

## EL PLAN DE DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA 1990-2005

Juan A. Caridad Graña  
*Departamento de Composición*  
*Escuela Técnica Superior de Arquitectura*  
*Universidad de A Coruña*

### Abstract

In the last decade of the 20th century, Galicia constitutes in laboratory for the implantation of an innovative model of organization of the territory, the Comarcal Development Plan, that having its origin in the theoretical models of the 60s, it will gather the last trends of the territorial planning and will take them to the practice by means of its assumption as strategic initiative of the Galician government until the year 2005.

The Comarcal Development Plan tried to correct the socioeconomic and territorial, endemic imbalances in Galicia, to give them response by means of an own model of endogenous development and territorial organization based on the putting in value of the regional resources. It supposed definitively, the materialization of a singular and innovative proposal of territorial model, so much from the socioeconomic point of view, of the organization of the space, as of its physical materialization.

Formed of legislative texts, new institutional instruments for gobernability of Galician territory, an autonomous map of territorial organization, strategic plans for comarcal areas, projects and works, the Galician Comarcal Development Plan, opposite to other analogous initiatives put in march in Spain at the same time, supposed the search of an own model of regional development.

**Keywords:** *Galicia; plan; develop; region; territorial ordination*

### Resumen

En la última década del siglo XX, Galicia se constituye en laboratorio para la implantación de un modelo innovador de organización del territorio, el Plan de Desarrollo Comarcal, que teniendo su origen en los modelos teóricos de los años 60, recogerá las últimas tendencias de la planificación territorial y las llevará a la práctica mediante su asunción como iniciativa estratégica del gobierno gallego hasta el año 2005.

El Plan de Desarrollo Comarcal pretendió corregir los desequilibrios socioeconómicos y territoriales, endémicos en Galicia, para darles respuesta mediante un modelo propio de desarrollo endógeno y organización territorial basado en la puesta en valor de los recursos regionales. Supuso en definitiva, la materialización de una propuesta singular e innovadora de modelo territorial, tanto desde el punto de vista socioeconómico, de la organización del espacio, como de su materialización física.

Plasmado en textos legislativos, nuevos instrumentos institucionales para la gobernabilidad del territorio gallego, un mapa de organización territorial autonómico, planes estratégicos de ámbito comarcal, proyectos y obras, el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, frente a

otras iniciativas análogas puestas en marcha en España en la misma época, supuso la búsqueda de un modelo propio de desarrollo regional.

**Palabras clave:** Galicia; plan; desarrollo; comarca; ordenación territorial

## CONTENIDO

### 1. Introducción, objetivos y metodología

En la última década del siglo XX y primeros años del siglo XXI, Galicia se constituye en laboratorio para la implantación de un modelo innovador de organización de su territorio, el Plan de Desarrollo Comarcal, que teniendo su origen en los modelos de desarrollo económico de los años 60, recogerá las últimas tendencias en lo referente a la teoría del Desarrollo Local y las llevará a la práctica mediante su asunción como iniciativa estratégica del gobierno gallego, hasta el cambio de éste tras las elecciones autonómicas del año 2005.

La apuesta del gobierno autonómico gallego, que supuso el Plan de Desarrollo Comarcal, pretendió corregir los desequilibrios socioeconómicos, de desarrollo y territoriales, endémicos históricamente en Galicia y agudizados tras la década de los 60 del siglo XX, para darles respuesta mediante un modelo propio de desarrollo y organización territorial basado en la puesta en valor y la utilización de los recursos locales. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, supuso la materialización de una propuesta singular e innovadora de modelo territorial, tanto desde el punto de vista socioeconómico, de la organización del espacio como de su materialización física a través de los planes, proyectos y arquitecturas construidas a los que dio lugar.

El presente trabajo pretende explicar y poner en contexto el principal intento sistemático de desarrollo endógeno y organización del territorio producido en Galicia, poniéndolo en relación con sus antecedentes teóricos, mediante el análisis de los instrumentos normativos que le dieron soporte, sus materializaciones proyectuales y arquitectónicas, así como los resultados obtenidos en su aplicación.

### 2. Antecedentes teóricos

Cuando en 1999 el entonces Secretario Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal de la Xunta de Galicia (máximo responsable del Plan de Desarrollo Comarcal en el momento), y el autor del presente trabajo, presentan una comunicación en el congreso de la Asociación Internacional de Urbanistas y Planificadores Urbanos<sup>1</sup>, UIA-ISOCARP, (celebrado en Gelsenkirchen, Alemania Federal), "The Future of Industrial Regions - Regional Strategies and Local Action towards Sustainability", titulada "La Ciudad Comarcal, a diffused-green city region", en el encuadre teórico de la misma se afirma que:

---

<sup>1</sup> <http://www.isocarp.org>, diciembre de 2009

*“In the 1960’s city and territory, like integrated spatial systems, were object of attention for Human Geography. Logically, some series of urban theories had been formulated before, above all by social philosophers in the 19<sup>th</sup> Century. According to these theories, city and country were considered to be a single space where both realities interworked reciprocally in the framework of Culturalist Urbanism whose most\_important example is the model of Garden City, but which will have a more expansive expression in the American “ideal city” model of F. Lloyd Wright and his proposal of “the Broadacre City”.*

En ese documento se establecen pues, como referencias teóricas de origen para el Plan de Desarrollo Comarcal, los postulados de los filósofos socialistas utópicos del siglo XIX, que consideran campo y ciudad como una única realidad interconectada, y se establecen como ejemplos de la misma dentro del urbanismo cultural, la Ciudad Jardín de Ebenezer Howard y la ciudad “*broadacre*” de F. L. Wright. Estas referencias explícitas, junto a aquellas que las explican, bien por constituir un referente teórico e histórico ineludible de influencia innegable en la historia moderna de la arquitectura, el urbanismo y la planificación, en el caso de la Teoría de la Colonización de Ildefonso Cerdá, o por su importancia y coetaneidad con las propuestas descritas para configurar y dar respuesta a una línea de pensamiento sobre el territorio, la ciudad y las materializaciones arquitectónicas, en el caso de la propuesta de Ciudad Lineal de Arturo Soria, marcan los antecedentes teóricos que establecen en el siglo XIX y principios del XX, el soporte teórico-territorial del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia.

### 3. Galicia 1960-2005



**Figura 1: Galicia. Imagen de satélite. Fuente Sitga**

Existe un amplio consenso en la consideración de que la estructura territorial de Galicia cambió a partir de la década de los años 60 del pasado siglo. El país atlántico de estructuras antiguas, rural y denso, el “universo agrario cerrado” que describe Bouhier<sup>2</sup>, de los hechos urbanos muy débiles, en estrecha relación de dependencia con su alfoz rural y con el mar,

---

<sup>2</sup> “Essai géographique d’analyse et d’interprétation d’un vieux complexe agraire”. Bohier, A. 1979

reducido a las cuatro capitales de provincia y a Santiago de Compostela, comienza a cambiar en esta década. De una distribución homogénea, anisótropa, de la población y el poblamiento hasta los años 60 se pasa progresivamente a un modelo territorial en que se intensifica la relación dialéctica oeste- este, Galicia Atlántica - Galicia Interior, Galicia urbana – Galicia rural. Estos cambios que afectan decisivamente al modelo de poblamiento y por tanto a la construcción del territorio, y en especial por su fragilidad, al territorio rural, se inician en la década de los años sesenta apoyados en las políticas de desarrollo estatales, profundizan en sus transformaciones en los setenta con el cambio de régimen y de organización del Estado y asumen el nuevo marco referencial autonómico, y el impuesto por la entrada en las instituciones europeas en los 80, para implantar y materializar físicamente ambos, en las dos últimas décadas del siglo XX.



**Figura 2: (1956 – 2005) Núcleo rural de O Castro. Comarca de Valdeorras (Ourense).**

Estas mutaciones<sup>3</sup> se pueden sistematizar en diferentes dinámicas con indudable trascendencia en lo referente al progresivo incremento de la urbanidad del territorio gallego y su fenómeno complementario de pérdida de ruralidad o de transformación de ésta. En primer término los procesos de éxodo del rural tradicionales en Galicia y que se hacen más intensos desde comienzos del siglo XX, se convierten en emigración masiva en los años 60 e inicios de los 70. América será el primer destino que acoge a miles de gallegos, en una oleada migratoria que con posterioridad se dirigirá a las naciones europeas más ricas (Alemania, Francia, Suiza, etc.), a las regiones industrializadas de España (País Vasco y

<sup>3</sup> "A Parroquia en Galicia. Pasado, presente e futuro.". VVAA. Xunta de Galicia. 2009.

Cataluña) y en menor medida a las ciudades gallegas que presentan mayor potencialidad de desarrollo (A Coruña y Vigo). Este éxodo cuantioso en número, provoca que, un rural superpoblado con una estructura formal, territorial urbanística y productiva coherente, fuertemente estructurada en lugares, aldeas con sus núcleos habitados, parroquias y comarcas con sus villas cabecera de referencia, con mano de obra abundante y sociabilidad muy arraigada, perdiera buena parte de sus efectivos humanos más valiosos y comenzase dar muestras de una despoblación que al ser rápida se planteó devastadora para el mantenimiento de una estructura territorial y demográfica en equilibrio y con formas arquitectónicas consolidadas. El proceso de cambio demográfico en Galicia coincide también con un proceso económico de adaptación del campo a las lógicas de la economía de mercado. Así de un policultivo de subsistencia, acompañado de la generación de escasos recursos comercializables se pasa al establecimiento de una ganadería, agricultura y/o explotación forestal especializadas, que buscan la obtención de beneficios cuantificables. La distribución de usos en el territorio se alteró radicalmente para dar lugar a formas construidas o bien radicalmente distintas de las anteriores o bien hibridadas con ellas, siempre en conflicto permanente con la cultura arquitectónica. La estructura del sistema de ayudas y de usos colectivos vinculado en general a la estructura parroquial del territorio como agrupación de aldeas, pierde vigencia sustituido por las relaciones individuales de mercado, en las que es decisiva la movilidad y la conectividad.

Se produce, en tercer lugar, una diversificación económica en el rural, especialmente en los entornos periurbanos en los que se hibridan los modos de ocupación territoriales, pero también en los entornos que continúan siendo estrictamente rurales. Así en muchos de los territorios de las cuatro provincias el desarrollo de la actividad laboral no se produce ligada a las labores agrícolas sino que se producen fenómenos de vinculación a otras actividades localizadas bien en la cabecera comarcal bien en las ciudades más próximas. Este fenómeno se acelerará progresivamente con la mejora que desde los años sesenta, se producirá continuamente en los medios de transporte y conexión tanto interna como externa. Pero además en el propio rural se localizan actividades comerciales, artesanas y de servicios, que suplen las existentes localizadas en general en las cabeceras comarcales para buscar su deslocalización o relocalización.

En cuarto lugar es importante indicar el cambio en la valoración del territorio producido. Con carácter general en el ámbito rural la tierra deja progresivamente de tener valor de uso, para pasar a tener valor de cambio. Es decir frente a un modelo en que era determinante para la productividad, la organización espacial del territorio, se desarrolla progresivamente otro modelo basado en el incremento de valor del suelo por su conectividad, o por la posibilidad de acoger edificación vinculada a la decisión planificatoria de clasificación del suelo, establecida en los instrumentos de planeamiento general que comienzan a redactarse con gran lentitud en su implantación o en gran parte de los casos al margen de ellos. Se establece pues un proceso de configuración de formas territoriales que desde el modelo concentrado polinuclear, jerárquico e idealmente anisótropo de Galicia, deviene en un modelo dual en el que convive el precedente con otro disperso, hibridado, deconstruido, formado y estructurado por redes complejas e isótropo, que en lo formal, sustituye arquitecturas territoriales, edilicias y de pequeña escala, de carácter colectivo, no proyectuales, maduradas por la lentitud en el cambio, por otras individuales, que necesitan de proyecto y que tienen que ser pensadas y producidas en tiempo real.

Relacionada con los dos fenómenos enunciados con anterioridad, una dinámica fundamental en la transformación del territorio gallego en el periodo analizado, es el incremento de la movilidad rural y rural – urbana. Esta condición atribuible inicialmente únicamente al hecho urbano tradicional, se consolida entre los habitantes del rural en el periodo señalado, generando flujos que relacionan a los habitantes de los núcleos rurales cada vez menos tradicionales, con las cabeceras municipales proveedoras de servicios

educativos, asistenciales, administrativos y comerciales, (cuando no de trabajo), con las villas cabeceras comarcales, con el sistema de ciudades y con implantaciones territoriales productivas de enclave.

En último lugar como hecho reseñable y no menos importante cabe subrayar que el fenómeno del vaciado de las comarcas del interior rural, propició en especial en la últimas décadas, un fenómeno de concentración de la población no ya en la ciudades sino en territorios periurbanos con fenómenos de rurbanización o periurbanización reciente, en los ayuntamientos limítrofes con las áreas urbanas tradicionales y en torno al corredor dinámico denominado eje atlántico, que une por la costa la Ciudad de las Rías, Santiago de Compostela, y el área Metropolitana de Pontevedra-Vigo y a un nuevo eje emergente denominado eje interior dinámico de Galicia, que desde la Mariña Lucense, pasando por Vilalba, se prolonga por Lugo hacia Sarria-Monforte para conectar Ourense con el Barco de Valdeorras y Verín.

En definitiva el periodo comprendido entre los años 1960 y 2005 se plantea como una época clave en la transformación socioeconómica, cultural y territorial de Galicia, y es en ese contexto, en los años 90 del pasado siglo, centrales en esa mutación, en los que el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se plantea.

#### **4. La Comarca como realidad territorial de Galicia.**

La Comarca es y ha sido en Galicia un espacio geográfico, territorial y cultural preexistente y reconocible en el que históricamente se han desarrollado las relaciones socioeconómicas, entre vecinos. Se trata de una unidad territorial, una porción de territorio constituida por lugares contiguos de características geográficas, históricas y culturales diferenciadas y comunes y que a su vez la diferencian de otras próximas. Está y ha estado constituida, en el tiempo, por agrupación de entidades territoriales de menor escala (parroquias, municipios etc), constituyendo un hecho inherente a la articulación territorial de Galicia.

Así lo entendieron entre otros, los padres del estatuto de autonomía de 1981, cuando al plantearse dotar a Galicia de un texto estatutario que reconociera su identidad propia no dudan en incluir la referencia a la comarca y a la parroquia, como estructuras territoriales tradicionales propias, en reconocimiento de una realidad de organización espacial tradicional de existencia indiscutible, que no es puesta en tela de juicio ni es objeto de debate político y sobre las cuales era posible una consenso teórico, que no había sido factible alcanzar en otras cuestiones.

#### **5. Caso de estudio**

##### **5.1. El Plan de Desenvolvemento Comarcal como estrategia de Gobierno**

La situación estructural de una Galicia en transformación, es la descrita cuando en diciembre de 1989 el Partido Popular, con Manuel Fraga Iribarne como candidato, gana las elecciones autonómicas gallegas y constituye su primer gobierno. La autonomía gallega se encuentra en proceso de construcción competencial y material. Tres serán los ejes estratégicos del programa de gobierno planteado: la construcción de la administración autonómica, el posicionamiento exterior de Galicia y la materialización de políticas de desarrollo y ordenación territorial que posibilitaran el desarrollo espacial equilibrado. Es dentro de este último eje estratégico en el que se enmarca el proceso de comarcalización gallego.

Para llevar adelante este proceso el ya en 1990 presidente Fraga, contará desde el inicio, con el que será su primer Conselleiro de Presidencia, Dositeo Rodríguez Rodríguez, (hombre de amplia experiencia en la administración), y para asumir la responsabilidad directa del diseño teórico y de la puesta en marcha del modelo de Comarcalización gallego, con Andrés Precedo Ledo, (catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Santiago de Compostela), primero como Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial y más tarde como Secretario Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal. Este último cargo con dependencia orgánica directa del Presidente y funcional del Conselleiro de Presidencia, sitúa el proyecto en el punto más alto de la jerarquía autonómica, lo que da idea de la importancia concedida al mismo.

Desde estos momentos iniciales se marca como objetivo para el modelo Comarcal, en coherencia con los modelos de desarrollo local europeo de los años 80, la consecución de niveles de desarrollo adecuados para las comarcas rurales de Galicia, (partiendo del hecho cierto de su existencia como entidades territoriales históricas de relación socioeconómica y cultural), que se encontraban lejos de conseguir indicadores de calidad de vida y desarrollo similares, no solo a los de la media europea sino incluso a los de las áreas más dinámicas de Galicia vinculadas con carácter general al eje atlántico y al sistema de ciudades, además de mostrarse aquejada de un proceso de despoblamiento rural ya descrito de profundo calado, y que aún en la actualidad constituye uno de los mayores problemas estructurales de Galicia. Se plantea pues la necesidad de establecer políticas complementarias a las definidas por los grandes proyectos de infraestructuras que en esos momentos estaban conectando Galicia con el exterior y que en gran medida atendían a las necesidades de los ámbitos más dinámicos y daban respuesta a problemas de gran escala, pero desatendían la escala territorial local. Se plantea pues, según lo establecido, como uno de los proyectos estratégicos de Gobierno la definición e implantación de un modelo de articulación territorial y de desarrollo propio, basado en el reconocimiento de una identidad diferencial y orientado a la explotación de los valores locales. Nace así el germen del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia.

## **5.2. La ley de Desarrollo Comarcal de Galicia**

Para su implantación inicial se lleva adelante un proceso de diseño e implementación experimental, que incluye la creación del Gabinete de Planificación y Desarrollo Comarcal dependiente directamente de la Presidencia de la Xunta de Galicia, la celebración de un seminario en Santiago de Compostela en el año 1991 en el que diferentes expertos europeos analizan ejemplos de Comarcalización en España y Europa, la creación de diferentes instrumentos para viabilizar el proceso, o la aplicación con carácter experimental del proceso de Comarcalización en distintas Comarcas Piloto. Pero el documento legal que da forma definitiva al proceso de Comarcalización en Galicia, lo constituirá la Ley 7/1996 de 10 de julio de Desarrollo Comarcal de Galicia, publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, nº 142 de 19 de julio de 1996, en la que se recogen y concretan las características y los instrumentos que definen el proceso comarcalizador gallego, cristalizado seis años más tarde de su puesta en marcha. Es este documento el que permite analizar las características formales de la Comarcalización de Galicia.

En él se establece como objetivo prioritario de carácter general para Galicia (se entiende de Gobierno y por tanto de cualquier propuesta de Planificación Territorial), la corrección de los desequilibrios territoriales existentes en el momento de la redacción de la ley. Este desequilibrio se justifica en base a la caracterización de muchas comarcas por los bajos niveles de renta, la escasa dotación infraestructural, la baja cualificación de la mano de obra, la dependencia predominante de un único sector productivo y su separación de los mercados dinámicos que incidirían en un bajo aprovechamiento de los recursos endógenos, frente a áreas de mayor desarrollo que concentrarían poder decisorio, información y

capacidad tecnológica vinculadas también a su mejor accesibilidad. La ley asume como un hecho, la imposibilidad de corregir los desequilibrios territoriales mediante la propia dinámica interna del sistema, (se aleja pues de planteamientos puramente liberales), y por lo tanto la necesidad de contar con un modelo de intervención en el territorio que desde los centros activos, generase los impulsos necesarios para dinamizar el potencial endógeno de las áreas menos dinámicas. La capacidad de respuesta de cada Comarca (urbana o rural) a los factores exógenos y endógenos, dependería según el texto legal, de la capacidad de diseñar un modelo de desarrollo que sea adecuado a la propia realidad geográfica, cultural y socioeconómica y que no continuara aplicando miméticamente modelos convencionales de desarrollo. Se entiende pues lo local y más en concreto, el valor del territorio local entendido globalmente como un conjunto que afecta desde la economía local, el marco físico o la cultura local como una variable que permite obtener ventajas comparativas en un marco global, frente a aquellos modelos que obvian la variable local o territorial del problema del desarrollo .

Como respuesta al contexto planteado se propone la necesidad de poner en marcha dos modelos complementarios:

- Un modelo regional para la consolidación de los ejes dinámicos de desarrollo, asociado a políticas de concentración y al sistema urbano de ciudades, que se encontraba en proceso de fortalecimiento dentro del proceso de progresiva “urbanización” de Galicia y al que ya hemos aludido.
- El modelo comarcal, como modelo de desarrollo endógeno y sostenido, que debía tener por objetivo mantener las capacidades relacionadas con los recursos endógenos, funcionando como una pieza básica para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado

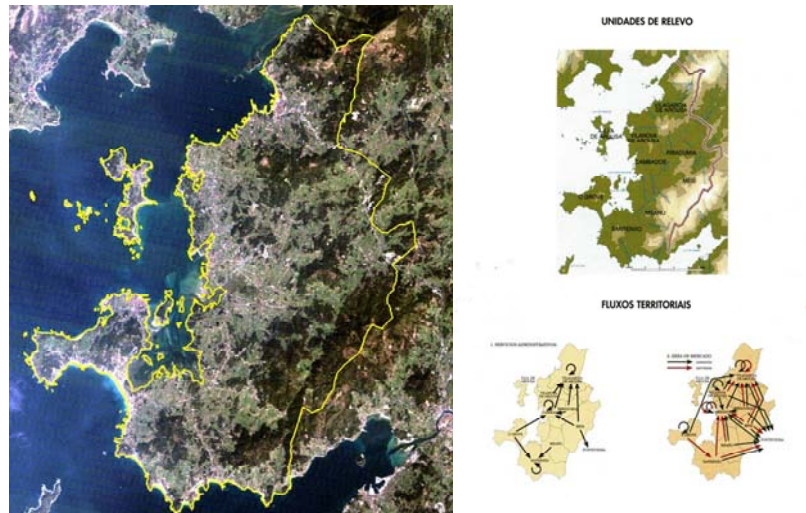
Se define y justifica el modelo comarcal de desarrollo propuesto para Galicia como un modelo basado en una concepción del desarrollo local entendido este “como un proceso global, integrado y sostenido de cambio social protagonizado por la población asentada en un territorio (rural o urbano) bien definido, que participa activamente en el aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, económicos y sociales con el fin de mejorar sus condiciones de vida, incluyendo aspectos culturales, educativos, económicos, sociales y políticos”. Para la puesta en marcha de este proceso se establece la necesidad de establecer un estímulo dinamizador a las comunidades locales que la ley adjudica al Plan de Desarrollo Comarcal.

Para la implantación de este Plan de desarrollo integrado y descentralizado se propone como más adecuado el ámbito comarcal justificándolo en base a las siguientes características territoriales de Galicia: Sus características topográficas, la dispersión del hábitat, la atomización de las explotaciones agrarias y la diversidad de uso del suelo rural, la existencia de la parroquia como unidad histórico-social que introduce un principio de descentralización en la organización social y territorial, la mejora de la calidad de vida referida a los déficits de infraestructuras y dotaciones y la conveniencia de concentración de estas últimas en determinados puntos del territorio, la existencia de recursos locales diferenciados que exige para su dinamización el conocimiento diferencial de cada ámbito territorial y finalmente el enraizamiento cultural del concepto de Comarca. La argumentación propone indudablemente un ámbito adecuado en tanto que facilitará la implantación del modelo, ya que se enraza en un ámbito existente en el marco de las relaciones territoriales históricas de los gallegos, lo que facilita el establecimiento de unos límites funcionales que posibiliten la superación del minifundio mental territorial, cultural económico y político en el que se encontraba Galicia y que lastraba en el momento de aprobación de la ley cualquier política de desarrollo. La argumentación no justifica sin embargo, y esto será criticado por propuestas alternativas, la adecuación del ámbito propuesto en tamaño físico, recursos y/o



población de la Comarca como espacio de planificación, coordinación o generación de proyectos (hecho de gran relevancia para la necesidad de dar respuestas a las políticas Comunitarias), así como su adecuación flexible a las distintas necesidades que en su actuación sobre el territorio presentan las distintas políticas sectoriales autonómicas.

En base a lo expuesto se justifica la necesidad de introducir la escala intermedia de planificación, organización y gestión territorial traducida en el ámbito comarcal.



**Figura 3: Comarca de O Salnés (Pontevedra). Proceso de identificación. Fuente: S.A. Desarrollo Comarcal de Galicia**

La ley de Comarcalización gallega establece como su objetivo el fijar el marco normativo para promover el desarrollo comarcal. Establece asimismo, que éste se llevará a cabo mediante actuaciones territoriales, basadas en la dinamización de los recursos endógenos, que se realizará a través de la implantación “gradual y participativa de Planes de Desarrollo Comarcal que permitan la integración de la planificación socioeconómica y la ordenación del territorio”. La propia afirmación pone de relieve la indefinición e inseguridad de la ley en la capacidad de acción inmediata de los Planes de Desarrollo de cada Comarca al por un lado pretender ser elementos coordinadores de las distintas administraciones y por otro carecer de fuerza normativa por no implicar asunción de competencias ni por delegación de la administración local ni por asunción de competencias provinciales, ni autonómicas. Esta capacidad de acción a las Comarcas se ve limitada progresivamente en la aplicación de la propia ley primero por la propia renuncia de la misma a la generación de entidades administrativas intermedias y mas tarde por la posición de la propia administración autonómica de no dotar presupuestariamente a las Comarcas para garantizar la realización de proyectos dinamizadores más allá de su propio funcionamiento interno. La historia del proceso de Comarcalización de Galicia se configurará progresivamente como una historia de renunciaciones.

Los fines del proceso de desarrollo comarcal de Galicia previstos por la ley serán los siguientes:

- La coordinación horizontal y vertical entre administraciones.
- La configuración de las comarcas como unidades supramunicipales, como el ámbito más adecuado para la coordinación y la integración de la planificación socioeconómica y la planificación física.
- La implantación de estrategias de coordinación sin multiplicar las estructuras administrativas existentes.

- El fortalecimiento de los agentes socioeconómicos públicos y privados de la comarca como factores de desarrollo.
- La aplicación de los principios y los métodos del modelo de desarrollo local a todo el territorio.
- La búsqueda de soluciones a situaciones críticas que derivan de los procesos de despoblamiento demográfico, avejentamiento, descapitalización, infraequipamiento y subutilización de recursos.
- La definición de especificidades productivas.
- La reducción de los desequilibrios territoriales existentes.
- La contribución a la ordenación del territorio, con el fin de hacer compatible la protección del medio con el desarrollo comarcal.

En la ley se prevé la implantación en el territorio del proceso de comarcalización a través del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y los Planes de Desarrollo de cada Comarca. Se establecen los principios, objetivos, contenidos y eficacia de los Planes de Desarrollo Comarcal. En lo general, el Plan de Desarrollo Comarcal se concibe como *“un instrumento de coordinación para la concreción de las directrices y normas básicas contenidas en la legislación de ordenación del territorio y en el plan económico y social para alcanzar el desarrollo territorial homogéneo y equilibrado de Galicia”*. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se plasma en el territorio mediante los Planes de Desarrollo de cada Comarca, es decir la estructura en árbol de planes sucesivos, directamente equiparable a la estructura tradicional de la legislación urbanística española, es aplicable, como Plan de Planes, al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Los principios sobre los que se fundamentan los Planes de Desarrollo de cada Comarca, en los que se plasman principios y limitaciones ya señaladas son, la voluntariedad, la participación, la coordinación de las administraciones, la subsidiariedad, la adicionalidad, la complementariedad y la flexibilidad.

Los objetivos que se establecen en la propia ley para los Planes de Desarrollo de cada Comarca son los siguientes:

- La estandarización de los equipamientos públicos.
- El desarrollo social y económico de la comarca en sus ámbitos formativos, culturales y sociales.
- La inserción de la comarca en los sistemas generales de comunicación y desarrollo económico.
- La determinación de las distintas aptitudes y usos del suelo en función de sus capacidades productivas y de su valor medioambiental.
- La creación y mejora de las infraestructuras y servicios locales que favorezcan la descentralización y permitan la competitividad en un mercado abierto.
- Articular el sistema de asentamientos potenciando los niveles intermedios y potenciando los centros y subcentros comarcales de desarrollo, como núcleos de crecimiento.
- Promover la creación de mancomunidades de servicios de ámbito comarcal.
- Propiciar la creación de organizaciones intermedias de dinamización.
- Implantar una organización territorial descentralizada, adaptada a la dispersión del hábitat, con el fin de acercar a la población los servicios demandados
- Racionalizar una descentralización de los servicios administrativos.

En lo referente a los contenidos documentales de los Planes Comarcales la ley establece la presencia obligatoria de tres apartados diferenciados de estudio sobre cada Comarca: un estudio del medio físico, un estudio socioeconómico y una programación de estrategias y acciones de desarrollo comarcal, dimanadas de los anteriores.

El diseño del entramado de órganos operativos que debieran dar soporte al Plan de Desarrollo Comarcal aparecen pormenorizados en la Ley. Se distinguen conceptual y operativamente órganos de Planificación, Coordinación, Gestión y Promoción.

Como órganos de Planificación y Coordinación se definen el Gabinete de Planificación e Desenvolvimento Territorial, el Consello Comarcal y la Comisión de Comarcalización.

Como órganos de gestión y promoción las Unidades Técnicas Comarcales, las Fundaciones para o Desenvolvimento Comarcal y la Sociedade Anónima para o Desenvolvimento Comarcal de Galicia.

El Gabinete de Planificación e Desenvolvimento Territorial (que según lo señalado se transformará más tarde en Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvimento Comarcal) es un órgano dependiente directamente del Presidente de la Xunta de Galicia, al que la ley asigna funciones de impulso en la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal y como tareas específicas la elaboración de propuesta de los planes de desarrollo de las comarcas, su evaluación anual y seguimiento, la evaluación de las propuestas de prórroga y la coordinación del Plan. Se trata de un departamento de la Xunta de Galicia integrado en la estructura administrativa autonómica.

Para el Consello Comarcal, con el cometido de proponer y evaluar los objetivos y acciones del Plan de cada Comarca, la ley establece que deberá participar en la elaboración del Plan. Le corresponde su aprobación inicial, la participación en su evaluación anual y la solicitud de prórroga. Su composición es la siguiente: el Conselleiro competente en la materia que actúa como presidente, un representante de cada uno de los concellos que integran la Comarca que actuarán como vicepresidentes de forma rotatoria, un representante de la diputación provincial respectiva, y el Director del Gabinete de Planificación e Desenvolvimento Territorial que actuará como secretario. Por tanto se trata de un órgano "de gobierno" comarcal, en el que están representadas las distintas administraciones salvo la general del estado.

La Comisión de Comarcalización se define como un órgano colegiado de la Xunta de Galicia, de coordinación interconsellerías y que tiene como finalidad la evaluación de los objetivos del plan el seguimiento de los mismos y de su ejecución. Su composición en la ley queda pendiente de regulación reglamentaria.

Encuadrado en los órganos de gestión y promoción, las Unidades Técnicas Comarcales, se proponen como órganos técnicos de planificación dependientes de las diputaciones provinciales coordinadas por el Gabinete de Planificación e Desenvolvimento Territorial que tienen como misión materializar la participación de las Diputaciones Provinciales en los Planes de Desarrollo Comarcal. En el diseño de estos órgano que no llegarán a funcionar como tales, subyace la indefinición y las servidumbres del proyecto, al establecer la dependencia orgánica de las diputaciones provinciales pero la prerrogativa de coordinación por parte del Gabinete de Planificación e Desenvolvimento Comarcal, en una convivencia que ya en origen presentaba una materialización difícil y que el tiempo validó como imposible de materializar.

Las Fundaciones para o Desenvolvimento das Comarcas se plantean promovidas por la Xunta de Galicia, como grupo de acción local, y ente de cooperación público - privada, que tiene como objetivo fundamental la dinamización de las iniciativas comarcales y la promoción de los recursos endógenos. Según recoge la ley su función será promover las acciones específicas previstas en los planes de desarrollo comarcal y otras que incidan en el

desarrollo territorial. Es de remarcar el enunciado explícito que afirma que: *“En ningún caso será competencia de las fundaciones la ejecución de las inversiones públicas previstas en los respectivos planes de desarrollo comarcal”*.

La Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia está configurada como una sociedad anónima de carácter instrumental y de servicios de apoyo al desarrollo territorial. Su objeto es la realización de actividades de investigación y prestación de servicios relacionados con los estudios, la planificación territorial y el desarrollo comarcal. Se le encomienda la realización de estudios, programas proyectos, planes y acciones de desarrollo local y comarcal y se recoge específicamente el carácter multisectorial de su actividad. Entre los servicios específicos recogidos en la ley como de prestación por parte de la Sociedad Comarcal está la coordinación de la red de gerentes de desarrollo comarcal y el diseño y gestión del Sistema de Información Territorial de Galicia. El hecho de la aparición con carácter específico de la referencia a estos dos instrumentos en la ley, (como con posterioridad, en un proceso de importancia creciente ocurrirá con los Centros comarcales de Galicia), establece su importancia específica dentro del proceso de comarcalización.



**Figura 4: Los Centros Comarcales materialización arquitectónica de la Comarca. Centro Comarcal de Terra de Celanova (Ourense).**

La ley desarrolla además de lo establecido con anterioridad la definición, vigencia y objetivos del Mapa Comarcal de Galicia. El Mapa Comarcal de Galicia se define como la concreción formal y temporal del Plan de Desarrollo Comarcal, en el que aparece la delimitación territorial de las distintas comarcas. Se establece su aprobación y sucesivas modificaciones mediante decreto de la Xunta de Galicia y se fija el proceso reglado para esta aprobación. De hecho siete meses después de la aprobación de la ley de Desarrollo Comarcal ve la luz el decreto de aprobación definitiva del Mapa Comarcal de Galicia (decreto 65/1997, de 20 de febrero por el que se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia).

Es este texto legal, acompañado en su publicación del mapa en el que se delimitan las Comarcas de Galicia, el que organiza materialmente el territorio gallego, entre la provincia y el municipio hasta la fecha (como había ocurrido en 1833 con la organización provincial realizada por Javier de Burgos). Según lo referido con anterioridad en él se proyecta la línea que en base a la definición de las variables funcionales que debe satisfacer la comarca, define el proyecto de ordenación territorial de Galicia y por tanto su forma física y/o política. El decreto se estructura en un artículo único en el que se aprueba el Mapa Comarcal de Galicia. En el anexo al mencionado decreto se estructura Galicia en 53 Comarcas, y se establece la composición por ayuntamientos de cada una de ellas. Por provincias A Coruña se divide en 18 Comarcas, Lugo en 13, Ourense en 12 y Pontevedra en 10.

En el Mapa Comarcal según lo ya establecido, la Comarca se define como un ámbito territorial intermedio, formado por un conjunto de concellos colindantes que tienen cohesión interna entre ellos basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales. Esta definición sustenta todo el proceso planificador previo y posterior. La Comarca una vez definida desde el punto de vista de la función se materializará formalmente mediante el trazado de una línea en el territorio que la formaliza.

Finalmente cabe señalar que el proceso de Comarcalización de Galicia va a entrar en un proceso de rápido declive desde el año 2003 (que culmina en el 2005 con el cambio de gobierno tras las elecciones autonómicas), que se reflejará en el cambio de posición dentro del organigrama de la administración autonómica gallega, pasando a depender toda la estructura, ya como Dirección General, no de Presidencia de la Xunta donde había nacido, sino de la Consellería de Política Agroalimentaria y Desenvolvemento Rural, con una clara vocación no ya transversal sino de acción sectorial, lo que desvirtúa en su momento las características intrínsecas del proyecto, concluyéndose la sustitución de los actores que habían alumbrado e impulsado el proceso.

**Figura 5: El Mapa Comarcal de Galicia.**  
Fuente: S.A. Desarrollo Comarcal de Galicia



## 6. Algunos resultados

El proceso de Comarcalización de Galicia presenta entre los años 1990 y 2005, entre otros los siguientes datos, como resultados relevantes para el objeto del presente trabajo:

- 1 Ley de Desenvolvemento Comarcal de Galicia aprobada.
- 1 Mapa Comarcal de Galicia aprobado.
- 21 Planes Comarcales elaborados: (tramitados como Estudios Comarcales ante la dificultad para lograr su aprobación como Planes Comarcales)
- 33 Comarcas operativas:
- 17 Centros Comarcales en servicio

## 7. Conclusiones

Como resultado del trabajo realizado se plantean las siguientes conclusiones:

1. El Plan de Desarrollo Comarcal constituye el primer y único intento realizado hasta la fecha en Galicia que, con soporte teórico intelectual, materializa un modelo coherente de organización socioeconómica y territorial de carácter omnicompreensivo que desde un diagnóstico dinámico de la realidad Gallega planteó una respuesta integral de ordenación y desarrollo del territorio de Galicia.
2. La coherencia teórica del Plan de Desarrollo Comarcal que integraba teorías de planificación económica, propuestas de planificación física y realizaciones materiales no se vio secundada por una aplicación práctica coherente agravada por la carencia de apoyo económico e institucional necesario.
3. El Plan de Desarrollo Comarcal y la puesta en marcha de sus organismos en el territorio supuso la implantación de la cultura de cooperación institucional intermunicipal e interadministrativa hasta ese momento inexistente.
4. Las comarcas delimitadas como ámbitos de actuación, planificación y coordinación presentan como característica su condición de espacios cultural y físicamente reconocibles, lo que facilitó su implantación.
5. Frente a otros modelos de organización Comarcal y/o supramunicipal la apuesta por no generar entes administrativos intermedios ni interferir con los existentes, (aunque organismos permanentes carentes en realidad de competencias mas allá de la propia organización comarcal), supuso una apuesta que lastró desde el inicio su aplicación al restar a los organismos comarcales competencia y carácter vinculante para sus determinaciones, en un medio que carecía de cultura de coordinación.
6. Las materializaciones planificadoras del Plan de Desarrollo Comarcal en los Planes Comarcales tuvieron escaso éxito en su aplicación práctica al no cumplirse los procedimientos administrativos para su aprobación definitiva, quedándose los 21 documentos iniciados en su fase de estudio.

### **Correspondencia** (Para más información contacte con):

Juan A. Caridad Graña

Departamento de Composición. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Campus de A Zapateira s/n. 15071

Phone: +34981167000 ext. 5271

E-mail: jcaridad@udc.es