

Pavón, Bernardo Sánchez

Conference Paper

The Model of Rural Development in Galicia: analysis and prospects

44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism",
25th - 29th August 2004, Porto, Portugal

Provided in Cooperation with:

European Regional Science Association (ERSA)

Suggested Citation: Pavón, Bernardo Sánchez (2004) : The Model of Rural Development in Galicia: analysis and prospects, 44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", 25th - 29th August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/117271>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SESSION N. RURAL AND LOCAL DEVELOPMENT.

EL MODELO DE DESARROLLO RURAL DE GALICIA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.

BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN. *Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras. Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidade da Coruña. Miembro de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la European Regional Science Association (ERSA).*

ABSTRACT:

Rural environment makes important contributions to the society. These contributions will depend, to a great extent, on the role which will be assigned to it in the future.

In Galicia (Spain), serious problems of rural population drift and impoverishment of its rural areas have been revealed. So, authorities have made a great effort in order to palliate this situation.

An integrated development of rural habitat has been proposed (Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia (PEDEGA 2000-2006)), choosing a model that we could describe as 'attenuated top-down'.

The purpose of this essay is to analyse this model and to make several proposals which could improve its implementation.

RESUMEN:

El medio rural realiza importantes aportaciones de carácter multifuncional (producción de alimentos y materias primas, gestión del medio ambiente, etc.) y la contribución de esa multifuncionalidad del espacio rural al resto de la sociedad dependerá del papel que se le asigne en el diseño socioeconómico y territorial del conjunto.

El estudio de las características socioeconómicas de las zonas interiores de la Comunidad Autónoma de Galicia ponen de manifiesto que se halla afectada por serios problemas de despoblamiento y pérdida de potencial económico, ambos con enormes riesgos de irreversibilidad a medio plazo. Las Administraciones Públicas, en

cumplimiento de su misión de satisfacer el interés general, han de generar condiciones adecuadas que estimulen la inversión en estas zonas y promover la cooperación entre los actores públicos y privados en la consecución del desarrollo de las zonas rurales.

La estrategia gallega para el medio rural a medio plazo se encuentra recogida *Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia* (PEDEGA) 2000-2006, elaborado en 1999 y que asume los compromisos que adquirió en el año 1998 la Xunta de Galicia con los agentes sociales en la firma de los *Acuerdos sobre medidas para el crecimiento y el empleo en Galicia (1998-2001)*. En el PEDEGA 2000-2006, se señala como uno de los objetivos intermedios el de "*Promover el desarrollo integrado del hábitat rural*". La justificación de este objetivo se sitúa en la voluntad de potenciar la cohesión territorial.

Galicia ha optado por un *modelo de desarrollo rural vertical mixto*, decidiendo dotarse de lo que podría calificarse como un "*modelo vertical descendente atenuado*". En este sistema, las decisiones se adoptan por la Administración Pública de forma unilateral, pero con una intervención de carácter consultivo de los actores sociales afectados carente de trascendencia jurídica práctica, salvo en su aspecto formal.

En la presente comunicación, se analizan tanto el modelo elegido como los instrumentos diseñados por la Comunidad Gallega para alcanzar el objetivo de un adecuado desarrollo rural. Se procede, pues, a realizar un pormenorizado análisis de la *Agencia Gallega de Desarrollo Rural*, en quien se han descentralizado las funciones relacionadas con el desarrollo rural, y del *Fondo Gallego de Desarrollo Rural*, creado para potenciar el desarrollo de las zonas rurales gallegas.

COMUNICACIÓN:

1. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

El medio rural realiza importantes aportaciones de carácter multifuncional (producción de alimentos y materias primas, gestión del medio ambiente, etc.). La contribución de esa multifuncionalidad del espacio rural al resto de la sociedad dependerá del papel que se le asigne en el diseño socioeconómico y territorial del conjunto.

Las políticas de *desarrollo rural (lato sensu)* pueden englobar opciones de muy diverso signo, en función de los objetivos perseguidos. Así, en el presente estudio se

propone establecer una distinción teórica entre lo que podría denominarse *consolidación rural* y el *desarrollo rural strictu sensu*. Se entendería por *consolidación rural* el proceso dirigido a mantener y consolidar las comunidades rurales, que fomente la conservación de la cultura y formas de vida que les son propias mejorando, a la vez, la calidad de vida de sus habitantes; con estas actuaciones se procuraría evitar tanto la pérdida de estas comunidades como el desmesurado desarrollo de las mismas que deparase la desaparición de su idiosincrasia y, por ende, de sus valores ínsitos como tal comunidad rural. Por otra parte, se entendería por *desarrollo rural strictu sensu* el proceso de impulso y cambio de un espacio rural con la finalidad última de incorporarlo a otra categoría, alterando las actividades económicas que en el mismo se desarrollan, asumiendo la posibilidad de que desaparezcan los principales rasgos que lo han venido caracterizando. Admitiendo esta distinción propuesta, toda referencia que se haga en este texto al *desarrollo rural*, ha de entenderse realizada en su acepción de proceso de *consolidación rural*.

Una *política de desarrollo rural*, bien entendida, debiera tender a la consecución de los siguientes *objetivos generales*:

- a) Garantizar y fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad del medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural, propiciando la interacción del mundo rural y el urbano.
- b) Preservar las señas de identidad fundamentales del medio rural.
- c) Procurar la diversificación de la base económica de los espacios rurales.
- d) Incrementar la competitividad de las estructuras económicas de las zonas rurales
- e) Mantenimiento y la creación de empleo en beneficio de los habitantes del medio rural.
- f) Integrar las normas y actuaciones de las diferentes Administraciones y entidades públicas que afecten al desarrollo de las zonas rurales¹.
- g) Recuperar, conservar, desarrollar y divulgar el patrimonio natural, histórico, cultural y lingüístico de las zonas rurales.
- h) Mejorar la ordenación del territorio, favoreciendo una ocupación más racional y equilibrada.

¹ Vide: Díaz Fernández, J.A. y Sánchez Pavón, B. "La coordinación interadministrativa en la planificación de infraestructuras como factor decisivo en el desarrollo endógeno de las zonas rurales de montaña", en Sáez de Olivito, E. (Dir.) "El desarrollo rural en zonas de montaña", Universidad de Zaragoza y AECOOP-Aragón, 2002.

Sobre la base de estos objetivos generales podrían señalarse, asimismo, una serie de *objetivos sectoriales* a los que no puede renunciarse:

a) En materia de ordenación del territorio:

- Establecer los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos con arreglo a las características y necesidades de las zonas rurales.

b) En materia de agricultura :

- Mejorar la competitividad de las empresas del sector.
- Favorecer la incorporación de jóvenes a la agricultura.
- Garantizar la utilización de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento .
- Impulsar la colaboración intersectorial con el fin de maximizar el valor añadido en la agricultura.

c) En materia de tejido económico del espacio rural:

- Promover la creación de empleo para la población rural.
- Promover la instalación de pequeñas y medianas empresas industriales, con especial atención a las empresas de transformación de los productos del territorio, dando especial prioridad a aquellas que proporcionen un mayor valor añadido a la producción agraria.
- Mejorar las condiciones laborales en el empleo rural.

d) En materia educativa y cultural:

- Garantizar el acceso adecuado a la población rural de la oferta educativa.
- Adecuar la formación profesional y ocupacional de los habitantes de las zonas rurales a las necesidades específicas de cada una de ellas.
- Promover el conocimiento y difusión de la cultura rural.

e) En materia sanitaria:

- Promover una oferta sanitaria que acerque progresivamente los recursos sanitarios a la población de los núcleos rurales .

f) En materia de infraestructuras:

- Desarrollar adecuadamente todas aquellas infraestructuras necesarias para mejorar las posibilidades de acceso de la población rural al trabajo,

los servicios, la formación, el ocio, las relaciones sociales y el consumo².

- Desarrollar las infraestructuras de telecomunicaciones que puedan reportar importantes posibilidades para las actividades económicas en las zonas rurales.

g) En materia de medio ambiente:

- Propiciar el desarrollo sostenible del medio rural.
- Restaurar el medio ambiente en aquellos puntos en donde haya sido dañado³.
- Proteger la biodiversidad.

h) En materia de turismo:

- Fomentar el turismo rural⁴.
- Promover el agroturismo como actividad complementaria de las explotaciones agrarias.

2. LA ESTRATEGIA GALLEGA PARA EL MEDIO RURAL

Galicia es un territorio que presenta características eminentemente rurales; así pues, no resultaría exagerado afirmar que buena parte de los problemas que puedan afligir a esta comunidad autónoma son problemas relacionados con su entorno rural.

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia	España
Agricultura y pesca	12,9	36,2	14,5	11,5	15,8	7,1
Industria	16,8	9,3	16,1	19,6	16,7	18,3

² Vide Sánchez Pavón, B. "La trascendente inteligencia del concepto de solidaridad". REVISTA DE ESTUDIOS PROVINCIALES DE PONTEVEDRA N° 19, Diputación Provincial de Pontevedra, 2003. Asimismo, Sánchez Pavón, B. "Nuevas Fórmulas en la Financiación de Infraestructuras", en Díaz Fernández, J.A. y Lois Fernández, R.C. "Las infraestructuras de transportes y comunicaciones en el desarrollo territorial de Galicia" (en fase de impresión). Excma. Diputación Provincial de Pontevedra.

³ Sánchez Pavón, B. "La gestión descentralizada del servicio público de depuración de aguas residuales", en "Desarrollo sostenible en la Europa de las regiones", Universidad de Murcia y Asociación Española de Ciencia Regional, 2002.

⁴ Es importante, en la ordenación del turismo rural, evitar la masificación, manteniendo el equilibrio de aquél con las actividades tradicionales y el medio natural, prestando una especial atención a las iniciativas endógenas y el agroturismo.

Acerca del turismo rural y su incidencia sobre estos espacios, vide Díaz Fernández, J.A., *Contribución de la Planificación Local al desarrollo turístico*, en *Desenvolvemento e Planificación Municipal do Turismo*, Ed. Deputación da Coruña, 2001, págs. 161 y ss. Asimismo vide Díaz Fernández, J.A., *La participación de los sistemas de transportes y comunicaciones en el desarrollo de la actividad turística en Galicia*, en *O Turismo en Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Pontevedra, 2000, págs. 21 y ss.

Construcción	11,5	8,3	11,7	12,3	11,4	10,5
Servicios	52,3	40,2	50,3	49,5	49,5	58,5
No clasificables	6,5	5,9	7,3	7,1	6,7	5,5
Total	100	100	100	100	100	100

CUADRO: Población activa por sectores económicos (media anual) - estructura porcentual - 2000. Fuente: INE. Encuesta de población activa. Elaboración IGE.

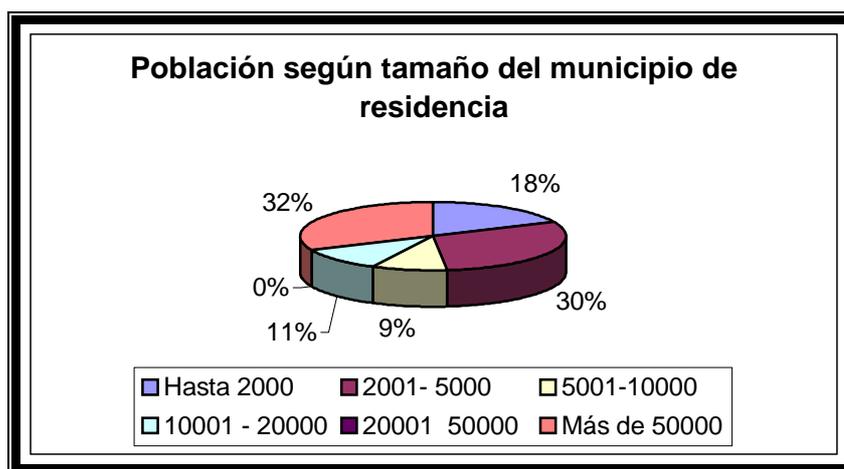


GRÁFICO: Porcentaje de la población de Galicia que reside en Municipios según el tamaño de éstos. Elaboración propia partiendo de los datos de la revisión del padrón municipal de habitantes de 1999.

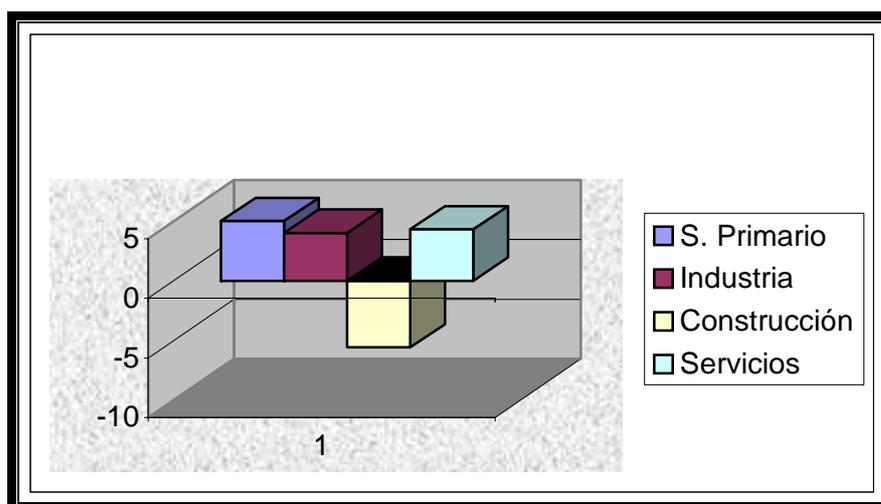


GRÁFICO: Tasas de variación interanual del empleo en Galicia; IV trimestre de 2002. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Las zonas rurales de toda España, y en concreto de Galicia, se hallan en una etapa crítica. El declive de estos espacios se manifiesta en los siguientes aspectos:

- ❑ Pérdida de la calidad ambiental y del paisaje.
- ❑ Pérdida de la trascendencia de las actividades tradicionales.
- ❑ Obstáculos a la movilidad de las personas, mercancías e información.
- ❑ Bajas dotaciones de infraestructuras y servicios públicos.
- ❑ Disminución del capital humano.
- ❑ Declive del potencial económico.

Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia deben afrontar con seriedad y rigor el reto de superar estos problemas entre los que se puede destacar, por lo alarmante de sus cifras, la despoblación de sus zonas rurales.

La estrategia gallega para el medio rural se cimienta en estas directrices:

- ❑ Concentrar los recursos y las intervenciones, tanto en los territorios como en las prioridades.
- ❑ Convertir el desarrollo rural en un principio de aplicación horizontal que permita impulsar en las administraciones públicas una discriminación positiva para los espacios rurales;
- ❑ Intensificar las relaciones campo-ciudad.
- ❑ Reforzar el sistema policéntrico de ciudades;
- ❑ Impulsar nuevas actuaciones y mejorar los resultados de las actuales;
- ❑ Impulsar el crecimiento de nuevas actividades en el medio rural al mismo tiempo que se revalorizan las tradicionales;
- ❑ Garantizar la participación de la sociedad en estas tareas.

Estas directrices, a su vez, se articulan en los siguientes *ámbitos de trabajo o pilares*:

- ❑ Movilizar la iniciativa privada en el medio rural, extendiendo los grupos de acción local a todas las zonas rurales de Galicia.
- ❑ Elevar la eficiencia de las actuales medidas de desarrollo rural.
- ❑ Promover la innovación y la diversificación en el medio rural.

La estrategia gallega para el medio rural a medio plazo se encuentra recogida en el *Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia (PEDEGA) 2000-2006*,

elaborado en 1999 y que asume los compromisos que adquirió en el año 1998 la Xunta de Galicia con los agentes sociales en la firma de los *Acuerdos sobre medidas para el crecimiento y el empleo en Galicia (1998-2001)*. En el PEDEGA 2000-2006, se señala como uno de los objetivos intermedios el de "*Promover el desarrollo integrado del hábitat rural*". La justificación de este objetivo se sitúa en la voluntad de potenciar la cohesión territorial. La diversidad de las actuaciones específicas contempladas en este objetivo aconsejaron su articulación en tres programas integrados:

1. *Programa de mejora del hábitat residencial rural*: planes de obras y servicios resultantes de la cooperación entre la Xunta de Galicia, las Diputaciones y los Ayuntamientos, con el apoyo del Fondo de Cooperación Local.
2. *Programa de desarrollo de las unidades artesanales y de la comercialización de productos artesanales*, incluidas la promoción general y difusión de las actividades artesanales de Galicia, en combinación con actividades formativas.
3. *Programa de provisión de infraestructuras y equipamientos locales*, cuyo instrumento de actuación de carácter estratégico es el Fondo de Cooperación Local, resultante de la cooperación entre la Xunta de Galicia, las Diputaciones, los Ayuntamientos y que cuenta con la cofinanciación del FEDER.

Mediante la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2000, do 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, se creó la Agencia Gallega de Desarrollo Rural y se le atribuyeron las funciones de fomento y coordinación del desarrollo territorial de las zonas rurales en Galicia. Posteriormente, se aprobó el Decreto 79/2001⁵, de 6 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural. La disposición adicional sexta de la Ley 5/2000, do 28 de diciembre, atribuye, asimismo, a la Agencia Gallega de Desarrollo Rural la gestión de los recursos del Fondo Gallego de Desarrollo Rural.

⁵ Este decreto entró en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de Galicia*, y, según su Disposición Adicional Primera, Los órganos que integran la Agencia deberán constituirse en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del mismo .

3. LA AGENCIA GALLEGA DE DESARROLLO RURAL.

La Agencia Gallega de Desarrollo Rural es un ente de derecho público dotado de personalidad jurídica propia⁶. Esta entidad actuará, en el ejercicio de las funciones que se le confieren, en nombre propio y bajo a dependencia de la Xunta de Galicia⁷.

En lo relativo a los *finés*, la agencia es el instrumento básico de actuación da Xunta de Galicia en cuanto al fomento y la coordinación del desarrollo del territorio rural gallego, para mejorar las condiciones de vida y contribuir a frenar la tendencia a la despoblación de este territorio. Las *funciones* de la AGDR son:

- a) Elaborar estrategias y planes integrados de coordinación de actuaciones de diversa naturaleza en el medio rural, así como promover evaluaciones independientes de los resultados de dichos planes que permitan a su revisión.
- b) Difundir las políticas y medidas de desarrollo rural aplicables en cada momento.
- c) Dinamizar y coordinar los *grupos de acción local* vinculados con las políticas de desarrollo rural con independencia de sus fuentes de financiamiento y de su localización.
- d) Impulsar la formulación, por parte dos agentes socioeconómicos locales de las zonas rurales, de iniciativas y programas de desarrollo.
- e) Promover e incentivar la cooperación entre os agentes públicos y privados cuyas actuaciones incidan, directa o indirectamente, en el desarrollo de las zonas rurales.
- f) Gestionar los recursos, públicos o privados, que se encomienden y de manera específica los recursos que la Xunta de Galicia destine al Fondo Gallego de Desarrollo Rural.
- g) Las funciones de gestión, control y seguimiento de los programas europeos Leader e Proder en materia de infraestructura rural⁸.

⁶ Este tipo de entes públicos se hallan previstos en el artículo 12.1º b) del Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia.

⁷ En un primer momento la AGDR se adscribió, de acuerdo con lo previsto en la Ley 5/2000, do 28 de diciembre, a la Consellería de Economía e Facenda. Posteriormente, según la Disp. Adicional 3ª del Decreto 310/2001, de 17 de diciembre, todas las referencias hechas a la Consellería de Economía y Hacienda deben entenderse realizadas a la Consellería de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural, a la que queda definitivamente adscrita. Vide, asimismo, artículo 2º del Decreto 50/2002, de 14 de febrero.

⁸ Las competencias en materia de gestión, control y seguimiento de los programas europeos Leader y Proder que hasta ahora ejercía el Servicio de Infraestructura Rural, de la Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural, de la Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria, pasan a ser ejercidas por la AGDR. A estos efectos el mencionado servicio pasa a integrarse en la Agencia.

- h) Cualquier otra acción que tenga por objetivo contribuir de forma eficaz a la diversificación económica y a la modernización del tejido productivo rural.

En cuanto a su estructura interna, en la Agencia Gallega de Desarrollo Rural pueden distinguirse los siguientes órganos:

- *Órganos de Gobierno:*
 - a) Consejo de Dirección
 - b) Presidente
 - c) Vicepresidente
 - d) Director General

- *Órganos de asesoramiento:*
 - Consejo Asesor

El *Consejo de Dirección* es un órgano colegiado de gobierno que está compuesto por un número impar de miembros, con un máximo de trece. Deben formar parte de este Consejo representantes de la Administración autonómica con responsabilidades en las áreas de economía, política territorial, comarcas, agricultura, industria, ambiente, turismo, pesca y empleo. El nombramiento y cese de sus miembros corresponde al Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta del Conselleiro de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural. Corresponde al *Consejo de Dirección* ejercer, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Orientar la actuación de la Agencia dentro de las líneas marcadas por la Consellería de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural.
- b) Aprobar planes y estrategias de acuerdo con las orientaciones que sean marcadas y proponer a la Consellería de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural la aprobación o presentación al Consello de la Xunta de planes y estrategias generales de desarrollo rural.
- c) Aprobar las prioridades para la distribución de los recursos del Fondo Gallego de Desarrollo Rural, de conformidad con los objetivos preferentes establecidos en la ley y con los planes y estrategias de desarrollo rural previamente aprobados, así como determinar las zonas que tengan la consideración de rurales a estos efectos.
- d) Aprobar los procedimientos para la selección de las solicitudes de financiamiento de planes, programas y actuaciones con cargo al Fondo Gallego de Desarrollo Rural.

El *Presidente* de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural es, por razón de su cargo, el Conselleiro de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural. El presidente desempeñará la representación de la Agencia en toda clase de actos o negocios jurídicos y ejercerá en su nombre las acciones y recursos que procedan.

El *Vicepresidente* de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural es nombrado por el Consejo de Dirección, de entre sus miembros, a propuesta del Presidente. Ejercerá las funciones que le sean delegadas por el presidente y substituirá a este en caso de ausencia o enfermedad.

El *Director General* de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural es nombrado y separado por el Consejo de Dirección, a propuesta de su Presidente, y su cargo será incompatible con cualquier otra actividad pública o privada en los términos previstos en la legislación vigente. Corresponde al Director General:

- a) Dar cumplimiento a los acuerdos del Consejo de Dirección.
- b) Proponer al Consejo de Dirección las líneas estratégicas de actuación de la Agencia y el programa anual de actividades.
- c) Elaborar los planes y estrategias de desarrollo rural de la Agencia, de acuerdo con las directrices y orientaciones que sean fijadas por el Consejo de Dirección y someter las correspondientes propuestas a la aprobación de este órgano cuando proceda.
- d) Realizar la evaluación de los planes e estrategias de la Agencia, proponiendo, si es el caso, la revisión de unos y otras.
- e) Evaluar igualmente las acciones financiadas o cofinanciadas con cargo al Fondo Gallego de Desarrollo Rural, informando al Consejo de Dirección.
- f) Elaborar y proponer al Consejo de Dirección las prioridades para la distribución de los recursos del Fondo Gallego de Desarrollo Rural, de acuerdo con la Ley y con los planes y estrategias aprobados.
- g) Diseñar los procedimientos de tramitación y aprobación de las solicitudes de financiamiento de actividades con cargo al Fondo Gallego de Desarrollo Rural y proponerlos al Consejo de Dirección para su aprobación.
- h) Presidir el Comité de Gestión del Fondo Gallego de Desarrollo Rural.
- i) Promover el desarrollo de grupos de acción local, apoyar, supervisar y evaluar su gestión así como velar por la formación permanente de los profesionales de los equipos que los integran.

j) Gestionar la Agencia y rendir cuentas de la gestión ante el Consejo de Dirección.

Con la finalidad de mejorar el ejercicio de las competencias de los órganos de la AGDR se crea un *Consejo Asesor*, como órgano de consulta y asesoramiento y de participación de las administraciones interesadas y de los agentes socioeconómicos relacionados con el desarrollo rural de Galicia. El Consejo Asesor, estará compuesto por dos vocales en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, nombrados por el presidente de la AGDR de entre funcionarios con titulación superior; tres vocales en representación de las corporaciones locales, nombrados por el presidente de la AGDR a propuesta de la *Federación Galega de Municipios e Provincias*; tres vocales en representación de las organizaciones profesionales agrarias con mayor implantación en Galicia, nombrados por el presidente de la AGDR a propuesta de aquellas; tres vocales en representación de las federaciones provinciales de cofradías de pescadores, nombrados por el presidente de la AGDR a propuesta de aquellas; dos vocales en representación del *Consello Galego de Consumidores e Usuarios*, nombrados por el presidente de la AGDR a propuesta de aquél. El Consejo Asesor, que será presidido por el presidente de la Agencia y cuyo vicepresidente será el Director General de la misma, tendrá las siguientes funciones:

- a) Asesorar al Consejo de Dirección en la elaboración del plan anual y de los planes y estrategias de desarrollo rural de la Agencia, antes de su aprobación por los órganos rectores.
- b) Emitir informe al Consejo de Dirección sobre los criterios y prioridades para la distribución de los recursos del Fondo Gallego de Desarrollo Rural , una vez elaborados por el Director General y antes de su aprobación.
- c) Promover e impulsar todas las actividades que faciliten el cumplimiento de los fines de la Agencia.
- d) Informar y asesorar al Consejo de Dirección en todos los asuntos en que así se lo demande.
- e) Divulgar entre los agentes económicos y sociales y entre las administraciones locales los cometidos de la agencia.
- f) Cualquier otra que se le atribuya expresamente.

La Agencia Gallega de Desarrollo Rural ajustará su actividad al ordenamiento jurídico privado salvo cuando ejerza potestades administrativas, caso el cual le será de

aplicación la Ley 30/1992, do 26 de novembro, y demás normas administrativas de general aplicación⁹.

Los *recursos económicos* de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural son, esencialmente, los siguientes¹⁰:

1. Consignaciones con cargo a los presupuestos de la CA de Galicia que sean asignadas cada año al Fondo Gallego de Desarrollo Rural.
2. Fondos comunitarios procedentes de los programas europeos Leader e Proder.
3. Subvenciones o aportaciones de entidades e instituciones públicas o privadas, así como de particulares.

4. EL FONDO GALLEGO DE DESARROLLO RURAL

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2000, do 28 de diciembre, le corresponde a la Agencia Gallega de Desarrollo Rural la gestión de los recursos que la Xunta de Galicia destine al *Fondo Gallego de Desarrollo Rural*¹¹. Los recursos del Fondo Gallego de Desarrollo Rural serán destinados, preferentemente, a:

- ❑ Promocionar proyectos con incidencia directa sobre el empleo y la renta de las zonas rurales.
- ❑ Apoyar las actividades productivas, con independencia del sector y de la naturaleza de su promotor, que se localicen en las zonas consideradas como rurales.
- ❑ Apoyar las acciones que en cualquier caso contribuyan de forma eficaz a la diversificación económica y a la modernización del tejido productivo rural.
- ❑ Cofinanciar planes, programas y actuaciones de entidades públicas gallegas y grupos de acción local que generen un impacto positivo sobre las zonas rurales.

⁹ En sus actividades de contratación, la Agencia se regirá por el Real Decreto Legislativo 2/2000 y las disposiciones que lo desarrollan. En cuanto a su actividad económico-financiera se regirá, en lo que proceda, por el Decreto Legislativo 1/1999, do 7 de octubre. Finalmente, en lo relativo a su organización y funciones se ajustará a lo previsto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2000, do 28 de diciembre, al Decreto 79/2001 y a sus normas de desarrollo.

En la AGDR podrán prestar servicios los siguientes tipos de personal:

- a) Contratado en régimen de derecho laboral.
- b) Funcionario de la Administración de la Xunta de Galicia adscrito a la AGDR.
- c) Personal interino o contratado administrativo de la Administración de la Xunta de Galicia adscrito a la AGDR.
- d) Laboral de la Administración da Xunta de Galicia adscrito a la AGDR.

¹⁰ De conformidad con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2000, do 28 de diciembre, la Agencia Gallega de Desarrollo Rural para el ejercicio de sus funciones contará para el período 2001-2006, como mínimo, con un presupuesto de 30.000 millones de pesetas.

¹¹ Los recursos del Fondo son objeto de periodificación anual en las leyes de presupuestos.

- Extender, reforzar y coordinar los grupos de acción local situados en las zonas rurales.

En función de estos destinos preferentes, la Agencia Gallega de Desarrollo Rural aprobará cada año las *prioridades y criterios de distribución* de los recursos del fondo, determinando las zonas rurales a las que se dirige su actuación. Para concretar en el espacio las actuaciones de la Agencia, las *zonas rurales* de Galicia se determinaran en función de los siguientes *indicadores*¹²:

- a) Incluir una densidad de población inferior a la media de la Comunidad Autónoma.
- b) Mostrar una evolución demográfica regresiva, que no tenga garantizada suficientemente la renovación generacional.
- c) Incluir una población activa agraria o pesquera superior a la media de la Comunidad Autónoma.
- d) Incluir un índice de desempleo superior a la media de la Comunidad Autónoma.
- e) Cualesquiera otros indicadores apropiados para medir el nivel de desarrollo en el ámbito rural.

Los recursos gestionados por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural deberán favorecer y propiciar de modo prioritario:

- a) El incremento de a dimensión de las explotaciones y dos negocios, la calidad, la innovación y la diferenciación.
- b) La intensificación y mejora de las relaciones intersectoriales de la economía gallega, como fórmula de creación y retención de valor añadido.
- c) El desarrollo y mejora de los complejos agroalimentarios, forestales, madereros y de mar e industria.
- d) La recuperación de empresas afectadas por coyunturas desfavorables.
- e) Las iniciativas formativas y de empleo dirigidas a la provisión de capital humano en oficios y ocupaciones de carácter técnico-manual.
- f) El desarrollo de aplicaciones de la sociedad de la información específicamente adaptadas al medio rural.

¹² A pesar de que las acciones de la Agencia se centran en lo que se denominan zonas rurales, las ciudades y núcleos urbanos con mayor nivel de desarrollo incluidos en las zonas rurales con estas características no quedan excluidos necesariamente de las actuaciones de la Agencia ni de la distribución de los recursos del Fondo Gallego de Desarrollo Rural.

- g) Actuaciones innovadoras que favorezcan la articulación interna de las áreas rurales de Galicia.
- h) Los proyectos e iniciativas directas de distribución comercial, puesta en mercado y aproximación al consumo de los diversos productos y servicios rurales.

Para la evaluación de las solicitudes de financiamiento o cofinanciamiento con cargo al Fondo Gallego de Desarrollo Rural , se crea un *Comité de Gestión del fondo*, que será presidido por el Director General de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural y estará compuesto por personal adscrito a la Agencia con nivel de titulación superior y, en función del proyecto o iniciativa de que se trate, se podrá incorporar al comité un representante del ámbito sectorial más significativo. El Comité de Gestión evaluará las solicitudes, presentadas en cada convocatoria o independientemente de estas, sometiendo al Consejo de Dirección las propuestas de distribución de los recursos del fondo. En cualquier caso, y en el marco de las preferencias legales y de las prioridades establecidas por el Consejo de Dirección, la evaluación de las solicitudes y demandas de cofinanciamiento deberá tener en cuenta los siguientes *criterios*:

- a) El carácter adicional de las actuaciones en relación con la planificación ya existente y financiada con fondos europeos, estatales o de la Comunidad Autónoma.
- b) La contribución efectiva de los proyectos al desarrollo de los territorios rurales de Galicia y, en particular, su incidencia positiva sobre el empleo y el ambiente, valorando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la eliminación o restauración del impacto ambiental negativo.
- c) La viabilidad técnica, económica y ambiental de las actuaciones, así como el empleo eficiente de los recursos, con especial atención a los aspectos comerciales y de distribución y la valorización de recursos locales ociosos.
- d) La viabilidad de los regímenes de cofinanciación que para cada actuación puedan establecerse.
- e) La coherencia con los planes y estrategias de desarrollo rural aprobados.
- f) El consenso y la coordinación existente entre las partes implicadas en las actuaciones que se llevarán a cabo.
- g) La cooperación entre diferentes grupos de acción local y de estos con las administraciones públicas.
- h) La cooperación empresarial y la participación del capital privado.

- i) El carácter demostrativo de las actuaciones y su capacidad de transferencia efectiva en el ámbito local.

La selección de los planes y actuaciones presentados a la Agencia para a su aprobación, se realizará tras la presentación ante la Agencia Gallega de Desarrollo Rural de los planes o actuaciones elegibles propuestos por las administraciones o grupos de acción local para la obtención de financiamiento. Esta presentación se debe hacer especificando las características del plan o actuación propuesto, su impacto sobre el desarrollo rural, el financiamiento solicitado, la aportación financiera de la administración o grupo de acción local, la relación con otras actuaciones de las administraciones o grupos de acción local y la fórmula de cooperación utilizada en cada proyecto o actuación en cuestión. El proceso de selección de los planes y actuaciones propuestos por las administraciones o grupos de acción local deberá sujetarse a los principios de transparencia y concurrencia; en todo caso, para cada plan o actuación propuesto se realizara el correspondiente informe motivado de la decisión adoptada por el Consejo de Dirección.

5. CONCLUSIONES .

De entre los distintos modelos de desarrollo, la doctrina suele distinguir entre los *modelos de desarrollo de abajo a arriba* (botton-up), que emanan de la voluntad de los agentes económicos de base (corporaciones, empresarios, ...), y los *modelos de arriba abajo* (top-down), en los cuales el impulso corresponde a los responsables de la gestión del territorio, sin tener en cuenta ni dar protagonismo a la población afectada. En lo relativo al desarrollo rural, se puede proponer una denominación diferente y que permitiría establecer una más amplia gradación con posterioridad. Así, cabría distinguir entre:

- a) *Modelos de desarrollo vertical descendente* (de arriba abajo).
- b) *Modelos de desarrollo vertical ascendente* (de abajo a arriba).
- c) *Modelos mixtos*, esto es, que combinen características de los dos anteriores sistemas.

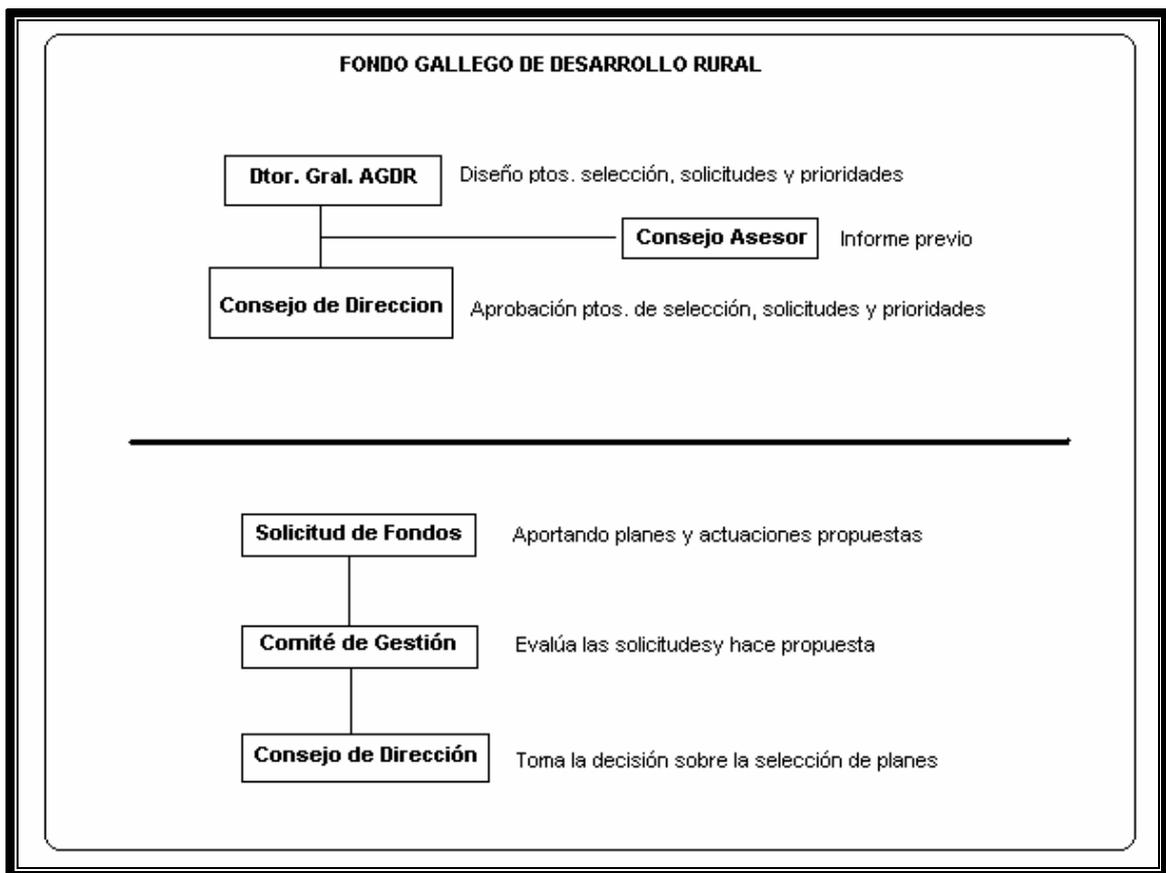
Como es lógico, los modelos más abundantes serán los mixtos que podrán beneficiarse de las características más interesantes de ambos extremos.

En cuanto al modelo establecido en la Comunidad Autónoma de Galicia, en aras a su ulterior clasificación, cabe subrayar los siguientes datos:

- a) El Consejo de Dirección de la AGDR está formado, exclusivamente, por representantes de la Comunidad Autónoma, y es al que corresponde aprobar los procedimientos de selección de solicitudes, programas y actuaciones con cargo al Fondo Gallego de Desarrollo Rural.
- b) El Comité de Gestión del Fondo es un órgano eminentemente técnico, cuestión lógica en cuanto garantiza el principio de objetividad en su función de evaluar las solicitudes y demandas de financiación.
- c) El Consejo Asesor, único órgano con participación de todas las Administraciones Públicas implicadas y de los actores sociales, que tiene la exclusiva función de emitir un informe que, por no establecerse expresamente lo contrario, no tendrá carácter vinculante.

En vista de los datos señalados, y siguiendo la clasificación propuesta, no puede concluirse sino que Galicia opta por un *modelo de desarrollo rural vertical mixto*, decidiendo dotarse de lo que podría calificarse como un "*modelo vertical descendente atenuado*". En este sistema, las decisiones se adoptan por la Administración Pública de forma unilateral, pero con una intervención de carácter consultivo de los actores sociales afectados carente de trascendencia jurídica práctica, salvo en su aspecto formal.

El modelo mixto es el que más ventajas puede ofrecer; no obstante, quizás resultaría más adecuado promover un *modelo vertical ascendente atenuado*, esto es, un sistema en el cual no se prescindiera de la intervención decisiva de la Administración Autonómica pero acompañada de una intervención social más relevante. Tal efecto podría lograrse con una modificación normativa consistente en transformar en vinculante el informe que compete realizar al órgano de participación social. Con ello, se lograría que el poder público mantuviese el timón de la política sin renunciar a una mayor democratización de la planificación económica.



CUADRO: Esquema acerca del Fondo Gallego de Desarrollo Rural. Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G., *PRINCIPIOS DE DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO*, COMARES, 1999.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A., *LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA CON EL RESTO DEL ESTADO. APORTACIONES DE LA CONECTIVIDAD AL DESARROLLO REGIONAL*, EN *REVISTA DE ESTUDIOS DE CONSTRUCCIÓN, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES*, Nº 82, PÁGS. 15 Y SS., MINISTERIO DE FOMENTO, 1999.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J.A. Y SÁNCHEZ PAVÓN, B., *LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS COMO FACTOR DECISIVO EN EL DESARROLLO ENDÓGENO DE LAS*

ZONAS RURALES DE MONTAÑA, EN *EL DESARROLLO RURAL EN ZONAS DE MONTAÑA*, UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA Y AECOOP-ARAGÓN, 2002, PÁGS. 245 Y SS.

- FURIÓ, E., *EVOLUCIÓN Y CAMBIO EN LA ECONOMÍA REGIONAL*, ARIEL, 1996.
- GÓMEZ BARAHONA, A., *LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA REGIONAL. ANÁLISIS JURÍDICO*, INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, 1991.
- GONZÁLEZ LAXE, F., *ESTRUCTURA ECONÓMICA DE GALICIA*, ALIANZA, 1993.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *PLANIFICACIÓN TERRITORIAL*, EN *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, PÁGS. 127 Y SS., CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 1997.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., *LA TRASCENDENTE INTELIGENCIA DEL CONCEPTO DE SOLIDARIDAD*, REVISTA DE ESTUDIOS PROVINCIALES DE PONTEVEDRA Nº 19, DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE PONTEVEDRA, 2003.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., *LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA POTENCIACIÓN DEL DESARROLLO ENDÓGENO Y LA EVITACIÓN DEL DESPOBLAMIENTO RURAL: LA AGENCIA GALLEGA DE DESARROLLO RURAL*, INSTITUTO DE ESTUDIOS VALDEORRESES (EN FASE DE PUBLICACIÓN).
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., *LOS PROGRAMAS COMARCALES DE MEDIDAS DE DESARROLLO ENDÓGENO INCLUIDOS EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS INTEGRADOS Y EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL (PRODER)*, INSTITUTO DE ESTUDIOS VALDEORRESES (EN FASE DE PUBLICACIÓN).