

# Autoorganización autonómica y entidades locales\*

José Luis Carro Fernández-Valmayor  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO AUTONÓMICO. A. El fundamento de la potestad autonómica de autoorganización: las distintas alternativas. B. Los condicionamientos constitucionales de la potestad autonómica de autoorganización. II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA Y ENTES LOCALES NECESARIOS. A. La disponibilidad autonómica sobre los entes locales necesarios. B. Una referencia a la articulación de los entes locales necesarios en la organización territorial autonómica. III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA Y ENTES LOCALES PROPIOS: EL CASO GALLEGO. IV. UNA PROPUESTA FINAL COMO TEMA DE DEBATE.

## I. INTRODUCCIÓN. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO AUTONÓMICO

Conforme las Comunidades Autónomas han ido alcanzando un importante nivel competencial, el problema de la organización o reestructuración organizativa del espacio autonómico interno ha ido, paralelamente, aumentando su importancia, de tal modo que hoy puede decirse que, sin ninguna duda, el tema de la organización está llamado a desempeñar un papel central en el tratamiento del Estado autonómico. Se trata, eso sí, de un tema amplio y complejo en la medida en que se ven implicadas todas las Administraciones públicas actuantes en el espacio territorial autonómico. Amplitud y complejidad que no deben constituir, sin embargo, un serio inconveniente para su tratamiento permanente, ya que, en definitiva, estamos ante una de las cuestiones clave para la configuración definitiva del sistema de organización territorial que puso en marcha la Constitución de 1978.

---

\* El presente trabajo constituye el texto escrito de la conferencia pronunciada por el autor el 4 de diciembre de 1995 en el Aula de cultura de Caixa Galicia en Santiago de Compostela. Al texto, que se publica con leves modificaciones, se le han añadido unas mínimas referencias bibliográficas. La temática tratada forma parte, por lo demás, de una investigación más amplia que se está llevando a cabo actualmente bajo mi dirección en el marco de un proyecto de la DGYCIT (PB94-0631).

La necesidad de continuar tratando los temas organizativos viene exigida también, de otro lado, por la probable aceleración del proceso de desplazamiento de la ejecución de la legislación estatal a las instancias autonómicas, vía artículo 150-2º CE, en el intento de alcanzar lo que, en los últimos tiempos, ha venido, convencionalmente, denominándose «Administración única», y por la dinámica del mismo principio de subsidiaridad, llamado a desplegar sus efectos desde el escalón europeo hasta el autonómico y el local.

Lo que hoy pretendo es, simplemente, llevar a cabo una reflexión general sobre el marco dentro del cual ha de moverse la organización interna del espacio autonómico. Intentaré, en todo caso, ser en mi intervención lo más esquemático posible en una temática que puede resultar, como acabo de decir, enormemente amplia.

Así pues, de lo que se trata, en definitiva, es de reflexionar sobre el margen de maniobra que las Comunidades Autónomas tienen a la hora de proceder a la estructuración organizativa del espacio en el que se asientan, esto es, de poner de manifiesto los condicionamientos constitucionales y legales que las mismas encuentran en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

Es, por tanto, inevitable que me detenga ahora, siquiera brevemente, en el análisis de los fundamentos y límites de la potestad autonómica de autoorganización. Es éste, por lo demás, un tema que he tenido ocasión de abordar más detenidamente en otro lugar <sup>1</sup>, lo que me permite limitarme aquí a recordar lo más esencial sobre esta cuestión.

#### **A. El fundamento de la potestad autonómica de autoorganización: las distintas alternativas**

A la hora de explicar el fundamento de la potestad autonómica de autoorganización son tres las alternativas que tenemos a nuestra disposición, las cuales podemos resumir de la forma siguiente:

a) El fundamento de la potestad de autoorganización residiría en la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la «organización de sus instituciones de autogobierno» (artículo 148-1-1º CE y disposiciones estatutarias concordantes).

---

<sup>1</sup> «Sobre la potestad autonómica de autoorganización», *REDA*, 71, 1991, págs. 317 ss. y bibliografía allí citada.

El problema está, en este caso, en delimitar con precisión el significado de la expresión «instituciones de autogobierno» utilizada por el texto constitucional y por los Estatutos. Y en este sentido se nos abren tres posibilidades interpretativas.

La primera sería dar a la expresión un significado estricto identificándola con las instituciones políticas fundamentales de la Comunidad Autónoma, esto es, con las ya previstas expresamente en el artículo 152-1º CE (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno, Presidente, existentes hoy ya en todas las Comunidades Autónomas). Si se aceptase esta interpretación habría que convenir en la enorme estrechez, por no decir superfluidad, de la norma del artículo 148-1-1º CE y de las correspondientes normas estatutarias. Poco adelantáramos, pues, con esta interpretación para explicar la potestad general autonómica de autoorganización.

La segunda posibilidad interpretativa, de índole algo más amplia, consistiría en considerar equivalente la citada expresión del artículo 148-1-1º con la de «instituciones autónomas propias», utilizada por el artículo 147-2º-c. Sin embargo, si así fuese, sólo las instituciones previstas expresamente en el texto estatutario serían las únicas comprendidas en la competencia del 148-1 1º, con lo cual no habríamos adelantado mucho ni la citada competencia se libraría de ese aire de superfluidad al que me acabo de referir.

La tercera posibilidad interpretativa me parece, por consiguiente, la única posible y se traduciría en afirmar que la citada competencia sobre la organización de las instituciones de autogobierno se extiende también, y sobre todo, a las instituciones autonómicas de carácter básico o fundamental, no previstas inicialmente en el texto estatutario; así, por ejemplo, la creación de un Consejo Consultivo (cfr. la STC 20/1992, de 26 de noviembre) o de un Consejo Económico-Social encontrarían precisamente aquí su apoyatura competencial.

Ya la famosa STC 76/1983, de 5 de agosto, (sobre la Loapa), excluyó que la potestad autonómica de autoorganización pudiera albergarse en la competencia sobre las «instituciones de autogobierno», pues dicha potestad, según la citada Sentencia,

«...no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (artículo 154-1º) y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—...»

Aunque la STC 76/1983 pareció optar, al delimitar la competencia autonómica sobre las instituciones de autogobierno, por la primera de las posibilidades interpretativas reseñadas, lo cierto es que su declaración admite una interpretación más amplia si tenemos en cuenta que la delimitación competencial, no sólo la efectuó a partir del artículo 152-1º CE sino también a partir «de los propios Estatutos», lo que permite, en mi opinión, que pueda ser, por ello, interpretada en el sentido antes propuesto.

Hay que decir también que, en otras ocasiones, el Tribunal Constitucional ha sido más preciso a la hora de determinar el alcance de la competencia sobre las instituciones de autogobierno. En efecto, en la Sentencia 35/1982, de 14 de junio, dejó sentado que las instituciones de autogobierno

«...son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno...». (En el mismo sentido, también, por ejemplo, en Sentencia 165/1986, de 18 de diciembre).

En definitiva, pues, y por lo que aquí nos interesa, la competencia sobre la organización de las instituciones de autogobierno tiene una virtualidad bien definida y, por consiguiente, no puede referirse a la potestad autonómica de autoorganización ni constituir, en consecuencia, su fundamento.

b) El fundamento de la potestad de autoorganización se derivaría de la competencia de las Comunidades Autónomas, prevista estatutariamente, sobre creación y organización de la propia Administración pública ( artículos 39 EGa., 35 ECant., 25 ELR., 51-1º EMur., 43 EAr., 21-1º ECan., 41 EB., 38-1º EM., 31-1º ECL.,).

Parece evidente que estas disposiciones estatutarias no pueden, en ningún caso, servir de fundamento a la potestad general de autoorganización autonómica. Dichas disposiciones tienen un mero carácter declarativo que no añade nada que no tuviesen ya las Comunidades Autónomas en cuanto tales, esto es, como entes dotados de autonomía. Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que no todos los Estatutos de Autonomía contienen una disposición parecida (no existe en los Estatutos vasco, catalán o andaluz) y no por ello habría de negárseles, absurdamente, su capacidad autoorganizativa. La razón de su presencia en los

textos estatutarios sólo podría tener el sentido de querer, simplemente, realzar también el aspecto organizativo en la sistemática de los mismos <sup>2</sup>. No se asume, pues, a través de las citadas normas estatutarias ninguna competencia nueva. Y es que la titularidad de cualquier competencia material supone siempre la existencia de la correspondiente potestad organizatoria. Justamente esta vinculación entre titularidad competencial y potestad organizatoria pone de manifiesto el carácter implícito de esta última, derivado del mismo concepto de autonomía, lo cual nos lleva, necesariamente, a la tercera alternativa en la explicación del fundamento de aquélla.

c) El fundamento de la potestad autonómica de autoorganización se encuentra, forzosamente, en el mismo concepto de autonomía. Más aún, esta última no sería conceptualmente posible sin la existencia de esa potestad de autoorganización, que aparece así como una potestad institucional, como un componente esencial, de la misma noción de autonomía <sup>3</sup>.

## **B. Los condicionamientos constitucionales de la potestad autonómica de autoorganización**

Hacia mención hace un momento al hecho de que el ejercicio de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas encuentra también una serie de condicionamientos constitucionales de distinto alcance y que, en términos generales, pueden ser analizados desde una doble perspectiva.

El primer condicionamiento al ejercicio de la potestad autonómica de autoorganización vendría de la competencia estatal prevista en el artículo 149 1-18° CE sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». El problema a dilucidar sería, en este caso, el de si dicha competencia permite al Estado imponer estructuras o medidas organizativas concretas a las Comunidades Autónomas.

Constatando que del texto de la Constitución de 1978 no se puede deducir ningún modelo orgánico básico de Administración autonómica, el

<sup>2</sup> En este sentido, FONT I LLOVET, en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pag. 289. ÁLVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones públicas*, IEAL, Madrid, 1986, pág. 61; también en «La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas», *RAP*, 105, 1984, págs. 133 ss.

<sup>3</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, pág. 67. ÁLVAREZ RICO, *Principios*, cit., pág. 37.

problema estaría, pues, en determinar el alcance, a efectos organizativos, de la expresión «régimen jurídico» que se utiliza en el mencionado artículo 149-1 1 8º.

Según opinión doctrinal y jurisprudencial generalizada, si la citada expresión «régimen jurídico» debe ser entendida más allá de lo puramente formal (procedimiento y recursos) de la actuación administrativa para incluir también aspectos materiales de la misma (función pública), no puede, por el contrario, abarcar medidas concretas de carácter organizativo respecto de la Administración autonómica. Lo dejó claramente sentado el Tribunal Constitucional, ya en su primera jurisprudencia, al afirmar que el Estado carece de competencia para dictar bases sobre la organización autonómica (STC 32/1981, de 28 de julio, a partir de la cual, por cierto, debe venir interpretada alguna ambigua declaración de la citada Sentencia de la Loapa, en la medida en que, en este punto, esta última se remite a aquella). En definitiva, pues, y según conclusión generalmente aceptada, la expresión «régimen jurídico» no constituye un medio habilitador de medidas organizativas concretas respecto de las Comunidades Autónomas, sino que alude, más bien, a regulaciones generales del Estado de carácter material, es decir, no orgánicas, que, eventualmente, pueden condicionar, con posterioridad, las decisiones que aquellas vayan tomando en materia organizativa <sup>4</sup>.

Conviene ya advertir que todas estas reflexiones son sólo aplicables a la organización interna de las instituciones autonómicas, o si se quiere, a la Comunidad Autónoma en cuanto tal, pues cuando se trata de la organización total del espacio autonómico hemos de tener en cuenta que sobre el mismo inciden otras Administraciones, cuya existencia ha de tenerse necesariamente en cuenta. Ello nos lleva, precisamente, al segundo condicionamiento, esta vez sí que efectivo, al ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de su potestad organizativa sobre la estructuración del espacio autonómico.

En efecto, cuando hablamos de organización territorial de las Comunidades Autónomas no podemos limitarnos a su estricta organización administrativa, con independencia de esas otras Administraciones actuantes en el territorio, cuya existencia, además, viene reforzada por una garantía institucional anclada en nuestra Constitución (STC 32/1981, de

<sup>4</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, *cit.*, págs. 71-72; también, «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (La Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto Loapa)», *REDC*, 9, 1983, págs. 126-129. FONT I LLOVET, *cit.*, pág. 292.

28 de julio). Si a ello añadimos que la competencia sobre dichas Administraciones se halla compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (el llamado «carácter bifronte» de su régimen jurídico, STC 32/1981, de 28 de julio, 84/1982, de 23 de diciembre, etc.), podemos ya comprobar como aquí sí que nos encontramos ante un verdadero condicionamiento de la potestad autonómica de autoorganización para proceder a la organización integral del territorio. Condicionamiento derivado, en una palabra, del hecho de que, en el sistema constitucional español, no se ha producido una total «interiorización» autonómica del régimen local en materia organizativa <sup>5</sup>.

## II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA Y ENTES LOCALES NECESARIOS

### A. La disponibilidad autonómica sobre los entes locales necesarios

De lo dicho anteriormente se desprende que el legislador autonómico a la hora de abordar la organización territorial de su Comunidad ha de partir, necesariamente, del dato de la existencia de tres Entidades territoriales, cuya existencia, como ya observamos, viene, expresa y directamente, garantizada por la Constitución (artículos 137, 140 y 141): el Municipio, la Provincia y la Isla. La existencia necesaria de estas Entidades territoriales en el entramado organizativo de las Comunidades Autónomas hace —y ello ya fue señalado por MUÑOZ MACHADO— que la ruptura del uniformismo no parece que vaya a ser tan radical entre nosotros <sup>6</sup>.

Es bien sabido que en cualquier intento de organización territorial integral del espacio autonómico es el papel de la provincia el que se puede ver más afectado. Esta puesta en cuestión del ente provincial procede, no sólo del hecho mismo de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, sino también de la posibilidad, garantizada constitucionalmente, de que éstas puedan crear circunscripciones o

<sup>5</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, *cit.*, págs. 187-193. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 176 y ss. SOSA WAGNER, *Manual del Derecho local*, Tecnos, Madrid, 3.ª ed., 1996, págs. 42-43. SÁNCHEZ MORÓN, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en *Tratado de Derecho Municipal*, (dirigido por MUÑOZ MACHADO), I, Civitas, Madrid, 1988, págs. 129 y ss., en especial, 146 y ss.

<sup>6</sup> *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, *cit.*, págs. 203-204.

entes propios, introduciendo así nuevos niveles de Administración local. Ante esta situación, conviene, por tanto, volver a recordar ahora la posición constitucional de la provincia en la medida en que debe ser de obligado respeto por el legislador autonómico a la hora de abordar la organización territorial de su Comunidad Autónoma.

Ha sido oportunamente recordado (GARCÍA DE ENTERRÍA) como la Constitución, basada en el principio dispositivo, no decidió por sí misma si se generalizaba o no a todo el territorio nacional el sistema de Comunidades Autónomas; en estas condiciones de incertidumbre parecía evidente que no se podía proceder a la supresión de una estructura territorial básica como la provincia con más de siglo y medio de tradición <sup>7</sup>. Más aún, el constituyente se decidió por una rígida indisponibilidad de la provincia por parte de las nuevas (y, en aquel momento, eventuales) Comunidades Autónomas: artículos 137 y 141-1º (garantía institucional de la Provincia y congelación de los límites provinciales sólo modificables por Ley orgánica estatal), 149-1-18º (reserva al Estado de la legislación básica en materia local), 68-2º y 69-2º (consideración de la provincia como circunscripción electoral).

De acuerdo con todo ello, al legislador autonómico le fue vedado afectar no sólo a la existencia, sino también al contenido esencial de la garantía institucional de la provincia <sup>8</sup>. Pero cuál sea ese contenido esencial indisponible es, justamente, el problema. La citada STC 32/1981, después de proporcionarnos una descripción clara de lo que es la garantía institucional, afirmó que:

«dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre.»

Para entender ese núcleo esencial garantizado no debe olvidarse que la Constitución de 1978 parte de la existencia de unos intereses provin-

<sup>7</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, «La provincia en la Constitución», en el libro colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, (dirigido por GÓMEZ-FERRER), Civitas, Madrid, 1991, págs. 5-6. Vid. también S. MARTÍN-RETORTILLO, «El tema de la autonomía provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico, ivi» págs. 21 y ss. (también incluido en su libro *La provincia, pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 93 y ss.).

<sup>8</sup> Cfr., por todos, M.ª T. CARBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, Pons-Universidade de Santiago de Compostela, Madrid, 1993, págs. 133 y ss. y bibliografía allí citada.



ciales (artículo 137), cuyo contenido, por lo demás, no concreta, pero para cuya gestión es necesario, en todo caso, arbitrar un mínimo de competencias. Fue muy claro nuestro Tribunal Constitucional cuando, refiriéndose a dichos intereses, afirmó en la Sentencia 32/1981 que:

«algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad...»

Advirtiendo más adelante que:

«el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero...»

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, procedió, por su parte, cumpliendo su función constitucional<sup>9</sup>, a concretar ese contenido esencial o mínimo de las competencias provinciales (artículo 36) que el legislador autonómico ha de tener necesariamente en cuenta a la hora de llevar a cabo la puesta en práctica del diseño territorial para su Comunidad Autónoma. La función constitucional que cumple la Ley de 1985 como determinadora del contenido esencial de la garantía institucional ha sido, por lo demás, repetidamente realizada por nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 27/1987, de 27 de febrero, 213/1988, de 11 de noviembre, 214/1989, de 21 de diciembre).

Conviene, con todo, señalar una particularidad del ámbito de la garantía competencial provincial: la garantía parte de la consideración de la provincia como «agrupación de municipios» (artículo 141-1º CE) y, en esta medida, aparece como una garantía meramente instrumental al servicio de los mismos. No puede ocultarse que este carácter instrumental de la garantía afecta al mismo concepto de «intereses provinciales», cuyo contenido, por consiguiente, llega a confundirse con el de los intereses municipales. Esto explica que las competencias provinciales contempladas por la Ley de Bases de 1985 sean, en definitiva, competencias de carácter instrumental, al servicio de las competencias materiales de los municipios.

<sup>9</sup> Sobre el concepto de función constitucional, GÓMEZ-FERRER, «Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las Comunidades Autónomas», en el libro colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, cit., págs. 47 y ss., en especial, págs. 54 y ss.

En todo caso, por muy instrumentales que sean los intereses provinciales (que más que «supramunicipales» serían, en rigor, «intereses de un conjunto de municipios», en la medida en que a los municipios con gran capacidad técnica y financiera afecta menos el interés provincial), lo cierto es que, como ya he apuntado, deben ser gestionados, efectivamente, por la provincia por exigencia del contenido esencial de la garantía institucional que la protege. En este sentido, la Comunidad Autónoma debe necesariamente posibilitar que el ente provincial gestione, bajo su propia responsabilidad, unos intereses denominados «provinciales», o, si se quiere, «intermunicipales», que la Ley Básica de 1985 identificó, en esencia, con la garantía de prestación de servicios públicos cuya incidencia fuese supramunicipal o supracomarcal (artículo 36-1-c).

Un problema que podemos plantearnos a continuación sería el de si los intereses provinciales exigirían, por sí mismos, una determinada estructura provincial o, dicho de otro modo, si garantizarían, también ellos, el número actual de provincias. En este sentido no parece, a primera vista, que los intereses provinciales deban ser, de forma necesaria, vinculados a un determinado espacio geográfico, dada precisamente su naturaleza de intereses meramente instrumentales. En todo caso, habría que distinguir aquí dos supuestos distintos: de un lado, la alteración de los límites provinciales que provocase una disminución del número de provincias, y, de otro, la conversión de una Comunidad Autónoma pluriprovincial en uniprovincial.

En el primer supuesto habría que estar a lo dispuesto en el artículo 141 1º CE en cuanto a la exigencia de ley orgánica estatal; circunstancia que, de otro lado y con independencia de la rigidez de esta norma, permite afirmar que la propia Constitución ha previsto expresamente la posibilidad de este primer supuesto.

No parece, pues, que, cumplida la exigencia del 141-1º, existiese algún otro impedimento constitucional para la alteración de la estructura provincial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; la garantía constitucional de la provincia no exige la existencia de un número determinado de las mismas. El afirmar lo contrario impediría, por lo demás, al Estado realizar una reordenación de las circunscripciones electorales y llevar a cabo toda acción de división territorial para el mejor cumplimiento de sus actividades. En definitiva, la modificación del número de provincias puede tener otras dificultades, pero no un impedimento constitucional, aun reconociendo la enorme rigidez de la norma del 141-1º CE, la cual, por cierto, no se refiere sólo a la alteración

del número de provincias sino, mucho más ampliamente, a «cualquier alteración de los límites provinciales».

Tampoco se puede hablar aquí de un impedimento estatutario, de carácter absoluto, que imposibilitase toda alteración de los límites provinciales. La mención que se contiene en algunos Estatutos (p.e., en el artículo 2-1º del Estatuto de Galicia) a las «actuales provincias» se efectúa sólo a los efectos de la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma, sin que de ello pueda derivarse una congelación estatutaria de los límites provinciales.

Por lo que se refiere al segundo supuesto al que antes aludía, debo decir que la conversión de una Comunidad Autónoma pluriprovincial en uniprovincial tiene, en mi opinión, más problemas constitucionales, pues las condiciones para la creación de Comunidades Autónomas uniprovinciales contenidas en los artículos 143-1º y 144-a CE (provincias con entidad regional histórica, territorios insulares uniprovinciales, autorización de las Cortes Generales, mediante ley orgánica, cuando no se reúnan los anteriores requisitos) se refieren al proceso constituyente de las Comunidades Autónomas ya cumplido, y no a la absorción por las actuales de los entes provinciales. Sólo una interpretación muy forzada de las normas constitucionales permitiría llegar a tal conclusión <sup>10</sup>.

En la exposición de este marco general de actuación del legislador autonómico en materia de organización territorial quisiera dejar apuntado, por último, el hecho de que también el número de municipios influye determinadamente en la estructuración interna de la Comunidad Autónoma. En este sentido podemos comprobar como la Ley Básica de 1985 (artículo 13) remitió la cuestión de la creación y supresión de municipios al legislador autonómico, aunque imponiéndole, a la vez, en lo que a la creación se refiere, una importante limitación de indudable trascendencia para Comunidades Autónomas como la gallega. En efecto, el apartado 2º del citado artículo 13 dispuso que la creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de «núcleos de población territorialmente diferenciados», exigencia que, a pesar de su eventual contradicción con el artículo 2-2º del Estatuto de Galicia, ha sido admitida por el Tribunal Constitucional. La Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, ofreció, en este caso, una dis-

---

<sup>10</sup> Sobre el tema, COLOM PASTOR, «Comunidades Autónomas uniprovinciales», en el libro colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, cit., págs. 219 y ss., en especial, págs. 235-237. También MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, cit., pág. 214.

tinción entre «población dispersa o diseminada» y «núcleo de población» que no dejará de plantear algún problema en la práctica. Veamos la declaración del Tribunal:

«Quiere decirse, pues, que, en la medida en que en el ámbito territorial de Galicia, esa población «dispersa» o «diseminada» venga a constituir efectivos «núcleos de población», quedará plenamente satisfecha la exigencia legal que se analiza. No es admisible, sin embargo, que baste la existencia de «población dispersa», que no llega a formar un «núcleo de población» con suficiente entidad para ser calificado como tal, para que pueda procederse a su configuración como nueva entidad municipal...»

Podría ser interesante, por lo demás, intentar una comparación con el concepto de «núcleo de población» que utiliza la legislación urbanística gallega, pero esto ya sería otro tema.

## **B. Una referencia a la articulación de los entes locales necesarios en la organización territorial autonómica**

Abordada la cuestión del alcance de la disponibilidad autonómica sobre los entes locales necesarios, cumple ahora referirme, eso sí, muy brevemente para no hacer demasiado extensa mi exposición, al tema de su necesaria articulación en la organización territorial autonómica; articulación que ha de llevarse a cabo en el marco establecido por la legislación básica estatal. Soy plenamente consciente de que en este punto estamos ante un tema de gran calado, que afecta de manera esencial al funcionamiento del Estado autonómico en cuanto tal y que exigiría, para él solo, un tratamiento mucho más detenido. Me limitaré simplemente, por consiguiente, a recordar algunas cuestiones y proponer algún punto de reflexión al final de esta exposición.

A través de la atribución de competencias propias a las Entidades locales se cumplen las exigencias derivadas de su posición de autonomía y de la garantía institucional que constitucionalmente las ampara. Pero, como ha sido repetidamente recordado, las Entidades locales son, a la vez, piezas o elementos de la organización del Estado global (artículo 137 CE) y estructuras esenciales de la organización del ámbito territorial autonómico (p.e., y entre otros Estatutos, artículos 27-2º, 41, Disposición Adicional 3.ª del Estatuto de Galicia). Y esta calidad se plasma en la Ley Básica de 1985 a través de tres técnicas o instrumentos: la delegación de competencias, la gestión ordinaria de servicios de las Co-

munidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales (artículos 27 y 37) y la coordinación por aquéllas de la actividad de estas últimas (artículo 57).

Por razones obvias no se trata hoy de proceder al análisis de estas técnicas, lo que excedería, con mucho, el límite que me he marcado para mi intervención. Sí que me limitaré a constatar el escasísimo uso que las Comunidades Autónomas han hecho de las técnicas de delegación y gestión ordinaria de los servicios. Más bien han hecho todo lo contrario, organizando su propia red de servicios periféricos. En el caso concreto de Galicia hace falta, además, esa Ley general de organización territorial que regule dichas técnicas, llevando a su plena efectividad lo dispuesto en el artículo 41 y en la Disposición Adicional 3º-2 de su Estatuto de Autonomía.

En todo caso, me gustaría hoy hacer notar que el uso de la delegación por parte de las Comunidades Autónomas en favor de los municipios ha de posibilitar una cierta diferenciación en su ejercicio basada en la distinta capacidad de gestión de éstos. Es éste un dato a tener muy en cuenta a la hora de concretar las propuestas del llamado Pacto Local sobre la conversión de la Administración Local en la Administración común del Estado de las Autonomías. La necesidad de tener en cuenta la capacidad de gestión del ente sería, por cierto, aplicable también para el caso en el que la delegación autonómica se efectuase en favor de los entes locales propios.

La técnica de la coordinación de la actividad de las Diputaciones Provinciales ha encontrado mayor eco normativo en la Comunidad Autónoma de Galicia a través de la aprobación de la Ley 8/1989, de 15 de junio. Técnica que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, sobre la equivalente Ley valenciana, entendió ajustada a la garantía institucional de la autonomía provincial. La Ley gallega, al igual que la valenciana, atribuye directamente al Gobierno autonómico (artículo 7-1º) la facultad de coordinación, sin pasar por una Ley sectorial previa, como, aparentemente, parece exigir el artículo 59-1º de la Ley Básica de 1985 y cuya necesidad subrayaba el voto discrepante de Rubio Llorente a la citada Sentencia constitucional. En todo caso, la coordinación habrá de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10-2º de la Ley Básica (trascendencia de la actividad local del interés propio de la correspondiente Entidad, incidencia en los intereses de otras Administraciones, concurrencia o complementariedad con dichos intereses); requisitos de índole tan general que hacen posible la coordinación en, prácticamente, la mayoría de los supuestos de las actividades

provinciales. De otro lado, además, en las fórmulas de coordinación que han previsto la Leyes autonómicas nos encontramos ante una coordinación que se acerca mucho a una verdadera jerarquización en virtud del carácter vinculante de las directrices; circunstancia que ya tuvo ocasión de poner de manifiesto, en su momento, la doctrina, pero que, como hemos indicado, no encontró eco suficiente en el Tribunal Constitucional <sup>11</sup>.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA Y ENTES LOCALES PROPIOS: EL CASO GALLEGO

Como es bien sabido la Constitución de 1978 previó la posibilidad de que la organización territorial autonómica pudiese comprender también una serie de Entidades locales propias que actuarían al lado de las Entidades locales necesarias, así llamadas por venir amparadas por la garantía constitucional. No creo que sea hoy ya muy útil intentar descifrar la diferencia existente entre las dos normas constitucionales (artículos 141-3º y 152-3º) que previeron la creación de tales Entidades. Lo único que sería necesario destacar es que el texto constitucional, sin referirse expresamente a ello, estaba aludiendo de manera implícita, en ambos casos, al fenómeno comarcal. Tanto es así que la general admisión de la comarca, esta vez expresamente, por los Estatutos de Autonomía no hace sino corroborar lo que ya estaba previsto en la Constitución. En algunos casos dicha admisión se ha realizado por verdadera necesidad organizativa, convirtiéndose la comarca en un ente necesario de la organización territorial autonómica; es el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Murcia, Navarra, La Rioja), en donde, naturalmente, el nuevo ente no entra en concurrencia con la provincia. Pero es también el caso de algunas Comunidades pluriprovinciales que, como la catalana, pretenden fundamentar su estructura organizativa interna sobre la entidad comarcal. ¿Cuál podría ser, entonces, la especificidad del Estatuto gallego en este punto?

Para responder a esta pregunta quisiera, simplemente, reproducir hoy lo que ya he tenido ocasión de desarrollar en otro lugar <sup>12</sup>. Procuraré, por ello, ser lo más esquemático posible.

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, «La provincia en la Constitución», *cit.*, págs. 12-14. L. ORTEGA, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988, págs. 205 y ss.

<sup>12</sup> «Territorio y organización territorial en el artículo 2 del Estatuto gallego», *REALA*, 249, 1991, págs. 85 y ss., en concreto págs. 94 y ss. y bibliografía allí citada.

El punto de partida principal para determinar con mayor precisión el marco en el que se debe mover el legislador autonómico gallego a la hora de proceder a la organización territorial de la Comunidad Autónoma viene constituido por el apartado 3º del artículo 2 del Estatuto de Autonomía. En dicho apartado se dispone que:

«3. Una Ley del Parlamento regulará la organización territorial propia de Galicia, de acuerdo con el presente Estatuto.»

¿Cuál podría ser, pues, el contenido del mandato estatutario sobre la organización territorial gallega?

Si examinamos el contenido del Estatuto gallego podremos enseguida comprobar cómo en el mismo no se contiene ningún mandato concreto y, sobre todo, imperativo, sobre la organización territorial. En efecto, los artículos 27-2º y 40, referidos a la comarca y la parroquia, tienen claramente carácter potestativo y, por consiguiente, nada puede derivarse para el diseño obligatorio de la organización territorial de Galicia del reenvío efectuado por el citado apartado 3º del artículo 2. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional resaltó, en su Sentencia 214/1989, ya citada, que en el Estatuto gallego:

«las comarcas no aparecen dotadas de ninguna garantía estatutaria, al no ser sino entes contingentes en función de la decisión que adopte el legislador autonómico...»

Así pues, y según esto, el reenvío del artículo 2-3º no permite afirmar que exista, en el caso de Galicia, un modelo estatutario obligatorio de organización territorial.

El ejercicio de la facultad de creación de comarcas y parroquias (y también, de otro lado, de «agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos») contemplada en el citado artículo 40 del Estatuto ha de desarrollarse, por lo demás, dentro del marco establecido por las bases legislativas estatales (esto es, la Ley Básica de 1985), según puede deducirse de este mismo artículo por la expresa remisión que efectúa al 27-2º. En este mismo sentido recordaba la STC 214/1989 que el Estatuto de Galicia:

«ha optado, en efecto, por reconducir la competencia legislativa autonómica, en relación con el hecho comarcal, al desarrollo de las bases legislativas estatales, dados los términos de su art. 40-1º, que, como ya se ha señalado, expresamente remite al art. 27-2º de la misma norma estatutaria.»

La Ley Básica de 1985 subordina, sin embargo, la creación de las comarcas a la voluntad de los municipios interesados y la de las parroquias a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente (artículos 42-2º y 45-2-a). Esta rigidez dificulta, naturalmente, la generalización del fenómeno comarcal y pone de manifiesto, a la vez, como la comarca compete de forma más directa con la provincia que las áreas metropolitanas, que, por su parte, han encontrado en la Ley una regulación mucho más flexible en cuanto a su creación (artículo 43). Sobre esto volveré dentro de un momento.

Con todo, quisiera hacer notar que el reenvío que efectúa el artículo 40 del Estatuto al 27-2º abarca, naturalmente, todo lo que en este último se contiene. Y allí, no sólo se hace mención del sometimiento del legislador autonómico a las bases estatales, sino que también se afirma, muy significativamente por cierto, que las comarcas y parroquias rurales son «entidades locales propias de Galicia». ¿Cuál podría ser, entonces, el alcance jurídico de esta declaración estatutaria y su compatibilidad con el carácter potestativo de la creación de comarcas y parroquias que se predica, al mismo tiempo, en el Estatuto?

Para superar la eventual contradicción que podría producirse entre las declaraciones estatutarias es necesario realizar un esfuerzo interpretativo que nos pueda descubrir los significados posibles de la declaración del 27-2º del Estatuto.

Un primer significado de la citada declaración estatutaria podría ser el de que la comarca, si se optase por su creación, debería estructurarse necesariamente como Entidad local (como lo hace, por lo demás, la Ley Básica del 85, artículo 3-2º-b) y no como mera demarcación o circunscripción autonómica. Una demarcación o circunscripción comarcal podría llevarse a efecto, naturalmente, en base a otros títulos competenciales (o, en último término, en base, precisamente, al poder autonómico de autoorganización), pero nunca a partir del contenido en el artículo 27-2º del Estatuto.

Un segundo significado se derivaría del hecho de que la citada declaración estatutaria lo que ha pretendido es subrayar el carácter general y abstracto, y no meramente ocasional o puntual, que ha de tener la legislación autonómica en la materia; no se olvide, en este sentido, que el citado artículo 27-2º se refiere, en general, a la «organización y régimen jurídico» de las comarcas y parroquias rurales como Entidades locales propias de Galicia. Se trataría así de poner de manifiesto, a través del reenvío del artículo 40 al 27-2º, la existencia de una verdadera habi-



litación estatutaria al legislador autonómico para que, en el momento que considere oportuno, pueda proceder -por referirme ahora, específicamente, al tema de la comarca- a la total comarcalización del territorio de la Comunidad Autónoma. Naturalmente, esta interpretación de las normas estatutarias gallegas no se compagina muy bien con lo que puede derivarse de la Ley Básica de 1985, tan reticente a la generalización del fenómeno comarcal. A diferencia del artículo 42-1º de la Ley Básica, que sólo parece posibilitar la creación de comarcas aisladas en el territorio autonómico, la significativa declaración del 27-2º pone de manifiesto la voluntad del Estatuto gallego de permitir la generalización del fenómeno comarcal y parroquial en el territorio de Galicia.

A mi modo de ver ésta es la única interpretación que puede casar todas las piezas normativas. Naturalmente, y para el caso de Galicia, siempre existirá en este punto, dada la situación normativa actual, el límite constituido por las bases estatales, y, en especial, por la necesaria aceptación de los municipios establecida en el 42-2º de la Ley del 85. Este y otros límites a la decisión del legislador autonómico sólo serían superables por la vía de una reforma estatutaria o, más sencillamente, por la vía de una reforma puntual de la Ley Básica estatal, extendiendo, por ejemplo, y con las adaptaciones precisas, a Galicia lo dispuesto en su Disposición Adicional 4.ª respecto de Cataluña. La iniciativa del Parlamento autonómico, prevista en el artículo 87-2º de la Constitución, podría ser la vía para obtener tal modificación, naturalmente si ella se considera conveniente y si se pretende que la expresión estatutaria «entidades locales propias de Galicia» haya de tener alguna traducción práctica. Si esto es así no estaría de más ir abordando el establecimiento de las reglas del juego, esto es, la regulación del fenómeno comarcal, a través de la creación y promoción de verdaderos «intereses comarcales». A ello me referiré a continuación para cerrar ya una intervención que se ha extendido excesivamente.

#### **IV. UNA PROPUESTA FINAL COMO TEMA DE DEBATE**

No creo que sea muy discutible el afirmar que el sentido principal de la comarca aparece, sobre todo, subrayado en su versión de comarca rural, en la medida en que su finalidad sería, precisamente, la de sustituir la falta de capacidad de gestión de los municipios en ella integrados. Es esta función o finalidad la que explica, por lo demás, que la comarca, al contrario que los municipios (a los que les es aplicable la «cláusula de competencia general» del artículo 25-1º de la Ley Básica), deba regirse por el principio de atribución legal de competencias y que,

al menos de entrada, no sería, por ello, adecuado atribuirles la condición de Entidad territorial. Los artículos 3-2º-b de la Ley Básica y 27-2º y 40 del Estatuto de Galicia no parten, de manera significativa, de esta consideración, lo que, de otro lado, no quiere decir, naturalmente, que, en el futuro, no puedan ser constituidas, en nuestra Comunidad Autónoma, como verdaderas Entidades territoriales, si así se decide en ejercicio de la potestad autonómica de autoorganización. Sin poderme detener hoy en ello, sería interesante comparar, desde este punto de vista, nuestra situación con la alemana, en donde los entes comarcales (*Kreise*) vienen regidos por el principio de atribución legal de competencias (*Prinzip gesetzlicher Zuweisung*), frente al principio de competencia general (*Allzuständigkeit*) propio de los municipios <sup>13</sup>.

En todo caso, parece que la consolidación del hecho comarcal entre nosotros sólo será posible de forma paulatina, dada la necesidad de abrir previamente un proceso de identificación de verdaderos intereses comarcales. Proceso en el que, en mi opinión, deberían tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes extremos:

1º) Puede optarse, inicialmente, por la configuración de espacios comarcales en la puesta en marcha de la planificación socioeconómica y en la ordenación del territorio. Claro está que aquí no estaríamos ante una comarca considerada como Entidad local sino, simplemente, ante un espacio de coordinación de las inversiones públicas. En todo caso, podría aprovecharse este primer paso para ir creando e identificando esos intereses comarcales que darían contenido y sentido a la creación de la Entidad local comarcal en un momento posterior. Esta es, precisamente, la solución adoptada por la recientísima Ley autonómica 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, dictada en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 27-24º («promoción del desarrollo comunitario») y 30-1º («fomento y planificación de la actividad económica de Galicia») del Estatuto de Autonomía. No se nos debe ocultar, de otro lado, que esta opción, con ser muy útil para la creación de una «conciencia comarcal», deja imprejuizado el tema, antes planteado, sobre la virtualidad de las disposiciones estatutarias de los artículos 27-2º y 40 del Estatuto gallego.

<sup>13</sup> Cfr. P. LERCHE, «Las agrupaciones de municipios en la R.F.A. (Tipología y posición constitucional)», en el libro colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, cit., págs. 635 y ss., en concreto pág. 640. En general, sobre el *Kreis* alemán, vid. la primera parte del libro de ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*, Civitas, Madrid, 1991. También PAREJO ALFONSO, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 229-233.

2º) Como acabo de señalar, no creo que sea necesario, al menos en un primer momento, adjudicar carácter de Entidad local territorial, con universalidad de fines, a la comarca. La consideración de la comarca como Entidad local de carácter institucional facilitaría mucho más su inserción en la organización territorial de la Comunidad Autónoma y cumpliría, además, perfectamente las exigencias estatutarias.

3º) La puesta en marcha de la comarca como Entidad local de carácter institucional supondría, naturalmente, la realización de un detenido estudio previo sobre las concretas competencias que, por vía de atribución legal o por delegación, pudiesen ir siendo ejercitadas por aquella, con respeto, en todo caso, del contenido esencial de la garantía de las autonomías municipal y provincial. Estaríamos aquí ante competencias sobre materias tales como residuos, carreteras, juventud y promoción de la mujer, turismo, desarrollo económico, cultura, sanidad, medio ambiente, protección civil, incendios forestales, abastecimiento de aguas, transporte, etc. En definitiva, se trataría de examinar la parte comarcalizable de la lista del 25-2º de la Ley de 1985 y de determinar las competencias autonómicas cuya ejecución podría ser delegada en las Entidades comarcales <sup>14</sup>.

Por otro lado, dada su presumible capacidad de gestión, toda operación de asignación o transferencia competencial podría llevarse a cabo más fácilmente, y más rápidamente, en el caso de las áreas metropolitanas y en el de los grandes municipios. Se trataría, naturalmente, en este último caso, de municipios no integrados en áreas metropolitanas y que tampoco tendrían que formar parte, de manera obligada, de una comarca (rural); el ejemplo alemán de las *kreisfreien Städte* puede ser también aquí muy ilustrativo.

<sup>14</sup> En general sobre el tema comarcal, A. Javier FERREIRA FERNÁNDEZ, *La comarca en el sistema autonómico español: antecedentes, bases jurídico-dogmáticas y desarrollo normativo*, Tesis doctoral aún inédita, Santiago de Compostela, 1996. FONT I LLOVET «La comarca y las estructuras del gobierno local», en libro colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, cit., págs. 267 y ss. PRATS I CATALÁ, «La comarca», en *Tratado de Derecho Municipal*, I, cit., 791 y ss. FERRET I JACAS, «Las organizaciones supramunicipales en España: las comarcas», *REALA*, 254, 1992, 319 y ss. *La comarca como ente territorial*, libro colectivo, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1984. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, cit., págs. 205 y ss. S. MARTÍN-RETORTILLO, *El tema de la autonomía provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico*, cit., págs. 37-39. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987, págs. 149-203. SÁNCHEZ BLANCO, «La comarca como factor de coherencia regional», *RAP*, 90, 1979, págs. 295-325 y REVL, 202, 1979. Con referencia a Galicia, LÓPEZ MORÁN, *A comarcalización histórica de Galicia no século XIX*, Xunta de Galicia, Santiago 1994.

En lo que se refiere en concreto a las áreas metropolitanas, sería, quizás, muy oportuno el analizar si éstas no podrían, respecto de su territorio, a través de las técnicas de asignación o delegación competencial correspondientes, llevar a cabo, prácticamente, las mismas funciones que las Diputaciones, las cuales, por consiguiente, concentrarían su actividad en el resto de los municipios y de las comarcas rurales; todo ello, por otra parte, sin perjuicio de la prestación de aquellos servicios que se considerasen de carácter supracomarcal o de carácter muy especializado.

Esta situación no tendría, en mi opinión, porque afectar al contenido esencial de la garantía institucional de la provincia, que, en ningún caso, podría sufrir un total vaciamiento competencial incompatible con dicha garantía. Entre otras razones, y en primer lugar, porque seguiría manteniendo importantes competencias sobre los pequeños municipios (y, en su caso, algunas sobre las comarcas rurales) y, en segundo lugar, porque el contenido de la autonomía provincial, antes que en verdaderas competencias materiales, se concreta, como ya tuve ocasión de observar antes, en competencias de naturaleza instrumental o, si se quiere, en técnicas de actuación administrativa (coordinación, asistencia, cooperación, fomento) que pueden ser desarrolladas también, y paralelamente, en su respectivo ámbito, por la áreas metropolitanas <sup>15</sup>.

La asunción de las tareas de las Diputaciones por las áreas metropolitanas lo que sí produciría sería, más bien, un proceso de simplificación administrativa que evitaría una reduplicación orgánica absolutamente indeseable en el espacio metropolitano. Sería necesario, pues, delimitar con claridad los ámbitos de actuación de áreas metropolitanas y Diputaciones Provinciales en aras a una estructuración más eficaz de la organización autonómica interna.

Una prueba de la necesidad de abordar la delimitación entre áreas metropolitanas y provincias nos la ha proporcionado no hace mucho el Derecho comparado. En efecto, la Ley italiana de 8 de junio de 1990, n.º 142, de ordenamiento de las autonomías locales, para evitar el solapamiento que pudiera producirse entre las dos Entidades, ha procedido a distinguir netamente entre el espacio metropolitano y el provincial. Bien es verdad, aunque en ello no me puedo entretener ahora, que dicha

<sup>15</sup> Cfr. M.ª C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las áreas metropolitanas*, Civitas, Madrid, 1993, *vid.* su reflexión en págs. 121-123. También, MARTÍN MATEO, «Las áreas metropolitanas», en *Tratado de Derecho municipal*, I, cit., págs. 855-864; también en *Entes locales complejos*, cit., págs. 207-246. IBARRA ROBLES, «El hecho metropolitano como ámbito territorial significativo y relevante para la reordenación de las estructuras locales», *Autonomías*, 5, 1986, págs. 107 y ss.

opción ha planteado alguna duda de constitucionalidad desde la óptica del artículo 114 de la Constitución italiana que sólo reconoce los escalones regional, provincial y municipal. Este problema lo ha intentado obviar la propia Ley mediante el expediente formal de hacer del espacio metropolitano una provincia más. Sea como fuere, y teniendo en cuenta naturalmente los distintos condicionamientos constitucionales sobre la creación de nuevas provincias en los Ordenamientos italiano y español, lo cierto es que el problema de fondo es el mismo <sup>16</sup>.

No creo, por lo que se refiere ya al Ordenamiento español, que a la hora de abordar una nueva relación entre áreas metropolitanas y Diputaciones Provinciales, hubiese de plantearse, inicialmente y de manera necesaria, la cuestión de la alteración de los límites provinciales, pues, realmente, la tarea a llevar a cabo sería la apertura de un proceso de reasignación de funciones entre ambas Entidades. Esto ya requeriría una reflexión más detenida que no puede ser realizada hoy por razones obvias.

Quisiera ya terminar subrayando la necesidad de que los temas de organización territorial interna de las Comunidades Autónomas, y en especial de la nuestra, sean ampliamente debatidos para ser, después, abordados desde una perspectiva global que nos permita obtener un modelo administrativo más eficaz, en donde vayan encajando, armónicamente, todas las cuestiones que hoy apenas he podido dejar apuntadas. Soy consciente, por lo demás, que se trata de cuestiones complejas y polémicas, llenas de matices y de carga política, que requieren un tratamiento sereno y profundo. En todo caso, si las ideas que hoy he propuesto como temas de debate pudiesen ser, de alguna forma, útiles me sentiría más que satisfecho.

---

<sup>16</sup> Existe traducción castellana de la Ley italiana de 8 de junio de 1990, n.º 142, de ordenamiento de las autonomías locales, de FANLO LORAS (con nota introductoria), *REALA*, 250, 1991, págs. 261 y ss.; también, «La organización local italiana tras la reforma de 1990», en *Documentación Administrativa*, 228, 1991, págs. 301 y ss., en especial, págs. 320-323. Sobre las áreas metropolitanas en Italia, *vid.* artículos 17 a 21 de la citada Ley n.º 142. Cfr., L. VANDELLI, «La provincia italiana en el contexto europeo. Orígenes, evolución, perspectivas», en libro colectivo, *La provincia en el sistema constitucional*, cit., págs. 515 y ss., en concreto págs. 554-556. BELTRÁN DE FELIPE, «La puesta en marcha de las áreas metropolitanas en Italia: el caso de Bolonia», *RAP*, 133, 1994, págs. 517-526.

