

## II. EXTRANJERO

### ANOTACIONES A UNA PROPUESTA DE REFORMA DE LA CONSTITUCION ITALIANA (En torno al libro *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la costituente*, dirigido por S. CASSESE y A. G. ARABIA)

Por

MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE  
Area de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

#### I

En el discurrir de la República italiana muchas han sido las propuestas de reforma constitucional (o institucional) que por una u otra razón no han pasado de ser meros argumentos más o menos sinceros de campaña electoral o, en el mejor de los casos proyectos —que nunca se traducían en nada concreto— solemnemente avalados por Comisiones parlamentarias o por la doctrina constitucionalista (1). Ciertamente, en los últimos años se

---

(1) En Italia la reforma de la Administración (o del Estado en su conjunto, por medio de la nunca realizada reforma constitucional) es una de las cuestiones que más bibliografía han producido. Sería pues prácticamente imposible recoger ni siquiera una mínima parte de las aportaciones científicas al respecto (de hecho han sido ya objeto de una monografía: *L'improbabile riforma: le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, de GILIBERTO CAPANO, Il Mulino, Bologna, 1992). Pese a ello, me parece interesante recordar algunos de los trabajos de los que hemos tenido noticia en la literatura española. Ya en 1956 se publicó en el núm. 20 de esta REVISTA una Crónica a cargo de R. ENTRENA CUESTA titulada *La reforma de la Administración pública en Italia*, seguida a los pocos años de un *Informe de la comisión de reforma de la Administración pública italiana*, en el núm. 42 de esta REVISTA (1963). En 1983 A. SAIZ ARNÁIZ (*La comisión bicameral para las reformas institucionales*, «RVAP», núm. 8, 1984, págs. 425 y ss.) y en 1985 J. PEMÁN GAVÍN (*El Parlamento italiano ante los proyectos de reforma institucional. Las propuestas de la Comisión Bozzi*, «RCG», núm. 6, 1985, págs. 125 y ss.) dieron cuenta de la creación de la Comisión Bicameral para las Reformas Institucionales (conocida como Comisión Bozzi), que desde entonces ha sido el motor de las reformas. La bibliografía que en los dos o tres últimos años se ha publicado en España es también bastante interesante: véanse por ejemplo F. LANCHESTER, *Leyes de reforma y debate sobre la reforma institucional en Italia*; G. DE VERGOTTINI, *La reforma del bicameralismo en Italia*, y L. MEZZETTI, *Las reformas institucionales en Italia: problemas de método*, los tres en «RDPol», núm. 37 (1992), págs. 385, 399 y 415, y sobre todo la Crónica a cargo de M. SÁNCHEZ MORÓN publicada en el núm. 134 de esta REVISTA titulada *Sobre la reforma administrativa del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público*. Sobre el llamado movimiento referendario (tendencia liderada entre otros por el ex democristiano Mario SEGNI y que propugnaba como alternativa a la situación política la participación directa de los electores

han sucedido importantes reformas, además de las electorales, como por ejemplo la ley núm. 400 de 1988 sobre el Gobierno y la Presidencia del Consejo de Ministros (2) o las leyes de procedimiento administrativo y de autonomías locales (3). Pero en el momento actual las cosas parecen haber cambiado sustancialmente: por las razones de todos conocidas (hundimiento o desaparición de casi todos los partidos dominantes desde 1947, corrupción generalizada), «no cabe la menor duda de que las disfunciones y escándalos del sistema político y administrativo, puestas de manifiesto en las investigaciones sobre la corrupción, no son ya soportables ni soportadas por la colectividad» (así se afirma en la ponencia de presentación de las conclusiones del libro objeto de esta crónica, pág. 83).

Por ello es probable que las elecciones legislativas celebradas el 27 de marzo de 1994 (primeras en las que se aplicó el sistema electoral mayoritario previsto en la ley de 4 de agosto de 1993 núm. 277) (4) hayan significado el comienzo de un verdadero proceso de reforma constitucional que dé lugar a una II República (5).

Una de las iniciativas más importantes de este movimiento reformista es precisamente el libro al que se dedica esta crónica. *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la costituente* (Il Mulino, Bolonia, 1993) es un proyecto científico encargado en 1985 por el Gobierno al CNR, *Consiglio Nazionale delle Ricerche* —equivalente al CSIC español—, que consiste en un estudio sobre el sistema político-administrativo y su regulación en una hipotética y futura Constitución. El libro, dirigido por Aida Giulia ARABIA y Sabino CASSESE —este último prestigioso administrativista de la Universidad de Roma y Ministro de la Función Pública en el Gobierno Ciampi entre abril de 1993 y marzo de 1994 (6)—, recoge las conclusiones del pro-

---

en las decisiones de la colectividad por medio de *referenda* de derogación de leyes o de iniciativa legislativa) véase M. BELTRÁN DE FELIPE, *La nueva ley electoral local italiana (Ley de 25 de marzo de 1993 núm. 81 de elección directa de los Alcaldes y Presidentes Provinciales)*, «REALA», núm. 259 (1993), págs. 583 y ss. En la bibliografía extranjera encontramos asimismo un monográfico dedicado a Italia de la «Revue française d'administration publique» (núm. 67 de 1993), en el que destaca el artículo de S. CASSESE, *Le système administratif italien ou l'art de l'arrangement*, págs. 335 y ss., así como un artículo de Andrea MANZELLA titulado *Lettre d'Italie: la «révolution» constitutionnelle*, publicado en «Pouvoirs», núm. 66 (1993), págs. 157 y ss.

(2) Traducida por J. PRIETO en el núm. 216-217 de «DA» (1989), págs. 459 y ss.

(3) Traducidas por A. FANLO en los núms. 124 de esta REVISTA (1991) y 250 de la «REALA» (1991). Acerca de las reformas de los últimos años véase SÁNCHEZ MORÓN, *Sobre la reforma...*, cit., págs. 474 y ss.

(4) Sobre esta ley véase M. A. PRESNO LINERA, *La reforma electoral en Italia*, «REDC», núm. 40 (1994), págs. 133 y ss., y sobre las elecciones de marzo de 1994, ganadas por la coalición «Polo de la Libertad» (Liga, los neofascistas y Forza Italia), véase Giacomo SANI, «¿Hacia la II República? Las elecciones legislativas italianas de marzo de 1994», en VV.AA., *Comportamiento político y electoral* (ed. a cargo de P. DEL CASTILLO), CIS, Madrid, 1994, págs. 441 y ss. Véase asimismo Adriano PAPPALARDO, *La nuova legge elettorale in Parlamento: chi, come e perché*, «Riv. ita. scienza pol.», 1994, págs. 287 y ss.

(5) De hecho algunos autores no hablan de transición o de evolución sino de revolución: véase por ejemplo C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Rubettino, Messina, 1994, citado por SÁNCHEZ MORÓN, en *Sobre la reforma...*, cit., pág. 475.

(6) Gobierno de profesores o de técnicos o de Cassese, contaba con otros universitarios como Paladin, Gallo, Elia, etc. Tras la dimisión de Berlusconi (diciembre de 1994), el Gobierno presidido por Dini ha vuelto a la fórmula de composición tecnocrática.

yecto así como las intervenciones producidas en dos seminarios celebrados en la primavera de 1993 y en los que dichas conclusiones se presentaron ante la *Commissione bicamerale per le riforme istituzionali* (7). De hecho el libro contiene intervenciones de destacados parlamentarios como Nilde IOTTI y el profesor LORENZO ACQUARONE.

Interesa recalcar lo ambicioso del proyecto: bajo la dirección de CASSESE, se articula en cinco subproyectos (8), y en él han participado más de mil investigadores, entre los cuales se cuenta gran parte de la doctrina científica del Derecho público italiano (9). Pero lo realmente importante es que se traduce en una serie de propuestas concretas en forma de articulado de texto constitucional sobre las Administraciones públicas. Y aunque CASSESE haya precisado que

«No hemos pretendido redactar disposiciones normativas sino proposiciones normativas. Se trata de cosas completamente distintas: éstas no entran en el debate respecto de los detalles concretos, sino que su finalidad es sugerir ideas y sintetizar las opiniones de una cultura jurídica abierta a la realidad» (pág. 164),

me parece que el articulado —que se incluye en esta crónica— sí responde a un verdadero proyecto de Constitución.

En la presentación del libro, a cargo de E. GARACI (Presidente del CNR), se subraya que su objetivo es «convertir las propuestas científicas y técnicas en proyectos de reforma legislativa y constitucional» (pág. 14) —o al menos, como dice CASSESE, «introducirlas en el debate político» (pág. 22)—. Y esta introducción en el debate político se produjo, como acabo de decir, en las dos sesiones o seminarios en los que se presentaron las conclusiones ante la *Commissione bicamerale*. En definitiva: el proyecto tuvo su origen en el Gobierno, lo elaboraron algunos de los más prestigiosos científicos del Derecho público y se dio a conocer —y se debatió— ante el órgano del Parlamento encargado de las reformas institucionales. Ello da muestra de que esta propuesta de reforma constitucional va bastante más en serio que las intentadas en el pasado.

Por último diré que sus autores se han preocupado de justificar el porqué de la elección de la Administración como objeto del experimento de reforma: «Las mayores disfunciones del actual sistema político-institucio-

---

(7) Véanse las actas de la sesión de presentación en *Le norme costituzionali sulla pubblica amministrazione: presentazione della proposta per la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, Roma, Camera dei Deputati, 1993, 113 págs.

(8) Dirección política de la Administración, dirigido por E. CHELI; Grandes servicios públicos (U. POTOTSCHNING), Administración pública y actividades productivas (G. PASTORI), Administración pública y finanzas (A. PEDONE) y Administraciones locales (F. MERUSI).

(9) Al margen de este proyecto se han seguido produciendo aportaciones a la cuestión, siempre de actualidad, de la reforma de la Administración: por ejemplo, G. ARENA, «Proposte per una riforma dell'amministrazione», *Politica del diritto*, 1993, págs. 493 y ss., y C. FRANCHINI, *La réforme de l'administration publique*, en el ya citado monográfico de la «Revue française d'administration publique», págs. 427 y ss.

nal se deben a la debilidad constitucional de la Administración pública» (págs. 81 y 82). Y más adelante CASSESE explica la razón por la cual el proyecto se ha centrado en tres cuestiones (Administración pública en general, organización territorial de la República y finanzas y presupuesto público):

«La elección se estos tres temas deriva de la convicción de que la reforma del sistema electoral [leyes de 4 de agosto de 1993 núm. 277 reguladora de las elecciones legislativas y de 15 de marzo de 1993 núm. 81 reguladora de las elecciones locales] es condición necesaria pero no suficiente para el correcto funcionamiento del Estado» (pág. 165).

Voy a estructurar esta crónica en torno a cuatro argumentos: la concepción general de la Administración pública que se deduce del proyecto (II), los artículos constitucionales que la regulan (III), las reglas sobre Administraciones territoriales (IV) y sobre contabilidad y presupuestos públicos (V). Los tres últimos aspectos irán acompañados de la traducción de las propuestas de articulado constitucional, ya que me parecen de extraordinario interés para el público español.

## II

Dos son las ideas que más me han llamado la atención en la visión general de la Administración pública que se refleja en el proyecto. La primera se refiere a su concepción como Administración «de ventanilla» o «con clientes», esto es, al servicio directo e inmediato de los ciudadanos (lo que los anglosajones llaman *street level bureaucracy*):

«Que la Administración actúe más bien en el interés del público y no sólo según el interés público... El legislador italiano ya ha configurado determinadas Administraciones no solamente como suministradoras de servicios públicos sino como Administraciones al servicio del público» (CASSESE, en pág. 20).

La Administración —y las reglas constitucionales sobre la Administración— debe pues fijarse sobre todo en los resultados de su actividad (en seguida se verá cómo el articulado propuesto hace hincapié en ello), y para ello la Constitución deberá revalorizar las reglas «menos relacionadas con la organización de los poderes públicos y que, asegurando un mayor protagonismo de los ciudadanos en la actividad administrativa, representen la verdadera dimensión del texto constitucional».

La segunda nota característica tiene por objetivo «separar la Adminis-

tración del Gobierno» (10). En este punto es donde se evidencia la voluntad de romper con la «instrumentalización política de la Administración» (CASSESE, en pág. 20). Y es que la Administración italiana se había convertido, según se afirma en varias de las ponencias, en un mero instrumento político del Gobierno y de los partidos, o en el objeto del reparto de prebendas, y la carrera de los funcionarios se había desprofesionalizado y politizado en extremo: CASSESE cita al *Procuratore della Repubblica* (Fiscal) C. DAVIGO, quien habla del «desmantelamiento de la Administración en cuanto cuerpo diferenciado de los órganos y cuerpos políticos», y C. PINELLI llega a afirmar que «se ha destruido la Administración» (pág. 69).

De manera que es perfectamente comprensible la aspiración, expresada por CASSESE, de «una Constitución que impida la repetición de los errores del pasado» (pág. 23). Y ello se ha de conseguir, según se explica en la ponencia de F. MERUSI, profesor de la Universidad de Pisa (titulada «Relaciones entre Gobierno y Administración»), «elevando a rango constitucional la separación entre política y administración» (pág. 25).

La concepción general de la Administración pública que inspira este proyecto de reforma constitucional es pues, de nuevo en palabras de CASSESE, «una Administración al servicio de la colectividad, que más que aparato instrumental al servicio del Gobierno sea un cuerpo profesional autónomo e independiente de aquél; una Administración eficaz y garante de los resultados de su actividad y por tanto capaz de actuar y de rectificarse» (pág. 22). En seguida comentaré algunos extremos de esta independencia.

### III

La primera parte del libro está dedicada a lo que la Constitución ha de decir acerca de la Administración pública. De las ponencias de Mario CHITI, profesor de la Universidad de Florencia, y de Alberto ROMANO, profesor de la Universidad de Roma (referidas al procedimiento y a la justicia administrativa), destacaría el énfasis en la constitucionalización de los principios del procedimiento administrativo ya recogidos en la ley 241/90, cosa que en opinión de M. CHITI «va a contribuir a que los ciudadanos tengan una idea más clara y reconocible de la nueva Administración, transparente y responsable, y sin duda reforzará las legítimas expectativas que sobre ella convergen» (pág. 33). De acuerdo con la idea de una Administración «de ventanilla» o «con clientes» (orientada hacia el público), se prevé un control de los resultados de la acción administrativa que es a la vez interno (por medio de un órgano administrativo *ad hoc*) y externo (pues el Tribunal de Cuentas controlará a su vez a dicho órgano) (11). En cuanto a

(10) Al respecto véanse las interesantes reflexiones de SÁNCHEZ MORÓN en *Sobre la reforma...*, cit., págs. 481 a 483.

(11) Por cierto que tal vez fruto de esta propuesta se ha promulgado el Decreto-ley núm. 143/93, que dispone la creación de estos órganos de control y verificación de resultados.

la justicia administrativa, lo más sobresaliente es la supresión de la actual referencia constitucional a la dualidad de jurisdicciones en el control de la actividad administrativa (arts. 103 y 113). Como es sabido, el complejo sistema —GIANNINI ha insistido varias veces en que no es tal sino que se trata de un *non sistema*— de justicia administrativa italiano se rige aún por leyes del siglo pasado y se articula en torno a dos ejes: los tribunales civiles u ordinarios conocen de las pretensiones referidas a derechos subjetivos, y no pueden anular el acto administrativo sino desaplicarlo, indemnizando la lesión sufrida, mientras que los tribunales administrativos, competentes en materia de intereses legítimos, anulan el acto pero no pueden conceder indemnizaciones. A ello se suma desde la década de 1920 la llamada jurisdicción exclusiva de los tribunales administrativos, que se ocupa de una serie de materias (entre otras, función pública, concesiones administrativas y sectores del urbanismo) cualquiera que sea el tipo de pretensión contra el acto administrativo. Pues bien: la propuesta constitucional elimina la distinción entre derechos e intereses (y consiguientemente también entre jurisdicción civil y administrativa),

«al haberse tenido en cuenta una reciente tendencia, aún no definida claramente, en pro de la concentración en un solo orden jurisdiccional de los pleitos contra la Administración pública como sujeto de Derecho público» (A. ROMANO, en pág. 40),

precisándose no obstante que ello no impediría al legislador mantener la actual dualidad jurisdiccional. Se constitucionaliza igualmente la tutela judicial frente a las omisiones o a la inactividad de la Administración, pues pese a la existencia, por ejemplo, del llamado *giudizio di ottemperanza* (12), «la inactividad de los órganos de la Administración es el ámbito en el que la justicia administrativa se muestra menos eficaz» (A. ROMANO, en pág. 35) (13).

Pero lo más característico de la regulación constitucional de la Administración es, como quedó antes apuntado, los términos en que se propugna la separación entre el Gobierno y la Administración. La ponencia de MERUSI comienza con la siguiente afirmación: «Si se quiere que la Administración sea imparcial, no puede estar dirigida por fuerzas externas, ya

(12) Se trata de una acción procesal de origen jurisprudencial —pues apenas si está mencionada en el TU del Consejo de Estado de 1924 y en la Ley núm. 1034 de 1971, creadora de los TAR— destinada a obtener, incluso mediante la sustitución del órgano administrativo por los tribunales, la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración. Al respecto véase C. CHINCHILLA, *La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: el «giudizio di ottemperanza»*, «REDA», núm. 59 (1988), págs. 429 y ss.

(13) Sobre la reforma del control jurisdiccional de la Administración existe una amplia bibliografía: véase, por ejemplo, M. NIGRO, *La riforma del processo amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1980, o M. S. GIANNINI, «Problemi attuali della giustizia amministrativa», *Diritto processuale amministrativo*, 1984, págs. 167 y ss. Recientemente, véase C. FRANCHINI, *La justice administrative*, en el monográfico de la «Revue française d'administration publique» citado en la nota 1, págs. 417 y ss.

que la dirección externa de la Administración es por sí misma sinónimo de parcialidad» (pág. 25). Puesto que «ya nadie percibe en la Administración el servicio a los intereses generales sino que todos buscan servirse de ella para sus propios intereses», lo que se pretende es evitar su instrumentalización política, «distinguiendo entre dirección [*indirizzo*] política y gestión administrativa» —cosa que, continúa MERUSI, ha sido ya llevada a cabo en las ya mencionadas leyes 241/90 de procedimiento administrativo y 142/90 de autonomía local, así como en las recientes reformas de la función pública a las que en seguida se hará referencia (14)—.

Mi impresión es que esta separación, obviamente justificada, va tal vez demasiado lejos —bien es verdad que no en la propuesta de articulado sino en la inspiración general de varias de las ponencias—. Efectivamente, en algunas de las ponencias e intervenciones se detecta un énfasis a mi juicio excesivo en la separación, olvidando tal vez lo que tan claramente dice el artículo 97 de la CE: «El Gobierno dirige la Administración civil y militar». Por ejemplo: ¿las «fuerzas externas» a que alude MERUSI se refieren al Gobierno o al personal político de dirección? Si la respuesta fuese afirmativa, se estaría tergiversando la articulación entre Gobierno y Administración, pues como ésta es dirigida por aquél, no puede ser «neutral» ni «imparcial» (en términos de neutralidad política, económica o social). Desde este punto de vista, resulta claro que el Gobierno —y los políticos que lo forman— no puede ser una fuerza o un elemento «externo» a la Administración, y que ésta no debe concebirse, según escribe CASSESE en la página 23, como «independiente» del Gobierno. Del mismo modo, entiendo un tanto exagerada la afirmación siguiente (pues parece criticarse la visión mera y exclusivamente instrumental de la Administración):

«La idea de una Administración perteneciente a los “niveles inferiores” del sistema institucional, o de una mera máquina que ejecuta automáticamente los impulsos y las decisiones provenientes de la política (a través de las leyes y de la dirección del Gobierno) es una concepción demasiado formalista que aún se resiste a ser abandonada» (ponencia de presentación de las conclusiones, pág. 81).

Lo que se le ha de exigir a la Administración es objetividad (art. 103.1 CE) —y al funcionario imparcialidad en el ejercicio de sus funciones—, y también que se ajuste al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), pero no se puede pretender que su necesaria diferenciación respecto del Gobierno la convierta en autónoma, independiente o neutral (en los sentidos recién expresados).

Bajo esta legítima aspiración de «evitar errores pasados» parece subyacer la voluntad, más o menos consciente, de hacer de la Administración el

---

(14) SÁNCHEZ MORÓN señala cómo el decreto legislativo núm. 23 de 1993, sobre función pública, distingue entre «función de dirección político-administrativa» y «funciones y responsabilidad de los dirigentes administrativos» (*Sobre la reforma...*, cit., pág. 484).

chivo expiatorio de los males de la cosa pública italiana. Puede que la Administración haya sido la mayor fuente de abusos, de corrupción y de parálisis del sistema político, pero a mi juicio ello no justifica la constitucionalización de reglas (ni tampoco la práctica político-institucional o una predisposición que vea en ella algo así como el «malo de la película») que ignoren la esencia de la relación entre el Gobierno y la Administración y que, en definitiva, no encuentren el equilibrio entre las ideas —sólo parcialmente opuestas— de dirección y separación. El profesor CASSESE es consciente de ello cuando alerta contra las expectativas (por lo general injustificadas) que la sociedad italiana deposita en la mera reforma de las normas (15): en la página 21 trae a colación el ejemplo inglés, que demuestra que lo verdaderamente importante no es tanto tener o no tener Constitución escrita (o incluso tenerla buena o tenerla mejorable), sino que lo que cuenta es la cultura cívica, el buen funcionamiento diario de la administración, o las garantías reales de que el poder público esté al servicio de la ciudadanía y de que el sistema político-electoral es capaz de velar por el buen servicio que los servidores y representantes públicos rinden a la colectividad. Obviamente, ése es el reto de la más que probable futura II República italiana.

Volviendo a las propuestas concretas, cabe insistir en la concepción de la neutralidad administrativa que se desprende de las afirmaciones de MERUSI acerca de las llamadas Administraciones independientes. En línea con una tendencia bastante generalizada en los países de nuestro entorno (de la que hemos tenido cumplida noticia en los trabajos de GARCÍA LLOVET y POMED en los núms. 131 y 132 de esta REVISTA, así como el libro de BETANCOR), MERUSI se muestra decididamente partidario de las Administraciones independientes, y ello desde una perspectiva que me atrevería a calificar de ideológica —o por lo menos claramente apegada a una determinada concepción de la cosa pública (el neoliberalismo económico y político)—:

«En un Estado basado tanto en la economía de mercado (impuesta por la pertenencia a la Unión Europea) como en la constitucionalización de los derechos fundamentales, existen sectores de la vida económica y social en los que no cabe la dirección política del Gobierno sino que han de ser “administrados”, esto es, han de ser órganos administrativos independientes quienes garanticen el respeto a las reglas propias del mercado y la intangibilidad de determinados valores constitucionales. Si estas administraciones estuviesen “contaminadas” por la dirección gubernativa, ello alteraría las reglas del mercado e incidiría sobre valores absolutos (y por tanto indisponibles)» (pág. 26) (16).

(15) En el mismo sentido, la ponencia de presentación de las conclusiones previene contra «la excesiva confianza en la capacidad salvífica de la ley»: pág. 81.

(16) Véase un criterio algo más matizado en A. MASSERA, *La crise du système ministériel et le développement des établissements publics et des autorités administratives indépendantes*, en el monográfico de la «Revue française d'administration publique» citado en la nota 1, págs. 341 y ss.



Acaso sea en los preceptos constitucionales sobre la función pública, desarrollados en la ponencia del profesor de la Universidad de Florencia Vincenzo CERULLI IRELLI, donde sí habría de tener mejor acomodo la protección de la Administración (entendida como funcionariado profesional) frente a su apropiación e instrumentalización política por el Gobierno o por los partidos. Si los males de la Administración son, en palabras de CASSESE,

«las designaciones políticas y las carreras administrativas fulgurantes debidas a la adscripción política del funcionario, que han convertido los niveles superiores de la Administración en meras dependencias o prebendas del Gobierno y que ha provocado “que los funcionarios estén más pendientes de buscar un padrino político que de su desarrollo profesional” (C. DAVIGO)» (pág. 20),

a lo que debería tenderse es a garantizar la no politización de la carrera funcionarial. Desde esta perspectiva se explican las reglas sobre la impermeabilidad de los funcionarios a los partidos políticos, sobre el desarrollo de la carrera (impidiéndose concursar a los funcionarios que hayan entrado en política y hayan obtenido un cargo electivo), etc. Llama la atención asimismo la no mención de la regulación estatutaria de los funcionarios públicos, seguramente explicable por la reciente laboralización o privatización de la relación de empleo público. Esta reforma se inició con la ley de bases de 23 de octubre de 1992 núm. 421 (delegación al Gobierno para la racionalización y la revisión de las materias sanitarias y de previsión funcionarial y de finanzas territoriales), texto desarrollado por medio del ya citado decreto legislativo de 3 de febrero de 1993 núm. 29 (racionalización de la organización de la Administración pública y revisión de la función pública). Ambas normas fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad resuelto con la sentencia de 26 y 30 de julio de 1993 núm. 359 resolutoria de los recursos interpuestos por las regiones Veneto y Lombardía (que anuló algunos extremos menores de la ley y del decreto por atentar contra competencias regionales en la negociación de los contratos colectivos de los funcionarios y en la determinación de las condiciones de movilidad territorial). Y digo que la no mención de un determinado régimen jurídico para la función pública se explica porque los recién citados textos legales han laboralizado gran parte de la relación funcionarial: el artículo 2.2 del decreto legislativo 29/93 establece que

«Las relaciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas se rigen por las secciones II y III del capítulo I del título II del libro V del Código civil y por la legislación laboral sobre las relaciones de trabajo por cuenta ajena, en cuanto sean compatibles con la naturaleza especial de aquellas relaciones y con la consecución de los inte-

reses generales en los términos que se precisan en este decreto» (17).

Hasta aquí la primera parte del libro, dedicada a la regulación constitucional de la Administración pública. A continuación se transcribe, en traducción del autor de esta Crónica, la propuesta de articulado.

#### LA ADMINISTRACIÓN Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

1. *La Administración se regirá por leyes, estatutos y reglamentos, según principios establecidos por la ley.*

#### RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN POLÍTICA

1. *La Administración estará separada de los órganos de dirección política. Estos dirigirán la Administración en el marco de los fines establecidos por la ley.*

2. *En el ejercicio de sus funciones, los órganos de dirección política estarán asistidos por órganos especializados.*

3. *La ley regulará las autoridades administrativas independientes.*

#### PERSONAL

1. *Los funcionarios públicos actuarán exclusivamente para la consecución del interés público.*

2. *Serán responsables de la gestión de los servicios a su cargo y rendirán cuentas del resultado de su actuación.*

3. *Sus competencias estarán determinadas de tal manera que tras el incumplimiento de los deberes propios de su cargo se les pueda exigir responsabilidades frente a los ciudadanos y a la Administración.*

4. *Los funcionarios de carrera ingresarán en la Administración y accederán a los puestos superiores sólo mediante concursos públicos de libre acceso. La ley determinará las situaciones y los puestos para los cuales la participación en el concurso pueda estar reservada a quienes acrediten determinados méritos en el servicio.*

5. *La composición de los órganos de selección, gestión y disciplina del personal garantizará la independencia y la imparcialidad de los mismos.*

---

(17) El párrafo tercero dispone que las relaciones de empleo individuales o colectivas tendrán carácter contractual, y el párrafo cuarto mantiene, a título excepcional, determinados sectores dentro de la relación estatutaria tradicional: jueces y magistrados, personal militar, fuerzas y cuerpos de seguridad, diplomáticos —a partir de cierto nivel—, catedráticos de universidad, etc. Véase SÁNCHEZ MORÓN, *Sobre la reforma...*, cit., págs. 485 y ss., matizando el alcance de la laboralización (particularmente en cuanto a la selección del personal y a la negociación colectiva).

6. *Los funcionarios de carrera que ocupen cargos electivos en las Asambleas Regionales o en el Parlamento no podrán participar en concursos.*

7. *La ley podrá establecer limitaciones al ejercicio de los derechos de afiliación a los partidos políticos y de sindicación de los funcionarios de carrera.*

#### ACTIVIDAD Y PROCEDIMIENTO

1. *En interés de los ciudadanos, la actividad administrativa estará sometida a la ley.*

2. *La Administración actuará según criterios de buen funcionamiento, imparcialidad, transparencia y funcionalidad.*

3. *Las Administraciones públicas realizarán estudios de costes de gestión y elaborarán indicadores específicos de sus actividades.*

4. *Las Administraciones públicas respetarán los equilibrios financieros previamente determinados.*

5. *La articulación de los procedimientos administrativos estará regulada según la ley y por medio de estatutos y reglamentos, asegurando la rapidez, la proporcionalidad y la eficacia de las decisiones administrativas.*

6. *La regulación de la actividad administrativa garantizará los derechos a la información, a la participación en el procedimiento, al control de los servicios públicos y a la motivación de las decisiones.*

7. *Los procedimientos administrativos deberán finalizar en plazos razonables y con resoluciones expresas. Se establecerán asimismo medidas sustitutivas en caso de retraso e inactividad de la Administración.*

#### CONTROLES

1. *En cada Administración se creará, por vía reglamentaria, un órgano de control y evaluación de los resultados de la actividad llevada a cabo.*

2. *La ley regulará las modalidades de publicidad de los controles y evaluaciones llevadas a cabo.*

#### INDEPENDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. *La ley regulará los órganos que velen por la independencia frente al Gobierno del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, así como el estatuto de sus miembros.*

TRIBUNAL DE CUENTAS

1. *El Tribunal de Cuentas controlará la actividad de las Administraciones públicas para asegurar la regularidad de su contabilidad y el respeto a los fines públicos. Verificará periódicamente el funcionamiento de los órganos de control y evaluación de resultados. Desarrollará su actividad frente a los entes públicos según un procedimiento contradictorio y elevará periódicamente informes al Parlamento y a las Asambleas Regionales.*

JUSTICIA

1. *Se garantizará en todo caso la tutela judicial de legalidad frente a las acciones y omisiones de la Administración.*

2. *La tutela será efectiva, e incluirá una indemnización por toda lesión o perjuicio producidos ilegalmente.*

3. *La ley regulará recursos administrativos y otras fórmulas tendentes a favorecer la resolución no jurisdiccional de las controversias con la Administración.*

4. *La ley establecerá los requisitos y los criterios de especialización de los jueces y magistrados de los tribunales contencioso-administrativos.*

IV

La segunda parte del libro está dedicada al tratamiento constitucional de las autonomías territoriales (Regiones, Provincias y Municipios). Las reflexiones vertidas en las ponencias de Gian Candido DE MARTIN (de la *Libera università internazionale di studi sociali* de Roma) y Francesco MERLONI (de la Universidad de Pisa) y de Marco CAMMELLI (de la Universidad de Bolonia) contienen un breve análisis de los problemas planteados en el desarrollo legal y estatutario del título V de la Constitución de 1947, así como una serie de propuestas concretas de reforma de las autonomías territoriales. Se quiere aprovechar la experiencia del pasado (18) para diseñar un nuevo sistema de organización territorial del Estado, adaptado por ejemplo a las exigencias del principio de subsidiariedad de la Unión Europea (interpretado novedosamente por CAMMELLI en términos de «devolución de poder»: pág. 108). Y es que en 1947 el Estado regional se elaboró prácticamente a ciegas (de ahí tal vez la tardanza en su generalización a todo el país), mientras que ahora se es plenamente consciente de las dificultades que presentan la *praxis* y la articulación entre todas las instancias políticas, incluidas las supranacionales.

De lo que se trata, afirman DE MARTIN y MERLONI, es de equilibrar un

---

(18) Y también de los modelos comparados: el Estado autonómico español es expresamente citado por DE MARTIN y MERLONI en la pág. 102.

modelo de Estado que en ocasiones se ha inclinado demasiado en favor de lo que denominan «cultura regionalista» (aunque con esporádicas etapas de resurgir de la «cultura localista»):

«Es menester refundar equilibradamente el conjunto del sistema regional, sobre la base tanto de un regionalismo fuerte y maduro como de unos entes locales que son órganos fundamentales del sistema democrático y participativo y niveles primarios de respuesta a las exigencias de los ciudadanos» (pág. 101).

El otro de los datos clave, íntimamente conectado con este desequilibrio, consiste en evitar «el desorden del proceso de descentralización desarrollado en Italia en los últimos veinte años» (pág. 100).

Componente esencial de esta tarea de reequilibrio y reordenamiento es el principio de colaboración que haga posible el funcionamiento armónico de las relaciones entre todas las Administraciones territoriales «de manera que constituyan un verdadero sistema y no un conjunto de Administraciones separadas o conflictivas» (pág. 104).

Con este planteamiento general, las propuestas concretas se centran:

- a) en la supresión de la diferencia —por lo menos formal— entre Regiones especiales y ordinarias;
- b) en la redefinición del reparto competencial entre el Estado y las Regiones, y
- c) en la actualización del sistema de autonomías locales, de acuerdo con las líneas maestras de la ley 142/90.

Respecto de lo primero, se trata de conseguir, al menos a nivel constitucional formal, la equiparación entre las veinte Regiones (19). CASSESE lo explica afirmando que «Las Regiones tienen todas estatuto especial, pues autonomía significa capacidad para diferenciarse de los demás» (pág. 164) (20). Así, la diversidad se mantiene a través de mecanismos indirectos o dispositivos. Por ejemplo, si el proyecto de Constitución no regula la estructura o la organización de las Regiones, éstas tendrán plena autonomía legislativa y reglamentaria en materia organizativa (21), o mediante el mantenimien-

---

(19) Ello implica que se mantiene el número y la denominación de las actualmente existentes, lo cual es criticado por CERULLI IRELLI en las págs. 136 y 137: este autor se muestra contrario a la uniformidad regional y afirma que tal división es «absurda y artificial», y que sería mejor reducir su número a unas diez (que tuvieran además «tradición histórico-política», citando expresamente a la Toscana).

(20) R. CHIEPPA dice en la pág. 143 que «Estado, Regiones y entes locales deben tener modalidades diferenciadas de organización, de funcionamiento y de empleo público, ya que diferentes son sus competencias y sus funciones».

(21) Es interesante mencionar que CAMELLI justifica «el principio según el cual la ley no interviene en la organización administrativa más que mediante reglas generales y abstractas» (págs. 110-111), en base a una «reserva constitucional de Administración» entendida como reserva reglamentaria en materia organizativa: «Parece suficientemente ma-

to de particularidades lingüísticas y organizativas (22), o por último permitiéndose la posibilidad de que el Estado reconozca «regiones desfavorecidas» en las que si un determinado nivel de servicios públicos no puede ser cubierto por la Región, será el Estado quien se haga cargo.

La cuestión de la diferenciación entre unas Regiones y otras, y de la intervención del Estado para evitar posibles desequilibrios y desigualdades, es desde hace tiempo uno de los puntos más delicados del debate político-institucional italiano (singularmente desde la emergencia de la Liga federalista del norte a comienzos de la década de los noventa). Dejando aparte propuestas más o menos viables (23), lo cierto es que la creciente división, no sólo económica, entre el norte próspero y emprendedor y el sur subsidiado y a remolque requiere inevitablemente una toma de partido tal vez no a nivel constitucional pero sí al menos legal (o de Gobierno). En este contexto, CAMELLI —bien es verdad que con matices— propone un tratamiento especial para el *Mezzogiorno* «que no puede ser abandonado a su suerte» (pág. 114). El libro refleja también opiniones de signo contrario: el parlamentario M. MAZZIOTTI DI CELSO duda de que al Estado le esté permitido intervenir en el sur si esa misma intervención (para corregir desequilibrios o para garantizar la prestación de un nivel mínimo de servicios públicos) le está prohibida en el norte (pág. 132).

En segundo lugar, el marco competencial propuesto supone un cambio importante con respecto al sistema vigente: se enumeran las materias reservadas al Estado, y todo el resto es de titularidad regional (si bien el resultado de ello no parece vaya a alterar materialmente el actual techo competencial). Ello es interpretado por MAZZIOTTI DI CELSO como un acercamiento al modelo federal, pues «significa aceptar uno de los principios característicos de los Estados federales: la enumeración tasada de las competencias de la Federación y la atribución de una competencia general a las Regiones» (pág. 129). En cuanto a la lista de materias reservadas al Estado, en las ponencias e intervenciones parece existir un amplio consenso, aunque CAMELLI puntualiza que la Justicia y la seguridad pública podrían ser parcialmente reguladas por los entes locales (pág. 110).

El sistema de determinación de las competencias locales que se sugiere es el regulado en la ley 142/90 (muy similar al modelo «bifronte» español):

---

dura la afirmación de un principio de reserva constitucional de Administración según el cual el legislador no entra a regular el área organizativa y de funcionamiento, dejando tal responsabilidad al Gobierno y a la Administración correspondiente, ya sea regional o local» (pág. 111).

(22) Las actuales Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, dentro de la Región Trentino-Alto Adige, que gozan de mayor nivel de autonomía que el resto de las Provincias —disponen incluso de capacidad legislativa— y que tienen incluso una cierta relevancia en tratados internacionales.

(23) Como la conversión de Italia en una Confederación de Estados, defendida por los liguistas de BOSSI y MIGLIO en la campaña para las elecciones locales de noviembre de 1993. Por cierto que Gianfranco MIGLIO, catedrático de Ciencia política, fue uno de los más importantes teóricos de la reforma constitucional, en un proyecto por él dirigido que fructificó en el libro colectivo titulado *Verso una nuova costituzione*, Giuffrè, Milán, 1983, y en *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Giuffrè, Milán, 1983.

«El ordenamiento provincial y municipal, y en especial sus competencias, es una materia compartida entre la ley orgánica estatal y la ley regional» (DE MARTIN y MERLONI, en pág. 103). De este modo,

«Ha de ser una regla constitucional la que establezca que el legislador competente, estatal o regional según los casos, debe siempre respetar el principio —y el hecho— de la autonomía local basada en el autogobierno, en el marco de criterios generales de programación y de la legislación sobre haciendas locales» (CAMMELLI, en pág. 112).

Se precisa asimismo que la determinación de las competencias locales, fundamentalmente mediante ley regional, no ha de significar una relación jerárquica entre ambas instancias: «Regiones, Provincias y Municipios no forman parte de un ordenamiento en forma de pirámide descendente» (CASSESE, en pág. 164). Como técnica de protección de la autonomía local, CAMMELLI propone, no sin matices, reconocer legitimación a los entes locales para recurrir en vía directa las leyes regionales o estatales (pág. 112).

Por último, DE MARTIN y MERLONI enumeran aspectos no abordados por el proyecto (y por tanto no incluidos en el articulado): la transformación del Senado en cámara regional y la participación de las Regiones en el procedimiento legislativo —lo cual se enmarca en un viejo debate del constitucionalismo italiano acerca del bicameralismo—, los controles sobre las Administraciones territoriales, las garantías y mecanismos de salvaguardia del interés nacional, el control de constitucionalidad de las leyes regionales, etc. La razón es clara: son aspectos estrechamente ligados a otras cuestiones constitucionales (como el Parlamento o la Corte Constitucional) que exceden del objeto del proyecto.

La propuesta de articulado sobre la organización territorial de la República es la siguiente:

#### PRINCIPIOS GENERALES

1. *La responsabilidad y la gestión de los intereses públicos de las distintas colectividades corresponderá al nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos.*

2. *La República está constituida por el Estado, y por Regiones, Provincias y Municipios, entes autónomos representativos de las respectivas colectividades territoriales.*

3. *En el marco establecido por una ley orgánica estatal, las Regiones, Provincias y Municipios gozarán de autonomía normativa, administrativa y financiera. Aprobarán su propio estatuto por mayoría cualificada. Ejercerán funciones administrativas propias o delegadas por el Estado o por otras Administraciones públicas, disponiendo a tal fin de los recursos organizativos y económicos necesarios. Colaborarán en la programación y en la ejecución de políticas comunes.*

4. *En los servicios públicos garantizados a todos los ciudadanos, el Estado determinará los niveles mínimos de prestación.*

*DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS*

1. *La ley estatal regulará:*

- *el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, el desarrollo de los derechos sociales y los criterios de las grandes reformas económicas y sociales;*
- *las relaciones de Derecho privado, los delitos y las penas;*
- *los límites y los principios generales de las relaciones entre los derechos de los ciudadanos y los poderes públicos;*
- *la nacionalidad, la emigración, la inmigración y el derecho de asilo;*
- *las relaciones internacionales;*
- *las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas;*
- *la defensa nacional y las fuerza armadas;*
- *las relaciones tributarias;*
- *la justicia;*
- *la seguridad pública;*
- *el régimen aduanero y arancelario, así como el comercio exterior;*
- *las normas generales del sistema financiero;*
- *la moneda, el crédito, los seguros y los mercados financieros;*
- *los principios de la organización y el funcionamiento de las Administraciones públicas;*
- *los principios del empleo en las Administraciones públicas;*
- *los principios del ordenamiento de las Provincias y Municipios, así como sus competencias;*
- *la programación general en materia económica y social;*
- *los transportes y las comunicaciones de ámbito nacional;*
- *los principios relativos a los medios de comunicación de masas;*
- *las fuentes de energía;*
- *los principios relativos a los bienes culturales y medioambientales;*
- *la protección civil;*
- *la enseñanza secundaria y universitaria;*
- *la investigación científica básica y el fomento de la investigación aplicada y de la innovación tecnológica;*
- *la normativa y las reglamentaciones de carácter técnico y los pesos y medidas;*
- *la estadística nacional y las normas generales relativas a la recogida y difusión de datos estadísticos;*
- *la previsión social;*
- *las normas generales sobre protección y seguridad en el trabajo;*
- *las medidas para la solidaridad y la cohesión económica y social.*



2. *En las materias enumeradas en el apartado primero la ley estatal determinará las funciones administrativas que hayan de atribuirse o delegarse a las Regiones, Provincias y Municipios, así como los correspondientes recursos organizativos y financieros.*

3. *Las regiones tendrán competencias legislativas sobre las materias no mencionadas en el apartado primero, dentro del respeto al interés nacional y a los principios fundamentales establecidos por la ley orgánica estatal. La ley orgánica estatal podrá establecer las modalidades y los límites en orden a la determinación de criterios y objetivos para las actuaciones de interés nacional.*

### REGIONES

1. *En las materias en que tengan competencia legislativa, las Regiones ejercerán las funciones administrativas de carácter unitario y determinarán, según los principios establecidos por la ley orgánica estatal, las funciones que correspondan a las Provincias y los Municipios.*

2. *Quedarán constituidas las siguientes Regiones: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña.*

3. *Oídas las Asambleas Regionales, la ley constitucional podrá disponer la fusión de Regiones o la modificación de los límites regionales, a instancias de un número de Municipios que representen al menos un tercio de la población afectada y con la aprobación de tal iniciativa por referéndum entre dicha población.*

4. *Tras un referéndum, oídas las Asambleas Regionales y mediante ley, el Estado podrá autorizar a las Provincias y Municipios que lo soliciten a integrarse en otra Región.*

### PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y OTROS ENTES LOCALES

1. *Las Provincias, los Municipios y los demás entes locales tendrán potestad normativa y autoorganizativa.*

2. *Las leyes estatales y regionales determinarán las funciones y competencias de las Provincias y Municipios, así como su participación en las funciones de otras Administraciones.*

3. *Las Regiones establecerán los límites territoriales de las Provincias y los Municipios, oídos los entes y la población afectados y en el marco de los criterios establecidos por ley orgánica estatal.*

4. *La ley orgánica estatal regulará los regímenes organizativos especiales de las Provincias y los Municipios y la creación de otros entes locales.*

FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

1. *La República asegurará los recursos financieros que garanticen a todos los ciudadanos un mismo nivel de prestaciones y servicios fundamentales.*
2. *Las finanzas de las Regiones, Provincias y Municipios estarán coordinadas con las del Estado.*
3. *Las Regiones, Provincias y Municipios se financiarán con impuestos de origen local.*
4. *La ley orgánica estatal reconocerá a las Regiones, Provincias y Municipios potestad tributaria autónoma, y determinará los conceptos y los hechos imposables a los que podrá aplicarse.*
5. *Los ingresos propios de las Regiones, Provincias y Municipios destinados al ejercicio de sus competencias ordinarias se completarán, cuando sea necesario, con transferencias estatales, teniendo siempre en cuenta el nivel de renta de la colectividad interesada.*
6. *La ley orgánica estatal atribuirá a las Regiones participaciones en los impuestos del Estado. Estas utilizarán dichos recursos para financiar el ejercicio de sus competencias propias y para programas de acción concertada con el Estado.*
7. *Las leyes que atribuyan nuevas competencias a las Regiones, Provincias y Municipios, o que supongan un aumento de sus cargas, deberán adecuar a ello los recursos organizativos y financieros de las Administraciones afectadas.*
8. *Con el fin de hacer frente a necesidades extraordinarias o de asegurar la solidaridad interterritorial, el Estado, de acuerdo con las Regiones, podrá establecer impuestos y contribuciones especiales.*
9. *La ley orgánica estatal fijará los límites dentro de los cuales las Regiones, Provincias y Municipios pueden recurrir a la deuda pública.*
10. *En las materias de su competencia, y según criterios establecidos por ley regional, las Regiones transferirán recursos financieros a las Administraciones locales.*

V

La tercera y última parte del libro se refiere a las finanzas y a la contabilidad públicas, y contiene esencialmente una propuesta de reforma del artículo 81 de la Constitución (que regula la tramitación y aprobación parlamentaria de los presupuestos generales del Estado).

La ponencia de Rita PÉREZ (de la Universidad de Roma) explica las razones por las que el proyecto se ha centrado en la reforma de las reglas presupuestarias. El artículo 81 de la Constitución italiana establece determinados límites a la intervención parlamentaria («La ley que apruebe los presupuestos del Estado no podrá crear tributos ni aumentar los gastos.

Toda ley que implique un aumento del gasto deberá prever los recursos necesarios para su cobertura financiera», pero han sido sistemáticamente vulnerados mediante múltiples fórmulas (fondos globales, gastos no obligatorios, leyes que entran en vigor en mitad del ejercicio, enmiendas parciales, planes plurianuales, etc.: véase pág. 116). La ley 468/1978 quiso regularizar esta situación creando las «leyes financieras», anexas al presupuesto pero no formalmente parte del mismo, con el fin de legalizar o sistematizar estas intervenciones de las Cámaras; pero ello empeoró aún más las cosas (pues surgieron las llamadas leyes financieras *omnibus*, e incluso leyes de acompañamiento a las leyes financieras), y por ello el Parlamento intentó paliar la situación mediante la ley 362/1988. En definitiva: el caos presupuestario y contable que describe Rita PÉREZ en las páginas 115 a 118 (multiplicidad de leyes y actos extrapresupuestarios pero de contenido presupuestario, oscuridad y complejidad del presupuesto —«carece de índice y de estructura, y las previsiones de gasto de los distintos Ministerios no se presentan en orden alfabético, de manera que para localizar una determinada partida hay que conocer previamente su número de referencia»—) y el déficit público acumulado son los principales problemas a que han de hacer frente las futuras reglas constitucionales. Aunque conviene precisar que la magnitud del déficit es más achacable, me parece a mí, a la debilidad política de los sucesivos Gobiernos que a la falta de medios técnicos y presupuestarios de control.

Por consiguiente, las propuestas relativas al tratamiento constitucional de la contabilidad pública tienen como objetivo rediseñar las reglas presupuestarias. Y para ello la premisa fundamental, en línea con lo dicho al inicio de esta Crónica sobre la idea de Administración pública que inspira el proyecto, es que «una Administración al servicio del público es también una Administración con sus cuentas en regla» (ponencia de presentación de las conclusiones, pág. 177).

Cuatro son las ideas maestras del articulado propuesto:

a) «El Gobierno es el *dominus* del proceso presupuestario» (ponencia de presentación de las conclusiones, pág. 177), y por ello «el presupuesto debe volver a ser la sede de las decisiones sobre ingresos y gastos, y convertirse en ley sustancial» (Rita PÉREZ, en pág. 118), lo cual evitaría tener que recurrir a sucedáneos como las leyes financieras.

b) Si el Gobierno es quien tiene las riendas del presupuesto y de su proceso de tramitación y aprobación, el Parlamento no puede alterar, una vez aprobadas, las líneas de la política económico-financiera del Gobierno.

c) «Ningún Gobierno puede obligar a cargar con sus deudas a Gobiernos futuros (en la ponencia de presentación de las conclusiones se habla de «hipotecar la política del futuro»: pág. 177). Cada Gobierno ha de tener libertad para tomar las decisiones de política económica sin estar condicionado por el Gobierno precedente, con una única excepción: que el déficit heredado de la situación anterior consista en gastos de inversión y que generen riqueza en el futuro» (Rita PÉREZ, pág. 119). El déficit público

acumulado es considerado en la intervención de Francesco BATTINI como el principal de los problemas, pues a su juicio la ley 362/88 habría dado aceptables resultados, y en tal sentido subraya la necesidad de una «norma de cierre» que garantice en todo caso la cobertura del déficit heredado.

d) «Para verificar la efectiva cobertura presupuestaria de las leyes de gasto, es necesario abrir y agilizar el acceso al control de constitucionalidad» (ponencia de presentación de las conclusiones, pág. 178), «permitiéndose que el Gobierno impugne las leyes que no comparta, que las minorías se opongan a leyes de contenido financiero pero con implicaciones políticas, y que el Tribunal de Cuentas realice su función de control» (Rita PÉREZ, en pág. 119) (24).

De lo que se trata es de aclarar la situación presupuestaria (la ponencia de presentación de las conclusiones afirma, no sé si un tanto ingenuamente, que «las cuentas de la República deben ser claras, inteligibles y transparentes incluso para los legos en la materia»: pág. 177), rediseñando la concepción y el proceso de tramitación del presupuesto, con el fin de que «el Gobierno sea el verdadero y único responsable de la elaboración y la gestión de la política económica y financiera» (Rita PÉREZ, en pág. 119). Ello es absolutamente obvio en cualquier régimen parlamentario... salvo en la Italia de los últimos veinte o treinta años, dado el peculiar equilibrio institucional y la debilidad del Gobierno frente al Parlamento y a los partidos. El nuevo sistema electoral mayoritario ha acabado —por lo menos en teoría— con esta situación, asegurando el respaldo parlamentario del Gobierno. Y es que las propuestas objeto de la presente Crónica se formularon en la primavera de 1993, cuando aún no se sabía cuál iba a ser el resultado de las reformas institucionales ni cuáles iban a ser las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en la etapa de transición a la más que probable II República (ni, lógicamente, tampoco se conocía la situación política fruto de la aplicación de la entonces aún inexistente ley electoral). Por ello estimo muy pertinente la observación de Giuseppe CARBONE:

«La regulación de las finanzas y del presupuesto que contiene el proyecto se refiere a una arquitectura constitucional aún desconocida, y por tanto no es posible imaginar si y en qué medida unas nuevas relaciones entre el Gobierno, la mayoría parlamentaria y la oposición supondrán la normalización del sistema o por el contrario no podrán evitar la pervivencia de las viejas prácticas» (pág. 145).

Si bien parece existir acuerdo en el diagnóstico, tanto la inspiración general del proyecto como las propuestas concretas son criticadas por Antonio BRANCASI (de la Universidad de Siena) afirmando lo siguiente: «La propuesta de articulado no resuelve el problema de fondo: no basta regular las

---

(24) Véanse también las precisiones que hace en su intervención Riccardo CHIEPPA, en págs. 154-155.

competencias y la tramitación sino que es menester rediseñar todo el proceso de toma de decisiones» (pág. 121), añadiendo que, a su juicio, algunas de las líneas de reforma «no van a alterar la dinámica actual de las relaciones político-institucionales entre el Gobierno y el Parlamento». BRANCASI discrepa también de la constitucionalización —apoyada por CARBONE y por Rita PÉREZ, y recogida en el articulado— del Ministro de Economía (Ministro del Tesoro en la denominación italiana), que supone su legitimación para recurrir las leyes, ya que «dispondría de un verdadero derecho de veto respecto de las iniciativas legislativas del Gobierno» (pág. 123), criticando asimismo la diferencia entre gastos de inversión o productivos (acumulables a Gobiernos posteriores) y gastos no productivos (pág. 126).

El articulado que se propone para regular las finanzas y el presupuesto es el siguiente:

#### CONTABILIDAD PÚBLICA

1. *Las cuentas de los entes y Administraciones públicas se llevarán con especificación del origen, la naturaleza, el destino y la cuantía de los ingresos y de los gastos anuales, plurianuales y permanentes.*

#### PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y LEYES DE GASTO

1. *Las Cámaras aprobarán anualmente los presupuestos que presente el Gobierno. No se admitirán enmiendas que alteren el equilibrio presupuestario. Los reglamentos de las Cámaras establecerán los límites y condiciones en que puedan admitirse otras enmiendas de iniciativa parlamentaria.*

2. *Sólo mediante ley podrá autorizarse la ejecución provisional del presupuesto, y en ningún caso por más de tres meses.*

3. *La ley de presupuestos podrá aprobar nuevos o mayores gastos sólo si indica los recursos con que se les ha de hacer frente mientras puedan ser exigibles. Únicamente se admitirá la emisión de deuda pública para los gastos de inversión, dentro de los límites señalados por la ley de presupuestos. Cualquier otro gasto habrá de ser cubierto mediante ingresos corrientes o reducción de ingresos.*

4. *Toda ley que implique un aumento del gasto deberá prever los recursos necesarios para su cobertura financiera durante todo su período de vigencia.*

5. *Las cámaras aprobarán anualmente la rendición de cuentas del ejercicio anterior presentada por el Gobierno. En caso de déficit, éste será cubierto en la ley de presupuestos inmediatamente sucesiva.*

6. *En el plazo de treinta días siguientes a la publicación de las leyes, el Ministro de Economía, un quinto de cada Cámara y el Tribunal de Cuentas podrán plantear recurso de inconstitucionalidad por quebrantamiento de la obligación de cobertura financiera.*

VI

No cabe duda de que estamos ante una iniciativa ambiciosa y del máximo interés, que según su director aspira a repetir la situación preconstituyente de 1947 («movilizar a toda la cultura italiana»: pág. 163). Pero es imposible saber si dará frutos, ni, caso de darlos, en qué plazo será. Ni tampoco sabemos si la clase política italiana mantendrá viva la idea de una nueva Constitución. De momento, los cambios legislativos y políticos son ya una realidad, y todo indica que presagian una II República. En cualquier caso, la mera existencia del proyecto —y del libro— objeto de esta Crónica me parece ya un paso adelante.