

# El derecho a competir en infraestructuras de transporte

Galicia

## La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible

**Miguel Pazos Otón**

*Galicia goza de un régimen de autonomía dentro del Estado español que se concreta en capacidad de decisión efectiva por parte del gobierno gallego en materia de carreteras y puertos secundarios, así como en transporte de rías, un modo, este último, por ahora infrautilizado. Las principales carreteras, incluidas determinadas vías de tráfico metropolitano y el principal eje de comunicaciones del país (la Autopista del Atlántico), así como los puertos principales, están atribuidos al Estado, que por otro lado controla la totalidad de las infraestructuras aeroportuarias y ferroviarias. Los ayuntamientos tienen prerrogativas como la regulación de los taxis o los transportes colectivos urbanos, pero su radio de acción es insuficiente en relación con los ámbitos reales de movilidad metropolitana, de forma que los graves problemas de congestión que se registran en los principales espacios urbanizados de Galicia (sobre todo Vigo-Pontevedra, A Coruña-Ferrol y Santiago) no tienen un marco adecuado de gestión y de toma de decisiones.*

*Desde que Galicia accede a la autonomía, se produce un desarrollo espectacular de las infraestructuras físicas de transporte terrestre, en buena medida a causa del esfuerzo inversor que despliega el flamante gobierno gallego. Un esfuerzo que se consideraba justificado dada la percepción generalizada de que el país se encontraba en una situación de atraso económico. Después el Estado se añade a esta dinámica constructora y ejecuta las autovías de acceso desde y hacia la Meseta. El notable retraso que padecen estas infraestructuras de conexión exterior es una de las razones que contribuyen a la generación de un sentimiento de agravio, muy extendido socialmente y amplificado en ámbitos como el político o el mediático. Este agravio desemboca en una cierta obsesión, bastante evidente en Galicia, por la construcción de grandes infraestructuras de transporte y, en particular, por la conexión del país con Madrid, preferencia que frecuentemente se sitúa por encima de la mejora de las conexiones internas.*

*Una vez inauguradas las principales autovías, la atención se dirige hacia el tren de alta velocidad, planteado fundamentalmente como conexión de Galicia con Madrid. Alrededor de esta gran infraestructura se sitúan casi todas las polémicas políticas y periodísticas en materia de transportes de los últimos años. Precisamente hacia la construcción del tren de alta velocidad se han derivado la mayor parte de recursos públicos, sobre todo de los Presupuestos Generales del Estado, destinados a Galicia.*

*Dada la apuesta excesiva por la carretera y el vehículo privado, los principales problemas de movilidad del país, sobre todo en ámbitos urbanos y metropolitanos, han tendido a agravarse y no se detectan síntomas de cambio: no existen servicios*

Este trabajo se terminó en noviembre de 2008. Lógicamente, con el cambio de gobierno de marzo de 2009 y la consiguiente remodelación del organigrama de la Administración de la Xunta, pueden producirse cambios.

*Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible*

*de cercanías ferroviarias ni ningún metro ligero, el transporte colectivo por carretera es inoperativo y las prioridades inversoras se concentran en el tren de alta velocidad y las vías de gran capacidad, que no contribuyen precisamente a aportar soluciones a los problemas. De hecho la agenda en transportes parece aún centrada en un modelo desarrollista, mientras que la movilidad sostenible se convierte en una verdadera asignatura pendiente. Esta agenda obsoleta no es solo atribuible a la insistencia periodística o a la dinámica política, sino también a la tradicional debilidad de la sociedad civil gallega.*

*En términos de gobernanza, es fundamental una mayor cooperación tanto a nivel vertical como horizontal. En el sentido vertical porque son básicos mejores mecanismos de colaboración entre niveles administrativos, por ejemplo entre Xunta y Estado o entre la Xunta y los municipios. En lo que a cooperación horizontal se refiere, la movilidad en áreas urbanas y metropolitanas requiere necesariamente crear estructuras supramunicipales donde se desarrolle un trabajo coordinado. En concreto, la cooperación horizontal debería permitir superar los fuertes localismos presentes en determinados municipios, y de este modo asumir el policentrismo de Galicia no solo como la morfología que toma la red urbana gallega sino como el receptáculo y el lenguaje de las políticas territoriales, entre ellas las de transportes y movilidad. Corresponde a la Xunta el impulso y el liderazgo tanto de una nueva gobernanza como de una agenda acorde con los problemas reales presentes en Galicia en materia de infraestructuras de transporte.*

**Miguel Pazos Otón es profesor de Geografía Humana en la Universidade de Santiago de Compostela y secretario del Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia**

## **Sumario**

INTRODUCCIÓN: EL MARCO COMPETENCIAL DEL TRANSPORTE EN GALICIA .....	4
APUNTES SOBRE LAS INFRAESTRUCTURAS GALLEGAS: ¿DEL DÉFICIT AL EXCESO? .....	6
INVERSIONES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.....	11
INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y GOBERNANZA EN GALICIA.....	14
Reparto desigual por niveles de decisión y ausencia de mecanismos de cooperación .....	14
Los actuales retos de la gobernanza de las infraestructuras de transporte y de la movilidad en Galicia: la debilidad de la planificación y la ausencia de la sociedad civil.....	16
Discursos territoriales y gobernanza del sistema de infraestructuras del transporte en Galicia: el discurso de país policéntrico ante los discursos localistas .....	20
A MODO DE CONCLUSIONES: UN BALANCE DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DE TRANSPORTE EN GALICIA .....	22
BIBLIOGRAFÍA.....	24

## **Introducción: el marco competencial del transporte en Galicia**

Galicia se configura como una comunidad autónoma dentro del Estado español, y por lo tanto cuenta con un considerable grado de autonomía para desarrollar sus propias políticas en diferentes sectores. Si bien aparentemente Galicia posee competencias plenas en temas como educación, sanidad o turismo, en materia de transportes e infraestructuras debe compartirlas de entrada con la Administración General del Estado, de acuerdo con el principio de interés general del Estado. Este principio de repartición parte de la base de que existen dos grandes grupos de infraestructuras de transportes en el territorio gallego (al igual que en otras comunidades autónomas españolas): por un lado, aquellas cuya misión fundamental es la vertebración interna de Galicia; por otro, aquellas que además comunican núcleos de población y espacios que –por su importancia (estratégica, demográfica, económica, político-administrativa, social, etc.) a nivel estatal– son controladas directamente por el Estado. De este modo, el Ministerio de Fomento (Gobierno de España) tiene competencias en las carreteras de la Red de Interés General del Estado (denominada RIGE), que comunican entre sí los principales núcleos de población (capitales de provincia, ciudades importantes). El resto de la red viaria se reparte entre la titularidad autonómica (Xunta de Galicia), las diputaciones y la red local de carreteras.

Por lo que se refiere a los servicios de transporte colectivo por carretera que operan en Galicia, la situación es semejante a la infraestructura viaria. En efecto, el Estado se reserva el control sobre los servicios de largo recorrido que comunican Galicia con otras comunidades autónomas. Estos servicios operan bajo un régimen administrativo de concesión. En cuanto al resto de los servicios de transporte público que enlazan los diversos núcleos de población de Galicia, el control corre a cargo de la Dirección Xeral de Transportes (Consellaría de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes de la Xunta de Galicia), que encarga la explotación de las diferentes expediciones bajo un régimen de concesión a diferentes empresas.

A nivel municipal, los ayuntamientos más poblados de Galicia (municipios urbanos) cuentan con servicios locales de transporte colectivo. Según la legislación vigente, la prestación de servicios de transporte urbano es competencia de la administración local. La misma situación se registra en el caso de los taxis, regulados desde los ayuntamientos. El hecho de que el crecimiento urbano de los principales espacios urbanizados gallegos haya desbordado desde hace ya décadas los límites administrativos de la ciudad central plantea la necesidad de llegar a ámbitos competenciales conjuntos de dimensión metropolitana. En la actualidad la Xunta de Galicia trabaja en el proyecto del llamado Transporte Metropolitano, con el fin de lograr la gestión única de todos los modos de transporte en los entornos de las siete grandes ciudades, que, por orden decreciente de tamaño poblacional, son las siguientes: Vigo, A Coruña, Ourense, Santiago de Compostela, Lugo, Pontevedra y Ferrol.

En cuanto a los puertos, existe también una dicotomía entre los puertos considerados estratégicos para el conjunto del Estado, gestionados principalmente por el gobierno español, y los que no lo son. Estos últimos están controlados por la Xunta de Galicia, a través de la sociedad Portos de Galicia.

En realidad, el principio antes aludido de repartición competencial entre Xunta y Administración General del Estado solo se cumple en los modos viario y portuario. En efecto, las infraestructuras de transporte aéreo y ferroviario están controladas totalmente por el Estado. La situación más preocupante se produce en el transporte ferroviario. A pesar de contar con dos grandes espacios urbanizados (según el proyecto aprobado inicialmente de Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia, estos espacios son A Coruña–Ferrol y Vigo–Pontevedra),<sup>1</sup> Galicia sigue sin poseer servicios de cercanías ferroviarias. Cuenta, en cambio, con servicios de trenes regionales (ahora denominados Media Distancia), entre los cuales destaca la línea A Coruña–Santiago–Pontevedra–Vigo, explotada por Renfe Operadora, al igual que todas las demás que cubren servicios dentro de la comunidad autónoma (excepto la línea Ferrol–Oviedo, explotada por Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha, FEVE). El gobierno de Galicia ha anunciado en los últimos años la futura creación de una empresa pública de ferrocarriles de Galicia, sustentada en la previsión estatutaria de que los itinerarios ferroviarios con recorrido íntegramente dentro de Galicia son susceptibles de estar gestionados y contar con servicios autonómicos, pero su creación se ha venido demorando *sine die*. A causa de la prioridad dada a las infraestructuras viarias y en general al transporte por carretera – tal vez por necesitar unas menores inversiones iniciales, dentro de una política de «parqueo» de los problemas de movilidad, que de todos modos se incrementan año tras año–, los ferrocarriles autonómicos no acaban de despegar.

En relación con los aeropuertos, y al igual que sucede en el resto del Estado, todos ellos están controlados por AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), una organización pública dependiente del gobierno central que gestiona la totalidad de los aeropuertos comerciales. Este control implica despersonalización de la gestión y la adopción de estrategias globales y seriadas, que repercuten en fenómenos negativos como la competición entre los tres aeropuertos existentes en Galicia por los mismos mercados, o como la incapacidad para que los propios aeropuertos lleven a cabo de forma autónoma su promoción o su márketing. Además, cabe mencionar un problema adicional particularmente grave en el caso gallego: la ausencia de coordinación entre los tres aeropuertos, algo fundamental en la medida que en Galicia estas infraestructuras se disponen a lo largo de la Autopista del Atlántico, esto es, en un mismo eje lineal de poco menos de 150 km de longitud.

Un caso peculiar de Galicia es el transporte marítimo, competencia exclusiva del ejecutivo gallego. Se trata de un modo no demasiado relevante en valores absolutos, pero sí en términos relativos. Tanto en las Rías Baixas como en las Rías Altas operan algunos servicios, mediante régimen de concesión por parte de la Xunta de Galicia, a partir de la legislación propia promulgada por el Parlamento gallego.<sup>2</sup> El más conocido es el servicio que opera en la Ría de Vigo, entre las localidades de Cangas do Marrazo y Moaña, en la ribera norte, y la ciudad de Vigo – hoy en día la más poblada de Galicia–, en la ribera sur.

<sup>1</sup> El proyecto de Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia (DOT) fue presentado en junio de 2008. En setiembre de ese mismo año se aprobó inicialmente el documento (DOG nº 180, 17.09.2008) y se abrió el trámite de información pública de dos meses. Se prevé su aprobación definitiva antes de que acabe la VII Legislatura (2005–2009).

<sup>2</sup> La última disposición legislativa en este sentido es la *Lei 2/2008, do 6 de maio, pola que se desenvolve a libre prestación de servizos de transporte marítimo de persoas en augas interiores de Galicia*.

## Apuntes sobre las infraestructuras gallegas: ¿del déficit al exceso?

En el momento del fin de la dictadura franquista (1975), Galicia se caracterizaba por unas importantes deficiencias en materia de infraestructuras de transporte. Estas deficiencias había que relacionarlas en primer lugar con una accesibilidad exterior deficiente; en segundo lugar, con una pobre accesibilidad interna. En un momento en el que el transporte aéreo era aún muy minoritario y elitista, el débil papel del ferrocarril y la deficiente calidad de la red viaria gallega contribuían a fomentar la imagen de una periferia aislada del resto del Estado y de Portugal, al mismo tiempo que desvertebrada internamente.

Dentro del proceso de descentralización que se vive con la llegada de la democracia, Galicia se dota en 1981 de su propio Estatuto de Autonomía. La consecución del autogobierno implicará por primera vez en su historia contemporánea poder acceder al control y gestión de parte de sus infraestructuras de transporte. Dentro del gobierno autonómico de Galicia (la Xunta), uno de los departamentos (ministerios regionales) con más peso ha sido desde el comienzo la Consellaría de Ordenación do Territorio e Obras Públicas –equivalente al actual Ministerio de Fomento a nivel estatal y hoy denominada Consellaría de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes. Los cuantiosos presupuestos manejados por este departamento desde sus orígenes han ido destinados al proyecto, construcción y mantenimiento de una red interna de carreteras que fuese capaz de desterrar la clásica imagen de que Galicia era un territorio desvertebrado. Obviamente, como ya hemos dicho, el Estado se reservaba el control de las carreteras de la RIGE. Pero la Xunta, en cooperación con las diputaciones y las entidades locales, se hacía con el control de buena parte del esqueleto del territorio gallego.

La mayor parte de los autores que habían trabajado sobre la realidad económica de Galicia en los años 1960 y 1970 habían achacado precisamente buena parte del «atraso económico» de Galicia a la ausencia crónica de infraestructuras de transporte. Según estos autores, entre los que destaca Xosé Manuel Beiras (con su clásico *O atraso económico da Galiza*, publicado por primera vez en 1973), la falta de infraestructuras de transporte modernas habría sido la clave para explicar la dificultad de formación de un mercado interno gallego, y asimismo la debilidad de los intercambios con el resto de España. Teniendo en cuenta que Portugal (área natural de comercio y salida lógica de Galicia hacia el sur) era un estado independiente, se comprendería entonces por qué la economía gallega habría quedado ensimismada y sumida en el atraso, ante la falta de modernización y contacto con otras economías más avanzadas.

Este excesivo papel otorgado a las infraestructuras de transporte a la hora de explicar el menor desarrollo de Galicia en relación con otras partes del Estado ha ido calando desde entonces en la sociedad gallega. Las infraestructuras son una condición necesaria para el desarrollo económico, pero no una condición suficiente. Sin embargo, muchos autores e investigadores otorgaron a las infraestructuras un papel muy superior al que en realidad tienen, sobrevaloración que fue traspasada después a la opinión pública y a la sociedad civil gallega. Con frecuencia este sentimiento de agravio se ha ido manifestando en la sistemática denuncia de abandono por parte del Estado en cuanto a la dotación de grandes infraestructuras,

*Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible*

y fundamentalmente se ha denunciado la debilidad de las conexiones de Galicia con la Meseta. Este hecho es particularmente importante por cuanto ha colocado la conexión Galicia–Madrid como la máxima prioridad, por encima de cualquier otra infraestructura de transporte, ya sea de conexión con el exterior como interna.

En cuanto a las infraestructuras en el Eje Atlántico (un espacio de desarrollo axial en el que reside el 75 % de la población de Galicia, donde se genera el 80 % de su riqueza y que incluye cinco de las siete grandes ciudades del país), con la llegada de la democracia experimentan un gran impulso. En 1979 se inaugura el primer tramo de la Autopista del Atlántico, entre Santiago y Pontevedra, y en 1981 se extiende hasta A Coruña y Vigo, lo que supone un hito en la mejora de las accesibilidades en la mitad oeste de Galicia. El carácter estratégico de la vertebración de los polos de desarrollo –A Coruña, Vigo y Vilagarcía de Arousa– declarados al final del franquismo en el marco de los instrumentos de desarrollo regional, así como el factor topográfico explicaron el hecho de que la vertebración del Eje Atlántico fuese anterior a la construcción de las modernas vías de alta capacidad con la Meseta, que debían cruzar los sistemas montañosos orientales: Os Ancares–O Courel al Norte y las sierras orientales ourensanas al Sur.

Así, el progreso de la Autopista del Atlántico contrastaba con la situación en la que se encontraban los conocidos entonces como «Accesos a Galicia» –denominación, dicho sea de paso, altamente denotativa. Por aquellas fechas superar el Puerto de Pedrafita (acceso a Galicia por la N-VI, carretera nacional de Madrid a A Coruña) resultaba una tarea ardua y penosa, con muchos kilómetros de carretera estrecha, curvas, firme en mal estado e imposibilidad de realizar adelantamientos. En aquellos momentos el Estado fijó como prioridad la vertebración de los centros urbanos costeros gallegos antes que la cuestión de resolver el acceso a Galicia. La gran vinculación entre A Coruña y Santiago (la capitalidad pasó a manos de Santiago con la llegada de la autonomía) y las importantes vinculaciones funcionales entre Vigo y Pontevedra (separadas tan solo por veintiún kilómetros) explicaron esta elección. Sea como fuere, entonces la asignación de recursos a Galicia fue escasa en comparación con otras partes del Estado.

Se sacrificó de este modo la espinosa cuestión de los accesos viarios a Galicia a favor de la Autopista del Atlántico, de forma que se apostó por la cohesión de la red urbana de la Galicia Occidental, y se trató de favorecer la expansión natural de Galicia hacia el Norte de Portugal, máxime cuando desde 1986 (con la entrada en la Comunidad Económica Europea) se pusieron las bases para la libre circulación de personas, mercancías y capitales entre uno y otro lado del Miño. Estas decisiones daban cada vez más argumentos a una opinión pública y a una sociedad civil que seguían denunciando la marginación de Galicia en relación con otras comunidades y que clamaba por las autovías de forma unánime como única forma de romper definitivamente con el secular atraso. Las autovías reclamadas eran la del Noroeste, de A Coruña a Madrid, y la de las Rías Baixas, de Vigo a Madrid, ambas partiendo de Benavente, en Castilla y León.

Por su parte, durante la década de 1980, el gobierno gallego convirtió la mejora de la red viaria interna gallega en su gran obsesión. La inversión en carreteras fue una de las grandes prioridades, en parte por necesidad pero también por la rentabilidad política de la inauguración de kilómetros y más kilómetros de carreteras, vías rápidas y autovías autonómicas. El ingreso de España en la Unión Europea y el hecho de que Galicia fuese desde el primer momento declarada como Región

Objetivo 1 implicó la llegada de cuantiosos fondos europeos, que se invirtieron en gran medida en grandes obras de infraestructuras viarias. Las décadas de 1980 y 1990 fueron el momento dorado de la construcción de obra viaria en Galicia, y a ello contribuyó la existencia de un modelo económico en donde la construcción tenía una gran importancia, así como a la visibilidad y rentabilidad electoral de las obras públicas. Incluso podemos decir que se desatendieron ciertos sectores (educación, sociedad de la información, formación continua o medio ambiente) y se registró un exceso de inversiones en carreteras.

En la década de 1980 se ejecutaron nuevos viales, pero sobre todo se apostó por la mejora de las condiciones de la red viaria existente (construcción de carriles extra, mejora en el firme, etc.). La década de 1990, con Manuel Fraga como presidente de Galicia, se caracteriza por el gran impulso dado a la construcción de carreteras autonómicas, en el marco de la elaboración y ejecución del Terceiro Plan de Estradas de Galicia (1991–2000). Xosé Cuíña, conselleiro (ministro regional) de Política Territorial en sucesivos gobiernos de Manuel Fraga durante más de una década, fue el responsable político emblemático de este despliegue viario. La Xunta perseguía «*A vertebración solidaria dun país*», tal como anunciaba la publicidad institucional insertada en periódicos y otros medios de comunicación en aquel momento. Durante la década de 1990, el gobierno gallego impulsó el acercamiento entre el interior y el litoral de Galicia, a través de obras como la autopista Santiago–Lalín o el corredor Lalín–Monforte de Lemos. En la Galicia litoral, la deficiente accesibilidad a comarcas muy pobladas como O Barbanza, O Salnés u O Morrazo se resolvía mediante la construcción de sus respectivas vías rápidas (en la actualidad transformándose en autovías), que enlazaban con el tronco principal de la Autopista del Atlántico (infraestructura de ámbito estatal y de peaje). Por último, en los entornos metropolitanos de A Coruña y Vigo la Xunta construyó sendas autopistas (la AG-55 entre A Coruña y Carballo y la AG-57, entre Vigo y Baiona, con el fin de vertebrar y descongestionar la movilidad en estos entornos urbanos emergentes).

En paralelo con esta modernización de la red viaria interna, se producía lentamente una mejora y puesta al día de la red viaria del Estado en Galicia. Durante la década de 1990 no fue posible ver concluidas las dos autovías de acceso a Galicia, y hubo que esperar al siglo XXI para que Vigo y A Coruña quedasen finalmente unidas por autovía con la Meseta. Pese a que estas dos grandes infraestructuras se ejecutaron desde la lógica territorial del conjunto de España, para Galicia supusieron un gran avance en cuanto a su vertebración interna. La Autovía del Noroeste permitió una espectacular ganancia de tiempo de viaje entre Lugo y A Coruña; algo semejante ocurrió en relación con la Autovía de las Rías Baixas y el vínculo Ourense–Vigo. Asimismo, buena parte de las comarcas de las provincias de Lugo y Ourense afectadas por sendas autovías vieron mejorada notablemente su accesibilidad en relación con los principales centros urbanos de Galicia. Sin embargo, hubo comarcas de Galicia que quedaron «descolgadas» de este gran incremento de la accesibilidad. Esto ocurre, en el caso lucense, con A Mariña y el sur de la provincia (Terra de Lemos, Terra de Chantada y O Courel); en el caso ourensano, Valdeorras y la mayor parte de las comarcas del norte y del este de la provincia están condenadas aún hoy en día a un gran aislamiento.

Globalmente por lo que se refiere a infraestructuras viarias, podemos aportar un dato denotativo que en su día fue percibido como relevante en la sociedad gallega. En el año 2000 ya era posible circular por autopista a lo largo del Eje Atlántico, entre

*Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible*

Ferrol (al Norte) y Tui (al Sur), y desde esta última localidad hasta Lisboa. En cambio, aún no estaban finalizadas, después de años de obras, las conexiones hacia Madrid. Se dio, por lo tanto, la paradoja de que fue posible circular antes por autopista entre Santiago (capital de Galicia) y Lisboa (capital de un estado extranjero) que entre Santiago y Madrid (capital del propio estado).

Desde el momento en que se terminan la Autopista del Atlántico y las autovías del Noroeste y de las Rías Baixas, comienza el tiempo del ferrocarril. Andalucía ya estaba conectada a Madrid con tren de alta velocidad (AVE) desde el año 1992. Una vez que existe la percepción de que el Estado ya ha saldado la deuda histórica viaria con Galicia (gracias a la construcción de las autovías hacia la Meseta), el ferrocarril de alta velocidad toma el relevo. Al igual que había sucedido en su día con las autovías, se produce una coincidencia unánime en toda la sociedad gallega (políticos, sociedad civil, medios de comunicación, etc.) sobre la necesidad de reclamar la llegada urgente del AVE desde Madrid. Desde el Ministerio de Fomento, y de igual modo que con el debate entre la Autopista del Atlántico y las autovías de acceso a Galicia, se da prioridad al AVE en el Eje Atlántico frente al AVE Galicia-Madrid, mediante unos argumentos en línea continuista con lo anteriormente comentado.

En la actualidad (otoño de 2008) el 35% de los tramos del AVE entre A Coruña y Vigo están finalizados, y la práctica totalidad de los tramos están licitados (con la excepción de los accesos a Vigo). La situación contrasta con el AVE Galicia-Madrid, donde todavía en el pasado mes de septiembre de 2008 acaba de ser adjudicado el proyecto del tramo Ourense-Lubián (Zamora), y donde las obras avanzan con mucha mayor lentitud. El gobierno central afirma que en el 2012 estará concluido y en servicio el AVE Madrid-Galicia. Sin embargo, el contexto actual de crisis y los sucesivos retrasos que experimentan este tipo de infraestructuras (al igual que en su día había sucedido con las autovías) hacen pensar que esta fecha no es realista.

En cualquier caso, la situación actual adolece de graves disfunciones, entre las cuales las más importantes son la apuesta excesiva por la carretera y el vehículo privado y, sobre todo, los constantes retrasos y la falta de visión global a la hora de dar una respuesta definitiva al problema de la movilidad en los espacios urbanos. La Autopista del Atlántico, principal espina dorsal que vertebra los espacios más dinámicos de Galicia, necesita urgentemente una ampliación, y además está gravada con uno de los peajes más caros del Estado. En los dos grandes espacios urbanizados de A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, el coche particular es prácticamente el único modo de transporte efectivo en la movilidad diaria obligada, ante la inexistencia de servicios de cercanías ferroviarias y la inoperancia del transporte colectivo por carretera.

Precisamente la ausencia de un transporte colectivo eficiente y de calidad explica los grandes atascos que se registran cada vez más en los accesos a las ciudades. La situación es especialmente grave en A Coruña, una ciudad condicionada por su emplazamiento y su orografía particulares, con un cuello de botella (Avenida de Alfonso Molina) como acceso principal; en Vigo, espacio urbano muy complejo donde hay más de 80.000 habitantes residiendo en parroquias rururbanas del propio municipio, que se suman a los cientos de miles del área metropolitana; o en Santiago de Compostela, donde la tercera parte de la población de su área urbana reside en áreas de urbanización difusa o en ciudades dormitorio en otros municipios limítrofes, con un transporte público de una calidad deficiente. Los retrasos en la

puesta en marcha del transporte metropolitano por parte de la Xunta van a condicionar el futuro de estos espacios urbanos. La falta de compromiso de las empresas concesionarias y de los alcaldes, así como un cierto *laissez faire* y continuismo por parte de la administración autonómica (que sigue sin tomar medidas claras de fomento del transporte colectivo) lastran las posibilidades de invertir esta situación en un futuro próximo.

Al margen de estos entornos urbanos, se ha registrado de igual manera una apuesta excesiva por la carretera. Desde la llegada de la democracia no se ha construido en Galicia ningún kilómetro de vía férrea de nueva planta (sin tratarse de un desdoblamiento o una variante de los ya existentes, caso de las líneas de alta velocidad en ejecución), con la excepción del ramal Pontevedra–Porto de Marín (solo apto para mercancías). Este hecho es especialmente grave si tenemos en cuenta no solo la gran necesidad de cercanías ferroviarias en las áreas metropolitanas citadas, sino la ausencia completa de servicio ferroviario en amplios ámbitos territoriales como la Costa da Morte, O Barbanza, O Morrazo u O Baixo Miño, con grandes necesidades de accesibilidad y movilidad.

Además, la absoluta apuesta por la carretera ha significado la promoción del transporte particular. La escasa atención prestada al transporte público y colectivo ha implicado una falta de movilidad importante para segmentos de la población como personas mayores, niños/as o personas sin carné de conducir. Con el cambio de mayoría gubernamental en 2005, la Xunta de Galicia ha empezado a cambiar su política y ha puesto en marcha medidas de importante contenido simbólico, como la introducción de servicios de transporte a la demanda en áreas rurales, transporte para discapacitados o la integración entre los servicios de transporte escolar y los servicios regulares de viajeros. Todo ello pretende dar más protagonismo al transporte público en general y fomentar el trasvase modal desde el automóvil particular.

Por último, debemos señalar los efectos territoriales de esta radiografía de las políticas de infraestructuras que acabamos de exponer. La inversión viaria y ferroviaria sigue respondiendo a una doble lógica: por un lado, en infraestructuras estratégicas para el conjunto del Estado; por otro, en infraestructuras concentradas en los nodos urbanos y en particular en el Eje Atlántico gallego. De este modo se potencia el incremento de las desigualdades entre las dos Galicias (occidental y oriental, aproximadamente coincidentes con las provincias de A Coruña y Pontevedra, por un lado, y de Lugo y Ourense, por el otro).

En último lugar, podemos decir que se plantean algunas bases para un cambio de tendencia y una decidida apuesta por el transporte público. Las Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia, en fase de participación pública a otoño de 2008, contienen guías conceptuales valiosas para ir evolucionando hacia un nuevo modelo, donde el ferrocarril de cercanías y regional, así como el transporte marítimo y de ría tengan el protagonismo del que han carecido hasta el momento. Ello debiera ir acompañado de la necesaria potenciación del transporte colectivo viario.

## Inversiones en materia de infraestructuras de transporte: una aproximación cuantitativa

A la hora de valorar las políticas de infraestructuras y transporte llevadas a cabo en los últimos años en Galicia, uno de los aspectos fundamentales se refiere al capítulo de inversiones. Ya hemos mencionado que en Galicia se encuentra muy extendida la idea de una clásica marginación por parte del Estado en cuanto a la dotación de infraestructuras de transporte. Por ello resulta pertinente observar la evolución de las cifras de inversiones en la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de transporte, tanto por lo que se refiere a la Administración General del Estado como al gobierno de Galicia.

La Tabla 1 muestra la inversión global en materia de transportes en Galicia en una serie de años clave. Se presenta información relativa a 1990 y a 2000, y posteriormente se dispone de una serie anual de datos a partir del año 2004, éste incluido.

**Tabla 1: Inversión global liquidada en transportes en la Comunidad Autónoma de Galicia (miles de euros corrientes) desde 1990**

	1990	2000	2004	2005	2006	2007
Carreteras Estado	98.386	185.791	170.391	183.954	281.270	265.162
Ferrocarriles	S. D.	S. D.	239.547	391.416	403.054	542.599
Aeropuertos y navegación aérea	4.129	12.994	9.829	16.978	27.319	29.505
Puertos	S. D.	S. D.	110.228	52.170	78.487	107.343
TOTAL ESTADO	102.515	198.785	529.995	644.518	790.130	944.609
Carreteras Xunta	86.960	91.757	250.886	309.553	301.295	333.407
Puertos Xunta	16.343	19.425	27.590	26.414	25.447	23.067
TOTAL XUNTA	103.303	111.182	278.476	335.967	326.742	356.474

Nota: S. D. = sin datos.

Fuente: Ministerio de Fomento.

Del análisis de los datos contenidos en esta tabla podemos extraer varias conclusiones:

a) La inversión global del Estado en Galicia prácticamente se ha duplicado en los últimos 4 años (desde 2004 hasta 2007), pasando de 529 a 944 millones de euros. La explicación de esta multiplicación por dos está en relación en primer lugar con el incremento de la inversión en obras públicas en general en el conjunto de España, y fundamentalmente con el impulso que se está dando en los últimos años al ferrocarril (casi con exclusividad al tren de alta velocidad), una vez que se ha completado el mallado del conjunto del Estado con una red de autovías. A pesar de que no disponemos de cifras de inversiones en ferrocarril anteriores al año 2004, podemos apreciar un cuantioso volumen inversor ya en el propio 2004, que superaba con creces a la inversión en la red de carreteras. En segundo lugar, a partir del año 2005 se produce la renovación política en la Xunta, que coincide además con la convivencia de gobiernos del mismo color político en Madrid y en Santiago de Compostela, lo que favorece la inversión pública del Estado en Galicia. Además, entran en juego otras variables de carácter político. Valga como ejemplo el

hecho de que en la presente IX Legislatura de las Cortes Generales (iniciada en 2008, fuera por lo tanto de la serie de datos que se presenta), la tramitación parlamentaria (octubre de 2008) de los Presupuestos Generales del Estado por parte del Gobierno ha precisado del apoyo del PNV y del Bloque Nacionalista Galego (BNG). La contrapartida a este apoyo al Gobierno por parte del BNG ha sido precisamente la consecución de 125 millones de euros adicionales para Galicia, que sobre todo irán destinados a la inversión en el AVE del Eje Atlántico. Este apoyo del BNG (socio de gobierno del PSOE en la Xunta) al PSOE en Madrid implica por lo tanto un incremento del esfuerzo inversor del Estado, que se suma a la cantidad consignada inicialmente en el borrador de los Presupuestos. Por lo tanto, el juego de alianzas y contrapartidas políticas en las escalas estatal y autonómica tiene importantes implicaciones en el reparto de la inversión pública en materia de infraestructuras, un capítulo al que la opinión pública, como hemos indicado, es especialmente sensible.

b) La relación entre la inversión total del Estado y la inversión total de la Xunta en materia de infraestructuras de transporte ha variado notablemente en los últimos años. En 1990 (sin incluir el capítulo de Puertos del Estado, del que carecemos de datos) el esfuerzo inversor de ambas administraciones era muy similar, con poco más de un millón de euros de diferencia (a favor del ejecutivo gallego). Sin embargo en el año 2004 la inversión del Estado prácticamente duplica la inversión de la Xunta. En 2007 la inversión del Estado llegó a ser casi el triple de la de la Xunta de Galicia. Este incremento del esfuerzo inversor del Estado en Galicia está relacionado con los factores y elementos que hemos mencionado anteriormente.

c) En lo que se refiere a la inversión en carreteras por parte del Estado, observamos una secuenciación de las cifras que se explica por la naturaleza de los grandes proyectos llevados a cabo en cada momento. Así, los 98 millones del año 1990 se incrementan en casi el doble (año 2000) debido a la prioridad concedida a la terminación de las dos autovías de enlace con la Meseta (Noroeste y Rías Baixas). Una vez finalizadas estas dos infraestructuras viarias estratégicas, el volumen de inversión desciende, como se puede ver en las cifras correspondientes a los años 2004 y 2005. Los años 2006 y 2007 vuelven a mostrar de nuevo un cuantioso esfuerzo inversor por parte del Estado en materia viaria, con numerosas partidas para la construcción de nuevas vías y el mantenimiento de otras ya existentes.

d) En materia de inversión estatal, lo más significativo es sin duda la evolución de la inversión en ferrocarril. Aunque solo disponemos de cifras a partir del año 2004, es evidente que el ferrocarril ha pasado a ser la gran prioridad de la inversión en transporte por parte del Estado en Galicia. Si bien por un lado debemos congratularnos de que el ferrocarril de alta velocidad reciba la atención debida por parte de los poderes públicos, por otra parte conviene dejar constancia del retraso inversor en materia de alta velocidad en relación con otras comunidades autónomas donde el AVE ya es hoy en día una realidad. En cualquier caso, las cifras contenidas en esta tabla muestran un gran crecimiento inversor en el período 2004–2007, donde la inversión final en 2007 es superior en más del doble a la inversión de 2004, con más de 500 millones de euros.

e) La inversión en materia de aeropuertos y navegación aérea, totalmente dependiente del Ministerio de Fomento, sigue igualmente una evolución expansiva en el período considerado, si bien pasa por altibajos (en 2004 se registra un descenso de más de 3 millones de euros en relación con 2000). En cualquier caso,

el volumen de inversión en 2007 triplica al de 2004. Algo parecido sucede con la inversión en puertos del Estado, que en la serie 2004–2007 desciende en el año 2005 y se recupera lentamente en los dos años siguientes.

f) En cuanto a la inversión de la propia Xunta de Galicia en materia de infraestructuras, destaca también el gran incremento en los presupuestos globales. En efecto, considerando la inversión en la red viaria y en puertos de interés autonómico (los dos capítulos donde la Xunta tiene competencias), se pasa de 103 millones en 1990 a 356 millones en 2007. En la serie que manejamos, el gran salto se produce desde el 2000 hasta el 2004, cuando prácticamente la inversión global se triplica. Destaca sobre todo el gran incremento de la aportación a la construcción de carreteras, que pasa de 91 a 250 millones de euros. Este gran incremento se debe a la priorización otorgada por la Xunta a la construcción de infraestructuras viarias, tal como hemos desarrollado anteriormente. En los próximos años la Xunta de Galicia impulsará la construcción de obra civil pública para contrarrestar la pérdida de puestos de trabajo y la pérdida de dinamismo en el sector de la construcción privada, lo que tenderá a intensificar esta tendencia. Debemos destacar que –siguiendo la tendencia general de los últimos años– la inversión en carreteras de la Xunta supera claramente a la del Estado (en 2007, por ejemplo, 333 millones frente a 265 millones de euros), lo que se debe no solo a la priorización de la construcción de infraestructuras viarias por parte de la Xunta sino también al cambio de objetivo por parte del Estado, con la alta velocidad ferroviaria en su punto de mira.

A nivel del conjunto del Estado, como se puede apreciar en la Tabla 2, globalmente se está produciendo en la actualidad una mayor inversión en carreteras por parte del Estado que por parte de las comunidades autónomas (3.581 millones frente a 2.701 millones de euros).

**Tabla 2: Inversión global en transportes en el año 2007 en España (miles de euros)**

Total red carreteras	7.256.604
Carreteras Estado	3.581.696
Carreteras CCAA	2.701.620
Carreteras diputaciones provinciales	973.287
Ferrocarriles	8.192.299
Aeropuertos y navegación aérea	2.163.753
Puertos del Estado	1.012.302
Puertos de las CCAA	159.566

Fuente: Ministerio de Fomento.

La situación que se vive en Galicia, donde la inversión en carreteras de la Xunta supera a la del Estado, tiene su explicación en la política excesivamente orientada hacia las infraestructuras viarias que se está realizando desde el gobierno de Galicia, así como también en el hecho de que el momento actual sea el «momento del AVE en Galicia», inversión, ésta, que lleva a cabo el gobierno central. Por lo demás, la prioridad que se está otorgando al ferrocarril como modo de transporte se puede observar para el conjunto del Estado, teniendo en cuenta que para infraestructuras y material rodante se destinan 8.192 millones, frente a las 3.581 millones de euros destinados a la red de carreteras del Estado. En cuanto a las

inversiones en aeropuertos y navegación aérea, así como en puertos, mantienen una posición relativa similar tanto a nivel del conjunto del Estado como en Galicia.

## **Infraestructuras de transporte y gobernanza en Galicia**

### **Reparto desigual por niveles de decisión y ausencia de mecanismos de cooperación**

Analizaremos a continuación los instrumentos claves de la política de transportes en Galicia, en función de cada nivel de poder. Nos interesará conocer cuál es el grado de libertad que tienen las actuaciones en cada uno de ellos, es decir, su margen real de maniobra a la hora de tomar decisiones.

Por lo que se refiere al transporte viario, como ya hemos dicho, existe un reparto bastante bien delimitado entre las competencias del Estado y del gobierno autonómico. La Xunta gestiona la red viaria interna de Galicia, que comunica entre sí las principales cabeceras comarcales y dota de accesibilidad a la totalidad de los espacios comarcales. El Estado, por su parte, es el encargado de gestionar las grandes infraestructuras viarias de interés general. El control por parte del Estado de las infraestructuras viarias que vertebran los principales espacios urbanos (las principales ciudades) implica que el gobierno central tiene una gran capacidad de decisión sobre las infraestructuras que efectivamente estructuran las áreas urbanas y metropolitanas de Galicia. El proyecto de Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia plantea un modelo territorial muy definido, donde las áreas metropolitanas A Coruña–Ferrol y Vigo–Pontevedra pretenden ser impulsadas, y para ello deben ser estructuradas por nuevas infraestructuras. Sin embargo, el margen real de maniobra de la Xunta es muy escaso, ya que el viario que vertebra estos espacios depende en su gran mayoría del Ministerio de Fomento. Así sucede en el caso de la AP-9 en los accesos a A Coruña, Ferrol, Pontevedra y Vigo, que se comporta como una vía de estructuración periurbana. O de igual manera con la A-6 en los entornos de A Coruña o con la A-52 en los accesos a Vigo. En cuanto a vías de alta capacidad en estos espacios metropolitanos, la Xunta solo gestiona sendas autopistas autonómicas, la AG-55 y la AG-57. Esta falta general de control por parte del gobierno gallego sobre las infraestructuras clave que vertebran los espacios más dinámicos de Galicia provoca que la Xunta trate de contrarrestar la situación con planes propios, como el plan Vigo Integra, un verdadero plan sectorial donde se programan obras viarias para los próximos años en los entornos de Vigo.

En cuanto al transporte colectivo urbano, el principal problema es la ausencia de un ámbito territorial claro y coordinado de decisión. Para luchar contra la fragmentación que supone en la actualidad la existencia del ámbito municipal de las ciudades centrales (donde las competencias son de los ayuntamientos correspondientes) y del ámbito de los municipios limítrofes (donde las competencias son de la Xunta), se piensa en la creación de consorcios de transporte supramunicipales. Estos consorcios deben asumir el protagonismo institucional único en materia de transporte público a nivel comarcal, con plena capacidad de decisión. Solo así se

podrá abordar una planificación y explotación del transporte colectivo de una manera eficiente en los entornos urbanos. Los consorcios deben incluir desde luego los modos de transporte marítimo (de ría) y por supuesto los servicios de taxi. Precisamente en relación con los servicios de taxi, se plantea una de las grandes disfunciones en cuanto a la dotación de servicios de transporte público. Al ser el número de licencias proporcional al número de habitantes de un municipio y al otorgarse el número de licencias dentro del ámbito municipal, existen disfunciones como la falta de taxis en el aeropuerto de A Coruña (debido a que se encuentra en el vecino municipio de Culleredo, con menos de 20.000 habitantes).

En relación con el transporte ferroviario, el ámbito de decisión es competencia exclusiva del Estado. Ello explica la prioridad otorgada a la alta velocidad, que comunicará entre sí las ciudades más importantes, en detrimento de la vertebración del territorio a escalas regional y local. El estancamiento de los trenes regionales en la actualidad podrá ser mayor en el futuro, cuando la puesta en servicio de nuevos tramos de vía adaptada para el AVE se vaya haciendo a costa del desmantelamiento de muchos tramos de vía ya existentes. Esta situación ha sido denunciada por la Xunta, por cuanto que supone negar la posibilidad de desarrollar unos auténticos servicios de regionales y cercanías aprovechando la infraestructura ya existente. Sin embargo, el Estado tiene competencias plenas en esta materia, a través del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). La conselleira de Política Territorial declaraba recientemente que «lo que dice la Xunta es que no se levante un metro de vías de las que hoy tenemos.»<sup>3</sup>

En cuanto al transporte aéreo, el control de los aeropuertos es también total por parte del Estado, con escaso margen de maniobra por parte de la Xunta, que se ha caracterizado por su pasividad hasta el momento. De hecho solo desde la Dirección Xeral de Turismo se ha puesto sobre la mesa este problema. La situación del tema aeroportuario implica la falta de coordinación de los tres aeropuertos gallegos, lo que compromete su futuro debido a la competencia cada vez mayor que ejerce en toda Galicia el Aeropuerto de Porto, situado en el Norte de Portugal.

Por último, en cuanto al transporte marítimo, la falta de control por parte de la Xunta de los grandes puertos implica la imposibilidad de realizar políticas propias en clave de país. Como prueba de ello podemos mencionar la construcción que se realiza en paralelo (al mismo tiempo) en la actualidad de sendos puertos exteriores en A Coruña y Ferrol, situados a una distancia en línea recta de unos veinticinco kilómetros. Desde el punto de vista de la estructuración de Galicia y de la distribución equitativa de infraestructuras en el territorio gallego, parece difícil encontrar explicación a este hecho, que obedece a criterios de decisión ajenos a las necesidades reales de Galicia, a los localismos imperantes, a una cierta «obsesión inversora» y a la pasividad general de la sociedad civil gallega.

Toda esta situación descrita demanda la existencia de una mayor cooperación, tanto a nivel vertical como horizontal. La primera se relaciona con el grado de interrelación y transferencia entre los diferentes niveles de las administraciones. La segunda tiene que ver con el desarrollo de mecanismos de cooperación entre entidades territoriales de similar rango, fundamentalmente municipios. La cooperación vertical es una de las grandes asignaturas pendientes. De manera general podemos decir que existe un reparto tácito de competencias entre la Xunta y el Estado, pero faltan

<sup>3</sup> Fragmento de la entrevista a María José Caride, conselleira de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes, publicada en la edición de Galicia de *El País* (26.10.2008).

espacios adecuados de diálogo que permitan coordinar y planificar de una manera conjunta las actuaciones. Hoy en día la cooperación se limita básicamente a reuniones que desembocan en acuerdos puntuales, ante temas que en muchos casos tienen una importancia estratégica. Así sucedió, por ejemplo, con el acuerdo alcanzado entre la Xunta y el Ministerio de Fomento para la eliminación de los peajes de la AP-9 en Rande y A Barcala (entornos metropolitanos de Vigo y A Coruña). Con motivo de las obras del ferrocarril de alta velocidad, la creación de una comisión de seguimiento (como reclamaban el BNG y el PP) fue impulsada desde el Parlamento gallego con la oposición del PSOE, pero se paralizó desde Madrid. En su defecto se sustituyó por el compromiso de la Ministra de Fomento de tener una reunión cada tres meses con el Presidente de la Xunta con el fin de evaluar la marcha y ejecución de las obras.

Entre la Xunta y los ayuntamientos faltan asimismo estrategias de cooperación, como se puede ver en las dificultades para conseguir un verdadero transporte metropolitano capaz de garantizar una movilidad en transporte público de calidad. La politización de las relaciones entre la FEGAMP (Federación Galega de Municipios e Provincias) y la Xunta de Galicia ha llevado a un agotamiento de este marco negociador. En la actualidad la Xunta de Galicia dialoga directamente con los alcaldes de los municipios correspondientes, a nivel individual, lo que supone un lastre para llegar a acuerdos y agilizar las negociaciones. En cuanto al transporte de personas minusválidas, la Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar coopera con los ayuntamientos a través del Consorcio Galego da Igualdade e do Benestar. Esta es la fórmula jurídica escogida para una gestión moderna e innovadora de los servicios sociales, integrando a la Xunta con 263 municipios gallegos que se han adherido.

Como ejemplo de buenas prácticas en materia de cooperación vertical debemos mencionar el caso de Santiago de Compostela, donde el Consorcio de Santiago aglutina a los tres niveles de las administraciones públicas (Estado, Xunta y Ayuntamiento). El Consorcio cuenta con presupuesto propio y se constituye en un instrumento privilegiado para la toma de decisiones y ejecución de infraestructuras estratégicas para Santiago de Compostela, ciudad Patrimonio de la Humanidad y principal destino turístico de Galicia (accesos viarios de alta capacidad a la ciudad, viario urbano, dársenas de aparcamientos de autobuses, etc.).

La cooperación horizontal es, sin duda alguna, otra de las grandes asignaturas pendientes en materia de transporte en Galicia. La incapacidad de los alcaldes de los municipios que forman las grandes áreas urbanas y metropolitanas de llegar a acuerdos satisfactorios compromete la movilidad de los ciudadanos. Parece urgente la necesidad de crear estructuras supramunicipales donde se desarrolle un auténtico trabajo en red entre los diferentes ayuntamientos.

## **Los actuales retos de la gobernanza de las infraestructuras de transporte y de la movilidad en Galicia: la debilidad de la planificación y la ausencia de la sociedad civil**

Existe la percepción de un agotamiento del modelo de transporte y movilidad actual en Galicia. El gran crecimiento urbano de las últimas décadas ha venido acompañado de un aumento de la movilidad sin precedentes, debido a la expansión

incontrolada de las ciudades a través de los municipios limítrofes (tanto en altas como en bajas densidades). Frente a este incremento constante de la movilidad por parte de la ciudadanía, la respuesta de las distintas administraciones ha sido la mejora de la red viaria y la apuesta casi en exclusiva por el transporte individual, lo que ha implicado privilegiar al coche, a pesar de que no es un modo de transporte universal. La situación es injusta teniendo en cuenta que los transportes colectivos por carretera todavía tienen un notable margen de mejora. Esta situación ha conducido a un escenario bastante insostenible, donde lo característico de los espacios rurales es la falta de accesibilidad en transporte colectivo. Es decir, si un ciudadano no posee un coche o no puede desplazarse como acompañante, sufre graves restricciones en su movilidad. En los espacios urbanos la situación es algo mejor, debido a que existe una mejor oferta de transporte colectivo, pero de todos modos se plantean sistemáticamente graves problemas que se manifiestan en el día a día.

El principal problema es la congestión y el embotellamiento en los viarios de acceso a las grandes ciudades gallegas. Esta situación es particularmente grave en A Coruña, Santiago y Vigo, donde nos encontramos con tiempos de desplazamiento en sus áreas urbanas y metropolitanas muy superiores a lo que cabría esperar en función de sus tamaños demográficos. Uno de los aspectos a destacar es la yuxtaposición de tráficos de corto y largo recorrido en las mismas vías. Tanto la Autovía del Noroeste como la Autovía de las Rías Baixas registran considerables atascos en los accesos a A Coruña y a Vigo, respectivamente, debido a que canalizan tráficos metropolitanos y al mismo tiempo son vías de interés general del Estado por donde circulan cada día cientos de vehículos de mercancías de largo recorrido. Ello afecta especialmente a la Autopista del Atlántico (AP-9), la verdadera espina dorsal del sistema urbano de Galicia en el Eje Atlántico, hoy en día claramente saturada, y en donde es cada vez más habitual encontrar retenciones en los accesos a las ciudades. El hecho de tratarse de una autopista de peaje provoca una gran frustración entre la ciudadanía gallega, ya que se interioriza el hecho de que se está pagando constantemente por utilizar una infraestructura estratégica y fundamental para el desarrollo de Galicia, y que además sufre graves carencias: saturaciones frecuentes, deficiencias en el firme, abundantes obras, etc.

Además, y por lo que se refiere concretamente a la AP-9, el hecho de que existan otras infraestructuras de similares características libres de peaje (autovías) fomenta la sensación de agravio entre los usuarios habituales de la Autopista del Atlántico. El anuncio de la terminación para el 2020 de una autovía alternativa libre de peaje no deja satisfecha a la opinión pública, en primer lugar por el largo horizonte temporal y en segundo lugar por las características del trazado de esta infraestructura, que previsiblemente se alejará bastante de la actual traza de la AP-9. En la actualidad existe un importante debate en los medios de comunicación sobre la necesidad de que la Xunta de Galicia se haga con el control de la AP-9, algo que no parece probable ya que la concesión de la autopista fue ampliada por el anterior gobierno hasta el año 2048. La concesión pertenece a AUDASA, compañía incluida en Itinere Infraestructuras, que a su vez es filial de Sacyr Vallehermoso.

Volviendo específicamente al transporte metropolitano, hay que decir que en las ciudades las deficiencias del transporte público y la utilización masiva del coche provocan grandes dificultades para el estacionamiento. Se crea así un círculo vicioso y la población suele percibir el transporte y la movilidad como uno de los grandes problemas cotidianos. En muchos sectores concienciados con la necesidad

*Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible*

de un auténtico transporte público comienza a instalarse la frustración, debido a la inexistencia de cercanías ferroviarias y al inminente desmantelamiento de los servicios regionales. En este contexto de difícil movilidad urbana y metropolitana, la mayor parte de las inversiones en transportes van a ir a parar al tren de alta velocidad, que no va a resolver ninguno de los acuciantes problemas de movilidad en los espacios más poblados de Galicia. A las deficiencias del transporte ferroviario hay que sumar la infrautilización de las posibilidades del transporte marítimo (de ría), un modo para el que la Unión Europea destina una cuantiosa línea de ayudas. Si bien es cierto que los medios de comunicación amplifican el papel del AVE, cada vez es mayor el número de ciudadanos que percibe que los problemas de transporte en el día a día se van agravando, no solo en entornos urbanos sino también en el medio rural.

Por último, el modelo aeroportuario gallego es otra de las fuentes de insatisfacción entre la ciudadanía. El hecho de que los tres aeropuertos gallegos compitan entre sí impide contar un aeropuerto de grandes dimensiones verdaderamente competitivo, lo que obliga a muchos viajeros a pagar tarifas más caras, a sufrir penalizaciones en forma de más transbordos en sus desplazamientos (pasando casi siempre por Madrid-Barajas) o a desplazarse al aeropuerto de Porto (en Portugal). Además, es necesario destacar las deficiencias en los accesos a las terminales aéreas gallegas. Ninguno de los tres aeropuertos gallegos tiene conexión ferroviaria, ni está previsto que la tenga con la llegada del AVE, a pesar de que –al menos en uno de los tres casos– la salida sur del tren de alta velocidad de Vigo hacia Porto pasará cerca del aeropuerto. En cuanto a los servicios de transporte colectivo que enlazan los aeropuertos con el centro de las ciudades, la rigidez del sistema de concesiones en vigor tiene como consecuencia la existencia de servicios de baja calidad, poco acordes con las exigencias actuales.

Muchas de las problemáticas a las que hemos hecho alusión no afloran a la superficie y permanecen dentro del ámbito de lo individual. Curiosamente, son cuestiones que afectan mucho más en el día a día a todos los ciudadanos que otras que sí son planteadas como conflictos y que ocupan buena parte de la agenda política y de espacio en los medios de comunicación de Galicia. En general, las materias de transportes urbanos y metropolitanos suelen quedar relegadas frente a la cuestión de las grandes infraestructuras, como fueron en su día las autovías y como es hoy en día el AVE. Como ya hemos dicho, para la clase política gallega y para los medios de comunicación estas segundas son las prioridades. Por ello los conflictos sobre la falta de inversión en el AVE gallego o sobre el retraso de la ejecución de las obras se expresan con una gran atención por parte de los medios de comunicación. Actualmente los principales periódicos gallegos suelen dedicar todos los días varias páginas a analizar el estado de las obras del AVE, tanto en las secciones de noticias como en las editoriales, con frecuentes titulares en la portada al respecto. En la radio, muchos programas de tertulias radiofónicas analizan estas cuestiones. También las distintas cadenas de televisión en Galicia se ocupan masivamente de este tema. La cuestión de las infraestructuras de comunicación con la Meseta ha sido y sigue siendo, en definitiva, un tema preferente de opinión en todos los medios de comunicación.

Frecuentemente, en materia de política de infraestructuras los conflictos se expresan con polémicas y acusaciones entre los diferentes grupos políticos, conscientes del valor estratégico de estos temas entre la opinión pública. Dependiendo de los colores políticos de los gobiernos de Santiago y Madrid, en

Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible

política autonómica se realizan habituales acusaciones cruzadas sobre la supuesta sumisión de la Xunta a Madrid (cuando coinciden los signos políticos de ambos gobiernos) o, por el contrario, sobre la falta de peso político de la Xunta en la capital del Estado (cuando difieren los signos políticos de las dos instituciones).

A nivel municipal, resulta bastante habitual la existencia de alcaldes que rompen la disciplina de su propio partido para asumir reivindicaciones de infraestructuras de transporte beneficiosas para su ayuntamiento. Este es el caso del ex-alcalde de A Coruña, Francisco Vázquez, que negociaba directamente con el Ministerio de Fomento la construcción de infraestructuras de transporte estratégicas para la ciudad. Esta situación causaba malestar en su propio partido a nivel de Galicia, porque se consideraba que no era el procedimiento correcto desde el punto de vista político.

Otras vías de manifestación de conflictos son las declaraciones o la celebración de ruedas de prensa de diferentes colectivos y asociaciones, entre las que destacan las confederaciones y asociaciones de empresarios, que suelen reclamar más inversiones en infraestructuras al considerarlas las prioridad fundamental, de modo que perseveran en los argumentos tradicionales de los foros políticos y mediáticos: inversiones en carreteras, conexiones con la Meseta, etc. También surgen periódicamente diferentes plataformas, unas de características más generales (las menos) y otras en ámbitos fundamentalmente locales (la mayoría), tal y como tendremos ocasión de explicar a continuación.

A grandes rasgos, se puede afirmar que la opinión pública es mucho más sensible ante la problemática de las infraestructuras exteriores –sobre todo de conexión con la Meseta– que ante los numerosos déficits de dotación de infraestructuras internas de transporte en Galicia, lo que incluye también los problemas cotidianos de movilidad. A pesar de que las instancias oficiales y los medios de comunicación insisten en que las infraestructuras exteriores «siguen siendo» una materia pendiente, el hecho de que la opinión pública no se dé cuenta de cuáles son los verdaderos retos de transporte y movilidad en Galicia no es solo atribuible a la insistencia periodística y política. La tradicional debilidad de la sociedad civil gallega se convierte en un notable factor explicativo. En efecto, en la actualidad en Galicia existen pocos colectivos y asociaciones que se ocupen críticamente de la cuestión de las infraestructuras de transporte y de la movilidad, de modo que en general la sociedad civil no presenta voces propias que planteen un discurso atinado respecto a la distancia existente entre grandes inversiones en infraestructuras, debates políticos y tribunas periodísticas, por un lado, y necesidades y problemas reales, por el otro. Podemos agrupar los escasos colectivos que se ocupan de la cuestión en dos grandes sectores: las plataformas y los grupos ecologistas.

Entre las plataformas, la mayor parte de ellas surgen en un entorno eminentemente local, motivadas por la necesidad de defender los intereses de una serie de vecinos, que consideran en un momento dado que el proyecto de una infraestructura amenaza sus intereses o los intereses de su espacio vital, casi siempre a través de expropiaciones. Esta formulación gallega del movimiento NIMBY (*Not in my Back Yard*) es bastante habitual, habida cuenta del arraigado sentido de la propiedad en Galicia, de la gran fragmentación del parcelario y de la prevalencia en muchos casos del interés individual, que se antepone casi siempre al interés general. En cualquier caso, en muchas ocasiones las reivindicaciones de estos vecinos tienen un fundamento sólido. El modelo de desarrollo por el que se ha optado implica una

Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible

apuesta por la construcción de numerosas infraestructuras físicas, en vez de apostar por soluciones de tipología blanda (mejora en los servicios de transporte público, coordinación, difusión de la información, etc.). En un territorio densamente poblado y ocupado como el litoral gallego, la ejecución de una nueva infraestructura supone casi siempre un rosario de alegaciones e impactos que son canalizados a través de estas plataformas.

Otro tipo de plataformas responden a intereses más generales y cuentan con mayor recorrido en el tiempo y, por lo tanto, con más estabilidad. También tienen un ámbito de actuación más amplio, un cierto eco mediático y aglutinan la participación de varios cientos o miles de simpatizantes. Una de las plataformas más famosas de Galicia es *Nunca Más*, fundada a raíz del desastre del petrolero Prestige. Además, podemos destacar la existencia de la *Plataforma galega en defensa do tren*; también existe el colectivo *Galiza non se vende*, que denuncia diferentes tipos de agresiones sobre el medio ambiente y el territorio gallego en general, entre las cuales se encuentra las grandes infraestructuras de transporte.

Esto nos lleva a ocuparnos, por último, de los grupos ecologistas, y fundamentalmente de los dos principales, que forman parte junto con otras de ámbito más local, de la *Federación Ecoloxista Galega*. Se trata de ADEGA (*Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galiza*) y *Verdegaia*. Las dos entidades tienen un ámbito de actuación gallego y ambas cuentan con vocalías o comisiones sobre transportes. Desarrollan una labor crítica con el modelo de transportes y movilidad actual en Galicia. En este sentido, han denunciado repetidamente que la mayor parte de las inversiones se dediquen a los tres modos de transporte más contaminantes: coche, tren de alta velocidad y avión. Estos colectivos realizan acciones, marchas y actos reivindicativos, pero tanto cuantitativa como cualitativamente su nivel de impacto social y político es bajo.

Por todo ello, se puede concluir que la opinión pública gallega sigue con unos planteamientos muy cercanos a los que presentan los colectivos políticos, mediáticos y empresariales, planteamientos que en buena medida se pueden considerar alejados de los retos reales que el sistema de infraestructuras de transporte y de movilidad en Galicia tiene por delante. Para que exista una buena gobernanza de estos retos, primero sería necesaria su detección e interiorización, lo que contribuiría a fijar una agenda más adecuada que la actual. Tal vez la sociedad civil –sin contar la clase empresarial– pueda jugar un rol activo en esta dirección.

## **Discursos territoriales y gobernanza del sistema de infraestructuras del transporte en Galicia: el discurso de país policéntrico ante los discursos localistas**

En cuanto a los discursos dominantes sobre el modelo territorial de los sistemas de transportes, desde ámbitos académicos existe una clara consideración de Galicia como un territorio policéntrico. Bajo esta concepción, se entiende que el sistema de transportes está llamado a desempeñar un papel clave, al vertebrar las diferentes ciudades y villas (cabeceras comarcales) y de este modo lograr una estructuración efectiva del territorio. Esta consideración de Galicia como un espacio policéntrico aparece reflejada perfectamente en las Directrices de Ordenación do Territorio, que previsiblemente se aprobarán en breve. En este documento cúspide de la

planificación territorial en Galicia se definen diferentes niveles o escalones del sistema de asentamientos y sobre todo se trabaja con la idea de redes urbanas (de ciudades y de villas), que deben canalizar los flujos de personas, mercancías, información y favorecer la difusión de la innovación. Frente al modelo de gran ciudad regional o nacional (Barcelona en relación con Catalunya, Zaragoza en relación con Aragón, París en relación con Francia...), Galicia presenta una organización del espacio peculiar, caracterizada por la existencia de ciudades de tamaño más modesto y de una multitud de medianos y pequeños asentamientos hasta llegar a la aldea (último peldaño). No en vano Galicia cuenta con más de la mitad de todos los núcleos de población del conjunto del Estado.

Pero esta visión de Galicia como un espacio policéntrico, donde las infraestructuras de transporte deben contribuir a la cohesión de la red urbana dentro de un proyecto de país, a pesar de ser la oficial (ciertamente desde hace poco), no es el único discurso. En efecto, una particularidad gallega (que se ha venido manifestando a lo largo de los últimos siglos) es la existencia de fuertes localismos, derivados precisamente de la ausencia de una ciudad fuerte capaz de actuar como motor rector único del territorio. En el siglo XIX la llegada del ferrocarril a Galicia había sufrido importantes retrasos debido a las rivalidades entre el Norte y el Sur del país. Con posterioridad, siempre han existido tensiones entre Vigo y A Coruña, moduladas por Santiago de Compostela como núcleo de equilibrio en una posición intermedia entre las dos grandes ciudades. Con la llegada de la democracia y la consecución del autogobierno para Galicia, en 1982 las instituciones autonómicas se ubican en Santiago de Compostela, después de un tenso debate alrededor de la primera ley aprobada por el Parlamento gallego.<sup>4</sup> Desde la ciudad de A Coruña (que había albergado hasta el momento todas las instituciones de representatividad del gobierno central en Galicia), este hecho se vivió como un agravio. El alcalde de A Coruña desde 1983, Francisco Vázquez, se erigió durante sus 23 años de mandato en principal abanderado de la causa y realizó una política de corte muy localista. Este estilo de hacer política, llamado «coruñesismo» o «vazquismo» se basaba en la consideración de la ciudad de A Coruña como un espacio autosuficiente, a modo de una ciudad-estado clásica. Al margen de otras consideraciones, en materia de infraestructuras de transporte ignoró la necesaria dimensión gallega de la planificación estratégica. De esto modo se apostó por la construcción de un puerto exterior en A Coruña, muy próximo al de Ferrol, o se realizó una gran inversión en el aeropuerto de A Coruña, con unas deficientes condiciones de operación. En clave de país habría sido más conveniente limitar a uno solo los puertos exteriores en Galicia o tratar de reforzar el aeropuerto de Santiago de Compostela. Además, el estilo localista de Vázquez favoreció la aparición de formas de gobernanza similares en otras ciudades de Galicia, con las consecuencias negativas que es fácil advertir.

En la actualidad, una mayor fidelidad de los alcaldes a la Xunta de Galicia, así como la reciente puesta en marcha del proceso de aprobación de las Directrices de Ordenación do Territorio –pendientes desde la ley del ramo de 1995–,<sup>5</sup> dibujan un nuevo escenario donde parece prevalecer una visión de conjunto del territorio gallego. En este escenario, la imagen de un país policéntrico tiene visos de consolidarse y ello al fin y al cabo puede implicar cambios a medio plazo del modelo de gobernanza de las infraestructuras del transporte.

<sup>4</sup> *Lei 1/1982, do 24 de xuño, de fixación da sé das institucións.*

<sup>5</sup> *Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia.*

## **A modo de conclusiones: un balance de las infraestructuras y servicios de transporte en Galicia**

Una buena parte de los problemas que sufre el sector del transporte en Galicia deriva de la gran rigidez del marco legal existente. Así por ejemplo, la existencia de concesiones en exclusiva a largo plazo a empresas de transporte de viajeros por carretera con dificultades para adaptarse a un mercado y a un entorno cambiante es uno de los principales obstáculos que se encuentra la Xunta de Galicia en su empeño por modernizar el sector. Una gran parte de los intentos de reformulación de la política de transporte colectivo –tanto a nivel de toda Galicia como de las principales áreas urbanas y metropolitanas– ha chocado con el legítimo derecho de las empresas concesionarias a seguir operando en las condiciones pactadas en su día. En este contexto, la propuesta que realiza la Xunta de Galicia en la actualidad de limitar a diez años las nuevas concesiones (a medida que las viejas vayan expirando) se encuentra con el rechazo frontal de los empresarios de transporte. La legislación pone obstáculos asimismo a la implantación de servicios de transporte combinado (mercancías, personas, servicio postal) en áreas rurales, ya que establece la obligatoriedad de separar necesariamente estos tres tipos de transporte. Con ello se pierde la posibilidad de optimizar los recursos ya existentes y garantizar una mayor movilidad a los habitantes de los espacios rurales, al igual que ya sucede en otros países como Irlanda. El sector del taxi es otro de los ejemplos paradigmáticos de la rigidez de la legislación, que impide su modernización. Además del carácter municipal de prestación del servicio (algo que no se ajusta al entorno real de movilidad funcional), el sistema de concesión de licencias adolece de graves deficiencias y vicios, lo que se deriva de unos fuertes intereses gremiales por parte de los empresarios del taxi. Así, se pierde la oportunidad de que el taxi desempeñe un auténtico papel de servicio público, es decir, de que a la práctica se convierta en un modo de transporte asequible para todos los ciudadanos. Por lo que se refiere a estos servicios de transporte público, su evolución y su contribución general a la movilidad del conjunto de la población dependerá del grado de implicación que la Xunta de Galicia demuestre en las negociaciones, apostando por resolver problemas que se encuentran enquistados, como demuestra el fracaso hasta el momento del transporte metropolitano o las graves deficiencias en el funcionamiento de los servicios de taxi.

Para conseguir una mejora de la movilidad en los entornos metropolitanos, parece necesario avanzar hacia una mayor implicación y coordinación de los diferentes niveles de la administración en materia de transporte y movilidad. Una línea de trabajo interesante sería la suscripción de convenios y acuerdos entre la Xunta y las administraciones locales, en el ámbito de un Consorcio Galego de Transportes o una fórmula similar (semejante a la que existe para la prestación de transportes relacionados con los servicios sociales). En este sentido, en los espacios urbanizados se podrían constituir consorcios metropolitanos de transporte, con el fin de conseguir unificar la planificación y la gestión de infraestructuras y modos de transporte sostenibles, capaces de dar respuesta a las demandas de la población. Corresponde a la Xunta de Galicia ejercer el papel de liderazgo, teniendo en cuenta la debilidad de la administración local, la práctica disolución del ámbito comarcal (impulsado por el anterior gobierno gallego del Partido Popular, y en

*Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible*

desmantelamiento con el actual ejecutivo PSOE–BNG)<sup>6</sup> y la evidente lentitud con la que camina la definición de las futuras áreas metropolitanas Vigo–Pontevedra y A Coruña–Ferrol. En este sentido, el paso de una agenda obsesivamente centrada en la cuestión de las conexiones con la Meseta a una agenda más acorde con los retos existentes en Galicia en materia de transportes y movilidad es sobre todo responsabilidad de la Xunta. Los expertos en la materia coinciden en que esta nueva agenda debiera incluir, al fin y sin censuras, temas tabú hasta la fecha como la creación de redes de metro o de metro ligero en Vigo o en A Coruña, tímidamente demandadas ya en el caso coruñés y razonablemente planteables en Vigo, en especial en la coyuntura de la construcción de la salida sur del tren de alta velocidad –a través de la trama urbana y metropolitana viguesa– en dirección a Portugal.

Una de las grandes oportunidades existentes es la liberalización y la apertura del transporte marítimo, que está siendo impulsada por la Unión Europea. La potenciación y la creación de estos servicios será fundamental para conseguir un transporte público de auténtica calidad en los entornos metropolitanos de A Coruña–Ferrol y Vigo–Pontevedra. El desarrollo de nuevos e imaginativos modos de transporte público puede constituir la mejor contribución posible a las políticas de transporte medioambientalmente sostenibles. Hasta el momento (desde la llegada de la autonomía) se ha venido observando una apuesta excesiva por la construcción de infraestructuras viarias, relegando el transporte colectivo a un segundo plano. Los discursos oficiales han venido destacando en las últimas décadas sobre todo el número de kilómetros de vías de alta capacidad existentes o el hecho de que sea posible circular por autovía entre ciertos núcleos de población, de modo que se ha concedido valor universal a la movilidad en transporte individual. Sin embargo, estos discursos han carecido casi siempre de consideraciones de índole social o ambiental. De igual manera que no se han fijado en la necesidad de conseguir una movilidad universal para el conjunto de la sociedad, tampoco han concedido especial atención a la cuestión ambiental. De hecho resulta difícil conjugar la apuesta por grandes infraestructuras viarias con la intención de dar un mayor peso al transporte público.

En cuanto a las características físicas de las nuevas vías de comunicación proyectadas o en ejecución, últimamente se han hecho oír voces autorizadas que reclaman un mayor control de su impacto ambiental. El Decano del Colegio de Ingenieros de Caminos de A Coruña, Carlos Nárdiz, se ha manifestado en repetidas ocasiones reclamando responsabilidad a la Xunta a la hora de minimizar el impacto ambiental y paisajístico de las nuevas autovías que el gobierno gallego va a acometer en los próximos años, por ejemplo, en el interior de Galicia, entre Ourense y Celanova –villa que articula Ourense con el Norte de Portugal–, cuyas obras se prevén iniciar en 2009. Sea como fuere, la mayor parte de las nuevas autovías autonómicas se están construyendo hoy en día a modo de desdoblamiento de las anteriores vías rápidas, transcurriendo por lo general por espacios litorales fuertemente urbanizados. Esto implica la necesidad de trasladar su trazado varios kilómetros lejos de la línea costera, con la consiguiente necesidad de realizar grandes desmontes y de crear taludes que suponen un importante impacto.

<sup>6</sup> En este sentido, léase el proyecto de ley en estos momentos en discusión en el Parlamento (otoño de 2008), titulado *Proxecto de lei polo que se modifica a Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal e a Lei 5/2000, do 28 de decembro, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo*.

En cualquier caso, en los últimos años se está detectando una nueva cultura del territorio que se deja sentir y una mayor presencia de los temas territoriales, urbanísticos y ambientales, no solo por parte de la Xunta, sino también en los medios de comunicación. La tramitación de las Directrices de Ordenación del Territorio en 2008 o la entrada en vigor de la ley de medidas urgentes en materia de ordenación territorial<sup>7</sup> son hechos muy destacados en esta dirección. Asimismo, la Consellaría de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes desarrolla una campaña cuyo eslogan –«Onde vivimos, importa»– sirve de telón de fondo a comparecencias públicas y publicaciones, campaña que globalmente recuerda la necesidad de un mayor compromiso público con la sostenibilidad territorial en general.

## Bibliografía

- Beiras, X.M. (1973): *O atraso económico de Galicia*. Vigo: Galaxia. [Reedición anotada: Beiras, X.M. (1995): *O atraso económico da Galiza*. Santiago de Compostela: Laiovento]
- Caride, M. J. & Pis, E. (2000): «Presente e futuro das infraestructuras de transporte en Galicia», *Revista Galega de Economía*, 9(1): 315–330.
- Díaz Fernández, J.A. (1999): «La articulación territorial de Galicia con el resto del Estado. Aportaciones de la conectividad al desarrollo regional», *Estudios de construcción, transportes y comunicaciones*, 82: 15–35.
- Lois, R.C. (1997): «El eje urbano atlántico Galicia-Norte de Portugal», in López Trigal, L.; Lois, R.C. & Guichard, F. (coord.): *La articulación territorial en la raya hispano-portuguesa*. Zamora: Fundación Rei Afonso Henriques. pp. 137–141.
- Ministerio de Fomento (2004–2007): *Anuario estadístico*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Nárdiz, C. (1991): «La formación y transformación de la red viaria en Galicia», *Boletín académico de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña*, 14: 35–48.
- Nárdiz, C. (1992): *El territorio y los caminos en Galicia: planos históricos de la red viaria*. A Coruña: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Galicia/Xunta de Galicia.
- Nárdiz, C. (1995): «Las carreteras y el territorio en Galicia», *Revista de Obras Públicas*, 349(3): 51–67.
- Pazos, M. (2001): «Diversificación de la oferta de transporte en las áreas metropolitanas gallegas mediante la posible creación de servicios de cercanías ferroviarias», in López Iglesias, E. & Ares Fernández, J.J. (ed.): *Novos escenarios para a economía galega: Actas do II Congreso de Economía de Galicia*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela. pp. 303–323.
- Pazos, M. (2003a): «Las infraestructuras de transporte público y la intermodalidad en la movilidad de la población en el eje urbano atlántico gallego», in López Lara,

<sup>7</sup> Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia.

Galicia. La gobernanza de las infraestructuras de transporte: entre el modelo desarrollista y la movilidad sostenible

- E. et al. (ed.): *Servicios y transportes en el desarrollo territorial de España*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. pp. 429–440.
- Pazos, M. (2003b): «Potencial das cercanías ferroviarias no Golfo Ártabro e nas Rías Baixas: repensar o papel do transporte público en Galiza», *Cerna. Revista galega de ecoloxía e medio ambiente*, 40: 23–25.
- Pazos, M. (2003c): *Movilidad de la población en la Galicia occidental: el eje urbano atlántico gallego*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela. [Tesis doctoral inédita]
- Pazos, M. (2004): «RUTO: solución ao transporte rural en Galiza», *Cerna. Revista galega de ecoloxía e medio ambiente*, 41: 28–29.
- Pazos, M. (2005): *Pontevedra litoral: hacia una ciudad continua*. Pontevedra: Servizo de Publicacións da Deputación Provincial de Pontevedra.
- Pérez Touriño, E. (dir.) (1997): *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la Autopista del Atlántico*. Santiago de Compostela/Madrid: Universidade de Santiago de Compostela/Civitas.