

Presente y futuro de las ciudades medias europeas

Luis Rodríguez-Avial

Previsto desde mayo de 1987 el tema monográfico de este número, "Presente y futuro de las ciudades medias", el equipo director de la revista tuvo conocimiento del seminario que había de celebrarse, a principios de octubre de 1988, en la ciudad holandesa de Den Bosch sobre los "Desafíos para las ciudades medias", organizado por el INTA —International Organization for the Development and Management of Cities— ("Organización internacional para el desarrollo y la administración de las ciudades"). En consecuencia, se tomó la decisión de enviar a uno de sus miembros al mismo, a fin de conocer los criterios generales con que en Europa se presentía el futuro de las ciudades medias y poderlos dar a conocer a través de "Urbanismo/COAM".

Imágenes urbanas.

1 y 2. Den Bosch. Holanda.

3 y 4. Swindon. Gran Bretaña.

5. Saint Quentin-en-Yvelines. Francia.

PLANTEAMIENTO DEL SEMINARIO

En el planteamiento del seminario, con el objetivo de tratar sobre las posibles oportunidades de desarrollo que presentan las ciudades de tamaño medio, se partía de una serie de premisas conocidas sobre su momento actual, concretamente las siguientes:

- Este tipo de ciudades atraviesa a nivel internacional por un momento excitante y de gran desafío de cara a su futuro.
- El desarrollo actual residencial y su correspondiente entorno laboral se han producido desde sus propios recursos.
- En comparación con las grandes ciudades, las ciudades medias se encuentran en una posición favorable a corto y medio plazo, simplemente en razón de su propia escala.
- Las ciudades medias, no obstante, también se enfrentan con problemas en los campos del desarrollo económico, empleo, tráfico y finanzas, pareciendo, al mismo tiempo, que las oportunidades de resolver los mismos están creciendo debido al grado de independencia que aquéllas demuestran en sus comportamientos.

La organización del seminario entendía, tomando como base estos puntos de partida, que un futuro desarrollo floreciente de este tipo de ciudades muy posiblemente habría de depender de que los gobiernos locales colaborasen y unieran sus fuerzas, a nivel regional, con el mundo empresarial.

Para el desarrollo del seminario se escogieron tres temas concretos:

- Dinámica del crecimiento de la ciudad media y de la región correspondiente.
- Aprovechamiento de la competencia y concurrencia entre ciudad y región.
- Estudios de nuevas formas de colaboración dirigidas al desarrollo de la ciudad y de la región.

El primero de estos temas permitiría conocer los diferentes estados de desarrollo de las ciudades medias en su contexto nacional, así como poner en evidencia los puntos fuertes y débiles que presentan.

A tal fin en el seminario se estudiaron los casos de las siguientes ciudades: Swindon (Gran Bretaña), Saint Quentin-en-Yvelines y Reims (Francia), Volos (Grecia), Módena

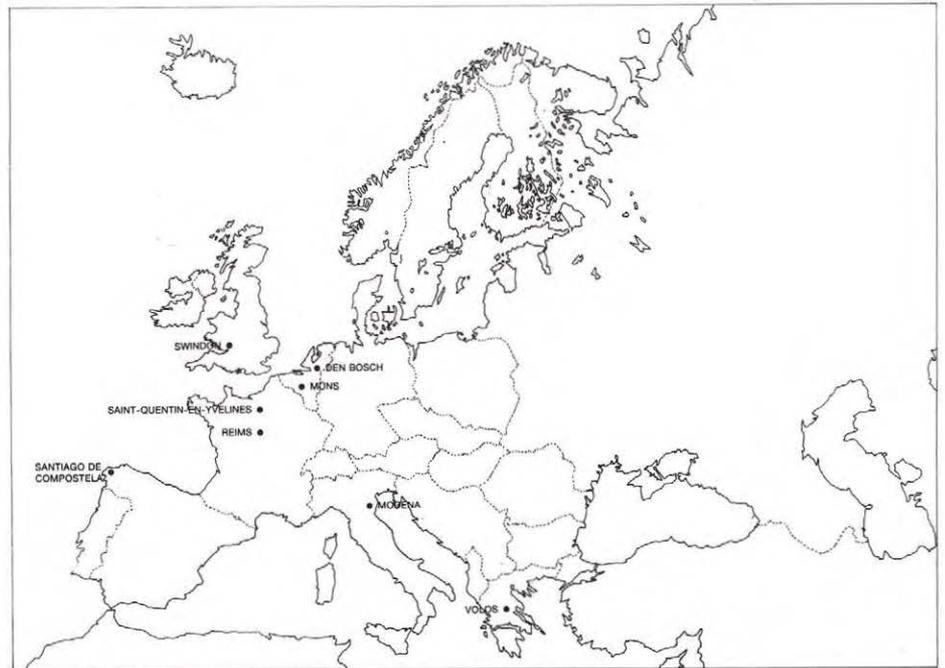


(Italia), Den Bosch (Holanda), Mons (Bélgica) y Santiago de Compostela (España).

El segundo tema tenía como objetivo insistir en el análisis sobre las consecuencias de la posible evolución, a partir de la información conseguida en el primero, de la relación y competencias entre ciudades y región, especialmente en lo concerniente al máximo rendimiento de los medios a utilizar para su futuro desarrollo, evitando el despilfarro de los mismos.

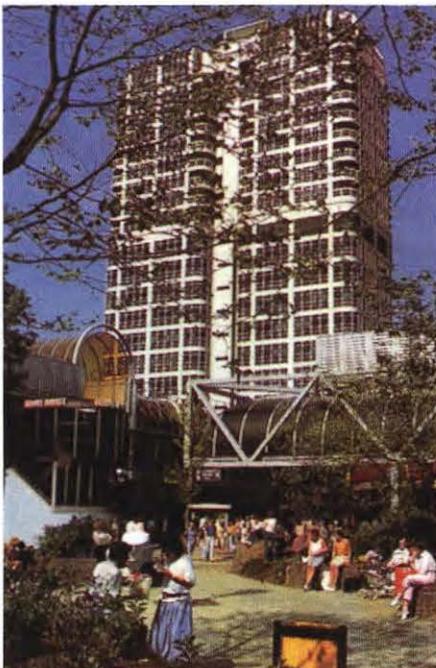
La cuestión a resolver sería cómo canalizar mejor, hacia el futuro, dicha competencia en comparación con lo realizado hasta la fecha. La misma parece que debería estar enfocada hacia la mejora de la calidad del producto, empleando una terminología industrial, así como a la adecuada utilización de las posibilidades que el mismo ofrece.

El tercer tema se dirigía a conocer las posibilidades de evolución de las ciudades medias y sus regiones en aplicación de posibles nuevos instrumentos de desarrollo, examinados a la luz de las circunstancias contempladas en los temas anteriores. Para ello sería necesario intentar responderse a la siguiente pregunta:



¿cómo se pueden explotar las posibilidades de este tipo de ciudades y la competencia entre las mismas? Dicha respuesta podría encontrarse en el desarrollo de nuevos instrumentos en los campos de la gestión, de la organización y de la financiación, instrumentos llamados a ser experimentados en este tipo de ciudades. En este sentido sería

importante analizar cómo debería evolucionar la política del Estado y de la Administración en general. A partir de este análisis se podrían precisar las formas de colaboración más convenientes entre los sectores público y privado, con especial atención a la definición del procedimiento de toma de decisiones en que ha de estar basada dicha colaboración.



4 5



DESARROLLO DEL SEMINARIO

A lo largo de las sesiones y debates se produjo un amplio conjunto de intervenciones de personalidades europeas, pertenecientes a distintas administraciones públicas, organizaciones empresariales e industriales, centros universitarios y el mundo de la política (1). La presentación de las circunstancias correspondientes a cada una de las ocho ciudades-ejemplo elegidas fue realizada por distintos responsables de sus administraciones municipales —el caso de Santiago de Compostela se expuso por el alcalde y el secretario de su Ayuntamiento—.

Las características específicas y circunstancias que concurren en cada una de las ocho ciudades medias examinadas se exponen a continuación, con el objetivo de poder compararlas, a partir de las mencionadas presentaciones, de forma sintética, excepto para Santiago de Compostela, cuya descripción se realiza de forma más extensa por ser el ejemplo que representaba a España.

Swindon

Caracterizada por sus muchos contrastes, ha sido durante siglos una pequeña ciudad de mercado sobre una colina, hasta convertirse, a mediados del siglo XIX, en uno de los grandes centros industriales de la era victoriana.

Convenientemente situada en el corazón de la M-14 "Corredor del Oeste", constituye hoy día una de las ciudades de más rápido crecimiento en Europa.

Los mencionados contrastes se reflejan en la ciudad y su medio ambiente, por ejemplo: entre el moderno centro de la ciudad con sus vías peatonales y el área de bloques de oficinas de la parte baja de la misma, o entre la nueva zona residencial del West Swindon y los pueblos y ciudades-mercado que la rodean.

Saint Quentin-en-Yvelines

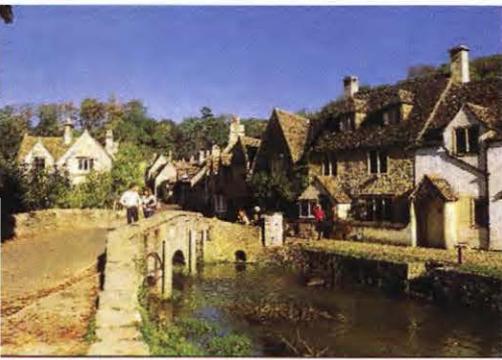
Ciudad francesa de tamaño medio que une a este carácter el de ser una de las nueve "Ciudades Nuevas" que existen en Francia —cinco en el área de París y cuatro en distintos departamentos—.

Situada al sudoeste de la capital, tiene previsto, como todas las restantes, un importante crecimiento con una rápida modificación de las infraestructuras urbanas, sociales y económicas.

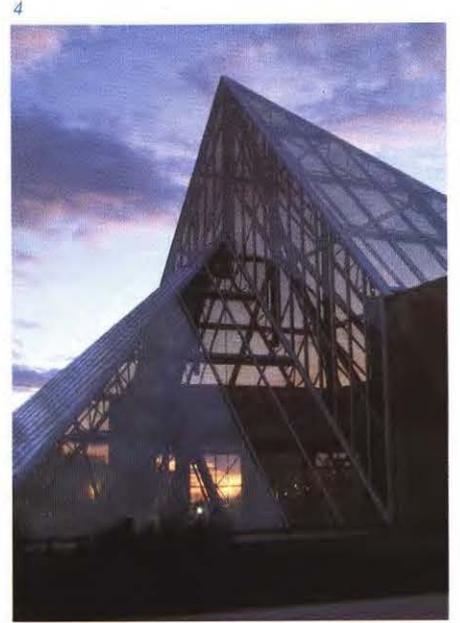
Pobladas, por lo general, con fuerte densidad, Saint Quentin-en-Yvelines, alcanzará una media de 200.000 habitantes a largo plazo. Como el resto de las "Ciudades Nuevas" está clasificada entre las ciudades medias francesas.



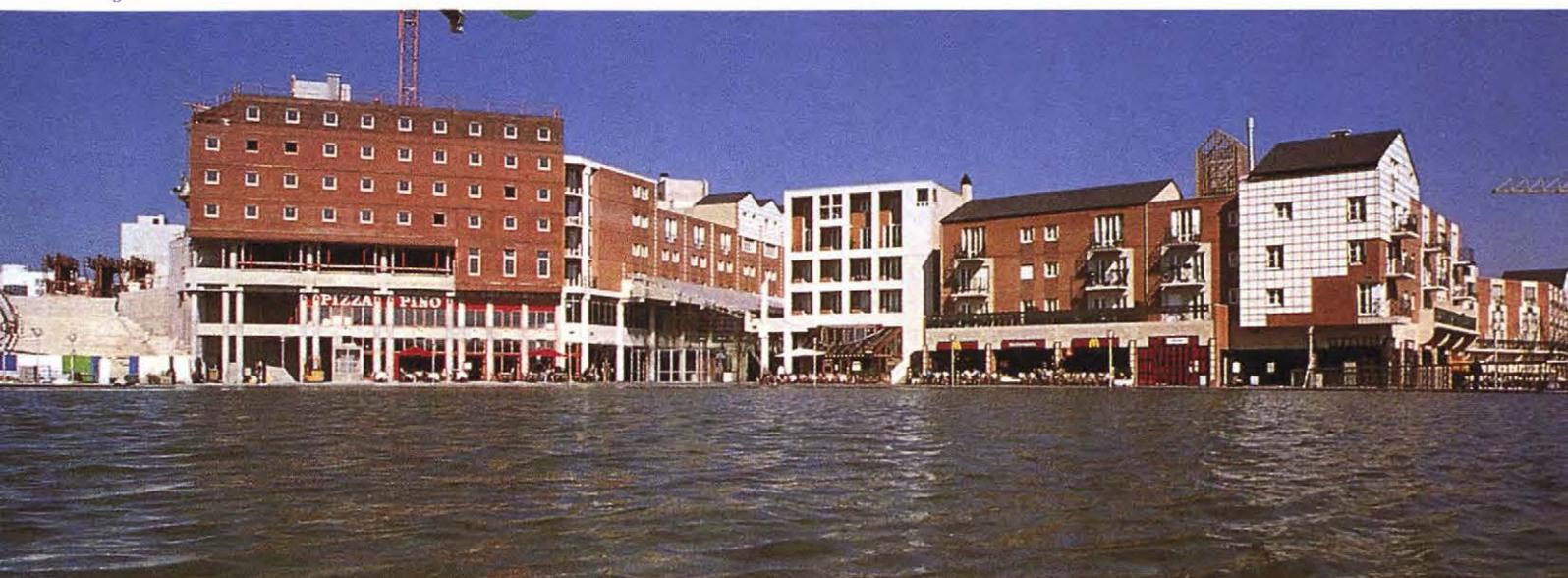
Swindon



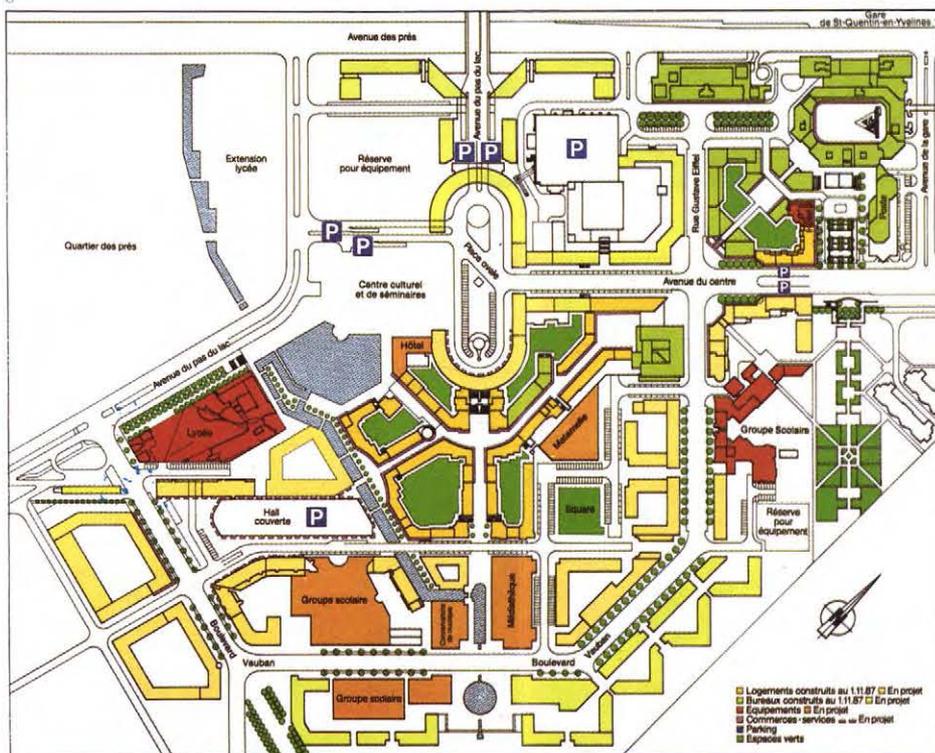
Imágenes urbanas.



5



3



6

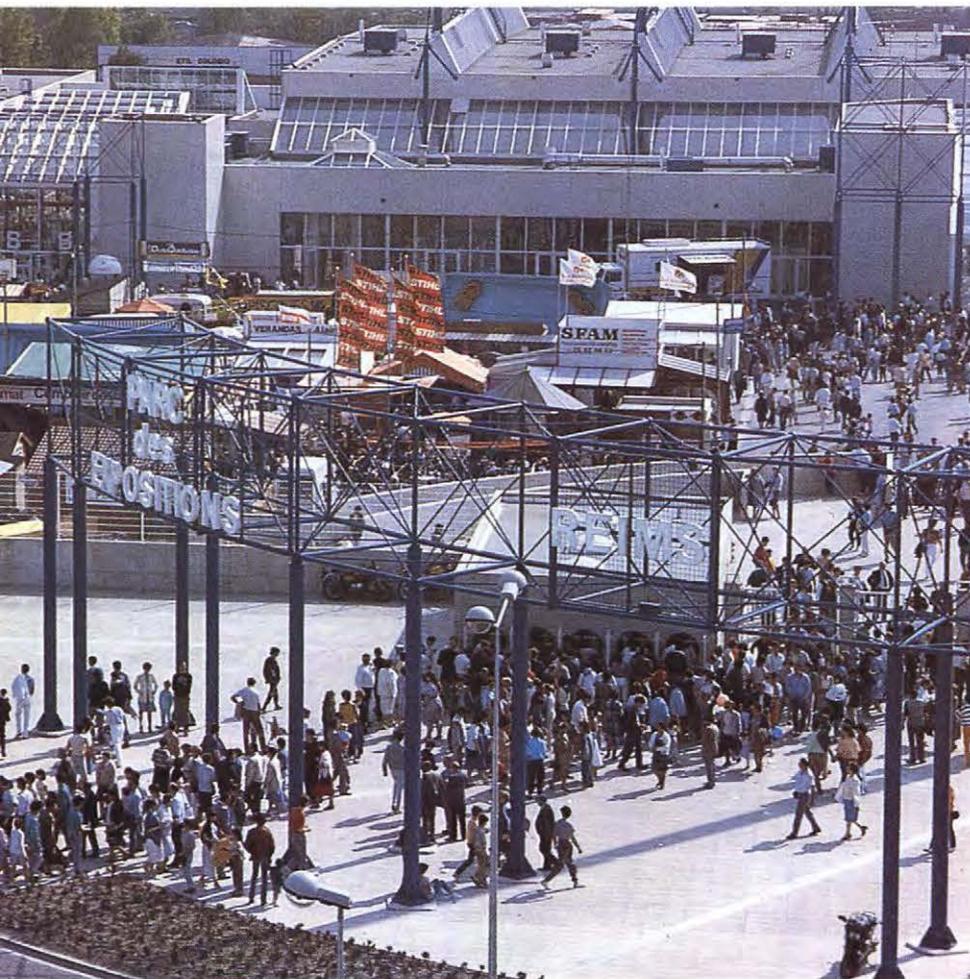


Saint Quentin-en-Yvelines.

1. Ordenación general.

2 y 3. Vista panorámica y plano de ordenación de "Le Quartier de la gare".

4, 5 y 6. Imágenes de "Le Quartier de la gare".



Reims

En los pasados dos mil años, Reims ha sido actor principal en los grandes sucesos de la historia de Francia, con la cual se ha identificado la ciudad. Situada en un importante "cruce de caminos" en el corazón de Europa, se encuentra atravesada por las autopistas A-4 y A-6 (en construcción) y cuenta con dos aeropuertos.

Capital comercial, cultural y universitaria de su región, con una importante actividad investigadora, es una ciudad caracterizada por su rica y variada arquitectura, así como por la abundancia de parques y jardines.

Presenta un importante parque industrial y tecnológico, para el mañana, en los campos de la agricultura, laboratorios farmacéuticos, metalurgia, refrescos y detergentes. La región de Reims es famosa por su champán, encontrándose enclavadas en la misma las principales y más famosas firmas de este caldo.

Volos

Capital de la provincia griega de Magnesia, es una ciudad media fundamentalmente turística, tanto por su situación, construida a lo largo de la costa, bañada por el mar Egeo, como por su historia: la ciudad antigua de Yolco con vestigios del Neolítico.

Ciudad con actividades comerciales marítimas, posee un gran puerto desde el que se exportan productos del interior como vino, algodón, tabaco y aceite.

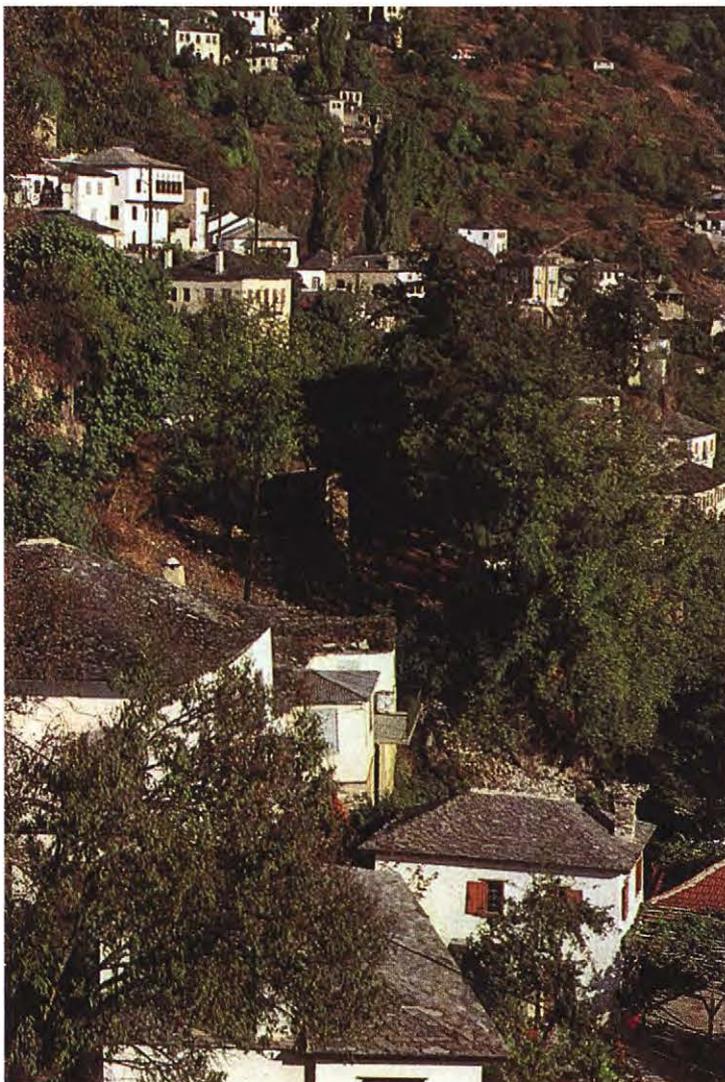
Módena

Situada en el norte de Italia, en la región de Emilia Romagna, es la capital de la provincia de Módena, con cerca de 200.000 habitantes.

La cruza la antigua calzada romana vía Emilia (187 a. C.), actualmente la mayor autopista italiana, que une Milán con Rimini. Ciudad amurallada que encierra numerosos monumentos históricos junto con cuidados jardines y plazas. La nueva ciudad se extiende fuera de las murallas, incluyendo áreas residenciales e industriales, entre las que destacan fundiciones de hierro y metales ligeros, industria del automóvil, fundamentalmente carrocerías, maquinaria agrícola y ganadera con un importante mercado de ganado, y fábricas de curtidos de piel.

Desde el término de la segunda guerra mundial, los sectores público y privado de Módena han mostrado siempre una voluntad común de reconstrucción y crecimiento que ha caracterizado unas relaciones fructíferas, aun cuando los protagonistas no compartieran en absoluto la misma ideología ni la misma filosofía política, superando, con

1. Reims.
Parque de las Exposiciones.
2. Volos.
Area de Makri-nitsa, Pilion.



frecuencia, épocas fuertemente conflictivas.

Den Bosch

La ciudad holandesa de Den Bosch, Bois-le-Duc en francés, es cabeza de distrito de la región de Brabante. Fundada en 1185 por el duque Enrique I, históricamente ha presentado siempre un emplazamiento favorable para el comercio y la defensa de la frontera septentrional del Ducado.

Den Bosch forma parte de una estructura económica regional dominada por empresas medias y pequeñas, en la que sobresale el sector de los servicios que proporciona casi las dos terceras partes —sesenta y cuatro por ciento— del empleo. El comercio, la distribución y los servicios empresariales destacan en este sector terciario, en tanto que en el industrial el protagonismo pertenece a la ingeniería de precisión y la electrónica.

En el área de Den Bosch y en los últimos años, numerosos ejemplos realizados demuestran un alto grado de cooperación entre los sectores público y privado en un amplio frente de actividades, radicando, al parecer, el éxito de estas operaciones no tanto en el tamaño del municipio, el número de sus habitantes o el nivel de las instalaciones y equipamiento urbano, sino en la actitud de las autoridades locales y en la calidad de los servicios municipales, que ha permitido traducir con rapidez ciertas intenciones políticas en decisiones concretas.



3

4



Den Bosch.
3. Plano de la ciudad en 1670.
4. Plaza del Mercado.
5. Plano de ordenación general.

Mons

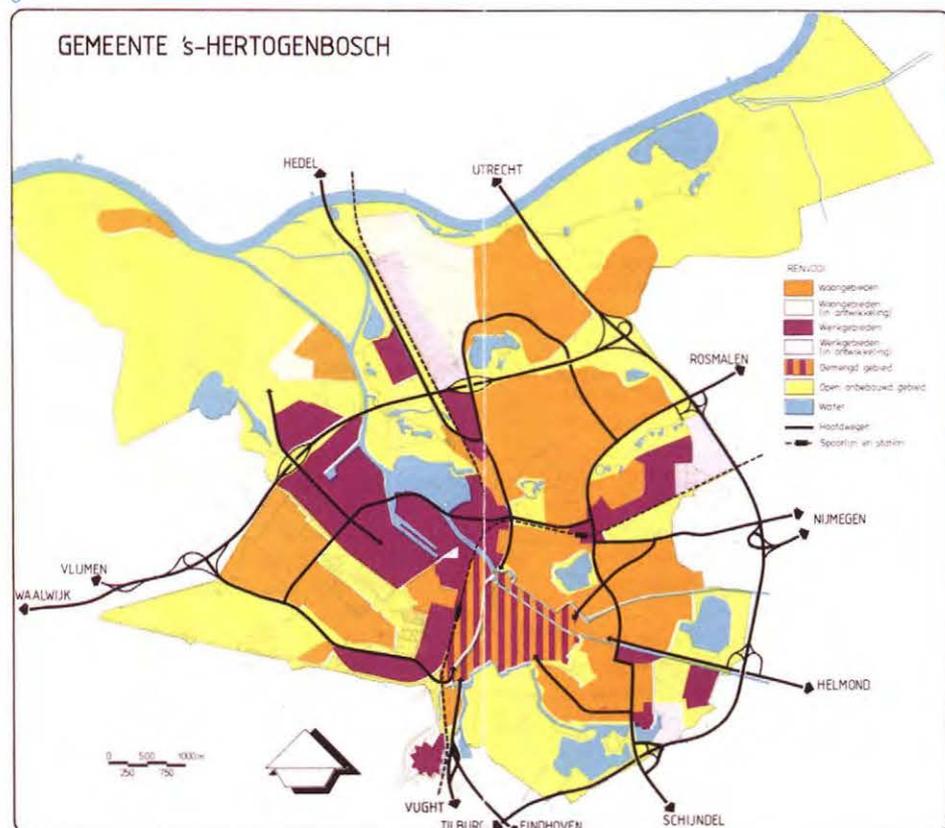
Pertenece al conjunto de las raras ciudades históricas de Bélgica que se perciben globalmente desde puntos de vista lejanos y exteriores, debido a que su silueta es realzada por la colina o monte que le otorga su nombre latino.

Esta circunstancia, unida a la representatividad e importancia geográfica y política de los edificios situados sobre la misma, ha frenado históricamente el desarrollo de la ciudad, fijado y reconocido así por su planeamiento. Mons presenta un papel importante como polo de atracción en la región: desde el siglo XIX conserva su vocación comercial y su mercado; el sector terciario es el preponderante, y atiende su vocación intelectual y cultural mediante la creación de escuelas a todos los niveles.

La estructura de la ciudad refleja el dinamismo y la actividad comercial así como su función residencial.

A lo largo de los últimos años, en Mons, como en otras ciudades europeas de carácter análogo, se ha producido una cierta destrucción del tejido urbano histórico, como consecuencia inevitable de una

5



determinada forma de desarrollo, basada en una mala aplicación de la tecnología contemporánea. Esta forma de hacer ha sido puesta felizmente en cuestión, a partir de otorgar primacía a consideraciones de tipo humano, las cuales se han tenido en cuenta en los grandes proyectos realizados últimamente o en curso de realización.

Santiago de Compostela (2)

Ciudad situada en la región de Galicia, de la que hoy es su capital institucional, su emplazamiento periférico en España y Europa, agravado por unas deficientes infraestructuras, ha determinado un cierto aislamiento durante los últimos siglos.

El territorio gallego presenta un fuerte contraste entre litoral e interior. Mientras éste sufre un importante proceso de declive geográfico, el corredor litoral atlántico concentra la mayoría de las industrias y actividades económicas, así como las cinco ciudades más importantes de Galicia: Ferrol, La Coruña, Santiago de Compostela, Pontevedra y Vigo, que, en conjunto, agrupan a más del veinticinco por ciento del total de la población gallega.

Santiago es una ciudad media bien conectada con la costa y el interior, ocupa una posición central en ese corredor litoral atlántico, enlaza por ferrocarril a la región con el resto de España y dispone de un aeropuerto central que concentra la mayor parte de los vuelos que tienen a Galicia como origen y destino.

El elemento que caracteriza con más intensidad a Santiago de Compostela es su fuerte vinculación con el pasado, que aparece cotidianamente en la vida cultural y económica de la ciudad.

Santiago fue una importante encrucijada urbana durante la Edad Media, época en la que se encontraba muy unida a Europa a través del Camino de Santiago.

Sede de la universidad gallega desde el siglo XVI, este hecho, dejando aparte su importancia cultural, no tuvo apenas relevancia como factor de desarrollo de la actividad industrial. Otros factores comunes a la mayoría de las ciudades europeas (burguesía comercial e industrial, masa asalariada, etc.) no tienen lugar en la historia de la ciudad de Santiago. El declinar de la misma, durante los siglos XVIII y XIX, se refleja en que Santiago no necesitó crecer más allá de sus muros medievales hasta mediados de la presente centuria.

A partir de 1960, la multiplicación del número de estudiantes en España —y especialmente en Galicia, donde se pasará de los 15.000 universitarios de 1970 a los 27.000 de hoy— ocasionará

notables cambios en el proceso anteriormente esbozado. El incremento de la matrícula universitaria incidió particularmente en la ciudad, ya que el alojamiento y el resto de los servicios requeridos por los estudiantes estaban bajo el control exclusivo de la iniciativa privada, circunstancia que, incluso en la actualidad, tiene unas repercusiones muy negativas en el mercado de la vivienda y que, por otra parte, ha propiciado la formación de una "ciudad nueva", extramuros del casco histórico, caracterizada por su baja calidad urbanística y sus escasos servicios y que actúa como contrapunto de la belleza arquitectónica y del ambiente de la ciudad antigua.

Tres aspectos destacan en relación con el presente y futuro de Santiago: el representativo, el institucional y el universitario. En relación con el primero y de acuerdo con su protagonismo histórico, Santiago desempeña un papel muy importante a nivel gallego, español y europeo en lo concerniente a actividades culturales y turísticas. En el actual proceso de integración europea, Santiago recobra su valor como símbolo de la creación de nuestra común identidad. Se puede observar esto en el renacimiento de la peregrinación por el Camino de Santiago, que ha sido declarado Primer Itinerario Cultural Europeo por el Consejo de Europa, organismo que ya en 1983 había concedido a la ciudad el Premio Europa y cuyas distinciones vienen a unirse a la Declaración de Patrimonio Cultural de la Humanidad que la Unesco otorgó a Santiago de Compostela en 1985.

Sobre el segundo aspecto señalado conviene decir que la actual situación de Santiago está también determinada por su condición de capital de Galicia y sede de las instituciones autonómicas. Este hecho ha traído a nuestra ciudad a importantes contingentes de ciudadanos relacionados con las actividades políticas y administrativas (parlamentarios, funcionarios, líderes políticos y sindicales...), así como a empresas privadas vinculadas a los servicios administrativos.

Finalmente, el aspecto universitario: la situación de la Universidad gallega y su bajo porcentaje de alumnos permite prever que el número de éstos experimentará un notable incremento hasta finales de siglo. El actual proceso de reordenación del mapa universitario, en La Coruña y Vigo, mantiene en Santiago las titulaciones ya existentes y, con toda probabilidad, creará algunas nuevas, de forma que la Universidad compostelana acogerá tanto a las humanidades y a las ciencias sociales, como a las ciencias experimentales y estudios relacionados con el futuro tecnológico.

El futuro de Santiago se encuentra en coordinar del mejor modo posible estos tres aspectos de la ciudad, así como los sectores públicos y privados con ellos relacionados. Esta perspectiva exige un profundo cambio en la estructura urbana de la ciudad. A la dificultad de concertar la preservación de su rico patrimonio urbanístico con la creación de las nuevas funciones de la ciudad requieren, se añade la oportunidad de corregir errores realizados en el proceso de crecimiento del pasado reciente.

En este contexto, la ciudad debe afrontar un cambio para recobrar los valores arquitectónicos presentes, especialmente en el casco histórico.

La relevancia y dimensión de las funciones urbanas que tiene que abordar, en una difícil situación económica, una ciudad de tamaño medio, lleva a la conclusión de la necesidad de actuar en coordinación con el resto de administraciones públicas. Por otro lado, la voluntad de realizar un determinado proyecto de ciudad requiere de su administración municipal un esfuerzo para detallar y ensamblar en ese proyecto urbano las intervenciones privadas que afecten a la nueva estructura urbana (3).

Santiago de Compostela.

1. Plano de la ciudad actual.
2. Plano de zonificación general del Plan General vigente de 1975.

PERIMETRO URBANO	TF TRANSPORTE FERROVIARIO
R - RESIDENCIAL	TAL ALMACENES
RP RESIDENCIAL PLANEADO	V VERDE
R RESIDENCIAL	V VERDE PUBLICO PRADES Y JARDINES
C - COMERCIAL	VD DEPORTIVO
CH CENTRO CIVICO HISTORICO	SERVIDORES
CR CENTRO COMERCIAL REGIONAL	ZPP ZONA DE PROTECCION PARANATICA
CMF COMERCIO MAYORISTA Y FERIAS	CNE CONSERVACION NUCLEOS EXISTENTES
I - INSTITUCIONAL Y PUBLICO	DERECHO DE PASO DE VIAS
I INSTITUCIONAL Y PUBLICO	PROTECCION DE VIAS DE ACCESO LIMITADO
IC INDUSTRIALES	PC PROTECCION DE CARRETERAS
IND - INDUSTRIA	PE JURISDICCION ESPECIAL
IND - INDUSTRIA	
T - TRANSPORTE	



2



SITUACION ACTUAL

A lo largo de las exposiciones y debates se sentaron una serie de criterios generales, en torno al momento actual de las ciudades medias, de los que nos hacemos eco a continuación.

En Europa, con una visión más amplia que la que tenemos en España, se considera como ciudades medias a las que presentan un número de habitantes comprendido entre 75.000 y 250.000, aproximadamente.

Este tipo de ciudades puede clasificarse de la siguiente forma (4):

- Según el *emplazamiento relativo*: es decir, emplazamiento en la proximidad inmediata de un gran centro nacional o en lugares alejados de esos núcleos dominantes.
- Según su *estructura económica*: puede tratarse de una ciudad industrial o de una ciudad en la que predominen fundamentalmente los servicios; y
- Según el grado de *comportamiento innovador* de los empresarios y de las autoridades locales.

Las grandes ciudades son inhumanas; todo el mundo lo repite incesantemente; la gran ciudad no satisface ya a nadie. En el otro extremo de la escala, la pequeña ciudad, aunque todavía ofrece calidades de vida interesantes, no presenta suficientes posibilidades de trabajo ni servicios capaces de retener a la población. La solución parece encontrarse, por consiguiente, en las ciudades medias, pero es preciso evitar que antes se vean contagiadas por el virus de las grandes ciudades.

En las ciudades medias se debe poder vivir, es decir, habitar, trabajar, distraerse, participar en una vida comunitaria, encontrar esparcimientos, espacios libres; se necesita, asimismo, que las empresas puedan desarrollarse en buenas condiciones y que encuentren al mismo tiempo los servicios adecuados. En una palabra, debe reinar en ellas la mezcla de funciones. Esta mezcla existía ya antes en esas ciudades pero cierto urbanismo, el urbanismo del "zoning", la ha roto en las décadas de los años sesenta y setenta, sin duda con la finalidad de lograr una mejor organización, pero produciendo al mismo tiempo, como efecto inducido, el desplazamiento de un buen número de empresas hacia las grandes ciudades, abandonando así las de tamaño medio (5).

En el momento actual concurren una serie de circunstancias que deben valorarse adecuadamente en relación con el reto que presentan hacia el futuro las ciudades de tamaño medio.

En primer lugar, las distintas administraciones europeas,

especialmente las no mediterráneas, manifiestan una tendencia evidente, en relación con su nivel de intervención, a retirarse desde el plano de un control directo a una esfera más elevada de control indirecto. Al mismo tiempo, desde un punto de vista económico, ocurre que las fuerzas del mercado no son entidades abstractas, sino los ciudadanos, los empresarios y los gobiernos en interacción. En este sentido, la situación ideal hacia la que parecen concurrir aquellas consistiría en alcanzar cierto equilibrio, sin que existiera dominación de ninguna de las partes, por lo que la competencia y la cooperación deben aceptarse como fenómenos normales de nuestra sociedad.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que los cambios tecnológicos constituyen una de las más importantes respuestas ante todo tipo de problemas. Existe en el momento presente, en relación con este hecho, una circunstancia verdaderamente favorable para las ciudades medias: las nuevas empresas basadas en tecnologías de reciente existencia resultan raramente polucionantes, al mismo tiempo que las comunicaciones, facilitadas por las nuevas tecnologías, permiten ya la implantación de empresas lejos de las grandes ciudades, precisamente en ciudades medias, en las que encuentran un entorno mucho más favorable en el que poder crear empleo (6). Al mismo tiempo que no podemos ignorar los cambios tecnológicos, tampoco se puede olvidar, como tercera circunstancia, el hecho de que las colectividades humanas, cada vez más, constituyen una parte de un sistema económico global, en el que han de ajustarse permanentemente a retos crecientes, sin que ante los mismos se puedan comportar ya como ciudades o como países separados.

En cuarto lugar, se considera, hoy en día, que una adecuada estructura económica urbana se encuentra constituida por más de un sector de la economía, entre los que deben figurar los sectores de la fabricación y de los servicios. En relación con este criterio, se constata que las ciudades de tamaño medio, situadas en ámbitos territoriales fundamentalmente urbanos poseen con frecuencia proveedores y plantas subsidiarias, así como actividades de alta tecnología y servicios de carácter empresarial. De ellas, las más desarrolladas, social y económicamente, muestran buenos niveles educativos y, evidentemente, una dirección pública de carácter local sumamente innovadora.

Por ello uno de los factores importantes que explican el desarrollo económico es una buena dirección urbana. Según el profesor J. Lambooy,

ésta puede clasificarse en tres grupos institucionales:

a) El sistema europeo continental, con municipios relativamente fuertes, que tienen su base en la constitución nacional.

b) El gobierno municipal de los Estados Unidos, en el que el compromiso de aquél con la economía local y los problemas sociales constituye una actitud natural. El gobierno central se suele abstener de actuar directamente y confía en las fuerzas locales.

c) El tercer sistema institucional es el del Reino Unido. Se trata de un sistema muy centralista, en el que el gobierno local depende considerablemente del gobierno central, aunque tiene la ventaja de disponer de cierta flexibilidad en cuanto a formas organizativas. Así, por ejemplo, las Docklands de Londres, las Corporaciones de Nuevas Ciudades y la Corporación para el Desarrollo Escocés constituyen buenos ejemplos de estructuras eficaces.

En este marco institucional ha de considerarse el hecho de que una buena dirección urbana depende en gran medida de una adecuada solución del problema financiero. La circunstancia de que las autoridades locales sean cada vez más conscientes de la necesidad de cuidar su economía les mueve a buscar inversionistas y a volver la mirada hacia las empresas locales existentes, no para inferir en el mercado sino para cooperar en nuevos programas de acción conjunta.

El reciente debate acerca de la mejor forma de combatir el desempleo y el estancamiento económico ha planteado la cuestión de los entornos económicos y geográficos más idóneos para fomentar actividades en las que intervengan las altas tecnologías y se produzca una considerable aportación intelectual.

¿Son las aglomeraciones urbanas más grandes el mejor emplazamiento para esas nuevas actividades económicas? Quizá existan otras áreas urbanas dispuestas a asumir ese papel como consecuencia de las nuevas oportunidades tecnológicas. Las pruebas empíricas muestran que las grandes aglomeraciones, que disponen de una estructura económica diferenciada, ponen de relieve una fuerte recuperación desde la crisis de 1973-1982. La región de Londres y las regiones de París y Milán muestran elevadas tasas de crecimiento.

Pero países tales como Holanda, Alemania y Suiza, que carecen de grandes metrópolis, tienen una estructura urbana mucho más diversa y adecuadas tasas de crecimiento, no inferiores a las del Reino Unido ni a las de Francia.

Las ciudades de tamaño medio situadas en regiones urbanizadas muestran tasas de crecimiento buenas o muy buenas en cuanto a la producción y al empleo. Esas ciudades disponen de adecuadas instalaciones y de atractivas posibilidades residenciales. Para muchas actividades, especialmente las relacionadas con la fabricación de alta tecnología, esas ciudades tienen muy buenas perspectivas.

CONCLUSIONES

Como consecuencia de los criterios generales contemplados en el punto anterior, y de su contraste con la realidad existente en las ciudades-ejemplo examinadas, así como del debate producido, se obtuvieron una serie de conclusiones que definen, en alguna medida, la previsible "forma de hacer" en que probablemente se producirá el futuro desarrollo de las ciudades medias. Este no debe entenderse como su crecimiento, lo que equivaldría a que se convirtieran en grandes ciudades, sino como un desarrollo cualitativo, caracterizado por la recuperación de un urbanismo en el que puedan tener lugar todas las funciones urbanas, convenientemente mezcladas, lo que permitirá un desarrollo armónico de este tipo de ciudades.

En este sentido, se deben reforzar las acciones dirigidas a promover la renovación de la mayor parte de las ciudades medias. Esta política cuyo eje inicial era básicamente una renovación del hábitat, se ha de centrar en el futuro, sobre todo cuanto pueda participar en la rehabilitación del tejido urbano y de su estructura y, por consiguiente, del mencionado hábitat. Se trata, en definitiva, de reestructurar, sanear y rehabilitar los distintos barrios de forma tal que se promueva su función social y económica en el respeto a sus características arquitectónicas y culturales propias.

Las operaciones de renovación urbana deben entenderse como operaciones globales, concertadas, que comprenden un conjunto de acciones integradas entre sí, coordinadas en el espacio y en el tiempo para no desperdiciar ninguna posible inversión.

Las ciudades pueden constituir un marco adecuado para la organización de la competencia y de la cooperación entre las fuerzas del mercado orientadas a la consecución de mejores resultados. Las ciudades y sus regiones constituyen las unidades espaciales básicas de la "economía de la vida diaria".

Con toda probabilidad se producirá tanto una centralización como una descentralización de los sistemas urbanos. Las "altas funciones" —las

relacionadas con los aspectos más elevados del proceso de adopción de decisiones, el sector financiero y otros servicios profesionales— se encuentran centralizadas en las aglomeraciones más grandes. Estas funciones continúan siendo sensibles a la proximidad. Sin embargo, una creciente parte de las actividades productivas, en buena medida debido a las innovaciones institucionales y tecnológicas y a la revolución en el mundo de las comunicaciones, pueden verse descentralizadas a ciudades más pequeñas, comprendidas entre 50.000 y 100.000 habitantes. Para ello, éstas deberán encontrarse emplazadas en entornos atractivos, no excesivamente alejadas de las grandes aglomeraciones, y habrán de poseer una adecuada y atractiva estructura física —el "desarrollo cualitativo"—.

Las comunidades urbanas deben responder a esos retos de una forma organizada. Muchas ciudades y diversas autoridades locales tratan de encontrar respuesta adecuada a esos retos. Sin embargo, sea cual sea la opción elegida, la solución debe incluir una estrecha colaboración entre los diversos participantes de las comunidades urbanas: las autoridades locales, las empresas y otras instituciones, así como las universidades.

En nuestros días el problema radica en decidir dónde y cómo invertir, dónde y cómo administrar medios financieros con la información correspondiente, y eso no abarca simplemente la promoción de iniciativas cuyo desarrollo pudiera resultar problemático. Es necesario establecer y organizar auténticos servicios para las empresas y la colectividad. En definitiva, si las ciudades medias poseen un entorno político y empresarial estimulante, atraerán nuevas inversiones y serán capaces de absorber nuevas tecnologías.

Las autoridades locales tienen que reconocer que son las primeras que deben asumir el futuro de la economía local. Deben crear un entorno del mercado local estimulante. Las políticas que habrán de diseñarse para conseguir este objetivo pueden exigir un enfoque notablemente diverso, a la medida de las necesidades concretas de cada caso, de cada sector y de cada región. En este sentido, el seminario consideró que sólo el "entorno empresarial" conducirá a una economía local dinámica y próspera.

La expansión urbana está dando paso a la reestructuración urbana. Como no se trata ya de conseguir un mayor crecimiento, el acento recae sobre la calidad. Por esta razón resulta sumamente importante la cooperación entre los sectores público y privado. Solo actuando conjuntamente podrían

situarse en condiciones de lograr la alta calidad de la vivienda y de las condiciones de trabajo y de vida que se pretenden para las ciudades medias.

Por todo ello, una de las conclusiones fundamentales obtenida en el seminario fue la de que los consorcios y asociaciones entre los sectores público y privado, junto con las iniciativas locales, constituyen el entramado social imprescindible para afrontar el reto futuro de las ciudades medias.

No debe extrañar, en consecuencia, que a lo largo y ancho de las exposiciones y debates, la Asociación o Consorcio Público-Privado —Public-Private Partnership (PPP)— fuera definido como el instrumento de colaboración entre los sectores público y privado que más futuro tiene para un adecuado desarrollo —el "desarrollo cualitativo"— de las ciudades medias. Recogemos, por ello, a continuación sus características fundamentales, tal como se entienden en los países más avanzados de la CEE.

El PPP cauce para un adecuado desarrollo de las ciudades medias

Una asociación o consorcio Público-Privado (PPP) es un acuerdo entre entidades públicas y organizaciones privadas para actuar conjuntamente en forma de sociedad jurídica.

Los participantes pueden ser entidades públicas, tales como autoridades locales, servicios locales o provinciales, etc., y la industria privada, representada por sociedades asimismo privadas, sociedades de desarrollo, constructores, grupos de intereses y/o bancos.

Cooperación entre el sector público y el privado significa cooperación entre diversas culturas, entre socios que tienen diversos objetivos.

Los ejemplos analizados ponen de relieve la necesidad de profundizar en los puntos de partida y en las adecuadas condiciones previas para la participación conjunta de los sectores público y privado.

En primer lugar, se precisa confianza mutua, que sólo puede surgir cuando los participantes cooperan sobre una base de igualdad y cuando ambas partes esperan aportar su correspondiente valor añadido. Por eso es importante que ambas compartan los riesgos.

En segundo lugar, es preciso mirar más allá de los intereses propios. Para el sector público ello significa tener un enfoque orientado de forma más operativa hacia el socio privado; a cambio, el sector privado debe dar prueba de su conciencia de los problemas sociales. Esto significa que deben superarse las diferencias culturales y que los intereses que uno

trata de conseguir como participante del consorcio deben ser paralelos a los intereses comunes y conjuntos de ese consorcio.

El tercer aspecto tiene que ver con el cuidado que debe prestarse a la totalidad del proceso. La cooperación debe basarse en un adecuado sistema jurídico, debiendo prestarse suma atención a la organización y a la planificación. Para el sector público, esa atención tiene una dimensión adicional: resultará imposible conseguir una adecuada cooperación de los sectores público y privado si no se contraen ciertas obligaciones. La opción por la cooperación conduce en definitiva a restricciones políticas.

La definición de los objetivos de un PPP es importante habida cuenta de la posible colisión de intereses entre las partes implicadas. Los participantes

que dependen de la Administración tratan de luchar a favor de los intereses comunes y se esfuerzan en lograr su objetivo con la colaboración de los socios privados. La cuestión más importante de cara al éxito (o al fracaso) de esa cooperación radica en si los diversos objetivos individuales pueden engranar entre sí.

Los riesgos, especialmente los de carácter financiero, deben calcularse de antemano y, en la medida de lo posible, reducirse al mínimo. Un plan financiero debidamente estudiado, que incluya un análisis sensato de los intereses en juego, constituye asimismo una condición previa.

Respecto de los participantes es importante que éstos se conozcan entre sí y que cada uno de ellos asuma la naturaleza y la forma de pensar de los demás. Para el buen éxito de la

operación es fundamental que todos los socios se encuentren representados en los órganos de gestión tanto a nivel supervisor como ejecutivo, pudiendo así ejercer una influencia real sobre la dirección, los plazos y la forma en que el consorcio irá cristalizando sus objetivos.

El éxito de algunas operaciones realizadas hasta la fecha vía PPP ha obedecido fundamentalmente a tres factores: la estructura participativa elegida, la buena preparación de los participantes y la demostrada capacidad de cooperación de los participantes implicados.

Luis Rodríguez-Avial Llardent
Arquitecto. Profesor Titular de
Urbanística de la Escuela Técnica
Superior de Arquitectura de Madrid

NOTAS

(1) Personalidades europeas con cargos de responsabilidad que intervinieron a lo largo del Seminario: C. Van Lede, presidente de la Federación de la Industria Holandesa; Jan Lambooy, profesor de Economía Urbana y Regional de la Universidad de Amsterdam; Jurgen Starnick, senador por Berlín de la República Federal de Alemania; J. D. Van Muiswinkel, director adjunto de Financiación de Proyectos del National Investering Bank de La Haya; J. Hekkelman, director del Banco de las Municipalidades Holandesas; Dominique Raimbault, presidente del Sindicato de la Agglomeration Nouvelle (SAN) de Sain Quentin-en-Yvelines; Michel Dresch, Secretario General del Grupo Central de las Ciudades Nuevas Francesas; Franco Ferrari, presidente de la Asociación de Fabricantes de Módena; Hendrik Liseath, concejal del Ayuntamiento de Bergen, Noruega, y vicepresidente del INTA;

Albert Lienard, ministro de Planeamiento Urbano y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Valonia (Bélgica); G. D. H. Verkuiljen, diputado mayor de Den Bosch.

(2) Texto elaborado por Xerardo Estévez Fernández, alcalde de Santiago de Compostela. El plano de esta ciudad ha sido facilitado por el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITU).

(3) Ejemplos de lo dicho son las siguientes actuaciones, algunas llevadas ya a cabo y otras en fase de proyecto:

— Establecimiento de los servicios centrales de la Administración autonómica en un conjunto de antiguos edificios dedicados anteriormente a hospital militar y hoy restaurados.

— Asentamiento del Parlamento de Galicia en un cuartel militar actualmente en rehabilitación.

— Construcción de un complejo administrativo, local y regional, en el área ocupada hoy por el Mercado Nacional de Ganados.

— Los sectores público y privado colaboran actualmente en varios proyectos: construcción de un nuevo banco de 5.000 viviendas; ídem, de un nuevo mercado de frutas y verduras de nivel regional; ídem, de un auditorio en la periferia de la ciudad histórica; ídem, de un centro cinco-comercial de nivel sub-regional; ídem, de cinco aparcamientos a fin de peatonalizar por completo el casco histórico.

(4) Clasificación según el profesor J. Lambooy.

(5) De la intervención de Albert Lienard.

(6) Ídem.

(7) De la intervención del profesor J. Lambooy.

PRESENT AND FUTURE OF MEDIUM-SIZED CITIES IN EUROPE

Organized by the INTA —International Organization for the Development and Management of Cities— a seminar was recently held, in October 1988 in the Dutch city of Den Bosch, on the subject of "The Challenge for the Medium-Sized City" and which was based upon the following points:

— At an international level, these cities are currently going through an exciting period which represents a great challenge with a view to their future.

— The present residential development, and the corresponding work environment, have been generated from their own resources.

— In comparison with large cities, those in the medium-sized bracket are in a favourable position in the short and medium term, simply on account of their scale.

— Medium-sized cities, however, are also up against problems as regards economic development, employment, traffic and finance, but it seems at the same time that there are

growing opportunities for solving these problems due to the degree of independence shown by these cities in their attitudes.

The article first of all provides a synthesis of the specific features and circumstances that come together in each of the eight medium-sized cities looked at by way of an example: Swindon (U.K.); St-Quentin-en-Yvelines and Reims (France); Volos (Greece); Módena (Italy); Den Bosch (Holland); Mons (Belgium) and Santiago de Compostela (Spain).

Following on from this, an analysis is given of seminar, with particular attention being paid to the current situation of the medium-sized cities in Europe, as well as to the contents of the debates that arose around the outlook for the future.

Finally, the article mentions the main conclusions drawn from the seminar, and in particular the need to search for a "qualitative development" for the medium-sized cities,

avoiding a mere physical growth. With regard to this, the PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) was considered throughout the seminar as being the means of collaboration between the public and private sectors that offered the best prospects with a view to achieving this kind of qualitative development. Thus, an examination was made of the form the PPP should take in order to serve as a suitable channel for the type of development that is sought after. Defined as a partnership agreement between public bodies and private organizations so that they can work jointly as a legal entity, the success of the operations carried out to date through PPP methods seems to be due basically to three factors:

— The chosen participation structure.

— The sound preparation of the participants.

— The proven co-operation capacity of the participants involved.