

CONSULTAS ADMINISTRATIVAS Y SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO EN ITALIA (*)

SUMARIO.—I. *Sistema político-administrativo*: 1. Tres afirmaciones.—2. Generalidades históricas.—3. Sistema vigente: los partidos políticos y la crisis política institucionalizada.—4. Las Administraciones territoriales del Estado italiano: Provincial. Municipal. Regional. Central y periférica.—5. Consideración final. II. *La Administración consultiva italiana*. A. La consulta del sistema monocéntrico: 1. Advertencia.—2. Organos consultivos constitucionales: El Consejo nacional de la economía y del trabajo. El Consejo de Estado.—3. Organos centrales consultivos de competencia específica.—4. Organos periféricos consultivos.—5. La consulta fascista como modelo de sistema monocéntrico. B. La consulta del sistema policéntrico: 1. Los nuevos principios constitucionales.—2. La consulta en la Constitución.—3. La participación como manifestación consultiva en los estatutos regionales ordinarios.—4. La acumulación de la consulta de Administración monocéntrica y de la consulta de Administración policéntrica. Caracteres diferenciales.—5. Las consultas en los procedimientos administrativos. La intervención del particular.—6. Conclusión.

«De momento usaremos indistintamente términos como "federalismo", "regionalismo" y "descentralización política", puesto que hasta la Asamblea constituyente de 1946-1947 la distinción entre dichos conceptos —suponiendo que la haya desde un punto de vista científico— no estuvo clara para la clase política»¹.

(*) Este artículo forma parte de un libro en preparación cuyo título será: *Consultas administrativas y sistema político-administrativo*.

¹ PERTA, P.: *Ideología constitucional de la izquierda italiana (1892-1974)*; Edit. Blume; Barcelona, 1978; p. 33.



«Todos estos factores han conducido a una "cultura administrativa" que registra un fuerte distanciamiento entre disposiciones y realidad, lenguaje de la ley y hechos de vida, nombre de las cosas y cosas mismas: parece que nos es familiar y sin embargo nos resulta extraña»².

«La corrupción hace casi de modelo de vida: si roban ellos, ¿por qué no debo robar también yo?»³.

I. EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO

1. TRES AFIRMACIONES

Estas tres citas pretenden sintetizar tres de las afirmaciones capitales de las que esta referencia crítico-expositiva italiana debe demostrar las dos primeras: el confusionismo institucional del sistema político-administrativo, el abismo existente entre el propio sistema con su oficialismo cultural y la realidad social; y, por último, la carencia de suficiente virtud política, elemento imprescindible para el funcionamiento de las instituciones democráticas. Los italianos, especialmente dotados para la creación artística, no han sido capaces todavía de construir unas instituciones estatales sólidas, eficaces y propias. Esta última afirmación ha de relativizarse de inmediato y no sólo por la descalificación colectiva que supone, sino porque no puede ser desterrada la hipótesis de una ausencia de voluntad política para poner en funcionamiento un sistema que descansa, primordialmente, en la activa participación ciu-

² El fragmento citado y ampliado en la lengua original es el siguiente: «L'attenzione prevalente, se non esclusiva, dei giuristi per il fenomeno amministrativo. La particolare preparazione formalistica dei giuristi e il delirio ermeneutico delle scuole che hanno avuto il campo dal 1890 in poi. La loro attenzione principale all'aspetto "programmatico" delle istituzioni, alla norma, in vista dell'intervento del giudice amministrativo, all'opera del quale —limitatissima, anzi marginale rispetto al fenomeno amministrativo nel suo complesso— viene dato il rilievo principale. Tutti questi fattori hanno condotto ad una "cultura amministrativa" che registra un forte distacco tra disposizioni e realtà, linguaggio della legge e fatti della vita, nome delle cose e cose stesse: "Er scheint sich uns nahn, und bleibt uns fern". E ci si adatta facilmente all'idea per cui nella Costituzione si trovano scritte le idealità giacobine; mentre, col passaggio al livello amministrativo, si passa a quello della concretezza restauratrice». CASSESE, S.: *La formazione dello stato amministrativo*; Giuffrè; Milano, 1974; p. 3.

³ «La corrupción fa quasi da modello di vita: se rubano loro, perchè non devo rubare anch'io?». Palabras del presidente de la República, Pertini, publicadas en el diario italiano *La Repubblica*, de 30 de diciembre de 1980, p. 6.

dadana y consiguientemente en la responsabilidad personal; incluso la ausencia de un profundo rechazo por un sistema organizado, eficaz y honesto capaz de obligar a los individuos, especialmente a los políticos y burócratas, a un cambio de hábitos; o tal vez el genio italiano tenga el sistema realmente deseado, tan distante de la racionalidad teórica de un sistema puro. Alain afirmaba que «no ver un sistema es contemplar las propias gafas; antes bien, a través del sistema descubrir el mundo y negar el sistema»⁴. ¿Niegan los compatriotas de Maquiavelo, Dante y Francisco de Asís el sistema porque han descubierto el mundo? El conocimiento de algunos aspectos del sistema político y de la consultación administrativa deberá situar este análisis, cuanto menos, en las proximidades de las respuestas acertadas.

2. GENERALIDADES HISTÓRICAS

El Estado actual nace en el antiguo reino de Cerdeña, profundamente modificado posteriormente en su estructura política y agrandado en sus límites territoriales. El punto de partida de la evolución constitucional italiana arranca del Estatuto otorgado por el rey Carlos Alberto el 4 de marzo de 1848 para el reino de Cerdeña, extensivo luego a otros Estados italianos y finalmente a toda Italia. Aquél se convierte, tras la denominación de reino de Italia por Ley de 17 de marzo de 1861, en el gran reino de Italia con su capital establecida definitivamente en Roma en 1871⁵.

La constitución territorial del Estado camina paralela a la institucionalización de un sistema unitario y centralista. Este fenómeno peculiariza al sistema italiano, especialmente frente a los Estados español y francés, territorialmente, formados desde hacía más de cuatro siglos. El centralismo italiano encuentra una tradición de ciudades —repúblicas o reinos— y consecuentemente las nuevas instituciones se enfrentaban a un rechazo natural de la población a la uniformidad en la que todo centralismo descansa. Este fenómeno habría de influir poderosamente en la limitada aceptación de las instituciones del nuevo sistema,

⁴ «Non pas voir un système; c'est contempler ses propres lunettes; bien plutôt, à travers le système découvrir le monde et nier le système». ALAIN: *Politique*, LXIX.

⁵ Sobre el origen constitucional italiano véanse, entre otros: PALLIERI, B.: *Diritto Costituzionale*, 8.ª edición; Giuffrè; Milano, 1965; pp. 137-140. ROMANO, S.: *Corso di Diritto Costituzionale*, 5.ª edición; Cedam; Padova, 1940; pp. 28s. BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Diritto Costituzionale*, 6.ª edición; Eugenio Jovene; Napoli, 1962; pp. 171s.



su acusado descrédito ante la población y en una fuerte vigencia de relaciones de parasistema entre la población que llega a condicionar, en gran medida y de manera negativa, el normal funcionamiento del sistema político-administrativo italiano.

En tanto que los factores geográficos e históricos condicionan el sistema político, Italia, multiforme socio-geográficamente, tras el esplendor renacentista fue influenciada por potencias extranjeras durante los tres siglos siguientes que marcan muy gravemente la vida italiana. Durante este período plurisecular no sólo una gran parte de Italia vivió sumergida en la más desoladora pobreza sino que el prolongado avasallamiento del país creó, como observa Maranini, hábitos de pasividad moral y de escepticismo que, en parte, no han sido todavía superados⁶. Con carencia no sólo de tradición unitaria sino de fuertes influencias colonialistas extrañas y un mensaje histórico «autonomista» de las dos grandes épocas de esplendor italianas como fueron la de la Roma antigua en la que los territorios «romanos» gozaban de gran autonomía y la del Renacimiento, basado precisamente en un sistema de ciudades-Estados, la idea unitaria de cuño revolucionario francés propugnada por la monarquía de Saboya se va extendiendo desde 1821 hasta 1848, de tal modo que el Estatuto Albertino nace con todas las pretensiones de un reino de Italia unido. Víctor Manuel y Cavour, en su aventura histórica al salir del Piamonte, se apoyan en la idea italiana, en la monarquía constitucional, parlamentarismo inglés y en la soberanía nacional y absolutista en su acepción jacobina⁷. Las influencias ideológicas extrañas y provenientes de sistemas políticos encontrados conviven en la fundamentación del nuevo Estado. Pero, además, la presencia e influencia del Estado eclesiástico en el mismo suelo es otro factor negativo para el propio desarrollo y enraizamiento de un sistema auténticamente laico.

Ante esta realidad socio-cultural, el nuevo Estado, consciente de su debilidad política, adopta el modelo administrativo centralista francés que el absolutismo borbónico durante varios siglos había construido y la Revolución posteriormente perfeccionado, como el lúcido Tocqueville ha dejado bien de manifiesto⁸. Es un fenómeno que se produce

⁶ MARANINI, G.: *L'Italie*; Librairie Général de Droit et de Jurisprudence; París, 1961; p. 8.

⁷ Idem, p. 9s.

⁸ Para Tocqueville, «la centralización es una institución del antiguo régimen, y no una obra de la Revolución ni del Imperio, como se ha dicho». Véase TOCQUEVILLE, A.: *Del Antiguo Régimen y la Revolución*; Ed. Guadarrama; Madrid, 1969;



en Bélgica y que en España ya se había adelantado con la llegada de la dinastía real francesa a este país en el siglo anterior. La definición que Cavour da de la centralización como «madre del socialismo» en el discurso pronunciado ante la Cámara el 2 de julio de 1850 es una muestra de las equívocas y contradictorias fundamentaciones políticas dadas a una Administración centralista con la finalidad de cimentarla ideológicamente de la manera que fuere⁹. Obviamente, Cavour era, necesariamente, un centralista al servicio de una monarquía. El sistema unitario va formándose bajo el signo de las contradicciones político-administrativas desde 1861-1922. En los primeros treinta años se forman las estructuras centrales y periféricas del sistema (burocracia, ejército, organizaciones policiales); se diferencian los órganos decisores, pero no se crean todavía los partidos políticos: se forma el Estado, pero la clase política no se preocupa o no está en grado de constituir un vasto sistema de legitimidad unitaria y nacional. Los conflictos generados a nivel de sociedad civil son resueltos al mismo nivel; el sistema político —en esta fase constituido esencialmente del aparato estatal— se limita a hacer de gendarme a las relaciones de poder de hecho. Cuando interviene lo hace prevalentemente con la fuerza más que con la mediación. Los últimos diez años del siglo XIX y los primeros veinte del siglo XX revisten características diversas: el Estado-aparato, formalmente, se ha constituido ya; las relaciones de fuerza en el interior de la sociedad civil están menos desequilibradas; la solución interna de los conflictos se presenta siempre menos practicable. Asistimos a una emancipación igualmente institucional del sistema político, como consecuencia esencialmente de un proceso de politización mas no de estatalización. La eficacia de las instituciones (sobre todo después de la primera guerra mundial) es, pues, extremadamente escasa, con consecuencias relevantes sobre los niveles de legitimación del sistema político. Para F. Cazzola se podría llamar al primero el período de las instituciones y al segundo (sobre todo en los últimos años) el período de la sociedad política¹⁰. En este discurso, la aparición de la sociedad política conlleva el debate sobre el propio sistema político-administrativo que no sólo se modifica sustancialmente con la adopción del sufra-

p. 60s. También, *Inéditos de la Revolución*; Seminarios y Ediciones, Madrid, 1973; p. 53s.

⁹ La definición de Cavour sobre la centralización está tomada del libro de CALANDRA, P.: *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*; II. Mulino; Bologna, 1978; p. 16.

¹⁰ CAZZOLA, F.: *Il sistema politico dell'Italia contemporanea*; Loescher Editore; Torino, 1978; pp. 14-16.



gio universal, sino sobre su propia estructura en cuanto que ya en 1896 los socialistas de Palermo dirigen un memorándum al Comisario del Gobierno en Sicilia en el que se hablaba conjuntamente del sufragio universal pero también de la autonomía regional; incluso, aunque aislado en esta cuestión en el seno del movimiento socialista, Salvemini propugna un federalismo para la Italia meridional. La temática regionalista, en parte debido a la experiencia del Partido Sardo de Acción, vuelve a aparecer a nivel de masas en los años posteriores a la primera guerra mundial. No es exagerado afirmar que el sistema político-italiano no sólo nace y se desarrolla parcialmente impuesto e importado, sino contestado también. El advenimiento del fascismo, sin necesidad de contienda civil, es una muestra inequívoca de que las instituciones no están suficientemente enraizadas en la conciencia popular para impedir su sometimiento a este régimen totalitario.

La falta de pureza del amalgamado sistema en el que el voto no pasa de ser censitario hasta 1912, en que el sufragio se hace casi universal masculino; un Parlamento que carece de los mecanismos del parlamentarismo inglés tanto en cuanto no posee el sistema electoral de representación mayoritaria como la de dos formaciones políticas capacitadas para ganar y perder; una Administración sin arraigo y prestigio popular debido, en buena medida, a su inexperiencia; una población secularmente apática en cuanto los colonialismos extranjeros le habían impedido, salvo en el Piamonte, todo desarrollo autóctono; y una Iglesia católica que perdidos sus Estados y su poder temporal prohíbe, durante los papados de Pío IX (1846-1878) y León XIII (1878-1903), a los católicos desempeñar mandatos electivos; sin citar otras causas de carácter socio-cultural y económico¹¹, el sistema carece

¹¹ Berstein y Milza caracterizan el sistema político italiano en 1918 como de unidad inacabada, régimen frágil y de oligarquía política. BERSTEIN, S. y MILZA, P.: *L'Italie Fasciste*; Armand Colin; Paris, 1970; pp. 7-16. Poulantzas, desde su análisis marxista, considera, entre otras, como circunstancias que determinan el advenimiento del fascismo: el proceso industrial tardío; la desigualdad social profunda entre el norte y el sur que el centralismo del nuevo Estado no sólo no había conseguido hacer desaparecer sino que lo basó sobre la supremacía de aquél (gran capital) sobre éste (gran propiedad agrícola); la ausencia de reforma agraria en el sur; la gran deuda exterior con la que Italia se encuentra en los años inmediatamente posteriores a la primera guerra mundial dentro de la crisis económica general. Su tesis sitúa al fascismo en el estudio imperialista del capitalismo. POULANTZAS, N.: *Fascisme et dictature*; Seuil/Maspero; Paris, 1974; pp. 31-36 y 13. Una afirmación más genérica y no tan rigorista como la de este autor, para quien el fascismo es inseparable del imperialismo, se encuentra en la frase de Ernesto Che Guevara, recogida por J. Ziegler: «La democracia liberal es la forma de gobierno de la burguesía cuando no tiene miedo, el fascismo cuando tiene miedo». ZIEGLER, J.:



de las garantías y de los soportes necesarios para prestigiar en absoluto al personal político-administrativo que lo detenta, de ahí el significativo y no sorprendente apelativo con que se denomina a Giolitti: «L'uomo della malavita». El advenimiento del fascismo no debe desresponsabilizar al sistema, pero tampoco a su corrompida clase dirigente «formada» a la imagen de Giolitti, como afirma Guichonnet¹². Montesquieu ya había afirmado dos siglos antes que los regímenes despóticos descansan en la corrupción y en el temor, mientras que los republicanos en la virtud política¹³; consiguientemente, el régimen fascista, desde esta perspectiva simple y genérica, es la lógica consecuencia de la corrupción institucionalizada que necesita del temor para continuar y acrecentarse... como así sucedió.

Tras la marcha sobre Roma en octubre de 1922, Mussolini es encargado de formar gobierno en el que incluye personalidades de las fuerzas militares y políticas, a excepción de los socialistas. El 16 de noviembre de 1922, la Cámara, por 306 votos sobre 429 y 7 abstenciones, concede al Duce los plenos poderes para un período de doce meses. A partir de este momento se va produciendo la fascistación de los aparatos del Estado. Con las elecciones de 1924 las listas de Mussolini obtienen un total de 64,9 por 100 de votos, especialmente en el centro y sur de Italia. El poder de éste se va acrecentando hasta que en diciembre de 1925 es nombrado jefe del gobierno, con poderes más concentrados y más autoritarios. La dictadura estaba definitivamente establecida¹⁴.

Las consecuencias y manifestaciones del fascismo durante los veinte años de su vigencia a efectos del tema que nos ocupa son especialmente los siguientes: el cese del pluralismo político; la prohibición de los demás partidos políticos en el momento en que comenzaban a formarse; un provocador y asfixiante centralismo político y administrativo carente de libre e indiscriminada participación popular en el que las autoridades son nombradas jerárquicamente desde arriba; una ausencia de control político-administrativo que degenera en arbitrarie-

Una Suiza por encima de toda sospecha; Siglo XXI; Madrid, 1977; p. 137. Eschmann, desde una consideración más amplia de los factores que facilitaron la implantación fascista, considera especialmente el nacionalismo de inspiración corradina. ESCHMANN, E. W.: *El Estado fascista en Italia*; Edit. Labor; Barcelona, 1931; pp. 9-18.

¹² GUICHONNET, P.: *Mussolini et le fascisme*; Presses Universitaires de France, ¿Que sais-je?, 4.ª ed.; París, 1974; p. 16.

¹³ MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*, libro IV, cap. V; libro V, cap. VII; libro VIII, cap. II.

¹⁴ Véase GUICHONNET; *op. cit.*; p. 40s.



dad; una «politización» de la burocracia en la que los criterios políticos prevalecen sobre los de la capacidad y mérito; una concepción bélica de la existencia plasmada en las dos contiendas bélicas que Italia mantiene; un culto a la personalidad del jefe indiscutido del régimen fascista, el Duce, alimentada con la vieja idea imperial y apropiamiento de dos principios básicos de la organización eclesiástica católica como es el de la infalibilidad del Papa y el de que «fuera de la Iglesia no hay salvación», traducidos al fascismo a través de las dos célebres frases que reflejan un monismo personalizado absoluto: «Mussolini tiene siempre razón»¹⁵, y aquella otra del propio Duce: «Todo en el Estado; nada contra el Estado; nada fuera del Estado»¹⁶; sometimiento del individuo al régimen identificado con el Estado. Si en el sistema liberal la clase dirigente estaba corrompida, con el fascismo la corrupción se institucionaliza dejando no sólo sus hábitos, sino las instituciones italianas (administración, magistratura, universidad, etc.) ocupadas por personas del sistema derrumbado.

3. SISTEMA VIGENTE: LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CRISIS POLÍTICA INSTITUCIONALIZADA

Tras los dos sistemas provisionales de 1944-1946 y 1946-1948 se elabora y publica la nueva Constitución de 1948. Anteriormente, y por ligera mayoría, el electorado italiano en el referéndum de 2 de junio de 1946 había puesto fin al régimen monárquico. La composición de la Asamblea constituyente indica el texto constitucional que habría de ser redactado: de un total de 555 escaños, la democracia cristiana obtiene 207; el partido socialista, 115; el partido comunista, 104; unión democrática nacional, 41; frente de «l'uomo qualunque», 30; partido republicano, 23; bloque nacional de la libertad, 16; partido de acción, 7; otros, 12. Los dos bloques políticos anteriormente vencedores y sobre los que va a apoyarse la vida política italiana en los últimos treinta

¹⁵ «La época de la dictadura forjará la leyenda de la infalibilidad del Duce (Mussolini ha sempre ragione figurará en las fachadas y en los muros de toda la Península), de su ordenanza monolítica, "granítica", de su doctrina, de la rectitud de hierro de su lógica». GUICHONNET: *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁶ Tanto esta frase de Mussolini como la concepción del Estado fascista se encuentra, resumida, en ESCHMANN; *op. cit.*; pp. 26-35. También en BOURDERON, R.: *Le fascisme idéologie et pratiques*; Edic. Sociales; París, 1979; pp. 22-23 y 61-72. Una exposición apologética de los caracteres del Estado fascista se encuentra en PANUNZIO, S.: *Teoria generale dello stato fascista*, 2.ª edizione; Cedam; Padova, 1939; especialmente pp. 3-80.



años son el marxista y el católico, herederos de los dos grandes partidos anteriores al fascismo, el partido socialista y el partido popular¹⁷. Una comisión de 75 representantes de las fuerzas políticas parlamentarias distribuidas, a efectos de trabajo, en tres subcomisiones se encargan de redactar las tres grandes partes de la Constitución, como son el de los principios generales, la organización del Estado y los derechos y deberes económicos y sociales. El 27 de diciembre, promulgada por el jefe del gobierno provisional, fue publicada y el 1 de enero de 1948 entró en vigor la vigente Constitución italiana, inspirada en la Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919.

A los efectos que este discurso pretende, es necesario caracterizar a la Constitución como un texto antifascista, de ahí la debilidad del Gobierno y la fuerza del Parlamento, que ha provocado ya más de cuarenta crisis de Gobierno y que constantemente sometido a la inestabilidad desequilibra el poder político en favor de la burocracia, por una parte, y en los partidos políticos, o, para ser más preciso, como afirma Conserva citando a Sandulli, en las corrientes internas de los propios partidos políticos. Esta situación conduce a que de los cincuenta millones de habitantes hayan cinco millones de adscritos a los partidos y sólo quinientos mil activos, de los cuales la mayor parte están en los bajos niveles decisionales, que conduce a que el sistema, en sustancia, sea dirigido por un poder oligárquico centralizado y que la lucha política sea una lucha de oligarquías¹⁸.

En cuanto el sistema italiano depende en gran medida de la existencia y funcionamiento de los partidos políticos, no deben olvidarse las siguientes características. El sistema partidístico se caracteriza por una fragmentación política con representación parlamentaria; una polarización en torno a dos grandes partidos italianos como son la democracia cristiana y el partido comunista; una permanencia ininterrumpida en el gobierno central durante treinta y cinco años de la D.C. y un equilibrio electoral que hace políticamente de Italia un sistema político bloqueado.

El cuadro siguiente tiene como finalidad mostrar estas cuatro características predicadas del partidismo italiano:

¹⁷ Véase BIBES, G.: *Le système politique italien*; Presses Universitaires de France; París, 1974; p. 29s.

¹⁸ Véase CONSERVA, G.: *Costituzione della Repubblica italiana*; Bonacci; Roma, 1974; pp. 13-16.



	1946	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979
D. C.	35,2	48,5	40,1	42,3	38,3	39,1	38,7	38,7	38,3
P. C. I.	18,9		22,6	22,7	25,3	26,9	27,2	34,4	30,4
P. S. I. U. P.		31,0				4,5	1,9		
P. S. I.	20,7		12,2	14,2	13,8		9,6	9,6	9,8
						14,5			
P. S. D. I.		7,1	4,5	4,6	6,1		5,1	3,4	3,8
P. R. I.	4,4	2,5	1,6	1,4	1,4	2,0	2,8	3,1	3,0
P. L. I.	6,8	3,8	3,0	3,5	7,0	5,08	3,9	1,3	1,9
M. S. I.	5,3	3,8	5,9	4,7	5,0	4,5	8,6 ¹⁹	6,1 ²⁰	5,9 ²¹
Otros.									

En este bipartidismo imperfecto, como le denomina Galli²², hay que señalar algunos otros caracteres de la partitocracia italiana, que dentro de su existencia necesaria para la vivencia del sistema parlamentario, imposibilitan el funcionamiento democrático óptimo de las instituciones políticas. El Parlamento, en cuanto es resultado de las elecciones que ininterrumpidamente sitúan a la democracia cristiana como vencedor con minoría mayoritaria y catapulta y cimiento del gobierno central, recoge y transmite buen número de factores negativos de la vida política. La correlación de las fuerzas políticas en el Parlamento imposibilitan un gobierno suficientemente respaldado para dirigir de manera decidida y segura la decisión legislativa, por una parte, y la decisión ejecutiva, de otra. El Parlamento desgasta continuamente cuantiosas energías en el mantenimiento, confianza, cese, formación de gobiernos y discusión de programas, pero a la vez imposibilita un auténtico cambio de gobierno en cuanto que la democracia cristiana tiene los escaños suficientes como para imposibilitar el cambio político gubernamental y de otro la necesidad de coligar otras fuerzas políticas para dominar la decisión legislativa; de este modo, tras del cambio gu-

¹⁹⁻²⁰ En 1972 y 1976 el Movimiento Social Italiano y la nueva derecha se presentaron juntos a las elecciones. En 1979 de nuevo lo hacen por separado pero la D. N. no consigue obtener ningún puesto de diputado.

²¹ Las siglas empleadas corresponden a los siguientes partidos políticos. D.-C.: Democracia Cristiana. P. C. I.: Partido Comunista Italiano. P. S. I.: Partido Socialista Italiano. P. S. D. I.: Partido Social-Demócrata Italiano. P. R. I.: Partido Republicano Italiano. M. S. I.: Movimiento Social Italiano. P. S. I. U. P.: Partido Socialista de Extrema Izquierda.

Las fuentes de donde se han extraído estas cifras han sido el libro de G. BRRES; *op. cit.*; p. 98, y el diario francés *Le Monde* de 6 de junio de 1979 para las legislaturas de 1976 y 1979. Hay que señalar que las cifras de la legislatura de 1979 son las proporcionadas por el ministerio del Interior en el primer recuento.

²² GALLI, G.: *Il bipartidismo imperfetto*; Il Mulino; Bologna, 1966.

bernamental, los mismos políticos se suceden, intermitentemente y por cooptación, en las poltronas ministeriales. El Parlamento, como manifiesta Cazzola, vive una crisis institucionalizada en la práctica²³. Debe señalarse, además, las corrientes internas existentes en los partidos que sobrepasan a las simples tendencias propias del debate libre, especialmente de manifiesto en la democracia cristiana como conjunto de partidos políticos unidos por el lazo del catolicismo, como señala Maranini refiriéndose a sus orígenes²⁴. Esta circunstancia debilita, aún más, la acción gubernamental en cuanto que las mismas fuerzas existentes en el mismo partido emplean buena parte del tiempo político en la controversia interna por el poder. Finalmente, junto a esta debilidad, ofrece Italia una ausencia de alternativa real de Gobierno en cuanto que la segunda fuerza política del país como es el PCI no consigue los escaños suficientes para dominar, ya sea solo o en coalición, el Parlamento y de este modo formar gobierno. Bloqueadas las fuerzas políticas a gobernar y a ser oposición ininterrumpidamente, los hábitos de corrupción, por una parte, y el desconocimiento real de gobierno, por otra, entretienen y desmoralizan a los ciudadanos con un debate altamente especulativo y carente del realismo suficiente para dar solución a su tiempo y medida a los problemas del país.

4. LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DEL ESTADO ITALIANO: PROVINCIAL, MUNICIPAL, REGIONAL, CENTRAL Y PERIFÉRICA

El sistema italiano centralista ha institucionalizado territorialmente como su modelo francés los municipios y las provincias y desde 1948, formalmente, las regiones, que veinte años después comienzan a funcionar. El artículo 114 de la Constitución vigente divide a la República en regiones, provincias y municipios. Los artículos 128 y 129 institucionalizan el doble carácter que la provincia tiene en el ordenamiento italiano: «Las Provincias y los Municipios serán corporaciones autónomas en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales

²³ Desde 1943 a 1976 en Italia han habido 38 Gobiernos de democracia cristiana, ritmo que no ha disminuido en los últimos cinco años. Véase CAZZOLA, F.; *op. cit.*; páginas 289-293. En este sentido, como afirma Farneti, se produce «una tendencia centrífuga de la política italiana, el aumento lento pero constante de las alas extremas, la vulnerabilidad de un sistema fundado sobre procesos de cooptación y no de recambio de su clase política». FARNETI, P.: *Il sistema político italiano*; Il Mulino; Bologna, 1973; p. 910.

²⁴ MARANINI, G.; *op. cit.*; p. 96. Véase, en esta misma opinión, BIBES, G.; *op. cit.*; página 134.



de la República que determinarán sus funciones» (artículo 128). «Las Provincias y los Municipios serán asimismo circunscripciones de descentralización estatal y regional» (artículo 129). Como ente territorial autónomo dispone de los tres elementos necesarios como son el territorio, la población y la potestad o poder sobre sus propias competencias y aquellas otras que reciba por delegación tanto de la Administración central como de la regional; y como circunscripción territorial de la Administración central da asiento y delimitación territorial a los órganos periféricos de la Administración central.

La provincia tiene asiento ininterrumpido en el sistema italiano desde el Estatuto Albertino. Con anterioridad a la Constitución vigente era el ente intermedio entre el «Estado» y el municipio y posteriormente se constitucionaliza con el doble carácter señalado. Con la ley de 8 de marzo de 1951 y posteriormente con la de 10 de septiembre de 1960 la estructura organizativa política del ente territorial es la siguiente²⁵: las noventa y cinco provincias italianas disponen de un Consejo provincial, de una Junta y de un Presidente.

El Consejo provincial (il Consiglio provinciale) está integrado por un número que oscila, según la población de la provincia, de 45 a 24 consejeros; elegidos por sufragio universal mediante voto directo, libre y secreto para cinco años y en tantos colegios como número de consejeros tenga asignada la provincia. Es el órgano deliberante del ente; el cargo de consejero provincial no es incompatible con el municipal.

La Junta provincial (la Giunta provinciale) está compuesta de cuatro, seis u ocho consejeros titulares y dos suplentes, según el número de ellos que le correspondan por su número de habitantes. En votación secreta por los consejeros resultarán elegidos aquellos que, en definitiva, mayor número de votos obtienen. Es el órgano ejecutivo que asegura la ejecución de las deliberaciones del Consejo provincial.

El Presidente, tanto del Consejo como de la Junta, es elegido por los consejeros por mayoría cualificada de dos tercios en las dos primeras votaciones y si no consigue ésta lo es en la tercera de entre los dos primeros en número de votos en la segunda votación, por mayoría simple. Su cargo es de cinco años, aunque a través del voto de confianza se puede conseguir que presente su dimisión. Su función es ejecutiva y de representación.

²⁵ No debe olvidarse que el funcionamiento del ente territorial está regulado todavía por el T. U. de la ley comunal y provincial de 1915, arts. 233-256, modificado por el R. D. de 30 de diciembre de 1923.



Las funciones de la provincia han sido limitadas desde su creación artificial por el legislador y reducidas más aún con la ley de 22 de julio de 1975, número 382. Con independencia de las funciones delegadas que le confieran tanto la Administración central como la regional, las funciones propias se limitan a materias de beneficencia, asistencia sanitaria y hospitalaria, vialidad, acueductos y obras públicas de interés general, y la tutela sobre los ambientes contaminados.

El carácter artificial de la provincia, las limitadas funciones que desempeña y la reciente institucionalización de la región han debilitado aún más al ente provincial²⁶. Como consecuencia, el partido radical ha presentado un proyecto de ley por el que se propone la supresión del ente autónomo territorial provincial²⁷.

Los municipios responden a la propia racionalidad del sistema centralista napoleónico que Italia adopta como modelo. Consiguientemente, tanto la dependencia municipal de la Administración central como su uniformidad legal son dos notas esenciales del régimen municipal que a principios del siglo xx es afectado por los movimientos descentralizados que sacuden todo el sistema político-administrativo italiano. Pero el régimen musoliniano reduce progresivamente la descentralización local positivizando su concepción totalitaria en la ley sobre gobierno local de 17 de marzo de 1934. Como suele suceder en todo régimen autoritario, el principal cambio consiste en reemplazar las autoridades elegidas por autoridades nombradas. El municipio es la colectividad local más importante tanto por su carácter natural como por su larga historia que le sitúa en orígenes anteriores al Estado actual. Además, con la actual Constitución italiana se le reconoce como ente autónomo. No obstante, la regulación municipal actual continúa respondiendo, esencialmente, al esquema centralista de uniformidad organizativa establecida para los, aproximadamente, ocho mil municipios italianos por una legislación que básicamente es la ley de 1915 y la fascista de 1934, aunque modificadas por decenas de disposiciones sectoriales.

Tres órganos estructuran el gobierno municipal: el Consejo comunal (il Consiglio comunale), la Junta (la Giunta) y el Alcalde (il Sindaco).

²⁶ Véase entre otros, OSPITALI, G.: *Lo Stato italiano e il suo ordinamento giuridico*, 3.ª edición; Cedam; Padova, 1975; pp. 336-340. ALESSI, R.: *Principi di Diritto Amministrativo*, vol. I, 4.ª edición; Giuffrè; Milano, 1978; pp. 184-185. STADERINI, F.: *Principi di Diritto degli Enti locali*; Cedam; Padova, 1978; p. 910. A. A. V. V.: *Diritto degli Enti locali*; Simone; Napoli, 1979; pp. 337-359. PIZZETTI, F.: *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*; Giuffrè; Milano, 1979.

²⁷ Véase RICCHI, R.: *Processo alle Regioni*; Vallecchi; Firenze, 1979; p. 123.



El Consejo tiene carácter deliberante y sus miembros son elegidos por sufragio universal cada cinco años. El número de miembros varía de 80 para los municipios con población superior a los 500.000 habitantes hasta 15 para los de menos de 15.000 habitantes. Electoralmente está establecido un sistema mayoritario con voto limitado para los municipios con población inferior a 5.000 habitantes en el que cada elector sólo puede votar un número de candidatos igual a las 4/5 de los consejeros a elegir; de este modo la lista mayoritaria ocupa dicha proporción de puestos de consejeros y el quinto restante es atribuido a los restantes como modo de garantizar una cierta presencia a las minorías. En los municipios con población superior a los 5.000 habitantes se vota según el sistema de escrutinio de lista con representación proporcional, pudiendo el elector expresar su preferencia hasta por cuatro candidatos en los municipios con población inferior a 500.000 habitantes y cinco en los de población superior; obviamente, esta preferencia debe concretarse a candidatos de la lista votada. La asignación de los puestos del Consejo se realiza en proporción al número de votos que cada lista haya obtenido. Una vez atribuidos los puestos a cada lista se señalan los candidatos que más votos han obtenido dentro de ella.

La Junta, elegida de entre el mismo Consejo, no depende jerárquicamente de éste y goza de una cierta esfera de competencia en relación con el órgano mayor. En definitiva, es una exigencia de funcionamiento de la organización municipal en cuanto se ocupa de los asuntos de menor importancia, prepara las sesiones del Consejo y agiliza la decisión comunal. Se compone del alcalde y de un número de miembros (Asesores) proporcionado a la población del municipio: 14 Asesores titulares y 4 suplentes para los municipios con población superior a los 500.000 habitantes; 12 Asesores y 3 suplentes para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes; 10 Asesores titulares en los municipios con población superior a los 100.000 habitantes; 6 Asesores titulares para los municipios con población superior a los 30.000 habitantes y con menor población si son capital de provincia; 4 Asesores titulares para los municipios con población superior a los 3.000 habitantes; y 2 Asesores titulares para los restantes. El Consejo elige en su seno, por medio de votación secreta y mayoría absoluta de votos, los Asesores que compondrán la Junta. Si después de la segunda votación no se han conseguido nombrar los Asesores por mayoría absoluta se recurre a la mayoría simple. La duración del cargo es de cinco años.

El alcalde (il sindaco), inicialmente nombrado entre los consejeros por el rey, es cargo electivo a partir de 1896, salvo en el régimen fas-



cista, que había concentrado en la figura del Podestà todos los poderes del Consejo y de la Junta. Tiene el doble carácter de jefe de la Administración municipal y órgano periférico del gobierno central con competencia en el territorio municipal. Después de la convalidación de los Consejeros electores debe ser elegido el alcalde en la primera sesión del consejo comunal. La elección debe realizarse en sesión pública, escrutinio secreto, con intervención de los 2/3 de los consejeros y una mayoría absoluta de presentes y votantes. De no conseguir ningún candidato esta mayoría, se procede a una tercera entre los dos que mayor número de votos hayan obtenido en la segunda.

Las funciones que realiza el municipio italiano, ya sea con competencia exclusiva o concurrente o por delegación, con múltiples y variadas y se extienden a servicios de registro civil de la población; reclutamiento; electoral; policía en sentido amplio; asistencia y beneficencia; instrucción y cultura; comercio, ferias y mercados; turismo, agricultura y protección de la naturaleza; urbanismo y ordenación del territorio; vialidad, aguas y obras públicas; y algunos otros de menor importancia ²⁸.

La institucionalización de las regiones adoptada por la Constitución de diciembre de 1947 es la innovación más importante de la Carta italiana y es el resultado de un largo debate sociopolítico latente en Italia desde finales del siglo xix y principios del xx. Reprimida esta aspiración durante el régimen fascista se presenta de nuevo ante los constituyentes del Texto actual. Actualmente existen veinte regiones instituidas en Italia, cinco especiales y quince de régimen ordinario. Las regiones de Sicilia, Sardeña, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia y Valle de Aosta tienen atribuidas condiciones particulares de autonomía según estatutos especiales adoptados con leyes constitucionales, según establece el artículo 116 de la Constitución. Las regiones de régimen ordinario son: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto. Conviene constatar que inicialmente eran diecinueve regiones, pero que posteriormente la región de «Abruzzi e Molise» se ha dividido en dos. Las diferencias entre las regiones de estatuto especial y las de régimen ordinario se concretan desde un punto de vista formal en el carácter constitucional de los Estatutos especiales, mientras que los de estatuto ordinario lo tienen de ley estatal ordinaria, aunque en ambos casos el Estatuto ha sido atribuido por ley estatal;

²⁸ Véase, entre otros, A. A. V. V.; *op. cit.*; pp. 171-321. ALESSI, R.; *op. cit.*; pp. 185-188. OSPITALI, A.; *op. cit.*; pp. 325-336.



desde un punto de vista sustancial existen diferencias de funciones (generalmente más amplias para las regiones de estatuto especial), de órganos (ej., Sicilia no tiene consejo regional, sino Asamblea), de actividad y de controles.

La autonomía de las regiones de régimen ordinario está contenida en un Estatuto deliberado por el consejo regional y aprobado por la ley de la República; legislativamente, la región puede emanar leyes sobre las materias señaladas por el artículo 117 de la Constitución en los «límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que dichas normas no se opongan a los intereses nacionales y a los de las otras regiones: organización de las oficinas y de las entidades administrativas dependientes de la Región; circunscripciones municipales; policía local, urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de corporaciones locales; urbanización; turismo e industria hotelera; tranvías y líneas de automóviles de interés regional; vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional; navegación y puertos en los lagos; aguas minerales y termales; canteras y turberas; caza; pesca en las aguas internas; agricultura y montes; artesanía; otras materias indicadas por leyes constitucionales. Las leyes de la República podrían atribuirle a la Región el poder emanar normas para su actuación». De estas delegaciones derivan las competencias concurrenciales con la legislación estatal y las de ejecución de las leyes estatales. La potestad legislativa concurrente permite a la región legislar en el ámbito y en el aspecto de las normas generales de principio dictadas del Estado (Leyes marco, carnice); y respecto a la potestad legislativa de ejecución (o integradora) la región se limita a adaptar la normativa estatal ya existente a las peculiaridades propias. La región goza, además de esta potestad legislativa, de la reglamentaria sobre sus propias materias sobre quienes posee potestad legislativa y, también, puede emanar reglamentos en ejecución de leyes estatales. El artículo 118 constitucionaliza la titularidad y el ejercicio de la potestad administrativa bajo un triple aspecto y límites siguientes: «Corresponderán a la Región las funciones administrativas para las materias enumeradas en el artículo anterior, salvo las de interés exclusivamente local, que las leyes de la República podrán atribuir a las Provincias, a los Municipios y a otras corporaciones locales. El Estado, mediante ley, podrá delegar en las Regiones el ejercicio de otras funciones administrativas. La Región ejercerá normalmente sus funciones administrativas dele-



gándolas en las Provincias, en los Municipios o en otras Corporaciones locales, o valiéndose de sus oficinas». Titularidad y ejercicio sobre sus propias materias; ejercicio sobre materias de titularidad estatal y titularidad administrativa sobre materias ejecutadas por los entes locales. En cuanto a las materias de «exclusivo» interés local el Estado las puede atribuir por ley a cualquiera de los entes locales, limitando, de este modo, discrecionalmente el poder regional. La autonomía financiera está limitada y configurada por las leyes de la República que la coordinan con las finanzas del Estado, de las provincias y de los municipios. Disponen de Tributos propios, de participación en los estatales y de algunos otros atribuidos para satisfacer fines particulares.

Los órganos regionales, generalmente, son el Consejo, la Junta y el Presidente. El Consejo de las regiones de régimen ordinario está integrado por un número variable de consejeros que oscila de 30 para las regiones que no alcanzan el millón de habitantes a 80 para aquéllas que no tienen más de seis millones. El número de los consejeros de las regiones con régimen especial está dispuesto en sus propios estatutos. Los consejeros son elegidos para cinco años en votación universal y secreta por los habitantes mayores de dieciocho años de los municipios pertenecientes a la región. El sistema electoral es el de la representación proporcional con base circunscriptiva de las respectivas provincias que forman la región que tienen, según número de habitantes, asignado un número determinado de consejeros. El Consejo tiene como órganos al Presidente del Consejo y a los grupos consiliarios o concejales (consiliari); el primero es elegido por los consejeros en la primera sesión, y los segundos reagrupan a todos aquellos consejeros pertenecientes a una misma orientación política y coinciden, generalmente, con los partidos representados en el Consejo.

La Junta es el órgano ejecutivo de la Región y posee una competencia administrativa general. El número de miembros varía de una región a otra y son elegidos públicamente por los consejeros; incluso en el estatuto sardo y en el del Valle de Aosta se procede a la elección de los miembros de la Junta a propuesta del presidente de la región.

En lo que se refiere a la elección por el Consejo del presidente de la Junta, los estatutos establecen modos diferentes. Posee una representación jurídica y política y su poder sobre la administración regional varía según las regiones ²⁹.

²⁹ Véase, dentro de la abundante bibliografía regionalista italiana, LORENZONI, F. y MERLONI, F.: «Les régions en Italie», en *Etudes sur le Régionalisme*; Bruylant; Bruxelles, 1973; pp. 169-229. PALADIN, L.: *Diritto regionale*; Cedam; Padova, 1973.



La administración activa estatal, en sentido estricto, comprende la central y la periférica, la primera con jurisdicción para todo el territorio nacional y la segunda para una circunscripción territorial delimitada. La relación existente entre ambas es la de subordinación jerárquica de la segunda con la primera.

En el régimen parlamentario italiano el Presidente de la República ofrece peculiaridades diferenciadoras en relación con los Jefes de Estado de los países de cuño centralista del occidente europeo, objeto de esta investigación. La primera y principal es la constitucionalización de un Jefe de Estado republicano a diferencia de las monarquías belga y española y del modelo «presidencialista» francés actual, en el que el Jefe de Estado no sólo es elegido popularmente, sino que nombra y cesa, real y no sólo formalmente, al primer ministro y a propuesta de éste a los restantes miembros del Gobierno. La segunda peculiaridad de la Jefatura de Estado italiana radica en la exigencia establecida por el artículo 83 de la Constitución en cuanto dispone para los dos primeros escrutinios la exigencia de la mayoría de dos tercios de la Asamblea para ser elegido y a partir del tercero la mayoría absoluta. Dada la correlación de fuerzas políticas en el Parlamento, el Presidente sólo puede surgir del acuerdo de varios partidos y nunca de los sufragios de uno sólo; circunstancia decisiva que le priva aún más en la práctica de decisión gubernamental. Pese a las funciones de carácter administrativo que formalmente le confiere el artículo 87 de la constitución, la decisión política corresponde por entero al Gobierno.

«El Gobierno de la República se compone del Presidente del Consejo y de los Ministros, quienes, juntos, constituyen el Consejo de Ministros» (artículo 92 de la Constitución). El Presidente, según dispone el artículo constitucional 95, «dirige la política general del Gobierno, siendo responsable de ella. Mantiene la unidad de la dirección política y administrativa promoviendo y coordinando la actividad de los ministros». Junto a esta función especial ha de señalársele la titularidad del especial ministerio de la Presidencia. Cada uno de los Ministros está

BARBERA, A.: *Regioni e interesse nazionale*; Giuffrè; Milano, 1973. MOSCATELLI, M. y PALMIERI, G.: *Le Regioni, ordinamento e funzionamento*; Ciranna; Roma, 1974; pp. 21-59. BATTAGLINI, A. O.: *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*; Giuffrè; Milano, 1974. TERESI, F.: *Il Governo regionale*; Giuffrè; Milano, 1974. GIZZI, E.: *La ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni*; Giuffrè; Milano, 1977. IZZO, R.: *Diritto regionale*; Simone; Napoli, 1978; pp. 59-113. ALESSI, R.; *op. cit.*; pp. 160-184. OSPITALI, G.; *op. cit.*; pp. 313-325. A. A. V. V.; *op. cit.*; pp. 117-171. Debe mencionarse especialmente a ARGULLOL MURGADAS, E.: *La vía italiana a la autonomía regional*; I. E. A. L.; Madrid, 1977.

al frente de un ministerio, a excepción de los ministros sin cartera, y consiguientemente desempeña la doble función política y administrativa. El número de ministerios en los Gobiernos italianos varía frecuentemente, según criterios de racionalidad organizativa, pero también y de manera especial por exigencias de la coalición política de turno³⁰. La Constitución no contempla expresamente la figura del vicepresidente. El subsecretario no es mencionado por el texto jurídico superior y la práctica ha consolidado, desde la fecha de su institucionalización en 1888, la existencia de uno por cada ministerio que, al igual que el ministro, es nombrado y cesado por el Jefe del Estado a propuesta del Presidente del Consejo. Es un cargo de carácter auxiliar y su importancia es más política que jurídica. Con carácter transitorio se han creado Altos Comisarios (Alti Commissari) con competencia sobre determinadas materias o sobre determinados territorios como para Sicilia y para Cerdeña. Estos participan en las sesiones del Consejo de Ministros con voz respecto a los asuntos de su cargo, pero sin voz deliberativa. Su posición jurídica suele ser intermedia entre el ministro

En la organización de la Administración activa central hay que mencionar los organismos autónomos (Aziende autonome) que hay en ciertos ministerios. Disponen de una especial autonomía contable y financiera y a los Directores generales que suelen estar al frente se tienen reconocida una independencia del ministro en sus relaciones externas. Algunos ejemplos de estos organismos son «la Administración autónoma de los Monopolios del Estado» en el ministerio de Finanzas; «la Administración (Azienda) autónoma para las carreteras estatales» en el ministerio de los Trabajos públicos (Lavori pubblici).

Finalmente, y desde una consideración colegial, además del propio Consejo de Ministros, se encuentran los Comités de Ministros (Comitati di Ministri) compuestos de varios ministros relacionados con la materia y que integran, además, a determinados funcionarios relacionados igualmente con aquélla. Un ejemplo es el Comité interministerial de precios³¹.

³⁰ En el Gobierno del presidente Cossiga de agosto de 1979 se encuentran 24 ministerios más: Mezzogiorno, Parlamento, Funzione Pubblica, Esteri, Interno, Giustizia, Bilancio, Finanze, Tesoro, Difesa, Pubblica Istruzione, Lavori Pubblici, Agricoltura, Trasporti, Marina Mercantile, Poste, Industria, Lavoro, Commercio Estero, Partecipazioni Statali, Sanità, Turismo e Spettacolo, Beni Culturali, Ricerca Scientifica.

³¹ Respecto a la Administración activa central italiana, véanse, entre otros: VIVIANI, M. P.: «L'organizzazione della Presidenza del Consiglio in Francia ed in Italia», *Amministrazione*, 1969, núm. 25; pp. 9-29. CARABBA-BRUNETTI FULVIA, M.: «Le comité interministeriel italien pour la Programmation Economique (CIPE)», *R. I. C. A.*,



Los órganos periféricos de mayor importancia son el comisario del Gobierno, el Prefecto y de manera muy limitada puede ser mencionado también el Alcalde.

La Constitución atribuye a la nueva figura del comisario del Gobierno un doble orden de funciones. Por el artículo 124, «un comisario del Gobierno, residente en la capital de la Región, sobreentiende (soprain-tende) las funciones administrativas ejercitadas por el Estado y las coordina con las ejercitadas por la Región»; mientras que por el artículo 127, párrafo primero, «toda ley aprobada por el Consejo regional se pondrá en conocimiento del Comisario, que, salvo en caso de oposición por parte del Gobierno, deberá visarla en el plazo de treinta días a partir del de la comunicación». Una doble función administrativa y de control de legitimidad de la legislación regional es la constitucionalizada en los dos preceptos referidos al comisario del Gobierno. La referencia constitucional se completa con el artículo 125, párrafo primero, en cuanto dispone que «el control de legitimidad sobre los actos administrativos de la Región es ejercitado, de forma descentralizada, por un órgano del Estado, en los modos y en los límites establecidos por las leyes de la República. La ley puede en determinados casos admitir el control de mérito, al solo efecto de promover, mediante petición motivada, el nuevo examen de la deliberación por parte del Consejo regional».

Difícilmente se puede extender más la exposición sobre esta nueva figura periférica regional dada su breve existencia y la situación transformadora en que se encuentra la Administración territorial italiana con las puestas en funcionamiento de las regiones de régimen ordinario. Con base a los fragmentos constitucionales citados y disposiciones jurídicas referidas total o parcialmente al Comisario, pueden precisarse algunos caracteres en cuanto a nombramiento y funciones desempeñadas. El nombramiento se realiza por decreto del presidente de la República a propuesta del presidente del Consejo, previa deliberación del Consejo de ministros, de común acuerdo con el ministro del Interior (artículo 49, ley de 10 de febrero de 1953). En cuanto a las funciones, debe señalarse que el Comisario sólo se «dirigirá» a los entes infrapro-

1971, núm. 1-2; pp. 16-21. SEPE, O.: «L'organizzazione dei Ministeri», *R. T. S. A.*, 1974, núm. 3; pp. 371-385. También del mismo autor, «Les projets de réforme de l'administration de l'Etat en Italie: décentralisation et reorganisation des ministères», *R. I. C. A.*, 1971, núm. 1-2; pp. 11-15. BUCCISANO, J.: «Premesse per uno studio sul presidente del consiglio dei ministri», *R. T. D. P.*, 1972, núm. 1; pp. 31-47. OSPITALI, G.; *op. cit.*; pp. 197-202; ALESSI, R.; *op. cit.*; pp. 139-146.



vinciales a través de los Prefectos —cuyas competencias no se ven afectadas—, con la finalidad de armonizar la acción de los órganos periféricos existentes en la región. No existe relación jerárquica alguna entre Comisario y Prefectos. La coordinación que realiza se refiere a las funciones estatales de los órganos periféricos y las transferidas a la región, aunque dado que no es un superior jerárquico no ordena. Su función presupone que sea informado de todas las disposiciones jurídicas del Gobierno central a la respectiva región. Respecto al control que realiza sobre las disposiciones regionales es meramente formal, pues sólo el Gobierno central puede reenviar de nuevo al Consejo para su nuevo examen y aprobación por mayoría absoluta una disposición improcedente. Al desempeñar la presidencia de la comisión de control establecida por el artículo 125 de la Constitución su actuación se hace depender de la decisión colegiada.

El Prefecto es el órgano más importante y preminente de todos los periféricos provinciales en cuanto posee competencia general y representa al Gobierno central en la provincia. Nombrado por decreto del Jefe del Estado a propuesta del ministro del Interior se encuentra en una relación de dependencia jerárquica con él, aunque dada su función general sobre las diferentes ramas de la Administración en la provincia puede ser impugnado jerárquicamente al ministro afectado por su decisión particular. Sus competencias son muy generales, pues junto a las de impulso y coordinación de la vida política provincial, dispone de la de tutela del orden público, de la superintendencia de la seguridad pública y puede disponer de la fuerza pública (carabinieri y policía) y solicitar la intervención de las otras fuerzas armadas. Vigila el funcionamiento de todas las administraciones públicas de la provincia. Regulado en cuanto a sus atribuciones específicas por la ley de 8 de marzo de 1949, en caso de impedimento o ausencia es sustituido por el Viceprefecto.

Junto al Prefecto existen órganos gubernativos especiales dependientes de los diversos ministerios. Algunos ejemplos de éstos son los *Provveditorati agli studi* en el ámbito de la administración educativa en la provincia; Delegaciones de hacienda; Comisarios de policía; Inspectores de agricultura, etc.³²

³² Véase ALESSI, R.: *op. cit.*, pp. 154-159; OSPITALI, G.: *op. cit.*, pp. 300-307; TERRANOVA, S.: «Il Commissario del Governo nelle regioni a statuto ordinario», *Foro Amministrativo*, 1977, núm. 12, pp. 3034-3046.



5. CONSIDERACIÓN FINAL

El Parlamento está en crisis profunda pero ésta se transmite a todo el sistema político-administrativo italiano. De aquél depende el gobierno central y la Administración ha sido preferentemente el brazo ejecutivo de éste y no la expresión de las autonomías locales, profesionales o sectoriales. De ahí que no carecen de razón, como recuerda Berti, aquellos que denominan a la Administración local como Administración indirecta del Estado, pues sólo la contraposición entre ambas puede comprenderse, aunque no aceptarse, desde el análisis jurídico-formal³³. El fascismo fortalece esta administración en su base jerárquico-piramidal. Desde esta posición no es extraño que ésta, como señala Benvenuti, se haya opuesto siempre a las tendencias más profundas y más evolutivas de la sociedad italiana³⁴.

Dos principios auténticamente revolucionarios ha establecido la Constitución actual que pueden llegar, en largo proceso, a variar no sólo la posición sino también la misma significación de la Administración. El primero fue la atribución al ciudadano de una posición activa frente al Estado: afirmando en sus principios fundamentales su deber de contribuir al desarrollo civil de la sociedad nacional en su totalidad, la Constitución situaba al ciudadano en un plano de igualdad en la realización de las tareas públicas haciéndose copartícipe con la propia Administración y por el principio de imparcialidad se comprometía a tratarle como a ella misma. El segundo principio revolucionario es la constitucionalización por el artículo 5 de la organización autonómica local, aceptando, de este modo, una concepción pluralista de la sociedad³⁵. Ciertamente que el cambio era tan cualitativo que ni los mismos constituyentes comprendieron, posiblemente, su alcance aun a nivel de principios. La razón de esta afirmación descansa en el comportamiento que la propia Constitución republicana tuvo para con los «viejos» aparatos administrativos que, como acertadamente escribe Casese, los dejó sin tocar, precisamente porque en ella revivía todavía la decimonónica mitología parlamentaria³⁶.

³³ BERTI, G.: «Les nouvelles tendances dans l'organisation des administrations locales», *R. I. C. A.*, 1971, núm. 1-2, p. 41.

³⁴ BENVENUTI, F.: «Les tendances de transformation de l'administration italienne», *R. I. C. A.*, 1971, núm. 1-2, p. 5.

³⁵ *Idem*, pp. 6-7.

³⁶ CASSESE, S.: «Las instituciones administrativas en la historia de la Italia unificada», *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, vol. II, Buenos Aires, 1979, página 233.



Dos sistemas encontrados conviven en la Constitución y en la propia Administración. La contradicción constituyente continúa institucionalizada. Por un lado, se instituyen las regiones en dos categorías jurídico-administrativas respondiendo a exigencias de peculiaridad política de factores separatistas, autonomistas, geográficos y lingüísticos en las comunidades regionales de régimen especial, pero, también, aceptando la exigencia organizativa plural de la diversidad poblacional italiana en las de régimen ordinario. La gran reforma regional ha sido, consiguientemente, más casual que causal y los veinte años postconstitucionales transcurridos para que llegasen los estatutos ordinarios y con ellos sólo el comienzo de su puesta en práctica evidencian sobre todo, como afirma Piras, que el legislador no tenía ideas claras y definidas sobre la institución regional³⁷. Es obvio que el impulso ciudadano a favor de las instituciones regionales ha quebrado o cuanto menos ha disminuido y una serie de graves razones explican esta actitud: la excesiva duración del período que media entre el estatuto de Sicilia, anterior a la Constitución misma, y la aprobación de los quince estatutos de régimen ordinario en 1971-72, con el inicio, a partir de esta fecha, de funcionamiento de las instituciones regionales. Las provincias y los municipios continúan regulados por normas del ordenamiento fascista e incluso anteriores, sin que se haya producido la debida reforma funcional y hacendística. Pero, sobre todo, no debe olvidarse que continúa la vieja administración periférica, ampliada ahora con los órganos regionales, de los que el principal de ellos, el Comisario del Gobierno, está constitucionalizado, aunque —y no podría ser de otro modo— regulado de una manera muy incompleta y confusa³⁸. Sin embargo, la institucionalización de las regiones ha afectado tanto a la Administración Central como a la periférica y local, de ahí que el empeño por adoptar la nueva institución al viejo sistema careza de la mínima racionalidad organizativa y obedezca a resistencias mentales centralistas y a intereses de la oligarquía política y burocrática italiana, aunque también a todas las dificultades que el cambio entraña, como son, y citando sólo algunos, la falta de preparación y formación del personal regional, la debilidad funcional y hacendística regional, los hábitos centralistas heredados por el personal de la nueva institución en sus relaciones con los entes intrarregionales.

³⁷ PIRAS, A.: «Les régions italiennes à statut ordinaire», *R. I. C. A.*, 1971, núm. 1-2, página 35.

³⁸ Véase TERRANOVA, S.: *op. cit.*, pp. 3034-3046.



La acumulación histórica de las estructuras es la realidad institucional italiana, como así le denomina Cassese³⁹. Debilidad y disfuncionalidad del sistema político-administrativo que posibilita la influencia excesiva de la voluntad de los grupos de interés y de presión en las decisiones públicas y que hacen que el Estado sea en larga medida el objeto inerte de sus manipulaciones, como acertadamente ha escrito La Palombara⁴⁰, y, lo más grave, la desconfianza generalizada de los ciudadanos hacia sus instituciones⁴¹. Ante esta crisis generalizada y reconocida, la sociedad italiana continuamente habla de la necesidad de la reforma, pero lo cierto es que ésta no se produce y cuando se hace es mal⁴². De las múltiples propuestas de cambio que sobre el sistema italiano se han venido formulando se recuerda la presentación de dos proyectos de ley tendentes, el primero de ellos, a la abolición del ente autónomo territorial de la provincia y, el segundo, a dictar normas-cuadro para las instituciones y el funcionamiento de las circunscripciones (compresori)⁴³. La discusión sobre la conveniencia de mantener o suprimir la figura del Prefecto⁴⁴; la de definir al Comisario del Gobierno; la necesidad de una coordinación de la Administración periférica y consecuentemente la necesidad de reestructurar también el aparato central son cuestiones que ya hace años son objeto de debate político⁴⁵ en este país latino enfrentado no sólo al problema institucional, sino también a otros de índole económica, social y de seguridad ciudadana que inseparables de aquél se presentan como más urgentes.

II. LA ADMINISTRACION CONSULTIVA ITALIANA

A) LA CONSULTA DEL SISTEMA MONOCÉNTRICO

1. Los autores que monográficamente han escrito de la consulta

³⁹ CASSESE, S.: *La formazione dello stato amministrativo*, op. cit., p. 229.

⁴⁰ LA PALOMBARA, J.: *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia (1964)*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, p. 19.

⁴¹ Bibes, citando la encuesta de Almond y Verba al respecto, recuerda que a la cuestión: ¿De qué confiáis más en vuestro país?, 3 italianos sobre 100 (contra 85 americanos, 46 británicos y 30 mejicanos) responden: el gobierno y las instituciones políticas. BIBES, G.: op. cit., p. 61.

⁴² De este modo se expresaba el demócrata cristiano Cesare Golfari, presidente de la Junta regional lombarda: «E diciamo subito che la legge 382 è un esempio di come si fanno le riforme nel nostro paese: male». Véase RICCHI, R.: *Processo alle regioni*, op. cit., p. 85.

⁴³ *Ibidem*, p. 123.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 64 y 72-73.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 56-76.



administrativa en Italia señalan la excepcionalidad con que la doctrina se ha ocupado de esta materia. Amorth (1961) escribía que «no sólo faltan estudios de conjunto de nuestra legislación de derecho público, por medio de los cuales sea dado conocer o al menos enumerar no tanto los mayores, cuanto todos los organismos y sujetos, a quienes sea encomendada una actividad consultiva, sino que falta fuertemente una elaboración doctrinal que haya tratado de especificar los principios en los que se informa esta especie de actividad, poniendo de relieve las características también respecto a los órganos, organismos y sujetos llamados a prestarla»⁴⁶. Con esta misma advertencia se inicia la lectura de las páginas de dos recientes monografías (1974) sobre esta materia: «Ha sido lamentado la falta de un examen detenido del tema, dado que el examen de los aspectos estructurales ha dejado en sombra el lado funcional y organizativo», escribe Trimarchi⁴⁷; y asimismo se manifiesta Ghetti al señalar que «la doctrina jurídica italiana ha carecido hasta ahora de una indagación que abrazase en su complejidad el significado y el valor de la consulta administrativa»⁴⁸⁻⁴⁹. Con las limitaciones que todo autor se encuentra en la investigación extranjera, esta exposición se ve limitada y condicionada al material que la doctrina italiana ofrece en el momento presente.

2. *Organos consultivos constitucionalizados*

El título III de la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947, epigrafiado Gobierno, se divide en tres secciones de las que la primera se refiere al Consejo de Ministros (artículos 92-96), la segunda a la Administración Pública (artículos 97 y 98) y la tercera a los Organos Auxiliares (artículos 99 y 100). Considera y regula el texto italiano como tales al Consejo nacional de la economía y del trabajo, al Consejo de Estado y al Tribunal de Cuentas. Los dos pri-

⁴⁶ AMORTH, A.: «La funzione consultiva e i suoi organi», *Amministrazione Civile*, número 44, 1961, p. 397.

⁴⁷ TRIMARCHI, F.: *Funzione consultiva e amministrazione democratica*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 1 y 2.

⁴⁸ GHETTI, G.: *La consulenza amministrativa*, Cedam, Padova, 1974, p. 1.

⁴⁹ Con anterioridad la doctrina italiana ofrece, además, otros estudios monográficos sobre esta materia: GASPARRI, P.: *L'amministrazione consultiva*, Pisa, 1942; CORSO, P.: *La funzione consultiva*, Cedam, Padova, 1942; FRANCHINI, F.: *Il parere nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1944; FERRARI, G.: *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956.



meros de prevalente naturaleza consultiva de la Administración y el tercero de control.

«El Consejo nacional de la economía y del trabajo está compuesto, de acuerdo con las normas establecidas por la ley, por expertos y por representantes de las categorías productoras, en una proporción que tenga en cuenta su importancia numérica y cualitativa.

Es órgano de consulta de las Cámaras y del Gobierno para las materias y según las funciones que les son atribuidas por la ley.

Tiene iniciativa legislativa y puede contribuir a la elaboración de la legislación económica y social según los principios y dentro de los límites establecidos por la ley». Artículo 99⁵⁰.

«El Consejo de Estado es un órgano de consulta jurídico-administrativo y de tutela de la justicia en la Administración.

El Tribunal de Cuentas ejercita el control preventivo de legitimidad de los actos del Gobierno y también el sucesivo sobre la gestión del presupuesto del Estado. Participa, en los casos y en las formas establecidas por la ley, en el control sobre gestión financiera de los entes a los que el Estado contribuye en vía ordinaria. Comunica directamente a las Cámaras los resultados de la comprobación efectuada.

La ley asegura la independencia de las dos instituciones y de sus componentes frente al Gobierno». Artículo 100⁵¹.

A estos órganos calificados como auxiliares por la Constitución deben adjuntárseles las siguientes matizaciones, cuanto menos: sólo dos de estos tres órganos tienen carácter consultivo pues el Tribunal de Cuentas lo es de control. El Consejo de Estado, además de su función de consulta jurídico-administrativa, es un órgano de tutela de la justicia en la Administración. El Consejo nacional de la economía y del trabajo

⁵⁰ «Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislative e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge». Art. 99.

⁵¹ «Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione. La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla



no sólo es órgano consultivo del Gobierno como podría inducir el epígrafe del título III en el cual está inserto, sino también del Parlamento. El Consejo nacional de la economía y del trabajo es una innovación institucional en el sistema italiano mientras que el Consejo de Estado es una institución innata a aquél. La función mixta de estos órganos consultivos es un reflejo y exponente del carácter impuro de un sistema en buena medida importado e impuesto y, desde 1947, acumuladamente enfrentado de centralismo y de autonomía.

Este carácter híbrido imposibilita mantener la triple clasificación administrativa de Hauriou, pero, a su vez, imposibilita una nueva denominación en cuanto se permanece en la esencia del esquema centralista, de ahí que el término de auxiliar sea parcialmente inapropiado tanto por genérico como por desconsiderado, especialmente en cuanto considera auxiliar a la Administración de control, necesaria en toda Administración democrática⁵².

El Consejo nacional de la economía y del trabajo. Aunque constitucionalizado por el texto de 1947 transcurren diez años hasta ser regulado por ley de 5 de enero de 1957, núm. 33, y reglamento aprobado por decreto de 21 de mayo de 1958, y once para su entrada en funcionamiento. El Consejo está compuesto de un presidente y de 79 consejeros nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo. Cincuenta consejeros son nombrados en representación de las categorías productivas, según designación de las organizaciones sindicales de las respectivas categorías y los restantes veintinueve son nombrados entre los expertos en materia económica social. Nombrados entre los ciudadanos italianos que gozan de los derechos civiles y políticos, permanecen en el cargo durante tres años con posibilidad de renova-

legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti del loro componenti di fronte al Governo». Art. 100.

⁵² Giuseppe Ferrari define el órgano auxiliar como «aquel órgano no agente colegiado a un órgano agente mediante una relación de colaboración competencial con función de garantía» («quel l'organo non agente collegato ad un organo agente mediante un rapporto di collaborazione pertinenziale con funzione di garanzia»). Véase FERRARI, G.: *op. cit.*, p. 332. En este mismo sentido se manifiesta R. Occhipinti al resumir que «el concepto de auxiliaridad responde al de colaboración entre órgano auxiliado y órgano auxiliante» («Una cosa, comunque, è certa: il concetto di ausiliarità richiama quello di collaborazione tra organo auxiliato ed organo auxiliante»). Véase OCCHIPINTI, R.: «L'attività consultiva del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro», *Rassegna Parlamentare*, 1962, vol. III, p. 576.



ción. Su cargo es incompatible con el de miembro del Parlamento. La elección de los consejeros en representación de las categorías profesionales se realiza según el número e importancia de éstas, aunque en un órgano consultivo no tiene definitiva importancia la importancia numérica de la representación.

Las tres funciones constitucionales asignadas y reguladas por su ley de actuación de 1957 al CNEL son: consulta a las Cámaras y al Gobierno; iniciativa legislativa en materia de economía y de trabajo; colaboración en la elaboración de la legislación económica y social. De estas tres funciones, la consultiva es la que caracteriza al órgano. Para Ferrari la función consultiva es la más importante, junto a la cual las otras dos son adicionales⁵³. Algunos de los trabajos del CNEL han tenido como objeto principal el examen periódico de la situación de los problemas inherentes a la integración económica europea; también opiniones relacionadas con proyectos de ley referentes a la nueva disciplina de las sociedades comerciales, sobre disposiciones para el desarrollo de la agricultura en el plan quinquenal 1966-1970, la reforma del proceso del trabajo; asimismo, la opinión expresada el 25 de marzo de 1965 sobre el proyecto de programa de desarrollo económico para los años 1965-1969⁵⁴. Otras propuestas han versado sobre la emigración, urbanismo, seguridad social, política marinera, aviación civil, reforma tributaria, investigación científica⁵⁵.

El carácter, en relación con los órganos agentes de este Consejo, es exclusivamente facultativa tanto para realizar propuestas sobre las materias aludidas como por parte de aquéllos. Es obvio que al carecer su función consultiva de pareceres obligatorios y sobre todo vinculantes, el CNEL depende en su actividad de la consideración que la Administración le dispense. Pero, además, al ser incompatible el cargo de consejero con el de parlamentario, los autores de las propuestas de este órgano consultivo están imposibilitados para defenderlas directamente en las Cámaras. Para los defensores de la existencia del CNEL y de su vigorización dentro del sistema político-administrativo italiano es ne-

⁵³ Véase FERRARI, G.: «Il C. N. E. L. de jure condito e de jure condendo», *Rassegna Parlamentare*, 1959, vol. II, pp. 125 y s. En este mismo sentido se manifiestan OCCHIPINTI, R.: *op. cit.*, p. 566. También RIZZO, G.: «Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro», *Responsabilità e Dialogo*, 1970, núm. 10-11, p. 23.

⁵⁴ Véase CAIANIELLO, V.: «La Consultation en Italie», en *La Consultation dans l'Administration contemporaine*, obra colectiva bajo la dirección de LANGRON, G., Cujas, París, 1972, pp. 807-808.

⁵⁵ Véase LO JACONO, A.: «L'ordinamento del CNEL nella prospettiva di una sua riforma», *Responsabilità e Dialogo*, 1970, núm. 10-11, pp. 45-46.



cesario legalizar la consulta obligatoria en cuanto esto supone una superior consideración del parecer consultivo y una relación más estrecha y continuada entre el Gobierno y el Consejo. En este sentido se han manifestado Ferrari⁵⁶, Occhipinti⁵⁷, Rizzo⁵⁸ y Gessa⁵⁹. Pero con la legalización del parecer obligatorio para vigorizar el CNEL, estos autores están reconociendo su anémica actividad que, a su vez, era admitida en 1970 por su secretario general Andrea Lo Jacono al confesar su crisis y la necesidad de relanzamiento dada su debilidad económica en cuanto que en ese año sólo disponía de un presupuesto de 500 millones de liras⁶⁰.

Carlos Alberto crea el Consejo de Estado por medio de un real edicto con fecha 18 de agosto de 1831. La monarquía, destinada a protagonizar la unificación del actual Estado italiano como sucediera anteriormente en los principales Estados europeos, comienza por institucionalizar un órgano habitual en los reinos vecinos, especialmente en el francés. Este Consejo, como así lo define Santi Romano⁶¹, es un «consilium regis»: «Nos nos hemos determinado a reunir alrededor de Nos un cierto número de personajes de distinguido mérito, y devotos a nuestra Persona, dedicados a habituales estudios sobre ciencias políticas, recomendables por sus largos e importantes servicios y conocidos por su amor a la cosa pública. Nos queremos estar constantemente rodeados de ellos, y aprovechar de sus luces, y de su experiencia»⁶². Nace inequívocamente con la monarquía absoluta y al servicio de ésta, aunque debe recordarse que un tercio del siglo xix ha transcurrido y que tanto la revolución francesa como la Constitución de Cádiz están presentes en el pensamiento político italiano. El edicto constitutivo real es un reflejo manifiesto y contemporizador de los dos mundos que la revolución francesa enfrentó: el antiguo régimen y la burguesía, pero que en Italia, al no haberse producido dicho enfrentamiento, la institución monárquica debía intentar convocarlos en torno a ella a fin de consolidarse y de personificar el proyecto unificador italiano. El Consejo evidencia esta

⁵⁶ FERRARI, G.: *op. cit.*, pp. 126 y 132.

⁵⁷ OCCHIPINTI, R.: *op. cit.*, pp. 572 y 573.

⁵⁸ RIZZO, G.: *op. cit.*, p. 22.

⁵⁹ GESSA, C.: «Democrazia e partecipazione: a proposito del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro», *Responsabilità e Dialogo*, núm. 7-8, 1970, p. 18.

⁶⁰ LO JACONO, A.: *op. cit.*, pp. 44-46.

⁶¹ ROMANO, S.: «Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato», en *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. I, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1922, p. 7.

⁶² Edicto de 18 de agosto de 1831. *Ibid.*, pp. 93-94.



«mezcla» social entre nobleza, clero y burguesía, al integrar junto a catorce consejeros ordinarios seis consejeros extraordinarios —dos caballeros de la Orden de la Anunciación, dos obispos y dos consejeros por cada unión de provincias que formen una división militar—, un secretario-jefe y subsecretarios; pero, además, el rey puede «adjuntar al Consejo de Estado, cuando las circunstancias lo requieran, otras personas que, ya por su dignidad personal, ya por sus conocimientos especiales, o por la superioridad de sus talentos, nos parezcan dignos de toda nuestra confianza. Estos miembros adjuntos no podrán exceder la mitad de los consejeros de Estado que participaran en la deliberación». El monarca, junto a estas presencias garantizadas de la nobleza, clero y territorio provincial, promete «buscar a los consejeros entre todas las clases sociales»..., aunque todos ellos —y éste es el carácter básico y determinante— «devotos» de su persona, de su trono.

La organización responde a la propia estructura del gabinete del monarca, de ahí que el Consejo esté dividido en tres secciones: la primera, de Interior; la segunda, de justicia, Gracia y Asuntos eclesiásticos; y la tercera, de Finanzas. Cada una de éstas está en relación con la Secretaría de Estado, a la cual sus atribuciones corresponden. Tanto el rey como cada secretario de Estado presiden tanto la sesión general o la de la respectiva sección, que necesitan un quórum determinado para poder deliberar consultivamente, nunca «por vía de decisión».

Son sometidas a deliberación del Consejo todos aquellos asuntos que el monarca considere conveniente someter a su deliberación. Esta fórmula genérica, suficiente para caracterizar al Consejo como un «consilium regis», colofona una serie de atribuciones sobre materias concretas de las que el Consejo debe de deliberar: disposiciones generales destinadas a tener fuerza de ley y reglamentos de administración pública; las cuestiones de competencia o de atribuciones que surjan entre los diversos Departamentos; los conflictos de jurisdicción judicial o administrativos no previstos por una ley especial; el presupuesto general; disposiciones que afecten al buen orden, las obras pías, salud pública, etcétera. Sólo son sustraídas las materias de política extranjera y los asuntos referentes a la marina y guerra⁶³.

La finalidad determinante en la creación del Consejo es conseguir la unidad de legislación bajo la voluntad regia de unificar e institucionalizar la corona a toda Italia. Es inequívoco, pues, su carácter enteramente político y su tarea ha de dirigirse, consecuente y principalmente,

⁶³ Véase el texto del edicto. *Ibid.*, pp. 92-107.



a la obra de la codificación que bajo el rey Carlos Alberto y como exigencia del Estado parlamentario decimonónico se llevó a cabo en Italia. Con la constitucionalización del régimen monárquico en 1848, el centro de gravedad de la decisión pública pasa, en buena medida, al Parlamento y a los gabinetes ministeriales, y consiguientemente el Consejo, desde esta perspectiva, pierde en gran medida su función política, pese a que formalmente sólo once años después y tras varios proyectos se vería modificado con la ley del 30 de octubre de 1859. Las atribuciones en materia legislativa se reducen a pareceres facultativos que sólo en raras ocasiones son solicitados. Permanecen las atribuciones de carácter administrativo. Esta adaptación constitucional supuso, sin embargo, la institucionalización de una tercera sección para el contencioso-administrativo destinada a conocer en apelación sobre las decisiones de los Consejos de Gobierno y en juzgar en primera y última instancia sobre las controversias entre el Estado y sus acreedores y, especialmente, en las reclamaciones relativas a la liquidación de las pensiones⁶⁴. Con la unificación italiana en 1861, el Consejo debe de adaptarse a las nuevas exigencias políticas; de ahí que ya en 1862 el ministro Rattazzi presente de nuevo un proyecto en el que se insiste la necesidad de una especial jurisdicción administrativa; sin embargo, una corriente doctrinal que cuenta con numerosos y notables autores defiende la jurisdicción única. El 20 de marzo de 1865 se promulga, de nuevo, una ley sobre el máximo órgano consultivo. Esta nueva regulación mantiene, por una parte, los nombramientos, revocaciones y ceses reales ejercitados por el ministro del Interior, previa deliberación del Consejo de ministros, pero, por otra, cesa de ser juez ordinario del contencioso-administrativo y solamente decide sobre los conflictos de atribución y en algunos otros casos excepcionales previstos por la ley que en la mente del legislador sólo debe tener carácter transitorio, toda vez que el texto confiesa el propósito de llegar a la jurisdicción única. Pero en la ley de reforma de 31 de marzo de 1889 y reglamento de 17 de octubre de 1889, que continúa manteniendo el carácter discrecional del ejecutivo central sobre el nombramiento y cese de los miembros de este órgano, se establece, junto a las tres secciones de interior, gracia, justicia y cultos, y de finanzas, una cuarta para la justicia administrativa por la que el Consejo de Estado se institucionaliza definitivamente como órgano de la justicia administrativa ante el cual

⁶⁴ Véase ARMANI, L.: «Il Consiglio di Stato e le sue attribuzioni consultive», en *Diritto Amministrativo italiano*, a cura di ORLANDO, V. E., vol. I, Milano, 1900, páginas 793-796.



se ejercitan distinguidamente dos tipos de recursos: unos dirigidos a controlar la legitimidad de los actos administrativos (violación de la ley, incompetencia y exceso de poder) y otros a controlar el «mérito» u oportunidad de los mismos actos, aunque esta distinción, ciertamente existente entre el acto ilegal y el inoportuno, entre el exceso de poder y el abuso de éste, debe ser entendida de modo relativo⁶⁵. La ley del 7 de marzo de 1907 crea la V sección, también con función jurisdiccional. El fascismo mantiene esta estructura; amplía la competencia consultiva como la jurisdiccional a las materias de la Administración en general; transfiere, como era de esperar, el nombramiento y cese de los miembros del ministro del Interior al primer ministro; nombra a las personas adictas al régimen; y manifiesta, coherentemente con la ideología del sistema, a través de uno de los presidentes más célebres de la vida de esta institución, que «una sustancial diferencia no existe entre la función consultiva y la jurisdiccional. Ambas implican un control sobre los actos administrativos, el uno preventivo, el otro represivo; el primero pedido por la misma autoridad administrativa, el segundo por los ciudadanos...»⁶⁶. Benito Mussolini, con ocasión del centenario de la creación del Consejo, proclama de viva voz tanto la dependencia directa de éste al jefe del gobierno como su elevada consideración de ser uno de los elementos fundamentales del Régimen y consiguientemente de la vida política y moral de la nación⁶⁷. Como órgano de unificación y centralización, la importancia del Consejo en el sistema totalitario fascista es una necesidad.

La legislación vigente está contenida en el T. U. de 24 de junio de 1924, aunque con disposiciones posteriores que han introducido ligeras modificaciones⁶⁸. Consiguientemente esta institución, como tantas otras del ordenamiento republicano vigente italiano, continúan siendo reguladas por leyes fascistas. Landi define al Consejo como «un organo complesso dell'Amministrazione centrale dello stato, costituito da più organi, individuali o collegiali, investito di attribuzioni di consulenza generale giuridico-amministrativa del Governo e di giurisdizioni amministrativa,

⁶⁵ Véase, especialmente, *ibid.*, pp. 930-931 y 956-970. Asimismo, SCIALOJA, V.: «Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale», *Rivista di Diritto Pubblico*, 1931, vol. I, pp. 407-417.

⁶⁶ ROMANO, S.: *op. cit.*, p. 26.

⁶⁷ MUSSOLINI, B.: «Per il Consiglio di Stato», *Rivista di Diritto Pubblico*, 1931, volumen I, pp. 401-406.

⁶⁸ Una enumeración de textos legislativos posteriores a 1923 es recogida por LANDI, G.: *Il Consiglio di Stato*, Giuffrè, 1956, Milano, pp. 29-31.



al fine d'attuare la giustizia nell'Amministrazione»⁶⁹. De las seis secciones que integran este órgano, las tres primeras realizan la función consultiva y datan en su creación del mismo Edicto real constitutivo de 1831; por el contrario, las otras tres restantes secciones jurisdiccionales son instituidas por ley de 31 de marzo de 1889, la IV; por ley de 7 de marzo de 1907, la V; y por decreto-ley de 5 de mayo de 1948, la VI.

El Consejo está compuesto de un presidente, de 12 presidentes de sección, de 60 consejeros, de 7 primeros referendarios y de 7 referendarios. Estos constituyen el personal de la magistratura que está asistido por el personal de secretaría y de orden. Los consejeros son en parte nombrados por el Gobierno según elección libre y en parte entre los referendatarios. El presidente es de libre elección por el Gobierno, sin sujeción a título o categoría profesional, al igual que los presidentes de sección, que en la práctica se hace a propuesta del presidente del Consejo y de entre los consejeros. Los referendarios son nombrados en base a concurso.

El Consejo se manifiesta a través del «parere», que unas veces tiene carácter facultativo, otras obligatorio y en otras vinculante para el órgano activo. Pareceres facultativos son aquellos que la Administración solicita sin que ninguna norma legislativa o reglamentaria le obligue a consultar a este órgano. Pareceres obligatorios son aquellos en que la ley dispone sea consultado el Consejo y consiguientemente es una fase obligatoria del procedimiento administrativo encaminado a la emanación del acto. Vinculantes son aquellos que la Administración no sólo está obligada a solicitarlos del órgano consultivo, sino que debe ajustar su decisión, de emitirla, al contenido del parecer. El T. U. de 1924 y numerosas leyes especiales señalan aquellas materias sobre las que la Administración debe solicitar parecer del Consejo para emitir decisión. A modo de ejemplo pueden citarse las siguientes: contratación estatal condicionada al proyecto y cantidad determinada; enajenación de bienes patrimoniales del Estado; decretos del Jefe del Estado que anulan actos administrativos viciados de incompetencia, exceso de poder o violación de leyes o de reglamentos; decretos del Jefe del Estado concernientes a instituciones públicas de asistencia y beneficencia; decretos del Jefe del Estado concernientes a la variación de los límites de los municipios; decretos del Jefe del Estado que declaran la utilidad pública de la expropiación; recursos extraordina-

⁶⁹ LANDI, G.: *op. cit.*, p. 75.



rios al presidente de la República; y, sobre todo, sobre los reglamentos y textos únicos; etc.⁷⁰⁻⁷¹

3. *Organos centrales consultivos de competencia especifica*

1. El Consejo superior de la Administración pública funciona cerca de la presidencia del Consejo de ministros. Está presidido por el presidente del Consejo de ministros o por un ministro delegado por él. Es un órgano de consulta del Gobierno sobre las cuestiones comunes a todas las ramas de la administración del Estado en materia de organización y condiciones económicas del personal civil, funcionamiento y perfeccionamiento técnico de los servicios.

2. El Consejo superior de la magistratura. La ley de 24 de marzo de 1958 regula su constitución y funcionamiento actual. Entre los 24 miembros que lo componen está el Presidente de la República que lo preside, el primer presidente, el procurador general, 14 miembros elegidos entre los magistrados ordinarios y 7 elegidos por el Parlamento. Entre sus competencias figuran: sobre admisión, asignaciones de sedes y de funciones, traslados y promociones; sobre nombramientos y revocación de los jueces de paz; sobre las sanciones disciplinarias de los magistrados; sobre la designación por nombramiento a magistrados de la corte de casación, por insignes méritos, a profesores y

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 171-192. Este mismo autor, en las pp. 194-210, expone los procedimientos internos que las deliberaciones del Consejo de Estado deben recorrer ya sea en las secciones, en las comisiones especiales o en la asamblea general, así como el número necesario de miembros asistentes y mayorías decisionales de éstos. Véase, también, CAIANIELLO, V.: *op. cit.*, pp. 804-805; AMORTH, A.: *op. cit.*, pp. 400-402; TRIMARCHI, F.: *op. cit.*, pp. 275-295.

⁷¹ Buen número de los autores italianos, al ocuparse de esta materia, mencionan como órgano consultivo de la Administración central la Abogacía del Estado (*Avvocatura dello Stato*), en cuanto que junto a su competencia principal de la asistencia y de la representación en juicio de las Administraciones del Estado se adjunta la de expresar pareceres (*pareri*) sobre las controversias suscitadas en materias de su competencia que la Administración le solicite. El ordenamiento de la Abogacía del Estado data del T. U. de 30 de octubre de 1933 y del R. D. de 13 de enero de 1941. Consta de un oficio central (*Avvocatura generale*) y de oficios periféricos (*Avvocatura distrettuale*) al frente de circunscripciones coincidentes con las de las Cortes de Apelación. La Abogacía del Estado suele ser consultada en relación a la oportunidad de iniciar o abandonar juicios, estipular transacciones, proyectos de reglamentos, etc. Véase AMORTH, A.: *op. cit.*, p. 402. ALESSI, R.: *Principi di Diritto Amministrativo*, vol. I, 4.ª ed., Giuffrè, Milano, 1978, pp. 148-149; TREVES, G.: *L'organizzazione amministrativa*, edizioni di comunità, Milano, 1964, pp. 94-95.



abogados; puede hacer propuestas al ministro sobre modificación de las circunscripciones judiciales y sobre los servicios y organización referente a la justicia; emitir parecer a petición del ministro sobre cuestiones referentes al ordenamiento judicial.

3. Junto al ministerio de Asuntos Extranjeros se encuentra el Consejo del contencioso-diplomático y cuya función es la de emitir opiniones sobre las cuestiones de carácter internacional. Depende del ministro y rodea sus deliberaciones del obligado secreto de sus miembros sobre los temas tratados. El Consejo data del regio decreto de 27 de febrero de 1890 y ha sido modificado por disposiciones legales posteriores.

4. El Consejo superior de la salud. De vieja tradición, ha venido siendo modificado intermitentemente por nuevas disposiciones jurídicas. La composición de este órgano se reparte entre personal de la Administración y profesionales de la medicina. Sus funciones son, sobre todo, consultivas, y debe ser obligatoriamente consultado sobre todos los reglamentos preparados por la Administración central que conciernen a las cuestiones de higiene y de salud pública, sobre la determinación de trabajos insalubres y peligrosos, etc. Facultativamente el ministro de Sanidad puede solicitar el parecer del Consejo en cualquiera de las cuestiones que considere conveniente.

5. El Consejo superior de los Trabajos Públicos, de larga historia también, es el principal órgano consultivo de la administración de los Trabajos Públicos. Está formado por personal de las elevadas jerarquías de la Administración pública, especialmente del ministerio de Trabajos Públicos, pero también de otros ministerios. Dividido en seis secciones, la asamblea general es presidida por el ministro. Materias de importancia cuyos pareceres son obligatorios son: programas de nuevos trabajos públicos; proyectos de trabajos públicos que conciernen a varias circunscripciones descentralizadas; determinadas cuestiones de principio que interesan en la ejecución de los trabajos públicos.

6. El Consejo superior de la Instrucción Pública es el órgano consultivo más importante del ministerio de Instrucción Pública. Está compuesto de miembros nombrados por el ministro una vez elegidos por los cuerpos de profesores, directores de instituto, profesores de escuelas secundarias, inspectores de escuelas primarias, representantes de academias, bibliotecas y otros institutos científicos; y un número restringido de miembros nombrados libremente por el ministro.



Algunos pareceres son facultativos y otros obligatorios. Funciona en asamblea general y en secciones.

7. Otros consejos son el Consejo supremo de Defensa y el Consejo superior de las Fuerzas Armadas; el Consejo superior técnico de Telecomunicaciones; el Consejo superior de Minas; Consejo superior de la Aviación civil; el Consejo superior de Investigación; etc.

La referencia de los organismos consultivos posibilita extraer algunas características comunes a todos ellos o al menos a la mayoría: tienen un carácter competencial específico y no general, referido exclusivamente a las materias de su respectivo ministerio. De duración permanente ofrecen una composición mixta de funcionarios del propio departamento y de personal extraño que a veces integra a funcionarios de otros departamentos y/u otros miembros ajenos a la Administración. Tanto su terminología (Consejo superior) y su estructura interna (secciones y asamblea general) suele ser de casi unánime uniformidad. En cuanto a la existencia misma de estos organismos rara vez son suprimidos formalmente; se observa, sin embargo, en sus modificaciones unas constantes de aumento o sustitución del personal designado por electivo y de ampliar el número de miembros en base a nuevas categorías interesadas. Finalmente, junto al carácter pasivo comienzan a disponer de la posibilidad de hacer propuestas, sugerencias, iniciativas en su materia al órgano decisor propio⁷².

4. *Organos periféricos consultivos*

Coherentemente con un pasado y todavía acusado centralismo presente, la Administración consultiva en su existencia orgánica es, comparativamente, muy reducida en los ámbitos periféricos. Los más conocidos son el Consejo provincial de Sanidad, el Consejo de Prefectura y el Consejo provincial administrativo.

El Consejo de prefectura, presidido por el prefecto, es un órgano exclusivamente burocrático de la Administración civil. En algunas materias, como en las de expropiación y trabajos públicos, su parecer es obligatorio, mientras que en las demás es facultativo del prefecto solicitar su convocatoria y deliberación. Está compuesto, además del pre-

⁷² Véase D'ALESSIO, F.: *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, 3.ª ed., volumen I, Unione Tipografica, Torino, 1943, pp. 330-335; PERGOLESI, F.: *Diritto costituzionale*, extracto de la XIV edición, Cedam, Padova, 1966, pp. 850-856; AMORTH, A.: *op. cit.*, pp. 404-405; CAIANIELLO, V.: *op. cit.*, pp. 792-799.



fecto, por dos consejeros de prefectura. Es un órgano exiguo y de escasa utilidad práctica ⁷³.

El Consejo provincial de Sanidad está encargado de deliberar y emitir pareceres sobre materias de sanidad ya con carácter obligatorio o facultativo. Su composición es una mezcla de funcionarios y profesionales de la medicina. Alessi considera que este órgano consultivo debería ser considerado transferido a la Región ⁷⁴.

Alessi menciona, además, como órganos consultivos provinciales, al Comité provincial de asistencia y beneficencia pública compuesto del prefecto, de algunos miembros de derecho y de algunos otros miembros elegidos por otros órganos o entes. Su competencia consultiva se extiende a pocas materias. La Junta provincial administrativa es otro órgano con funciones consultivas en pocas materias y compuesta del prefecto, que la preside, del intendente de Hacienda pública, de dos consejeros de prefectura y de cuatro miembros titulares y dos suplentes del Consejo provincial ⁷⁵. Caianeillo cita, también, los Comités técnico-administrativos instituidos cerca de las Inspecciones generales de los Trabajos Públicos como órganos consultivos periféricos de la administración de los Trabajos Públicos. Están compuestos de funcionarios de las distintas delegaciones ministeriales y tienen como función la de emitir parecer sobre los proyectos y los trabajos que entran en la competencia descentralizada de las Inspecciones ⁷⁶.

En el ámbito municipal, entre los órganos más importantes, se encuentran las Comisiones de construcción comunal con la función de emitir opinión en materia de urbanismo y construcción y la Comisión para el comercio, competente en dar opiniones sobre concesiones de licencias de comercio ⁷⁷.

5. *La consulta fascista como modelo de sistema monocéntrico*

La exposición consultiva orgánica realizada responde en esencia al modelo centralista que Italia importa de Francia, imitación que se

⁷³ Véase AMORTH, A.: *op. cit.*, p. 407; CAIANIELLO, V.: *op. cit.*, p. 798; RANELLETTI, O.: *L'organizzazione della pubblica Amministrazione nello stato italiano*, Cedam; Padova, 1935, p. 69; ALESSI, R.: *op. cit.*, p. 157; D'ALESSIO, F.: *op. cit.*, páginas 313-335.

⁷⁴ CAIANIELLO, V.: *op. cit.*, p. 799; ALESSI, R.: *op. cit.*, p. 157; RANELLETTI, O.: *op. cit.*, p. 70.

⁷⁵ ALESSI, R.: *op. cit.*, pp. 157-158.

⁷⁶ CAIANIELLO, V.: *op. cit.*, p. 799.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 799.



manifiesta tanto en los órganos activos como en los consultivos. Desde esta consideración centralista, Mussolini no alteró la estructura administrativa napoleónica sino que la perfeccionó. La experiencia fascista italiana ofrece el esquema centralista administrativo más acabado que el sistema napoleónico haya producido en los dos últimos siglos en los países europeos que han copiado el modelo francés. Institucionalmente estructurada la Administración en el triple nivel jerárquico de central, provincial y municipal se le adjuntan al órgano activo individual de cada una de estas tres jerarquías administrativas un órgano colegial consultivo: el Consejo de Estado, el Consejo de Prefectura y la Consulta municipal. Los caracteres de estos órganos son los de la colegialidad, generalidad, permanencia y de libre designación.

El Consejo de Estado depende del jefe del gobierno. Está compuesto del presidente, de cinco presidentes de sección, de cincuenta consejeros, de un secretario general, de dos primeros referendarios, de tres referendarios y de cinco secretarios de sección. Tres de estas secciones son consultivas y las otras dos constituyen jurisdicción administrativa. Cada una de estas secciones se compone de un presidente y de no menos de siete consejeros.

El Consejo de Prefectura (il Consiglio di Prefettura) está compuesto del prefecto, que lo preside, y de dos consejeros. Al igual que el Consejo de Estado, ejerce también una función jurisdiccional especial administrativa (materia de haciendas locales, responsabilidad de los funcionarios que hayan autorizado gastos no consignados en presupuesto, etc.).

La Consulta o Consejo municipal (Consulta municipale) es el órgano administrativo municipal con funciones consultivas. Debe ser instituida en todos los municipios que tengan una población superior a los 10.000 habitantes o que teniendo población inferior sean capitales de provincias. En los demás es instituida sólo cuando el prefecto lo considere posible. El número de consultores es de 10 a 24 en los municipios que tengan una población no superior a los 100.000 habitantes; de 24 a 40 en los municipios con población superior a los 100.000 habitantes; y de 6 a 10 para los de población no superior a 10.000 habitantes o que sean cabeza de provincia. Dentro de estos límites el prefecto es quien decide el número de componentes de la consulta y quien decide los criterios de designación de aquéllos. Duran cuatro años en el cargo y pueden ser siempre confirmados. Sus atribuciones son nuevamente consultivas al podestà, único órgano activo de la adminis-



tración comunal, nombrado por decreto y para un tiempo de cuatro años aunque puede ser indefinidamente confirmado.

Bastan estas referencias jurídico-positivas para evidenciar toda la concepción jerárquico-militar de la Administración fascista reducida al esquema más simple posible: un órgano individual activo rodeado de otro colegial consultivo-jurisdiccional. En los supuestos excepcionales de parecer vinculante siempre queda la posibilidad al órgano activo de no pronunciarse y dejar sin efecto la opinión consultiva. Formal-nombramiento de todo cargo político-administrativo de toda la Administración estatal en su sentido más amplio, esto es, comprendiendo la provincial y la municipal, que además se atribuye funciones jurisdiccionales.

B) LA CONSULTA DEL SISTEMA POLICÉNTRICO

1. *Los nuevos principios constitucionales*

Aun en una estructura político-administrativa centralista es obvio y así ha quedado demostrado que la Administración consultiva —como todo el sistema— ofrece variantes cualitativas diferenciales, especialmente en cuanto a la elección-designación, aceptación o prohibición de la representatividad de los grupos de interés y, sobre todo, la fundamentación plural o singular de la vida política, si el sistema es de dictadura o de democracia parlamentaria.

Sin embargo Italia, en su Constitución actual y sin desprenderse de la estructura tradicional se institucionaliza policéntricamente. La República de las autonomías con sus instituciones regionales debe significar el rechazo al Estado monocéntrico. Este cambio ha sido profundamente revolucionario, pero, además, algunos otros principios constitucionalizados coherentemente deben señalarse en cuanto agrandan la ruptura con el pasado y prefiguran unas manifestaciones consultivas bien diferentes. En efecto, junto al principio autonómico del artículo cinco hay que mencionar y considerarlo igualmente revolucionario con el pasado, como lo hace Benvenuti⁷⁸, la atribución al ciudadano de una posición activa frente al Estado. El artículo cuatro, párrafo segundo, al disponer que «todo ciudadano tiene el deber de desenvolver, según sus propias posibilidades y su propia elección, una actividad o una función que concorra al progreso material o espiritual de

⁷⁸ BENVENUTI, F.: *op. cit.*, p. 6.



la sociedad», introduce un nuevo elemento en el cuadro del mundo administrativo. De este modo se coloca el ciudadano en una situación de coparticipe en la tarea pública exigiéndosele esta participación como un deber. Esta incorporación ciudadana debe entenderse en conexión con la misión que el artículo tres, párrafo dos, atribuye a la República y que no es otro más ambicioso que el de «remover los obstáculos de orden económico y social, que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política y social del país». En base a estos principios la consulta a los administrados es una exigencia en la decisión administrativa que en determinados supuestos pueden convertirse en codecisores formales.

Estos principios profundamente revolucionarios y portadores del nuevo sistema policéntrico, de alcance quizás insospechado para los constituyentes, han comenzado ya a plasmarse formalmente. La misma Constitución legaliza algún supuesto consultivo en el proceso decisonal público; pero han sido los textos estatutarios de régimen ordinario quienes han recogido bajo múltiples modalidades estos principios aludidos.

2. *La consulta en la Constitución*

El texto constitucional italiano institucionaliza la consulta en los artículos 132 y 133. Según el primero de ellos «se podrá disponer, en virtud de una ley constitucional y oídos los Consejos regionales, la fusión de regiones ya existentes o la creación de otras nuevas con un mínimo de un millón de habitantes, cuando lo solicite un número de Consejos municipales que represente por lo menos un tercio de las poblaciones interesadas y cuando la propuesta sea aprobada con referéndum de la mayoría de las mismas poblaciones.

«Por referéndum y con ley de la República, una vez oídos los Consejos regionales, se podrá permitir qué provincias o municipios, que lo soliciten, sean separados de una Región y agrupados a otra». En cuanto el segundo prescribe que «el cambio de circunscripciones provinciales y la institución de nuevas provincias en el ámbito de una Región, se establecerá con leyes de la República, a iniciativa de los municipios y oído previamente el parecer de la misma Región».

«Las Regiones, después de haber oído el parecer de las poblaciones interesadas, podrán instituir con leyes suyas nuevos municipios en su



propio territorio y modificar sus respectivas circunscripciones y denominaciones.»

La consulta es diversa según el procedimiento establecido. En este sentido la consulta es orgánica cuando se dispone que se oirá a los Consejos regionales en el supuesto de fusión y creación de regiones; cuando se trate de separación y agregación de provincias y municipios de una región a otra; y el cambio de circunscripciones provinciales e institución de nuevas provincias dentro de una misma región. Esta primera consulta es orgánica y obligatoria pero no vinculante. La consulta popular constitucionalizada es igualmente obligatoria, pero en el supuesto de creación y fusión de regiones la consulta popular no sólo es necesaria, sino que condiciona la misma decisión procedimental en cuanto que ésta no se dará de manera afirmativa si no se consigue que la propuesta sea aprobada con referéndum de la mayoría de las poblaciones. Formalmente esta consulta es necesaria y determinante de la misma decisión, pues de no conseguir que la propuesta sea aceptada por la mayoría de las mismas poblaciones la decisión no podría emitirse. Sin embargo, en el supuesto de creación y modificación de municipios dentro de una misma región, la Constitución no mente del Jefe del Gobierno proviene, directa o indirectamente, todo señala condiciones de validez de la consulta obligatoria ni vinculación de la región al parecer popular. Esta libertad decisional que la Constitución deja a la región no impide que ésta, a través de sus respectivos estatutos, condicione su decisión a determinados porcentajes del referéndum.

3. *La participación como manifestación consultiva en los estatutos regionales ordinarios*⁷⁹

El acontecimiento francés del 68 no sólo refleja la exigencia participativa de numerosos sectores de la sociedad gala, sino que, exce-

⁷⁹ Los textos legales que se han manejado han sido:

- Estatuto de la región de Abruzzo. Deliberado por el Consejo regional en la sesión de 31 de marzo de 1971. Aprobado por la Ley del Estado de 23 de julio de 1971, núm. 480.
- Estatuto de la región Basilicata. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 6 de diciembre de 1970, 10 y 29 de marzo de 1971. Aprobado por la Ley del Estado de 23 de mayo de 1971, núm. 350.
- Estatuto de la región de Calabria. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 31 de marzo y 22 de junio de 1971. Aprobado por Ley del Estado de 28 de julio de 1971, núm. 519.



diendo sus fronteras, preludia futuros cambios legales de importancia en la misma estructura del sistema francés, belga e italiano. Es en este último país cuando en los años inmediatamente posteriores se pone en marcha el regionalismo formalmente constitucionalizado hacia ya veintitrés años. Y son los estatutos regionales de régimen ordinario quienes recogen en sus mismos textos esta exigencia sociopolítica que la década de los años sesenta ha dejado para la historia

-
- Estatuto de la región de Campania. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 23 de diciembre de 1970 y 6 de marzo de 1971. Aprobado con la Ley de Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 348.
 - Estatuto de la región de Emilia-Romagna. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 1 de diciembre de 1970 y 4 de marzo de 1971. Aprobado con la Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 342.
 - Estatuto de la región del Lazio. Deliberado en las sesiones de 29-30 de octubre de 1970, 24 de febrero y 26 de marzo de 1971. Aprobado con Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 346.
 - Estatuto de la región de Liguria. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 12 de noviembre de 1970 y 1 de marzo de 1971. Aprobado por Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 341.
 - Estatuto de la región de Lombardía. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 30 de octubre de 1970, modificado en las sesiones de 25 de febrero y 1 de abril de 1972. Aprobado por Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 339.
 - Estatuto de la región de Marche. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 16 de diciembre de 1970, 6 y 26 de marzo de 1971. Aprobado con Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 345.
 - Estatuto de la región de Molise. Deliberado por el Consejo regional en la sesión de 26 de marzo de 1971, modificado en las sesiones de 12 y 23 de marzo de 1972. Aprobado con Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 347.
 - Estatuto de la región del Piemonte. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 10 de noviembre de 1970, 19 de febrero y 18 de marzo de 1971. Aprobado con Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 338.
 - Estatuto de la región de Puglia. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 16 de diciembre de 1970 y 6 de marzo de 1971. Aprobado con la Ley de 22 de mayo de 1971, núm. 349.
 - Estatuto de la región de Toscana. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 26 de noviembre de 1970 y 2 de marzo de 1971. Aprobado con Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 343.
 - Estatuto de la región de Umbría. Deliberado en las sesiones de 25 de noviembre de 1970, 1 y 23 de marzo de 1971. Aprobado con la Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 344.
 - Estatuto de la región de Veneto. Deliberado por el Consejo regional en las sesiones de 6 de diciembre de 1970 y 24 de mayo de 1971. Aprobado con Ley del Estado de 22 de mayo de 1971, núm. 340.

La colección legislativa sobre las regiones de estatuto ordinario ha sido la de VERBARO, G. B.: *Studi regionali*, Roma, 1975.



del siglo. El reflejo del fenómeno en los mismos estatutos no es meramente. Las manifestaciones consultivas se asientan en el reconocimiento testimonial como podría calificarse si los textos simplemente aludiesen ocasionalmente a este vocablo como principio o como un derecho más de los ciudadanos, pero su regulación es suficientemente extensa y detallada como para no ver en ella toda una quiebra institucional —otra quiebra más— del mismo centralista.

El estatuto de la región de Abruzzo no sólo se propone «organizar la participación de los ciudadanos en el proceso de renovación de las estructuras del Estado»... (artículo 1) y «adoptar las propias decisiones administrativas conformándolas en criterios de autonomía y de participación democrática, de simplicidad, publicidad y máxima agilidad en el procedimiento», sino que titula y dedica el título VII a la participación popular: artículo 64, iniciativas populares; artículo 65, información; artículo 66, límites de la iniciativa popular; artículo 67, peticiones; artículo 69, participación en el referéndum; artículos 70 y 71, referéndum abrogativo; artículo 73, referéndum consultivo.

En el estatuto de la región Basilicata, además de las referencias a la actuación del principio de participación realizadas en los artículos 1, 5 y 6, se dispone en el artículo 47 que «la Región promueve la participación efectiva de los sujetos, de los grupos y de los entes interesados en el procedimiento de la formación de las decisiones administrativas de interés general». Fórmula genérica pero suficientemente explícita en la triple modalidad de la participación popular como es la individual, la del grupo y la del ente institucionalizado. El título VIII, bajo la denominación de participación popular, prescribe por el artículo 61 la consulta de la región a los consejos municipales, provinciales y otros entes territoriales, así como a los partidos políticos y demás formaciones y organizaciones sociales; por el artículo 62 reconoce el derecho de la información de los ciudadanos sobre la actividad política, legislativa y administrativa regional como premisa de una efectiva participación democrática; por el artículo 63, la iniciativa popular; por los artículos 64, 65, 66 y 67, el derecho de petición; y por el 68, el referéndum abrogativo.

En el estatuto de la región de Calabria, por el artículo 39, se reconoce que la participación de los ciudadanos en las opciones políticas, en la función legislativa y administrativa y en el control de los poderes públicos es condición esencial para el desarrollo de la vida democrática; y en los seis artículos siguientes que componen el título IV se



regulan las diversas instituciones citadas en los estatutos anteriores de participación popular.

De igual modo se denomina y refiere el título VI del estatuto de la región de Campania; el título IV, del estatuto de la región de Emilia-Romagna; el título V, de la región del Lazio; el capítulo II, de la región de Liguria; el título VI, del estatuto de la región de Lombardía, que a su vez dedica el título VII a la iniciativa popular y el VIII al referéndum; el título III, del estatuto de la región de Marche; el título V, del estatuto de la región de Molise; el título IV, del estatuto de la región del Piamonte; el título VII, del estatuto de la región de Toscana. Los estatutos de las regiones de Puglia, Umbría y Veneto, aunque no dedican capítulo completo en sus respectivos estatutos a la participación, no olvidan referencias expresas a ésta en varios de sus artículos, que en el estatuto de la primera son el 1, 2, 3 y 72; en el de la segunda son el 1, 10, 11, 59, 68 y 69; y en el de la tercera, el 3, 5, 35 y 36.

La importancia de la positivación estatutaria de la participación debe ser, no obstante, reducida a sus precisos alcances en cuanto apenas excede de ser un principio directivo de comportamiento del nuevo ente regional. Ha de señalarse, a su vez, la semejanza de contenido que el articulado de los estatutos ofrecen en esta cuestión. Las manifestaciones positivizadas de la participación en los estatutos son y se ofrecen del siguiente modo. Iniciativas populares: la región promueve todas las iniciativas acordadas para asegurar una efectiva, constante y democrática participación popular en la política regional, que debe ser un modo concreto y real de presencia. Promueve, con el método de la más amplia consultación democrática, indagaciones sobre problemas que caracterizan la realidad social, económica y cultural de la región⁸⁰. Información: la región reconoce el valor de la información y asume iniciativas para asegurar una amplia y democrática difusión de los programas, de las decisiones y de los actos administrativos de su competencia⁸¹. Peticiones: todos los ciudadanos pueden dirigir peticiones al consejo regional para solicitar disposiciones o exponer comunes necesidades⁸². Son muestra estos tres fragmentos del estatuto de la región de Abruzzo de esta primera observación a la normativa estatutaria del carácter genérico o de simple principio de la partici-

⁸⁰ Art. 64 del estatuto de la región de Abruzzo.

⁸¹ Art. 65, *idem*.

⁸² Art. 67, *idem*.



pación, pues no se menciona instrumentación alguna para su puesta en práctica.

El carácter repetitivo de la regulación de estas manifestaciones de la participación se constata, a título de ejemplo, en el referéndum popular abrogativo mediante el cual son sometidas a éste las leyes regionales y las decisiones administrativas cuando lo pidan un número determinado de electores, o bien un número de consejos municipales que representen en su conjunto una parte de la población regional, o dos consejos provinciales, aunque siempre limitada su admisibilidad a la voluntad del propio consejo regional y en materias que no sean las normas del estatuto, las leyes tributarias o el presupuesto, y por supuesto con la exigencia de participación en la votación de la mayoría de los electores y una mayoría favorable de los votos válidos. Esta fórmula se repite en los artículos 70-72 del estatuto de la región de Abruzzo, artículo 68 del estatuto de la región de Basilicata, artículo 44 del estatuto de la región de Calabria, artículos 55-60 del estatuto de la región de Campania, etc. El referéndum consultivo para materias que interesan a categorías particulares y sectores de la población regional, como para la institución de nuevos municipios y cambios de las circunscripciones y de las denominaciones municipales, así como la fusión de dos o más municipios en el territorio regional, supuesto que por exigencia del artículo 133 de la Constitución es obligatorio antes de ser adoptadas las decisiones con leyes regionales, así como la reserva que se hace de la iniciativa de este referéndum a los consejos provinciales y a los consejos municipales de la región, y su referencia en cuanto a la modalidad de su desenvolvimiento, materias y decisiones, para las cuales se admite a las leyes regionales, es un fragmento presente en buen número de estatutos⁸³. Asimismo lo es la consulta que la región se compromete a realizar a los consejos municipales, provinciales y a los otros entes territoriales sobre las principales cuestiones, a las organizaciones sindicales de los trabajadores dependientes y autónomos y otras formaciones y organizaciones sociales, además de las indagaciones y encuentros sobre problemas par-

⁸³ Art. 73 del estatuto de la región de Abruzzo, art. 46 del estatuto de la región de Calabria, art. 60 del estatuto de la región de Campania (por este fragmento, la admisibilidad del referéndum consultivo depende de la mayoría absoluta de los consejeros), art. 65 del estatuto de la región de Lombardía, art. 38 del estatuto de la región de Marche, art. 45 del estatuto de la región de Molise, art. 60 del estatuto de la región del Piemonte (específica, dentro de su carácter no vinculante, el porcentaje de votos que debe de obtener para que se le considere aceptado o rechazado por la población).



ticulares y para los que solicita la participación de los ciudadanos interesados⁸⁴. Finalmente, suelen los textos regionales, por imperativo del artículo 123 de la Constitución, regular la iniciativa popular para la formación de leyes y disposiciones regionales y cuya propuesta debe reunir a un número determinado de electores y que suele ser el de una cifra no inferior a cinco mil electores⁸⁵.

Junto al carácter de regulación genérica y repetitiva, la participación estatutaria italiana no consigue su inserción en el procedimiento decisonal político-administrativo, de ahí que a excepción del referéndum abrogativo, que supone, por sí mismo, una decisión en cuanto deroga la disposición objeto de consulta, el resto de las manifestaciones de la participación no superan el carácter no decisorio, incluso ni vinculante, de la consulta administrativa⁸⁶.

4. *La acumulación de la consulta de Administración monocéntrica y de la consulta de Administración policéntrica. Caracteres diferenciales*

La consulta en la Administración monocéntrica centralista debe manifestarse, y así lo hace, de una forma orgánica como exigencia del propio sistema. Una serie de órganos consultivos auxilian a los órganos decisores y se sitúan en la línea jerárquica que éstos forman. Una función instrumental basada en el asesoramiento jurídico y/o técnico que en definitiva supone una función de garantía tanto para con la legalidad vigente como de oportunidad con la política de la voluntad central. Ofrece una uniformidad procedimental y orgánica positivizada en textos jurídicos a todos los niveles político-administrativos, característica posible en cuanto el centro decisor es único para todo el Estado. La composición de los órganos suele ser combi-

⁸⁴ Art. 61 del estatuto de la región de Basilicata, art. 40 del estatuto de la región de Calabria, art. 34 de la región del Lazio, art. 55 del estatuto de la región de Lombardía, art. 32 del estatuto de la región de Marche, art. 73 del estatuto de la región de Toscana.

⁸⁵ Art. 31 del estatuto de la región de Calabria, art. 50 del estatuto de la región de Campania, art. 46 del estatuto de la región de Emilia Romagna, art. 56 del estatuto de la región de Lombardía.

⁸⁶ Véase CASETA, E.: «La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale», *Il Foro Amministrativo*, 1972, núm. 8-9, pp. 875-881; SERRANI, D.: «Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione», *RTDA*, 1972, número 2, pp. 640-649; VIGNOCCHI, G.: «Attività amministrativa e di governo delle regioni - Apunti e riflessioni», *RTDP*, 1975, núm. 2, pp. 591-595.



nación de personal político-administrativo —miembros del respectivo órgano decisor— y administrados que representan las categorías-intereses afectados. Estos últimos no están presentes en buen número de órganos consultivos y cuando lo están suele ser por medio de la elección de sus respectivos grupos o instituciones; la consulta predominante es la burocrática. La manifestación consultiva italiana es un acto de juicio y se suele denominar «parere», frente a la manifestación activa, que es un acto de voluntad y se le denomina «provvedimento». Temporalmente suele tener carácter permanente, aunque su existencia y funcionamiento práctico dependen del órgano activo; suele existir, ciertamente, separación orgánica entre ambos, aunque también una semejanza estructural. La colegialidad, finalmente, es otra característica determinante de la consulta de sistema centralista⁸⁷.

El fascismo italiano ofrece una peculiarización de la consulta administrativa coherente con los principios políticos que le sustentan. Dado que en un régimen autocrático la Administración activa jerárquica, unipersonal y de designación se intensifica, la consultiva adquiere una mayor importancia en cuanto suplanta al órgano colegiado deliberante representativo con carácter decisorio, incompatible con la estructura fascista creada para posibilitar la transmisión de la decisión desde arriba. En un régimen que considera en sustancia la división de poderes como una división de trabajo, el órgano consultivo colegial debe desarrollar, fundamentalmente, dos misiones: una garantista, en su doble aspecto de legalidad y de oportunidad, por la que informa al órgano unipersonal agente de la decisión; otra incorporativa de la sociedad civil, con la finalidad de representación y subordinación de las principales fuerzas sociales y de transmisión de la voluntad política superior para su cumplimiento en los variados campos de la sociedad. Desde esta perspectiva, este análisis considera acertadas las características de la consulta en el régimen fascista que Corso realizara en 1942, en el sentido que limitaba la burocracia en cuanto introducía en la Administración personal no administrativo, inequívocamente, con carácter auxiliar; pero, sobre todo, que intensificaba su importancia en cuanto el fascismo centralizaba en gran medida el poder y acrecía las atribuciones administrativas debido a su poderoso intervencionismo⁸⁸. Se produce una característica

⁸⁷ Véase SEPE, O.: «I modi di consultazione della pubblica amministrazione», *Il Corriere Amministrativo*, 1958, pp. 1273-1276; AMORTH, A.: *op. cit.*, pp. 398-400; TRIMARCHI, F.: *op. cit.*, pp. 15-38.

⁸⁸ Corso, P.: *op. cit.*, especialmente pp. 14 y 19.



de duplicidad funcional consultiva y jurisdiccional en los principales órganos consultivos, que aunque en la consulta del sistema centralista parlamentario no está ausente, se acentúa y se generaliza con el fascismo. Finalmente es nota destacada y esperada de todo sistema autoritario la ausencia de toda consulta popular o simplemente inorgánica.

Los caracteres de la consulta de sistema policéntrico ofrecen diferencias cualitativas de las que todavía no se pueden evaluar los perfiles institucionales y procedimientos en cuanto necesitan un período mayor de funcionamiento suficiente para caracterizar a toda institución en un sistema; no obstante, resultan inequívocas las manifestaciones peculiares diferenciadoras siguientes: los estatutos regionales de régimen ordinario no plasman instituciones orgánicas consultivas en sus textos, al igual que las omitieron los de régimen especial⁸⁹; aunque, obviamente, no las prohíben y por tanto nada impide la formación de órganos consultivos, pero dependerían ya de la política coyuntural de las fuerzas políticas mayoritarias en cada una de estas regiones, de ahí que ya la uniformidad no podrá nunca señalarse como característico de la necesidad participativa como elemento imprescindible de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones públicas. Las fórmulas consultivas positivizadas, en buen número de ellas, posibilitan la actuación de democracia directa, práctica inusual en la Administración monocéntrica parlamentaria centralista y sobre todo fascista; este carácter de reconocimiento de una auténtica colaboración entre la sociedad civil y la política viene a significar el intento de hacer desaparecer el abismo de incomunicación y consiguientemente de secreto y de ignorancia tradicionalmente existentes en el centralismo. A estas características diferenciadoramente esenciales es posible, además, adjuntar algunas otras notas delimitadoras: se observa la inexistencia de procedimientos positivizadores en la decisión pública en los que la nueva consulta esté configurada como una fase más del iter procedimental. La consulta, en la mayoría de sus manifestaciones, continúa manteniendo un carácter formal no vinculante. La variedad de fórmulas consultivas es elevadamente múltiple y variada tanto en cuanto a los sujetos consultivos como a los modos de recoger la consulta. Debe señalarse, igualmente, la gran discrecionalidad que gozan los órganos activos para procedimentar la consulta y que va hacer depender la implantación de ésta de la práctica y buen uso que de ella se haga;

⁸⁹ Amorth, en 1961 y consiguientemente refiriéndose al ordenamiento especial, afirmaba que «el ordenamiento regional no prevé cuerpos consultivos específicos». Véase AMORTH, A.: *op. cit.*, p. 408.



necesariamente, esta consulta supone la vigencia de la información y de la publicidad y el rechazo del secreto como hábito de actuación de las Administraciones públicas⁹⁰.

5. *La consulta en los procedimientos administrativos. La intervención del particular*

La tradición semántica administrativa condiciona y a la vez reduce el campo de los supuestos de hecho de la consulta tanto por una tradicional concepción orgánica de la Administración y quiebra del sistema parlamentario centralista, como por una exigencia de participación ciudadana en el proceso decisonal administrativo. Consiguientemente, ya no es posible limitar, exclusivamente, la consulta al «asesoramiento neutro» de los órganos consultivos, sino que, a su vez, ha de mencionarse y precisarse el desbordamiento del contenido consultivo tradicional en sus nuevos confines y en las razones de índole metodológica del análisis para que éste no sólo sea exclusivamente orgánico-formal.

En un sistema autonómico de democracia parlamentaria como el italiano hasta el mismo análisis de las consultas administrativas, como campo de investigación, ha de ensancharse en relación con el tradicional si no se quiere ignorar y dejar fuera manifestaciones jurídicas que en esencia tienen naturaleza consultiva. Entendida ésta con una acepción más amplia a la orgánico-formal, esta exposición no debe olvidar su presencia en el procedimiento administrativo o, para ser más preciso, en los diversos procedimientos a través de los cuales se manifiesta la función administrativa. Desde esta posición, las causas, determinantes y sujetos de la consulta exceden los tradicionalmente señalados por la doctrina en el sistema centralista decimonónico.

El procedimiento administrativo es quien debe evidenciar la presencia consultiva, sus fundamentos, su obligatoriedad, sus consecuencias e influencias tanto para la existencia del mismo procedimiento como para el contenido mismo de la decisión. Este mismo análisis no debe olvidar ni desconocer la realidad misma de los sujetos consultivos, ya sean éstos individuales o colegiales, institucionalizados o no y las reglas mismas de su procedimiento consultivo; finalmente, las fórmulas y modos que el sistema jurídico italiano tiene previstas o permite al ejercicio de esta función.

⁹⁰ Véase TRIMARCHI, F.: *op. cit.*, pp. 77-136; GHETTI, G.: *op. cit.*, especialmente pp. 182-184 y 111-112.



El procedimiento es entendido como una serie de actos de varias figuras subjetivas, ordenadas en sistema, a través de los cuales la acción administrativa se desenvuelve para producir con el acto decisorio final el efecto jurídico. Jurídicamente, pues, hay que encontrar —y analizar— en esta rama del derecho italiano, que regula o que tiene vocación de regular todas aquellas actuaciones que conducen a la emisión de las decisiones por los órganos activos, aquellas que tienen una función y/o naturaleza consultiva ⁸¹.

La denominación empleada empuja a presumir la existencia de un ordenamiento legal uniforme procedimental; sin embargo, el derecho italiano, en esta rama, carece de una ley de procedimiento administrativo.

Teresi sintetiza los criterios directivos sobre los que se ha asentado la reglamentación del procedimiento en los últimos proyectos de ley sobre la reforma de la Administración pública ⁸²: reserva de las normas sobre procedimiento «a los casos en los que el interesado tenga derecho a la emanación de una disposición administrativa; limitación de la observación de tales normas «a los casos en que se trata de disposiciones que interfieran en la esfera jurídica del ciudadano; imposición de la obligación del contradictorio en todos los casos en los que el acto terminal del procedimiento se refiera a un derecho subjetivo o bien a un interés legítimo del privado». De tal planteamiento sustancialmente individualista de la acción administrativa se desprende como corolario toda una serie de normas sobre las obligaciones de la Administración pública: de dar aviso a los interesados del inicio del procedimiento cuando éste haya sido de oficio; de comunicar a los interesados, al menos cinco días antes, el día y la hora en que se deba

⁸¹ Además de los trabajos ya citados, no deben olvidarse: SANDULLI, A. M.: *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940; BENVENUTI, «Funzione amministrativa, procedimiento, processo», *R. T. D. P.*, 1952; I. GALATERIA, L.: «Gli organi collegiali amministrativi», Giuffrè, Milano, 1959; GIANNINI, M. S.: *Attività amministrativa*, Milano, 1960; GARGIULO, U.: *I collegi amministrativi*, Eugenio Jovene, Napoli, 1962; PASTORI, G.: *La procedura amministrativa*, Milano, 1964; PEREZ, R.: «L'istruzione nel procedimento amministrativo», *R. T. D. P.*, 1966, núm. 3; CATALDI, G.: *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Giuffrè, Milano, 1967; LEVI, F.: *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; VALENTINI, S.: *La collegialità*, Giuffrè, Milano, 1968; GIANNINI, M. S.: *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. IV: *I Procedimenti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1969; CASSESE, S.: «Il privato e il procedimento amministrativo», *Arch. Giuridico*, 1970, pp. 25 y s.; PUGLIESE: «Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione», *R. T. D. P.*, 1971, pp. 1469 y s.; VIRGA, P.: *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1972.



proveer al cumplimiento de las indagaciones periciales; de dar noticia a los interesados del completamiento de las indagaciones⁹³. Son las actitudes propias de un sistema tipo liberal —parlamentario— centralista que contrapone la Sociedad y el Estado y que pretende garantizar y salvaguardar las posiciones jurídicas subjetivas frente a los actos y actividad ilegítima o ilícita de la misma Administración pública.

Sin embargo, citando de nuevo a Teresi, la contestación juvenil de 1968, la primera experiencia de programación económica y su quiebra, el arranque de la contratación programada y del diálogo constante con los sindicatos y con las fuerzas sociales, el advenimiento de las regiones de régimen ordinario y la transferencia de buen número de funciones a éstas, el principio de participación recogido en sus Estatutos, la participación de los entes locales y de las asociaciones y de los órganos interesados en los procedimientos programatorios, han venido a perturbar los fundamentos de la normal y tradicional rutina administrativa en varios de los niveles decisionales y operativos. El último proyecto de ley de 1974 ha recogido y reglamentado algunas de las nuevas manifestaciones ya presentes en el ordenamiento italiano, ya sea en legislación sectorial como regional, como el de la publicidad y colaboración de los interesados y su representación. Consiguientemente, no reglamentado un procedimiento administrativo general que en el momento presente se vería dificultado por la existencia de los ordenamientos regionales, se van introduciendo los nuevos criterios de publicidad, de participación y en general de mayor democracia de los procedimientos en leyes sectoriales como en los textos regionales⁹⁴. Bettini, al ocuparse de la ley 278/1976 sobre descentralización y participación de los ciudadanos en la administración del municipio, reitera la necesidad de una ley nacional sobre la acción

⁹² Estos proyectos de ley son los siguientes: Proyecto Forti de 1948, proyecto de 1953, proyecto De Francesco de 1955, Proyecto de Lucifredi, Resta y Codacci Pisanelli de 1958; proyecto Lucifredi de 1963, esquema de proyecto de 1964 y proyecto de 1974. TERESI, F.: «Partecipazione e pubblicità nelle proposte di legge sull'azione amministrativa: Considerazioni interlocutorie», *R. T. D. P.*, 1975, núm. 2, páginas 519-530.

⁹³ *Ibid.*, p. 521.

⁹⁴ La legislación de 1974 sobre la escuela, previendo la participación en sus órganos colegiales de representantes de los padres, de los estudiantes, del personal docente y no docente de la escuela y de las fuerzas sociales, constituye un primer paso hacia la gestión participada de la acción administrativa. TERESI, F.: *op. cit.*, página 528.



administrativa y consiguientemente sobre procedimiento administrativo que el XXII Convenio de Ciencia de la Administración de Varenna sobre «participación popular en la función administrativa y en el ordenamiento de los consejos circunscripcionales municipales» había puesto de manifiesto como modo de fundamentar la participación más plena del ciudadano en la Administración a todos los niveles y no del modo episódico y arlequinesco actual⁹⁵.

El procedimiento, como continuidad de operaciones dirigidas a la emisión del acto final, ofrece una primera fase preparatoria o de instrucción en la que el órgano decisor, como afirma Isaac, reúne los elementos de su información, establece su convicción, elabora el contenido de su decisión⁹⁶. De las dos formas existentes de concebir la instrucción en esta fase del procedimiento hay que rechazar la del sistema de contradicción entre las partes, que, obviamente, obedece a un sistema procedimental bien distinto al italiano y que no sólo presenta esta diferencia sustancial, sino también esa otra, de mayor importancia, que es la de la ejecutoriedad judicial exclusiva frente a la potestad ejecutoria de que la Administración dispone en Italia. Este sistema procedimental administrativo se dirige, en esencia, a regular y coordinar la actividad interna que el órgano decisor debe desarrollar para la emisión del acto final, de ahí que en la inexistencia de un iter procedimental uniforme tampoco se encuentre en la instrucción una estructuración autónoma diferenciada que suponga una relevancia especial dada la importancia que tiene para la misma decisión administrativa. Los caracteres esperados de la instrucción en los procedimientos administrativos italianos no pueden ser otros sino los de la informalidad y el del secreto, en una fase decisiva del procedimiento en la que no sólo se deben adquirir y valorar los datos reales, sino que también debe obtenerse conocimiento de los intereses afectados por la decisión, tanto los principales como los secundarios. Manteniendo este principio general de la instrucción como ausencia de contradictorio, algunos autores han puesto de manifiesto cómo en la legislación italiana se encuentran determinados supuestos procedimentales en los que la instrucción adquiere carácter de casi-contradictorio, como así ha sido expuesto por autores italianos como Perez, Barone y Cassese, entre

⁹⁵ BETTINI, R.: «Nuovi appunti e motivi d'urgenza per una legge generale sul procedimento amministrativo», *R. T. S. A.*, 1976, pp. 598-599.

⁹⁶ ISAAC, G.: «Consultation et procédure administrative non contentieuse», en *La consultation dans l'Administration contemporaine*, *op. cit.*, pp. 131-132.



otros⁹⁷; sin embargo, pese a la regulación en la fase de instrucción de la intervención de las partes en un régimen de información pública o la publicidad de las instancias en el caso de los solicitantes de una concesión minera, siempre está ausente el principio que es la esencia del contradictorio: la garantía de imparcialidad del juez. No debe nunca olvidarse que esta presencia del privado no presenta caracteres unitarios y la variabilidad afecta tanto a la acción del particular como a su misma posición en la estructura de los «poderes» que le son atribuidos en relación con los de la autoridad; de ahí que, como escribe Cassese, la jurisprudencia no haya pronunciado ningún principio general por el que el particular deba ser llamado a pronunciarse en el curso de los procedimientos administrativos⁹⁸.

Entendida la consulta como toda manifestación de voluntad individual, colegial y/o colectiva no emitida por el órgano agente de la decisión y sin embargo formulada a su expresa consideración y sobre la cuestión a decidir, hay que concluir que aquella forma parte del procedimiento y que la lógica procedimental la sitúa, aunque no inevitablemente, en la fase de instrucción. Axiomatizada la inexistencia del contradictorio en el procedimiento italiano, la naturaleza y/o función de toda aportación «extraña» y a la vez «dependiente» del órgano decisor es posible calificarla de consultiva en cuanto informa, esclarece, precisa y determina el contenido, descubre los intereses afectados a la voluntad decisoria. Sistematizar la consulta para su exposición resulta empeño desmedido en razón de su multiplicidad de manifestaciones y de la estructura y finalidad de éstas, pero también por la dificultad de conocerlas dado el principio de discrecionalidad de que gozan las autoridades administrativas tanto para precisar el alcance y contenido como para la creación del órgano consultivo. Ante esta desbordante objetividad, sólo unos criterios generales habrán de extraerse de las consultas como un acto más de los procedimientos administrativos en el caso italiano.

⁹⁷ Perez menciona cuatro supuestos legislativos: a) en los procedimientos de expropiación, art. 5 de la Ley de 25 de junio de 1865; b) en el procedimiento de concesión de aguas públicas, art. 7 del real decreto de 11 de diciembre de 1933; c) en los procedimientos de concesión de autolinas, Ley de 28 de septiembre de 1939; d) en las concesiones mineras, decreto-ley de 28 de junio de 1955, en los que la fase de instrucción reviste publicidad y encuentro de partes. PEREZ, R.: *op. cit.*, páginas 658-669. Se extiende aún más sobre la intervención del particular en la legislación vigente BARONE, G.: *op. cit.*, pp. 111-153. Con mayor amplitud lo hace, y de modo más politivizado, CASSESE, S.: *op. cit.*, pp. 46-168.

⁹⁸ CASSESE, S.: *op. cit.*, p. 177.

En la fase de instrucción, la consulta, como un acto del procedimiento, está prescrita bajo un triple criterio de espontaneidad, de discrecionalidad y obligatoriedad. La autoridad administrativa, órgano agente de la decisión, posee la libertad de rechazar la información, salvo prohibición expresa, referente a la legalidad, oportunidad y al contenido mismo de la cuestión procedimental; bajo este mismo criterio, incluso, puede crear *ad hoc* un órgano consultivo. Dependiente o independientemente de esta primera práctica, la consulta puede ser, por prescripción legal, facultativa u obligatoria para la autoridad decisor, siendo en este último caso necesario el informe consultivo sobre dicha cuestión y a un órgano expresamente designado. Hay que añadir que en este último supuesto el acto consultivo posee en unas ocasiones carácter vinculante mientras que en otras no para el órgano activo, aunque no olvidando nunca que éste puede, de discrepar con el contenido del acto consultivo, no emitir decisión alguna ⁹⁹.

Respecto al sujeto consultivo, la diversidad es múltiple en cuanto que junto a la individual y a la colegial, con sus numerosas variantes de composición numérica, criterios de formación y carácter de sus miembros, y que respondían al tradicional hacer de la Administración en el sistema centralista ¹⁰⁰, han aparecido en nuevos textos legislativos italianos, como son los estatutos regionales, la colectividad como sujeto consultivo, con la variedad de manifestaciones expuestas ya en el análisis consultivo regional.

El carácter no formalista de la consulta debe dejar de manifiesto la libre voluntad del órgano decisor para aceptar total o parcialmente o incluso no aceptar tanto los datos aportados como su valoración e incorporación de las propuestas de los representantes de los grupos de interés en el acto consultivo.

⁹⁹ Virga califica los actos consultivos en: actos de juicio, meros actos, internos, preparatorios y parcialmente discrecionales. Clasifica a continuación los «pareri» en facultativos y obligatorios, y distingue en estos últimos los no vinculantes y los parcialmente vinculantes. VIRGA, P.: *op. cit.*, pp. 112-117.

¹⁰⁰ Acerca de los órganos colegiales que operan dentro del procedimiento administrativo, ya esté prevista su intervención o no por la ley, los estudios realizados sobre esta materia se han ocupado de enumerarlos, clasificarlos, describir su funcionamiento interno a través de las fases de convocatoria, sesión, votación y manifestación de su actividad; incluso han precisado cómo en algunos de éstos los miembros representantes de intereses particulares condicionan las opciones de las autoridades administrativas. Véase GALATERIA, L.: *op. cit.*; GARGIULO, U.: *op. cit.*; LEVI, F.: *op. cit.*, pp. 75-89.



Desde la dual consideración jurídico-formal de la actuación del particular en el procedimiento administrativo, esta exposición, ampliándose, se ocupa de aquella positivizada como un acto o fase más del iter procedimental y que consiguientemente es fuente de efectos jurídicos para éste. Atendiendo al papel desempeñado para el procedimiento de aquellos actos o actuaciones del particular que están positivizados como parte de aquél, Bergonzini los clasifica de tres modos: como impulso para promover los actos del mismo procedimiento, como condicionamiento del contenido o de la motivación del acto final, como integración de los efectos de la eficacia de éste ¹⁰¹.

Los actos del privado con efecto propulsivo sobre el procedimiento los clasifica Bergonzini, utilizando una terminología empleada en prestigiosos autores italianos como Sandulli, Alessi y Giannini, en peticiones o instancias (*istanze*), actos de asentimiento (*atti di assenso*) y notificación (*diffida*). La ejemplarización jurídico-positiva de cada uno de estos actos de efectos propulsivos del privado tiene como finalidad poner de manifiesto su diferente presencia procedimental como sus efectos: la instancia de inscripción en un instituto público de enseñanza obliga a la Administración, siempre que el impreso esté debidamente cumplimentado, a actuar el procedimiento que conduzca a la decisión admisible del solicitante. El asentimiento necesario que en el procedimiento de agregación de un barrio o aldea debe dar el municipio receptor como acto procedimental para que el mismo procedimiento continúe ¹⁰². La necesaria obligación de la Administración de decidir en el supuesto del obligado depósito durante veinte días de un film para su proyección en público y exportación si no quiere perder su derecho a prohibir la exhibición de éste ¹⁰³.

La segunda clasificación sobre los actos del privado en el procedimiento tiene en cuenta aquellos que tienen o producen efecto sobre el acto final de éste; y en este sentido las propuestas del privado son actos que vinculan de muy diverso modo a la autoridad a la cual van dirigidas en el contenido de la decisión, a veces incluso por el deber de motivar en ésta las eventuales opciones contrarias a los sugerimientos de la parte privada. La legislación italiana denomina estas declaraciones del particular de formas muy variadas, como observaciones,

¹⁰¹ BERGONZINI, G.: *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Cedam; Padova, 1975; p. 102.

¹⁰² Art. 34 del T. U. de la ley comunal y provincial de 1934, citado por BERGONZINI, G.: *op. cit.*, p. 163.

¹⁰³ Arts. 6 y 7 de la ley de 1962. Citado por BERGONZINI, G.: *op. cit.*, p. 168.



oposiciones, deducciones, recursos, reclamaciones, justificaciones, propuestas, protestas, etc.¹⁰⁴.

La tercera clasificación agrupa a todos aquellos actos del privado de los que el ordenamiento jurídico hace depender la eficacia de un acto de la Administración pública, como sucede con la aceptación del empleado público de un nombramiento, en la concesión de la ciudadanía, en la atribución de títulos honoríficos, en las subvenciones, etcétera¹⁰⁵.

Es necesario adjuntar, como Barone señala, que en la historia legislativa italiana se encuentran numerosos ejemplos de participación del privado en el procedimiento, de una forma o de otra y bajo criterio legitimador diverso, que en una ocasión expresamente denomina el fragmento jurídico como «propietarios», en otras como «interesados» o «sujetos interesados», mientras que en múltiples ocasiones no lo menciona. No existiendo ningún principio positivo generalizado ni disposición jurisprudencial alguna que establezca la obligatoriedad de la audición o presencia del privado en el procedimiento, hay que precisar que este vocablo se suele referir concretamente al particular, pero que también, a veces, incluye en una acepción más amplia a todas aquellas hipótesis en las que un sujeto, sea público o privado, individual o colegial, se encuentra sometido al poder de imperio de otro sujeto¹⁰⁶.

6. Conclusión

El análisis formal, incompleto pero imprescindible en el estudio de la administración, posibilita y exige el señalamiento de principios generales en cuanto que la voluntad administrativa en sus decisiones más importantes se manifiesta a través de textos jurídicos. Las ciencias sociales italianas no ofrecen, todavía, una sociología de la Administración dirigida a la investigación del funcionamiento de las instituciones de ésta; de ahí que junto a la inicial advertencia de la limitada información existente sobre la consulta haya de añadirse que el existente es más bien descriptivo. No obstante, los autores italianos que monográficamente se han ocupado del tema han puesto de manifiesto la necesidad de desbordar y superar la tradicional concepción de la consulta administrativa. Esta tarea no resultará factible mien-

¹⁰⁴ Véase BERGONZINI, G.: *op. cit.*, pp. 174-286.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 287-336.

¹⁰⁶ Véase BARONE, G.: «L'intervento del privato nel...», *op. cit.*, pp. 100, 111-113 y 184 y s.



tras se carezca de la aportación sociológica que habrá de superar, cuanto menos, dos exigencias que el fenómeno consultivo ofrece en el momento presente: de un lado, la multiplicidad de supuestos y manifestaciones particulares, y de otro, la diversidad de éste según ámbitos territoriales e institucionales.

Es preciso afirmar el carácter sustancial de la existencia consultiva en los dos sistemas político-administrativos que conviven en el sistema acumulado actual. La primera responde a una fundamentación orgánica como consecuencia de un centralismo en el que la voluntad superior necesita conductos delimitados y adecuados que transmitan la decisión; impura como el mismo sistema italiano en cuanto a poderes se refiere, pues mezclaba en los mismos órganos una función consultiva con otra jurisdiccional; uniforme y con finalidad auxiliar o instrumental de las autoridades decisoras en los órganos de competencia general a nivel central, departamental y municipal. La nueva consulta del sistema policéntrico es más bien inorgánica o abierta, espontánea, diversa tanto en sus sujetos como en los modos de realización, y de base popular. Responde esta última a un principio de soberanía popular que a su vez supone la participación ciudadana en la tarea de la Administración. Estas diferentes manifestaciones consultivas, sin embargo, se dan en una única Administración y en una misma sociedad civil que a los viejos hábitos adjunta diferentes propósitos.

Junto a esta gran pugna de dos concepciones consultivas diferentes debatiéndose por la primacía, hay que recordar en esta conclusión algunas otras anotaciones apuntadas por los autores que de esta materia se han ocupado monográficamente. Sea la primera de éstas la supresión del carácter de instrumentalidad o de accesoriedad tradicional asignado a la Administración consultiva que Trimarchi fundamenta en el principio democrático de la Administración y de que en ésta estén representados todos los intereses sociales, de ahí que la consulta sea de vital importancia para la decisión y de su incidencia, que se produce, además, por la casi generalizada presencia de los órganos activos en los consultivos¹⁰⁷. La segunda es la discrepancia al carácter tradicional de imparcialidad apuntado a la consulta en cuanto que el órgano consultivo estaba desvinculado de los intereses entrañados en la decisión y que dada esta posición resultaba particularmente idóneo al desenvolvimiento de su función; este carácter significaba, ade-

¹⁰⁷ TRIMARCHI, F.: *op. cit.*, pp. 108-111.



más, admitir una contraposición entre los intereses particulares y los de la Administración y en esta situación encontrada el órgano consultivo, desde una posición extraña de tercería, delimitaría la decisión según la legalidad. Pero ya no puede mantenerse este principio en cuanto que, además de la vinculación entre los miembros, la consulta y órgano decisor, ya sea por la dependencia en cuanto a nombramiento y cese de aquéllos de éste, o por la integración de ambos en colegios consultivos, o simplemente por que la gran mayoría de éstos se crean directamente en base a los intereses que las decisiones del órgano activo han de vincular o afectar¹⁰⁸. La tercera viene a superar el carácter incidental asignado a la consulta en el procedimiento administrativo rechazando tanto una visión exclusivamente sectorialista y formal como una total identificación de la decisión con el acto procedimental final (provedimiento). Consiguientemente, se está presuponiendo una dependencia real entre todas las fases del procedimiento en el que la de la instrucción tiene una importancia decisiva en el contenido como en la oportunidad de emisión del acto decisorio; de ahí que la distinción neta de los pareceres se vea también superada desde la consideración de la incidencia real en el acto final¹⁰⁹.

Finalmente, en la valoración superficial que este análisis consultivo italiano posibilita, hay que señalar los efectos generales negativos que puede producir, y de hecho lo hace, en múltiples casos, en cuanto a la lentitud procedimental, dilución de responsabilidad de las autoridades administrativas responsables de la decisión¹¹⁰ y la ausencia de partes interesadas en el grupo consultivo como la presencia privilegiada y condicionante de la voluntad administrativa en favor de algunos intereses en detrimento de otros, ya sean más o menos mayoritarios¹¹¹. Sin embargo, no puede ser negada a la consulta la gran vía de hacer codecisores en la tarea administrativa a los administrados, posibilitando de este modo la progresiva implantación del sistema policéntrico democrático, de cuyos objetivos no pueden estar ausentes la

¹⁰⁸ Véase TRIMARCHI, F.: *op. cit.*, pp. 112-116; También, GHETTI, G.: *op. cit.*, páginas 178 y 218 y s.

¹⁰⁹ Véase TRIMARCHI, F.: *op. cit.*, pp. 259 y s.; también, GHETTI, G.: *op. cit.*, páginas 169 y s.

¹¹⁰ Véase TRIMARCHI, F.: *op. cit.*, pp. 110-111.

¹¹¹ Véase en este sentido el libro de LA PALOMBARA, J.: *Clientela e parentela*, *op. cit.* Igualmente, GHETTI, G.: *op. cit.*, pp. 218 y s.



reducción del abismo existente entre sociedad política y sociedad civil, así como la incorporación y responsabilidad ciudadana imprescindible en la práctica diaria de la tarea pública.

ANTONIO MARTÍNEZ MARÍN

NOTAS Y COMENTARIOS



