

FORMAS DE COOPERACIÓN E DESENVOLVEMENTO TERRITORIAL EN GALICIA (ESPAÑA)

RUBÉN C. LOIS GONZÁLEZ
ÁNGEL MIRAMONTES CARBALLADA
ÁNGELES PIÑEIRO ANTELO
ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Departamento de Geografía
Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento da Galícia
Universidade de Santiago de Compostela (Galícia – Espanha)

Introducción

Neste artigo pretendemos amosar as diferentes formas de cooperación territorial que existen e se están a desenvolver en Galicia¹, coa finalidade principal de apreciar as debilidades e potencialidades das mesmas, e así detectar as que están a obter os mellores resultados. Na actualidade, en España conséntase a existencia de gran cantidade de estratexias públicas, que a pesar de encamiñarse cara a unhas accións máis urbanísticas, medioambientais ou económicas, son fundamentais para a consecución dun avance global e sostible do territorio. De feito, queremos facer fincapé en que un dos factores máis determinantes destas accións, e que máis enriquece a calquera dos territorios, é o grao de coordinación e colaboración que establecen as diferentes administracións públicas, entre si e co sector privado, aínda que ás veces os resultados non sexan nin moito menos os agardados.

Así, este artigo divídese en catro partes moi amplas por temática, pero sintéticas en exposición, ademais dunha introdución e unhas conclusións. En primeiro lugar analizamos a orixe das axencias e institucións supramunicipais para o desenvolvemento territorial. En segundo lugar teorizaremos sobre a organización territorial de España e a significación da administración local. Apartado fundamental para apreciar a importancia de cada unha das iniciativas de desenvolvemento territorial. A continuación

¹ Esta investigación realizouse a partir dun proxecto de investigación financiado polo Ministerio de Ciencia e Tecnología de España, titulado “Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial en España”, cun prazo de execución de tres anos, coordinado por varias universidades de España. BSO2002-04233-C10-03.

expremos as diferentes fórmulas de cooperación territorial que se materializaron en Galicia. Ó longo deste epígrafe estableceremos unha serie de subapartados que amosarán tipos de actuacións de cooperación territorial como a creación de comarcas, mancomunidades ou áreas metropolitanas. Mentres que o contido do último apartado deste artigo se centrará na proposta dunha reestruturación do territorio e do goberno local de Galicia² de cara o futuro.

Cómpre destacar que utilizamos resultados de varios proxectos de investigación que desenvolvemos recentemente dende a Facultade de Xeografía e o IDEGA (Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia), ambos pertencentes á Universidade de Santiago de Compostela. A análise das formas de cooperación territorial é unha temática innovadora e fundamental para o futuro da nosa sociedade na actualidade. Ademais, realizamos unha serie de mapas propios coa finalidade dunha mellor interpretación dos contidos deste artigo.

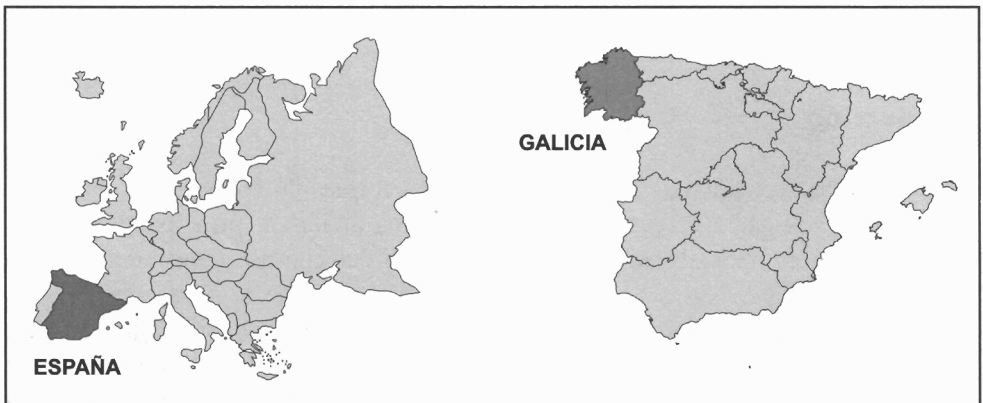


Figura 1. Localización da área de estudo

1. Orixe das axencias e institucións supramunicipais para o desenvolvemento territorial

Se retrocedemos ós difíciles anos da IIª posguerra mundial e ata 1970, comprobamos como os países europeos padeceron unha reestruturación económica pronunciada que foi consecuencia directa das políticas de desenvolvemento territorial que se viñan

² Participamos nun proxecto de investigación, dirixido polo profesor Román Rodríguez González, co título “O municipalismo do século XXI. Análise sobre a viabilidade técnica para a fusión dos municipios galegos a partir do exemplo de Comarca do Deza”, financiado tralo convenio de colaboración entre a Universidade de Santiago de Compostela (USC), por medio do IDEGA (Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia) (USC), Caixa Galicia e o Concello de Lalín.

aplicando dende 1940, baseadas nunha forte especialización en actividades tradicionais localizadas en áreas urbanas centrais. Este modelo centrábase nunha ríxida división internacional do traballo, na promoción da inversión exterior, e na mobilidade dos bens e factores de produción, especialmente capital, traballo e tecnoloxía (Aydalot, 1984). Pola contra deixábanse de lado, dun xeito moi patente, aspectos sociais, políticos e medioambientais e marxinábanse os espazos periféricos e rurais. Aspectos que hoxe en día consideramos fundamentais en calquera proceso de desenvolvemento, pero que tristemente séguense obviando en modelos de desenvolvemento aplicados en múltiples territorios do mundo actual.

De todos os xeitos, despois da crise económica dos 1970 foi cando se comezou a xestar unha nova política de desenvolvemento, que entre outros factores se caracterizou pola súa preocupación en avaliar a significación que posúe o territorio. Empezouse a esquecer a definición do territorio como un simple soporte de actividades e accións independentes, ó que se uniu a procura de benestar e protección do medio ambiente. A consecuencia máis directa desta formulación foi un novo enfoque que procuraba un desenvolvemento máis participativo e no que teñen que confluír todos os elementos caracterizadores de cada territorio, tanto sexa unha área urbana como rural (Vázquez Barquero, 1993). Todo isto deu lugar a que nas diferentes escalas gobernamentais dos países máis desenvolvidos se creasen distintas asociacións, fundacións, etc., para levar a cabo medidas correctoras da economía dende unha visión máis local, e se percibisen dun xeito máis real e adecuado as potencialidades territoriais de determinados espazos.

A maioría dos autores consultados coinciden en sinalar que foi primeiro no Reino Unido, especialmente en Escocia e País de Gales, así como en Irlanda e posteriormente Italia, Francia, Alemaña e nos Países Baixos onde se fraguaron as primeiras axencias e fundacións orientadas expresamente cara á promoción do desenvolvemento local e endógeno. Casos significativos foron: a contitución en Londres do “Greater London Council”, posteriormente substituído polo “London Enterprise Agency”; a “Industrial Development Authority” fundada en Irlanda no 1949; a “Casa Per il Mezzogiorno”, creada en 1950 polo Goberno italiano para frear e reducir o atraso que afectaba ó sur do país; e a coñecida “Fondation Rural de Wallonie”, establecida no 1975 polo poder rexional de Wallonie (Bélxica) para a realización de operacións piloto de renovación rural integrada. Paulatinamente, a creación deste tipo de entidades foise xeneralizando no resto dos países europeos (España, Portugal, Grecia e nacións do este), ó converterse en auténticos motores dun novo modelo de desenvolvemento fundamentado no aproveitamento intensivo dos recursos humanos e potencialidades socioeconómicas existentes no propio territorio, primando o endógeno sobre o exógeno.

De xeito xeral, especialmente a partir da crise dos anos setenta, as axencias de desenvolvemento local configuráronse como instrumentos eficaces das políticas de desenvolvemento iniciadas polas autoridades locais, logo do fracaso dos poderes públicos nacionais na loita contra o desemprego e a crise do sector industrial.

2. A organización territorial de España e a significación da administración local

Antes de expoñer a implantación das diferentes formas de cooperación territorial de Galicia, emprendemos un esforzo de síntese no que amosaremos a organización territorial de España dende o punto de vista legal, para saber realmente cal é a administración que promove a iniciativa de desenvolvemento, e que territorio é o destinatario.

O ámbito territorial máis próximo ó cidadán, co que se identifica e no que tenta resolver as súas necesidades primarias son os concellos. Quizais sexa interesante que esquematicemos e tratemos a organización do funcionamento interno dos concellos como forma de entender o marco xurídico no que se adoptan as decisións de desenvolvemento territorial. Así como a división territorial de España en relación co ámbito local.

O 6 de novembro de 1978, apareceu publicado un Real Decreto que sometía a Referéndum en España o proxecto de Constitución que as Cortes aprobaran o 31 de outubro anterior. Así, este proxecto comezado en setembro de 1977, foi ratificado polo pobo español no Referéndum do 6 de decembro co 87,8% dos votos favorables. A Constitución alterou esencialmente as bases do Estado Español, que tradicionalmente se asentara sobre un modelo de Estado-Nación unitario e centralizado iniciado desde a Revolución Francesa. Este cambio é lóxico e doado de comprender, xa que España viña padecendo un largo período de dictadura que mantiña o mito do centralismo a ultranza. De feito, no país chegouse a asociar democracia con descentralización, idea que se traduciría no texto da Constitución de 1978.

Este centralismo esgótase, amosa disfuncións e a descentralización adoptada xa tiña claros precedentes en Europa: Reino Unido en 1717, Bélxica coa reforma constitucional de 1968-67, Italia coa Constitución de 1948, e sobre todo Alemaña coa súa estrutura federal de 1949, etc. Como acontece noutras facetas, a Constitución española de 1978 incorporouse a esta tendencia, aínda que con algúns anos de obrigado atraso.

A Constitución de 1978 consagra principios sobre os que se apoia a nova estruturación de España. Concretamente, recoñece o dereito á autonomía das distintas nacionalidades e rexións, que baixo o principio de solidariedade forman o Estado Español. O principio de autonomía reservaba unha serie de competencias para as Comunidades coa finalidade de que a administración pública chegase dun xeito máis directo ó cidadán de cada territorio. Á súa vez, tamén cada Comunidade Autónoma podería acadar maiores niveis de competencias se as desenvolvía no texto do seu estatuto de autonomía con dita finalidade. Esta posibilidade foi máis doada nas comunidades recoñecidas coma históricas: Cataluña, País Vasco e Galicia, mentres que o resto de España se move nun nivel máis próximo ó de simple descentralización administrativa. En España non se acadou o Estado Federal ou Rexional adoptado con

fortuna noutros países europeos como Italia, Bélxica ou Alemaña, a pesar de ser o modelo defendido na Constitución na II República Española de 1931.

2.1. O papel reservado á administración local

A Constitución recoñece como administración local a todos os concellos. En España existen máis de 8.000 concellos, dos que máis do 90% non superan os 2.000 habitantes. Polo tanto é comprensible que a maioría deles careza dos medios humanos e económicos para prestar os mínimos servizos públicos ós seus cidadáns. Iso débese a que a nosa Constitución adoptou o principio romántico de manter a toda costa o municipalismo, cando quizais o máis correcto fose reformar a realidade dos concellos, e que non tivesen as responsabilidades e obrigacións da prestación de servizos en moitos casos imposibles. Podían terse mantido os concellos como instancias representativas de intereses e aspiracións lexítimos, pero outorgando a prestación de servizos a instancias comunitarias supramunicipais de maior potencialidade como as comarcas ou as mancomunidades.

Xa que logo, é obrigado recoñecelo, a corrente existente en España é contraria. Os poucos intentos que existiron dende as instancias das Comunidades Autónomas para levar a cabo comarcalizacións, atopáronse coa resistencia dos concellos totalmente remisos a deixar en favor de tales instancias as súas competencias e moi celosos da súa identidade, que por outra banda non se cuestionaba coa comarcalización. De todos os xeitos, comprobaremos que o sistema de comarcalización para o exemplo de Galicia foi e resulta un fracaso por outros motivos diferentes ós citados das trabas impostas polos concellos.

Así, a Constitución garante a autonomía dos concellos e a súa personalidade xurídica, o seu goberno e a súa administración, que se rexe polos alcaldes e concelleiros escollidos por sufraxio universal. O Estado (España) non é superior xerarquicamente ós concellos nin tan sequera conserva relación de tutela administrativa, quedando a administración local soamente en mans dos Tribunais de Xustiza.

A Constitución modificou a estrutura da administración territorial e agora a mesma divídese con fins operacionais en cinco niveis:

- A) A Administración do Estado (España).
- B) A Administración das Comunidades Autónomas (Galicia).
- C) A Administración da Provincia (A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra en Galicia).
- D) Os Concellos (315 en Galicia).
- E) As agrupacións de municipios diferentes da provincia (comarcas, mancomunidades, outras).

Dende 1978, coa aprobación da Constitución, e até a actualidade, desenvolvéronse múltiples normas reguladoras da Administración Local, pero dada a imposibilidade material da súa análise neste artigo, esbozamos o máis interesante, a organización

dos concellos.

Os concellos constitúense por tres órganos unipersoais e tres órganos colexiados.

A) Os órganos unipersoais son:

-O Alcalde (presidente da Corporación).

-Os tenentes de Alcalde (substitúen o Alcalde en caso de ausencia ou enfermidade).

-Os concellais (son elixidos por sufraxio universal ó igual que o alcalde, o seu número varía en cada concello segundo o número de habitantes).

B) Os colexiados son:

-O Pleno (onde se xuntan e toman acordos todos os membros unipersoais).

-A Comisión de Goberno (obrigatoria nos concellos de máis de 5.000 habitantes, composta polo alcalde e un terzo dos membros do pleno).

-Os Órganos Complementarios (son comisións informativas voluntarias e adoitan dividirse en grandes áreas: facenda, urbanismo, patrimonio, etc.).

Todos os concellos teñen que prestar os servizos de alumeado, urbanización, recollida de lixo, limpeza das vías públicas, abastecemento de augas potables, rede de sumidoiros, pavimentación, parques e xardíns, biblioteca pública e mercados.

Os maiores de 20.000 habitantes, ademais deben prestar servizos de protección civil, asistencia social, instalacións deportivas e matadoiro. E os de máis de 50.000 habitantes están obrigados a atender os de transporte urbano de viaxeiros e medio ambiente.

En canto aos tipos de persoal que están ao servizo do concello pódense distinguir tres grandes grupos:

A) Funcionarios (acadan o seu posto laboral por medio de oposición que segue os criterios propostos polo Ministerio para as Administracións Públicas de España).

B) Persoal laboral (contratados polo propio concello mediante algunha disposición local, oposición, concurso, etc.).

C) Persoal de confianza (é designado libremente polo Alcalde. Tales postos cesan cando remata o mandato político do alcalde).

2.2. A normativa específica para a administración local

A) Concretamente, citamos a Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración Local de Galicia que, apoiada nas leis da Constitución Española, estipula unha serie de artigos que personalizan as características propias de Galicia: réxime de funcionamento dos concellos, impugnación de actos e acordos e exercizo de accións, estatuto dos membros das corporacións locais, etc. Todos estes artigos non distan moito dos xa recollidos na Constitución Española.

B) A aprobación en decembro de 2003 da Lei 57/2003, de medidas para a modernización do goberno local, foi un feito innovador, xa que se aplica unha lei sobre os denominados concellos de gran poboación ou grandes cidades. O motivo que animou

a elaboración desta nova lei foi romper co excesivo uniformismo que viña caracterizando tradicionalmente ó réxime local. A propia lóxica e sentido común indicánnos que non pode ser igual a lexislación dun territorio urbano, cuns movementos e volumes demográficos importantes, que unha área rural con pouco dinamismo.

O goberno urbano reclamaba un tratamento específico suficiente que permitise ás cidades afrontar a súa enorme complexidade como estruturas político-administrativas no contexto dunha sociedade dinámica e en constante evolución. Estas consideracións da Lei 57/2003 resultan plenamente de aplicación ás circunstancias de Galicia, onde a vertebración socioeconómica, e mesmo poboacional, do territorio realizouse arredor das sete grandes cidades, que desenvolven o papel articulador do desenvolvemento das súas áreas de influencia e do conxunto de Galicia.

De acordo coa Lei, tan só A Coruña e Vigo quedarían incluídas no réxime de concellos de gran poboación, xa que teñen máis de 175.000 habitantes a primeira e é capital de provincia, e a segunda supera os 250.000 habitantes. As outras cinco, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Santiago de Compostela tamén foron incluídas na norma, posto que teñen máis de 75.000 habitantes e presentan unhas circunstancias económicas, sociais, históricas e culturais especiais. Unha vez aprobado en pleno a pretensión destes concellos por ser catalogados como concellos de gran poboación, obtiveron o visto e prace do Parlamento de Galicia, e o 28 de xuño aprobouse a Lei 4/2004, para a aplicación do criterio de gran poboación ós municipios de Ferrol, Lugo Ourense, Pontevedra e Santiago de Compostela.

C) Ademais desta Lei que procura solucionar as debilidades da estruturación territorial de Galicia, o 20 de xaneiro do 2005, o Consello da Xunta de Galicia aprobou o Proxecto de Lei de Administración Local de Galicia. Como xa expusemos, o Estatuto de Autonomía atribúelle á Xunta de Galicia a competencia para definir o marco de relación entre a Comunidade Autónoma e as entidades locais galegas.

Non debemos esquecer que, a pesar dos anos que levaban xa transcorridos dende a entrada en vigor da Constitución, moi poucas Comunidades Autónomas tiñan aprobada en 1997 unha Lei propia sobre esta materia como aconteceu en Galicia. Aínda hoxe, a maioría das Comunidades Autónomas que agora anuncian a súa decidida aposta polo Pacto Local, non van máis alá da aprobación dunha Lei que recolle unha serie de mínimos e primeiras medidas que se deben tomar para transmitir a descentralización, tanto dende a Administración Central como dende as Autonómicas, ata as entidades locais.

Deste xeito, debemos lembrar que o motivo primordial da Lei de Administración de Galicia deriva do modelo de Estado composto deseñado pola Constitución, un modelo que non se completa se non se produce un proceso paralelo de descentralización de competencias da administración autonómica cara ós entes locais, en todos aqueles servizos nos que a súa prestación redunde nunha mellor atención ó cidadán.

2.3. Un novo marco de reacción entre a administración autonómica e a local

Mediante a aprobación polo Parlamento Galego no 1997 da Lei de Administración de Galicia, a nosa Comunidade Autónoma convertíase na primeira que incorporaba, nun texto legal dirixido especificamente ós entes locais, os instrumentos e mecanismos xurídicos para materializar o Pacto Local.

Por motivo da extensión da Lei e polo contido dos seus artigos, a continuación expoñemos dun xeito breve as modificacións máis salientables da mesma.

A) A parroquia rural permanece recoñecida como entidade local, e as mesmas agrúpanse en 315 concellos en total.

B) As provincias seguen sendo 4 (A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra), que agrupan os concellos.

C) Ademais teñen carácter territorial as mancomunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas.

Dentro do réxime dos concellos e deputacións (organismos das provincias) non se introducen grandes modificacións, pero si se establecen aclaracións e solucións os problemas territoriais herdados.

A) As Áreas Metropolitanas configúranse como unha entidade local de carácter supramunicipal integrada. Estarán constituídas por aqueles municipios onde existen grandes aglomeracións urbanas con vinculacións económicas e sociais entre os seus núcleos de poboación; vinculacións que fan precisa a planificación conxunta e a coordinación de determinadas competencias en servizos e obras.

B) Nas Mancomunidades refórzanse as medidas para fomentar a súa existencia, nunha aposta clara pola viabilidade do asociacionismo dos concellos. Estes entes locais integraranse por unha asociación voluntaria de municipios, para a execución ou prestación en común de obras, servizos e actividades da súa competencia. Para o cumprimento das actividades ou servizos que lles veñan encomendados, gozarán de personalidade e capacidade xurídica propia.

C) Introdúcese a figura do Consorcio de interese local. A diferenza coas mancomunidades virá dada pola natureza das administracións integrantes. Nas mancomunidades participan concellos; pola contra, nos consorcios locais, ademais dos municipios, teñen cabida outros niveis administrativos como as deputacións ou a comunidade autónoma, e entidades privadas sen ánimo de lucro. Os Consorcios locais estarán igualmente dotados de persoalidade xurídica propia e de capacidade para o cumprimento dos seus fins específicos, que virán, o mesmo que nas Mancomunidades, definidos nos seus respectivos Estatutos.

O que si afirmamos, é a pretensión desta proposta por facilitar a transferencia e delegación de competencias da Comunidade Autónoma nas entidades locais, e da encomenda de xestión.

3. Implantación das diferentes formas de cooperación territorial en Galicia

Unha vez que coñecemos a estrutura e os cambios da administración local de Galicia, neste apartado afondaremos nas diferentes formas de cooperación territorial que se materializaron en épocas recentes.

Así, para amosar dun xeito sintético as diferentes estratexias de desenvolvemento territorial existentes en Galicia, temos que basearnos na extensa base de datos que creamos para o proxecto de investigación xa mencionado, “Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial de España” financiado polo Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía de España. Base de datos que realizamos a partir de información que nos facilitaron dende diferentes Consellerías¹ da Xunta de Galicia, deputacións², concellos e as propias asociacións, fundacións e axencias. De todos os xeitos destacamos, que dadas as características deste artigo nos limitaremos a enumerar e amosar as facetas máis destacables das formas de cooperación territorial máis importantes que se deron en Galicia.

Como comprobaremos, moitas destas formas de desenvolvemento teñen a súa base en accións da Unión Europea (Leader I, II, Proder, Interreg, etc.). Pero como nos amosa Vázquez Barquero (1993 e 1999), á súa vez, estas accións xurdiron nos 1980, cando dentro da Unión Europea comezaron a preocuparse polo desenvolvemento rexional e de determinadas áreas de carácter rural. A UE fixouse obxectivos que ata entón non entraban en ningún plan de desenvolvemento, como pode ser crear emprego ou mellorar a calidade de vida. Así a mediados da década de 1980, ó igual que noutras Comunidades Autónomas de España, en Galicia implantáronse unha serie de axencias, asociacións e fundacións de diferente índole, privadas e públicas, pero cunha mesma finalidade: impulsar liñas de cooperación e desenvolvemento territorial.

Cada un destes instrumentos de xestión ten unha serie de características propias, pero todos propoñen unha dinamización das potencialidades de cada un dos territorios onde se localizan. Antes de amosar algunhas das súas características, expoñemos unha breve evolución cronolóxica da dinámica seguida, con dous exemplos. Dentro do sector privado, a mediados de 1980 en Galicia constituíuse o “Instituto de Desarrollo Comunitario de Galicia” que se centrou en xestionar programas e iniciativas europeas ó longo de todo o territorio galego, e que pode considerarse como o primeiro xermolo das medidas de desenvolvemento local en Galicia. En canto a fundacións destacamos a “Fundación Provigo”, creada en 1993, e que mantén uns trazos de colaboración bastante patentes coa Xunta de Galicia, e con varios organismos autónomos como o

³ A Xunta de Galicia é o órgano que goberna en Galicia, e as súas competencias (urbanismo, medio ambiente, cultura, etc.) repárteas en Consellerías. Sería equivalente ós Ministerios Estatuais do Brasil.

⁴ Son institucións que teñen competencias políticas sobre un determinado número de concellos co fin de favorecer o reequilibrio territorial. En Galicia existen catro provincias e, polo tanto, catro deputacións (A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra). As Deputacións en España son similares ós consells générales en Francia.

Instituto Galego de Promoción Económica ou a Federación Galega de Municipios e Provincias. Entre moitas das súas accións, destaca a realización dun Plan Estratéxico da cidade de Vigo e a súa área de influencia (os concellos de Vigo, Mos, Porriño, Fornelos de Montes, Pazos de Borbén, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Redondela e Tui). Este plan ten como finalidade actuar sobre as potencialidades de desenvolvemento no seu ámbito de actuación, incidindo en campos tan variados como o emprego, a conservación do patrimonio, o turismo, etc. Neste sentido, o equipo realiza diagnósticos territoriais e análises dos recursos de cara á programación e implantación de iniciativas e proxectos que favorezan determinados aspectos da área urbana de referencia.

Dentro da administración pública (deputacións, concellos, as propias comarcas), dun xeito xeral a finais da década de 1980, comezaron a consolidarse unha serie de asociacións e grupos de acción local e supramunicipal que permitiron que, xa a partir de 1990, se implantasen en Galicia unha serie de programas territoriais financiados con cargo a fondos da Unión Europea. Isto deu lugar a que a totalidade dos concellos de Galicia, posúan actualmente algún tipo de iniciativa ou estratexia de desenvolvemento territorial. En canto á finalidade e obxetivos de cada unha das actuacións, en Galicia atopamos que un mesmo concello está adscrito a máis dunha actuación de desenvolvemento territorial.

C) Relación de actuacións de cooperación e desenvolvemento territorial en Galicia

Coa pretensión de amosar dun xeito doado as principais formas de cooperación e desenvolvemento territorial en Galicia establecemos catro apartados nos que ordenar o noso discurso:

- A) A Lei de Ordenación do Territorio de Galicia.
- B) A comarcalización en Galicia.
- C) As mancomunidades.
- D) Grupos de Acción Local. Actuacións centradas no desenvolvemento rural (LEADER, PRODER e AGADER).

A) Os plans de ordenación do territorio constitúen unha estratexia relativamente asentada, ao menos, no que se refire ó seu recoñecemento normativo. Como expoñen dende un recente proxecto realizado polo departamento de Humanidades da Universidade Pablo Olavide de Sevilla, financiado pola Dirección Xeral da Administración Local da Junta de Andalucía, os plans de ordenación do territorio constitúense como instrumentos fundamentais para a cooperación e desenvolvemento territorial. Todo isto considerando que a ordenación do territorio se sitúa, polo menos en teoría, no centro do que son as estratexias de cooperación para o desenvolvemento territorial (ROMERO e FARINÓS, 2004).

A práctica da ordenación do territorio tal e como hoxe se entende e desenvolve en España vén determinada pola Constitución de 1978, onde no artigo 148 terceiro recolle

a posibilidade de que as comunidades autónomas asuman competencias propias nesta materia. Así aconteceu en Galicia coa aprobación da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de Ordenación do Territorio de Galicia, na que se detallaron cinco instrumentos básicos de ordenación do territorio:

- Directrices de Ordenación do Territorio.
- Plans Territoriais Integrados.
- Programas Coordinados de Actuación.
- Plans e Proxectos Sectoriais de Incidencia Supramunicipal.
- Plans de Ordenación do Medio Físico.

Todos eles, dun xeito máis ou menos explícito, recoñecen como un dos seus fins últimos a consecución dun desenvolvemento equilibrado, que redunde en última instancia nunha mellora da calidade de vida dos galegos.

Ademais dos instrumentos, a devandita lei presenta unha serie de directrices coas seguintes funcións:

-Formular un conxunto de normas e criterios que orienten e regulen os procesos de asentamento no territorio das distintas actividades económicas e sociais dos axentes públicos e privados.

-Constituír un marco xeral de referencia para a formulación dos restantes instrumentos de ordenación territorial, así como dos plans de ordenación previstos na lexislación urbanística, e para a execución das distintas políticas sectoriais da Comunidade.

-Subministrar as previsións e os criterios básicos que actúen como marco de referencia para a formulación de Políticas Sectoriais, así como a programación dos recursos das administracións públicas que deban aplicarse no territorio da Comunidade Autónoma.

-Propoñer as accións territoriais que requiran a actuación conxunta con outras comunidades autónomas e restantes administracións públicas.

De todos os xeitos, incidimos en que a participación dos órganos autonómicos con competencia na ordenación do territorio no proceso de elaboración e tramitación non está recollida na norma, destacando ademais o feito de que este tipo de iniciativa pode ser promovida e desenvolvida pola iniciativa privada. A lei non esixe a coordinación destes plans e proxectos cos instrumentos de ordenación do territorio existentes, aínda que si co planeamento local dos municipios que se vexan afectados.

B) A creación das comarcas é unha das actuacións territoriais que desde o noso punto de vista presenta maiores debilidades, que pasaremos a expoñer dun xeito breve.

Dende comezos do século XX e ata 1990 formuláronse diferentes proxectos comarcalizadores de Galicia. A idea xeral era que o territorio galego debía estruturarse nunhas 40 ou 60 comarcas dotadas de competencias previamente outorgadas ós concellos e ás deputacións provinciais. Así, despois de varias tentativas, a única que tivo a conformidade do Parlamento Autónomo de Galicia, e polo tanto carácter legal, foi un proceso de comarcalización aprobado en 1996 (Lei 7/1996, de 10 de xullo, de Desenvolvemento Comarcal).

Esta Lei non está relacionada expresamente coa materia de réxime local, xa que non regula a creación da comarca como entidade territorial local. Está vinculada ós artigos 27.24 e 30.I.1. do Estatuto de Autonomía de Galicia sobre a promoción e o desenvolvemento comunitario, e o fomento e planificación da actividade económica. Segundo J. Burgueño (2001) trátase dunha fórmula singular, que podemos calificar como tecnocrática ou xerencial, en canto que só pretende establecer un marco estable de planificación socioeconómica e ordenación territorial: é o ámbito de elaboración de plans de desenvolvemento.

O Plan de Desenvolvemento Comarcal ten a súa orixe no Acordo do Consello de Goberno da Xunta de Galicia, de 19 de decembro de 1990. Desta norma despréndese a realización dun mapa comarcal, e a creación dunha estrutura organizativa. Os fins que proclama dita Lei son os seguintes:

1. A coordinación das diferentes administracións implicadas para favorecer o desenvolvemento local, mediante un modo de colaboración horizontal e vertical.
2. A configuración das comarcas como unidades supramunicipais, para a coordinación e integración da planificación socioeconómica, física e protección do medio ambiente.
3. A implantación de estratexias de coordinación e da planificación integrada sen multiplicar as estruturas administrativas existentes.
4. Fortalecemento do papel dos axentes socioeconómicos públicos e privados da comarca como factores dinamizadores do desenvolvemento.
5. A aplicación dos principios e dos métodos do modo de desenvolvemento local a todo o territorio, mediante unha implantación gradual e participativa para deseñar proxectos estratéxicos de desenvolvemento comarcal.
6. A procura dunha solución para as situacións críticas que derivan dos procesos de despoboamento demográfico, avellentamento, descapitalización, infraequipamento e subemprego de recursos.
7. A definición das exclusividades productivas comarcais, que permitan establecer as vantaxes comparativas dentro dunha oferta de calidade.
8. A redución dos desequilibrios territoriais existentes.
9. A contribución á ordenación do territorio, coa finalidade de facer compatible a protección do medio entendido como recurso e como factor de calidade de vida co desenvolvemento comarcal.

Os órganos de diagnóstico e intervención que se establecen son o Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial e o Consello Comarcal. Como órganos de xestión e promoción establécense as unidades técnicas comarcais, as fundacións para o desenvolvemento das comarcas e a Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia. Todos eles dependentes da Xunta de Galicia.

Pero estes desexos teóricos e iniciais reducíronse á creación de 53 comarcas sen competencias políticas nin económicas que se caracterizan por ter en ocasións unha sede, un edificio, cheo de recursos (material informático, salas de reunións, etc.), que están infrautilizados e estánse a converter en meros escaparates etnográficos do territorio sobre no que se asentan.

As razóns principais que provocaron o fracaso desta comarcalización foron varios:

-A mesma nunca se formulou como unha proposta ampla, nacida do acordo político entre o partido de goberno e a oposición.

-Seguiu-se un plan impositivo, e moitas comarcas responderon tan só a intereses políticos e ó “amiguismo” na contratación dos traballadores. Deuse o caso de que algún concello rexeitou formar parte da mesma comarca que outro concello gobernado por un partido político diferente.

-A Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia illouse de calquera tipo de asesoramento ou estudo territorial alleo ós dos seus técnicos.



Figura 2. Comarcas de Galicia

A pesar de todo isto, pódese dicir que a estruturación en 53 comarcas de Galicia ofrece unha división territorial bastante homoxénea, pero cunha utilidade e capacidade de desenvolver Galicia moi limitada, tal e como se expuxo na Lei de 1996.

C) Fronte á crise completa dos proxectos comarcalizadores, en épocas recentes apréciase unha revalorización das mancomunidades de municipios. As mancomunidades son asociacións voluntarias de concellos, que se unen para cooperar en determinados ámbitos. Un só concello é incapaz, en ocasións, de facer fronte a unha serie de obras e servizos, e dende a administración pública moitas das súas actuacións xeran mellores resultados si se efectúan sobre territorios máis amplos.

Na actualidade en Galicia existen 42 mancomunidades, que comezaron a constituírse dende mediados de 1980 e teñen carácter legal dende a Lei 5/1997 do 22 de xullo, de Administración Local de Galicia, un carácter legal que se mantén no Proxecto de Lei de Administración Local de Galicia do 20 de xaneiro de 2005.

Chegan a estes acordos maioritariamente os concellos máis urbanos, e máis desenvolvidos economicamente. Pero tamén acontece o caso contrario, que se xunten moitos dos concellos máis pequenos de Galicia. Este é o caso da Mancomunidade de Municipios Río Ouro, na provincia de Lugo, formada polos concellos da Pastoriza, Alfoz e O Valadouro, en conxunto 4.676 habitantes; ou a Mancomunidade das Terras do Navea Bibei na provincia de Ourense, formada polos concellos de Chandrexa de Queixa, Manzaneda, A Pobra de Trives e San Xoán de Río. Mentras que a Mancomunidade Intermunicipal de Vigo actúa sobre unha poboación de 418.153 habitantes.

Os obxetivos das mancomunidades están por definición relacionados coa prestación de servizos de competencia municipal. Porén, en ningún caso poden baleirar de contidos aos propios municipios que se mancomunan, é dicir, prestar todos os servizos de competencia municipal. Varios autores consideran que as mancomunidades son os garantes dos pequenos municipios. Sen afrontar unha reforma profunda do mapa municipal, as mancomunidades resollen o problema da prestación de servizos en concellos pequenos e, por conseguinte, algúns dos principais problemas que presenta a excesiva fragmentación territorial a escala local.

A continuación expoñemos algunhas das principais características das mancomunidades galegas.

1. Existen algunhas semellanzas entre as mancomunidades e as comarcas. Así compróbase como as comarcas responden a un desexo de reestruturar territorialmente Galicia a unha escala maior cós municipios actuais, mentres que as mancomunidades materializan prácticas concretas de colaboración entre entes locais.

2. A creación e constitución das mancomunidades ten unha formulación pouco complexa. Os municipios poden agregarse e saír dunha mancomunidade con facilidade. Ademais poden ser de distintas provincias, e a modificación e ampliación dos seus obxetivos realízase dun xeito doado.

3. As principais áreas urbanas acolleron fórmulas de mancomunidade para facer fronte a algúns dos seus retos administrativos. Por exemplo, a Mancomunidade da Área Intermunicipal de Vigo ten competencias na cooperación nos servizos de seguridade cidadá e coordinación das políticas locais, protección civil, prevención de lumes, abastecemento de auga potable e saneamento, protección do medio ambiente, desenvolvemento turístico, transporte, etc.

Sen lugar a dúbidas, as mancomunidades constitúen unha realidade emerxente en Galicia, aínda que a súa organización actual se afaste moito de favorecer unha territorialización completa, novidosa e adecuada.

D) Como xa indicamos, a puxanza das institucións de desenvolvemento adquire especial relevancia nos países da Unión Europea dende os anos oitenta, coa implantación das políticas activas de creación de emprego, e fomento do desenvolvemento rexional e rural. Isto favoreceu a proliferación de numerosas entidades privadas e organismos públicos encamiñados a potenciar o desenvolvemento local. Na actualidade, o número de grupos en funcionamento acada notables proporcións, xa que a principios de 2001, a base de datos “Rural Europe” da Comisión Europea tiña rexistrados algo máis de mil grupos de acción LEADER nos quince países que integran a Unión Europea, a maioría dos mesmos constituídos en asociacións e Grupos de Acción Local, e noutros casos recorrendo a fórmulas xurídicas alternativas como sociedades anónimas, institutos e fundacións de carácter non lucrativa. A este número de entidades e grupos de acción local hai que engadirlle a formación e consolidación de poderosas e influíntes redes europeas de desenvolvemento local, entre as que cabe citar: EURO-CITIES, AEIDL, EURADA, EBEN, etc.

Xa en 1988, realizouse unha reforma dos Fondos Estruturais da UE coa finalidade de garantir a cohesión económica e social da Comunidade. Neste contexto, a Dirección Xeral de Política Rexional da Unión puxo en marcha, a finais dos anos oitenta, un paquete de 13 medidas entre as que se atopaban o LEADER, que coa a súa aplicabilidade e bos resultados converteuse nunha das iniciativas comunitarias máis recoñecida e valorada internacionalmente.

A iniciativa comunitaria¹ LEADER é unha forma de abordar o desequilibrio rural en Europa, que utiliza unha metodoloxía de traballo baseada na constitución de grupos de acción local de ámbito comarcal para analizar os problemas, debilidades, fortalezas e oportunidades dos seus territorios, co obxectivo de deseñar as súas propias estratexias de desenvolvemento e propoñelas ás administracións locais e rexionais.

Con todo isto a metodoloxía básica dos LEADER pódese dividir en cinco puntos:

- A realización dun diagnóstico do territorio que comprometa ós axentes locais nunha visión do mesmo a medio e longo prazo.
- A formalización dos obxetivos, a definición dos eixes estratéxicos e a xerarquización

⁵ As Iniciativas Comunitarias son ferramentas especiais para levar a cabo medidas de interese particular para a Comunidade, especialmente as accións de carácter innovador.

das accións a emprender.

-A execución das accións mediante os grupos de acción local.

-A avaliación cuantitativa e cualitativa do impacto do proxecto local.

-E finalmente, a análise do impacto e do valor engadido do proxecto para realizar un novo diagnóstico co obxectivo de voltar a deseñar un novo programa de actuación.

Con posterioridade a esta iniciativa, na segunda metade dos noventa, en España formulouse un programa específico de desenvolvemento rural, complementario da iniciativa europea LEADER, que se denominou PRODER (Programa de Desarrollo Rural). En suma, PRODER é un programa nacional de desenvolvemento rural deseñado e aplicado en España e cofinanciado pola Unión Europea. A coordinación dos PRODER corre a cargo do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación (MAPA) de España.

Os seus obxetivos fundamentais foron o pulo ó desenvolvemento endógeno e sustentable das áreas rurais españolas, querendo alcanzar, como finalidade máis destacada, o mantemento da poboación, freando a regresión demográfica (contendo o éxodo rural e a despoboación) e conseguindo para os habitantes destas zonas unhas rendas e un nivel de benestar social equivalentes ós doutras máis desenvolvidas, asegurando ó tempo a conservación do espazo e dos recursos naturais.

En España as primeiras axencias, fundacións e asociacións dedicadas á promoción e pulo do desenvolvemento local propiamente dito coincidiron nos anos da transición política, implantándose especialmente no medio rural, e nas zonas industriais en crise ou en procesos de reconversión. Os numerosos programas e iniciativas comunitarias promovidas pola Unión Europea, de xeito especial o LEADER e o PRODER, entre outros, contribuíron a incrementar o número de entidades dedicadas á xestión e promoción de iniciativas de desenvolvemento. Tanto é así que a finais de 2000 operaban en España un total de 233 grupos (132 vinculados a iniciativa LEADER y 101 co programa PRODER). A esta relación hai que engadirlle a existencia de máis de 12 redes de desenvolvemento rural que a principios de 2001 agrupaban a máis de 400 grupos e entidades adicadas á promoción do desenvolvemento local.

En Galicia a iniciativa LEADER comezou a xestionarse a principios de 1992, deu lugar á constitución de catro grupos de desenvolvemento local, que actuaban sobre 19 concellos. Como dato revelador do crecente aumento deste tipo de grupos e entidades dedicadas á promoción do desenvolvemento local e rural, hai que dicir que en 1998 en Galicia xa existían 61 axencias. Na actualidade, sobre o territorio galego estanse a desenvolver 16 LEADER que foron aprobados pola Comisión da Unión Europea cunha vixencia de 2000-2006.

Dentro do marco de apoio comunitario para o período 2000-2006, o programa operativo integrado de Galicia inclúe a Medida 5 do Eixo 7 denominada "*Desenvolvemento endógeno das zonas rurais relativo ás actividades agrarias*". Logo da oportuna convocatoria quedaron aprobados os correspondentes programas a desenvolver polo conxunto de interlocutores denominados grupos de acción local. As iniciativas que se engloban dentro deste marco son os denominados PRODER, que están presentes en Galicia con 11 accións.

Se a estas iniciativas lle sumamos unha de competencia rexional (Galicia), como é a iniciativa AGADER (Axencia Galega de Desenvolvemento Rural), comprobamos que todos os municipios de Galicia están percibindo algún tipo de axuda deste tipo.

A sensibilización que o goberno galego presenta sobre o medio rural obrígoulle a crear a “Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (Agader)” que é un ente público da Xunta de Galicia adscrito á Consellería de Medio Rural, creado coa finalidade de promover e coordinar o desenvolvemento rural de Galicia, mellorando as condicións de vida e de contribuír a frear o despoboamento do territorio rural galego. Así, en

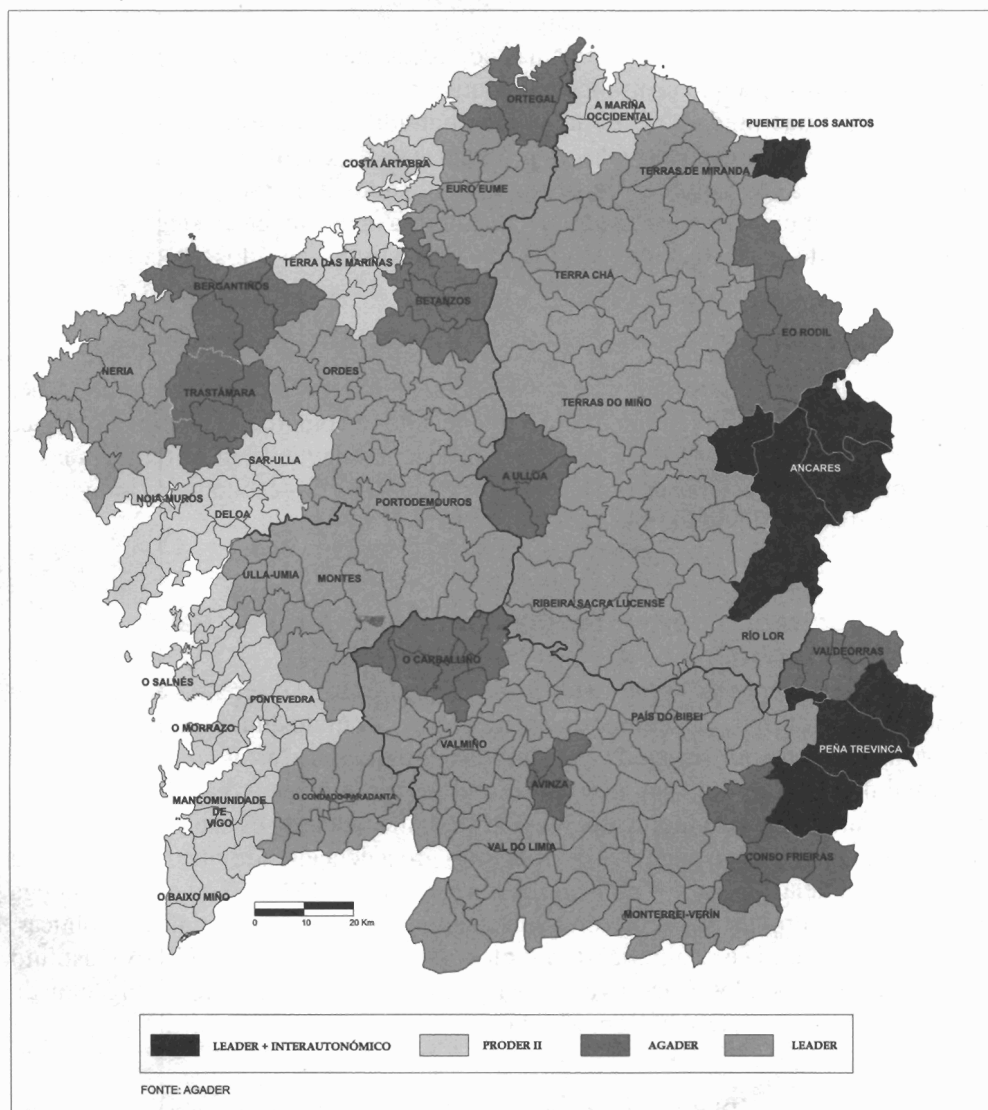


Figura 3. Programas de Desenvolvemento Rural de Galicia. 2000, 2006

Galicia atopamos un total de 10 iniciativas denominadas AGADER².

En relación con este conxunto de áreas supramunicipais, cabe sinalar:

- Suman un total de 37 territorios, unha cifra inferior ó das comarcas e mancomunidades.

- Sempre implican acordos superiores a catro concellos, pero tamén poden chegar a ser máis de quince.

- En case todos os casos, a unión de territorios é por interese. Xúntanse para captar fondos externos para o desenvolvemento, o que remata xerando solidariedades cunhas características moi específicas.

- Ó contrario do que acontecía nas comarcas, nestes espazos supralocais non existe unha cabeceira que centralice a iniciativa.

- Aínda que poida parecer un pouco contradictorio, as áreas máis urbanas de Galicia, tamén se atopan dentro destes programas de desenvolvemento rural, xa que, como indicamos, os volumes de orzamento son moi importantes e estímúlase a cooperación por mero interese material. Pola mesma razón tamén existen agrupacións de concellos de varias rexións veciñas que constitúen acordos de colaboración interrexionais. Existen varios casos de agrupacións de concellos galegos, asturianos e casteláns.

Dun xeito xeral afirmamos que todas estas axudas e plans de desenvolvemento rural foron determinantes para moitas áreas de Galicia. Pero tamén queremos facer un inciso e aclarar que teñen sido moitos os concellos e comarcas que utilizaron estes fondos para crear unha serie de dotacións que actualmente están infrautilizadas, e que permitiron a realización de proxectos que posuían uns fins económicos individuais moi marcados.

4. A reestruturación do territorio e do goberno local de Galicia

Despois de expoñer a estrutura territorial de Galicia é as diferentes actuacións de cooperación territorial, mostramos dun xeito breve, o contido dun ambicioso proxecto de investigación no que se estuda a posibilidade de fusionar varios concellos galegos coa finalidade de aportar maiores e mellores servizos ós seus habitantes. Trátase dunha iniciativa que tivo moita repercusión mediática, debido ós seus resultados, e a na que participaron investigadores de diferentes procedencias: administración pública (Xunta de Galicia), membros de institucións como a FEGAMP (Federación Galega de Municipios e Provincias), profesores universitarios de diferentes disciplinas (políticas, socioloxía, economía e xeografía), todos eles coordinados dende o IDEGA (Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia), instituto de investigación da Universidade de Santiago de Compostela.

⁶ Hai que aclarar que AGADER é un departamento do goberno dedicado ó desenvolvemento rural, pero a un tipo concreto de programa de acción púsoxelle o mesmo nome.

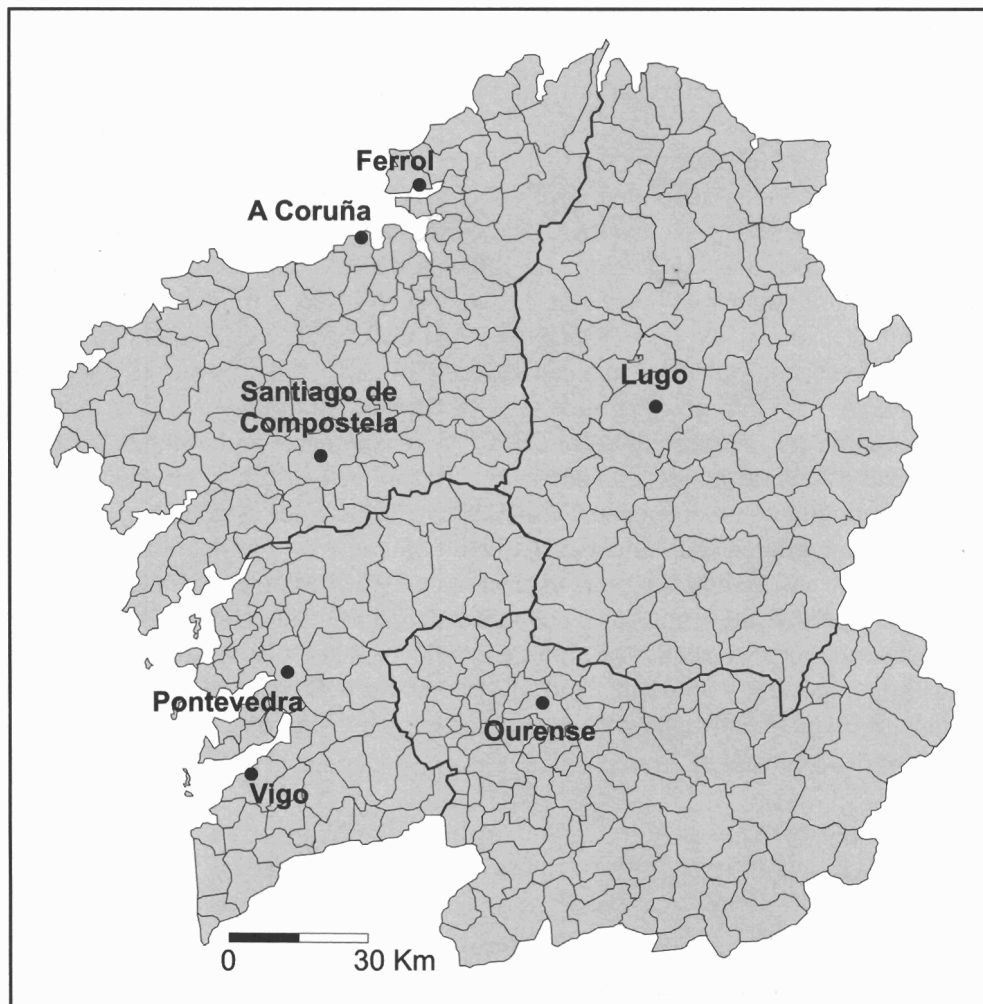


Figura 4. Os concellos galegos

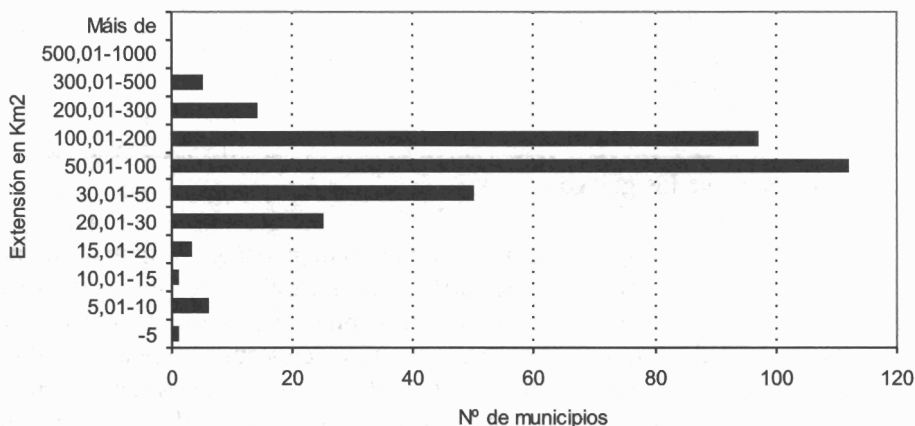
Os concellos galegos, ó igual que os do conxunto de España, afrontan neste inicio de século un panorama aberto e contradictorio. Non cabe dúbida de que na actualidade posúen un gran protagonismo, como a administración máis próxima ás sensibilidades e demandas dos cidadáns, o que é fundamental en aspectos que redundan na calidade de vida e no benestar socioeconómico. Non obstante, os concellos tamén arrastran numerosas rémoras e disfuncións que diminúen a súa eficacia como entidade prestadora de servizos públicos e como órgano de representatividade social. A súa problemática céntrase en varios temas: as carencias financeiras de moitos deles, a debilidade política e funcional, a excesiva tutela e dependencia de administracións de nivel superior, a inadaptación dos límites administrativos ás dinámicas territoriais e económicas recentes, etc. (RODRÍGUEZ, 2004).

A actual delimitación municipal parte dunha proposta que efectuou Javier de Burgos en 1833, e dende entón as modificacións materializadas sobre a mesma foron moi reducidas. Isto, a pesar dos cambios que se rexistraron na sociedade, e en especial na galega.

A realidade de Galicia é que ten un elevado número de municipios (315), que se caracterizan pola súa escasa dimensión poboacional. Isto ocasiona que moitos gobernos locais non sexan capaces de manter e dotar ós seus territorios dos servizos de interés xeral, o que repercute directamente na calidade de vida dos veciños, e que deste xeito se vexan limitadas as oportunidades competitivas das actividades económicas que sobre eles se desenvolven (FARINÍS DASÍ e ROMERO GONZÁLEZ, 2003).

No fondo deste problema está a capacidade de financiación, xa que os concellos só xestionan o 13% do gasto público total en España. A variable que determina en maior medida os recursos dun concello é o seu número de habitantes. Como mencionamos anteriormente, en Galicia existen moitos concellos que presentan un tamaño demográfico moi pequeno e o máis preocupante é que están inmersos nunha dinámica demográfica abertamente negativa.

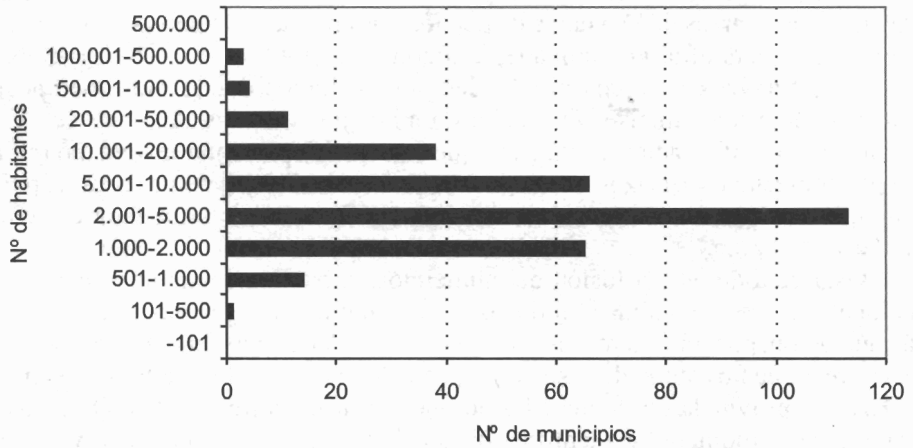
Concretamente, Galicia ten unha extensión de 29.574 kilómetros cuadrados, nos que habitan perto de tres millóns de habitantes (2.751.094 habitantes). Este territorio divídese en catro provincias, A Coruña con 7.950 Km², 1.120.814 habitantes e 94 concellos, Lugo con 9.856 Km², 360.512 habitantes e 67 concellos, Ourense con 7.273 Km², 342.213 habitantes e 92 municipios, e Pontevedra con 4.495 Km², 927.555 habitantes e 62 concellos.



Fonte: Anuario Estadístico de España, 2001, INE

Gráfico 1. Representación dos municipios galegos por superficie

Trátase, polo tanto, dunha Comunidade Autónoma que se divide en 315 municipios ou concellos, dos que 75 teñen menos de 2.000 habitantes, 117 de 2.000 a 5.000, 66 de 5.000 a 10.000, 38 de 10.000 a 20.000, 12 de 20.000 a 50.000 e tan só 7 máis de 50.000 habitantes.



Fonte: Censo de Poboación de 2001, INE

Gráfico 2. Representación dos municipios galegos por número de habitantes

Unha das claves desta situación é a dimensión dos propios entes municipais. A reducida entidade, tanto en España como en Galicia, xerou unha situación coñecida como “inframunicipalismo”, ou o que é o mesmo, unha proliferación de pequenos concellos, cunha marcada insuficiencia económica, técnica e funcional, con grandes dificultades para exercer as competencias que lle son propias, e sometidos a unha marcada dependencia respecto a niveis de goberno superiores. O “inframunicipalismo” é un fenómeno en alza nas zonas rurais, a causa do intenso proceso de despoboación das últimas décadas, mentres que as áreas urbanas experimentan dinámicas de gran crecemento e expansión física dos espazos urbanizados. Este crecemento superou, en moitos casos, os estritos marcos administrativos locais e implica a aparición de numerosas disfuncións dentro da prestación dos servizos e a xestión dos asuntos de base municipal en contextos de edificación e ocupación do territorio continuas.

En ambos casos estamos ante unha inadecuación das estruturas administrativas ás dinámicas socioeconómicas e ós diferentes modelos de ocupación do espazo que converten en obsoleta e inaxustada a tradicional delimitación municipal.

A presenza de tantos pequenos municipios, e a seguridade de que moitos continuarán perdendo poboación, fixo formular a pregunta: ¿Cal é o tamaño mínimo necesario para que os municipios teñan unha xestión eficaz e dean un mellor servizo ós cidadáns?.

A resposta a este interrogante é moi complexa, pois modifícase polos seguintes factores (RODRÍGUEZ, 2004):

1. Non todos os servizos teñen unhas necesidades idénticas. Polo que non se pode propoñer unha única cifra que sexa válida para todos os servizos de competencia municipal.

2. As características territoriais inflúen notablemente na variable demográfica. Nos municipios galegos o custo económico na prestación de moitos servizos é máis caro que noutras áreas de España (a dispersión das entidades de poboación en Galicia é moi superior a doutras comunidades autónomas).

3. Os servizos públicos non poden ser avaliados dende unha perspectiva exclusivamente economicista. O papel dos municipios vai máis alá.

Fronte a estas afirmacións, está claro que é necesario presentar un tamaño mínimo para poder prestar os servizos dunha forma social e economicamente sostible, pois os municipios pequenos non contan cos recursos financeiros, humanos e técnicos necesarios.

En vista de todo isto, a fusión de municipios, entendida dende unha perspectiva funcional, favorecerá a situación dos pequenos municipios galegos que, a partir da súa integración, poderán exercer as súas funcións ó cidadán dun xeito máis responsable. E así se recolleu no estudo de caso da proposta de fusión dos municipios da Comarca de Deza, na provincia de Pontevedra do que destacamos tres puntos. O primeiro é que nunca ata o momento se identificaron tan claramente as problemáticas vinculadas ó inframunicipalismo por unha banda, e á expansión das zonas urbanas que desbordan amplamente os lindes municipais, por outra. O segundo é o rexeitamento que o corpo sociopolítico, especialmente as elites locais levan manifestando a este tipo de proceso, baixo o argumento, moi demagóxico por outra parte, da defensa da identidade local. E o terceiro é a opción política que en España se ten dado pola posta en marcha de diversas fórmulas de cooperación territorial que son a mellor proba da actual inadecuación das estruturas de goberno local.

5. Conclusións

O contexto actual indica un claro proceso de transición. As tendencias de cambio propiciaron a emerxencia de novas visións, dunha nova cultura do territorio, de novas necesidades, doutras políticas e doutros xeitos de goberno do territorio. Das formas tradicionais de ordenación do territorio, transitase cara a novos enfoques que centran a atención no desenvolvemento territorial.

En concreto, na escala rexional-local, requírese inexcusablemente maior impulso para desenvolver de xeito adecuado o principio de coordinación. Asemade, será tamén necesario imaxinar e propiciar moito máis que ata agora xeitos de cooperación multinivel e entre territorios. Non será tarefa doada, posto que tamén persisten tradicións, inercias e culturas que dificultan enormemente procesos de cooperación formal e informal. Aínda teremos que sortear receos, localismos, disputas competenciais e resistencias políticas. Pero isto non é unha cuestión que afecte só ós casos español e galego, senón que se atopa no conxunto de países europeos. Superar o actual estado destes aspectos require de paciencia e de vontade política.

Dun xeito resumido, puidemos explicar que a situación que presenta Galicia en

canto ás súas formas de cooperación territorial é moi heteroxénea. Verdadeiramente sobre o noso territorio existen bastantes tipos de iniciativas que tentan afrontar todo tipo de debilidades territoriais, pero comprobamos como en moitos casos non se acadan as finalidades trazadas. Este é o caso da comarcalización, que se realizou baixo uns criterios non de todo correctos, e que ademais provoca conflitos indirectos cando se toman medidas dende o goberno rexional, pois estas comarcas “oficiais” ou para “o desenvolvemento” non son as mesmas que as sanitarias, as forestais ou medioambientais.

Por outro lado, a nosa comunidade autónoma considérase afortunada pola gran cantidade de axudas que percibe da UE para o desenvolvemento rural e territorial. Pero tamén somos conscientes e apreciamos certa preocupación, porque está previsto que estas axudas se reduzan ou desaparezan nun futuro inmediato e será entón cando se poderá avaliar correctamente si o que se efectuou territorialmente deu os frutos pretendidos.

En último lugar, destacamos a necesidade que se presenta en Galicia de adaptar a súa estruturación territorial ás novas características da sociedade. Existe unha preocupación por controlar a perda de poboación, o incremento da superficie municipal, por buscar maiores potencialidades económicas, etc., xa que a actual delimitación municipal de Galicia se remonta ó século XIX, e dende entón os cambios máis significativos foron a creación dalgún pequeno municipio.

En definitiva, trátase de mellorar a eficiencia de Europa, España e Galicia, de despreñar novas políticas e de desenvolver novos estilos de goberno do territorio. De reducir a notable distancia aínda existente entre a retórica e as realidades, afondando no coñecemento de dinámicas territoriais, aprendendo das experiencias que fracasaron e procurando xeneralizar, tendo en conta os contextos específicos, aqueloutras iniciativas, como algunhas das que se analizaron neste artigo, que se demostraron máis eficaces, solidarias e respectuosas co medio. As novas lecturas e formas de xestión territoriais iniciadas en Europa e España en épocas recentes son un bo punto de partida para acometer con éxito esta nova etapa de políticas públicas, nas que é de goberno concibido a partir do servizo ós cidadáns comeza a gañar terreo dende a segunda metade dos noventa.

FORMAS DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA GALÍCIA

Resumo: O artigo objetiva analizar as diferentes formas de cooperación territorial existentes e que promovem o desenvolvemento na região espanhola da Galícia, com a finalidade principal de apreciar suas debilidades e potencialidades, detectando assim as que estão obtendo os melhores resultados.

Palavras-chave: Cooperação e Desenvolvimento Territorial, Galícia.

COOPERATION AND TERRITORIAL DEVELOPMENT FORMS IN GALICIA

Abstract: This article aims to analyse the different cooperation and territorial development in Galícia, Spain, in appreciating its debilities and potentialities, and so

detecting those what are getting the best results.

Keywords: Cooperation and Territorial Development, Galicia.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO LOGROÑO, M^a. P. e LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1997): "Proceso de industrialización y organización del espacio en un territorio periférico: Galicia". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 24, Madrid, pp. 91-106.
- AYDALOT, P. (1984): *Crise & espace*. Economica: París.
- FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Visiones, nº 3. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- GOYANES, E. (1994): "O programa LEADER en Galicia". *FEGAMP*, nº 5, Santiago de Compostela, pp. 21-28.
- LOIS GONZÁLEZ, R.C. (2004): "Estructura territorial de Galicia", en Rodríguez González (Dir.): *Os concellos galegos para o século XXI*, Vol. I, IDEGA-USC, Santiago de Compostela, pp. 13-58.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C., MIRAMONTES CARBALLADA, Á., PIÑEIRO ANTELO, M^a. Á., e RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005): "Los pactos territoriales a favor del empleo en España". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Madrid, pp. 335-360.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. e FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2000): *Estructura económica de Galiza*. Santiago de Compostela: Edicións Laivento.
- NADAL, J. y CARRERAS, A. (1990): *Pautas de la industrialización española (siglos XIX-XX)*. Barcelona: Ariel.
- PAZO LABRADOR, A. e SANTOS SOLLA, X.M. (1995): *Poboación e territorio. As parroquias galegas nos últimos cen anos*. Difux.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1997): *La urbanización del espacio rural en Galicia*. Barcelona: Oikos-tau.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2004): "Fusión de municipios: unha visión inicial", en Rodríguez González (Dir.): *Os concellos galegos para o século XXI*, Vol. I, IDEGA-USC, Santiago de Compostela, pp. 101-160.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Dir.), (2004): *Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local*. Vol. I. IDEGA-USC, Santiago de Compostela.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. e FARINÓS DASÍ, J. (Coor.), (2005): "Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Madrid.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Gijón: Ediciones Trea.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Pirámide..

- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Las lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide..
- VV.AA. (2002): *Innovación industrial y desarrollo local en España*. Actas del IV Seminario del Grupo de Trabajo de Geografía Industrial. Salamanca: Asociación de Geógrafos Españoles.
- XUNTA DE GALICIA (2005): Boletín Oficial do Parlamento de Galicia. Número 727. VI Lexislatura, 19 de febreiro 2005. *Proxecto de Lei de Administración Local de Galicia*. Santiago de Compostela.
- XUNTA DE GALICIA (2002): *Hipótesis de Modelo Territorial*. Santiago de Compostela: Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda. Dirección Xeral de Urbanismo.

