

## HACIA LA ADMINISTRACION LOCAL \*

Por GIORGIO BERTI

1. No sé si, en la situación actual de las instituciones públicas, será posible determinar una noción jurídica de entidad local. La expresión ha sido siempre usada no para calificar una categoría de entidades dotadas de características existenciales particulares y propias, sino para agrupar desde un punto de vista especial disciplinas diversas referidas a entidades que operan en ámbitos territoriales limitados. Una definición era la ofrecida, por ejemplo, por el artículo 4 del Real Decreto de 26 de junio de 1924, sobre las GPA, y otra por las leyes especiales relativas a las instituciones de asistencia y previsión en favor de los empleados de algunas entidades (INADEL).

La doctrina administrativa, con Romano y Zanobini a la cabeza, había evitado establecer una categoría de entidades locales con toda razón; se había preferido presentar a la administración local como administración del Estado o administración gubernativa, considerando a las entidades formalmente diversas del Estado como partes de su

---

\* En *Le Regioni* núm. 6, 1975.

administración, como órganos indirectos. Y había quienes, como Orlando, se apoyaban en la contraposición entre administración central y circunscripciones territoriales, donde operaban en estrecha conexión entidades autárquicas y oficinas públicas dependientes directamente del Estado; mientras otros ponían en primer lugar a las oficinas estatales periféricas, agregando de un modo u otro a éstas las entidades autárquicas, a las que de todos modos consideraban sujetos distintos, con una propia libertad y sin subordinación a los órganos gubernativos (Zanobini).

No es que el término entidad local fuera totalmente inexistente, pero dicha expresión no se usaba para calificar de manera jurídicamente unitaria a sujetos particulares, sino para fines únicamente descriptivos y casi para proponer un *pendant* o un completamiento de la figura de la oficina local como oficina destinada a operar únicamente sobre una parte del territorio del Estado.

Sin embargo, eran importantes para los objetivos de sistematización otras expresiones, como las de administración directa o indirecta, las de jerarquía y autarquía. Romano decía en 1937 que todas las entidades públicas son por definición auxiliares del Estado y están, por tanto, al lado de éste, pudiendo ser consideradas como paraestatales; pero ya en 1901 afirmaba que el municipio, la provincia, las instituciones de beneficencia pública, etc., «pueden considerarse como órganos de la administración indirecta del Estado».

Administración local, pues, y no entidades locales, pero siempre administración del Estado, bien fuese directa o indirecta. En las últimas ediciones de su *Curso* (vol. III), Zanobini declaraba: «La organización administrativa, si bien distinta y subdividida en unidades múltiples, debe actuar como una unidad jurídica y encontrar en los órganos supremos la disciplina y la coordinación de todas sus partes.» Paralelamente, definía la administración local como «el complejo de las autoridades repartidas por el territorio del Estado, que tienen la función de proveer, bajo la dirección de las autoridades centrales, al desarrollo de la actividad administrativa en el seno de las respectivas circunscripciones y en conformidad con las necesidades de los correspondientes grupos sociales».

Estas afirmaciones, hechas hace tan sólo pocas décadas, poseen ya la solemnidad de los testimonios de un tiempo perdido. Sabemos bien que tras estas limpidas y refinadas construcciones había una sociedad que ya no se identificaba con ellas, que buscaba o deseaba soluciones profundamente diferentes y más auténticas: la lucha de clases, el repudio de un predominio social y económico y el deseo de instituciones fieles. En una palabra, la unidad administrativa del Estado, como símbolo de un dominio, se estaba ya repudiando cuando se escribían estas cosas. Se estaba repudiando no como unidad, sino porque la unidad así afirmada se basaba en un orden centralista, totalmente desfasado respecto al momento histórico. Continúa maravillándonos el

que algunas de aquellas afirmaciones, ahora empobrecidas e incluso ridículas debido a la evidente superación del orden sobre el que se apoyaban, se sigan repitiendo todavía hoy no pocas veces de manera oficial. Pero han perdido cualquier eficacia y son claramente manipuladoras.

La expresión entidad local se utiliza con criterio de generalidad, pero sin un preciso significado, a la vez alusivo y elusivo, en el título V de la Constitución: las entidades locales son mencionadas casi como una coletilla o un apéndice de los municipios y provincias, bien como delegadas «normales» del ejercicio de las funciones administrativas regionales, bien como destinatarias de atribuciones por parte de leyes estatales (funciones exclusivamente locales) o bien como sujetos de imputación de los actos controlables por el órgano regional de control (art. 130 de la Constitución).

La disposición VIII de la Constitución había previsto a su vez la reorganización y distribución de las funciones administrativas entre las entidades locales, dando la apariencia de circunscribir estas últimas a las provincias y a los municipios. Ha aparecido con posterioridad la legislación del Estado de 1953 y de 1970 (la Ley Scelba y la Ley de Financiación), pero el artículo 39 de la primera no ha hecho sino repetir en relación a las delegaciones la expresión del artículo 118 de la Constitución y la segunda, en su artículo 17, ha traducido, por así decirlo, un poder de articulación de funciones que la Constitución había conferido al legislador del Estado en una inmovilización general a favor de las provincias, de los municipios y de las demás entidades locales de todas las funciones de interés exclusivamente local, «descentralizadas por las normas vigentes», como si se justificase el mantenimiento de estas funciones evocando la imagen de su originaria proveniencia del Estado.

Lo primero que se puede decir es que, después de haber afirmado el principio de la autonomía y de haber introducido la región, la Constitución ha tenido que imaginar, aunque de modo algo nebuloso, un estrato de administración local completo en sí mismo y dotado de una justificación propia de frente a la administración estatal. Ya Romano había entrevisto la existencia de personas públicas que «antes que del Estado son auxiliares de entidades diversas: por ejemplo, de un municipio, de una provincia o de una universidad, y que en consecuencia se podrían denominar entidades paramunicipales, paraprovinciales o parauniversitarias». De hecho, en él estaba siempre viva la consideración del pluralismo institucional y, sin embargo, incluso él debía doblar este pluralismo a una condición general de auxiliariedad, respecto al Estado, de todas las personas públicas. Todas las entidades se convertían, pues, en paraestatales, aun cuando se apoyasen en los municipios, en las provincias o en las universidades. La Constitución, por el contrario, repudia evidentemente la idea de entidad local como entidad paraestatal, y es muy significativo que las entidades locales

constituyan precisamente la continuación, en ciertos aspectos imprecisa y nebulosa, de los municipios y de las provincias. Obviamente, es muy significativo en el sentido de que sólo los municipios y las provincias, y no las demás entidades locales, son destinatarios de la promoción y garantía de la autonomía. La entidad local entra, pues, en escena no como auxiliar del Estado, sino como continuación y completamiento de aquel estrato de administración local que tiene como expresiones necesarias y basilares a las comunidades municipales y provinciales y a sus instituciones administrativas.

Si pudiésemos tomar en cuenta exclusivamente a la Constitución y a la legislación estatal que ha servido de base para el desarrollo del título V, podríamos incluso alcanzar una aproximación satisfactoria con relativa facilidad. En el fondo se podría señalar que la Constitución ha configurado un triple nivel de organización pública: el estatal, el regional y el propiamente local; ha intentado de diversas maneras su coordinación y, en resumidas cuentas, ha prefigurado una administración local completamente diversa en cuanto a los supuestos básicos y a los elementos estructurales y funcionales de la que existía en el Estado prerrepblicano. En otras palabras, la administración local antes era estatal y después ha asumido las características de la administración autónoma. De ahí la necesidad de identificar a toda la administración local mediante la determinación de las características estructurales de los municipios y provincias.

2. Quienes apuntan hacia el dato emergente de la representación política tienden a hacer coincidir la administración local con los municipios y las provincias, además de con aquel reducido número de entidades (consorcios y comunidades) cuyas administraciones son un producto secundario de la representación política municipal y provincial, excluyendo las demás formas organizativas. Pero la ampliación del ámbito de la administración local sólo puede depender, por el contrario, de la adopción de un criterio de definición de la provincia y del municipio que no sea coincidente por completo con la representación política.

Pero antes de decidirse en un sentido o en otro, y a fin de plantear el problema en sus justos términos, es necesario abandonar la utilización de ciertos instrumentos de conocimiento que se habían empleado de modo justo en relación a la articulación administrativa del Estado centralizado: me refiero en particular a la paraestatalidad, a la dependencia y a la instrumentalidad. Estas calificaciones han estado y están vinculadas a la valoración de poderes de tipo jerárquico de la institución mayor frente a las agregadas o satélites. La organización centralista, en conexión muy estrecha con las ideologías y la valoración de los intereses que en cierto modo la habían hecho surgir y que, obviamente, la sometían a un condicionamiento histórico, se servía sobre todo de la idea de persona jurídica pública, de sujeto público, y repetía, a través de la trama de relaciones basadas en el sujeto, las relaciones

de fuerza y de supremacía que operaban en la sociedad. La legitimación del poder pasaba a través del reconocimiento del sujeto y de su capacidad, que se irradiaba en poderes imperativos. Una simplificación, pero de peso notable, quizá determinante, alrededor de la cual se ha ido tejiendo el maravilloso entramado del Derecho público. Pero ahora ya no: ya no hay ningún sujeto público que «se sirva» de otro sujeto o que se haga instrumento de él, especialmente si se entrevén relaciones entre estratos diversos de administración, que corresponden claramente a diferentes estratos de organización política de la sociedad. Es necesario, pues, basarse en otro género de conceptos: la idea del poder objetivo no atraído por el polo de la capacidad subjetiva, sino expresión jurídica de los intereses sociales, nace precisamente de la consideración de fondo de que el poder sigue siendo una fuerza de la sociedad incluso cuando sufre la sublimación jurídica. Y, debido a ello, los caracteres de una administración ya no son los caracteres de la capacidad del sujeto o de los sujetos, sino que son los caracteres de las respectivas bases sociales reflejados en los poderes objetivos. En consecuencia, ya no sirven las calificaciones surgidas de la observación de los sujetos, ni las relaciones intersubjetivas determinan o ayudan a comprender los caracteres de una administración. De ahí la exigencia de reconstruir el sistema mediante la elaboración de elementos de conocimiento que las precedentes construcciones desconocían en su mayor parte.

Naturalmente, es discutible que se trate, al menos en este estadio, de un verdadero sistema y no de piezas que sólo arbitrariamente se pueden colocar unidas en un orden aparente. La verdad es que la administración local de que hablaban nuestros autorizados juristas queda trastocada e irreconocible en la Constitución. Las entidades locales ya no son dependencias de la jerarquía estatal en su sector periférico, sino que son puntos de identificación de una administración fundada en la autonomía de los poderes.

A decir verdad, el marco constitucional no es, en el título V, totalmente preciso y tranquilizador: no lo es sobre todo en lo que se refiere a la administración regional y al significado global de la región, la cual aparece tratada incluso con mucha desconfianza. No se desea allí que la región sea centro de un sistema de autonomía: no irradia autonomía, sino que parece destinada casi a consumir una porción de energía autonomista y a entregar en manos de las demás entidades todo lo que no puede o no quiere realizar por su cuenta. Se podría decir que el título V lleva a cabo una dosificación y, por tanto, una reducción de la energía autonomista que el artículo 5 había dejado creer amplia e inagotable.

La delegación misma de las funciones regionales a las entidades menores es, por motivos opuestos, reductiva de la esfera regional y de la local: la región descarga sobre las entidades locales sus decisiones y al mismo tiempo se encuentra obligada a ceder a estas últimas una

parte de su administración. Pero, aparte de esto, permanece el hecho de que la inserción de la región entre el Estado y las entidades locales rompe la uniformidad de aquella administración estatal de base que según los viejos esquemas continuaba en las entidades locales, negando su validez. Al toparse con la barrera regional y al tener que atravesarla, la administración pública se refracta, quedando anulada la unidad administrativa de matriz estatal. El artículo 118 contiene, pues, un plan de administración que hay que situar fuera de las líneas que anteriormente prevalecían; me atrevería a decir que contiene un embrión de Estado administrativo basado en la administración local, es decir, pone en marcha un Estado administrativo local.

Precisamente por esto se tiene la impresión de que todas las entidades locales, con los municipios y las provincias a la cabeza, vivan ahora un momento de alienación: ya no poseen una identidad segura. Sólo sabemos que su ley fundamental es un principio de autonomía. Pero, ¿autonomía respecto a qué?

3. El artículo 128 de la Constitución se ocupa de los municipios y de las provincias, pero ninguna norma garantiza la autonomía de las entidades locales. Estas últimas, en cuanto tales, no son, por tanto, entidades autónomas. Esto significa únicamente que no existe razón alguna para garantizarles la autonomía, ya que viven, por su propio destino natural, en un supuesto sistema administrativo, cuya nota dominante está representada por los municipios y las provincias.

Pero desearía ir aún más a fondo: precisamente la entidad local, que la Constitución se limita a nombrar, como si estuviera ya definida y construida, me hace pensar asimismo en una nueva dimensión de toda la administración pública. En el artículo 118 la entidad local parece ser el punto de encuentro entre un impulso normativo estatal y un impulso normativo regional. Le son atribuidas funciones por parte del legislador del Estado y, al mismo tiempo, le son delegadas funciones por parte del legislador regional, aunque en este caso debería decirse con mayor propiedad que le son asimismo atribuidas. Por tanto, en la entidad local, como nivel más bajo de los intereses valorables en el terreno administrativo, se verifica la conjunción y la síntesis del ordenamiento estatal y del ordenamiento regional: asistimos, pues, a la inversión de la pirámide estatal.

La entidad local tiene probablemente la pretensión de ser una categoría anfibia, ya que puede vincularse lo mismo con el Estado que con la región. La aparente discordancia o contraposición, acerca de la que tanto se ha insistido, entre las entidades locales, mencionadas en el artículo 118, y las entidades administrativas dependientes de la región, mencionadas en el 117, se puede asimismo resolver y superar reconociendo el carácter anfíbio de la administración local. Tanto el Estado como las regiones pueden crear entidades locales en base al supuesto de que éstas no hacen precisamente sino resumir, en un

nuevo plan unitario, al Estado y a la región. Se volvería, por tanto, a realizar una unidad de la administración desde abajo.

Debemos aceptar esta indicación que la Constitución nos brinda debido a los ulteriores significados que expresa. Más concretamente, de esta idea de unidad administrativa desde abajo, construida alrededor de la entidad local, es necesario elaborar otra idea basada en la exigencia, ineliminable e impelente, de una plataforma normativa que sirva para todas las entidades locales, es decir, de una plataforma que deje de lado la figura de la entidad local como sujeto y ofrezca un marco de administración local entendida objetivamente.

Así, pues, la Constitución formal se podría traducir en Constitución efectiva mediante la adquisición de una dimensión de administración local como nuevo criterio de las relaciones administrativas, superando de este modo las discordancias aparentes.

De hecho, no puede haber una noción de entidad local que prescindiera de los caracteres objetivos de la administración a la que pertenece. Esta era ya la enseñanza de los antiguos juristas y como tal sigue siendo válida. No pudiendo referirse más a la persona jurídica del Estado y no siendo nada más que la expresión de una serie de relaciones, la figura de la entidad local no puede ser deducida de la dependencia o de la auxiliariidad respecto a una entidad en posición de mando, sino del hecho de formar parte de una administración definida por sus elementos objetivos.

La superación de la dualidad Estado-región y la recuperación de una unidad administrativa no puede producirse más que a través de la construcción de una nueva administración que se vincule directamente a la sociedad. Llevado al plano normativo, eso significa la exigencia de una normativa sobre la administración local, a la que colaboren a diversos niveles el legislador del Estado y los legisladores regionales. Aun cuando se advierte la obvia exigencia de que las regiones no permanezcan extrañas a la legislación sobre la administración local, se afirma, no siempre con plena conciencia, la exigencia de reconstruir la unidad administrativa a través de un nuevo y general sistema de administración local, completamente desvinculado de subordinaciones o formas de jerarquía.

En el artículo 118 están presentes, pues, todos los ingredientes necesarios para delinear esta administración nueva: las funciones administrativas regionales que pertenecen a las regiones, pero que en realidad están destinadas a las entidades locales, mientras que estas últimas son destinatarias de funciones de matriz estatal y de matriz regional, como si no tuvieran una razón de ser propia, es decir, como si no tuvieran una propia administración. La realidad es, por el contrario, que las entidades locales están destinadas precisamente a ejercer una administración, independientemente de la proveniencia estatal o regional de las funciones.

En la Constitución se advierten, como todos saben, dos acentos no siempre concordes, incluso en lo que se refiere a la definición de auto-

nomía: por un lado, la protección de la autonomía; por otro lado, su propulsión; la autonomía como garantía y la autonomía como nuevo carácter de toda la administración. Los municipios y las provincias caen bajo la cobertura garantizadora, al igual que la región, mientras que esto no sucede respecto a las demás entidades locales que no son mencionadas en el artículo 128. Estas forman parte, evidentemente, de la otra perspectiva de autonomía que se puede deducir de la confrontación del artículo 5 con el artículo 118. Es decir, que se trata de una autonomía como característica de la administración pública, entendida precisamente como expresión de la sociedad y del ordenamiento. En el momento en el que las funciones administrativas se convierten en el polo de atracción de los ordenamientos, la afirmación de una administración local es de importancia decisiva.

Por lo que se refiere a la coexistencia en la Constitución de entidades dependientes de la región y de entidades locales (arts. 117 y 118), la duplicidad se resuelve aquí por la definición de la administración regional como administración local. Más allá de las palabras utilizadas en la Constitución, el cuadro que ofrece el artículo 118 es realmente el de un bloque administrativo, en el cual se pierden las divisiones entre los estratos de autonomía o, por lo menos, se convierten en muy tenues. De modo que podemos delinear incluso otra síntesis: la autonomía como garantía está contenida en el momento político-representativo de las instituciones regionales, provinciales y municipales, mientras que la administración en sí misma es unitaria, no fraccionada en estratos comunitarios, está sujeta a principios comunes y forma parte de la autonomía en sentido propulsivo, como fidelidad de la actividad administrativa a los intereses sociales prevaletentes.

Las representaciones políticas de los diversos estratos recogen y coordinan estos intereses, transfiriendo sus decisiones al ámbito de la administración unitaria.

4. Me parece, además, que ésta es la dirección que ha tomado la legislación estatal más preclara y, paralelamente, la más calificada producción legislativa regional.

Es necesario, sin embargo, señalar que, al igual que en la Constitución, también en estas legislaciones están presentes y actúan dos criterios o *dos almas*: por un lado, la lealtad a los principios del Estado centralizado, que puede haber servido de base para algunas decisiones político-administrativas. Por ejemplo, el punto de vista del control, adoptado muy a menudo tanto por el Estado como por las regiones, ha dado pie a un juego de pretensiones de competencia y de prerrogativas en el que aparecen completamente remozados los principios-guía del Estado centralista. El Estado extiende al máximo la categoría de las entidades locales con la intención de sustraerlas al control directo de las regiones. Las regiones, por otro lado, muestran una preferencia por la entidad dependiente con el fin de reservarse su disponibilidad. Cada uno de ellos comprende que estos puntos de vista son histórica-

mente falsos, al basarse en una incomprensión de la función política del Estado y de las regiones. Prevalece aquí, según los casos, o un persistente criterio centralista o un criterio de autonomía como competencia exclusiva: es fácil ver que, a pesar de su contraposición, estas dos actitudes pertenecen a una misma lógica, que se sostiene a su vez en la uniformidad de las fuerzas políticas que actúan en el Estado y en las regiones, por lo que todo parece quedar reducido a una polémica sobre las esferas de influencia política dentro de un ámbito que para los partidos sigue siendo unitario.

En relación a las leyes del Estado es necesario distinguir: existen leyes en las que se disciplina *ex professo* la relación entre el Estado y las regiones y que dan, por tanto, un tipo de resultados; existen otras leyes con objetivos diversos y que tocan indirectamente la mencionada relación, dando resultados diferentes. Tenemos, por ejemplo, por un lado, la Ley de Financiación, número 281 de 1970, con los correspondientes decretos de transferencia de funciones, y, por otro lado, algunas leyes sectoriales o de objetivos limitados, como la Ley sobre Comercio, número 246, de 11 de junio de 1971; la Ley número 102, de 3 de diciembre de 1971, sobre las Comunidades de Montaña; la Ley sobre Guarderías Infantiles, del mismo año, así como otras leyes y numerosas proposiciones y proyectos de ley. Considerada en su conjunto, esta producción normativa podría dar incluso la impresión de un grave desorientamiento en puntos decisivos de la misma organización pública, pero en realidad es necesario intentar captar sus perfiles más calificativos.

La Ley sobre las Comunidades de Montaña, como queda demostrado por su sucesivo desarrollo normativo a nivel regional, es un ejemplo de cómo podría delinearse de manera general una convergencia entre legislación estatal y legislación regional para disciplinar un aspecto de la administración local y de la caracterización misma de esta administración. Se puede inmediatamente señalar que, frente a una exigencia normativa que toca de cerca a los intereses comunitarios, la relación entre la legislación estatal y la regional se hace más sensible al contenido que a los aspectos formales o de competencia, es decir, se hace más cooperativa, separándose incluso del esquema rígido y falso de la legislación reguladora mencionada en el último apartado del artículo 117. La cooperación en el plano normativo entre Estado y regiones se refleja en los roles que uno y otras asumen respecto a las comunidades: el primero atribuye funciones, las segundas implican a las comunidades en el cumplimiento de tareas regionales (véase en particular el artículo 1 de la Ley regional de Emilia-Romaña, número 30, de 17 de agosto de 1973). Es también significativo el hecho de resaltar una particular intensificación de las relaciones organizativas entre entidades, basadas en una paridad jurídica y, por tanto, absolutamente fuera de un esquema de supremacía y de dependencia: se perfila, pues, un sistema basado en recíprocas delegaciones, en el que la comunidad de montaña es a la vez receptora y productora de dele-

gaciones. La entidad como sujeto ya no posee, como tal, una función en la organización, ya no es fuente de órdenes, y las relaciones inter-subjetivas se convierten en relaciones objetivas. Los actos jurídicos pueden ser imputados a una o a otra de las entidades, pero la trama organizativa ya no pertenece a ninguna de ellas, sino que se relaciona con el ordenamiento y con la comunidad subyacente.

En otras ocasiones, y siempre en sectores importantes, la legislación estatal incrementa las relaciones organizativas, debilitando o anulando la exclusividad de las competencias. La coordinación es un hecho objetivo y prevalece sobre la apropiación del poder: por ello se devalúa la capacidad y, por tanto, el sujeto, mientras se exalta la función en sentido objetivo y comunitario. Creo que es desde este punto de vista que hay que considerar las Leyes sobre Comercio (ya mencionadas); sobre la Vivienda y la Construcción Residencial (Ley número 865, de 22 de octubre de 1971, y Decreto-ley número 115, de 2 de mayo de 1974, transformado en Ley número 247, de 27 de junio de 1974), la Ley sobre Guarderías Infantiles (número 1.044, de 6 de diciembre de 1971), las normas que instituían los distritos escolares (Ley número 477, de 30 de julio de 1973, y DPR número 416, de 31 de mayo de 1974, en sus artículos 9 y siguientes). Como más adelante se señalará, el espesamiento de la trama de las relaciones objetivas se refleja en una valorización de aquellos aspectos sustanciales y de colaboración pertenecientes a la actividad, que se desarrollan a través de procedimientos comunes, y en una correlativa atenuación del carácter representativo de autoridad que se reconoce al acto imperativo tradicional.

No cuenta, pues, la manifestación autoritaria de la voluntad, sino la elaboración común de un resultado. Esto es particularmente evidente en la lógica del distrito escolar, que asume la relevancia de una unidad administrativa local que se extiende entre la región y los municipios.

En el último plano de este panorama se encuentra la legislación sobre hospitales, que ha sido la primera que se ha enfrentado, en términos que eran nuevos en 1968, con el problema de una administración local especializada respecto al servicio pero comunitaria en la decisión política, centrada en la presencia y en las relaciones recíprocas entre las comunidades territoriales de base. Esta legislación está llena de perspectivas, pero también de pasos atrás, como testifican las sucesivas intervenciones del legislador estatal. Sin embargo, la legislación hospitalaria y asistencial sigue siendo la que refleja el tono del discurso estatal sobre la administración local: de hecho, después de la renombrada Ley número 386 de 1974 y de la última intervención legislativa (Ley número 148, de 18 de abril de 1975, de la que hay que recordar en especial el artículo 55, relativo al departamento hospitalario y a su vinculación con otras instituciones sanitarias de la zona servida) hay que tener presentes numerosos proyectos de reforma sanitaria y hospitalaria que giran alrededor de la figura de la unidad sanitaria

local como punto de referencia organizativo de los múltiples servicios sanitarios, hospitalarios y farmacéuticos. Estos proyectos han comenzado a desarrollarse desde 1970 (Cipe, Gaspari, Mariotti y Colombo), paralelamente a tratativas sindicales y a intensos debates políticos, y giran en torno al problema de la colocación de la unidad organizativa sanitaria con respecto a la región y al municipio.

En parte, este debate se desarrolla todavía a través del uso acríptico de conceptos y términos tradicionales: el peso de la idea de sujeto o de persona jurídica pública es a menudo desviador y provoca problemáticas falsas, sobre todo cuando esta idea se confronta con la de autonomía del municipio o de la región. La unidad sanitaria local, por el contrario, intenta representar la superación de la división entre las entidades y proponer una administración de servicios completamente vinculada a las exigencias sociales y carente de diferenciaciones subjetivistas.

Que de estos proyectos normativos surja asimismo una disminución de la incidencia normativa regional no es, a mi modo de ver, un hecho negativo por sí mismo y objetivamente prejuzgable. Si esta iniciativa estatal recupera una cierta uniformidad, habría que decir que el polo de la uniformidad se sitúa en la administración local. En resumen, en los proyectos legislativos mencionados el Estado parece tender a alcanzar una dimensión administrativa que premia al mismo tiempo el carácter local y una cierta uniformidad de la administración. Creo que han sido incluso superados los esquemas de la ley marco, la orientación y la coordinación, es decir, todo aquello que se proponía vincular la actividad regional a una organización estática, a principios y reglas ligados a la organización jerárquica del Estado.

5. Existen, sin embargo, otros textos legislativos y otros proyectos que permiten que surjan de nuevo los criterios tradicionales de administración y que se fundamentan en un criterio de autonomía como garantía, en los que, por el contrario, se busca limitar las esferas de autonomía y para tal fin se mantienen en vida principios y estructuras superados. Basta con hacer referencia a los decretos de transferencia de funciones, así como a leyes recientes, como, por ejemplo, la Ley sobre organismos paraestatales, número 70, de 20 de marzo de 1975, y en especial su artículo 3, IV, apartado 3, donde se pone de manifiesto un criterio de paraestatalidad respecto a todas las entidades públicas, pero también en su artículo 1, apartado II, que pone en un plano de paridad jurídica a los entes locales y territoriales respecto a otras entidades públicas de las más diversas especies, utilizando evidentemente una concepción de la entidad pública como auxiliar del Estado (y no por nada esta Ley se denomina comúnmente Ley sobre el paraestado).

Luces y sombras se alternan en los proyectos legislativos sobre la reforma de la administración, cuyo último ejemplo, después de algunas modificaciones, recortes e integraciones, está constituido por el

proyecto de Ley número 3.157 (Cámara) y 114 (Senado), que se ha convertido actualmente en la Ley número 382, de 22 de julio de 1975; también aquí prevalece un criterio de administración por competencias, pero las entidades locales, a las que se continúa reservando las funciones administrativas de interés exclusivamente local, se identifican exclusivamente con las provincias, los municipios y las comunidades de montaña, en evidente contraposición con otras entidades que, aun siendo locales por las circunscripciones o por tradición, no lo serían en base al artículo 118 de la Constitución. No se puede todavía decir si la precisión mencionada depende de una justa comprensión del artículo 118 y si en realidad aclare o confunda aún más un panorama que se presenta bastante nebuloso.

Pero también otros proyectos, como la Ley marco relativa a Canteras y Turberas (núm. 2.180, Senado), repiten el criterio discriminatorio de las competencias y pecan sobre todo de una visión sectorial de la materia a disciplinar, con lo que se pierde completamente un criterio unitario de administración basado en una intuición general y casi diría coral de la administración local. Además, la lógica de las leyes marco y de las transferencias de funciones es profundamente reductiva y anacrónica, porque se desarrolla por completo dentro de los principios organizativos de la administración estatal.

Para sintetizar hay que decir que allí donde prevalece la observación de las cosas y de los intereses efectivos se consigue delinear una administración no deformada por las divisiones formales y por la aceptación de criterios subjetivos y jerárquicos. Pero allí donde se permanece en los términos de la garantía y del conflicto de competencias se recorren vías antiguas y sin salida, se establecen demarcaciones tan precisas como dañinas y se repiten y se hacen más rígidas fórmulas y definiciones claramente rechazadas por la cultura de la época.

6. En la misma duplicidad de actitudes se debaten las regiones, empujadas por un lado a comerle el espacio a las entidades menores para afirmar su propio poder administrativo y a convertir a estas entidades en instrumentos dependientes, mientras que por otro lado se inspiran en un criterio de administración local en sentido lato, en el que la misma administración regional pierde prerrogativas y connotaciones de orden subjetivo. Los Estatutos muestran ya esta duplicidad, casi inmediatamente recogida por la Constitución, que, como ya se ha dicho, por un lado valoriza la autonomía y por otro la racionalidad. En la legislación regional encontramos, pues, tanto la acentuación de la dependencia y de la instrumentalidad de las entidades instituíbles por la región como la acentuación de la vocación de una administración general por parte de los municipios, las provincias y las demás entidades locales, en cuanto necesarios y coordinados respecto a la administración regional.

La delegación a que se refiere el artículo 118 se concibe de diversas maneras, tanto en las leyes ya confeccionadas como en los proyectos,

con lo que se demuestra, entre otras cosas, que detrás de este término se ocultan diversas posibilidades organizativas y no una institución precisa. En algunos casos la delegación sirve para definir una efectiva descentralización de las funciones regionales en favor de la administración local, mientras que otras veces cubre una utilización de las entidades locales como órganos de la región. Aquí también continúa reflejándose la indecisión de fondo de la Constitución: en el apartado III del artículo 118 se enfrentan dos criterios de autonomía, y, en realidad, la delegación a las entidades locales se puede también interpretar como un compromiso entre la garantía de la propiedad regional de las funciones administrativas y el reconocimiento de la preeminencia en todo caso de la administración local. Se trata, sin embargo, de una institución que no tiene nada que ver, a mi entender, con aquella tradicional que se basaba en la separación entre la titularidad y el ejercicio de los poderes. Más bien se podría ver en ella la presencia contemporánea de un momento subjetivo y de un momento objetivo de la administración, convirtiéndose este último en predominante. Es así como, a través de la delegación, la región como sujeto pierde lo que más tarde adquiere a nivel objetivo al participar ella también en la administración local.

Por otro lado, la previsión de una programación administrativa, contenida a veces en las leyes regionales o en los proyectos, ofrece la línea de una base común de administración local, ya que también los municipios y las provincias quedan involucrados. Aun cuando se puede tener la impresión de que las regiones se han preocupado por conservar todas las posibilidades de organizar la administración, no se puede negar que su vocación fundamental, tal y como se presenta de manera explícita en algunos Estatutos (por ejemplo, en el artículo 48 del Estatuto Véneto y en el artículo 57 del Estatuto Toscano), esté a favor de una administración pública en la que los municipios y las provincias desarrollen una función dominante. Se nota, por el contrario, una actitud mucho menos positiva hacia las entidades y empresas dependientes, que se presentan casi como instituciones de reserva.

7. Obviamente, no se puede ni siquiera intentar pasar revista a la legislación regional en materia de administración local. Se registran múltiples iniciativas de reorganización de los poderes locales, sobre todo mediante la institución de los *comprensori* y la creación de importantes puntos de coordinación entre las administraciones que convergen en la disciplina de ciertos sectores. Y, en realidad, en casi todas las materias de su competencia la región se ha encontrado con que ha debido tener en cuenta las competencias reservadas a las entidades locales, y al no poder o al serle impedido operar sobre éstas se ha visto obligada a instituir, racionalizar e institucionalizar vínculos evidentemente necesarios, determinando la aparición de una trama organizativa que no se materializa en sujetos, sino en procedimientos y en organismos carentes de subjetividad.

Hemos asistido, pues, más que nada a una profunda conversión de instituciones y leyes estatales: la Ley de Urbanismo, aun después de la parcial renovación a que la han sometido las Leyes sobre la Construcción Residencial y Popular, ha suministrado numerosos pretextos y oportunidades para el establecimiento de planes, algunos de los cuales han madurado, de intervención general sobre el territorio. Se ha producido, pues, un crecimiento de la utilización de algunas leyes antiguas, lo que significa en realidad que, en las relaciones entre las regiones y el Estado, estas leyes han sido ampliamente aprovechadas hasta haber expresado todas sus posibilidades. Al final las regiones han creado las entidades intermedias, es decir, los *comprendori*.

Existen leyes particularmente esclarecedoras, como es el caso de la Ley número 12, de 31 de enero de 1975, de Emilia-Romaña, sobre la institución de los comités de *comprendori*; la Ley número 80, de 9 de junio de 1975, de la región Véneta, sobre la institución y funcionamiento de los consejos de *comprendori*, y la Ley número 52, de 15 de abril de 1975, de la región Lombarda, que contiene disposiciones sobre los ámbitos territoriales de los *comprendori* y que está estrechamente coordinada con la Ley inmediatamente precedente, número 51, de 15 de abril de 1975, relativa a la regulación urbanística del territorio regional. Junto a esta legislación habría que recordar algunas importantes leyes regionales relativas a canteras y turberas, a la salvaguardia y vinculación del territorio, etc.

Aparte de poner de manifiesto un criterio de gobierno territorial que es común a todas ellas, estas leyes establecen las premisas y los primeros elementos de una organización administrativa local basada en la continuidad y en la comunidad de intereses. Naturalmente, existen diversos acentos en relación a la repartición de competencias formales, en el sentido de que a veces se acentúa el peso de la región y a veces se resalta al máximo un criterio general de administración local; pero la tentación por formas de supremacía, aunque también esté presente en la legislación véneta y lombarda, no se traduce nunca en la repetición de modelos de tipo estatal. Hay que subrayar, de todos modos, la abierta vinculación, claramente provocada por estas leyes, entre la organización y el tipo o criterio de actividad adoptado.

Los *comprendori* nacen ligados a la programación, cosa que induce a señalar que, si se toma como punto de referencia la programación, se hace necesario un organismo que represente y ejerza la continuidad comunitaria y administrativa, sin la cual es totalmente vano establecer una actividad programada. La Ley de Emilia-Romaña declara precisamente que los *comprendori* constituyen la unidad de base de la programación económica y territorial. Una idea similar, aun cuando no tan explícita, está presente en las otras leyes.

El límite representado por la falta de competencia formal de la región respecto a la reorganización de los poderes locales, por lo menos en ausencia de una anticipación normativa del Estado, quizá se haya transformado en algo positivo, ya que la región se ha visto

obligada a tener que construir la organización de los *comprosoni* no como una entidad del tipo antiguo, sino, diría yo, como el coágulo organizativo de una actividad común entre la región y las entidades territoriales. El comité o el consejo de *comprosonio* se ha convertido así en el órgano destinado a una repartición territorial cualificada de la programación de servicios y a la correspondiente participación de las comunidades destinatarias de los servicios mismos. He dicho coágulo organizativo de actividades, pero habría podido decir más bien expresión de un proceso continuo y duradero, en base a la idea, que además no se hace explícita, de que la verdadera transformación de la administración no puede producirse ya mediante leyes generales elaboradas en un cierto momento, sino más bien mediante el perpetuarse de una experiencia dirigida.

Órganos de cooperación o bien órganos para la reorganización y la racionalización de la actividad administrativa regional, los *comprosoni* no son ni de la región ni de las entidades locales, sino que son más exactamente la forma de la continuidad de la administración local. No son, pues, tal y como han sido definidos por las regiones, entidades locales en sentido tradicional: no poseen ni la personalidad jurídica ni una articulación administrativa basada en competencias separadas o en una burocracia propia. La colegialidad es dominante y asume incluso un contenido nuevo, en el sentido que es precisamente el colegio, y no una entidad en la que el colegio esté naturalmente inserido, el que recoge inmediatamente las funciones del ordenamiento. Lo cual da una movilidad, y si se desea una indeterminación, al radio de acción de este organismo, destinado a hacerse intérprete de intereses ulteriores respecto a aquellos oficialmente asignados a las administraciones que lo componen, pero ulteriores también respecto al nivel administrativo mismo en que se sitúa el *comprosonio*; también son regionales los intereses dependientes de este organismo, que tiene precisamente la función de coordinar, en relación a un ámbito territorial específico, los intereses de las comunidades territoriales.

Diverso es el problema relativo a la imputación de los actos del *comprosonio*, que, desde el punto de vista de la valoración de la legitimidad, queda en manos del consejo o comité, y desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial, en manos de la región.

8. Todo converge, pues, al menos en lo que se refiere al filón más importante, a perfilar la base de una nueva administración. Esta base, aparte de los problemas de eficiencia y de utilidad de los servicios, que constituyen asimismo un objetivo fundamental, está constituida por la continuidad entre las administraciones de los diversos estratos comunitarios, por la eliminación de las *tierras de nadie* (ocupadas, en general, por la entidad más fuerte), por la igualdad organizativa de las posiciones entre las administraciones de los diversos estratos, por la reciprocidad de los impulsos y de las intervenciones y, en resumidas cuentas, por la ausencia de aquella entidad superior que comprende

y domina a las demás, y que había caracterizado anteriormente al ordenamiento administrativo de matriz estatal.

Esta continuidad administrativa se hace real como comunidad de caracteres objetivos; es decir, que es la continuidad propia de un nuevo ordenamiento administrativo local, que representa el producto más vivo y más verdadero de la reciente experiencia regional. Dicho ordenamiento, precisamente por el hecho de elaborar características propias y por proponerse una propia unidad y una dimensión que abraza y al mismo tiempo supera a las regiones, provincias y municipios, muestra una razón de ser, un fundamento se podría decir, que no se confunde con el de los ordenamientos regionales, provinciales y municipales. Se trata, en resumen, del ordenamiento de la administración que ha sido ideado por el artículo 5 de la Constitución, y que se impone por su propia fuerza a las leyes estatales y regionales mismas, cuya efectividad queda no sólo influida, sino asimismo condicionada.

Las regiones, las provincias y los municipios están protegidos por el título V de la Constitución: el nuevo ordenamiento administrativo local surge, por el contrario, directamente del artículo 5. Digo ordenamiento administrativo o estado administrativo local, deseando acentuar precisamente esto: que el contacto entre las instituciones y la sociedad produce medidas, servicios; es decir, expresiones concretas, mientras que las leyes, que se esfuerzan por captar las exigencias sociales desde un punto de vista general, no pueden en realidad producir sino esbozos, líneas incompletas, esquemas abiertos, que sólo el fluir de los procesos y de las decisiones rellena de contenidos siempre variados y variables.

La garantía y la certidumbre ya no quedan confiadas a un «sistema de legalidad cerrado y susceptible de consentir la aplicación de normas a casos concretos» (Schmitt), sino a una actividad en favor de la sociedad y de sus efectivas exigencias. Aparece, por tanto, de manera plena el criterio del servicio, de la actividad concreta en pro de objetivos establecidos no mediante una previsión abstracta y rígida, sino a través del mudable acontecer humano.

Ahora se comprende que las representaciones políticas regionales, provinciales y municipales, que encierran a sus respectivos ámbitos territoriales, tienen la función no tanto de expresar actos de gobierno completos en sí mismos, como de controlar la maduración de las orientaciones y de las decisiones, así como de verificar la ejecución de los programas. Las decisiones maduran y se ponen en ejecución, pues, a través de un complejo juego, que sólo la persistente ramificación de las competencias hace que se adscriban a un órgano en lugar de a otro. En realidad todas las decisiones y actividades son fruto de la colaboración.

La administración local es, por tanto, una administración para la colectividad que se articula en servicios: le es connatural el método de la programación, como racional conjunción, en un proceso continuo

ideal, de la formación de la decisión con la decisión misma y con su ejecución. Es necesario insistir en el uso del término programación, dejando a un lado desconfianzas excesivamente fáciles: en realidad no hay hoy día ninguna ley o disposición general que no prevea como complemento propio, en el confín entre la organización y la actividad, uno o más actos de programación. Y la importancia de dicho método queda puesta de relieve precisamente por el hecho de que, si no se inscriben en un proceso de programación, las leyes no se ejecutan y el ordenamiento se paraliza. La perspectiva programatoria, dentro de la cual se colocan las leyes del Estado más modernas y recientes (véase, como último ejemplo, la Ley número 405, de 29 de julio de 1975, sobre la institución de los consultorios familiares), se delinea ya con homogeneidad y constancia: incluye la indicación de un complejo de finalidades; la previsión de una intervención regional integrativa mediante ley o acto general del Consejo para establecer los criterios de la programación y el funcionamiento del servicio; la determinación de la figura organizativa, un organismo o una unidad, que se apoya generalmente, desde el punto de vista del acto institutivo y de las vinculaciones más inmediatas, en el municipio o en otros organismos constituidos anteriormente sobre la base del municipio o del consorcio; la determinación de una empresa o de una oficina de carácter operativo, etc. Se está afirmando, pues, debido incluso a su propio estilo, una normativa que prepara o instituye a la nueva administración local.

Hay que subrayar aquí la concordancia entre la legislación estatal y la legislación regional en sus aspectos de contenido y de estilo. Desde este ángulo, el hecho de que leyes estatales dicten disposiciones que inciden sobre la organización y la actividad de las regiones para llegar posteriormente a la construcción de un ámbito de administración local, se convierte en algo positivo. Entonces el problema del reparto de competencias comienza verdaderamente a mostrar una pérdida de actualidad y de valor. No puede tener demasiada importancia el hecho de que se cumplan o, por el contrario, se transgredan ciertas reglas formales, cuando el resultado está de todos modos coherente con la exigencia fundamental que se desea satisfacer. El artículo 5 de la Constitución exalta los métodos de la legislación, mientras que devalúa los aspectos formales, cuando sitúa el objetivo de la autonomía como criterio de autenticidad de la administración respecto a la sociedad.

9. Ahora bien, como quiera que el carácter local de la administración se basa en que ésta se ajuste a las necesidades de las comunidades generales definidas por la Constitución, no puede existir administración local a no ser que se articule siguiendo los estratos comunitarios, es decir, dejando de estar acoplada a los municipios, provincia o regiones.

Otras entidades tenían razón de ser como dimanación organizativa de una administración construida en torno a su pertenencia al Estado

y que se basaba en criterios de jerarquía y autarquía. Ahora, por el contrario, tenemos una administración local que se identifica por un conjunto de características objetivas que se refieren esencialmente a su actividad, de manera que, más que diferenciarse la entidad pública de la entidad territorial, tiende a desaparecer la entidad pública *tout court*.

Existe más bien una administración unitaria basada en la diversidad y en la coordinación de centros de decisión política representativos de diversos estratos comunitarios. Y de hecho, los núcleos administrativos como el *comprensorio* no son entidades públicas, ya que no se pueden atribuir una capacidad subjetiva que se ramifica en poderes formales. Esto quiere decir que la construcción de entidades de carácter público propia del Estado centralista no encuentra terreno propicio en las autonomías: con esto no se quiere decir, naturalmente, que estén desapareciendo las personas jurídicas, sino que desaparecen las personas jurídicas públicas de carácter estatal, ya que el poder se incorpora a la organización global y no a los sujetos.

Se explica así que en los recientes textos y proyectos legislativos estatales, como el relativo a la reforma de la administración o a la conclusión de la transferencia de funciones a las regiones, las entidades locales se identifican exclusivamente con los municipios, las provincias, los consorcios y las comunidades de montaña, es decir, prácticamente con los centros de decisión política, con el consiguiente descrédito de la figura de la entidad pública de derivación no comunitaria. Y se explica también que hacia todas las entidades que no sean las arriba mencionadas se esté desarrollando en la doctrina y en la actitud de los actores políticos regionales una neta aversión. Se tiende, pues, a suprimir, reabsorbiéndolas en las administraciones comunitarias, a todas las demás entidades tradicionalmente calificadas como locales. Sucede, por tanto, que la figura genérica de entidad local, repudiada en los términos mencionados, se presenta como restos de un naufragio histórico, y la permanencia de entidades con este nombre, diversas de las entidades comunitarias, se apoya en una *ratio* de conservación del régimen jurídico del Estado centralizado. De este modo, entre la entidad local y la administración local autónoma, se crea poco a poco una diferenciación que no permite valoraciones o comparaciones de orden jurídico, sino únicamente histórico y político.

Así, pues, la disputa que todavía se conduce en la doctrina y en la jurisprudencia respecto a los caracteres distintivos de las entidades dependientes de la región que se basan en el artículo 117 de la Constitución y de las entidades locales que se basan en el artículo 118, es una de las disputas de retaguardia que se alimentan de la parte recesiva de la Constitución. El Tribunal Constitucional mismo, cuando con sentencia número 178, de 19 de diciembre de 1973, ha reconocido la existencia de «entidades locales operantes en los sectores de las materias específicas catalogadas en el artículo 117 de la Constitución», y ha admitido, por tanto, la posibilidad de que existan entidades loca-

les de dependencia regional, ha demostrado implícitamente hasta qué punto carece de una verdadera justificación, respecto a una valoración de carácter amplio, la distinción entre entidades dependientes de la región y entidades locales, y hasta qué punto no sea aceptable la contraposición entre ellas. Contraposición que se instala en el hueco dejado por una tradición que la Constitución desea, precisamente, superar y modificar en profundidad.

No sería productivo, en este clima, insistir sobre otras distinciones conceptuales, para reconducir al final el marco constitucional a la sistemática de las entidades públicas utilizadas para ordenar el conocimiento de las articulaciones del Estado centralizado, como son la distinción entre entidades dependientes y entidades instrumentales, o bien entre entidades funcionales y entidades territoriales. Todas estas definiciones y distinciones presuponían que existieran, en cualquier caso, sujetos públicos en posición de preeminencia, con lo que la posición de los demás sujetos respecto al ordenamiento quedaba justificada y cualificada según fueran las relaciones con las entidades de referencia. Pero, además, funcionaba entonces un criterio de conocimiento de las entidades, según el cual su misma existencia y sus relaciones se apreciaban en base a un esquema jurídico unitario. Las relaciones eran posibles y, por tanto, diferenciables, debido a que la materia de las entidades públicas era fundamentalmente homogénea. No por nada la cualidad de entidad territorial (y, por tanto, no comunitaria) no daba particulares reacciones en el terreno de las definiciones jurídicas: se trataba siempre de entidades públicas autárquicas como las institucionales o, al límite, como las instrumentales.

Ahora esta lógica se ha invertido. El significado de la autonomía hay que buscarlo en la puesta en marcha de una administración local; ya no tenemos relaciones subjetivas, sino vínculos de orden objetivo, ya que no pueden definirse de otro modo aquellos vínculos que se establecen sobre la base de la formación de la representación y mediante la participación en procedimientos comunes. Los resultados de orden subjetivo son secundarios y no definitorios. El control, incluso, del modo como se encuentra estructurado en la Constitución se configura según criterios que dependen de una concepción objetiva.

Hay que eliminar, pues, si se desea ser coherentes con la Constitución, todas aquellas entidades que no tienen raíces en los ordenamientos territoriales regionales, provinciales y municipales: sus funciones deben quedar inseridas en la órbita de estos ordenamientos.

Las administraciones regionales, provinciales y municipales se coordinan en el ámbito de una plataforma normativa unitaria, que fija sus características (vinculación con las colectividades, criterio de servicio, exclusión de articulaciones para competencias formales, identificación de las funciones en relación a los servicios a prestar, responsabilidad respecto a los resultados más que disponibilidad de poderes imperativos, control popular, programación, distribución de las tareas y los procedimientos, a fin de promover y hacer que se equilibren las

diversas y no contradictorias exigencias de democratización y de eficiencia, y tendencia hacia el derecho común con abandono de las formas del derecho público más condicionadas por el ordenamiento precedente. Si se tuviese que utilizar todavía la expresión «entidad local», dicha expresión serviría para indicar solamente aquellos núcleos administrativos que participan de las características de la administración local, determinada, precisamente, de manera general.

Se comprende, pues, que el verdadero problema no es tanto el de identificar a las entidades locales: esta tarea es del legislador, que debe hacer que se cumpla, en armonía con los requerimientos de la sociedad de hoy, el plan constitucional, y es absurdo que esta reestructuración deba encontrar resistencias burocráticas o corporativas o clientelares, que tienden a legitimarse a través de la conservación de fórmulas jurídicas.

El verdadero problema es: ¿qué legislador? Pero yo pienso que incluso este problema sea fácilmente superable, si es que así se desea, precisamente apoyándose en el hecho de que la administración local, que tiene también sus referencias políticas en las regiones, provincias y municipios, pretende ser en realidad un complejo unitario que se legitima en base a una síntesis constitucional de los niveles comunitarios y de sus articulaciones. La incertidumbre acerca del legislador competente se disuelve cuando se piensa que ni el legislador regional, ni el legislador del Estado, poseen individualmente la capacidad de ordenar esta administración y que pueden sólo operar mediante una coordinación, que se transforma necesariamente en una cooperación. Las experiencias que hemos examinado superficialmente demuestran con amplitud que, no obstante las reivindicaciones carentes de originalidad, se ha instituido de hecho un sistema de colaboración legislativa, precisamente en el proceso de creación de una particular disciplina de la administración local. Los artículos 117 y 118 de la Constitución deben quedar finalmente ligados a través de una nueva lógica unitaria. No competencias legislativas separadas, la región un terreno a cultivar, el Estado otro, sino la presencia de ambos en un proceso legislativo unitario, ya que actuando separadamente, ni el Estado ni la región podrían por sí solos insertar una nueva entidad o un nuevo organismo en un complejo organizativo que pretende ser general y unitario. Si permaneciéramos en el plano formal, deberíamos ciertamente reconocer que la región puede constituir entidades en el ámbito de sus competencias y el Estado puede construir otras; pero con eso no alcanzaríamos ningún resultado útil. En otros términos, la administración local deviene una realidad más fuerte, que condiciona el régimen legislativo, el cual debe ser sustancialmente adecuado a aquélla y situarse en un plano de coherencia y de eficiencia, independientemente del respeto, que sigue siendo posible, a las reglas formales. Así, pues, sólo desarrollando una administración local de este tipo podrá la región adquirir una capacidad de acción más amplia, general y continua de la que parece consentirle el artículo 117.