

ORDENAMIENTO DE LOS ENTES ADMINISTRATIVOS LOCALES *

Por GIANFRANCO MOR

351.74

1. Las normas contenidas en los artículos 13-15 del decreto, referidas a los entes no territoriales y a las personas jurídicas privadas actuantes sobre materias enunciadas en el artículo 117, configuran, en buena medida, una estructura de compromiso entre las tesis más favorables a las regiones y las estatalistas. En efecto, se había sostenido que todos los poderes estatales frente a las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, operantes en las materias relacionadas en el artículo 117, debían ser integrados en las materias mismas, y en consecuencia atribuidos a las regiones como funciones propias (1); sin embargo, el legislador delegado ha preferido seguir la orientación marcada por la Corte constitucional, según la cual las funciones administrativas relativas a las personas jurídico-privadas son estatales (2), y ha

* En *Le Regioni*, núm. 6, Milano, 1977.

(1) Cfr., en particular, la proposición normativa—VII de las comunes— adelantada por la comisión Giannini, v. Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale, *Relazione*, Bologna, 1977.

(2) Véase últimamente sentencia de la Corte constitucional de 20 de junio de 1977, número 38, en esta misma *Rivista*, *retro*, p. 810.

considerado regionales meramente las funciones relativas a los entes públicos. Sobre esta base, el DPR número 616 ha dispuesto delegaciones para el primer caso, transferencias para el segundo.

En la base de esta solución está una interpretación discutible de las materias comprendidas en el artículo 117 de la Constitución. Los poderes relativos a los entes públicos no se han vinculado a las materias concretas, porque si así se hubiese hecho, se habría abierto la puerta al reconocimiento del carácter regional, también, de las funciones atinentes a las personas jurídico-privadas; por el contrario, se ha preferido dar una interpretación extensiva a la categoría «*entes administrativos dependientes de la región*», leída ahora no como limitada a los entes instrumentales de la región, sino como apta para recoger a todos los entes públicos operantes en las materias: de este modo quedan necesariamente fuera de la esfera de acción regional las funciones inherentes a las personas jurídicas privadas. Estamos, por lo tanto, ante una interpretación extensiva de la materia «*ordenación... de los entes administrativos dependientes de la región*», ampliamente compensada por una paralela interpretación restrictiva de todas las demás materias.

La solución adoptada no está exenta de dificultades. En primer lugar, la distinción entre personas jurídicas públicas y privadas es incierta; de ahí la perplejidad de que aquélla haya sido asumida como criterio para efectuar el reparto de atribuciones entre Estado y regiones, más aún cuando las delegaciones a estas últimas, como veremos, no están en condiciones de superar, en concreto, todos los problemas.

La categoría «entes públicos», sobre todo, cubre muy diversas realidades y toda una serie de disciplinas normativas con escasos elementos comunes (3). Particularmente en Italia, donde se ha asistido a una progresiva extensión del área de la publicidad, absorbiendo en ella incluso fenómenos estrictamente correspondientes a la iniciativa individual; por referirse a algunos aspectos significativos, este resultado deriva, en buena medida, de la omnicompreensiva definición de institución pública de asistencia y beneficencia contenida en la Ley número 6.972, de 17 de julio de 1890, de la acción del régimen fascista, encaminada a encuadrar en entes públicos toda la vida social y de la presión de los interesados por obtener prestigio, poder o ventajas fiscales mediante la calificación como público de «su» ente. De todo lo que derivan consecuencias muy importantes: las formaciones sociales en que el hombre desarrolla su personalidad, los instrumentos de los que se vale para la realización de sus fines propios, no son sólo las organizaciones privadas, sino también entes «públicos»; cuando esto ocurre, no es constitucionalmente correcto legitimar las intervenciones normativas sobre el presupuesto de que todos los entes públicos tienen, meramente, una función auxiliar de los entes territoriales.

(3) Cfr., por ejemplo, GIANNINI: *Diritto amministrativo*, vol. I, Milán, 1970, pp. 184 y ss.; SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, Nápoles, 1974, pp. 145 y ss.; GUARINO: *L'organizzazione pubblica*, I, Milán, 1977, pp. 84-85.

Estas consideraciones no constituyen, sin embargo, una acrítica revalorización del fenómeno de los entes, como la que tiene lugar, conscientemente o no, cuando se remite toda la problemática en cuestión a categorías cargadas de implicaciones políticas, como las de descentralización, autonomía, autogobierno. La realidad de los entes presenta degeneraciones de todo tipo, situaciones carenciales que deben ser superadas, pero una vez reconocido esto, procede evitar el razonamiento mediante esquemas apodícticos y reconocer que en ocasiones en el origen del fenómeno hay exigencias vitales constitucionalmente relevantes.

Desde esta perspectiva, el artículo 13 suscita alguna perplejidad. Perplejidad que no deriva de la sustitución funcional por parte de las regiones, toda vez que aparece completamente infundada la frecuente argumentación de que las garantías deben ser puestas en práctica por el Estado, ya que el ejercicio de funciones públicas por parte de los entes territoriales constituiría siempre una amenaza para los ciudadanos (4). El problema de las garantías, en efecto, se plantea, preferentemente, no en el momento del reparto de las atribuciones, sino en el de su ejercicio.

El asombro deriva más bien del encuadramiento de los poderes regionales en la categoría de las funciones inherentes sobre los entes dependientes: de ahí podría derivar para las regiones una sugestión a ver sólo en los entes operantes sobre materias concretas entidades manipulables a discreción, en descrédito, incluso, de las invocadas exigencias constitucionales. Procede, por lo tanto, que en este campo las regiones actúen en base a opciones moduladas sobre las diversas realidades, lo que en parte deriva de los mismos límites dentro de los que se mueve la legislación regional. En efecto, el vínculo del respeto a los principios fundamentales informadores de los sectores concretos, si no se resuelve en el mantenimiento de la precedente administración mediante entes, puede, en muchos casos, implicar la creación de estructuras que aseguren la realización de las exigencias de participación y autogobierno a cuya prosecución se dirigía la precedente estructura por entes. En sustancia, el pluralismo institucional no siempre puede ni debe ser sustituido por una uniformidad mortificante, pero debe traducirse en un pluralismo social en el interior de las mismas administraciones territoriales.

2. Algunas consideraciones ulteriores pueden adelantarse con referencia a la individualización de las personas jurídicas públicas y privadas sometidas a la administración regional propia o delegada.

En este tema las soluciones adoptadas por los artículos 13 y 14 no son uniformes: para que subsista la delegación en lo referente a las personas jurídico-privadas es necesario que éstas operen exclusivamen-

(4) Cfr. GALGANO: «Le Regioni e il governo della società civile», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, p. 329.

te en las materias del artículo 117 y que sus fines estatutarios se agoten en el ámbito de una región. El artículo 13, por el contrario, en lo que afecta a las funciones a ejercitar sobre los entes públicos, habla de entes actuantes en las materias, omitiendo la especificación *exclusivamente* y sin decir nada expresamente en orden al límite territorial. Ambas diferencias literales son significativas; sobre la base de la atribución exclusiva a las regiones de las funciones administrativas en las materias enunciadas en el artículo 117, la existencia de entes públicos operantes en las mismas materias da lugar a un complejo reparto de atribuciones: el control relativo a las materias corresponde a las regiones, las que, a salvo límites inherentes a las materias singulares, son libres para organizar de modo distinto el ejercicio de las competencias atribuidas con anterioridad al ente, repartiéndolas eventualmente entre sujetos distintos; las funciones inherentes al ente en su dimensión integral, sin embargo, incluso cuando actúa en materias regionales, deben ser ejercidas coordinadamente por el Estado y las regiones.

Sin embargo, por lo que se refiere al límite territorial, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 8, debe de entenderse que, ante el silencio del legislador delegado, corresponden a las regiones, también, las funciones relativas a los entes actuantes en el territorio de varias regiones y mediante los correspondientes acuerdos previos. Solución ésta que encuentra confirmación en los trabajos preparatorios: en el esquema de decreto presentado al Consejo de Ministros por el ministro Morlino existía una limitación, que después desaparecería, en cuanto a los entes *«que operan exclusivamente en el ámbito de una sola región»*.

La limitación de la delegación por lo que se refiere a las personas jurídico-privadas se presenta como fuente de dificultades; la menor modulación de la materia en cuestión o del límite territorial determina el renacimiento de la competencia estatal, sin que ello beneficie en lo más mínimo la coherencia de la administración. También aquí se ha apelado a la vieja lógica para la cual la actividad más insignificante y más restringida territorialmente, basta que afecte a regiones diversas para que recaiga en la competencia estatal. Sin embargo, este razonamiento viene contradicho por el artículo 1,2 de la Ley número 382, y no es tampoco seguido en otras disposiciones del decreto 616. No se comprende la razón de que se haga aquí presente.

Como se desprende de las consideraciones precedentes, serán muy pocas las personas jurídico-privadas actuantes en las materias del artículo 117 que terminen por asumirse en los poderes regionales; ello ocurrirá, preferentemente, en los casos de entes de nueva formación, cuyo estatuto será estudiado con atención al objeto de adecuarse plenamente a lo dispuesto en el artículo 14.

En esta dimensión debe también ser examinada la cuestión de la legislación regional en la materia. Está ampliamente difundida la convicción de que la legislación estatal que las regiones serán llamadas a aplicar en base a la delegación ha quedado obsoleta; a la vista

de ello, en tanto que algunos desearían simplemente reducir la discrecionalidad de que dispone la administración, otros proponen la radical reducción del control a la mera constatación de la presencia de los requisitos preestablecidos por la ley (5).

Va sin discusión que el legislador regional, allá donde no pueda afirmar el carácter regional de la materia, puede hacer bien poco en este campo, debiendo limitarse a dictar normas de organización y administración económica. Con todo, un cierto espacio subsiste a su cargo porque precisamente a través de las normas de organización debería garantizarse una cierta objetividad en el ejercicio de la función, evitando así que la delegación termine en una gestión de las competencias en base a criterios puramente partidistas o clientelares. El tema, en fin, podría llevarse bastante más lejos, pero puede pararse aquí, ante una consideración fundamental: carece de sentido que las regiones se propongan objetivos muy ambiciosos cara a la regulación de una actividad que sólo es cubierta por ellas en una mínima parte y que por lo tanto produce necesariamente resultados que escapan a su control.

(5) Sobre estas cuestiones, últimamente v. BARTOLE, en esta misma *Rivista*, *retro*, página 811.

