

LA ARTICULACIÓN COMARCAL Y TERRITORIAL DE GALICIA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Management regional and territorial in Galicia at the beginning of the 21st century

ANTONIO DOVAL ADÁN

Universidade de Santiago de Compostela

Resumen:

El conjunto de normas y de iniciativas políticas y legislativas desarrolladas en Galicia durante los últimos veinte años, encaminadas a impulsar planes de distinta naturaleza para acometer una progresiva estructuración y dinamización de su territorio, han dado escasos resultados. De igual modo, las estrategias innovadoras de ordenación y cooperación territorial implantadas a escala regional se han limitado a la creación de Mancomunidades voluntarias de municipios, de escaso calado competencial, y a la puesta en marcha de algunos Consorcios locales, renunciando, por el momento, al desarrollo y constitución de nuevas entidades comarcales y de Áreas Metropolitanas con personalidad jurídica propia y plena capacidad de gestión administrativa. En este contexto, el presente trabajo aborda, desde una perspectiva crítica, las distintas normativas aprobadas, el impacto real generado por el Plan de Desarrollo Comarcal, la articulación de Áreas Funcionales y las principales fórmulas de cooperación territorial que se están llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de Galicia, así como, las principales características que presenta el sistema urbano policéntrico gallego, plasmado en las recientes Directrices de

Ordenación del Territorio aprobadas a finales del año 2008.

Palabras clave: ordenación del territorio, ordenación comarcal, áreas funcionales, gestión territorial, mancomunidades, áreas metropolitanas, directrices del territorio.

Abstract:

The set of rules and policies and legislative initiatives prompted in Galicia during the last twenty years, designed to encourage different types of plans to undertake a progressive structuring and revitalization of its territory have had little effect. Similarly, the innovative strategies of territorial management and cooperation implanted in a regional scale, were limited to the creation of short competences voluntary Associations of municipalities, and some local consortium, waiving for now to development and establishment of new regional institutions and metropolitan areas with full legal management entity. In this context, this paper tackles, from a critical perspective, the several regulations approved, the real impact generated by the Regional Development Plan, the articulation of Functional Areas and the main forms of territorial cooperation that are being carried out in the Autonomous Com-

munity of Galicia, as well as the polycentric urban system reflected in the recent Land Management Guidelines adopted at the end of 2008.

Key words: territorial planning, regional management, functional areas, territorial management, associations, metropolitan areas, territory guidelines.

1. Introducción

Desde hace un par de décadas, las Autoridades políticas autonómicas y destacados representantes de los sectores sociales más pujantes de la sociedad civil gallega, vienen manifestando su preocupación por los problemas inherentes a la ordenación del territorio de Galicia y a la necesidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación administrativa que permitan integrar, sobre un mismo territorio, el conjunto de acciones procedentes de los distintos niveles de gestión del gobierno, con la finalidad de posibilitar así la optimización de los recursos disponibles. Esto exige, como condición previa, una adecuada planificación y estructuración del territorio acorde con las exigencias y necesidades que demanda la sociedad actual. Por ello, la fusión de municipios o la articulación del territorio en comarcas con capacidad jurídica, la delimitación de áreas funcionales y de espacios metropolitanos y urbanos para la gestión óptima de servicios comunes, así como concretar un modelo territorial que sirva de base para impulsar un desarrollo equilibrado del territorio, constituyen una prioridad que los gobernantes de hoy no pueden ignorar ni dejar de afrontar con rigor y valentía institucional. Sin embargo, en esta materia y a lo largo de los últimos veinte años, la Administración Autonómica se ha limitado a generar un reducido conjunto de leyes, decretos y órdenes, con unos contenidos muy ambiguos y de corto alcance, que han dejado, en la práctica, los problemas territoriales sin resolver.

En este sentido, son de destacar: el Acuerdo de la Xunta de Galicia de creación del denominado Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia del año 1990, la Ley de Desarrollo Comarcal de 1996, el Decreto de aprobación del Mapa Comarcal de Galicia de 1997, la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia de 1995, que todavía hoy no está totalmente desarrollada en su articulado, lo que dio lugar a que el Gobierno gallego aprobara en el año 2007 una Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Litoral (D.O.G., 2007), mediante la cual, además de poner límites legales a la ocupación indiscriminada del territorio y de prohibir el proceso urbanizador a menos de 500 metros de la costa, se creó, por fin, el Instituto de Estudios del Territorio, cumpliendo así el mandato establecido en el artículo 31 de la citada Ley de Ordenación del Territorio de 1995, y finalmente, la Ley 12/2008 por la que se modificó la Ley de Desarrollo Comarcal y las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas también a finales del año 2008. Partiendo de este conjunto normativo, en el presente artículo se analiza, por un lado, el impacto territorial generado por el PDC durante el período de su ejecución, es decir, entre 1990 y 2008, y por otro lado, se explica el sistema de organización territorial que se plasma en las citadas Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, incidiendo de manera especial en el nuevo modelo de desarrollo urbano y territorial,

de marcado carácter policéntrico, que se propone para corregir los desequilibrios existentes en la Comunidad Autónoma gallega y se explora el grado de cooperación territorial existente. Para ello, además de utilizar los datos derivados del trabajo de campo realizado y de explotar la información documental y bibliográfica contenida en la parte final de este trabajo, se ha procedido al análisis selectivo de las memorias e informes oficiales, además de proceder a la sistematización de los datos cuantitativos disponibles en el Instituto Galego de Estatística (I.G.E.).

2. El impacto territorial del Plan de Desarrollo Comarcal entre 1990-2008

A principios del año 1990 se creó el “Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial”, órgano dependiente directamente de la Presidencia de la Xunta de Galicia, que tenía como fin fundamental la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal. Desde ese Gabinete, que en 1997 se convirtió en “Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal” y unos años más tarde en “Dirección Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal”, y con el apoyo técnico e instrumental de la “Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia”, empresa pública creada por la Xunta de Galicia en el año 1994 para impulsar y gestionar técnicamente dicho plan, se inician los trabajos previos de investigación tendentes a diagnosticar el territorio, conocer la problemática existente y establecer las bases para la articulación territorial de Galicia en Comarcas, de cara a potenciar su desarrollo y crecimiento económico y social. De este modo, y ante la evidencia de que buena parte de la comarcas gallegas, especialmente las del interior, carecían de la capacidad necesaria para aprovechar por sí solas sus potencialidades y recursos, el 14 de diciembre de 1990, el “Consello” de la Xunta de Galicia tomó el acuerdo de establecer el denominado Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia (D.O.G., 1991), que se puso en marcha, inicialmente y de manera experimental, en las comarcas piloto de Valdeorras, Deza, Terra Chá y Ordes. La aplicación del plan a estas primeras comarcas piloto permitió avanzar de forma gradual en el diseño del modelo. A esta fase primaria, se sumaron otras en las que se incrementaron el número de comarcas piloto hasta completar un total de veinte a mediados de 1996. Durante el período transcurrido, se fueron introduciendo innovaciones metodológicas, se diseñaron mecanismos institucionales y procedimientos de intervención, se crearon instrumentos técnicos de análisis territorial, se implantaron sistemas de participación social y se constituyeron fundaciones de interés gallego para favorecer e impulsar el desarrollo de las comarcas. Así, una vez que el plan adquirió cierta relevancia en su fase experimental, el 7 de julio 1996, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal.

Aunque inicialmente el PDC se constituyó como un instrumento estratégico que adoptaba como metodología principal la coordinación, referida tanto a la organización territorial de los servicios administrativos, como a la coordinación de las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas implicadas en el territorio, pronto orientó sus objetivos hacia la fijación y el mantenimiento de las capacidades endógenas, funcionando, según el profesor Precedo, como un “modelo de desarrollo territorial integrado, complementario de la política regional existente¹”. En este sentido, el PDC de Galicia se convirtió, al menos durante el período 1990-2005, en una estrategia regional de desarrollo local, que perseguía fijar las líneas básicas del desarrollo económico y determinar las áreas productivas prioritarias de cada comarca, considerando para estos efectos tanto el potencial endógeno como las aportaciones exógenas. Se trataba, por tanto, de un instrumento regional de desarrollo local diseñado para promover el desarrollo territorial y contribuir a la planificación comarcal de la Comunidad Autónoma gallega.

Este Plan Comarcal, que de manera oficial se mantuvo vigente durante el período comprendido entre 1990 y 2008, es decir, durante dieciocho años, se marcó como objetivos prioritarios los siguientes: fijar las líneas básicas del desarrollo económico de cada comarca, determinando las áreas productivas; potenciar el desarrollo social de las mismas estandarizando los equipamientos públicos; planificar el territorio comarcal y propiciar la creación de mancomunidades voluntarias e integrar en las áreas comarcales prefijadas la acción de las distintas Administraciones Públicas implicadas. Estos objetivos se recogen en la Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal, que constituye el marco legal de referencia del PDC (D.O.G., 1996). En esa Ley, concretamente en su artículo 2, se plantean, además, como objetivos complementarios, entre otros, los siguientes: coordinar las diferentes Administraciones implicadas para favorecer el desarrollo local, mediante un modelo de cooperación horizontal y vertical, que permita una mayor y más eficaz asignación de recursos; implantar una estrategia de coordinación y de planificación integrada sin multiplicar la estructura administrativa existente; aplicar los principios y métodos del desarrollo local a todo el territorio, mediante una implantación gradual y participativa para diseñar proyectos estratégicos de desarrollo comarcal; determinar la capacidad productiva y ventajas comparativas de cada Comarca; y finalmente fortalecer el papel de los agentes socioeconómicos públicos y privados de cada Comarca como factores del desarrollo.

Durante los quince años de ejecución e implantación territorial del plan, el trabajo realizado se ha concentrado especialmente en la consecución de dos objetivos básicos: en primer lugar, en la articulación del territorio en Comar-

1 PRECEDO LEDO, A. (1996): 311.

cas, objetivo que se alcanzó en el año 1997, con la aprobación definitiva del Mapa Comarcal de Galicia, quedando organizado el territorio de esta Comunidad Autónoma en 53 comarcas tal y como se comentará más adelante. Esta tarea resultaba imprescindible para acometer los procesos de planificación estratégica a implantar en las comarcas. El segundo objetivo que acaparó la atención y dedicación del equipo de trabajo encargado de impulsar el plan fue el diseño, constitución e implantación en el territorio de los distintos instrumentos y órganos técnicos de planificación, gestión y promoción necesarios para acometer los procesos de desarrollo en cada comarca.

Cuadro 1. Entidades instrumentales creadas por el PDC de Galicia entre 1990-2008		
Entidades creadas	Número de entidades	Empleados
Dirección General de Planificación y Desarrollo Comarcal	1	2
Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia	1	104
Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas	34	45
Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos	19	19
Total	55	170

Fuente: *Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia*, Xunta de Galicia. Elaboración propia.

No obstante, a pesar de la estructura técnica creada (una Dirección General, una sociedad pública, treinta y cuatro fundaciones y diecinueve centros comarcales, que de manera conjunta proporcionan actualmente empleo a 170 trabajadores, tal y como se recoge en el cuadro 1) y al trabajo de dinamización desarrollado en las comarcas, cabe señalar que los objetivos generales planteados inicialmente no se han conseguido, sobre todo el relativo a la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas implicadas en los procesos y ejecución de iniciativas de desarrollo comarcal. Ello se debe, en parte, a la dificultad que entraña alcanzar objetivos de esta naturaleza, así como a la resistencia tradicional de las Consejerías y de los Organismos Públicos a ser coordinados y al escaso apoyo político interno y la reducida dotación presupuestaria de que ha sido objeto este plan (poco más de 100,70 millones de euros asignados directamente a los diferentes instrumentos de gestión de este programa entre 1990-2008, según se desprende de los datos consignados en los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de

Galicia (ver cuadro 2). Este hecho ha contribuido a frenar la consecución de algunos objetivos y al mismo tiempo forzó a los responsables del proyecto a orientar sus actuaciones hacia la captación de diferentes fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias (stride, leader, proder, interreg, agader, pleiades, related), para financiar parte de las iniciativas y proyectos de desarrollo a poner en marcha en las comarcas donde se implantó el PDC. Prueba de ello es que a través de estos programas y de su red de entidades de gestión y promoción, en especial por medio de la red de fundaciones comarcales y de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, el PDC ha conseguido fondos para acometer inversiones en las comarcas por valor superior a los 101,7 millones de euros durante el período 1996-2006, tal y como se demostrará más adelante.

Cuadro 2. Fondos destinados a las entidades creadas por el PDC de Galicia entre 1990-2008			
Años	Millones de €	Años	Millones de €
1990	0,09	2000	5,23
1991	0,30	2001	7,33
1992	0,60	2002	8,35
1993	0,90	2003	8,36
1994	4,13	2004	8,43
1995	3,88	2005	8,53
1996	4,07	2006	8,46
1997	4,33	2007	8,74
1998	4,83	2008	8,73
1999	5,41	1990-2008	100,70

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia; Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Los trabajos de planificación territorial acometidos durante la vigencia de este plan, se han llevado a cabo considerando a la comarca como un espacio estratégico para la planificación integral del territorio gallego. En efecto, mientras los municipios resultan unidades demasiado pequeñas y desprovistas de recursos físicos y humanos para la puesta en práctica de políticas coherentes y realistas, la región es con frecuencia un territorio demasiado extenso para que se genere un desarrollo desde la base. Por ello, la comarca (entre 500-600 km² de extensión media), como

agrupación territorial estable de municipios contiguos que tienen una cohesión interna basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales, es en Galicia el espacio funcional y tradicional básico para la organización territorial², y constituye uno de sus marcos tradicionales de convivencia y asentamiento, ocupando una posición territorial intermedia entre el municipio y la provincia. En este sentido, el PDC concibió la comarca como el espacio estratégico más adecuado para la gestión integrada del desarrollo territorial, al darse en ella una serie de características geográficas que identificaban a la comarca como el ámbito ideal para la implantación de un proceso de desarrollo descentralizado. Por tanto, según este modelo, la comarca tenía como función básica servir de marco estratégico para que las distintas Administraciones coordinasen sus actuaciones de cara a una estrategia consensuada que atendiera los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico y territorial, según las ventajas comparativas de cada comarca en su contexto regional. Se trataba, en suma, de una unidad territorial estratégica para la planificación y la gestión integral del territorio que en la Unión Europea ha adquirido una especial relevancia desde hace unos veinte años, como “fórmula eficaz para la competitividad económica y el éxito social³”, frente al avance de la globalización económica y la pérdida del poder estatal, siendo el marco territorial ideal de intervención para la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos de desarrollo que se elaboraron para cada comarca. Asimismo, siguiendo lo establecido en el apartado segundo del artículo dos de la Ley de Galicia 7/1996, la comarca es el ámbito más propicio para la coordinación y la integración de la planificación socioeconómica y física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado.

Sin embargo, esta consideración de la comarca como espacio estratégico para la planificación y la promoción del desarrollo, no ha ido acompañada de la asignación de competencias administrativas ni de recursos económicos, ya que no se pretendía en ningún momento crear una nueva entidad jurídica en el ámbito comarcal. Es decir, las comarcas en Galicia no se convirtieron en nuevas unidades administrativas ni en entidades jurídico-territoriales con competencias propias⁴, que pudieran entrar en confrontación directa con los municipios o provincias, sino en meras unidades estratégicas de referencia para la planificación territorial integrada⁵. Se renunció así a seguir el modelo catalán de organización comarcal de 1987, el sistema de Cuadrillas de 1989 aplicado en Álava⁶ y el aragonés de comar-

2 PRECEDO LEDO, A. (1988): 269-330.

3 GIZARD, X. (1993): 55.

4 FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (1999): 260.

5 PRECEDO LEDO, A. (1996): 318.

6 GALDÓS URRUTIA, R. (2005).

calización de 2006⁷, que optaron, en los tres casos, por otorgarles personalidad jurídica propia y competencias concretas en diferentes materias, provocando, en el caso de Cataluña, choques competenciales en el ámbito local entre diputaciones, municipios y comarcas, al posibilitar éstas últimas una multiplicación de la burocracia institucional y un aumento de los costes de gestión y coordinación administrativa, tal y como se recoge en diversos informes técnicos difundidos por la prensa catalana⁸ y en algunos estudios puntuales, donde se hace una crítica muy dura, al calificar de fracaso e incluso de “lastre y un obstáculo para la consecución de una Administración local más simple y eficaz” el sistema comarcal catalán, por su escasa eficacia y operatividad demostrada a lo largo de los últimos años⁹. En consecuencia, desde el punto de vista organizativo e institucional, la puesta en funcionamiento del PDC de Galicia, no supuso siquiera una reordenación de las estructuras administrativas y jurídicas existentes. Sin embargo, como bien señala Ferreira Fernández en su trabajo sobre el régimen jurídico de la comarca en el sistema español, las tareas de coordinación, gestión y promoción dirigidas por el PDC dieron lugar a una serie de órganos sin personalidad jurídica y a la creación de un aparato técnico-institucional con forma jurídico-privada, dirigido a gestionar y promover el plan¹⁰. En efecto, para impulsar el desarrollo desde abajo, el PDC creó formalmente en cada una de las comarcas donde se implantó el plan los siguientes instrumentos operativos: un Consejo Comarcal sin personalidad jurídica, una Fundación Comarcal, un Centro Comarcal y un Plan Estratégico de Desarrollo. Con todos estos instrumentos se quiso potenciar el papel de la comarca como espacio estratégico para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de Galicia¹¹. En la práctica, el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se materializó, pues, en la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo para cada comarca. De esta manera, cada PDC se convirtió en un plan estratégico integral de coordinación del desarrollo territorial. Los planes de desarrollo que se elaboraron para cada comarca se estructuraron en tres apartados: estudio socioeconómico, estudio del medio físico y programa de objetivos y acciones estratégicas.

Durante los dieciocho años que duró la ejecución territorial del PDC, y como consecuencia de la falta de compromiso político por parte del mismo Gobierno Autónomo que en su día lo puso en marcha y ante las dudas generadas sobre la estrategia seguida y su escasa rentabilidad institucional y política, el PDC sólo llegó a implantarse en treinta y cuatro comarcas de las cincuenta y tres existentes en

7 GOBIERNO DE ARAGÓN (2009).

8 *La Vanguardia*, 21-11-94/12-12-94/9-4-96.

9 BURGUEÑO RIVERO, J. (2002): 200.

10 FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (1999): 263-264.

11 JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2000).

Galicia. De este modo, tal y como se puede observar en el cuadro 3, el plan se aplicó con todas sus limitaciones al 64 % de las comarcas, en su mayoría consideradas rurales o rururbanas¹², que abarcan el 64,7 % de la superficie de Galicia y concentran al 42,3 % de su población, llegando a implicar a 191 municipios (lo que supuso prácticamente el 61 % del total de la Comunidad Autónoma). Esto quiere decir que el 58 % de la población y prácticamente el 40 % de los municipios y el 35 % de la superficie de Galicia, no resultó afectada por este plan y por tanto se desarrolló al margen de los instrumentos y mecanismos generados por el PDC. A este respecto, hay que señalar que la incorporación al PDC fue totalmente voluntaria, ya que la iniciativa para la inclusión de una comarca en el Plan de Desarrollo Comarcal correspondía a los municipios integrantes de la misma, siempre que lo solicitaran por lo menos dos tercios de los municipios que integran la Comarca (artículo 12, de la Ley de Galicia 7/1996). Esta es otra de las causas por las que el PDC no se implantó en todas las comarcas de Galicia. Además, conviene recordar que la falta de financiación específica para ejecutar las acciones de desarrollo incluidas en los planes y la no dotación presupuestaria de las mismas fue minando, a corto y largo plazo, la credibilidad del PDC, convirtiéndolo en un plan de buenas intenciones de desarrollo territorial que no fue asumido, de manera coordinada, por el conjunto de las Consejerías implicadas en su financiación, decayendo a lo largo de las sucesivas legislaturas como acción prioritaria del Gobierno Autonómico.

Cuadro 3. Implantación territorial del PDC de Galicia durante el período 1990-2008		
Indicadores territoriales	Número	% sobre total de Galicia
Comarcas incorporadas al PDC	34	64,1
Municipios afectados	191	60,6
Superficie (en km ²)	19.152,8	64,7
Población implicada	1.177.920	42,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del I.G.E. (2009).

Con el cambio de Gobierno que se materializó en el año 2005, la Xunta de Galicia suprimió de su organigrama la “Dirección Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal” y todo el entramado institucional creado por el PDC (la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, la red de fundaciones y de centros comarcales, que comentaré en los apartados siguientes) pasó a depender de la Dirección Xeral

12 PRECEDO LEDO, A. (1998): 206 y 255-257.

de Desenvolvemento Rural, con lo que se dio paso a una nueva orientación política en la que el PDC dejó de ser impulsado desde la Administración Autonómica, limitándose ésta a gestionar los proyectos en curso y las entidades y organismos ya creados. De este modo, toda la estructura operativa del PDC se canalizó, durante el período 2005-2008, hacia la realización de acciones comarcales de apoyo al desarrollo integral del territorio rural gallego, iniciándose a finales del año 2008 un progresivo desmantelamiento de los órganos y entidades creadas a través del PDC, cuyo exponente máximo fue la liquidación oficial y definitiva del Plan Comarcal con la aprobación de la Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural¹³. De este modo, parte del personal que presta sus servicios en la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia se integrará en la Sociedad Gestora Bantegal (Banco de Tierras de Galicia) y en la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER).

Sin embargo, a pesar de las limitaciones comentadas y del fracaso del plan en su conjunto, el trabajo realizado ha servido básicamente para delimitar oficialmente la extensión territorial de las comarcas existentes en Galicia y crear una red de Fundaciones y de Centros Comarcales que constituyen el efecto más visible del escaso impacto real generado por el PDC en el conjunto del territorio gallego.

2.1. La red de Fundaciones Comarcales

En el mes de diciembre de 1994, la Xunta de Galicia da un nuevo impulso al PDC al crear un total de 20 fundaciones comarcales, una en cada comarca piloto donde se experimentó inicialmente el Plan. Posteriormente, y ya una vez aprobada la mencionada Ley de Desarrollo Comarcal y en sucesivos períodos hasta el año 2002, se crearon otras 14, con lo que a principios del año 2009, el número de fundaciones comarcales constituidas y en funcionamiento ascendía a un total de 34, una en cada comarca donde se implantó el PDC (ver cuadro 4). Esto le permitió a la Xunta disponer de una red regional de desarrollo local y comarcal propia, reforzada con las acciones de dinamización y sensibilización desarrolladas por los propios gerentes de las fundaciones. Estas entidades, convertidas en la práctica en verdaderos grupos de acción comarcal, tienen como fines y objetivos promover el desarrollo integrado y sostenido de cada comarca, sensibilizar y favorecer la participación activa del sector público y privado, así como de la población comarcal en los procesos de desarrollo. Orientar, asesorar e informar sobre programas y ayudas, y es-

13 D.O.G. (2008a).

pecialmente elaborar proyectos y gestionar programas e iniciativas comunitarias que contribuyan e incidan en el desarrollo territorial, económico y social de las comarcas y, finalmente, reforzar la identidad y concienciación comarcal. De ahí que se trate de fundaciones sin ánimo de lucro, calificadas de mixtas y declaradas todas ellas de interés gallego, por lo que, a tenor de lo dispuesto en el capítulo VI del Decreto de la Xunta de Galicia 248/1992, por el se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Fundaciones de Interés Gallego, el protectorado de las mismas es ejercido directamente por la Xunta de Galicia¹⁴. Precisamente esta Administración Pública, preside cada uno de los patronatos de las fundaciones, al objeto de coordinar sus acciones de desarrollo con los objetivos establecidos por el PDC a nivel comarcal y regional. Esta tarea de coordinación, constituye sin duda una de las más difíciles de acometer, ya que cada fundación tiene personalidad jurídica propia y goza de una cierta autonomía derivada de sus propios Estatutos y de las decisiones que adopte su órgano de gobierno soberano, el Patronato, integrado este último por: los Alcaldes de los municipios que componen la comarca, el Delegado Provincial de la Consejería competente, un representante de la Diputación Provincial, y representantes de los sectores estratégicos productivos de la comarca, siendo presidido por un representante de la Xunta de Galicia.

Cuadro 4. Red de Fundaciones Comarcales operativas en Galicia a principios de 2009			
Fundación comarcal	Creación	Sede social	Personal
FDC A Fonsagrada	28/11/1994	Fonsagrada	2
FDC Terra Chá	24/11/1994	Vilalba	3
FDC A Ulloa	24/11/1994	Palas de Rei	2
FDC O Baixo Miño	09/12/1994	Tui	2
FDC Ortegá	25/11/1994	Ortigueira	2
FDC Bergantiños	16/11/1994	Malpica	2
FDC Os Ancares	15/12/1994	Becerreá	1
FDC Arzúa	19/12/1994	Arzúa	1
FDC Caldas	02/02/1999	Caldas de R.	1
FDC O Carballiño	14/12/1994	Carballiño	1
FDC Terra de Celanova	30/11/1994	Celanova	1
FDC Deza	02/12/1994	Lalín	1

14 RUIZ OJEDA, A. (1999): 378-379.

Fundación comarcal	Creación	Sede social	Personal
FDC Terra de Lemos	07/12/1994	Monforte	1
FDC A Mariña Occidental	01/02/1999	Viveiro	1
FDC Terra de Melide	19/12/1994	Melide	1
FDC Muros	03/02/1999	Muros	1
FDC Noia	03/02/1999	Noia	1
FDC Ordes	19/12/1994	Ordes	1
FDC A Paradanta	22/12/1994	A Cañiza	1
FDC O Ribeiro	30/11/1994	Ribadavia	1
FDC O Salnés	09/12/1994	Cambados	3
FDC Tabeirós-Terra de Montes	23/12/1994	A Estrada	1
FDC Terra de Trives	23/12/1994	P. de Trives	1
FDC Valdeorras	07/12/1994	O Barco	1
FDC Verín	09/02/1999	Verín	1
FDC Chantada	05/04/2000	Chantada	1
FDC Betanzos	10/11/2000	Betanzos	2
FDC A Mariña Central	10/11/2000	Mondoñedo	1
FDC Terra de Caldelas	09/02/1999	C. Caldelas	1
FDC O Morrazo	06/11/2000	Cangas	2
FDC O Eume	31/07/2001	Pontedeume	1
FDC Santiago	30/07/2001	Santiago de C.	1
FDC Chantada	05/04/2000	Chantada	1
FDC Terra de Soneira	21/10/2002	Vimianzo	1

FDC: "Fundación para o Desenvolvemento da Comarca de".

Fuente: *Sociedade Para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia*, Xunta de Galicia. Elaboración propia.

La creación de esta red de fundaciones, que durante el período 1990-2008 han absorbido prácticamente el 23 % de los fondos totales destinados por la Xunta al conjunto de los instrumentos técnicos y de promoción creados a través del Plan de Desarrollo Comarcal, suscitó un encendido debate sobre la naturaleza y trascenden-

cia de las mismas¹⁵, al tratarse de entidades con forma jurídico-privada, promovidas por la Administración Pública (Ferreira Fernández, A.J., 1999: 265). La polémica generada condujo a delimitar el campo de actuación de dichas fundaciones en la Ley de Desarrollo Comarcal. Así, en el apartado tercero del artículo 25 de dicha ley, se especifica que “en ningún caso será competencia de las fundaciones la ejecución de las inversiones públicas previstas en los planes de desarrollo comarcal”. De acuerdo con esto, las fundaciones, que en la mayoría de los casos analizados cuentan con un presupuesto anual muy reducido (alrededor de unos 61.000 euros cada una, destinados básicamente a sufragar los gastos de personal y mantenimiento), se limitan a realizar labores de asesoramiento, dinamización y promoción de iniciativas del desarrollo a nivel comarcal, implicando a la población local y al sector público y privado en la elaboración y ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo.

Cuadro 5. Programas e iniciativas gestionadas por las fundaciones comarcales durante el período 1996-2006			
Fundación	Programa o iniciativa	Período de ejecución	Inversión gestionada (millones de €)
FDC de Terra Cha	Leader II	1996-2000	17,63
	Leader +	2002-2006	9,62
FDC de A Fonsagrada	Leader II	1996-2000	9,10
FDC de A Paradanta	Leader II (1)	1996-2000	4,00
FDC de Bergantiños	Proder I	1996-2000	3,41
FDC de Ortegá	Proder I	1996-2000	3,60
	Agader	2002-2006	8,03
FDC de A Ulloa	Proder I	1996-2000	2,37
	Agader	2002-2006	6,01
FDC de O Baixo Miño	Proder I	1996-2000	2,91
	Proder II	2002-2006	7,89
FDC do Salnés	Proder II	2002-2006	9,52
FDC do Morrazo	Proder II	2002-2006	7,86
FDC de Betanzos	Agader	2002-2006	9,80
TOTAL	14	1996-2006	101,75

FDC: “Fundación para o Desenvolvemento da Comarca” (1): Gestión en colaboración con la Mancomunidad de Paradanta.

Fuente: *Sociedade Para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia, Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, Xunta de Galicia*. Elaboración propia.

15 BARREIRO RIVAS, X.L. (1996).

Uno de los campos de actividad donde algunas fundaciones comarcales se han mostrado especialmente activas y muy dinámicas ha sido en la gestión de cuatro iniciativas comunitarias Leader II y Leader + (en las comarcas de Terra Cha, A Fonsagrada y A Paradanta), de siete programas Proder I y Proder II (en las comarcas de O Baixo Miño, A Ulloa, Ortegal, Bergantiños, O Salnés, O Morrazo) y de tres programas autonómicos Agader (en las comarcas de Ortegal, A Ulloa y Betanzos). En efecto, las inversiones gestionadas por las diez fundaciones que se relacionan en el cuadro 5 superaron los 101,75 millones de euros para el período comprendido entre 1996-2006. Con esta cantidad se financiaron proyectos y se crearon puestos de trabajo en las empresas de las comarcas involucradas. La captación de fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias ha sido determinante para desarrollar buena parte de los proyectos de innovación y diversificación productiva en el medio rural, así como para apoyar las iniciativas locales de mayor envergadura que se llevaron acabo en determinadas comarcas. Además de la gestión de este tipo de programas e iniciativas comunitarias, en las que sólo han participado el 30 % de las entidades creadas, las Fundaciones Comarcales han liderado la organización y puesta en marcha de las denominadas Mesas de Iniciativas¹⁶, que constituyeron un foro para el encuentro y el debate entre representantes de los diferentes sectores productivos estratégicos existentes en cada comarca. Se trataba de abordar y debatir conjuntamente y en cada comarca los problemas y alternativas al desarrollo, al objeto de extraer unas conclusiones, fijar objetivos y establecer unas líneas prioritarias de trabajo que posteriormente debían incorporarse, o en todo caso tenerse en cuenta, para la elaboración de los planes estratégicos de cada comarca. La realización de este tipo de iniciativas en las comarcas fue de vital importancia para conocer y pulsar *in situ* la problemática socioeconómica que afecta a los distintos sectores implicados en los procesos de desarrollo local.

A pesar de que determinadas fundaciones vienen desarrollando desde su creación un intenso trabajo de dinamización socioeconómica a escala local, mostrándose muy útiles en la gestión de acciones de desarrollo, sobre todo aquellas que están involucradas en la aplicación de programas e iniciativas comunitarias, tal y como hemos tenido ocasión de comprobar, la mayoría se han limitado a realizar un trabajo de mero asesoramiento e información a los agentes locales, con escaso impacto y repercusión en el ámbito comarcal, lo que ha motivado que la Xunta de Galicia anunciara, a finales del año 2008, con la aprobación de la mencionada Ley 12/2008, su intención de desvincularse financieramente de las Fundaciones Comarcales porque éstas ya no cumplen sus objetivos, dejando a sus propios patronatos la decisión de mantenerse por si mismas y con los medios a su alcance, gozando

16 S.X.P.D.C. (2000): 16.

así de mayor autonomía y de plena libertad para determinar la composición de sus miembros. De no recibir financiación directamente de la Xunta de Galicia, es probable que la mayoría de estas entidades comarcales terminen por desaparecer.

2.2. La red de Centros Comarcales

Otro de los instrumentos del PDC puestos en marcha en cada comarca para impulsar y favorecer su desarrollo son los Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos. Se trata, en palabras de A. Precado, de centros de “desarrollo e innovación¹⁷” que tienen como objetivo fundamental informar y asesorar a los visitantes, difundir y apoyar las nuevas tecnologías entre las pequeñas empresas, vender productos locales y en definitiva exponer, promocionar y difundir los recursos turísticos de la comarca¹⁸, así como reafirmar y materializar la identidad diferencial de cada comarca. Para cumplir con su función, estos centros se estructuraron en cuatro áreas: desarrollo local, donde tiene su sede la fundación y el gerente; exposición y promoción, donde se exponen y venden a los visitantes los productos de artesanía local; la unidad de nuevas tecnologías, dotada de internet, correo electrónico, videoconferencia¹⁹, y finalmente una área temática, que tradicionalmente constituye en todos los centros un espacio monográfico dedicado a la revalorización de los recursos más emblemáticos existentes en cada comarca. En la práctica, estos centros, contruidos y gestionados por la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, se han convertido en escaparates temáticos del conjunto de los recursos de cada comarca, siendo especialmente visitados por turistas, grupos organizados y centros educativos, al recoger en sus instalaciones los aspectos físicos y humanos más relevantes de su entorno geográfico. En ellos se ofrecen también otros servicios que incluyen la posibilidad de disponer de las propias instalaciones en lo referente a la utilización de la sala de juntas, salón de actos y salas de exposición. En consecuencia, la integración de todos los componentes técnicos citados, su organización y trabajo coordinado en red, hace que estos centros se conviertan en elementos útiles para impulsar ciertas acciones de desarrollo a nivel comarcal y regional.

Cuadro 6. Red de Centros Comarcales operativos a principios del año 2009		
Centro Comarcal	Localización	Empleados
Ulloa	Palas de Rei	1

17 PRECEDO LEDO, A. (1996): 321.

18 PRECEDO LEDO, A. (2000): 270-276.

19 PRECEDO LEDO, A. (1998): 279-280.

Centro Comarcal	Localización	Empleados
Ortegal	Ortigueira	1
Bergantiños	Buño (Malpica)	1
Caldas	Caldas de Reis.	1
O Carballiño	Carballiño	1
Terra de Celanova	Vilanova dos Infantes (Celanova)	1
Deza	Lalín	1
Terra de Lemos	Monforte	1
A Mariña Occidental	Viveiro	1
Caldas	Caldas de Reis	1
Ordes	Ordes	1
A Paradanta	A Cañiza	1
O Ribeiro	Ribadavia	1
O Salnés	Cambados	1
Tabeirós-Terra de Montes	Toledo (A Estrada)	1
Terra de Trives	A Pobra de Trives	1
Valdeorras	O Barco de Valdeorras	1
A Mariña Central	Mondoñedo	1
Terra de Caldelas	Castro Caldelas	1

Fuente: *Sociedade Para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia*, Xunta de Galicia. Elaboración propia.

En la actualidad, el número de Centros Comarcales construidos y en funcionamiento ascienden a diecinueve, tal y como se puede apreciar en el cuadro 6. En sus instalaciones se han organizado y celebrado cursos, conferencias, exposiciones artísticas y reuniones de asociaciones. Esto indica que los centros desarrollan una importante actividad de promoción de la cultura y la formación local, además de contribuir a reforzar la identidad comarcal de Galicia. No obstante, a principios del año 2009, la Xunta de Galicia anunció que estos centros pasarán a depender directamente de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (A.G.A.D.E.R.), manteniendo sus funciones. Esto significa, en la práctica, una reorientación de sus cometidos, centrándose ahora en apoyar técnicamente las acciones de desarrollo

del espacio rural impulsadas por la mencionada agencia y, en mayor medida, todas aquellas que sean promovidas por la Consejería de Medio Rural, al estar estos centros localizados predominantemente en comarcas rurales.

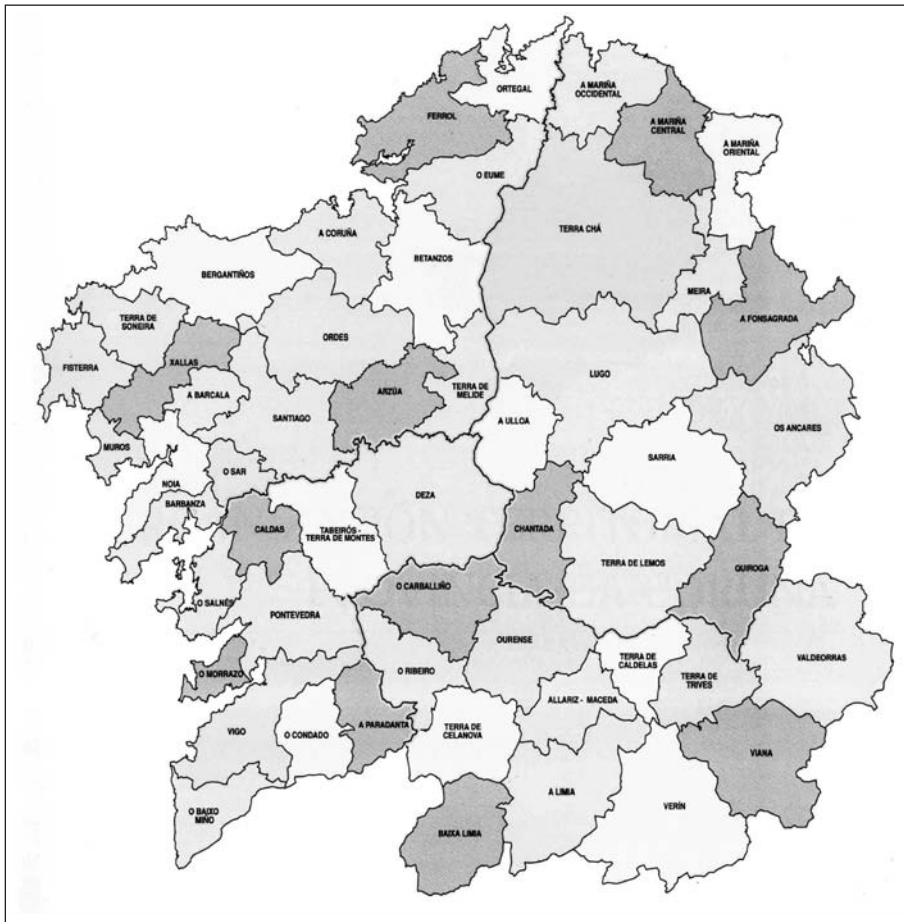
2.3. El Mapa Comarcal de 1997 y las Áreas Funcionales del siglo XXI

A principios del año 1997, con el Decreto 65/1997 de 20 de febrero, y siguiendo el procedimiento establecido en el título cuarto de la Ley de Galicia 7/1996, se aprobó definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia (D.O.G., 1997), quedando esta Comunidad Autónoma organizada en 53 Comarcas, repartidas del siguiente modo: 18 en la provincia de A Coruña, 13 en la de Lugo, 12 en la de Ourense y 10 en la provincia de Pontevedra, tal y como se puede ver en el mapa 1. Con esta medida se consiguió superar los localismos que han sido, desde siempre, el principal obstáculo a la articulación territorial de Galicia. Se culminó así un largo proceso que, por otra parte, no tiene porque ser definitivo ya que la citada Ley de Galicia 7/1996, concretamente en su artículo 33, contempla la posibilidad de modificar la delimitación comarcal aprobada por el mencionado Decreto Autonómico.

Transcurridos ya algo más doce años desde su aprobación, el Mapa Comarcal no se ha generalizado de manera universal en los diferentes departamentos de la Xunta, como base territorial para la implementación de infraestructuras y de servicios a la comunidad. Así, es fácil constatar la existencia de mapas comarcales educativos, sanitarios, forestales, judiciales, tributarios y de otra índole que no se ajustan al mapa comarcal oficial aprobado en su día por la propia Xunta. Su uso se limita al ámbito académico y formativo, así como a la elaboración de estudios y de información estadística que publica de manera periódica el Instituto Galego de Estatística (IGE). Por este conjunto de circunstancias, y teniendo en cuenta los cambios que experimenta el propio territorio y las transformaciones que afectan particularmente a algunas comarcas, y al objeto de subsanar los errores detectados en la actual delimitación comarcal, parece oportuno plantear la necesidad de acometer una nueva división comarcal del territorio gallego que permita la integración de municipios de diferentes provincias en una misma comarca, además de revisar la adscripción comarcal de determinados municipios y los límites territoriales de algunas comarcas.

Con posterioridad a la aprobación del Mapa Comarcal, otro Decreto de la Xunta de Galicia, el 335/1998, de 27 de noviembre (D.O.G., 1998), establece los criterios a seguir para la creación de Áreas Funcionales, especialmente cuando razones funcionales y organizativas así lo aconsejen, para la prestación de servicios y la realización de determinadas actividades. Según ese Decreto, se entiende por Área Funcional una “agrupación de comarcas en conjuntos territoriales adecuados a las necesidades de cada servicio o función”, configurando así una estructura territorial

Mapa 1. La división comarcal de Galicia aprobada por la Xunta en 1997



Fuente: PRECEDO LEDO, A. (dir.) (1997): 27. Xunta de Galicia.

supracomarcal complementaria para favorecer la gestión coordinada de la organización territorial y funcional de Galicia, manteniendo siempre las comarcas como unidades territoriales básicas de referencia (artículo 2 del Decreto 335/1998). La necesidad de regular estas Áreas Funcionales, que pueden comprender una o varias comarcas, se debe pues, a las características específicas y necesidades de determinados departamentos de la Administración Autonómica, que requieran una organización territorial que combine la coordinación de las acciones en el territorio con la especialización que exige la racionalización de los distintos servicios que se desean prestar. La creación de estas áreas se llevará a cabo por Decreto de la Xunta a iniciativa de la Consejería implicada. Esto quiere decir que en la práctica cada Consejería, en función de sus necesidades y materia, puede establecer sus propias Áreas

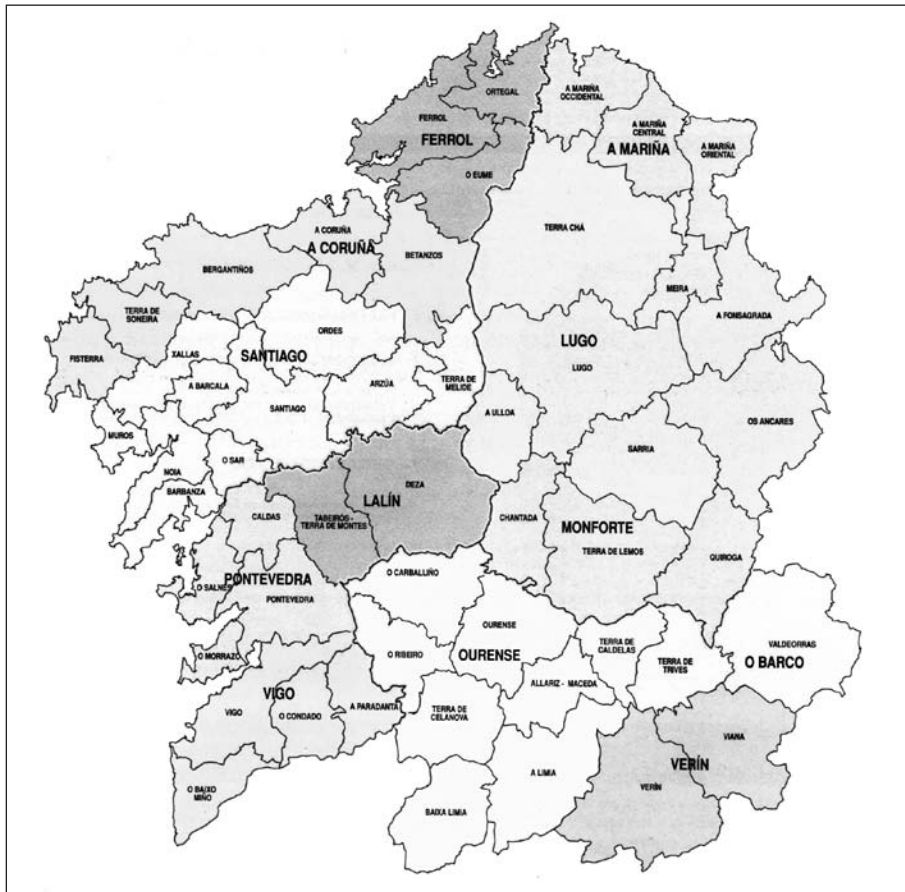
Funcionales de referencia que no tienen porque coincidir con las que proponga otro departamento u organismo. Esta libertad de actuación da lugar a la proliferación de mapas funcionales divergentes en función de los criterios utilizados. Así, al igual que ocurre con el Mapa Comarcal, es frecuente encontrarnos con Áreas Funcionales agrícolas, sanitarias, judiciales, universitarias, urbanas y escolares.

Desde el punto de vista funcional y urbano y teniendo en cuenta los flujos diarios de personas, la intensidad de comunicaciones, los principales puntos de aprovisionamiento de bienes y servicios, las áreas de influencia de los principales núcleos y asentamientos de población y el alcance diario de los sistemas de transporte regulares, además de utilizar otros indicadores complementarios, el profesor Precedo Ledo viene defendiendo, desde el año 1997, que el territorio de Galicia se organiza esencialmente en doce grandes Áreas Funcionales que, a mi modo de ver, se ajustan a la realidad socioeconómica que presenta hoy la Comunidad Autónoma de Galicia. Estas áreas tienen un carácter polivalente y su utilidad resulta especialmente efectiva para organizar el territorio y gestionar racionalmente determinados servicios comunitarios, promover la creación de mancomunidades y de organismos supramunicipales, que se ocupen de resolver los problemas más frecuentes generados por las grandes concentraciones urbanas.

Según los criterios anteriormente descritos y a la vista de lo que se refleja en el mapa 2, en la provincia de A Coruña nos encontramos con tres Áreas Funcionales: Ferrol (formada por las comarcas de Ortegal, Ferrol y O Eume), A Coruña (integrada por las comarcas de Betanzos, A Coruña, Bergantiños, Terra de Soneira y Fisterra), Santiago (que se extiende por las comarcas de Terra de Melide, Arzúa, Ordes, Santiago, O Sar, A Barcala, Xallas, Muros, Noia y Barbanza). La provincia de Lugo se divide también en sólo tres áreas: Lugo (de la que forman parte las comarcas de Terra Cha, Meira, A Fonsagrada, Os Ancares, Sarria, Lugo y A Ulloa), Monforte (que se prolonga por las comarcas de Chantada, Terra de Lemos y Quiroga). Por su parte, la provincia de Pontevedra se articula en otras tres: Lalín (formada por las comarcas de Tabeirós-Terra de Montes y Deza), Pontevedra (que agrupa a las comarcas de O Salnés, Caldas, O Morrazo y Pontevedra), Vigo (integrada por O Baixo Miño, O Condado, A Paradanta y Vigo). Finalmente, la provincia de Ourense se organiza en otras tres Áreas Funcionales que son las siguientes: Ourense (constituida por las comarcas de O Carballiño, O Ribeiro, Ourense, Terra de Celanova, Baixa Limia, A Limia, Allariz-Maceda e Terra de Caldelas), Verín (compuesta por las comarcas de Viana y Verín), O Barco (que se expande por las comarcas de Terra de Trives y Valdeorras).

Con respecto a la dimensión territorial que presentan cada una de ellas (ver cuadro 7), comentar que las situadas en el litoral Atlántico y que dan lugar al eje de desarrollo costero, integrado por cinco grandes Áreas Funcionales, acaparan prácticamente el 73 % de la población gallega en una superficie que se aproxima

Mapa 2. Las Áreas Funcionales de Galicia a principios del siglo XXI



Fuente: PRECEDO LEDO, A. (Dir.) (1997): 20. Xunta de Galicia.

al 37 % del total de Galicia. Este territorio, donde se genera actualmente el 67 % del valor añadido bruto y se localizan el 78 % de las empresas de Galicia, presenta, en general, una elevada densidad de población y un alto grado de urbanización alcanzando en algunos casos niveles de cierta saturación, como así sucede en los espacios costeros de las Áreas Funcionales de Pontevedra y Vigo²⁰, mientras que en las zonas costeras de las Áreas Funcionales de Ferrol y A Coruña²¹, el grado de saturación urbanística es menor. En cualquier caso nos encontramos con el eje más dinámico y próspero de Galicia, bien conectado de Norte a Sur a través de la autopista del Atlántico y en el futuro también mediante una red ferroviaria de

20 E.G.A.P. (2008).

21 PRECEDO LEDO, A. (1995 y 2007).

alta velocidad que permitirá, para el año 2012, los desplazamientos diarios rápidos entre las ciudades de Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra y Vigo. De este modo, su capacidad de desarrollo se verá muy fortalecida con los modernos sistemas de comunicaciones y transportes, con el riesgo evidente de que los fuertes contrastes que en la actualidad ya existen entre la costa y el interior tiendan a incrementarse todavía más. Por tanto, mientras el crecimiento tiende a concentrarse en las ciudades del litoral, las Áreas Funcionales del interior, junto con las villas intermedias, se configuran como elementos equilibradores del territorio regional, sobre todo las de Lugo, Ourense, Lalín, Monforte, Verín y O Barco, todas ellas con claras perspectivas de crecimiento a largo plazo, como así lo demuestran la serie de informes sobre las principales Áreas Funcionales de Galicia, elaborados por el Consello Económico e Social de Galicia durante los últimos años²².

Cuadro 7. La dimensión territorial de las Áreas Funcionales de Galicia a principios del año 2009					
Área Funcional	Nº de comarcas	Superficie		Población (2008)	
		Km ²	%	Habitantes	%
A Coruña	5	2.597,4	8,8	542.874	19,5
Vigo	4	1.605,3	5,4	529.633	19,0
Santiago	10	3.789,5	12,7	391.125	14,0
Pontevedra	4	1.316,3	4,4	350.152	12,6
Ourense	8	4.118,9	13,9	266.839	9,6
Lugo	7	6.650,4	22,5	224.377	8,1
Ferrol	3	1.555,7	5,3	205.122	7,4
A Mariña	3	1.394,9	4,7	75.686	2,7
Lalín	2	1.495,8	5,0	73.615	2,6
Monforte	3	1.980,6	6,7	55.486	2,0
Verín	2	1.754,1	5,9	35.588	1,3
O Barco	2	1.400,7	4,7	33.672	1,2
Galicia	53	29.574	100,0	2.784.169	100,0

Fuente: *Instituto Galego de Estatística*. Elaboración propia.

22 C.E.S.G. (2009).

3. Las Directrices de Ordenación del Territorio de 2008

Transcurridos ya casi quince años desde la aprobación de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (D.O.G., 1995), la Xunta de Galicia aprobó inicialmente las denominadas Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia el pasado día 15 de septiembre de 2008 (D.O.G., 2008b). Este instrumento técnico, creado conforme a lo establecido en el artículo 10 de la mencionada Ley 10/1995, se configura como un documento básico de carácter global que constituye el marco de referencia en el que se establecen las pautas especiales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la comunidad e integrando, en su caso, las propuestas del Estado y de las Administraciones Locales. Todo ello con el objetivo de promover la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se pretende así, dar un paso más en favor de la utilización racional del territorio gallego para proteger su medio natural, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuir a un desarrollo equilibrado del mismo.

El proceso de elaboración y aprobación de dichas Directrices se ha retrasado considerablemente si tenemos en cuenta que la Xunta de Galicia acordó iniciar el procedimiento de redacción de las mismas el día 29 de febrero de 1996 (D.O.G., 6/3/1997). Posteriormente, en el año 2004, el Gobierno Autónomo difundió el Avance de las Directrices²³ que fueron remitidas a todas las Consellerías Autonómicas, a la Administración Estatal, a las Administraciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones) y a más de 500 entidades públicas y privadas para que aportasen observaciones, propuestas y alternativas.

Las recientes Directrices aprobadas por la Xunta, que también incorporan un Plan Territorial Integrado del Litoral²⁴, definen, en lo esencial, el nuevo modelo territorial de Galicia a seguir en los próximos años (ver mapa 3). Este modelo se ajusta a las políticas territoriales de la Unión Europea, tomando como referencia el desarrollo económico equilibrado y sostenible, potenciando la cohesión social y la mejora de la calidad de vida de la población y la utilización racional del territorio y la sostenibilidad ambiental, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. De este modo, estas Directrices²⁵ persiguen una mayor integración de Galicia en los ejes de desarrollo europeos pero, sobre todo, pretende potenciar las áreas urbanas y establecer espacios metropolitanos de planificación, así como consolidar un sistema urbano intermedio y dinamizar ámbitos e entidades

23 ARIAS VEIRA, P. (2004).

24 C.P.T.O.P.T. (2008a).

25 C.P.T.O.P.T. (2008b).

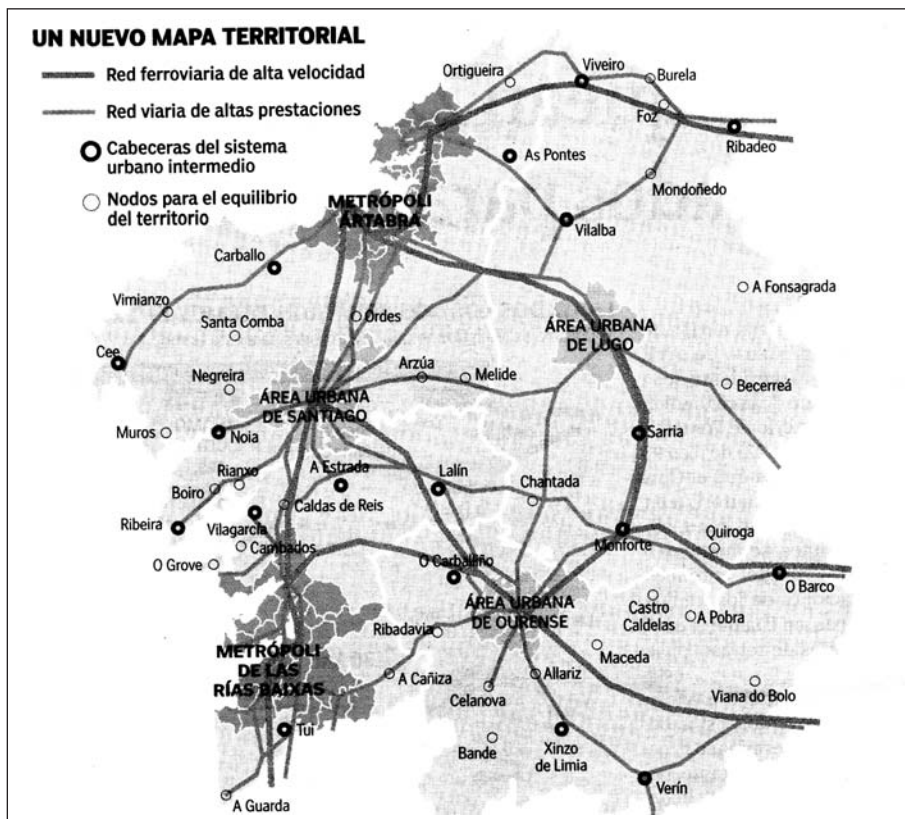
de población con menor peso demográfico. Para ello, establece un sistema urbano claramente policéntrico, que se articula del siguiente modo: dos grandes espacios metropolitanos (la Metrópoli Ártabra y la Metrópoli de las Rías Baixas) que ocupando sólo el 8,1 % de la superficie total de Galicia concentran prácticamente el 44 % de la población de la Comunidad Autónoma, tres áreas urbanas (el Área Urbana de Santiago de Compostela, el Área Urbana de Lugo y el Área Urbana de Ourense, que de manera conjunta aglutinan casi el 15 % de los habitantes en el 5,8 % del territorio; 18 villas consideradas cabeceras del sistema urbano intermedio (As Pontes, Carballo, Cee-Corcubión, Noia, Ribeira, Viveiro, Ribadeo, Vilalba, Sarria, Monforte de Lemos, O Carballiño, O Barco, Xinzo de Limia, Verín, A Estrada, Vilagarcía, Tui y Lalín) y 35 núcleos de población que funcionan como subcabeceras del sistema urbano y como nodos para el equilibrio del territorio (Ortigueira, Ordes, Vimianzo, Santa Comba, Arzúa, Melide, Negreira, Muros, Padrón, Rianxo, Boiro, O Grove, Cambados, Caldas de Reis, Silleda, Ribadavia, A Cañiza, A Guarda, Celanova, Bande, Allariz, Maceda, Castro Caldelas, Viana do Bolo, Pobra de Trives, A Rúa, Quiroga, Chantada, Monterroso, Becerreá, A Fonsagrada, Mondoñedo, Foz, Burela y Guitiriz).

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

Sin embargo, y a pesar del efecto equilibrador que pueden proporcionar estos núcleos urbanos pequeños y medianos, que se diseminan proporcionalmente por toda la región gallega, las ciudades y villas del interior se enfrentan a una competitividad muy agresiva de las grandes ciudades y villas asentadas a lo largo del litoral Atlántico, cuyo crecimiento económico e infraestructural, les convierte en polos atractivos de expansión a todos los niveles. Así, de Norte a Sur, y siguiendo el corredor Atlántico, nos encontramos en primer lugar con la Metrópoli Ártabra, articulada básicamente por las áreas de influencia de las ciudades de Ferrol y A Coruña. Este significativo espacio metropolitano, que se extiende por un total de 22 municipios (A Coruña, Arteixo, Culleredo, Carral, Abegondo, Cambre, Oleiros,

Sada, Bergondo, Betanzos, Paderme, Miño, Pontedeume, Cabanas, Ares, Mugar- dos, Fene, Ferrol, Neda, San Sadurniño, Narón y Valdoviño), conforma un hinter- land urbano donde viven algo más de 543 mil personas, lo que representa prácti- camente el 20 % del conjunto de Galicia. Esta cifra es ampliamente superada por la metrópoli de las Rías Baixas, que al alcanzar los 669.129 habitantes se convierte en el espacio metropolitano e industrial de mayor envergadura de Galicia, ya no sólo por la superficie que abarca, sino también por su peso demográfico, económico y empresarial en el conjunto de Galicia (ver cuadro 8). En efecto, esta metrópoli abarca esencialmente los territorios de las comarcas litorales de Vigo, Pontevedra, O Salnés y Baixo Miño, dando lugar a un espacio costero intensamente urbanizado que se prolonga por un total de 24 municipios (Vigo, Nigrán, Baiona, Gondomar, o Porriño, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, As Neves, Mos, Redondela, Pon- teareas, Pazos de Borbén, Souto Maior, Fornelos de Montes, Ponte Caldelas, Vila- boa, Pontevedra, Barro, Moaña, Cangas, Bueu, Marín, Poio y Sanxenxo).

Mapa 3. La articulación del sistema urbano y territorial de Galicia a principios del siglo XXI



Fuente: C.P.T.O.P.T (2008): Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia. Xunta de Galicia.

Cuadro 8. El sistema urbano gallego según las Directrices de Ordenación del Territorio de 2008					
Figura territorial	Entidades Definidas	Superficie		Población (2008)	
		Km ²	%	Habitantes	%
Metrópolis	2	2.404	8,1	1.212.279	43,5
	Metrópoli Ártabra	1.046	3,5	543.150	19,5
	M. das Rías Baixas	1.358	4,6	669.129	24,0
Áreas Urbanas	3	1.724	5,8	404.828	14,6
	A. Urbana de Santiago	785	2,6	165.983	6,0
	A. Urbana de Lugo	464	1,5	100.302	3,6
	A. Urbana de Ourense	475	1,7	138.543	5,0
Villas/Cabeceras	18	2.580	8,8	300.767	10,8
Nodos/Subcabeceras	35	4.085	13,8	253.530	9,1
Resto del territorio	-	18.781	63,5	612.765	22,0
Galicia	58	29.574	100	2.784.169	100

Fuente: C.P.T.O.P.T. (2008b), I.G.E. (2009). Elaboración propia.

Frente a la pujanza y gran dinamismo que ofrecen las ciudades asentadas a lo largo del ya comentado Eje Atlántico gallego y de todo el litoral costero, donde se aprecian intensos procesos urbanísticos que amenazan la conservación y pervivencia de algunos paisajes naturales, las provincias del interior se articulan fundamentalmente en torno a las Áreas Urbanas de Santiago de Compostela, Lugo y Ourense. De las tres, la de Santiago de Compostela, con poco más de 138.500 habitantes dispersos en ocho municipios (Santiago de Compostela, Ames, Brión, Teo, Vedra, Boqueixón, O Pino y Oroso), es la que más ha crecido durante los últimos veinte años. Su crecimiento, especialmente el registrado en los municipios limítrofes de Ames y Teo, se ha visto favorecido por la eclosión de la actividad administrativa generada por la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, que tiene su sede oficial en Santiago, así como por su centralidad geográfica y el papel que tradicionalmente viene desempeñando la Universidad de Santiago. Por su parte, el Área Urbana de Ourense, la segunda en importancia por su volumen demográfico (138.543 habitantes en el año 2008), cubre una amplia superficie del interior de la provincia orensana que incluye a ocho municipios (Ourense, Toén, Barbadás, San Cibrao das Viñas, Taboadela, Pereiro de Aguiar, Coles y Nogueira de Ramuín). Un espacio urbano que se concentra, sobre todo, en los municipios centrales de

Ourense, Barbadás y San Cibrao das Viñas, cuyo crecimiento de viviendas ha experimentado un notable avance en los últimos quince años. Paralelamente, el Área Urbana de Lugo (integrada exclusivamente por los municipios de Lugo y Outeriro de Rei, donde residen unos 100.300 habitantes) se ha fortalecido también en la última década, pero su crecimiento se presenta más lento al encontrarse situada en el interior de una provincia donde el componente rural de su economía todavía es muy alto (el 21 % de la población ocupada se concentra en el sector primario) y además, aparece desconectada de los principales ejes de crecimiento económico de Galicia, con el agravante de presentar todavía una deficiente red de transportes y de comunicaciones, con los principales núcleos de población existentes en Galicia, no adaptadas a las necesidades del siglo XXI.

No obstante, antes de finalizar el primer tercio del siglo XXI, y teniendo en cuenta el conjunto de las inversiones previstas en infraestructuras (red ferroviaria de alta velocidad y red de autovías y autopistas), los espacios metropolitanos anteriormente descritos, así como las Áreas Urbanas y las principales cabeceras del sistema urbano intermedio, estarán conectados entre sí mediante vías de altas prestaciones. De esta manera, tal y como se puede apreciar en el mapa 3, conviene destacar el tren de alta velocidad que, además de enlazar con la ciudad portuguesa de Oporto y conectar las ciudades gallegas de Vigo, Pontevedra, Santiago, A Coruña y Ferrol, permitirá en el futuro acceder al corredor del Cantábrico a través de las villas costeras de Viveiro y Ribadeo, al tiempo que garantizará la conectividad de los principales asentamientos del interior (Lugo, Sarria, Monforte, O Barco, Lalín, O Carballiño y Ourense). La red viaria interior será reforzada con la construcción de dos autovías: una entre Ourense y Lugo y otra entre Santiago y Lugo, lo que favorecerá el crecimiento urbano de los nodos interiores de Arzúa, Melide y Chantada.

4. La implantación de estrategias de cooperación territorial

Según los datos del INE, referidos al padrón municipal de habitantes correspondiente al mes de diciembre de 2008, en Galicia existen actualmente 92 municipios, 58 de los cuales se localizan en la provincia de Ourense, que no alcanzan los 2.000 habitantes, lo que supone prácticamente el 30 % de los existentes en nuestra Comunidad Autónoma. Este porcentaje tiende a aumentar si se cumplen las proyecciones contenidas en un estudio reciente sobre la evolución y reestructuración territorial de los municipios gallegos²⁶, donde se contempla la posibilidad de que en el año 2025 el número de municipios con menos de 2.000 habitantes ascienda

26 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2004): 25-26.

a 121 y aquellos con menos de 5.000 alcancen la cifra de 215, lo que en el primer caso supondría el 40% y en el segundo el 70 % del total de municipios gallegos. Este hecho pone de manifiesto un grave problema que afecta ya, y de manera preocupante, a muchos municipios gallegos. Se trata de la insuficiencia de recursos financieros y económicos que vienen arrastrando muchos Ayuntamientos, que por su escaso volumen demográfico y por otras circunstancias, no son capaces de asumir, en condiciones óptimas, la prestación de servicios a sus conciudadanos. Si a ello le añadimos que el crecimiento urbanístico que se viene registrando en los principales núcleos de población y áreas urbanas de Galicia, tiende a extenderse más allá de los límites municipales, generando fuertes interrelaciones, nos encontramos con un nuevo escenario social que exige adoptar estrategias de cooperación territorial entre los municipios y las diferentes Administraciones públicas y entidades privadas²⁷, para afrontar, de manera conjunta y coordinada, la resolución de los problemas y las necesidades que hoy en día tienen planteados buena parte de los municipios gallegos.

Entre las medidas de cooperación supramunicipal, con mayor grado de implantación en Galicia, está la creación de Mancomunidades y de Consorcios, mientras que las otras dos fórmulas de cooperación que permite el sistema jurídico español y autonómico como son las Comarcas (que en Galicia, como ya se comentó, no tienen personalidad jurídica propia ni marco competencial definido) y las áreas metropolitanas, todavía no se llegaron a aplicar con éxito. Por el contrario, las Mancomunidades Voluntarias de Municipios, cuyo número en Galicia asciende en la actualidad a 43, se han convertido en la iniciativa local de mayor envergadura e impacto a escala territorial, al implicar a un total de 248 municipios mancomunados (ver cuadro 9), lo que representa el 78 % del conjunto de Galicia. La creación de este tipo de entidades, que gozan de plena capacidad jurídica y que en España ya superan el millar²⁸, no se ajustan a las delimitaciones territoriales comarcales que en su día aprobó el Gobierno gallego como sería deseable, para lograr una correcta organización espacial del territorio. En cualquier caso, estas entidades se han convertido en el procedimiento de cooperación intermunicipal más generalizado en nuestra Comunidad Autónoma, asumiendo funciones muy diversas relacionadas con la protección y la seguridad, los servicios públicos de protección social, tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, limpieza y recogida de basuras, medio ambiente y ordenación del territorio, infraestructuras y temas relacionados con el turismo y la promoción cultural.

27 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005): 72-88.

28 RIERA FIGUERAS, P., HAAS, C., AMER CAPDEVILLA, C., y VILAPLANA, V. (2005).

Cuadro 9. Distribución de las Mancomunidades de municipios en Galicia a principios de 2009						
Provincia	Total de Municipios	Municipios mancomunados		Mancomunidades creadas		Promedio (1)
		Número	%	Número	%	
A Coruña	94	76	81,8	13	31,7	5,8
Lugo	67	30	44,7	3	7,3	10
Ourense	92	85	92,4	13	31,7	6,5
Pontevedra	62	57	92,0	12	29,3	4,7
Total Galicia	315	248	78,7	41	100	6,0

(1): promedio de municipios por Mancomunidad.

Fuente: M.P.T. (2009): Registro de Entidades Locales. Elaboración propia.

De las 41 agrupaciones registradas a mediados del año 2009, trece corresponden a la provincia de A Coruña (Mancomunidad de Concellos da Comarca de Ferrol, Mancomunidad de Municipios da Área de Santiago de Compostela, Mancomunidad de Municipios da Área de A Coruña, Mancomunidad de Municipios da Ría de Arosa-Zona Norte, Mancomunidad de Municipios da Comarca de Ordes, Mancomunidad de Concellos do Tambre, Mancomunidad de Bergantiños, Mancomunidad Val do Ulla, Mancomunidad Comarca de Fisterra, Mancomunidad de Auga dos Concellos de Carnota e Muros, Mancomunidad Xallas-Tines-Tambre, Mancomunidad de Concellos Serra do Barbanza y Mancomunidad de Comarca de Compostela), tres a la provincia de Lugo (Mancomunidad de Municipios da Mariña Lucense, Mancomunidad de Municipios da Terra Cha y Mancomunidad de Concellos Galegos do Camiño Francés), trece se localizan en la provincia de Ourense (Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria de los Municipios comprendidos en la Comarca de Verín, Mancomunidad de Augas Rúa-Petín, Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria do Ribeiro, Mancomunidad Voluntaria de Municipios de la Comarca de A Limia, Mancomunidad de Municipios da Comarca do Carballiño, Mancomunidad Voluntaria de Municipios de la Comarca de Ourense, Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria de Santa Águeda, Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria da Terra de Celanova, Mancomunidad Voluntaria das Terras do Navea-Bibeí, Mancomunidad Intermunicipal Ribeira Sacra, Mancomunidad Allariz-Taboadela, Mancomunidad Turística dos Municipios do Carballiño, Ribadavia, Boborás e Leiro y Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria Conso-Frieiras), finalmente, doce corresponden a la provincia de Pontevedra (Mancomunidad Voluntaria de Municipios de Arousa, Mancomuni-

dade do Paradanta, Mancomunidad del Condado, Mancomunidad para el servicio de vertedero de residuos sólidos urbanos de los Ayuntamientos de Pontevedra y Sanxenxo, Mancomunidade do Salnés, Mancomunidade Intermunicipal do Baixo Miño, Mancomunidade da Área Intermunicipal de Vigo, Mancomunidade Intermunicipal dos vales do Ulla e Umia, Mancomunidade de Concellos do Morrazo, Mancomunidade de Concellos do Val Miñor, Mancomunidade de Terras de Deza y Mancomunidade Terras de Pontevedra para a dinamización de producto turístico dos concellos de Pontevedra, Marín, Poio, Ponte Caldelas, Vilaboa, Cotobade, Barro y Campo Lameiro). Como se ha podido comprobar, sorprende el escaso volumen de municipios mancomunados en la provincia de Lugo, con poco más del 44 % y con sólo tres entidades creadas que representan sólo el 7 % del total de entidades operativas en Galicia.

Por lo que se refiere a los Consorcios Locales que realizan unas funciones muy similares a las Mancomunidades²⁹, señalar que en Galicia se mantienen activos un total de 15, de los cuales 2 están constituidos exclusivamente por Administraciones Locales, en 5 participan Administraciones Locales y la Administración Autónoma y en las 8 restantes participan, además de dichas Administraciones, otras entidades privadas sin ánimo de lucro³⁰. La mayoría de estos entes se centran en la prevención y extinción de incendios, concretamente a este fin se dedican cinco entidades, otros están relacionados con la protección civil y el salvamento marítimo, así como en la prestación y gestión de servicios sociales. En el caso de la provincia de A Coruña también existe uno orientado a la promoción musical y otro a impulsar el turismo provincial. En las demás provincias, y a instancias de las Diputaciones Provinciales, el apoyo al sector turístico se está llevando a cabo a través de un Patronato Provincial de Turismo, mientras que en Vigo se creó en 1947 el Consorcio de la Zona Franca³¹ para gestionar y promover acciones integrales de desarrollo en esa zona industrial especial y su área de influencia, donde se localizan importantes empresas privadas relacionadas con la industria del automóvil. Siguiendo planteamientos similares, en el año 1992, el municipio de Santiago de Compostela, la Xunta de Galicia y la Administración Central crearon el Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela, con la finalidad de apoyar las acciones promovidas por el Real Patronato de la Ciudad y coordinar y planificar las actuaciones impulsadas por las distintas Administraciones en la capital gallega, asumiendo tareas relacionadas con la planificación urbanística, la conservación y restauración del patrimonio local, la promoción de actividades culturales

29 RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F., MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. y CADENAS NEVADO, A. (2005).

30 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005): 86.

31 C.Z.F.V. (2009).

y formativas y la dotación de determinados servicios públicos. De igual modo, con la colaboración de las cuatro Diputaciones Provinciales, la Xunta de Galicia y la compañía de Radio Televisión de Galicia, en el año 2002, creó el Consorcio Audiovisual de Galicia con el fin de contribuir al desarrollo y consolidación del sector audiovisual en la Comunidad gallega. Pero es el “Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar³²” el que presenta una mayor envergadura y dimensión a escala regional. En efecto, este Consorcio, fundado a mediados del año 2006, a iniciativa de la Xunta de Galicia, está integrado actualmente por 267 municipios y tres Mancomunidades y tiene como finalidad el promover y gestionar servicios y prestaciones sociales a escala municipal. La dimensión alcanzada por este Consorcio se ha traducido en la creación de una amplia red regional de 18 oficinas administrativas y en la puesta en funcionamiento de 95 “Galescolas” (una red gallega de escuelas infantiles) repartidas por toda la geografía gallega, tal y como se puede comprobar en el cuadro 10 que sigue.

Cuadro 10. El Consorcio Gallego de Igualdad y Bienestar a mediados del año 2009			
Provincia	Municipios integrados	Red de oficinas administrativas	Red de Galescolas construidas
A Coruña	84	5	30
Lugo	46	4	9
Ourense(*)	86(*)	4	22
Pontevedra	54	5	34
Total Galicia	270	18	95

(*): En la provincia de Ourense hay tres Mancomunidades que se han incorporado al Consorcio.

Fuente: C.G.S.I.B. (2009). Elaboración propia.

En el ámbito de la gestión de las Áreas Metropolitanas hay que señalar que el intento de creación del Área Metropolitana de Vigo, con capacidad administrativa para el cumplimiento de sus objetivos, se encuentra actualmente en estudio. No obstante, en el año 2005 se presentó en el Parlamento de Galicia un Proyecto de Ley con ese fin (B.O.P.G., 2005), que no llegó a aprobarse. Lo que se pretendía era transformar la actual Mancomunidad Intermunicipal de Vigo en Área Metropolitana, convirtiéndola en un nuevo organismo administrativo y de gestión que sea capaz de mejorar la coordinación y la eficiencia en la prestación de servicios públi-

32 C.G.S.I.B. (2009).

cos, así como asumir nuevas competencias y planificar el desarrollo urbanístico y territorial de los municipios implicados. En este sentido, el nuevo Gobierno de la Xunta de Galicia anunció a principios del año 2009 su intención de impulsar el proceso que debe conducir a la creación oficial de dos áreas metropolitanas en Galicia: una en Vigo y otra en A Coruña, es decir, crear dos entidades de cooperación territorial con capacidad y personalidad jurídica propia, cuyo funcionamiento se ajustará a lo establecido en la Ley de Grandes Ciudades.

La necesidad de utilizar estos mecanismos y estrategias de cooperación territorial, estudiadas a fondo en el número 39 del Boletín de la A.G.E, monográfico coordinado por los profesores Romero González y Farinós Dasí³³, ponen en evidencia las grandes debilidades que presenta el sistema municipal gallego y español, con unas delimitaciones territoriales que a día de hoy se encuentran desfasadas y obsoletas que tienen su origen en el primer tercio del siglo XIX, y que resultan ineficaces para resolver los problemas territoriales del siglo XXI³⁴. El mantenimiento de estas fórmulas de cooperación supramunicipal estriba, básicamente, en la incapacidad de los municipios para asumir por sí solos y de manera individual algunas funciones, o bien para ajustar competencias que se superponen y rebasan los límites administrativos. Ello no está exento de tensiones y de enfrentamientos políticos entre los municipios involucrados, lo que lleva a algunos autores a considerar que, pese a las grandes ventajas teóricas, en la práctica cotidiana, el balance de estas fórmulas asociativas y de cooperación territorial son, por lo general, negativas³⁵, especialmente en lo que afecta a las Mancomunidades, por su complejidad de gestión y por la diversidad de intereses políticos contrapuestos, de marcado acento localista.

Las dificultades propias en la gestión del territorio, se traduce, pues, en la aparición de agrupaciones funcionales de muy diversa índole, que no se ajustan a las delimitaciones territoriales, de ámbito comarcal, aprobadas en su día por la Xunta de Galicia. Este hecho resulta evidente al comprobar, tal y como se puede ver en el cuadro 11, que en Galicia conviven en la actualidad diversas agrupaciones territoriales no concordantes entre sí, contrastando las 53 comarcas oficiales reconocidas oficialmente por el Gobierno Autónomo en 1997, frente a las 43 mancomunidades voluntarias de municipios, los 45 partidos judiciales, las 22 demarcaciones territoriales para la recaudación de tributos y las 12 áreas funcionales. Todo ello pone en evidencia el fracaso de las medidas correctoras aplicadas hasta el momento, tendentes a establecer una división comarcal que sea utilizada como referente único

33 ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (coords.) (2005).

34 ROMERO, J. (2009),

35 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005): 77.

para la gestión y administración del territorio y la dotación de servicios básicos a la comunidad.

Cuadro 11. Principales agrupaciones territoriales utilizadas en Galicia a principios del siglo XXI					
Entidad territorial	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Comarcas Oficiales	18	13	12	10	53
Mancomunidades de Municipios	13	3	15	12	43
Partidos Judiciales	14	9	9	13	45
Administraciones Tributarias	8	3	5	6	22
Áreas de Hospitalización Sanitaria	5	3	3	8	19
Áreas Funcionales	3	3	3	3	12

Fuente: SERGAS, 2008; Xunta de Galicia y elaboración propia.

5. Conclusión

El territorio gallego se encuentra en la actualidad inmerso en un proceso de cambio estructural y generacional que viene determinado, en parte, por la adaptación a los nuevos modelos productivos y por una progresiva transformación de su sistema urbano y del tradicional medio rural. Ese cambio exige una adecuada ordenación funcional de su espacio para, de ese modo, reducir en lo posible los fuertes desajustes infraestructurales y socioeconómicos existentes entre el litoral y el interior. Los intentos de ordenación y desarrollo territorial, impulsados hasta el momento por la Administración Autonómica, han dado escasos resultados, cuando no han fracasado. En este sentido, el presente trabajo sirve de base para extraer cuatro conclusiones fundamentales:

- 1ª) El Plan de Desarrollo Comarcal no llegó a implantarse en todo el territorio gallego, quedando al margen de dicho proceso 19 comarcas. Además de fracasar en el cumplimiento de uno de sus principales objetivos, consistente en promover la coordinación de las Administraciones y de los distintos departamentos de la Xunta de Galicia, para impulsar los planes estratégicos de desarrollo de cada comarca, sus logros se limitaron a la aprobación de un Mapa Comarcal, mediante el cual Galicia quedó dividida en 53 comarcas sin personalidad jurídica ni competencias definidas, y a la creación de una sociedad instrumental

desde la cual se promovió la creación de una red de 34 Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas y la construcción de 19 Centros Comarcales de Promoción y Exposición de Recursos. Toda la estructura funcional creada a través de este plan, que en la actualidad proporciona empleo a 170 trabajadores, se mantuvo plenamente operativa hasta el año 2005. A partir de ese momento, su actividad se centró en apoyar el desarrollo integral del medio rural, renunciando a los objetivos iniciales definidos en el PDC, hasta que a principios de 2008, el Gobierno Autonómico aprobó una Ley para desvincularse de las Fundaciones Comarcales y dismantelar progresivamente la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, con la intención de transferir la mayor parte de sus actuales trabajadores a otras unidades dependientes de la Xunta de Galicia. De este modo, la propia Xunta de Galicia reconoce, en la exposición de motivos de la citada ley 12/2008, que el tiempo transcurrido desde la aprobación del Plan Comarcal muestra escasos resultados, constatándose que los instrumentos de gestión y promoción diseñados en su día apenas contribuyeron a estimular el desarrollo endógeno de la generalidad de las comarcas del país y a dinamizar aquellas de carácter rural, con mayores índices de regresión económica y demográfica.

- 2^a) La aprobación del mencionado Mapa Comarcal en el año 1997, permitió a la Xunta contar con una división territorial de rango oficial, pero en la práctica diaria, su uso se ha limitado al ámbito académico y a la elaboración y publicación de estudios y estadísticas comarcales por el Instituto Galego de Estatística, siendo muy poco utilizado como marco territorial de referencia para la planificación y la coordinación de acciones conjuntas de desarrollo y para la organización administrativa de diferentes servicios. Así, en la actualidad, las demarcaciones judiciales, tributarias, sanitarias, educativas e incluso las propias Mancomunidades voluntarias de municipios existentes en Galicia, como se ha podido constatar, no se ajustan a los límites geográficos y territoriales asignados a las comarcas oficiales aprobadas por la Xunta de Galicia. En este sentido, sería deseable un mapa comarcal de uso universal, que sea utilizado de manera sistemática por la Administración Autonómica y Estatal para la provisión y ordenación de los diferentes servicios públicos y unidades administrativas de gestión territorial. Esto exige, probablemente, una modificación del actual mapa, lo que permitiría reajustar la adscripción comarcal de algunos municipios y posibilitar la formación de comarcas entre municipios de distintas provincias, aspecto este último que la vigente división comarcal no llegó a contemplar.
- 3^a) Galicia presenta, a principios del siglo XXI, un sistema urbano policéntrico, articulando su territorio básicamente en: dos espacios metropolitanos (la Metró-

poli Ártabra, formada por las aglomeraciones urbanas de A Coruña y Ferrol, y la Metrópoli de las Rías Baixas, integrada por las áreas de Vigo y Pontevedra), tres áreas urbanas (Santiago de Compostela, Lugo y Ourense), 18 villas, que funcionan como cabeceras del sistema urbano intermedio, y en 35 subcabeceras, que actúan como nodos y asentamientos de población para el equilibrio del territorio. Este nuevo modelo territorial, que se plasma en las últimas Directrices de Ordenación del Territorio, aprobadas por la Xunta de Galicia en el año 2008, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos y estrategias de cooperación territorial. El crecimiento urbano registrado en los espacios metropolitanos y áreas urbanas se extiende más allá de los límites administrativos de los municipios y por otro lado, las áreas funcionales adquieren cada vez un mayor protagonismo como espacios idóneos para la gestión territorial integrada. Por todo ello, los organismos públicos, en colaboración con las entidades privadas más representativas de la Comunidad Autónoma, deben impulsar y promover fórmulas eficaces de gestión, coordinación y cooperación territorial, incluida la fusión de municipios en los casos que sean necesarios, para gestionar racionalmente y de manera sostenible el futuro de los grandes espacios urbanos y rurales existentes en Galicia.

- 4ª) La creación de Macomunidades voluntarias de municipios, que en Galicia ascienden a cuarenta y una, es la estrategia más utilizada por los principales Organismos públicos gallegos, para resolver y gestionar parcialmente aquellos problemas que los municipios y entidades locales no son capaces de afrontar en solitario. Esta modalidad de cooperación territorial se impone muy por encima de los restantes mecanismos legales posibles, tales como son la creación de Consorcios locales (sólo se mantienen operativos quince en Galicia) y la creación de Comarcas y de Áreas Metropolitanas con personalidad jurídica propia y capacidad de gestión administrativa y territorial. En este sentido, es probable que, de prosperar las iniciativas políticas actualmente en curso, se proceda, en los próximos años, a la aprobación y puesta en funcionamiento de dos Áreas Metropolitanas en Galicia: la de Vigo y la de A Coruña.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- ARIAS VEIRA, P. (dir.) (2004): *Directrices de Ordenación do Territorio: avance*. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda. Dirección Xeral de Urbanismo. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.
- BARREIRO RIVAS, X.L. (1996): “Las agencias comarcales de Galicia: paradojas de una modernización administrativa”, Comunicación presentada al *II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Santiago de Compostela, del 18 al 20 de abril.
- B.O.P.G. (2005): “Proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo”, *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, nº 715, 5 de febrero de 2005, Santiago de Compostela: 46390-46415.
- BURGUEÑO RIVERO, J. (2002): “Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI”, *Boletín de la A.G.E.*, 32: 191-207.
- C.E.S.G. (2009): *Informes sobre las áreas Funcionales de Galicia: A Coruña, Santiago, Lalín, Mariña, Ourense, Verín, Monforte, O Barco, Pontevedra, Lugo y Ferrol*, Santiago de Compostela, Consello Económico y Social de Galicia, <<http://www.ces-galicia.org>> [Consulta: 12/04/2009].
- C.G.S.I.B. (2009): *O Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar: finalidades e membros*, Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Xunta de Galicia, <<http://www.igualdadebenestar.org>> [Consulta: 18/05/2009].
- C.P.T.O.P.T. (2008a): *Plan Territorial Integrado do Litoral*. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes. Xunta de Galicia, <<http://www.cptopt.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2277>> [Consulta:01/04/2009].
- C.P.T.O.P.T. (2008b): *Directrices de ordenación do Territorio de Galicia: documento de aprobación inicial*. Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- C.Z.F.V. (2009): “La Zona Franca de Vigo”, *Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, <<http://www.zonafrancavigo.com/sc/sgc>> [Consulta: 20/05/2009].
- D.O.G. (1991): “Resolución del 9 de enero por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de catorce de diciembre de 1990, en el que se establece el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia”, *Diario Oficial de Galicia*, nº 16, 23 de enero de 1991, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: 472-473.
- D.O.G. (1995): “Ley de Galicia 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia”, *Diario Oficial de Galicia*, 5 de diciembre de 1995, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- D.O.G. (1996): “Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal”, *Diario Oficial de Galicia*, nº 142, 12 de julio de 1996, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: 7007-7014.

- D.O.G. (1997): "Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia", *Diario Oficial de Galicia*, nº 63, 3 de abril de 1997, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: 3005-3011.
- D.O.G. (1998): "Decreto 335/1998, de 27 de noviembre, por el que se regulan las Áreas Funcionales", *Diario Oficial de Galicia*, nº 232, 30 de noviembre de 1998, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: 12.800.
- D.O.G. (2007): "Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Litoral", *Diario Oficial de Galicia*, 16 de mayo de 2007, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- D.O.G. (2008a): "Ley de Galicia 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural", *Diario Oficial de Galicia*, nº 244, miércoles, 17 de septiembre de 2008, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- D.O.G. (2008b): "Orden de 15 de septiembre de 2008 por la que se aprueban inicialmente las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia", *Diario Oficial de Galicia*, nº 180, miércoles, 17 de septiembre de 2008, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: 17.209-17.211.
- E.G.A.P. (2008): *Delimitación da Área metropolitana funcional de Vigo*, Grupo de Trabajo sobre Áreas Metropolitanas, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (1999): *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, Cedecs editorial.
- GALDÓS URRUTIA, R. (2005): "Las agrupaciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Mancomunidades y Cuadrillas", *Lurralde*, 28: 31-47.
- GIZARD, X. (1993): "La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa", en PRECEDO LEDO, A. y VÁZQUEZ BARQUERO, A. (coords.): *Desarrollo local y comarcalización*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia: 55-62.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2009): "Comarcalización de Aragón", Departamento de Política territorial, Justicia e Interior. Gobierno de Aragón, <<http://www.comarcas.es/>> [Consulta: 13/04/2009].
- I.G.E. (2009): "Información estadística de Galicia: padrón municipal de habitantes". *Instituto Galego de Estatística*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, <<http://www.ige.eu/web/>> [Consulta: 23/04/2009].
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2000): *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Madrid, Pirámide.
- M.P.T. (2009): "Registro de Entidades Locales", *Ministerio de Política Territorial*, Madrid, <<http://www.dgal.map.es/>> [Consulta: 27/05/2009].

- PRECEDO LEDO, A. (1988): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- PRECEDO LEDO, A. (dir.) (1995): *El Área Urbana de Ferrol, la crisis de un modelo urbano*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia.
- PRECEDO LEDO, A. (1996): “El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado”, *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia*, 16, Madrid, FIES: 311-322.
- PRECEDO LEDO, A. (dir.) (1997): *O Mapa Comarcal de Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- PRECEDO LEDO, A. (1998): *Geografía Humana de Galicia*, Barcelona, Oikos-Tau.
- PRECEDO LEDO, A. (2000): “El turismo cultural: nuevas oportunidades de desarrollo para los territorios”, en HERNÁNDEZ BORGE, J. (coord.): *O turismo en Galicia. Potencialidades endógenas de desenvolvemento urbano e económico*, Pontevedra, Deputación Provincial: 259-277.
- PRECEDO LEDO, A. (dir.) (2007): *El Área Metropolitana de A Coruña: una metrópoli euroatlántica: estudio de posicionamiento, constitución y marketing*, A Coruña, Diputación Provincial.
- RIERA FIGUERAS, P., HAAS, C., AMER CAPDEVILLA, C., y VILAPLANA, V. (2005): “Las Mancomunidades en España”, *Boletín de la A.G.E.*, 39: 151-176.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.) (2004): *Os concellos galegos para o século XXX. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local*, Vol. I, Santiago de Compostela, IDEGA-Universidade de Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005): *Territorio y goberno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidade necesaria*, Navarra, Thomson Civitas-Editorial.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F., MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. y CADENAS NEVADO, A. (2005): “Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial”, *Boletín de la A.G.E.*, 39: 177-199.
- ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y goberno del territorio en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (coords.) (2005): *Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación. Boletín de la A.G.E.*, 39, número monográfico, Madrid.
- RUIZ OJEDA, A. (coord.) (1999): *Manual de fundaciones*, Madrid, Forum Galicia de Estudios Sociales. Civitas.
- SERGAS (2008): “Ordenación sanitaria territorial de Galicia”, en *Servizo Galego de Saúde. Memoria 2007*. Santiago de Compostela. Servizo Galego de Saúde, Xunta de Galicia: 71-112.
- S.X.P.D.C. (2000): *Memoria 1999*. Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.