios culturales, globalización y periurbanización: paisaje, población y ordenamiento territorial.] En Pérez Alberti, A. (coord). *O Feito Diferencial Galego. As Paisaxes de Galicia*. [El hecho diferencial gallego. Los paisajes de Galicia] Santiago de Compostela: Museo do Pobo Galego, pp. 61-103.
- Souto González, Xosé M e Ferrás Sexto, C. (2002) Cidade atlántica e organización territorial en Galicia, [Ciudad atlántica y organización territorial en Galicia] *Grial*, número 155, tomo XL, pp. 507-527.

- Souto González, Xosé M (2006) Participación ciudadana y ordenación del territorio. *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XI, nº 677, 25 de septiembre de 2006.
- Souto González, Xosé M (coordinador) (2009). *Áreas metropolitanas galegas*, [Áreas metropolitanas gallegas] Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Souto González, Xosé M (2010) Percepcións espaciais e ordenación do territorio en Vigo, [Percepciones espaciales y ordenación del territorio en Vigo] *Glaucopis, Boletín del Instituto de Estudios Vigueses*. N. 15; pp. 171-199.
- Souto González, Xosé M y Marques, Raul Jorge (2014). Planeamiento territorial a diferentes escalas. Eixo atlântico do noroeste peninsular y Bacia do Guadiana, en Ayllón Trujillo, M^o Teresa (editora). *Conflictos de poder sobre el espacio. Manual de ordenación territorial a diferentes escalas*, México: Universidad Autónoma San Luis de Potosí y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: Eumed.net. Páginas 227-272.
- Souto González, Xosé M (2015). La gestión territorial europea en el noroeste de la Península Ibérica. Lecciones de una crisis. *Geografía e Ordenamento do Territorio, Revista Electrónica (GOT)*, n.º 7 (junio). Centro de Estudios de Geografía y Ordenamiento del Territorio, p. 301-325.
- Souto González, Xosé M (2015). É posible construír un urbanismo democrático desde o planeamento?, [¿Es posible construir un urbanismo democrático desde el planeamiento?] En Lois, Rubén C.; Pino, Daniel (coords) *A Galicia Urbana*, [La Galicia Urbana] Vigo. Edicións Xerais de Galicia; pp. 565-601.



Código de descarga de la publicación:

