

ACERCA DE LA NOCION DE ENTIDAD LOCAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL *

Por FRANCO PIZZETTI

1. El problema de la definición, en nuestro sistema constitucional, de la categoría de las entidades locales diversas de las provincias y municipios y de sus relaciones con el Estado y con la región ha sido, como de todos es sabido, uno de los más controvertidos de la controvertida institución de las regiones. Y no puede decirse que haya sido ya resuelto, ni siquiera en el modo en que han sido resueltos otros problemas planteados por la institución de las regiones, es decir, mediante la creación de una situación de hecho, constituida a la vez por normas, orientaciones jurisprudenciales y orientaciones gubernamentales, que al ser unívocas hagan inútiles las dudas y las disensiones, aun cuando tengan fundamento.

La realidad es que el problema en cuestión aparece particularmente complejo porque no consiente con facilidad soluciones que sean plenamente persuasivas y a la vez satisfactorias para uno u otro de los diversos orientamientos de fondo que se enfrentan en el terreno de la actual doctrina regionalista.

* En *Le Regioni* núm. 6, 1975.

2. Es necesario hacer una breve referencia a los términos de la cuestión.

El artículo 118 de la Constitución dispone: a) que corresponden a las regiones las funciones administrativas en relación a las materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución, excepto aquellas de interés exclusivamente local, que pueden ser atribuidas por las leyes de la República a las provincias, municipios o a otras entidades locales; b) que la región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, los municipios u otras entidades locales, o bien sirviéndose de sus propias oficinas. El artículo 130 de la Constitución, por otro lado, establece que un órgano de la región, constituido del modo establecido por las leyes de la República, ejerce, aunque de modo descentralizado, el control de la legitimidad en relación a los actos de las provincias, los municipios y demás entidades locales, y que el control respecto al mérito de tales actos sólo puede ser ejercido en los casos determinados por la ley y únicamente bajo la forma de petición de examen motivada a las entidades deliberantes.

Las tres normas contenidas en los dos artículos recordados se refieren a diversos aspectos de la problemática planteada por la creación de las regiones y tratan acerca de la posición recíproca del Estado, de las regiones y de las demás entidades locales bajo diversos puntos de vista.

3. La primera norma contenida en el artículo 118 de la Constitución concierne tanto al ámbito de las competencias regionales como a la posición de las provincias, municipios y demás entidades locales dentro del ordenamiento global y en lo que se refiere a la atribución de competencias. De hecho dicha norma, al prever que las competencias administrativas atribuidas a las regiones por la Constitución puedan serle sustraídas a éstas por las leyes de la República mediante su atribución a las provincias, municipios y demás entidades locales, con la única condición de que posean un interés exclusivamente local, convierte en elástico y provisional el ámbito de competencia de las regiones y hace de la ley estatal—como acto—y del poder legislativo estatal—como poder—los árbitros de la distribución de las competencias entre regiones, provincias, municipios y demás entidades locales, permaneciendo controvertible y, en muchos casos, difícilmente enjuiciables por el Tribunal, la sustancia o no del interés exclusivamente local de cada función.

Con lo que sucede que, dando por sentada la posición de las provincias y los municipios, cuanto más se amplía la noción de entidad local que se considera correspondiente a la norma constitucional, más se extiende la esfera de posible comprensión de las competencias administrativas de las regiones o, visto de otro modo, más se amplía la posibilidad de que la ley estatal, en previsión de la institución de nuevas entidades locales, dé vida a entidades capaces de ser titulares de funciones que de otro modo la Constitución atribuye a las regiones.

Y no sólo esto. La norma constitucional que examinamos, junto con la otra norma contenida en el artículo 118 de la Constitución, sirve de base para la tesis, ciertamente discutible y discutida, según la cual sería de exclusiva competencia estatal tanto la institución de nuevas entidades locales como la modificación o supresión de las existentes y como la atribución a las mismas de nuevas funciones. De hecho se ha sostenido que esta norma, al establecer que la ley estatal puede sustraer funciones administrativas a las regiones para asignarlas a las entidades locales en caso de que dichas funciones sean de interés exclusivamente local, reservaría precisamente al legislador estatal la valoración del carácter de los intereses y, por tanto, el poder de atribuir funciones a las entidades locales, que sólo podría fundarse sobre dicho carácter. Como corolario de esta tesis está la afirmación, que durante mucho tiempo ha quedado implícitamente paralizada por el Tribunal, pero que ha sido expresada explícitamente por los órganos de control gubernamentales, que, debido a los mismos motivos, le estaría prohibido a las regiones crear nuevas entidades locales, permaneciendo esta forma de organización de las funciones públicas bajo la exclusiva competencia del Estado y siéndole permitido a las regiones únicamente delegar en dichas entidades funciones propias, según la fórmula contenida en el mismo artículo 118 de la Constitución.

La tesis en cuestión, que si encuentra un argumento en su favor en el último apartado del artículo 118 de la Constitución, también encuentra un argumento en contra en el artículo 117 de la Constitución, allí donde se prevé la competencia de las regiones en materia de «entidades dependientes», es ciertamente bastante discutible. Sin embargo, aquí no nos interesa tanto examinar el fundamento de esta opinión como observar más bien que, en caso de que se acepte—y no hay que olvidar que ha sido siempre rígidamente observada por el Gobierno a través de sus instituciones de control—, se determinan ulteriores consecuencias en relación a la importancia a atribuir a la noción de entidad local diversa de las provincias y los municipios que se considera recogida en el primer apartado del artículo 118 de la Constitución. De hecho, cuanto más amplia es dicha noción, más restringidas son, en consecuencia, las posibilidades de organización reconocidas a las regiones para el ejercicio de sus funciones administrativas, y cuanto más restringida lo sea más se podrán considerar constitucionalmente consentidas las formas de ejercicio de las funciones administrativas regionales a través de las entidades regionales de competencia territorial limitada.

Al mismo tiempo, y de la misma manera, si se sigue la tesis indicada, cuanto más se amplía la noción de entidad local que se considera correspondiente a la norma del primer apartado del artículo 118 de la Constitución, más se restringe la esfera de la organización pública existente en materias de competencia regional respecto a la cual le

está prohibido a la región intervenir tanto en relación a la reorganización como al nuevo ordenamiento de las competencias.

4. La segunda norma contenida en el artículo 118 de la Constitución se refiere a la posición recíproca de las regiones, por un lado, y de las provincias, los municipios y las demás entidades locales por otro, así como, indirectamente, al modo mediante el que se puede configurar, dentro de cada sistema regional, la institución de la delegación. Además, teniendo en cuenta la vinculación que se tiende a establecer entre el primer apartado y el segundo del artículo 118 de la Constitución, esta última norma parece incidir asimismo sobre las modalidades de organización interna de la región.

Aun dando por descontado que del tercer apartado del artículo 118 de la Constitución no se pueda deducir una obligación para las regiones de adoptar el instrumento de la delegación de las propias funciones en lugar del ejercicio directo de las mismas o de su ejercicio a través de las entidades regionales, y aun admitiendo, como de hecho se admite, que la región sea completamente libre de elegir cuáles funciones delegar y a qué entidades delegarlas, sigue existiendo el problema de que esta norma parece implicar que la relación entre las regiones, por un lado, y las provincias, los municipios y demás entidades locales por otro, no puede ser otra, a menos que no intervenga una ley estatal basada en el artículo 117 de la Constitución, que la de la delegación de funciones o la del uso de las oficinas.

Pero los efectos de la norma constitucional contenida en el tercer apartado del artículo 118 no consisten únicamente en lo apuntado.

Son bien conocidas las polémicas y las divergencias relativas a la definición de la institución de la delegación, particularmente en presencia de una orientación del Tribunal Constitucional, a la que se opone buena parte de la doctrina. Pero, como puede fácilmente constatarse, el supuesto fundamental de las tesis que tienden a ampliar el uso de la delegación hasta convertirlo sustancialmente en un método atípico de atribución de funciones por parte de las regiones, es que se alcance un acuerdo para restringir el área de las posibles entidades destinatarias de la delegación únicamente a aquellas que, aparte de la provincia y del municipio, sean expresión de autonomías locales y, por tanto, directamente representativas de las comunidades presentes en el territorio que delimita su ámbito de competencia. Este punto de vista, pues, se basa en una rígida restricción de las entidades locales fundadas sobre el tercer apartado del artículo 118 de la Constitución. Por el contrario, cuanto más se amplía dicha categoría, más hay que intentar configurar la institución de la delegación como institución polivalente. Cosa que, si bien puede consentir igualmente el rechazo de la orientación adoptada por el Tribunal, de cualquier modo debe conducir, al menos, a la renuncia a proyectar una reconstrucción unitaria de esta institución.

Incluso desde este punto de vista no es nada indiferente la situación en que se nos coloca: cuanto más se amplía la noción de entidad local a la que se considera, junto con las provincias y los municipios, que puede serle aplicado el apartado tercero del artículo 118 de la Constitución, más se está obligado a considerar la delegación como una institución compleja; por el contrario, cuanto más se restringe dicha noción, más se hace posible configurarla como una institución unitaria, en la que las características de los sujetos entre los que se instaure la relación influyen sobre las características mismas de la relación.

5. Finalmente, la tercera norma, contenida en el artículo 130 de la Constitución, se sitúa en un plano completamente diverso.

Esta disposición incide directamente sobre la posición de las provincias, los municipios y demás entidades locales, tanto en relación al Estado como a las regiones. En relación al Estado, su valor está en el hecho de que sustrae a los órganos del ordenamiento estatal, entendido de forma restringida, al control tanto de la legitimidad como del mérito en relación a los actos de las entidades locales, procediendo de este modo, como ya ha sido señalado, a romper el nexo principal entre el Estado y las entidades locales en que se basó, en su momento, la construcción de la relación de autarquía. La consecuencia es que, con esta norma, la tradicional posición de autarquía de las provincias, los municipios y las demás entidades locales a las que puede ser aplicada, se transforma en una posición de independencia del Estado como aparato y de sustancial autonomía en lo que se refiere al sometimiento al control de legitimidad y de mérito.

El valor de esta disposición respecto a las regiones posee un sentido diverso. Comporta, por un lado, la potenciación del rol de las regiones dentro del sistema global de las entidades locales, precisamente porque transfiere las funciones de control de los órganos estatales a los órganos regionales, aun cuando hayan sido constituidos en los modos previstos por la ley estatal. Por otro lado limita el rol de los órganos regionales de control (y desde otro punto de vista, por tanto, garantiza la posición de las provincias, los municipios y demás entidades locales), porque establece que el control de mérito no puede desarrollarse sino en la forma de solicitud de reexamen y solamente en los casos previstos por la ley.

La particular complejidad de esta disposición respecto a sus efectos justifica los diversos matices que ha asumido el debate relativo a su interpretación.

Por una parte, cuanto más se amplía la noción de entidad local, más se reduce la posibilidad de control por parte del Estado sobre los actos de este tipo de entidades y más se amplía, por tanto, la esfera de las entidades que quedan sustraídas a la subordinación respecto a la organización burocrática del Estado central. Además, cuanto más se avanza en este sentido, más se amplían los poderes y el rol de los

órganos regionales de control y, por tanto, aunque de modo mediato de la región.

Por otra parte, sin embargo, considerando los aspectos garantizadores que la norma del artículo 130 de la Constitución asegura a las entidades locales respecto a la región misma, se comprende fácilmente que la ampliación de la categoría en cuestión no produce sólo el efecto de sustraer las entidades en ella comprendidas al control de los órganos estatales (efecto que, al menos en lo que se refiere a las entidades que operan en las materias de competencia regional, de cualquier modo determina que aquellas entidades que no pueden considerarse «locales» en base al artículo 130, pasen bajo la competencia regional), sino también el de limitar la posibilidad que tiene la región de adoptar formas de control o de orientación vinculante que no sean aquellas expresamente previstas por la norma constitucional y asignadas a los órganos regionales de control.

6. En resumen, se puede decir que cuanto más se amplía la categoría de las entidades locales a las que, junto con las provincias y los municipios, se deben aplicar las tres normas constitucionales, más: a) se extiende el ámbito de las entidades a favor de las que la ley estatal puede sustraer a las regiones competencias administrativas que considere como de interés exclusivamente local; b) se restringen las posibilidades de organización de la región para aquellas funciones que ésta no tenga intención de desarrollar mediante su propia administración; c) se establecen las premisas para que la institución de la delegación resulte compleja y polivalente; d) se elimina el ámbito del control directo por parte del Estado o de sus órganos sobre los actos de las entidades locales que operan en las materias regionales, y e) se amplía el ámbito de competencia de los órganos regionales de control previstos en el artículo 130 de la Constitución, aunque al mismo tiempo se reduzca la posibilidad de que la región adopte otros instrumentos y de otro tipo para controlar la actividad de entidades que desarrollan funciones administrativas dentro de las materias de competencia propia de la región.

Por el contrario, cuanto más se restringe la categoría de las entidades locales que se retiene incluida en las tres normas constitucionales, más: a) se reduce el ámbito de las entidades diversas de la provincia y del municipio a las que el Estado pueda atribuir funciones propias de las regiones, que pueden ser consideradas de interés exclusivamente local; b) se amplían las posibilidades de la región para organizar el ejercicio de las propias funciones administrativas mediante la creación de entidades de competencia territorial subregional o mediante la transformación o modificación de las entidades existentes (y se amplía el contenido del primer punto del segundo apartado del artículo 117 de la Constitución) c) se hace tendencialmente unitaria la institución de la delegación; d) se amplía, respecto a las entidades que quedan excluidas de la categoría aceptada, el ámbito del control

del Estado, y e) se reduce la esfera de competencia del órgano regional de control, pero, al mismo tiempo, se amplía la posibilidad de que la región adopte, respecto a las entidades de competencia territorial sub-regional que desarrollan funciones administrativas en las materias del artículo 117 de la Constitución, y que no entran dentro de la categoría aceptada, modalidades de control diversas y más penetrantes de las previstas en el artículo 130 de la Constitución.

7. En resumidas cuentas, si se quiere valorar el problema desde un punto de vista seguramente demasiado esquemático, pero que durante estos últimos años ha tenido por razones muy profundas su validez, o sea el punto de vista que distingue, a veces de modo acrítico, a los intérpretes de las normas mencionadas en *regionalistas* y *antirregionalistas*, hay que decir que los primeros se inclinarán a reducir la extensión de la categoría de las entidades locales diversas de la provincia y del municipio recogida en las tres normas constitucionales, mientras que los segundos se inclinarán, por el contrario, a ampliarla.

Se podría considerar, sin embargo, que una similar conclusión sea, por lo menos, apresurada por lo que se refiere a la posición de quien intenta tutelar y favorecer el rol de las regiones. De hecho podría parecer que, aceptando una interpretación restrictiva de la categoría de las entidades locales a que se refiere el artículo 130 de la Constitución, se restringe la esfera de competencia del órgano regional de control, mientras que al mismo tiempo se amplían las posibilidades de que el Estado ejerza directamente, a través de sus órganos, las formas más diversas de control sobre la actividad de las entidades que, aun poseyendo una competencia territorialmente limitada, no entran dentro de la categoría tal y como ha sido definida. Es verdad que a esta consideración se podría responder observando que, como ya se ha señalado, la ampliación de la categoría de las entidades sometidas al control del órgano regional previsto por el artículo 130 de la Constitución limita, además de la potestad del Estado para controlar, según otras modalidades, los actos de las entidades comprendidas en dicha categoría, también la análoga potestad de la región respecto a las entidades que operan en las materias de su competencia. Pero no es sólo ésta la consideración que hay que tener presente. Es necesario recordar también que la norma del artículo 130 dispone, por un lado, que el órgano regional de control debe ser constituido del modo establecido por las leyes del Estado, y por otro lado, al confiar el control a un órgano de la región, consiente, aunque de modo algo forzado, ser interpretada en el sentido de que sólo las entidades locales, cualquiera que sea su definición, que operen en materias de competencia regional, deban someterse al control de este órgano, quedando, sin embargo, fuera de su competencia los actos de las entidades que, locales o no, operen en materias diversas.

8. Encuadrados así, aunque en términos un poco genéricos, los diversos aspectos del problema interpretativo a que dan lugar las tres

normas contenidas en los artículos 118 y 130 de la Constitución, merece la pena detenerse sobre las diversas orientaciones asumidas por la doctrina, sobre todo en los años más recientes, durante los cuales la ejecución de la reforma regional ha convertido en particularmente vivo a este problema.

Una primera orientación, que se remonta en el tiempo al período anterior a la puesta en marcha de las regiones de Estatuto ordinario, pero que ha sido nuevamente propuesta, aunque sobre bases argumentativas diversas y más elaboradas, en épocas más recientes, es la que tiende a ampliar la categoría de las entidades locales prevista en los artículos 118 y 130 hasta comprender a todas las entidades con ámbito de competencia territorialmente limitado. Esta orientación encuentra sus mayores dificultades a la hora de ofrecer una definición que permita distinguir a las entidades locales de aquellas asimismo previstas en el sistema constitucional, que dependen de la región en base al artículo 117 de la Constitución.

En verdad, los resultados a que han llegado los diversos autores que se han alineado sobre esta posición parecen haber sido todos ellos poco convincentes. Aun teniendo en cuenta, sobre todo, a los autores más recientes, no se puede decir que sea plenamente persuasiva la tesis adelantada por Fois (cfr. Fois: «Enti locali. Competenza delle Regioni ordinarie per il turismo e l'industria alberghiera», en *Studi Chiarelli*, Milán, 1974, II, p. 1107), según la cual las entidades locales serían aquellas «destinadas a ocuparse de intereses o a perseguir fines de carácter prevalentemente local, en todo caso intereses y fines considerados en su dimensión local y en conexión con una determinada colectividad». Una tesis de este tipo implica, de hecho, que la categoría de las entidades dependientes de la región en base al artículo 117 de la Constitución debe limitarse a las entidades que tienen una competencia sectorial, pero referida a todo el territorio de la región, no pudiéndose encontrar en la definición ofrecida por Fois ningún otro criterio distintivo entre las dos categorías; pero a esta conclusión, que además parece haberse encontrado a menudo a la base de numerosos aplazamientos por parte del Gobierno (o más bien de amenazas de aplazamiento), el autor no llega. Tampoco, como apunta Orsi Battaglini (cfr. ORSI BATTAGLINI: *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milán, 1974), pueden ser consideradas como elementos descriptivos de la categoría de las entidades locales, mencionada en los artículos 118 y 130 de la Constitución, las consecuencias que estas normas determinan respecto a la posición de dichas entidades. Una vez puestos en camino en la búsqueda de una definición de la categoría desarrollada en aquellas normas, pues las consecuencias que de dichas normas pudieran derivarse no pueden ser lógicamente tomadas como elemento de distinción de la categoría.

Asimismo, tampoco se presenta totalmente persuasivo el planteamiento llevado a cabo por Tomirotti (cfr. «Gli enti locali soggetti al controllo delle Regioni», en *Foro amm.*, 1972, III, pp. 300 y ss.), que

distingue entre entidades locales y entidades dependientes, y sostiene que las entidades dependientes basadas en el artículo 117 de la Constitución serían las únicas de las que pueda afirmarse el carácter de instrumentalidad. De hecho, si tomamos en consideración la noción de instrumentalidad en que el autor se basa, la interpretación que lleva a cabo no permite distinguir entre las entidades locales diversas de las provincias y los municipios de que hablan los artículos 118 y 130 de la Constitución y las entidades instrumentales de la región, excepto en relación a aquellas entidades que sustraigan al poder legislativo de la región. Cosa que es precisamente lo que afirma el autor, quien considera que existe una reserva de ley estatal en lo que se refiere a la organización y a las funciones de las entidades locales, reserva que, por el contrario, es evidente que no subsiste en base al artículo 117 de la Constitución y en relación a las entidades dependientes de la región. Con lo cual, sin embargo, el criterio de la instrumentalidad, como criterio para definir la categoría de las entidades dependientes, se convierte en algo totalmente inútil; las entidades dependientes son también instrumentales en base a la noción de instrumentalidad generalmente aceptada, pero lo son precisamente porque están sometidas a la legislación regional y, por esto mismo, están privadas de las garantías que la Constitución reconoce a las entidades locales.

Sí, por el contrario, la reconstrucción de Tomirotti hubiese de ser interpretada en el sentido de que las entidades dependientes, aun prescindiendo de la posición que tienen respecto a la ley estatal y a la regional, no pueden ser sino instrumentales, entonces dicha reconstrucción se asumiría la carga de demostrar la posibilidad de utilizar con fines preceptivos una categoría que ha sido elaborada con fines esencialmente descriptivos y, a la vez, de demostrar sobre qué bases constitucionales se justifica una limitación tal del poder de organización de las regiones, ya que una cosa es el fundamento de la distinción propuesta en su momento por Ottaviano entre entidades autónomas y entidades instrumentales y otra es la aplicación de esta noción a la distinción entre entidades locales y entidades dependientes, cosa que parece proponer el autor.

La realidad es que cualquier planteamiento que pretenda ampliar al máximo la categoría de las entidades locales prevista por las normas constitucionales no puede sino basarse en la reserva de ley estatal que parecería poder deducirse de la coordinación de los artículos 118 y 130 de la Constitución, afirmando que hay que integrar la normativa constitucional en el sentido de que al ordenamiento estatal le está consentido comprimir la esfera de las funciones administrativas regionales mediante la creación de entidades con competencias territorialmente limitadas, competencias que se presentan plausiblemente, según la formulación del artículo 118, como de exclusivo interés local. Siempre en base a la normativa constitucional, se deduciría que los actos de dichas entidades no podrían ser controlados directamente por órganos del

Estado, sino que deberían caer bajo la competencia de los órganos regionales de control previstos por el artículo 130 de la Constitución.

Un planteamiento similar, que renunciaría *a priori* a una limitación teórica de la categoría de las entidades locales, llevaría ciertamente a sus extremas consecuencias la dilatación de la categoría misma, convirtiéndose de este modo en totalmente provisional, respecto a las decisiones estatales, el ámbito de competencia administrativa de las regiones, pero poseería al menos el mérito de conducir a conclusiones ciertas.

En lo que se refiere a la distinción entre entidades locales y entidades dependientes, basada en el artículo 117 de la Constitución, dicha distinción dejaría de tener, en el indicado planteamiento, un valor interpretativo de la normativa constitucional y se presentaría únicamente como una consecuencia de la tesis propuesta, debiéndose considerar como verdadero criterio discriminante entre ambas categorías el criterio de la diversa fuente normativa competente y debiéndose, en consecuencia, considerar tuteladas por las normas previstas en los artículos 118 y 130 de la Constitución solamente unas y no otras.

La búsqueda de una ulterior especificación de la distinción entre una y otra categoría de entidades tendría, pues, utilidad práctica sólo en caso de que se quisiera realmente afirmar, como algunos intentan hacer, que de la distinción en cuestión no se deduce sólo una limitación de la competencia legislativa regional en lo que a las entidades previstas por la legislación estatal se refiere, sino asimismo una limitación en lo que se refiere a las posibilidades de organización de la región. Consecuencia ésta que parece más difícil de basar en un criterio cierto y que replantea las mismas críticas precedentemente mencionadas en relación a la posición de Tomirotti.

9. A pesar de las consideraciones que pueden hacerse a los autores que han sostenido la orientación más extensiva, no parece imposible, pues, retener que ésta podría encontrar, al menos en el plano estrictamente hermenéutico, un propio fundamento.

Las mayores dificultades que dicha orientación puede encontrar no parecen, pues, consistir tanto en la búsqueda de las bases argumentativas como, más bien, en el hecho de que conduce a resultados que pueden ser fácilmente contestados a nivel del sistema constitucional globalmente considerado. Esta orientación, de hecho, no sólo da al Estado el poder de restringir de modo tendencialmente indeterminado el área de la competencia regional, sino que impone también la extensión a una serie indeterminada de entidades de la posición prevista en el artículo 130 de la Constitución, posición ésta que está comúnmente considerada como una garantía, excluyendo la posibilidad de un control puntual de las actividades de las entidades a las que se aplica.

Está, pues, claro, que precisamente la extensión de las garantías previstas por el artículo 130 de la Constitución a cualquier tipo de entidad, sea cual sea su estructura, puede ser considerada contraria al sistema constitucional, en el que, según las penetrantes y persua-

sivas consideraciones expuestas en su momento por Sorace y por Orsi Battaglini (cfr. «Contributo alla individuazione degli "altri enti locali" di cui all'art. 57, comma 2, dello Statuto toscano e all'art. 118, comma 3, della Costituzione», en *Foro amm.*, 1971, III, pp. 550 y ss.), el ejercicio del poder público no debería perder jamás su vinculación inmediata o mediata con los órganos que basan su investidura en la soberanía popular.

En resumen, la debilidad mayor de la orientación precedentemente descrita está precisamente en el hecho de que puede conducir a sustraer funciones de una entidad cuyos órganos son expresión directa de la soberanía popular para atribuir las a entidades de estructura organizativa indefinida, los cuales además, en virtud del artículo 130 de la Constitución, se sustraen a cualquier forma de control en relación al mérito de su actividad.

Ni a esta crítica de fondo se responde realmente de modo suficiente por Benvenuti (cfr. «La delega, un momento fondamentale per lo sviluppo della Toscana», en *Democrazia Cristiana Toscana*, 1972, números 15-16, pp. 25 y ss.), que ha intentado legitimar la orientación extensiva basándose en el valor de las formaciones sociales reconocido por el artículo 2 de la Constitución y en el principio pluralista que dicha norma afirma. La tesis de Benvenuti, aun cuando extremadamente aguda, tiene por lo menos una limitación: que, para ser eficaz, no puede sustraerse a la responsabilidad de proporcionar algún tipo de criterio para verificar cuándo la estructura de una entidad puede ser considerada expresión del pluralismo social reconocido por el artículo 2 de la Constitución. De hecho, es difícil admitir que toda entidad de competencia territorial limitada, cualquiera que sea su estructura, pueda, por el hecho mismo de ser prevista por una ley estatal, ser considerada expresión del pluralismo social que se pretende reconocido por el artículo 2 de la Constitución y pueda legítimamente, pues, gozar de la posición de garantía a que se refiere el artículo 130.

Sin embargo, si se acepta esta consideración se abandona implícitamente la orientación más extensiva indicada con anterioridad y se avanza, como a la vista de algunos indicios parece que pretendía hacer el mismo Benvenuti, por la vía diversa tomada por quienes intentan determinar cuáles son los caracteres adicionales respecto a la noción de entidades con competencias territorialmente limitadas que pueden consentir reconducir una entidad a la categoría de las entidades locales prevista en los artículos 118 y 130 de la Constitución, evitando además ampliar la noción en términos que puedan parecer incompatibles con el sistema constitucional globalmente considerado.

En este plano, que representa una vía intermedia entre la orientación más extensiva mencionada con anterioridad y la más restringida, de la que se hablará más ampliamente en el párrafo sucesivo, se pueden situar bastantes autores que, aun sin afrontar de modo profundo la cuestión que aquí nos interesa, han subrayado la incongruencia

de atribuir a todas las entidades locales, cualquiera que sea su estructura, la posición de garantía prevista en el artículo 130 de la Constitución, además de las normas contenidas en el artículo 118.

Entre ellos hay que mencionar a Paladin (cfr., entre los diversos trabajos de este autor que han tocado este punto, *Diritto regionale*, Padua, 1973; también del mismo autor, cfr. «Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori», en *Foro amm.*, 1972, III, pp. 275 y ss) y, en cierto modo, a Pototschnig (cfr., en particular, «La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali», en *Foro amm.*, 1971, III, pp. 427 y ss.). Tanto uno como otro han afirmado más de una vez la incongruencia de las conclusiones a las que conduce la orientación extensiva en lo que se refiere al plan constitucional global, pero no han propuesto explícitamente ningún criterio en base al cual sea posible distinguir en términos seguros las entidades a las que habría que aplicar las normas constitucionales de los artículos 118 y 130 de la Constitución.

10. Un criterio preciso ha sido propuesto, por el contrario, por quienes han sido los primeros en contestar profundamente la orientación extensiva, llamando de este modo la atención de la doctrina sobre el problema que nos ocupa; es decir, Sorace y Orsi Battaglini.

En el estudio citado anteriormente, estos dos autores han contestado, como ya he señalado, la legitimidad de la orientación extensiva, haciendo referencia al sistema constitucional considerado globalmente. Han observado que las normas de los artículos 118 y 130, precisamente por el hecho de consentir una limitación de los poderes de las regiones y de ofrecer a las entidades locales una posición de garantía, tanto respecto a las regiones como, al menos, desde el punto de vista del control sobre los actos, respecto al Estado, que es análoga a la que se reconoce a las provincias y los municipios, no pueden dejar de ser interpretadas en el sentido de que las entidades locales en ellas indicadas sólo pueden ser aquellas que son expresión de las autonomías locales basadas en el artículo 5 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 1 de la Constitución. Lo que significa, por lo que al sistema constitucional se refiere, que la categoría de las entidades locales debería comprender únicamente aquellas entidades que se encuentren, respecto a las comunidades populares, en la misma relación en que se encuentran las provincias y los municipios respecto a aquellas entidades que puedan ser consideradas, aun indirectamente, representativas de las comunidades en virtud de una relación de segundo grado con éstas. No se podrían incluir en esta categoría, por el contrario, aquellas entidades en las que, en los órganos administrativos, a la representación de las provincias y de los municipios o, directamente, de las comunidades populares, se uniera con relieve similar la representación de intereses más restringidos.

La contribución de Sorace y de Orsi Battaglini, pues, no se ha limitado a poner en discusión las bases de la orientación extensiva pre-

cedentemente recordada, desplazando el problema al terreno del plan constitucional global, sino que ha ofrecido asimismo un criterio para restringir la categoría de las entidades locales previstas en las normas constitucionales que nos interesan aquí. El mencionado criterio, nuevamente utilizado en la obra de mayor amplitud de Orsi Battaglini, mencionada más arriba, aun cuando es el único con que cuenta la doctrina sobre el que se pueda fundar una interpretación restrictiva coherente y completa de los artículos 118 y 130 de la Constitución, no ha conseguido un consenso pleno, ni siquiera por parte de aquellos autores que mejor han captado su problemática (cfr., además de los ya mencionados trabajos de Paladin y Pototschnig, asimismo Barbera: «La Regione come ente di governo», en *Pol. dir.*, 1973, p. 741).

El hecho es que las consideraciones de ambos autores, aunque son sugerentes y persuasivas a la hora de indicar las razones que pueden conducir a rechazar la orientación más extensiva, no lo son tanto cuando pasan a proponer el criterio en base al cual deberían distinguirse, dentro de la más amplia categoría de las entidades con funciones territorialmente limitadas, aquellas que pueden considerarse locales en base a los artículos 118 y 130 de la Constitución y a los que, por tanto, deben aplicarse, del mismo modo que a las provincias y a los municipios, las normas previstas en aquellos artículos.

Ciertamente, la referencia a los artículos 1 y 5 de la Constitución, junto con la comparación con las provincias y los municipios, entidades éstas a las que seguramente se deben aplicar las disposiciones contenidas en los artículos 118 y 130 de la Constitución, da al criterio propuesto por Sorace y Orsi Battaglini un sólido fundamento constitucional. Sin embargo, con no menor fundamento, se podría, como ha hecho Benvenuti, hacer referencia al principio pluralista contenido en el artículo 2 de la Constitución al objeto de proponer una interpretación de los artículos 118 y 130, que, aunque no bastaría para justificar una ampliación indefinida de la categoría, podría muy bien conducir, sin embargo, a una construcción totalmente diversa de la que estos dos autores han propuesto. Ni en realidad son suficientes para superar esta observación las consideraciones expuestas por Orsi Battaglini en su última obra. De hecho en ella rechaza el fundamento mismo de la interpretación propuesta por Benvenuti, porque conduciría a una solución del problema que dejaría abierta la vía a una evolución de carácter corporativo del sistema de las entidades locales, en conformidad con los postulados de un pluralismo que hunde sus raíces en el pensamiento católico. Lo que podría incluso ser verdad, igual que es perfectamente respetable la opinión de Orsi Battaglini, contraria por más de un motivo a esa ideología y a sus aplicaciones en el terreno de la organización pública, aunque no constituya un argumento suficiente para negar que, al menos en el plano interpretativo del sistema constitucional considerado globalmente, la propuesta de Benvenuti encuentra también una referencia precisa.

La consecuencia evidente es que el criterio interpretativo propuesto por Sorace y por Orsi Battaglini no puede pretender ser el único compatible con la Constitución, sino que es más bien uno de los criterios que se pueden basar en ésta, y que si se adoptase supondría una decisión de carácter ideológico de modo más claro de lo que es normal que suceda.

11. Pero esto no es todo. En el sistema constitucional podrían hallarse también elementos normativos en base a los cuales rechazar, al menos parcialmente, las conclusiones a las que llega la tesis de estos dos autores, poniendo en discusión su fundamento mismo, por lo menos en los términos en que ha sido mostrado.

Aun aceptando las consideraciones con las que Sorace y Orsi Battaglini restringen la categoría de las entidades locales hasta incluir únicamente aquellas que son expresión directa o indirecta de las autonomías locales, se podría afirmar de hecho que el artículo 114 de la Constitución, al establecer que la República se divide en regiones, provincias y municipios, impone que la comunidad nacional se pueda fraccionar y articular territorialmente sólo a través de estas tres categorías de entidades, con la consecuencia de que ni la legislación estatal ni la regional podrían crear entidades diversas que pudieran aspirar al título de, según la expresión de Giannini, «entidades exponenciales», de la totalidad de la comunidad que reside en el territorio que delimita sus competencias.

Un planteamiento similar, que encontraría una confirmación de su plausibilidad en la reserva de ley estatal dispuesta por el artículo 128 de la Constitución en relación a las condiciones de la autonomía y las funciones de las provincias y los municipios, pondría en discusión, al menos, una faceta de las argumentaciones de Sorace y Orsi Battaglini: aquella que afirma que las entidades locales basadas en los artículos 118 y 130 de la Constitución, precisamente por quedar asimiladas por estas normas a los municipios y a las provincias, comprenderían, sobre todo, a aquellas entidades que se presentan de una misma manera en relación a las comunidades. Es un hecho que, por definición, no podrían existir en nuestro sistema entidades asimilables a las provincias y a los municipios, por lo que a su estructura y a su representatividad directa se refiere.

Es evidente que este planteamiento llevaría a rechazar, al menos parcialmente, las conclusiones mismas a que han llegado ambos autores: si se afirma que no pueden subsistir en nuestro ordenamiento entidades ulteriores respecto a las regiones, a las provincias y a los municipios, que puedan considerarse expresión directa de las comunidades, entonces ya no sería posible definir la categoría de las entidades locales basadas en los artículos 118 y 130 de la Constitución como comprensiva también de entidades que se «sitúen en una relación con las comunidades populares análoga a la de las entidades territoriales que ya conocemos», sino que se debería reducir esta noción sólo a

aquellas entidades que sean expresión indirecta de las comunidades y, por tanto, en un modo u otro proyección de las provincias y de los municipios.

Y no sólo eso. Atribuyendo al artículo 114 de la Constitución (confirmado en este sentido por el artículo 128 de la Constitución) el valor indicado, se podría llegar incluso a superar la distinción que Sorace y Orsi Battaglini plantean entre entidades derivadas representativas de modo indirecto de las comunidades (que serían aquellas cuyos órganos administrativos están constituidos únicamente por representantes de las provincias, de los municipios o directamente de la población) y entidades derivadas no representativas (o sólo parcialmente representativas), al objeto de excluir a las segundas de la categoría de las entidades locales a que se refieren los artículos 118 y 130 de la Constitución. Este planteamiento es, de hecho, plenamente convincente si se acepta el supuesto de que el criterio para excluir a una entidad de la categoría en cuestión o para incluirla en ella sea el de su capacidad de representación de la población. Pero si se admite que dicha representación está necesariamente reservada, en ámbitos territoriales diversos, a las regiones, provincias y municipios, el criterio para distinguir a las entidades locales posteriores respecto a éstas no podrá ser sino el de los intereses perseguidos, debiéndose calificar como locales aquellas que persiguen los intereses propios de los municipios y provincias (y que se presentan, pues, en cierto sentido como instrumentales respecto a estas entidades), y debiéndose, por el contrario, negar tal calificativo a aquellas entidades que persiguen sus propios intereses, no dependientes de la valoración que sobre los mismos hagan las provincias y los municipios, aun cuando sus órganos estén constituidos, total o parcialmente, por representantes de estas últimas entidades.

Con lo que habría que considerar como entidades locales en base a los artículos 118 y 130 de la Constitución sólo aquellas directamente constituidas por las provincias y los municipios (independientemente del hecho que en éstos participen también otras entidades no representativas y prescindiendo del hecho que la mencionada constitución sea facultativa u obligatoria y, además, siempre que sea admisible en nuestro sistema la figura del consorcio obligatorio entre provincias y municipios), y esto porque la constitución misma de la entidad por parte de la provincia o del municipio, mediante decisión autónoma, demuestra que persigue objetivos que las entidades territoriales tradicionales consideran como propias o que deben, de todos modos, perseguir en virtud de las obligaciones que le son impuestas por la legislación estatal; por el contrario, deberán considerarse entidades extrañas a la categoría en cuestión aquellas constituidas directamente por la legislación estatal o regional para perseguir las finalidades que la ley misma que las instituye les asigna, aun cuando sus órganos administrativos estén total o parcialmente constituidos por representantes

de provincias y municipios, y esto porque la institución de la entidad no se produce en virtud de una decisión municipal o provincial y, por tanto, no puede ser considerada como una exteriorización de la actividad de aquellas entidades que, en nuestro sistema, son las únicas que representan directamente a las comunidades populares a nivel territorial diverso del nivel estatal o regional.

12. No cabe duda de que la tesis expuesta en último lugar y que disiente parcialmente de la de Sorace y Orsi Battaglini, puede ser objeto de más de una crítica, en especial por lo que se refiere a la interpretación del artículo 114 de la Constitución que constituye su fundamento.

Se podría decir, efectivamente, que esta norma, aunque consiente ser interpretada en el sentido de no admitir la institución de otras entidades locales directamente representativas de las poblaciones (resolviéndose quizá de este modo, según la más autorizada de las doctrinas recientes, la noción de territorialidad en nuestro sistema constitucional: cfr. PALADIN: «Il territorio degli enti autonomi», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, pp. 607 y ss.), también puede ser interpretada, sin que existan objeciones decisivas en contra, en el sentido de que las regiones, las provincias y los municipios son entidades necesarias, quedando abierta la posibilidad para la legislación estatal, y quizá incluso para aquella regional, de crear ulteriores entidades que se sitúen, como sugieren precisamente Sorace y Orsi Battaglini, en un mismo tipo de relación con las poblaciones.

E incluso se podría observar que, de todos modos, en el sistema constitucional es más fácil encontrar elementos a favor de esta segunda tesis que a favor de la primera, por lo menos teniendo en cuenta la voluntad de la República de promover las autonomías locales, que se expresan en el artículo 5 de la Constitución. De hecho, de las dos interpretaciones posibles del artículo 5 de la Constitución—la que considera la promoción de las autonomías locales como necesariamente filtrada a través de los tres tipos de entidades territoriales constitucionalmente previstos y la que la considera, por el contrario, realizable a través de la multiplicación de entidades directamente representativas de las poblaciones—, la segunda, incompatible con la mencionada interpretación del artículo 114 de la Constitución, es quizá más persuasiva que la primera, como había observado por otro lado Esposito (cfr. ESPOSITO: «Autonomie locali e decentramento amministrativo nell art. 5 della Costituzione», en *La Costituzione italiana*, Padua, 1954, pp. 67 y ss.).

Sn embargo, el argumento fundado sobre el artículo 5 no basta, precisamente debido a la elasticidad de la norma contenida en el mismo, para rechazar como inadmisibles la interpretación del artículo 114 de la Constitución anteriormente propuesta, ni hay que descuidar el hecho de que dicha interpretación queda realmente reforzada

por la relación que se puede establecer entre los artículos 114 y 128 de la Constitución por un lado, y los artículos 128, 118 y 130 de la Constitución por otro.

Todo es, pues, relativo y fluido en esta materia. Excepción hecha de las perspectivas que hacen más extensiva la categoría de las entidades locales, perspectivas que pueden ser persuasivas solamente si se tienen exclusivamente en cuenta los artículos 118 y 130 de la Constitución y no la totalidad del sistema constitucional, cualquier otro criterio que desee encontrar su fundamento en la Constitución globalmente considerada, no puede proponerse como el único plausible, sino más bien como uno de los criterios posibles, reconociendo que en este problema, como en general en la temática relativa a las regiones, las normas constitucionales contienen a menudo elementos contradictorios y que pueden servir de base para orientaciones diversas.

La problemática tesis últimamente mencionada, sin embargo, puede poseer mayor interés porque aparece como la única que permite ofrecer una perspectiva orgánica y una explicación racional a la orientación recientemente asumida por el Tribunal Constitucional.

13. Como es bien sabido, con la sentencia número 178 de 1973 aceptando sustancialmente las sugerencias de Berti (cfr. BERTI: «Enti di assistenza e controllo sostitutivo», en esta REVISTA, 1973, pp. 600 y ss.) y adoptando una orientación jurisprudencial que, a pesar de las afirmaciones en contrario de la sentencia, la doctrina ha considerado profundamente innovadora (cfr. PALADIN: «Nota a sentenza» núm. 178 de 1973, en esta REVISTA, 1974, p. 184; DE SIERVO: «Nuovi orientamenti della Corte costituzionale in tema di enti locali e di controlli», en *iur. cost.*, 1973, p. 2375, y VOLPE: «Il romanzo dei controlli sugli enti locali minori (o delle suggestioni manzoniane dei giudici costituzionali)», en *Foro it.*, 1974, I, pp. 1298 y ss.), dicho Tribunal ha declarado que corresponde a la región y no al Estado el poder de nombrar comisarios extraordinarios para la dirección temporal de la administración de aquellas instituciones públicas de asistencia y beneficencia de deficiente funcionamiento.

El Tribunal ha motivado su decisión observando que, mientras que respecto a los municipios y las provincias, los poderes de control de las regiones están limitados únicamente al control de los actos, muy diversos son los poderes de las regiones respecto a las entidades locales que operan en el sector de las materias específicas enumeradas en el artículo 117 de la Constitución. Y esto porque mientras que los municipios y las provincias mantienen, en virtud del artículo 128 de la Constitución, «la figura que tradicionalmente han representado en cuanto partes del ordenamiento general del Estado, al cual debe quedar reservada, por tanto, la entera disciplina de su organización y funciones» (con lo que respecto a los mismos «hay que excluir que la potestad de nombrar para aquel servicio en que se verifique la temporal carencia del titular, un órgano extraordinario que lo dirija,

pueda considerarse incluida entre los poderes de control de la región previstos en el artículo 130 de la Constitución»), no puede decirse lo mismo en relación a aquellas entidades que no han sido previstas en el artículo 128 de la Constitución. En relación a estas entidades, pues, «el artículo 130 de la Constitución, relativo a los controles de legitimidad y de mérito sobre los actos, debe coordinarse con el artículo 128, que atribuye a las regiones las funciones administrativas en las materias señaladas en el artículo precedente, funciones entre las que se cuenta el control sustitutivo sobre los órganos anteriormente mencionados».

Y no sólo esto. El Tribunal añade todavía que «si bien es verdad que la sentencia número 24 de 1957 de este Tribunal, que hace referencia a la decisión número 164 de 1972, ha afirmado que el control sobre los órganos presupone una relación de supremacía de la entidad que controle sobre la controlada, así como el poder de interferir en la organización de esta última, no es menos cierto que este Tribunal ha reconocido ya que las entidades locales que operan en el ámbito de materias respecto a las cuales corresponden a las regiones competencias legislativas y administrativas, resultan en definitiva sometidas en muchos aspectos a los poderes de supremacía atribuidos a éstas». Y concluye afirmando: «la verdad es que, cuando se trate de entidades que operan en el ámbito de las materias previstas en el artículo 117 de la Constitución, hay que considerar incluido entre las respectivas materias no sólo el control sobre los actos, sino también el control sobre los órganos».

La orientación expuesta en la sentencia número 178 de 1973 ha sido confirmada y precisada en la sentencia número 186 de 1974. Con esta decisión, el Tribunal ha declarado que corresponde al Estado y no a la región el poder de suspensión de las funciones y de sustitución de los órganos de los consorcios intermunicipales e interprovinciales, en base a que «la incidencia de la actividad de una entidad local sobre las materias previstas por el artículo 117 de la Constitución no constituye un elemento que justifique la atribución a la región del poder de control sustitutivo sobre la entidad misma, sino más bien es un elemento en base al cual se puede deducir, en relación a aquellas materias atribuidas a las regiones, una sumisión de la entidad a los poderes de supremacía, de los que la potestad de interferir en la organización de la entidad no representa sino un caso concreto». Lo que da como consecuencia—observa el Tribunal—que «para la solución del presente caso es necesario, en definitiva, verificar a quién (entre el Estado y la región) haya que reconocer realmente la potestad de interferir en la organización del Consorcio en cuestión», y visto que «respecto al ordenamiento general, los consorcios intermunicipales, al igual que los interprovinciales, se presentan como proyecciones de los municipios y de las provincias, con los que condividen, respectivamente, el régimen jurídico», habrá que reconocer la susistencia, en

relación a dichos consorcios, del poder de supremacía que el artículo 128 de la Constitución brinda al Estado respecto a los municipios y las provincias.

14. El proceso de raciocinio seguido por el Tribunal en estas dos decisiones es realmente oscuro en muchos aspectos, al estar condicionado por el hecho de querer demostrar a toda costa coherencia con una precedente línea jurisprudencial reinterpretada de manera no siempre convincente, así como por el hecho de moverse en el terreno de los controles sustitutivos, que el Tribunal justifica sobre la base de un general poder de supremacía, del que, en buena lógica, se podría cuestionar el fundamento y los límites en un sistema constitucional basado en las autonomías (respecto a este punto véanse, por último, las justas observaciones de DE SIERVO: *Nuovi orientamenti*, cit.).

De cualquier forma, lo que se adquiere de forma inequívoca de las decisiones del Tribunal es que por lo que se refiere a los controles sustitutivos (aunque los argumentos adoptados no parecen consentir que se limiten a este aspecto las consecuencias de la posición adoptada por el Tribunal), corresponde a la región al poder de intervenir sobre la organización y, por tanto, parece ser que también sobre la estructura, las competencias y, probablemente, sobre las condiciones de existencia mismas, de las entidades de competencia territorialmente limitada que operan en las materias del artículo 117 de la Constitución; por el contrario, quedan reservados al Estado poderes de intervención análogos respecto a las entidades de competencia territorialmente limitada, que no operan en aquellas materias y respecto a las provincias y a los municipios, además de respecto a aquellas entidades que se presentan como proyecciones de éstos, y todo ello porque en el primer caso se trata de materias extrañas a la competencia regional, mientras que en el segundo es el mismo artículo 128 de la Constitución el que sanciona la reserva estatal.

Una orientación de este tipo, que lleva a distinguir a las entidades de competencia territorialmente limitada en tres categorías diversas, implica obviamente una interpretación uniforme de la noción de entidad local recogida en el artículo 118 de la Constitución, ya que no tendría sentido declarar la supremacía regional sobre unas entidades respecto a las cuales le fuera después prohibido a la región intervenir en la organización interna y en la distribución de las competencias, ni tendría sentido afirmar la posibilidad para la región de incidir sobre la organización interna y sobre las competencias de entidades respecto a las que no pudiera después situarse más que en una relación de delegación de funciones en base al artículo 118, apartado 3, de la Constitución.

La consecuencia, pues, es que, con estas dos sentencias, el Tribunal supera claramente el planteamiento que tiende a identificar, aunque con diversos matices, a las entidades locales que se basan en los ar-

tículos 118 y 130 de la Constitución con todas las entidades de competencia territorialmente limitada creadas por la legislación estatal, pero asimismo supera las posiciones intermedias que señalan la exigencia de un criterio diferenciador, así como aquélla, la más radical hasta ahora, que, apoyándose en los artículos 1 y 5 de la Constitución, considera que sólo las entidades cuyos órganos son directa o indirectamente representativos de toda la comunidad residente en el territorio que constituye su límite territorial de competencia, pueden ser consideradas entidades locales, basadas en los artículos 118 y 130 de la Constitución.

A la interpretación que considera como entidades locales a todas aquellas de competencia territorialmente limitada que no hayan sido creadas por las regiones en base al artículo 117 de la Constitución, el Tribunal responde afirmando, por el contrario, la supremacía de la región respecto a todas las entidades que operan en las materias de competencia regional, excepto aquellas que se presentan como proyecciones de las provincias y de los municipios. A los autores que, estimulados por el debate suscitado por los problemas interpretativos planteados por los artículos 118 y 130 de la Constitución, han manifestado explícita o implícitamente su disenso respecto a las tesis más extensivas, pero sin determinar con decisión el criterio al que atenerse para construir una diversa interpretación refundidora de las normas constitucionales, el Tribunal indica un criterio que, aunque formulado de modo oscuro, consiente ofrecer una interpretación restrictiva de la categoría. Y finalmente, frente a aquellos autores que, en base a los artículos 1 y 5 de la Constitución, ven en la representatividad de las comunidades el criterio diferenciador entre las entidades de competencia territorialmente limitada que entran dentro de la previsión normativa de los artículos 118 y 130 de la Constitución, y las que, por el contrario, quedan excluidas de ella, el Tribunal contrapone un criterio diverso, el criterio fundado sobre la base del artículo 128 de la Constitución, que, independientemente del modo a través del cual se formen los órganos de las entidades, delimitaría la aplicabilidad de los artículos 118 y 130 únicamente a las entidades que sean «proyección directa» de las provincias y de los municipios . .

15. La orientación seguida por el Tribunal puede parecer, sin embargo, bastante incierta, al menos por lo que se refiere a la formulación de las dos sentencias, tanto en relación a su fundamento como en relación a sus aplicaciones.

Por lo que a su fundamento se refiere, hay que decir, en primer lugar, que la referencia al artículo 128, aun cuando justificada parcialmente por el objeto específico de las sentencias, es por lo menos elíptica en caso de que deba servir para extender también a las entidades que son proyección de las provincias y de los municipios la posición que se reconoce sin duda a éstos, tanto en aquella norma como en los artículos 118 y 130. El artículo 128 puede realmente servir de base

al hecho de que las entidades derivadas de las provincias y de los municipios quedan fuera de la potestad regional, pero no puede justificarse por qué dichas entidades, y solamente éstas, de entre todas las de competencia territorial limitada que operan en las materias del artículo 117 de la Constitución, deban entrar, según la extensión conceptual que parece implícita y necesaria en la sentencia del Tribunal, en el ámbito de la categoría de las entidades locales prevista por las normas constitucionales.

En realidad, la posición del Tribunal sólo puede justificarse en caso de que se desee aceptar una reconstrucción del sistema constitucional en base a la cual, siendo los artículos 118 y 130 aplicables únicamente a las entidades que sean expresión directa o indirecta de comunidades populares y siendo además limitada, en virtud de una interpretación extensiva del significado del artículo 114 de la Constitución, solamente a las regiones, provincias y municipios la calificación de entidades directamente representativas de comunidades populares, las entidades locales, coherentemente con la normativa constitucional, se reducen necesariamente a ser aquéllos, y sólo aquéllos, derivados de las provincias y de los municipios, o como lo expresa el Tribunal, aquellas que constituye una *proyección* de éstos.

Sustancialmente, pues, el razonamiento del Tribunal se mantiene o cae según que se acepte o no tanto el supuesto de la limitación de la categoría de las entidades locales basadas en los artículos 118 y 130 únicamente a las entidades locales expresión de autonomía, según las consideraciones propuestas por primera vez por Sorace y Orsi Battaglini, como el supuesto de que, en virtud del artículo 114 de la Constitución, no pueden susistir en nuestro sistema otras entidades que sean expresión directa de las autonomías locales o, si se prefiere, de las comunidades populares.

Pasamos ahora a las aplicaciones que el Tribunal hace del criterio que ha seguido. En este terreno es fácil darse cuenta de que pueden parecer contradictorias. De hecho el Tribunal ha declarado en ambas sentencias la competencia regional sobre los IPAB y la competencia estatal en relación a los consorcios, sin tener aparentemente en cuenta el hecho de que ambos organismos constituyen derivados de municipios y provincias, siempre y cuando esta derivación se basase en la modalidad de formación de los órganos de las entidades. Por otro lado, al ser tanto los IPAB como los consorcios de que se ha ocupado, entidades de cuyos órganos administrativos forman parte tanto representantes de los municipios y provincias como representantes de otras entidades no representativas de la totalidad de la población, el Tribunal, si hubiera aplicado los criterios propuestos por Sorace y Orsi Battaglini, habría debido declarar la competencia regional en ambos casos (que es lo que, de hecho, señala Orsi Battaglini en una nota a la sentencia núm. 186 de 1974; cfr. ORSI BATTAGLINI: «Nota a sent. n. 186 del 1974», en esta REVISTA, 1974, pp. 1060 y ss.), mientras que quizá habría debido excluir dicha competencia respecto a los ECA, por ejem-

plo, cuyos órganos están formados únicamente por representantes de los municipios.

La aplicación aparentemente contradictoria que el Tribunal hace del criterio que él mismo propone, por otro lado ilumina mejor su contenido. Está claro, de hecho, que toda contradicción desaparece si se admite que las entidades que constituyen una proyección de las provincias y de los municipios, sean solamente las instituidas en base a una decisión de las entidades territoriales existentes (independientemente del hecho de que en su constitución participen también otras entidades) y no, por el contrario, las instituidas directamente por la legislación estatal, aun cuando éstas posean órganos de los cuales formen parte representantes de las provincias y de los municipios, solos o con otro tipo de representantes.

En definitiva, pues, en caso de que se admita el razonamiento anteriormente propuesto, aunque de forma un tanto problemática, según el cual las entidades locales, precisamente porque deben ser entidades necesariamente derivadas de las provincias y de los municipios, y a la vez entidades que sean expresión de las autonomías locales, son únicamente aquellas constituidas en base a una decisión de las provincias o de los municipios, desaparecería la aparente contradicción presente en las dos sentencias del Tribunal.

Lo que permite, por otro lado, afirmar que, o se sostiene que las dos sentencias carecen de un hilo lógico y el Tribunal ha caído realmente en aquellas sugerencias manzonianas de que habla Volpe (confróntese VOLPE: *Il romanzo dei controlli*, cit.), o se admite que el Tribunal no está claro hasta qué punto de modo consciente se ha orientado, según las mismas líneas anteriormente indicadas, en el sentido de una reconstrucción de la noción posible de entidad local en el sistema constitucional, que, aunque parcialmente diversa de la propuesta por Sorace y Orsi Battaglini, es obvio que es del todo diferente de la defendida por los demás autores a los que anteriormente nos hemos referido.