

Els darrers capítols del debat al voltant del mapa immutable de Galícia. Qüestions actuals d'organització territorial gallega¹

Valerià Paül Carril

v.paul.carril@usc.es

Miguel Pazos Otón

miguel.pazos.oton@usc.es

Departamento de Xeografía

Universidade de Santiago de Compostela

Resum

Els canvis esdevinguts en l'estructura territorial de Galícia les darreres dècades afegeixen pressió al debat sobre l'organització del territori gallec. Es tracta d'una discussió que té el seu origen en el galleguisme històric, el qual es va oposar al model liberal basat en municipis i províncies, imposat al llarg del segle XIX. L'article examina l'evolució del debat sobre l'organització territorial de Galícia durant la VII Legislatura (2005-2009), un període en què s'ha produït una eferescència política i acadèmica sobre la necessitat d'una nova organització territorial. Tanmateix, i com a balanç de la legislatura, es pot concloure que no s'ha assolit una traducció pràctica de totes aquestes polèmiques, en part per la impossibilitat de pactar un nou Estatut entre les tres forces polítiques presents a la cambra parlamentària. Per tant, l'organització territorial liberal roman inalterada, un model que dura ja fa gairebé dos segles.

Paraules clau: organització territorial, estructura territorial, política autonòmica, galleguisme, Galícia.

¹ Els autors volen agrair a Carlos Aymerich la tramesa del text estatutari transaccionat; a Rubén C. Lois, la lectura crítica de l'original; a Joan Tort, les observacions al text; a Marc Delgado, la correcció lingüística; i a Jesús Burgueño, l'oportunitat.

Resumen: *Los últimos capítulos del debate alrededor del mapa inmutable de Galicia. Cuestiones actuales de organización territorial gallega*

Los cambios sucedidos en la estructura territorial de Galicia en las últimas décadas añaden presión al debate sobre la organización del territorio gallego. Se trata de una discusión que tiene su origen en el galleguismo histórico, que se opuso al modelo liberal basado en municipios y provincias, impuesto a lo largo del siglo XIX. El artículo examina la evolución del debate sobre la organización territorial de Galicia durante la VII Legislatura (2005-2009), un período en el que se ha producido una efervescencia política y académica sobre la necesidad de una nueva organización territorial. Sin embargo, y como balance de la legislatura, se puede concluir que no se ha alcanzado una traducción práctica de todas estas polémicas, en parte por la imposibilidad de pactar un nuevo Estatuto entre las tres fuerzas políticas presentes en la cámara parlamentaria. Por lo tanto, la organización territorial liberal permanece inalterada, un modelo que dura ya hace casi dos siglos.

Palabras clave: organización territorial, estructura territorial, política autonómica, galleguismo, Galicia.

Resumo: *Os derradeiros capítulos do debate ao redor do mapa inmutábel de Galiza. Cuestións actuais de organización territorial galega*

Os cambios acontecidos na estrutura territorial de Galiza nas últimas décadas engaden presión ao debate sobre a organización do territorio galego. Trátase dunha discusión que ten a súa orixe no galeguismo histórico, que se opuxo ao modelo liberal baseado en concellos e provincias, e imposto ao longo do século XIX. O artigo examina a evolución do debate sobre a organización territorial de Galiza durante a VII Lexislatura (2005-2009), un período no que se produciu unha efervescencia política e académica sobre a necesidade dunha nova organización territorial. Con todo, e como balanço da lexislatura, pódese concluir que non se acadou unha tradución práctica de todas estas polémicas, en parte por mor da imposibilidade de pactar un novo Estatuto entre as tres forzas políticas presentes na cámara parlamentaria. Xa que logo, a organización territorial liberal permanece inalterada, un modelo que dura xa hai case dous séculos.

Palabras chave: organización territorial, estrutura territorial, política autonómica, galeguismo, Galiza.

Abstract: *The last chapters of the discussion about the unchanged map of Galicia. Current issues on the Galician local and regional map and tiers of government*

The changes which occurred in the spatial structure of Galicia in recent decades add extra pressure to the discussion about local and regional governments within the country. This is a discussion that finds its roots in historical Galicianism. Galicianism was opposed to the Spanish liberal framework based on municipalities and provinces that was imposed throughout the 19th century. The paper considers the development of the discussion about local and regional governments in Galicia during the 7th Galician Parliament Legislative Session (2005-2009). This period has been characterised by the academic and political turmoil triggered by the need for a new map and administration tiers within Galicia, both locally and regionally. However,

if we were to appraise the Legislative Session, it could be concluded that practical attempts to address all these controversies have not been attained. This is partly because of the impossibility of reaching an agreement between the three political parties with representation in the Galician Parliament on a new Statute of Autonomy (Galicia Constitution). Therefore, the liberal map and administrations remain unchanged. This framework has remained in force for more than nearly two centuries.

Key words: Local and regional map and tiers of government, spatial structure, devolved policy, Galicianism, Galicia.

* * *

“El règim municipal que avui existeix ha de conservar-se a les viles i ciutats [...], però no és possible imaginar res constructiu, a favor del règim local de Galícia, mentre perdurin els actuals ajuntaments rurals [...], ja que seria perillós deixar dempeus les instal·lacions del vell caciquisme. [...] L'opinió més generalitzada [...] és convertir les parròquies rurals en ajuntaments de règim obert. [...] Alguns opinen que les parròquies autònomes han de federar-se per comarques naturals per constituir municipis d'àrea molt extensa. No cal dir que la parròquia ha de ser la cèl·lula vital de l'organització camperola i que la comarca, ben delimitada per raons geogràfiques i econòmiques, ha de ser l'òrgan vitalitzador del règim autònom. [...] Els serveis delegats de l'Estat i els conferits a les diputacions provincials d'avui, així com aquells altres de caràcter administratiu que es derivin de la implantació de l'Estatut, han de córrer a càrrec de la Xunta de Galícia, per mitjà de delegacions comarcals.” (Castelao, 1977 [1944], p. 120-122)²

Galícia és un bon laboratori d'organització territorial. Tal com succeeix a Catalunya, hi ha mostres de desafecció al mapa de divisions territorials i al repartiment competencial entre les diferents administracions des de fa almenys un segle i mig. L'estat liberal que va emergir a Espanya al s. XIX va establir dos mapes: el provincial i el municipal. El primer galleguisme de mitjan vuit-cents ja es va oposar al repartiment provincial i aviat va desfermar un discurs contrari també als municipis. Una síntesi d'aquests plantejaments és la cita de Castelao que encapçala aquest treball. Així doncs, l'organització liberal es va implantar de forma efectiva, però en canvi va ser objecte de crítica alhora que es consolidava. Per tant, el model organitzatiu creat per trencar amb l'Antic Règim ràpidament va trobar la seva contradicció dialèctica i, d'aquesta manera, a un primer xoc entre mapes i poders se li va sumar al cap de poc un segon. Ara bé, només el mapa liberal s'ha perpetuat, de forma que l'organització de l'Antic Règim s'ha anat diluint –amb matisos– i alhora la crítica als municipis i a les províncies no ha aconseguit que desapareguessin, ni tan sols amb l'Estatut de 1981.³ Tal com tindrem ocasió de veure, el text estatutari vigent es pot considerar en

2 Traduïm totes les cites al català.

3 *Lei Orgànica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.*

l'afer que ens ocupa una victòria parcial del discurs galleguista, però no ha estat desenvolupat. Per tot plegat, a Galícia es reconeixen diverses lectures de quines han de ser les divisions territorials i com s'ha d'efectuar el repartiment de poders entre nivells. D'altra banda, cadascuna d'aquestes lectures presenta disfuncions amb l'estructura real del territori. En definitiva, aquest país permet plantejar un estudi d'organització territorial atractiu des del punt de vista del pensament geogràfic. És el que aquí ens proposem.

Situats en aquest context, en el present treball pretenem centrar-nos en els debats recents al voltant d'aquest afer, sobretot durant la VII Legislatura (2005-2009). L'interès rau en un doble motiu. D'una banda, ha estat la primera legislatura amb una majoria estable aconseguida en uns comicis –a diferència del govern tripartit de 1987 a 1989–⁴ en què no ha governat el PPdeG (o els seus antecedents). En particular, durant la VII Legislatura han estat al poder dos partits que emfatitzen el seu galleguisme: el PSdeG, que des de finals de la dècada de 1990 es considera a si mateix plenament galleguista, i el BNG, que és nacionalista. Aquesta coalició ha tingut ocasió d'explicitar per primera vegada en la història autonòmica el seu ideari d'organització territorial, i –ja veurem de quina manera– de dur-lo a la pràctica. Partint de la base que el PPdeG ha optat pel manteniment de les divisions de l'estat liberal, en coexistència amb el mapa autonòmic, l'alternativa de govern experimentada el quadrienni 2005-2009 representava una oportunitat dialèctica evident. D'altra banda, el debat estatutari que, durant la VII Legislatura, es va iniciar al final del 2005 i es va cloure sense acord a l'inici del 2007, va permetre una intensa discussió sobre el tema que ens ocupa.⁵

Ara bé, en la mesura que les discussions que ara surten a col·lació no emergeixen del no-res, sinó que entronquen amb qüestions plantejades de fa anys, no podem ometre els antecedents. D'aquesta manera, l'èmfasi en el quadrienni esmentat no impedirà referències a debats passats, per a molts dels quals recorrerem a la bibliografia existent. Quant a la nostra aportació, es basa en l'anàlisi del Diari de Sessions i el Butlletí Oficial del Parlament,⁶ així com en el seguiment de la premsa i d'internet (en especial les pàgines dels tres principals partits i webs especialitzats en actualitat de Galícia, com ara <www.vieiros.com>). Alhora, recorrem a obres recents en què experts de diverses procedències, més enllà de fer anàlisis i diagnòstics de diferents menes, han

4 Sorgit a partir d'una moció de censura en la segona part de la II Legislatura (1986-1989), es constituí sota la presidència de Fernando González Laxe (PSdeG). El govern de coalició fou integrat pel PSdeG, Coalición Galega (que en la primera part de la legislatura havia donat suport a un president d'Alianza Popular –partit precursor del PPdeG– i en la qual es van integrar diputats trànsfuges de la pròpia Alianza Popular) i el Partido Nacionalista Galego (escissió de Coalición Galega).

5 Les actes de la ponència parlamentària de reforma de l'Estatut no són públiques i, per tant, no es poden citar. Mitjançant el diputat Carlos Aymerich, hem tingut accés a l'articulat transaccionat entre els tres grups sobre organització del territori, text que comentarem en diversos punts d'aquest escrit, però en tot cas convé insistir que mai es va elevar al Ple i per tant no fou validat per la cambra ni legalment aprovat.

6 En sigles, DSPG i BOPG. Accessibles per Internet a l'adreça <<http://www.parlamentodegalicia.es>>

exposat possibles alternatives a les disfuncions del sistema organitzatiu actual. És el cas de les aportacions de Rodríguez González (2004, 2009), Cadaval i Caramés (2007), Rojo i Varela (2007), García Pazos (2009) i Souto (2009). Aquestes obres són fonamentalment acadèmiques. Cinc de les sis han aparegut durant el quadrienni, i quatre han estat editades per la Xunta, dades que posen de manifest l'intens debat produït sobre la matèria durant la VII Legislatura i com aquest ha estat auspiciat o acollit pel Govern.

Estructurem la contribució de la següent manera: en primer lloc efectuem unes breus consideracions terminològiques per tal de situar els termes de la discussió, per després abordar una succinta caracterització de l'estructura territorial de Galícia, la qual ha de permetre entendre algun dels afers dels següents apartats. Tot seguit tractem els dubtes generats pel galleguisme al voltant de l'organització liberal. A continuació duem a terme la revisió, objecte central d'aquest treball, sobre les qüestions plantejades durant la VII Legislatura. Sistematitzem aquest estudi a través d'apartats relatius a cadascuna de les escales territorials sotmeses a discussió: d'una banda, la municipal i la provincial, ambdues pertanyents a l'organització liberal; de l'altra, la parroquial, la comarcal i l'autonòmica, i finalment la metropolitana. Cloem el treball amb unes conclusions.

1. Precisions conceptuals respecte a l'organització territorial⁷

L'organització és la forma mitjançant la qual hom distribueix el territori des del punt de vista polític i/o administratiu. L'organització territorial connecta amb la geografia política –i és possible que l'única diferència remarcable entre aquests camps sigui l'escala: la darrera s'ha encarregat sobretot dels estats, mentre que la primera s'entén aplicada a escales més grans. L'organització del territori es correspon amb dos grans conjunts d'elements geogràfics: les *divisions territorials* i els *ens polítics* que actuen en el marc d'aquestes divisions. D'una banda, les divisions són línies o traces que separen unes demarcacions de les altres, és a dir, les fronteres o els límits tal com són entesos per Tort (2008). D'altra banda, els òrgans o ens polítics exerceixen el poder en un àmbit territorial concret, demarcat per les divisions. Aquesta diferència entre divisions i administracions és el que es coneix com a diferència entre *continent* i *contingut*, en què la divisió equival al continent i l'administració al contingut. Tanmateix, no sempre és senzill distingir entre ambdós. Així per exemple, un mateix tipus de continent pot tenir atribuïts continguts diferents (no són el mateix, per exemple, les competències legalment conferides a les províncies al País Basc que a Catalunya) i dos continguts distints poden emprar idèntic continent amb finalitats diferents: tant l'administració perifèrica del govern gallec com la del central s'estructuren en províncies.

⁷ Els continguts d'aquest apartat són, en bona mesura, una reelaboració de Paül i Tort (2005), Paül (2007) i Tort *et al.* (2008).

Sovint *organització* és concomitant amb altres conceptes com ara *ordenació*. Quan es parla d'*ordenació* es fa referència a l'expressió territorial de les polítiques econòmiques, socials, culturals i ambientals, és a dir, a les polítiques amb conseqüències territorials. En canvi, com hem vist, quan s'al·ludeix a *organització* apuntem al repartiment jurídicoadministratiu d'un territori donat. En tot cas, hi ha múltiples relacions entre l'un i l'altre: mentre que l'*ordenació* se sol ver-tebrar a través dels marcs definits per l'*organització*, l'*organització* pot resultar afectada, directament o indirectament, per l'aplicació o el desenvolupament de determinats instruments d'*ordenació*. De fet, en el cas de Catalunya, el debat sobre els instruments d'*ordenació* ha afectat directament l'*organització* territorial. Veurem si això també s'ha esdevingut a Galícia.

Tal com adverteixen Zoido *et al.* (2000, p. 247), convé emprar *organització territorial* en el sentit restrictiu, per no evitar confusió. Així, i més enllà de la diferència observada entre *organització* i *ordenació*, *estructura territorial* s'ha de reservar per al conjunt de fets presents en un espai al qual es confereix un significat articulador o integrador, per exemple les xarxes de comunicacions o el poblament (p. 158). D'aquesta forma, l'*estructura* fa referència a determinats elements geogràfics que ben sovint trenquen les línies d'*organització* però alhora l'*estructura* mateixa sol ser un motiu de primer ordre per argumentar la pertinència o l'obsolescència d'una determinada *organització* territorial, en especial quan es vol insuflar científicitat a aquesta darrera.

L'*organització territorial* està afectada per un ventall enorme de connotacions. En la introducció d'aquest text ja hem posat en relleu relacions entre *organització territorial* i pensament polític. Hi ha altres connotacions: culturals, socials, jurídiques, identitàries, etc. En aquest sentit, seria inútil pensar que pot arribar a existir una *organització del –i d'un–* territori asèptica o, fins i tot, *científica* (en el sentit de totalment *objectivable*). Seria quelcom així com pensar que hi ha algun territori fora de la història. En el territori es manifesta una lògica d'inèrcia o herència històrica, amb la conseqüent tendència a la immutabilitat, que afecta el camp de l'*organització territorial* (Casassas, 1990). Sovint aquesta dinàmica immobilitista topa amb criteris de suposada racionalitat, equitat o justícia territorials, de voltes argumentats des de l'àmbit científic i investigador, o fins i tot des dels debats polítics, però gairebé sempre s'acaba imposant la lògica de la inèrcia.

2. L'estructura territorial de Galícia

Hem assenyalat que l'estructura territorial sol ser invocada com a mecanisme *natural* d'*organització territorial*. Així, d'entrada la seva consideració és obligada quan es pretenen abordar les divisions i les administracions territorials en un àmbit concret. En el cas galleg, comptem amb una explicació raonada de

l'estructura territorial de Lois (2004), el nostre referent principal en aquesta secció, que hem complementat per la nostra banda en treballs posteriors, com ara Pazos (2009a).

A hores d'ara, i pot sorprendre la següent afirmació atesos els tòpics estesos, Galícia és un país fortament urbanitzat. Fins a la dècada de 1960 responia prou bé al clixé rural que la sol envoltar, amb una estructura territorial basada en aldees (unes 30.000), parròquies (unes 4.000) i comarques (corresponents, funcionalment, a una cinquantena de capçaleres comarcals identificables per les fires i mercats periòdics). Les poques ciutats existents articulaven espais categoritzables de comarcals i exercien sobre el territori funcions similars a les de les viles capçaleres comarcals, amb la diferència que allotjaven més població: mentre que els municipis vilatans mai superaven els 25.000 habitants, les set ciutats gallegues ja en tenien el 1960 més de 50.000 cadascuna.

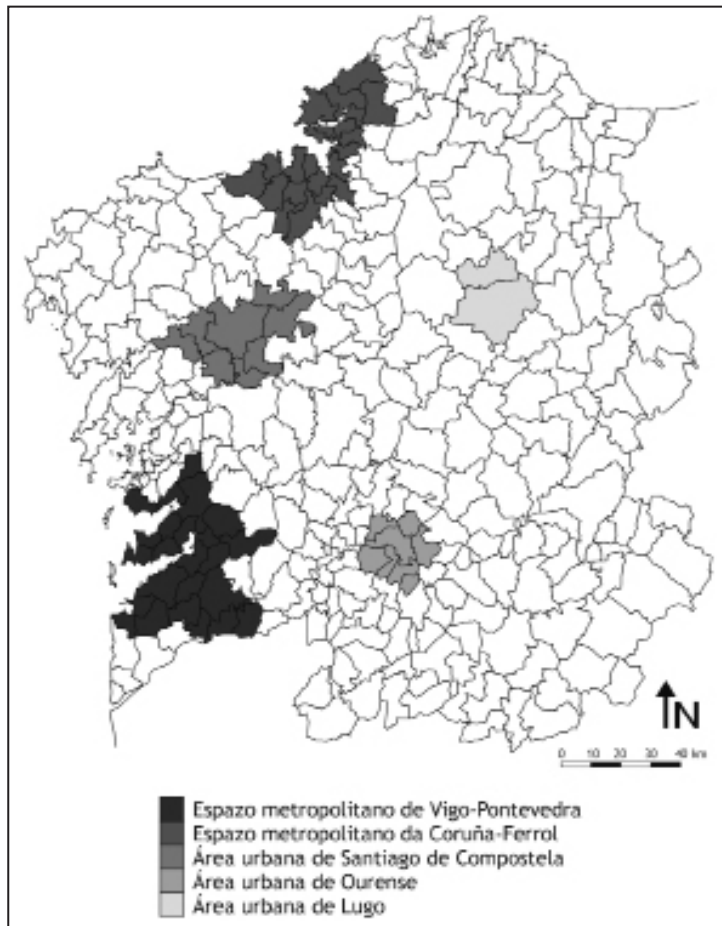
Ara bé, de 1960 ençà s'ha produït una recomposició de l'estructura territorial gallega. La ruralitat ha quedat enrere, mercès a un accelerat procés d'urbanització, fins al punt que avui dia dos terços de la població viuen a les àrees urbanes i metropolitanes del país (a les quals caldria sumar determinades viles que han fet el salt de capçaleres rurals a ciutats). En paral·lel, s'ha produït una redistribució de la població i les activitats sobre el territori. D'aquesta manera, actualment en menys d'una quarta part de la superfície de Galícia es concentren dues terceres parts de la població. Es tracta del conegut com a eix urbà atlàntic, de Ferrol a la frontera amb Portugal, que afecta uns 7.000 dels gairebé 30.000 km² del país. En aquest àmbit hi ha cinc de les set grans ciutats, amb les seves àrees periurbanes, i viles esdevingudes ciutats i àmbits territorials molt densos, alguns dels quals espais rurals dinàmics. L'eix està articulat per l'autopista de l'Atlàntic i coincideix amb l'àrea de major concentració d'empreses del país. A una primera fase, de 1960 a mitjan dècada de 1980, caracteritzada per la congregació de la població en les set grans ciutats, li ha seguit un període en què s'ha donat una difusió de la urbanització cap a perifèries cada vegada més àmplies, cosa que a Vigo-Pontevedra i a A Coruña-Ferrol ha permès la coalescència de les respectives àrees urbanes o metropolitanes.

Amb dades de 2008, les àrees metropolitanes o urbanes, tal com estan caracteritzades geogràficament per les DOT aprovades inicialment (Figura 1),⁸ compten amb les grandàries demogràfiques següents: Rías Baixas (àrees de Vigo i Pontevedra), més de 650.000 habitants; Golfo Ártabro (àrees d'A Coruña i

8 Les *Directrices de Ordenación do Territorio* (DOT) són el document màxim d'ordenació de Galícia, que està pendent des de la llei de 1995 que les possibilitava (*Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia*), i de fet d'ençà el 2003 la Xunta incompleix un requeriment legislatiu perquè les envii al Parlament en un any a comptar des del 2002 (disposició transitòria vuitena, *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*). El 2005 es va donar a conèixer un avanç de DOT, elaborat per la consultora Taller de Idees, que no es va tramitar pel canvi de govern. El juny de 2008 es van presentar unes DOT, força similars a les anteriors, i el setembre d'aquell mateix any es van aprovar de forma inicial (DOG núm. 180, 17.9.2008) i es va obrir el tràmit d'informació pública de dos mesos. El text aprovat en aquell moment és el que aquí emprem. Tot i que se'n preveia l'aprovació definitiva abans que acabés la VII Legislatura, no ha estat el cas.

Ferrol), gairebé 600.000; Santiago, més de 150.000; Ourense, més de 130.000; i Lugo, no arriba per poc als 100.000. Les poblacions totals no només demostren que Galícia s'ha d'interpretar ja en clau urbana, sinó que dues àrees –Rías Baixas i Golfo Àrtabro– són rellevants a escala de l'estructura urbana peninsular. Sigui com vulgui, el funcionament d'aquestes àrees capdavanteres (i Santiago) no s'ha d'entendre de forma estàtica, encasellades en si mateixes, sinó com un sistema integrat, l'eix urbà atlàntic, que no s'interromp a la frontera amb Portugal i presenta una continuïtat amb les àrees urbanes de Braga i Porto.

Figura 1. Les àrees metropolitanes i urbanes de Galícia, d'acord amb les DOT aprovades inicialment el 2008.



Elaboració pròpia a partir de Xunta de Galicia (2008).

Ahora que durant el darrer mig segle s'ha produït aquesta urbanització vertiginosa de l'estructura territorial gallega, el món rural (que segueix essent

la major part percentual del territori de Galícia) s'ha buidat. Si bé és cert que la immensa majoria dels 30.000 assentaments segueix existint, no ho és menys que en bona part han reduït la població i de fet molts són a la vora de l'extinció. És en aquest sentit que Lois (2004, p. 107) considera que seguir parlant en clau de dispersió del poblament a Galícia pot resultar forçat. En aquest món rural en clara decadència, només les capçaleres comarcals han tendit a resistir (i no totes) a la crisi rural i han retingut part de la població que perdien els respectius entorns i alhora concentrat l'activitat econòmica, sobretot serveis, que quedava a les comarques.

3. Galleguisme i organització territorial del país

En un assaig citat abastament, González Mariñas (1994) va sistematitzar el que va anomenar “qüestions històriques” de l'organització de Galícia en quatre titulars:

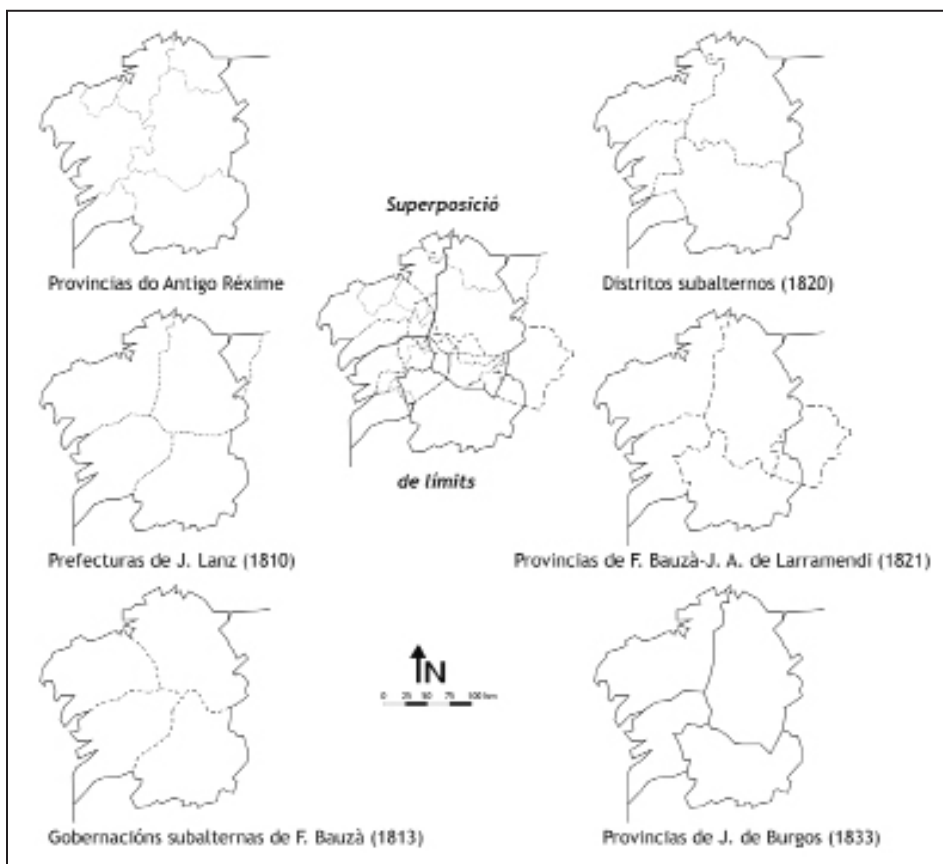
- La qüestió provincial: l'«artificialitat» imposada.
- La qüestió parroquial: la «naturalitat» interdictada.
- La qüestió comarcal: la «intermediació» desitjada.
- La qüestió regional: la «unitat» disputada.

Es tracta, pensem, d'una síntesi ben trobada del pensament sostingut històricament pel galleguisme sobre l'organització territorial. Dels sis nivells que ens disposem a analitzar en aquest treball, assenyalats a l'inici, quatre són a aquest llistat, més un cinquè (el municipal) que hi és implícitament, perquè constitueix el contrapunt del parroquial. L'única escala absent és la metropolitana, mancança que es comprèn si es té en compte que el galleguisme històric no va poder generar pensament sobre el fenomen metropolità (ni tan sols gaire sobre l'urbà), bàsicament perquè era inexistent, atesa la ruralitat absoluta que va dominar l'estructura territorial gallega fins fa mig segle.

Com és sabut, les quatre províncies encara avui vigents es van aprovar el 1833, al capdavant de diversos plantejaments no gaire coincidents (Figura 2). Poc després d'una dècada, el primer galleguisme, conegut com *provincialisme* (que podem situar pels volts de 1850), va plantejar la vigència de la unitat gallega, més enllà de la tetrapartició. “Galícia, per als homes del provincialisme no podria trobar solució a la seva singularitat, si no s'unia formant una unitat operativament política. [...] Allò que cobejaven era la unitat gallega” (Fernández del Riego, 1983, p. 15). Aquesta idea ha estat matisada per Beramendi (2007, p. 96), que considera que, si bé s'hi fa palès un rebuig a la fragmentació provincial amb l'equació implícita “quatre províncies unides = antic regne de Galícia”, la lluita contra les províncies no és un objectiu explícit del provincialisme. Ara bé, poques dècades després ja es va produir un plantejament, en la fase *regionalista*

(que s'inicia vers el 1885), contrari a la província: al projecte de Constitució gallega de 1887 es deia que “queda en suspens tot allò que interessa l'organisme provincial”.⁹ El rebuig a les províncies i a llurs òrgans (les diputacions) ja era notori. Poc després, el 1889, va escriure el regionalista Alfredo Brañas, en el seu assaig *El regionalismo*, que “en un país dividit en regions és necessari substituir la divisió *provincial* per la *regional*” (reproduït a García Cotarelo *et al.*, 1986, p. 47; cursiva a l'original).

Figura 2. Els mapes provincials proposats o implantats entre el s. XVIII i 1833



Alguns autors han defensat la idoneïtat de la divisió provincial (vegeu, per exemple, Precedo, 1987, p. 30 o García Álvarez, 2002b, p. 286), però les configuracions territorials diametralment oposades que es manifesten en aquest mapa permeten un cert marge de dubte al respecte, llevat, tal vegada, de la major part de l'actual circumscripció d'Ourense.

Elaboració pròpia a partir de Burgueño (1995, 1996).

⁹ A l'obra *A autonomía galega* (1846-1981), de García Cotarelo *et al.* (1986), es reuneixen tots els projectes polítics coneguts d'autonomia de Galícia. En aquesta antologia hi figura el *Proyecto de Constitución para el futuro Estado galaico*, de 1887, de la qual hem extret la cita aquí reproduïda, que es correspon amb l'art. 88 del projecte constitucional (p. 39).

Des del final del s. XIX i fins avui dia l'oposició a la divisió provincial i a tot el que hi va associat ha estat una constant galleguista, fins al punt que en tots els projectes reunits per García Cotarelo *et al.* (1986) s'endevinen intencions reformuladores o aniquiladores d'aquesta escala. En darrer terme, l'Estatut de 1936, aprovat en un referèndum tot i que mai implantat,¹⁰ reconeixia a Galícia la competència en divisions territorials. La comissió redactora de l'Estatut de 1936 entenia que aquest poder implicava que “la subsistència de les províncies com a organismes administratius, la seva supressió o transformació, dependrà del que la regió consideri més convenient” (p. 315).

Al seu torn, la cita de Castelao de l'inici de l'article resumeix la concepció galleguista de la parròquia: es tracta, ras i curt, de la “cèl·lula vital” de Galícia. Autors com ara González Mariñas (1994, p. 88-118), García Álvarez (2002a, p. 93-100) o Torres i Lois (2009, p. 22-37) han apuntat quines són les dimensions concretes que el galleguisme ha projectat en la parròquia. Enfront del municipi, és percebuda com el nivell desitjat de l'organització rural. En realitat presenta una notable capacitat de pervivència històrica, des de l'alta edat mitjana, durant tot l'Antic Règim, i fins al s. XX (Fariña, 1981; García Pazos, 2009), amb funcions territorials que no pertoca aquí esmentar, però que en tot cas van molt més enllà de l'àmbit eclesial.

Quan el galleguisme històric preconitzava la importància fonamental de la parròquia i la necessitat que fos reconeguda com a entitat local, cosa que significava eliminar el nivell municipal, no feia més que reconèixer la realitat territorial del món rural gallec, aleshores completament majoritari dins l'estructura territorial del país. Altra cosa és la vigència d'aquesta organització en el moment actual, si tenim en compte l'estructura territorial que hem tingut ocasió de revisar a l'apartat 2. Convé dir que els ajuntaments a Galícia foren creats a la primera meitat del s. XIX com a mera agregació de parròquies veïnes que arribessin a un determinat llindar demogràfic (Fariña, 1981, 1990), amb un marcat interès per debilitar el nivell parroquial (Lois, 2004, p. 128). Ara bé, l'èxit de l'intent liberal d'esborrar l'organització de l'Antic Règim i d'implantar una nova planta municipal és limitat fins al període democràtic actual. A l'art. 14.a de l'Estatut de 1936, suara esmentat, figurava una menció a la parròquia, mitjançant la fórmula “reconeixement de personalitat jurídica a la parròquia rural” (reproduït a García Cotarelo *et al.*, 1986, p. 359), triomf evident del galleguisme. Això malgrat que es plantejaven dubtes al respecte en la mesura que l'Estatut establia alhora la “plena autonomia del municipi” (p. 359), cosa que per exemple Castelao (1944) creia incompatible amb el reconeixement de la parròquia.

10 Beramendi (2007, p. 1071) explica que aquest referèndum va ser fraudulent. Sigui com vulgui, i a tall de balanç històric, el referendament de l'Estatut de 1936 és una consecució històrica del galleguisme i, de fet, va permetre que, en l'actual conjuntura, Galícia accedís automàticament a la categoria d'autonomia “de primera” mercès a la disposició transitòria segona de la Constitució de 1978. García Álvarez (2002b, p. 460) explica com la II República fou invocada pels parlamentaris gallecs –cap dels quals galleguista– com a argument per ser la tercera preautonomia el 1978, després de Catalunya i Euskadi. Evidentment, l'Estatut de 1936 mai va entrar en vigor perquè fou referendat menys d'un mes abans del cop d'estat que va donar lloc a la guerra de 1936-39 i, posteriorment, a la dictadura franquista.

Pel que fa a les comarques, González Mariñas (1994, p. 121) va afirmar que “no hi ha a les nostres comarques la tradició històrica de la parròquia ni la seva consubstancialitat i transcendència per a la vida comunitària”, de manera que el discurs de defensa parroquial supera amb escreix l’atenció del galleguisme històric a l’escala comarcal. Això no treu que s’hagi produït una vindicació galleguista d’aquesta escala. De fet González Mariñas (1994, p. 119-145) mateix en fa una revisió, a què caldria afegir altres autors que també analitzen l’afer, com ara Precedo (1987, p. 269-327) o García Álvarez (2002a, p. 93-100). Ara bé, no adquireix la volada que mereix el fenomen parroquial i, sens dubte, no és comparable al cas català (Paül, 2007).

En l’Estatut de 1936, i malgrat que –com s’ha dit– la divisió territorial es considerava una competència regional, no hi figura cap referència a la comarca, que en canvi sí apareix a l’Estatut de 1981. Otero Pedrayo, el geògraf clàssic per excel·lència de Galícia, va dedicar part de la seva reflexió a la comarca (minsa, si comparem la dedicada a la parròquia). En aquest sentit s’ha fet l’exercici de dibuixar el mapa comarcal resultat de la seva feina (Precedo, 1987, p. 288), malgrat que les comarques oterianes “no cobreixen tot el territori, no segueixen criteris homogenis, ni s’individualitzen les unes de les altres” (Precedo, 1997, p. 14). La nòmina d’autors que han proposat un mapa comarcal és llarga i molts estan vinculats al galleguisme, però convé insistir que l’atribució de significats a aquest mapa és menor que al parroquial.

En darrer terme, queda per referir-nos al conjunt de Galícia. És evident que el galleguisme en si mateix és un moviment que pretén el reconeixement de Galícia com a individualitat –sota diferents fórmules: autodeterminació, regió autònoma, etc. La consecució màxima de l’Estatut de 1936, no arribat a implantar, i del de 1981, aquest vigent, és precisament el reconeixement polític de Galícia com a tal. Més enllà d’aquesta primera aproximació, hi ha un tema específic que ens interessa lligat a la percepció de Galícia com un tot: l’anomenada “Galícia irredempta”. Sota aquesta denominació es fa referència a aquells territoris adjacents i propers a Galícia considerats, per les seves característiques culturals o lingüístiques, o mitjançant la invocació a la història, com una “Galícia perduda” que avui dia quedaria fora dels límits administratius (López Mira, 1998). Es tracta de comarques de l’occident d’Astúries (la franja compresa des del riu Eo, frontera política actual, fins al Navia), Lleó (l’àmbit d’El Bierzo, territori enorme, de 3.000 km², històricament a cavall de Galícia i Lleó) i Zamora (As Portelas, comarca situada entre els dos grans ports d’entrada a Galícia pel sud-est, a l’actual A-52: O Pardorelo i A Canda). No pertoca aquí referir-se a l’eventual legitimitat històrica d’aquesta “Galícia irredempta”, però en tot cas cal dir que l’Estatut de 1936 va atendre les inquietuds galleguistes amb una disposició *ad hoc*:

“Es podrà agregar a Galícia qualsevol territori limítrof de característiques històriques, culturals, econòmiques i geogràfiques anàlogues, mitjançant els requisits que les lleis generals estableixin.” (art. 2 de l’Estatut de 1936, reproduït a García Cotarelo *et al.*, 1986, p. 357)

Segons López Mira (1998, p. 119-121) aquest precepte va desaparèixer durant la negociació parlamentària del redactat de l'actual Estatut. Hi figurava en els primers esborranys, però va sucumbir, de manera que a l'Estatut vigent de 1981 no hi és.¹¹

4. Municipis i províncies, més de segle i mig després

En aquest punt revisem els debats esdevinguts al voltant de l'organització territorial liberal: provincial (i el seu contingut, les diputacions) i municipal (els ajuntaments).

4.1. Províncies i diputacions

El pacte de govern entre el PSdeG-PSOE i el BNG signat el juliol de 2005 establia que “El Govern gallec impulsarà una nova organització administrativa del territori gallec basada en comarques, regions i àrees metropolitanes” i “coordinarà l'actuació de les diputacions provincials gallegues per mitjà d'una llei de coordinació”.¹² L'omissió de la província en la “nova organització” va ser detectada pel PPdeG, que va tramitar al cap de molt poc una pregunta parlamentària al president Pérez Touriño sobre si pensava “canviar l'actual model territorial de Galícia, distribuït en províncies, comarques i municipis” (BOPG núm. 13, 8.9.2005, p. 379). Al debat el PPdeG va sostenir que l'expressió “regió” està reservada constitucionalment a les comunitats autònomes i no a parts de les comunitats (DSPG núm. 6, 14.9.2005, p. 8). La resposta del llavors president no aclaria gaire la via que pensava seguir l'executiu gallec, però assenyalava que era conscient que per canviar els límits provincials calia una llei orgànica estatal, que la paraula “regió” no formaria part del nou text estatutari en el sentit de divisió interna de Galícia i, d'altra banda, desenvolupava l'argument que l'estructura territorial és tan diferent del mapa provincial que calen reformes en aquest sentit (p. 8-10).

La pretensió del pacte de govern de 2005 de coordinar les diputacions ja havia estat prèviament contemplada, concretament en una llei del tripartit (el 1989),¹³ que no fou aplicada perquè el 1990 començà la presidència de Manuel Fraga, que s'hi oposava, i que finalment fou derogada per la llei vigent d'administració local, aprovada durant el mandat de Fraga (1990-2005).¹⁴ La

11 En la desaparició d'aquest precepte sembla que va tenir un paper especial l'aleshores ministre de l'Interior, Rodolfo Martín Villa, lleonès (López Mira, 1998, p. 120).

12 *Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG*, p. 9 [Disponible a <<http://www.bng-galiza.org/>> (Consulta 05.09.2009)].

13 *Lei 8/1989, do 15 de xuño, de delimitación e coordinación das competencias das deputacións provinciais de Galicia*.

14 *Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia*.

Lei 8/1989 va ser recorreguda al Tribunal Constitucional, però el 1998 l'alt tribunal encara no s'havia pronunciat i va declarar conclòs l'expedient perquè la llei litigada ja havia estat revocada per la *Lei 5/1997*.

A l'inici del 2006, el conseller de Presidència del govern bipartit, Xosé Luís Méndez Romeu (PSdeG-PSOE), amb motiu d'una compareixença parlamentària sobre el Pacte Local va afirmar que "potser en algun moment haurem de parlar seriosament de les diputacions" (DSPG núm. 27, 7.2.2006, p. 19), en referir-se als serveis que els competeixen però que no presten, i alhora a les funcions impròpies que desenvolupen. Al mateix temps, era del parer que la Constitució de 1978 no obliga que existeixin. En una entrevista uns mesos després, el conseller reiterava que, si bé no pensava suprimir-les, creia que a mitjà termini haurien d'anar perdent funcions i, en tot cas, insistia sobre el fet que presten funcions que no haurien de prestar i, en canvi, no fan "el paper que no poden fer per si mateixes les administracions municipals".¹⁵ Durant el 2006 el conseller va anunciar que presentaria una proposta de reforma de les diputacions, compromentent per al final del 2006 un projecte de llei per tal que "cooperin amb els ajuntaments amb el seu finançament i ingressos fiscals i no amb ajuts discrecionals".¹⁶ Mai es va tramitar un text legislatiu així. El conseller de Presidència va arribar a dir que el nou Estatut –no tramitat– havia de representar "un punt d'inflexió en l'actuació" de les diputacions.¹⁷ Pel redactat transaccionat entre els tres grups polítics de reforma de l'Estatut, sabem que el Parlament gallec plantejava concretar la vigent disposició estatutària de coordinació de les diputacions per part de la Xunta (disposició addicional tercera) mitjançant una previsió més concreta que n'especificaria l'abast i incorporaria una obligació perquè les províncies tinguessin en compte les polítiques del govern gallec en les seves actuacions. Pensem que així es podria haver reprès d'alguna manera l'esperit de la *Lei 8/1989*.

El 2007, en l'equador de la legislatura, el discurs del Govern va canviar força respecte a la província: de sostenir la necessitat de reformular-la i de criticar-ne les funcions es va passar a plantejar una revisió general de l'organització territorial del país. En concret, l'agost de 2007 Méndez Romeu va advocar per mantenir l'actuació de les diputacions de Pontevedra i A Coruña a les àrees rurals de les respectives províncies, mentre que a les àrees urbanes més grans s'hi implantarien les àrees metropolitanes de Vigo-Pontevedra i A Coruña-Ferrol, respectivament.¹⁸ També va comprometre un projecte de llei

15 "Méndez Romeu: «A mellor definición de Galicia é a que temos na actualidade»", *Xornal de Galicia*, 5.2.2006.

16 "Romeu presentará antes de fin de ano a proposta para a reforma das deputacións", <www.vieiros.com>, 5.6.2006.

17 "Romeu agarda que o debate estatutario sirva para o consenso na reforma das deputacións", <www.vieiros.com>, 15.9.2006.

18 VARELA, LARA: "La Xunta promete crear el próximo año el área metropolitana Vigo-Pontevedra", *El País*, 9.8.2007.

per introduir tots aquests canvis, que no es va tramitar. Aquest model va ser immediatament criticat pel PPdeG, que considerava que implicaria “províncies de dues velocitats”, amb “ajuntaments de primera i segona categoria” on resultarien perjudicats els ajuntaments més petits que no formessin part de les grans àrees metropolitanes.¹⁹

A mitjan 2007, quan hom va anunciar aquesta proposta, la via de la reforma estatutària ja s’havia tancat i, en el debat que s’havia produït al Parlament el juny de 2006 respecte al nou Estatut, s’havia discutit sobre si eliminar províncies i diputacions. El projecte d’Estatut de Nació del BNG (presentat el 2005), havia originat en part la controvèrsia, ja que proclamava en el seu articulat, considerat inacceptable pel PPdeG, que:

“[Art. 54] Galícia s’organitza territorialment en ajuntaments i comarques que tenen personalitat jurídica pròpia i gaudeixen d’autonomia per a l’exercici de les seves funcions. [...]”

“[Disposició transitòria] En tant que no s’estableixi l’organització territorial de conformitat amb el que estableix el present Estatut, el Govern de Galícia coordinarà l’actuació de les diputacions provincials i tutelarà la seva actuació financera.”²⁰

Així, el BNG proposava la desaparició de les diputacions i la presència només de dos nivells: el municipal i el comarcal, amb una llei especial per a les parròquies rurals i la creació d’estructures urbanes i metropolitanes. Núñez Feijóo, cap de l’oposició del PPdeG, va opinar en canvi que en el nou Estatut les diputacions havien de rebre competències de la Xunta, cosa a la qual Quintana (vicepresident aleshores, representant del BNG en el debat sobre el nou Estatut) va respondre que les diputacions s’havien de suprimir. Núñez Feijóo va rebatre: “Aquest és un debat, com vostè pot imaginar, de poca alçada per aquesta sessió tan important” (DSPG núm. 47, 29.6.2006, p. 34).

4.2. Municipis i ajuntaments

El 2008 el conseller de Presidència va descartar suprimir “per ara” els municipis petits, “com s’havia proposat en alguna ocasió”.²¹ Clarament s’estava fent ressò d’unes propostes que hi havia hagut. En particular, l’estudi dirigit per Rodríguez González (2004) havia plantejat anys abans una possible reestructuració del mapa municipal gallec. Es pretenia en aquest estudi, encarregat

19 “O PPdeG lamenta que «o proxecto estrela de Méndez Romeu fracasase ás 24 horas»”, *Xornal de Galicia*, 14.8.2007.

20 *Estatuto de Galiza* [Disponible a <http://www.bng-galiza.org/opencms/export/sites/default/BNG/global/contidos/arquivos/Documentos/Estatuto_de_Galiza.pdf> (Consulta 5.9.2009)]

21 “Méndez Romeu apuesta por la cooperación entre municipios y descarta suprimir concellos pequeños”, *La Voz de Galicia*, 16.2.2008.

per la Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP), “obrir un debat a la societat gallega. No es tracta de fer un nou «mapa». Ni d'imposar propostes en una determinada línia. Es busca, per la contra, fer una aproximació a una situació preocupant a mitjà termini per a Galícia, ja que un important nombre de municipis, en vista de les previsions demogràfiques, es trobaran amb grans problemes per mantenir l'actual nivell de serveis i prestacions” (p. 14). Aquest informe en concret partia de l'inframunicipalisme –considerat al llindar dels 2.000 habitants– i relatava com, si bé vers l'any 2000 només un 20% dels ajuntaments gallecs tenien menys d'aquesta grandària, cap al 2025 la previsió era d'un 40%.

Hi ha un consens entre els especialistes sobre els municipis rurals a Galícia que aquests no han assolit veritablement un paper al territori fins a l'inici de l'actual període democràtic, encetat el 1979 a l'escala local. En la present democràcia els ajuntaments han aconseguit certs papers i, per exemple, els alcaldes han guanyat una rellevància notable, sobretot en termes polítics. Això succeeix just en el moment que la recerca assenyala que els municipis són insuficients per a la gestió de les competències que tenen encomanades (Rodríguez González, 2004, 2009; Cadaval i Caramés, 2007), cosa que ha empès a la creació d'un seguit de mapes de col·laboració i cooperació municipals, mapes –mancomunitats, gerències de desenvolupament local, consorcis de turisme, etc.– poc coherents i que presenten contradiccions els uns amb els altres, i que d'altra banda coincideixen només de forma parcial amb la divisió comarcal oficial (Lois, 2004). Sigui com vulgui, moltes de les funcions socials, culturals o econòmiques que històricament havia tingut la parròquia han passat o bé a les ciutats properes o bé a les capçaleres comarcals (Lois, 1999), de manera que els municipis rurals segueixen essent força intrascendents, llevat pel sentit polític.

Avui dia no es dubta que els municipis hagin de mantenir un paper a la vida local, que són “irreversibles”, en expressió de Lois (2004, p. 129). Hi ha, en canvi, dissensions sobre les funcions que han d'assumir, o sobre si el mapa s'ha de modificar. Una fórmula intermèdia ha estat defensada per Rodríguez González (2004), en què es respectaria el municipi original com a unitat identitària, però en canvi l'ajuntament, com a ens prestador de serveis públics, s'hauria d'ampliar fins a l'escala comarcal. L'assaig de Rodríguez González (2004, vol. 2) consisteix a provar si aquest model de “fusió selectiva” seria aplicable a la comarca d'O Deza, on sis ajuntaments es mantindrien a efectes identitàris, culturals i de representació política, però el municipi-comarca esdevindria un ens per a l'organització i prestació de serveis. Així doncs, el municipi saltaria d'escala, i esdevindria comarcal.²² Una proposta similar és la defensada per Cadaval i Caramés (2007, p. 122) en propugnar una “fusió selectiva de funcions”, en què el municipi tradicional es mantindria però perdria funcions i les

22 Trobareu un resum en català d'aquest estudi a Rodríguez González (2008).

guanyaria una “aglomeració” (comarcal) que funcionalment esdevindria una prestadora de serveis.

Aquestes propostes acadèmiques han estat políticament invocades, però en realitat no debatudes. Durant la VII Legislatura la Conselleria de Presidència les va emprar com a “proves” que calia avançar cap a l’organització d’eines intermunicipals,²³ però no les va implantar i tampoc va emprendre un redimensionament municipal. Representa un avenç notable el Pacte Local assolit el gener de 2006 entre la FEGAMP i la Xunta, amb l’aquiescència dels tres partits polítics gallecs (DSPG núm. 27, 7.2.2006), pel qual molts serveis que estaven sent prestats pels ajuntaments han passat a ser-ho per consorcis amb el Govern, es reconeixen les anomenades “competències impròpies” i es faculden mecanismes per gestionar-les; d’altra banda, gràcies al Pacte Local la Xunta ha creat fons específics per al finançament, per exemple, dels petits municipis.

Sense fer soroll, la ponència parlamentària que treballava en un text de reforma estatutària va incloure un article relatiu al foment de l’agrupació de municipis a través de mancomunitats o consorcis i, també, el següent article:

“La Xunta de Galícia fomentará les fusions de municipis amb la finalitat d’aconseguir que aquests assoleixin unes dimensions territorials i poblacionals adequades per a la més eficaç i completa prestació de servei als ciutadans”.

Però aquest discurs es va mantenir rere l’aparador. En efecte, si al final de la VII Legislatura el conseller de Presidència deia que no es transformaria el mapa municipal, com recollíem a l’inici d’aquesta secció, a l’inici el mateix conseller havia dit: “No podem modificar el mapa municipal de Galícia. Cap dels actors de la vida política a Galícia no en té la intenció” (DSPG núm. 27, 7.2.2006, p. 10). En paral·lel, l’Estatut de Nació proposta del BNG recollia el municipi com a “entitat local bàsica de Galícia” (art. 54.2). Així doncs, malgrat els estudis acadèmics indicant que convindria revisar el mapa –i migrar d’uns municipis a l’escala actual a uns municipis-comarca– el galleguisme sembla haver-lo acceptat i en defensa la continuïtat. Almenys de cara a la galeria.

5. Parròquies, comarques i una Galícia unida, o l’organització territorial desitjada pel galleguisme històric, avui

Hem vist a l’apartat 3 que el galleguisme ha cobejat fer realitat tres escales d’organització: parròquies, comarques i Galícia. L’Estatut d’Autonomia de 1981 possibilita el reconeixement administratiu de Galícia com a comunitat autònoma (l’escala gallega) i, quant a organització interna, estableix que:

23 MERA, Pilar: “Hai que acabar coa «balcanización» municipal”, *La Opinión*, 21.11.2007.

- El territori galleg es compon per les “actuals” quatre províncies (art. 2.1).
- “Una llei del Parlament regularà l’organització territorial pròpia de Galícia d’acord amb l’Estatut” (art. 2.3), és a dir, “les comarques i parròquies rurals com a entitats locals pròpies de Galícia” (art. 27.2).
- “La Xunta coordinarà l’activitat de les diputacions provincials de Galícia [...], que uniran els pressupostos que aquelles elaborin i aprovin al de la Xunta de Galícia” (disposició addicional tercera).

Breument, es pot dir que les reclamacions organitzatives del galleguisme tenen ressò en l’actual carta magna gallega (González Mariñas, 1994, p. 169-186; López Mira, 2007, p. 147; Barreiro, 2009, p. 7-9): es reconeixen la comarca i la parròquia, i hi figura el control a les diputacions de les províncies, “actuals” i qui sap si futures. Ara bé, en realitat cap d’aquestes línies d’organització territorial interna de Galícia s’ha desplegat i les previsions estatutàries segueixen inèdites, fins al punt que la Llei d’administració local (*Lei 5/1997*), promulgada anys després de l’Estatut i aprovada en solitari pel PPdeG, omet el mandat estatutari i comença el seu art. 1 afirmant que “Galícia s’organitza en municipis i províncies”, emparant només l’organització liberal i desestimant la tradició galleguista incorporada en l’Estatut de 1981.

5.1. Les parròquies

A l’inici de la VII Legislatura, Manuel Fraga, president durant els setze anys previs, va afirmar que “vam estimar que el tema de les parròquies era massa complex i que havia canviat de tal manera la societat que no tenia sentit” (DSPG núm. 6, 14.9.2006, p. 8), reconeixent que no s’havia treballat en aquesta línia durant el seu mandat. La idea que la parròquia ja no té sentit en la Galícia actual ha estat sostinguda per la recerca, que ha conclòs que “el límit que en el passat imprimia la parròquia avui està totalment fora d’ús i es pot afirmar la creixent tendència cap a la desaparició de les comunitats camperoles” (Lois i Rodríguez González, 1993, p. 90). La Llei d’administració local de 1997 va disposar respecte a la parròquia:

“[Art. 1.2] En els termes que determinarà una llei del Parlament de Galícia, les parròquies rurals gallegues tindran la consideració d’entitats locals territorials i gaudiran d’autonomia per a la gestió dels seus interessos patrimonials.”
 “[Disposició final primera] L’organització, el funcionament i les competències de la parròquia rural seran regulats, en el seu dia, per una llei del Parlament de Galícia.”

Amb disposicions dilatòries així hom pretenia satisfer la previsió estatutària, però es diferia la regulació a una llei posterior que probablement –seguint el raonament de Manuel Fraga– no es volia que arribés mai. En realitat a la I

Legislatura hi va haver una voluntat de conferir funcions a les parròquies,²⁴ però d'aleshores ençà tant l'àmbit acadèmic com el polític han anat posant en dubte la pertinència d'aquest nivell.

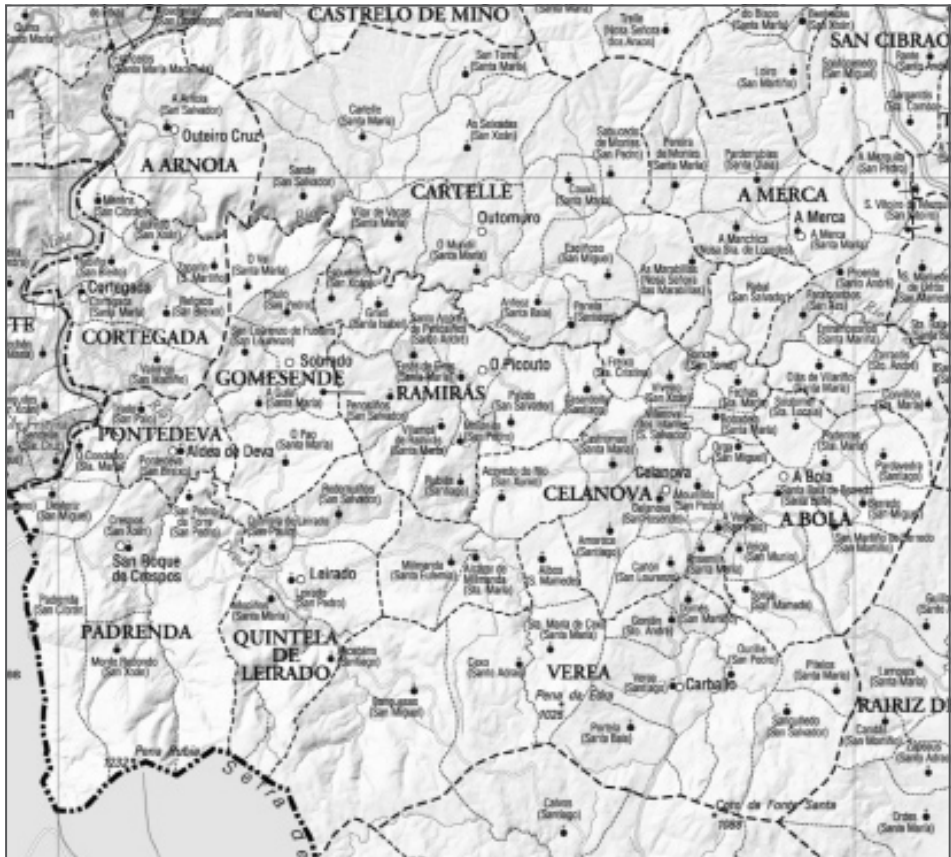
No obstant això, durant la VII Legislatura la proposta d'Estatut de Nació del BNG ofería una porta oberta a la revitalització de l'escala parroquial en l'organització territorial, en concret com a ens subsidiari del municipi amb funcions reconegudes:

“[Art. 54.5] La llei regularà l'estatut jurídic i les competències de les parròquies rurals com a unitat d'organització i de participació en l'àmbit municipal.”

Idèntica disposició figuraria al text transaccionat de reforma estatutària per part de la ponència parlamentària formada pels tres grups amb representació a la cambra. No consten debats parlamentaris sobre aquesta proposta concreta de relectura de l'organització parroquial plantejada pel BNG i que sembla que els altres dos partits van acceptar, per bé que l'obra col·lectiva coordinada per García Pazos (2009), encarregada i publicada per la Xunta, dóna arguments perquè se segueixi tenint en compte la parròquia en diversos sentits, des de la cartografia a l'urbanisme o al turisme (figura 3). Torres i Lois (2009, p. 51) hi proposen que mantingui dignitat estatutària i que se'n faci una llei, “tant per al planejament com per a fins cadastrals, estadístics, d'aprofitament agroforestal i per constituir la unitat bàsica de poder a nivell local”. En particular, recomanen que el model portuguès, pel qual les parròquies són una administració generalitzada, s'apliqui només allà on hi ha propietats comunals i rendes associades (sobretot al sud-oest de Galícia), però que a la legislació figurin “la revitalització de la figura dels alcaldes pedanis, la desconcentració d'algunes decisions municipals a escala d'aquests petits territoris i amb propostes de pressupostos participatius, i la generalització dels centres socioculturals per al conjunt de les parròquies” (p. 51).

24 Sobretot a través de les lleis *Lei 11/1983, do 29 de decembro, de actuación intensiva nas parroquias rurais*, *Lei 10/1985, do 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia*, *Lei 4/1984, do 4 de maio, de cámaras agrarias* i *Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia*. La primera disposició donava lloc a actuacions de desenvolupament econòmic en parròquies rurals, la segona obligava que la parròquia fos l'àmbit mínim d'un procés de concentració parcel·l·ària, la tercera manava que les cambres agràries municipals tinguessin un representant de cada parròquia (el 1994 foren suprimides les cambres locals i només se'n mantenen de provincials) i la quarta, que l'escala parroquial fos curosament considerada en urbanisme.

Figura 3. Fragment del mapa parroquial oficial



Mapa de García Pazos (2009), corresponent a la comarca de la Terra de Celanova (original a 1:200.000). Des del Sistema d'Informació Geogràfica de Galícia (SITGA) els darrers anys s'ha fet un esforç notable per aconseguir delimitar amb cura el mapa parroquial, mitjançant el *Proxecto parroquias de Galicia*. Hi havia estudis previs de llistar de les unitats parroquials i cartografia a escala molt petita, però només ara existeix un mapa parroquial amb precisió, que ja està essent emprat per a diverses finalitats.

5.2. Les comarques

En el mateix debat de 2005 en què Manuel Fraga reconeixia des de l'oposició que no havia abordat l'organització parroquial durant el seu mandat, va afirmar que “nosaltres vam estimar que el tema de les comarques havia de ser pres molt seriosament” (DSPG núm. 6, 14.9.2006, p. 8). Al final de la legislatura, el diputat del PPdeG Antonio Rodríguez Miranda defensava “amb satisfacció [...] el model de desenvolupament comarcal” (DPSPG núm. 149, 25.11.2008, p. 28) del govern Fraga. Així doncs, tant a l'inici com al final de la VII Legislatura el PPdeG es va manifestar orgullós de l'organització comarcal implantada durant el seu govern. Des del bipartit hi veien nom-

broses pegues, moltes de les quals entronquen amb crítiques realitzades des de l'entorn acadèmic.²⁵ La revocació va culminar amb l'aprovació d'una llei a l'ocàs de la legislatura que revocava una part fonamental de l'organització comarcal establerta pel PPdeG.²⁶

En què consistia l'organització comarcal implantada durant els governs del PPdeG? D'entrada no era una organització territorial completa: era un mapa, però sense administracions; és a dir, hi havia continents però no continguts. Les funcions que s'atribuïen a les comarques eren de desenvolupament local. El model comarcal es va gestionar des de 1990 i es va consagrar amb la llei de 1996 "de desenvolupament comarcal",²⁷ que creava un entramat institucional d'ens (consells, unitats tècniques, fundacions, centres, etc.) que s'associaven al desenvolupament de les comarques en què es decidia intervenir. El model dibuixava un mapa que afecta tot el territori galleg, però no totes les comarques es van desenvolupar sota el model de la llei (figura 4).

Durant la comarcalització gallega es va maldar per evitar el model català (Paül, 2007). Fins i tot la llei d'administració local en feia referència i manifestava que s'"el·ludeix la configuració de comarques com a entitats locals de caràcter territorial, de forma que aquestes no tenen, per ara, a Galícia, personalitat jurídica diferenciada, atès que el cost econòmic i la duplicitat de funcions que això implicaria, *així com l'experiència d'altres comunitats autònomes*, recomanen endarrerir la creació d'altres noves administracions públiques al nostre país" (Preàmbul de la *Lei 5/1997*; la cursiva és nostra). Les comarques oficials no són emprades més enllà de les finalitats exposades per la *Lei 7/1996* –o a efecte estadístic– i cadascun dels departaments del Govern fa el seu propi mapa comarcal (Lois, 1999, p. 298). A l'inici de l'actual dècada la comarcalització va perdre pistonada i el 2000 (la *Lei 5/2000*)²⁸ es va implantar un sistema de desenvolupament rural (l'agència AGADER) que se solapava amb el comarcal instaurat per la *Lei 7/1996*, duplicitat de funcions que va ser denunciada per òrgans de la mateixa Xunta, tal com fou analitzat per Márquez Cruz (2004, p. 429-430).

25 A tall d'exemple, Burgueño (2001, p. 194) s'hi va referir com "una complexa estructura tecnocràtica governamental sense els mecanismes de legitimació democràtics propis dels ens locals"; Lois (2004, p. 155), en una llarga crítica al model comarcal instaurat a la dècada de 1990, reclamava "unes comarques noves, que oblidin l'experiència de la Llei de 1996"; i Barreiro (2009, p. 9-11) va afirmar que l'experiència comarcal dels 1990 volia "la desactivació d'un problema politicoadministratiu de grans dimensions [acomplir el mandat estatutari de comarcalització] per l'hàbil procediment de desvirtuar-ne els objectius i desnaturalitzar-ne els continguts", una experiència aferrada "a les estratègies de coordinació de les administracions i d'activació dels recursos territorials i humans, tot plegat en un marasme de verbs com ara coordinar, proposar, definir, planificar, impulsar i un llarg etcètera que no arriba, tanmateix, a dissimular la sensació de tronc buit que es desprèn del model dissenyat."

26 *Lei 12/2008, do 3 de decembro, de reforma das Leis 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, e 5/2000, do 28 de decembro pola que se nacionalizan os instrumentos de xestión comarcal e de desenvolvemento rural.*

27 *Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal.*

28 *Lei 5/2000, do 28 de decembro, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo.*

Figura 4. Mapa comarcal oficial de Galícia

Aprovat el 1997, vigent encara ara com a continent, però amb continguts d'entrada reduïts i avui dia nuls. Hi consten els topònims comarcals presents a l'aprovació inicial, malgrat la manca de tradició d'algunes de les denominacions i l'omissió de topònims comarcals molt arrelats. Elaboració pròpia.

Resituant-nos a la VII Legislatura, aquesta peculiar organització comarcal fou defensada pel PPdeG als debats del període 2005-2009 que ens ocupen. Enfront d'aquesta defensa dels mandats de Fraga, com hem vist el bipartit va desmuntar la comarcalització heretada mitjançant la *Lei 12/2008*. Això no obstant, va situar el bipartit en una difícil situació, en la mesura que deia defensar la divisió comarcal i en canvi havia d'aprovar una llei que hi anava aparentment en contra. Els raonaments de la portaveu parlamentària del BNG, Tereixa Paz, van expressar aquesta complexa situació:

“Aquesta modificació no afecta [...] el futur de les comarques, ja que no s'afecta el mapa comarcal, i pel que fa al seu règim jurídic crec que és necessari recordar-li al Partit Popular que en el seu dia va negar la possibilitat que la Llei de desenvolupament comarcal determinés el règim jurídic de les comarques i reconegués la seva personalitat jurídica pròpia, tal com estableixen les disposicions estatutàries.” (DSPG núm. 149, 25.11.2008, p. 22)

En l'Estatut de Nació que va proposar el BNG el 2005, i que va encoratjar la discussió política posterior, els dos nivells organitzatius que es proposava reconèixer eren el municipal (subsidiàriament el parroquial) i el comarcal. Per a aquest darrer s'estipulaven les funcions que l'organització territorial actual dóna a les diputacions:

“[Art. 54.3] Les comarques tenen com a finalitat primordial la cooperació i la coordinació dels ajuntaments i la prestació integral dels serveis locals necessaris per al benestar de tots els ciutadans gallecs. Els òrgans de govern de les comarques s'integraran per representants de tots els ajuntaments que l'integren.”

El pacte de govern PSdeG-BNG signat el juliol de 2005 ja establia que l'organització del territori gallec havia de comptar amb l'escala comarcal. D'altra banda, la ponència de reforma de l'Estatut que va treballar la primera meitat de la VII Legislatura va decidir que en el nou Estatut mai aprovat hi seguís figurant, com al de 1981, una menció a la comarca, tot i que, pel que sabem, sense una atribució concreta de funcions com la que plantejava el BNG. Sigui com vulgui, més enllà de la *Lei 12/2008*, no es va produir cap altre canvi efectiu respecte a la comarca durant tota la VII Legislatura.

5.3. Galícia com un tot

En el si de la ponència de reforma de l'Estatut es va donar un debat sobre si l'àmbit territorial de Galícia s'havia de definir a partir de les quatre províncies, o bé –com proposava l'Estatut de Nació del BNG– “dels municipis que actualment formen part de la Comunitat Autònoma de Galícia”. No hem tingut accés al text transaccionat –si és que existeix– al respecte. Més enllà d'aquest afer, es va produir al final del 2005, quan el BNG va presentar la seva proposta, una polèmica irredemptista. Hi va reproduir, gairebé idèntica, la disposició de l'Estatut de 1936 en aquest sentit, suara referida:

“[Disposició final tercera] Podran incorporar-se a Galícia aquells ajuntaments limítrofs de característiques històriques, culturals, econòmiques i geogràfiques anàlogues, mitjançant procediments democràtics que seran regulats per llei.”

Aquesta proposta estatutària va ser detectada per la premsa madrilenya, que se'n va fer ressò i va indicar que la Junta de Castella i Lleó es plantejava recórrer-la al Tribunal Constitucional, en cas d'aprovació.²⁹ El soroll mediàtic va ser intens i el ministre de Justícia (del PSOE) va intervenir en l'afer per dir que no estava d'acord amb la proposta i que s'havia “exagerat molt”, mentre que el PP afirmava que la polèmica “no preocupa cap gallec”.³⁰ Convé esmentar que

29 “La propuesta de Estatuto del BNG abre la puerta a la anexión de localidades de otras comunidades”, *El Mundo*, 9.12.2005.

30 “El ministro de Justicia rechaza la anexión de otros municipios por Galicia”, *Diario de León*, 14.12.2005.

alguns estatuts d'autonomia tenen un redactat similar,³¹ que no va provocar pas la polèmica que va originar la proposta del BNG.

6. El debat sobre les àrees metropolitanes a la VII Legislatura

Ja hem vist com en l'estructura territorial actual de Galícia les àrees metropolitanes són clau. A la dècada de 1980 diversos analistes ja van detectar el caràcter metropolità de l'àrea de Vigo i d'A Coruña (entre d'altres, Precedo, 1987 o Souto, 1988). I en la Llei d'administració local de Galícia s'admetia la possibilitat de crear-ne mitjançant lleis *ad hoc* (títol III, capítol I, *Lei 5/1997*). Al final del mandat de Fraga, la Xunta va tramitar un projecte de llei per a la creació d'una àrea metropolitana de Vigo de catorze ajuntaments (figura 5),³² que no es va arribar a discutir a la fi de la VI Legislatura, i que en bona mesura recollia el consens previ assolit al si de la mancomunitat voluntària de municipis de l'àrea de Vigo.

Al·l'ini de la VII Legislatura, el conseller de Presidència anuncià la creació d'àrees metropolitanes (DSPG núm. 27, 7.2.2006, p. 23), en compliment d'allò disposat en el pacte de govern de juliol de 2005. Com hem vist a l'apartat 4.1, un any i mig després, l'agost de 2007, el mateix conseller va vincular la implantació de les àrees metropolitanes de Vigo i A Coruña a la reforma de les diputacions de Pontevedra i A Coruña. Mentrestant el Parlament havia demanat l'abril de 2006 a la Xunta que enviés "el més aviat possible" un projecte de llei sobre l'àrea metropolitana de Vigo (DSPG núm. 38, 19.04.2006, p. 29); termini concretat l'octubre d'aquell mateix any en "durant l'any 2007" (DSPG núm. 56, 24.10.2006, p. 51). No es va remetre mai. També s'havia produït una iniciativa parlamentària del PPdeG, que va tornar a presentar el seu text legislatiu no aprovat per a discussió al Parlament, concretament el març de 2007.³³ Aquest text fou rebutjat per la majoria parlamentària bipartita en un debat celebrat el maig d'aquell mateix any. El text presentat pel PPdeG el 2007 era substancialment el mateix que el de 2005 (López Mira, 2007, p. 151-153; Márquez Cruz, 2007, p. 242-267), i seguia proposant una àrea de catorze municipis (figura 5). El rebuig del bipartit a la proposició de llei del PPdeG es pot resumir en les següents intervencions:

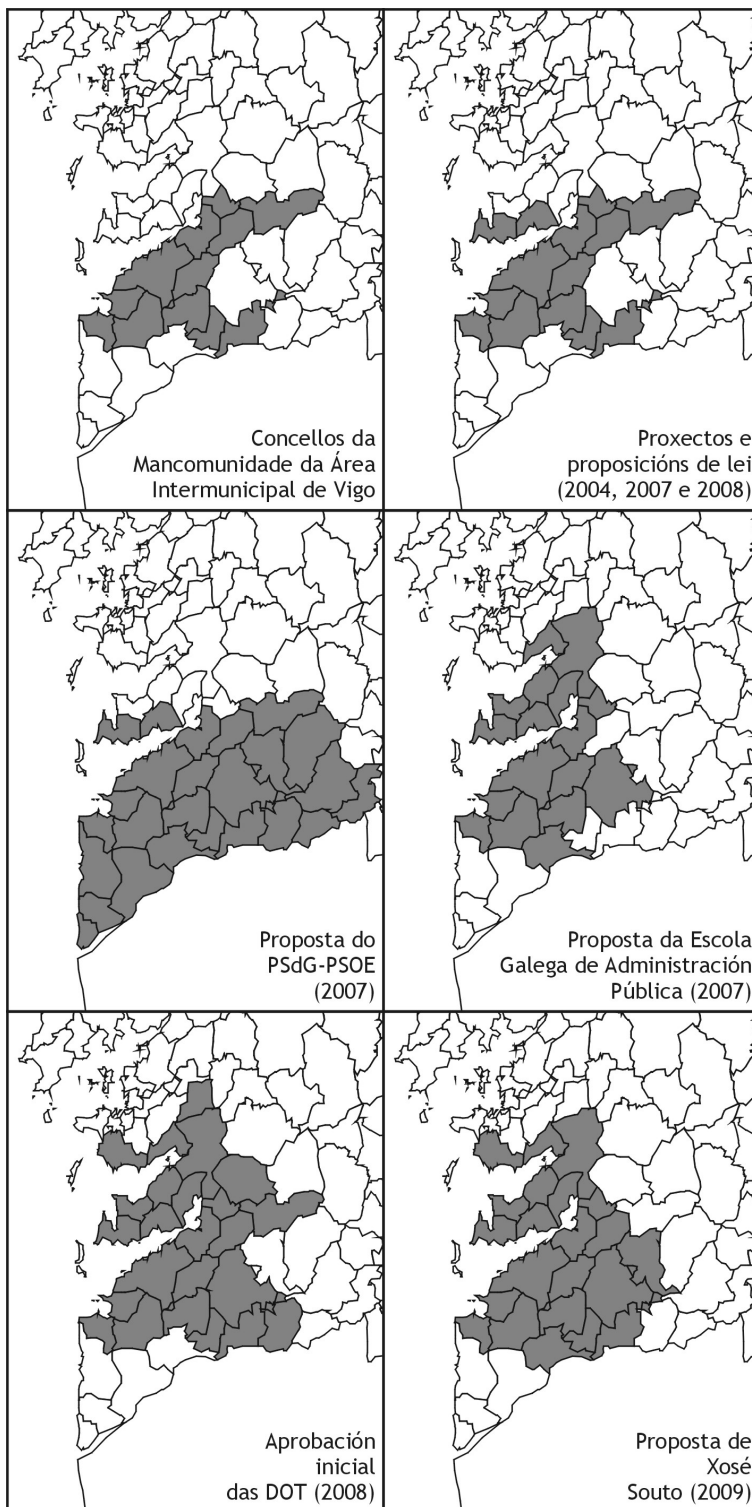
31 L'exemple més clar és l'art. 10 de la *Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*.

32 "Proxecto de Lei de creación da Área Metropolitana de Vigo" (BOPG, núm. 715, 5.2.2005, p. 46391-46443), al qual seguí un altre projecte legislatiu –el "Proxecto de Lei de Administración Local de Galicia" (BOPG, núm. 727, 19.2.2005, p. 47592-47784)– tampoc aprovat, que plantejava determinats canvis en la vigent llei d'administració local gallega (*Lei 5/1997*), entre ells que les àrees metropolitanes que es creessin comptessin amb competències expropiatòries.

33 "Proposición de Lei sobre a creación da Área Metropolitana de Vigo", BOPG, núm. 318, 23.3.2007, p. 48267-48311.

Figura 5.

Diversitat de mapes de delimitació de l'àrea metropolitana de Vigo



Elaboració pròpia a partir de diverses informacions periodístiques i Souto (2009).

“[Carlos Aymerich, portaveu del BNG] Hi ha una nova majoria social que es tradueix en una majoria parlamentària distinta i en un govern diferent [...]. Aquesta nova majoria ens permet [...], ens obliga, a ser més exigents [...] en l'exigència d'àrees metropolitanes. [...] D'àrees metropolitanes que s'emmarquin en una organització administrativa de Galícia diferent [...], sobre la base d'ens supramunicipals adaptats a cada realitat i que, sens dubte, suposin també avançar en la superació definitiva de les diputacions provincials [...]. En segon lloc, àrees metropolitanes com a ens territorials propis, amb competències pròpies, amb finançament propi, no el que es diu en el seu projecte de llei. Àrees metropolitanes sense delegats de la Xunta de Galícia, com recullen vostès en el seu projecte. Àrees metropolitanes no sotmeses a tuteles impròpies del govern gallec.” (DSPG núm. 83, 8.5.2007, p. 54-55)

“[Abel Losada, portaveu del PSdeG-PSOE] Volem, primer, una àrea metropolitana més potent, que competeixi amb majors possibilitats, amb més economies d'escala, amb l'àrea del Gran Porto, que, no ho oblidem, té 1.200.000 habitants [...]. I hi ha, sens dubte, dues qüestions fonamentals i irrenunciabls per al Partit Socialista. La primera d'elles és que l'àrea metropolitana no pot suposar una duplicació d'administracions. [...] Es tracta de, progressivament, anar substituint una administració provincial per una administració de base funcional urbana. Aquest és el projecte, és un projecte que ha de portar endavant no el partit de l'oposició sinó el govern de la Xunta.” (DSPG núm. 83, 8.5.2007, p. 56-57)

Així doncs, els dos partits al Govern rebutjaven el projecte d'àrea de Vigo tal com estava plantejat pel PPdeG perquè vinculaven la creació de l'àrea metropolitana a la reforma provincial, coincidint amb els plantejaments del conseller de Presidència. Alhora els partits de govern volien una àrea més gran, amb més municipis que els catorze proposats, tal com s'estava discutint en aquell moment en diversos fòrums (figura 5). Sigui com vulgui, el projecte legislatiu del Govern respecte a aquest afer mai va arribar a la cambra, ni el 2007, ni el 2008 tampoc. Això va esperonar el 2008 que la societat civil viguesa s'organitzés i presentés una iniciativa legislativa popular (ILP) per a la creació de l'àrea metropolitana de Vigo,³⁴ no tramitada per l'acabament de la legislatura. El projecte de llei de la ILP era força similar als de 2005 i 2007 impulsats pel PPdeG (s'hi incorporaven, emperò, determinades esmenes del BNG i del PSdeG-PSOE plantejades el 2005) i també recollia una àrea de catorze municipis (figura 5). La comissió promotora de l'ILP deia actuar per “obligar el govern gallec a posicionar-se sobre un afer que obertament ha volgut deixar de costat. El president Touriño fins i tot ha qualificat recentment de «xiringuito administratiu» l'àrea metropolitana.”³⁵

34 “Toma en coñecemento das sinaturas e admisión a trámite da Proposición de lei de iniciativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo”. BOPG núm. 664, 11.12.2008, p. 92785-92814.

35 Teo, José: “En marcha una nueva iniciativa legislativa popular para que la Xunta cree el Área Metropolitana”, *Atlántico*, 9.6.2008.

A partir d'agost del 2007, el model d'organització metropolitana que defensava el conseller de Presidència, del PSdeG-PSOE, era el suara referit: substitució progressiva de les diputacions allà on s'implantessin les àrees metropolitanes. Independentment que no es produís cap pas evident en aquesta direcció, a l'inici del 2008 el conseller va anunciar que l'àmbit i el model de l'àrea metropolitana s'havia de determinar en les DOT que es presentarien al cap d'uns pocs mesos: “Una conseqüència d'aquestes DOT que seran sotmeses a debat a partir de març [el debat no s'inicià oficialment fins al setembre de 2008] serà la definició i la concreció d'una organització metropolitana.”³⁶

Pel que fa a l'àrea d'A Coruña, no ha arribat a produir-se un consens en el territori sobre la fórmula metropolitana. El localisme que hi domina ha impedit acostaments de posicions entre els municipis (Pazos, 2009b), independentment dels colors polítics de cada ajuntament, i malgrat que bona part de corporacions han sol·licitat que es constitueixi l'àrea. Partint de la base que la *Lei 5/1997* exigeix una llei *ad hoc* per a la implantació d'una àrea metropolitana, el consens previ és obligat. Algunes informacions periodístiques han apuntat que el conseller Méndez Romeu havia acceptat de tramitar les àrees de Vigo i A Coruña simultàniament,³⁷ i aquest pacte és el que creia el PPdeG que retardava la creació de l'organització metropolitana de Vigo, en la mesura que suposadament se li volia “donar temps” a A Coruña.³⁸ Tanmateix, les declaracions del conseller de Presidència eren a favor de tramitar primer l'àrea de Vigo –cosa que no va fer– perquè “Pontevedra-Vigo constitueix l'espai metropolità més evident pel seu pes econòmic i el seu important teixit industrial i empresarial”, i després la d'A Coruña.³⁹ Sigui com vulgui, ja al final del 2005 es van entrar dues proposicions no de llei per a la creació de l'àrea metropolitana d'A Coruña.⁴⁰ En el debat parlamentari d'ambdues es va produir un consens del qual va resultar una instància per unanimitat del Parlament al Govern perquè “promogués la creació de l'àrea metropolitana d'A Coruña” (DSPG núm. 28, 8.2.2006, p. 30), creació que, com hem tingut ocasió de referir, no s'ha donat.

Finalment, pel que sabem del text estatutari transaccionat, les àrees metropolitanes i urbanes adquirien dignitat estatutària (no són al text de 1981), dins de “l'organització territorial pròpia” del país. Sobre aquestes s'estipulava que haurien “de ser creades i regulades per lleis del Parlament”.

36 “A área metropolitana viguesa podería «incluir a Pontevedra», apunta Méndez Romeu”, *Xornal de Galicia*, 12.2.2008.

37 “Caballero pide un Área Metropolitana capaz de ordenar el transporte y las zonas industriales”, *Atlántico*, 16.7.2009.

38 “A proposta de área metropolitana de Méndez Romeu recibe críticas xeralizadas”, <www.gznacion.com>, 9.8.2007.

39 VARELA, Lara: “La Xunta promete crear el próximo año el área metropolitana Vigo-Pontevedra”, *El País*, 9.8.2007.

40 “Proposición non de lei sobre a creación da Área Metropolitana da Coruña” (BNG) i “Proposición non de lei sobre a actuación que vai levar a cabo o Goberno galego respecto da creación e do funcionamento da área metropolitana da Coruña” (PPdeG). BOPG núm. 65, 23.12.2005, p. 3689-3695.

7. A tall de conclusions

La VII Legislatura ha estat un període intens de debats sobre l'organització territorial gallega, en l'àmbit acadèmic, però sobretot en el polític. El bon laboratori que és Galícia en aquest afer, com dèiem a l'inici d'aquest treball, ha reiterat la seva capacitat d'oferir mostres d'interessants plantejaments en aquest sentit. Ara bé, el balanç ha de ser matisat en la mesura que cap de les discussions produïdes no ha desembocat en realitzacions pràctiques ni en canvis de l'estatu quo heretat, llevat la *Lei 12/2008*, que trenca amb el funcionament institucional de l'organització comarcal vigent des de la dècada de 1990, però que tanmateix no n'ofereix una d'alternativa. I això que les contradiccions entre el mapa comarcal vigent (figura 4) i la proposta d'àrees metropolitanes (figura 1) són notòries i convindria una tria operativa en aquesta direcció com més aviat millor.

El discurs galleguista s'ha manifestat amb renovada vigència durant la VII Legislatura, actualitzant moltes de les idees sorgides el s. XIX. Així per exemple, la conveniència de superar el marc provincial ara s'ha proposat mitjançant una gradualitat territorial, de manera que s'ha plantejat que es creïn en primer terme unes àrees metropolitanes que surtin de l'àmbit d'influència de les diputacions de la Galícia occidental, mentre que el medi rural quedaria en mans de les administracions provincials. És un mecanisme original, que modernitza el programa del galleguisme històric. No obstant això, la manca de concreció d'aquests i altres plantejaments que hem tingut ocasió de revisar no permet comprovar a curt termini la seva eventual utilitat. En aquest sentit, es pot interpretar la VII Legislatura com una oportunitat perduda per part del galleguisme per materialitzar quina és la comprensió que té de l'organització territorial del país.

En força debats que hem resseguit ha sortit la idea que bona part de les transformacions ideades no eren possibles per culpa de la impossibilitat de reformar l'Estatut, reforma que ja va quedar bloquejada al començament del 2007. Tanmateix, pel text transaccionat a què hem tingut accés, hi havia un consens operatiu sobre el títol d'organització territorial que, si bé potser no es podia reflectir en un nou Estatut, es podria haver intentat dur a terme legislativament. D'altra banda, hem vist com l'Estatut de 1981 es pot interpretar com un cert triomf del galleguisme històric en matèria d'organització territorial. Mitjançant el text estatutari vigent, ja es podrien dur a terme molts canvis, com ara la coordinació de les diputacions, una legislació pròpia de parròquies rurals, la reforma del mapa municipal o la implantació de comarques administratives. Sembla reiterar-se la inèrcia dilatòria que ha dominat la Galícia autònoma, simbolitzada durant l'era Fraga amb les decisions d'ajornar per a ulteriors documents la regulació parroquial i desvirtuar el mandat estatutari de comarcalització. Durant la VII Legislatura també pensem que es va contribuir

a l'estratègia dilatòria quan es va vincular l'organització metropolitana, d'una banda, i les DOT, de l'altra, en una confusió habitual, com veïem a l'inici, entre organització i ordenació territorials.

Mentrestant, l'organització territorial liberal segueix intacta, amb els diversos matisos que es poden fer i que hem referit (sobretot, la consecució de l'autonomia per part de Galícia). Per aquest motiu hem qualificat la VII Legislatura com "els darrers capítols del debat al voltant d'un mapa immutable". El mapa no es modifica, malgrat totes les discussions produïdes. Fins i tot sembla que el galleguisme disminueix la seva crítica a la planta municipal en acceptar-la en el seus documents (per exemple, la proposta d'Estatut de Nació del BNG). Alhora, assumeix d'incorporar-la a la reforma estatutària com a "organització territorial pròpia de Galícia", la qual es pretenia basar –en el text estatutari transaccionat– en municipis i províncies ("amb una autonomia ja reconeguda en la Constitució") i en els "ens supramunicipals amb personalitat jurídica, territori i competències" (àrees metropolitanes i urbanes, comarques, etc.).

Sigui com vulgui, ens sembla que avui dia l'estructura territorial presenta tal quantitat de disfuncions amb l'organització vigent –municipis i províncies– que és molt urgent una actuació en aquest sentit, i comença a semblar ocios que no es faci. Això és aplicable tant a les àrees rurals, on els perills del manteniment de la planta municipal actual són evidents, com en les àrees metropolitanes, on el bloqueig a la institucionalització de les metròpolis impedeix una governança assenyada en matèries com ara els transports, i d'altra banda minva la competitivitat de les respectives àrees.

El galleguisme històric ha proposat tota una organització territorial alternativa al mapa liberal. Hi hauria la temptació de considerar-lo una entelèquia històrica, o bé una ideologia desenvolupada com a mera oposició dialèctica a l'evident exercici de visualització de l'estat-nació liberal que representa la implantació de les seves divisions territorials per oposició a l'Antic Règim; d'aquí que "els moviments nacionalistes subestatsals prenguin aquest tema com un veritable cavall de batalla" (Nogué, 1991, p. 68). No ens sembla que sigui així, d'entrada perquè el galleguisme ha basat les seves consideracions sobre organització territorial en un profund estudi i enteniment de l'estructura territorial del país, que, com hem vist, poc o gens casa amb l'organització territorial liberal, ni al s. XIX ni actualment. La comprensió de l'estructura territorial gallega era ostensiblement més adequada en el galleguisme històric que no en el model liberal imposat i, en canvi, el mapa liberal ha esdevingut immutable. Tal com hem sostingut, l'actual galleguisme ha donat mostres de saber renovar el seu pensament tradicional, però, almenys per ara, en la VII Legislatura, ha persistit la immutabilitat en l'organització territorial, com sembla ser norma arreu (Casassas, 1990).

Bibliografía

- BARREIRO, Xosé Luís (2009). “Hacia una nueva estructura municipal”. A: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román [dir.]. *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*. Oleiros: Netbiblio, p. 1-19.
- BERAMENDI, Justo (2007). *De provincia a nación. Historia do galeguismo político*. Vigo: Xerais.
- BURGUEÑO, Jesús (1995). “La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)”. *Ería* [Oviedo], 36, p. 5-33.
- (1996). *Geografía política de la España constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (2001). “Geografía y administración. Proyectar territorios en el siglo XXI”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* [Madrid], 32, p. 191-207.
- CADAVAL, María; CARAMÉS, Luis (2007). *Os municipios galegos: entre o minifundismo e a ineficiencia. Especial consideración das aglomeracións urbanas*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- CASASSAS, Lluís (1990). “Reflexions a l’entorn del concepte de regió a finals del segle XX”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* [Barcelona], 21, p. 15-22.
- CASTELAO, Daniel Afonso Rodríguez (1977 [1944]): *Sempre en Galiza*. Madrid: Akal.
- FARIÑA, Xosé (1981). *La parroquia rural en Galicia*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1990). *Os concellos galegos (Parte xeral)*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- FERNÁNDEZ DEL RIEGO, Francisco (1983). *Pensamento galeguista do século XIX*. Vigo: Galaxia.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo (2002a). *Territorio y nacionalismo. La construcción geográfica de la identidad gallega (1860-1936)*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- (2002b). *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid: Senado.
- GARCÍA COTARELO, Xosé Antonio; LOIS CALVIÑO, Rubén Víctor; FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Xesús [ed.] (1986). *A autonomía galega (1846-1981)*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- GARCÍA PAZOS, Fernando [coord.] (2009). *A parroquia en Galicia: pasado, presente e futuro*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo (1994). *Territorio e identidade: Galicia como espacio administrativo. As grandes “cuestións históricas” e a súa proxección actual*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- LOIS, Rubén Camilo (1999). “Galicia no país dos xeógrafos”. *Grial* [Vigo], 142, p. 291-307.
- (2004). “Estrutura territorial de Galicia”. A: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román [dir.]. *Os concellos galegos para o século XXI*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, vol. I, p. 101-160.
- LOIS, Rubén Camilo; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román (1993). “O retroceso da poboación campesiña e a crise da vida parroquial en Galicia. A importancia da análise microespacial”. *Pontenova. Revista de Investigación Xove* [Vigo], 0, p. 81-91.
- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé (1998). *A Galicia irredenta*. Vigo: Xerais.
- (2007). “Gobernanza local en Galicia e áreas metropolitanas: a superación da mancomunidade de Vigo”. A: ROJO, Argimiro; VARELA, Enrique José (2007). *A gobernanza metropolitana*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, p. 129-163.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (2004). “Futuro e perspectivas do goberno local en Galicia”. A: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román [dir.]. *Os concellos galegos para o século XXI*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, vol. I, p. 423-543.

- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (2007). “Os instrumentos de xestión pública na área metropolitana de Vigo”. A: ROJO, Argimiro; VARELA, Enrique José (2007). *A gobernanza metropolitana*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, p. 165-278.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, Gonzalo (2000). *Cartografía de Galicia*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- NOGUÉ, Joan (1991). *Els nacionalismes i el territori*. Barcelona: El Llamp.
- PAÜL, Valerià (2007). “Trocós e perseveranzas en liñas herdadas e recentes. Notas sobre as divisións territoriais en Galiza e Catalunya”. A: GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Helena; LAMA, María Xesús [ed.]. *Actas do VII Congreso Internacional de Estudos Galegos*. Sada: Edición do Castro/Asociación Internacional de Estudos Galegos/Filoloxía Galega (Universitat de Barcelona), p. 1123-1138. [en CD]
- PAÜL, Valerià; TORT, Joan (2005). “El debat sobre l’organització territorial de Catalunya: el cas del Baix Llobregat”. *Materials del Baix Llobregat* [Sant Feliu de Llobregat], 11, p. 65-84.
- PAZOS, Miguel (2009a). “As áreas metropolitanas en Galicia: aproximación dende a mobilidade, a demografía e a gobernanza”. A: SOUTO, Xosé Manuel [coord.]. *Áreas metropolitanas galegas*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, p. 277-331.
- (2009b). “Galícia: la governança de les infraestructures de transport: entre el model *desarrollista* i la mobilitat sostenible”. *Idees. Revista de temes contemporanis*, [Barcelona], 32, p. 218-240.
- PRECEDO, Andrés (1987). *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- (1997). *O mapa comarcal de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román (dir.) (2004). *Os concellos galegos para o século XXI*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela. 2 vol.
- (2008). “Plantejaments de reestructuració del mapa municipal de Galícia. Presentació d’un model aplicat: el Concello do Deza”. A: TORT, Joan; PAÜL, Valerià; MALUQUER, Joan (eds.). *L’organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona/Cabrera de Mar: Fundació Universitat Catalana d’Estiu/Galerada, p. 445-476.
- (dir.) (2009). *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*. Oleiros: Netbiblio.
- ROJO, Argimiro; VARELA, Enrique José [dir.] (2007). *A gobernanza metropolitana*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- SOUTO, Xosé Manuel (1988). *Xeografía humana*. Vigo: Galaxia.
- (coord.) (2009). *Áreas metropolitanas galegas*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- TORRES, M^a Pilar; LOIS, Rubén Camilo (2009). “A parroquia e a xeografía de Galicia”. A: GARCÍA PAZOS, Fernando (coord.). *A parroquia en Galicia: pasado, presente e futuro*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, p. 19-54.
- TORT, Joan (2008). “Interrogants sobre l’organització territorial”. A: TORT, Joan; PAÜL, Valerià; MALUQUER, Joan [ed.]. *L’organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona/Cabrera de Mar: Fundació Universitat Catalana d’Estiu/Galerada, p. 45-82.
- TORT, Joan; PAÜL, Valerià; MALUQUER, Joan (2008). “Paraules preliminars”. A: TORT, Joan; PAÜL, Valerià; MALUQUER, Joan [ed.]. *L’organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona/Cabrera de Mar: Fundació Universitat Catalana d’Estiu/Galerada, p. 21-42.
- XUNTA DE GALICIA (2008). *Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. [Disponible a: <www.xunta.es> (Consulta 27.6.2008)]
- ZOIDO, Florencio *et al.* (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona: Ariel.

