

## O territorio como elemento constitutivo da Comunidade Autónoma de Galicia

Lerrado do Parlamento.  
Profesor de dereito  
constitucional

Xosé Antonio Sarmiento Méndez

<sup>1</sup> Pode consultarse o seu manual *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, 3ª edición, pp. 95 e seguintes. O autor refire o traballo clásico de Santi Romano "Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato", ADP, 1902, en *Scr. minori* I, 1949. Nesta orde de cousas, Biscaretti considera o territorio non só como unha condición necesaria e externa para a existencia do Estado, senón como un elemento que "intervén intrinsecamente para constituílo".

<sup>2</sup> As formulacións que refiren o elemento territorial como esencial para a caracterización de certas organizacións sufriron serias

### 1. Introducción

Como é ben sabido, dentro das clasificacións tradicionais dos elementos constitutivos do Estado a doutrina máis autorizada (Biscaretti di Ruffia<sup>1</sup>) adoita cita-lo territorio, a poboación e o Goberno.

No esquema institucional das comunidades autónomas é posible traslada-lo elemento territorial como un dos que integran necesariamente a delimitación da Comunidade Autónoma conforme ó previsto no artigo 147 da Constitución española, ó enumera-lo contido mínimo dos estatutos de autonomía<sup>2</sup>.

Son moi abundantes as referencias constitucionais e estatutarias ó territorio. Deste xeito, e sen ánimo exhaustivo (ademais do xa citado artigo 147. 2º.b)), o propio artigo 149 da Consti-

tución considera competencias nos seus apartados 22º a 25º, que, como xa estudiamos noutro lugar<sup>3</sup>, dun xeito ou doutro afectan ós aspectos territoriais das comunidades autónomas. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional (SS 227/88 e 13/92, entre outras) encargáronse de subliñar cómo as competencias enumeradas nestes apartados, a pesar do seu encabezamento, teñen un carácter compartido, e deben cohonesta-la existencia de atribucións para as comunidades autónomas<sup>4</sup>.

O artigo 2 do Estatuto de autonomía de Galicia especifica claramente que a organización territorial galega terá en conta a distribución da poboación e as súas formas tradicionais de convivencia e asentamento. A carón desta proclamación de carácter político contense un mandato ó lexislador, ó que se lle encomenda a aprobación dunha lei que regule a organización territorial propia de Galicia de acordo co Estatuto de autonomía.

Á hora de regula-las competencias autonómicas, o Estatuto, no seu artigo 27, apartado 3º, clasifica como exclusiva para a Comunidade Autónoma de Galicia a ordenación do territorio e do litoral, entre outras. Pero sen dúbida, e como apuntamos<sup>5</sup>, é o título III do Estatuto o que, ó regula-lo réxime da Administración pública galega, no seu artigo 40, posibilita o recoñecemento da comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación propias, á vez que non implicará a supresión dos municipios que a integran. Ó mesmo tempo, trátase das agrupacións territoriais baseadas en feitos urbanísticos, e recoñécese a personalidade xurídica da parroquia rural a través da oportuna lei parlamentaria.

A cuestión obxecto de análise dista moito de formularse cun carácter estrictamente técnico. As implicacións políticas que nun país tan desvertebrado politicamente como o galego ten a organización territorial, provoca que a regulación xurídica desta materia se vexa notablemente influída polo que Blanco Valdés denominou recentemente elites representativas dos partidos<sup>6</sup>, no noso caso as distintas elites locais, é dicir, os distintos centros de poder que no seo dos partidos políticos se atopan establecidos nos campos poboacionais de Galicia.

Este carácter esencialmente político provocou, sen dúbida, a imposibilidade dun consenso unánime ó redor do desenvolvemento territorial da Comunidade Autónoma galega. É lamentable que unha materia coma a que nos ocupa, que podería facilmente inserirse dentro das susceptibles de tratamento a través dunha lei de desenvolvemento estatutario (artigo 126 do Regulamento do Parlamento de Galicia), non puidese dar lugar ó necesario consenso en ningunha das dúas ocasións en que a Cá-

críticas doutriniais, como as de Ferrara: *Teoría de las personas jurídicas*, p. 67, ou Kelsen: *Teoría general del Derecho y del Estado*, Madrid, 1934, pp. 50 e ss.

Nembargantes, no noso dereito o Tribunal Supremo aceptou a distinción clásica entre entes territoriais e non territoriais. (Así, a Sentencia do 8 de xullo de 1983).

<sup>3</sup> Estámomos a referir ó noso traballo "Análise constitucional e estatutaria da competencia autonómica en materia de estradas", publicado na *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, volume IV, nº 2, 1995. Nese lugar ocupámonos da distribución de competencias da materia e dos problemas que no dereito galego provocou a aprobación da lei autonómica de estradas. Igualmente atinente á temática territorial, na *REGAP* nº 7: "A administración portuaria e a súa lexislación específica: notas acerca do proxecto de lei de creación do ente público Portos de Galicia".

<sup>4</sup> A xeneralidade dos estatutos de autonomía, de conformidade co artigo 148.1.3 do texto constitucional, refiren a materia do territorio; así, entre outros: art. 10.31 do Estatuto do País Vasco, 9.9 do catalán, 13.8 do de Andalucía, 31.9 da Comunidade Valenciana ... Neste sentido, pode consultarse: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ordenación del Territorio, Urbanismo y vivienda*, MAP, Colección Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales, Madrid, 1993.

<sup>5</sup> "O desenvolvemento estatutario", no boletín informativo nº 2 *Xustiza e Sociedade de Galicia*", 1991, no que apuntábase a defectuosa técnica do Estatuto de autonomía neste punto



ó incluír dentro do título reservado á Administración pública cuestións atinentes á organización territorial galega. Neste mesmo lugar chamabámo-la atención sobre a gravidade da ausencia de desenvolvemento estatutario na materia territorial no momento de cumprirse un decenio da aprobación do Estatuto de autonomía para Galicia.

<sup>6</sup> Así, Roberto L. Blanco Valdés: "La democracia y el poder de los partidos", *Claves de razón práctica* n° 63, xuño 1996, pp. 31 e ss, onde o autor analiza problemas claramente conexos cos que formula a falta de vertebración política dun país, como son a ausencia de democracia interna nos partidos e a manipulación das elites dirixentes dos mesmos.

<sup>7</sup> Vid. *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n° 47, do 7 de febreiro de 1995 (debate do proxecto de lei de ordenación do territorio) e n° 74, do 24 de novembro de 1995 (debate do proxecto de lei de desenvolvemento territorial).

<sup>8</sup> Pode consultarse o seu libro *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, no que trata os límites que esta figura debe gardar dentro da lóxica do estado constitucional moderno.

<sup>9</sup> En concreto, a meritória tese de doutoramento de José Julio Fernández Rodríguez sobre esta institución, que tivemos ocasión de analizar no seu texto inédito.

<sup>10</sup> Vid. o seu traballo "Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio", *Cuadernos de documentación*, Instituto Nacional de Prospectiva, pp. 51 e ss.

mara se pronunciou ó respecto: o Proxecto de lei de ordenación do territorio e o Proxecto de lei de desenvolvemento comarcal de Galicia<sup>7</sup>.

A principal consecuencia desta situación foi o tardío tratamento lexislativo da materia territorial. A ausencia de desenvolvemento lexislativo do mandato estatutario, amais de deixar clara constancia dos problemas políticos de fondo, trae de actualidade a problemática das coñecidas pola doutrina (Konrad Hesse)<sup>8</sup> como mutacións constitucionais (no noso ámbito mutacións estatutarias). Estámonos a referir á evidente fraude estatutaria en que incorre o lexislador que, de xeito deliberado, obvia a aprobación dunha das leis taxativamente previstas no Estatuto de autonomía de Galicia. En concreto, a categoría da inconstitucionalidade por omisión que acaba de ser estudiaada amplamente pola nosa doutrina<sup>9</sup> atoparía un paralelismo no ámbito autonómico ó poder referir un pretendido "carácter antiestatutario por omisión", isto é, unha violación do marco institucional básico da autonomía que, segundo autores como Muñoz Machado, provocaría indirectamente a declaración de inconstitucionalidade do acto autonómico en cuestión.

Nesta orde de cousas, Sala Arquer<sup>10</sup> xa apuntara a dificultade que ten o lexislador á hora de considerar nos textos normativos certos aspectos que, afectando ó territorio, presentan outras facetas notablemente problemáticas.

## **2. O carácter tridimensional do territorio na aplicación do marco estatutario**

O territorio acaba de ser abordado polo lexislador galego dende unha triple consideración. En primeiro lugar, dende o punto de vista da ordenación territorial, entendendo por esta "o establecemento dun conxunto de criterios expresamente formulados como normas e plans que regulen as actuacións e os asentamentos sobre o territorio, co fin de conseguir unha axeitada interrelación entre poboación, actividades, servizos e infraestruturas co territorio no que se implanta". Doutra banda, o territorio considerouse dende o punto de vista da distribución comarcal e así se aborda esta materia coa finalidade de "establecer un marco normativo para o desenvolvemento comarcal a través dunha actuación territorial baseada na dinamización dos recursos endóxenos e das iniciativas locais, mediante a implantación gradual e participativa de plans de desenvolvemento comarcal que permitan a integración da planificación socioeconómica e a ordenación do territorio, así como a coordinación das distintas

administracións e dos investimentos públicos nos ámbitos comarcais que se configuran”.

Un terceiro aspecto que o legislativo ten pendente é o de aborda-las estruturas administrativas derivadas da oportuna distribución territorial, é dicir, a adaptación ó marco galego do réxime local que deriva da Lei de bases de réxime local de 1985 e do texto refundido de 1986. É dicir, en palabras de Massimo Severo Giannini<sup>11</sup>, levar ó plano da “administración organización” os logros funcionais da “administración actividade”.

### A. Ordenación territorial

A Carta europea de ordenación do territorio do 20 de maio de 1983 defínea como “a expresión espacial da política económica, social, cultural e ecolóxica de toda a sociedade”. Como recorda Bermejo Vera<sup>12</sup>, esta concepción supón observa-la política territorial caracterizada polas seguintes notas:

- a) Democrática e participativa.
- b) Coordinadora das distintas políticas sectoriais.
- c) Funcional, de xeito que se respecten os valores das culturas rexionais e comarcais.
- d) Prospectiva, é dicir, que a ordenación considere as tendencias actuais e o desenvolvemento a longo prazo dos procesos económicos, sociais, culturais, ecolóxicos e medioambientais.

Os avatares legislativos da regulación da Lei de ordenación do territorio denotan o xa mencionado problema da ausencia dun carácter consensuado. A utilización do mecanismo das audiencias (*hearings* no dereito parlamentario británico) dentro da ponencia encargada do estudo do proxecto de lei remitido polo Goberno, non foron suficientes para xerar unha necesaria negociación global do texto, que acadou só certos graos de acordo no tocante á aprobación parlamentaria dalgúns dos instrumentos de ordenación do territorio, pero que deixou á marxe problemas tan transcendentais como a incorporación legislativa das comarcas e parroquias, e fundamentalmente a atribución ás mesmas de personalidade xurídica de seu.

O feito xa mencionado de que a Lei de ordenación do territorio se considerase na política legislativa do executivo de xeito conxunto coa de desenvolvemento comarcal e a de réxime local de Galicia provoca a necesidade dunha interpretación conxunta dos instrumentos normativos previstos nestas tres leis; manifestación clara desta situación é o curioso contido da disposición adicional terceira da Lei de desenvolvemento comarcal, que

<sup>11</sup> Tomámo-la terminoloxía utilizada por el no seu manual *Derecho Administrativo*, na edición castelá publicada polo MAP, Colección Estudos, Serie Administración General, Madrid, 1991, pp. 39 e ss.

<sup>12</sup> No seu volume colectivo *Derecho Administrativo. Parte especial*, pp. 455 e ss.



prevé que esta lei se deberá interpretar e aplicar en coordinación co contido do disposto nas leis autonómicas de Administración local (sic)<sup>13</sup> e ordenación do territorio.

Un aspecto que non pode ser descoñecido é o da eventual colisión entre a normativa urbanística e a encargada de regular a ordenación do territorio, especialmente cando as instancias administrativas encargadas dunha e doutra actividade son distintas (comunidades autónomas e entidades locais). Este problema tentou solucionarse no dereito comparado a través da aprobación dunha lei unitaria que regule a ordenación do territorio e o urbanismo, tal e como foi abordado pola Comunidade Foral de Navarra<sup>14</sup>.

O noso corpus lexislativo opta por unha solución totalmente contraria, intenta deslindar claramente a ordenación do territorio do urbanismo. Atópase nembargantes co problema da posible primacía da lexislación sectorial, para o cal prevé a necesidade de encaixa-la funcionalidade dos distintos instrumentos normativos que determinen a actuación sectorial da Administración.

Cinco son os fundamentais instrumentos que a lei incorpora no seu articulado. En primeiro lugar, as directrices de ordenación do territorio, que se presentan ademais como o instrumento axeitado para a conexión da ordenación territorial co desenvolvemento comarcal de Galicia. A principal innovación da lei galega neste punto vén dada pola tramitación das directrices de ordenación do territorio a través do mecanismo previsto no artigo 142 do Regulamento do Parlamento de Galicia. Esta disposición posibilita o coñecemento por unha ponencia do texto das directrices e a eventual incorporación das suxestións que os grupos da oposición consideren oportuno facer, aínda que lle reserva a aprobación das directrices ó Consello da Xunta de Galicia. Neste sentido debemos mostrarnos favorables a unha vía de tramitación que, posibilitando a participación parlamentaria a través de mecanismos fundamentalmente políticos, non pode recibir as críticas que Eduardo García de Enterría<sup>15</sup> lle fixo no seu momento á aprobación por lei das directrices, xa que se mantén a posibilidade última da súa impugnación contencioso-administrativa.

O coñecido como Plan de ordenación do medio físico preséntase como un instrumento claramente vinculado ó contido da Lei 4/1989, e cunha finalidade de desenvolve-las directrices de ordenación nos ámbitos que aquelas delimiten en función das súas características morfolóxicas, agrícolas, gandeiras, forestais, paisaxísticas ou ecolóxicas diferenciadas. Como sinala

<sup>13</sup> Curiosa técnica esta que remite para a interpretación a unha lei que aínda non acadou sequera o rango de proxecto na súa eventual tramitación.

<sup>14</sup> Lei foral 10/1994, do 27 de xuño, de ordenación do territorio e urbanismo da Comunidade Foral de Navarra. Un exemplo interesante dos problemas de colisión nestes ámbitos atopámolo na situación das centrais nucleares. A este respecto é suxestivo o traballo de José Allende Landa "Política de ubicación de centrais nucleares. Su incidencia territorial", "XV Semana de estudos superiores de urbanismo", Granada, 7 ó 11 de maio de 1990.

<sup>15</sup> Prólogo ó libro de F. J. Enérix Olaechea, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, IVAP- Cicitas, Oñati, 1991. En sentido similar ó defendido no texto manifestouse Fernando López Ramón respecto do mecanismo que incorporou a lei valenciana. Vid. "La política regional y la ordenación del territorio en el Derecho español", no seu compendio *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, pp. 54 e ss. En xeral, sobre a natureza destas directrices pode consultarse o excelente traballo de P. Menéndez *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Madrid, Civitas, 1993.

Javier Oliván del Cacho<sup>16</sup>, estes documentos mostran unha subordinación practicamente absoluta ás previsións dos plans ou directrices de ordenación.

A lei delimita tamén o contido e funcionalidades dos plans e proxectos sectoriais e dos programas coordinados de actuación que non deben entenderse subordinados de xeito xerárquico ó contido dos plans territoriais integrados senón que gardan con eles unha relación competencialmente distinta.

A valoración conxunta que merece dende o punto de vista técnico a Lei de ordenación do territorio é positiva, se ben presenta algunhas deficiencias de tipo formal entre as que chama a atención singularmente a referencia ó artigo 148.1, apartado terceiro, da Constitución por ser claramente irrelevante no ámbito de competencias concreto da Comunidade Autónoma galega, que como é ben sabido, atopa o seu título habilitante no artigo 37, apartado terceiro, do Estatuto de autonomía de Galicia. Nesta mesma orde de cousas si sería positiva a cita do artigo 2, apartado terceiro, do Estatuto que contén o mandato directo ó lexislador nesta materia.

Polo que se refire a súa parte dispositiva é claramente criticable a extensión excesiva de moitos dos seus artigos o que aconsellaría con carácter xeral unha reestructuración do texto na que os apartados en que se subdividen os artigos da lei deberían pasar a constituír artigos independentes, co que a claridade positiva dun texto de por si técnico e complexo, melloraría notablemente.

## B. A comarcalización do país

### i) *Os modelos existentes*

O segundo dos aspectos que abordou o Parlamento galego é o do desenvolvemento comarcal de Galicia. Neste ámbito presentábanse ante o lexislador autonómico dous modelos claramente diferenciados que, como sinala Argullol i Murgadas<sup>17</sup>, supoñen "unha empresa clara de enxeñería social ou administrativa".

Por unha banda, e partindo dunha intelixencia integradora do contido do Estatuto, sería posible optar pola aprobación dunha lei autonómica que lles atribuíse de xeito nidio personalidade xurídica ás comarcas, en coherencia co pensamento tradicional do galeguismo político. O tema, segundo Martín Mateo<sup>18</sup>, tense ideoloxizado e deixou de ser unha resposta estrutural e racional a unhas demandas específicas para converterse nunha proposta que "loce nun determinado ideario, que alcanza epi-

<sup>16</sup> Na súa participación no libro de Bermejo Vera citado *supra*, p. 470.

<sup>17</sup> Vid. o seu traballo "Les options d'organització territorial", publicado na obra colectiva *La comarca como ente territorial*, Generalitat de Catalunya, 1984.

<sup>18</sup> Na súa obra *Entes locales complejos*, Ed. Trivium, Madrid, 1987.



sodicamente momentos de certa exaltación". Esta opción foi rexeitada pola Cámara ó entender que supoñía unha introducción superflua de estamentos administrativos non funcionais neste concreto momento histórico<sup>19</sup>.

Doutra banda, a opción considerada caracterízase polo que podemos denominar unha "privatización do desenvolvemento territorial galego". Isto é, partindo duns criterios políticos fixados polos entes administrativamente competentes, encoméndase-lle-la xestión do desenvolvemento territorial a unhas entidades que haberán de desenvolver-lo seu labor conforme ós criterios do dereito privado: as fundacións para o desenvolvemento das comarcas e a sociedade para o desenvolvemento comarcal de Galicia.

### *ii) A voluntariedade do proceso*

Outro aspecto moi problemático no tratamento da comarcalización é a presunta "voluntariedade" á que está sometida a incorporación dos concellos ós plans de desenvolvemento comarcal.

A doutrina<sup>20</sup> critica a rixidez con que a Constitución e o estatutos de autonomía tratan as competencias das deputacións e comarcas, e a escasa dispoñibilidade que lles deixa ás comunidades autónomas neste eido. Este problema maniféstase no momento de vincular ós concellos o proceso de comarcalización, e a existencia de fortes vínculos de unión coas provincias.

Quizá sexa este un dos aspectos nos que a reiteradamente citada politización do tratamento xurídico do territorio aparece máis claramente manifestada. A aceptación dunha serie de emendas da oposición que implicaron a supresión da cita da voluntariedade non impediu a súa permanencia como principio xeral do Plan de desenvolvemento comarcal, resultando de difícil integración co contido do artigo 3, apartado dous da lei, ó precisa-lo seu ámbito de aplicación, que abrangue "a totalidade do territorio da Comunidade Autónoma de Galicia". Unha disposición coma esta é claramente superflua á vista do contido no Estatuto de autonomía de Galicia, en concreto o seu artigo 37.1, e só pode vir provocada polo conflito entre a voluntariedade na incorporación ó proceso de desenvolvemento comarcal e a imperiosa necesidade final de que a totalidade do territorio galego se atope ordenado comarcamente.

### *iii) Os instrumentos do desenvolvemento comarcal*

No tocante ós instrumentos do desenvolvemento comarcal, do mesmo xeito que cando analizabámo-las directrices de or-

<sup>19</sup> Así se manifesta parte da actual doutrina, como Tomás Font Llovet en "Perspectivas de organización supramunicipal", publicado na revista catalana de dereito público *Autonomies*, xuño 1985, p. 64.

<sup>20</sup> Entre outros, Sosa Wagner, "El nuevo régimen local en España", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* n° 1/1985, p. 66.

denación, atopámo-lo problema de cal é o órgano competente para a súa aprobación, e en concreto cal debe se-la participación parlamentaria a este respecto. O artigo 13 da Lei de desenvolvemento comarcal establece claramente a atribución de competencias ó Consello da Xunta para a aprobación do Plan para o desenvolvemento comarcal. Esta aprobación contará co informe dunha serie de órganos da propia Xunta (practicamente a totalidade das consellerías) e coa necesaria participación das deputacións provinciais, se ben só na posterior execución do plan.

Rene Crinche le Roy<sup>21</sup>, referíndose á aprobación dos "plans por facetas" existentes en Holanda, remarca a virtualidade da participación dos estados xerais na súa redacción, e a positiva dinámica creada na elaboración deses instrumentos pola relación entre executivo e lexislativo.

O mapa comarcal de Galicia tampouco conta na súa determinación coa necesaria aprobación parlamentaria, punto este que tamén foi obxecto das críticas dos grupos parlamentarios da oposición e que vén manifestar, unha vez máis, a prudencia do lexislador galego que, fronte a outros modelos do dereito comparado, evitou sexa como sexa o enfrontamento entre as distintas zonas do territorio galego. Nesta orde de cousas, é claramente positiva a supresión ó longo da súa tramitación parlamentaria da disposición adicional segunda do proxecto de lei, que contiña a posibilidade de que a denominación, composición, funcións, dependencia e participación dos órganos da Xunta de Galicia, previstos no artigo terceiro da lei, puidesen ser obxecto de modificación por decreto. Esta clase de deslegalización formulaba serias dúbidas no referente ó respecto da reserva de lei que o Estatuto fai para estas materias, sobre todo ó conte-la referencia ás funcións dos órganos da Xunta competentes na materia comarcal.

O aspecto máis claramente político da regulación comarcal é o dos consellos comarcais, e polo tanto preséntase como o órgano onde as concepcións acerca do que deben se-las comarcas están máis enfrontadas. A lei, despois de múltiples avatares no seu *iter* parlamentario, opta por determinar unha composición tripartita do Consello Comarcal, no que resulta preeminente a presenza da Administración autonómica, existindo ó carón del un representante de cada un dos concellos integrantes da comarca, e por último a presenza "testemuñal" dun representante da Deputación Provincial respectiva. Pode deducirse desta composición que só as instancias decisorias do poder participarán nos consellos comarcais, quedando polo tanto sen resposta a demanda de distintos grupos parlamentarios no sentido de po-

<sup>21</sup> No seu traballo "Los Países Bajos: la ley holandesa de planeamiento físico del territorio", na compilación dirixida por J.F. Garner, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976.



sibilita-la participación de representantes de forzas políticas que non exerzan as alcaldías pero sexan relevantes no ámbito comarcal de que se trata. Esta pretensión de "parlamentarización" dos consellos comarcais foi rexeitada nas distintas fases de elaboración da lei.

*iv) As organizacións para o desenvolvemento*

Un último problema intimamente relacionado coa "privatización" antes citada é o da configuración das organizacións instrumentais ás que se lles atribúe o desenvolvemento comarcal de Galicia. A imposibilidade no último momento da tramitación parlamentaria, na sesión plenaria do día 25 de xuño de 1996, de incorporar unha modificación ó artigo 20 da lei provocou o seguinte panorama organizativo.

Por unha banda, atopamos uns órganos de planificación e coordinación, que serían o Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial, o Consello Comarcal e a Comisión de Comarcalización. Por outra, atopamos uns órganos de xestión e promoción, entre os que estarían as unidades técnicas comarcais, as fundacións para o desenvolvemento das comarcas e a Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia.

O profundo cambio na natureza xurídica das fundacións para o desenvolvemento comarcal, ás que se lles impide de xeito taxativo a execución dos investimentos públicos previstos nos plans de desenvolvemento comarcal (artigo 25 *in fine*), igual que á Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia (artigo 26 *in fine*), provocou a necesidade de modifica-lo artigo 20 para intentar clasifica-las fundacións como unidades colaboradoras na promoción do plan, o que aclararía aínda máis o carácter instrumental e non executivo que o proxecto orixinario lles atribuía.

De xeito similar ó que apuntou no seu día Alejandro Nieto<sup>22</sup> para o caso catalán, o executivo galego viuse obrigado a abordar directamente o problema das comarcas sen esperar á reordenación global do territorio; e isto pode deberse tanto ás circunstancias de índole política que xa se apuntaron como ó importante labor que os entes administrativos "piloto" preexistentes levan desenvolvido. Estes antecedentes condicionan en boa medida o traballo futuro dos poderes públicos galegos nesta materia. **☐**

<sup>22</sup> Así, en "Legislación del Parlamento de Catalunya sobre comarcas", contido no citado *La comarca como...*