

# LA REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL ITALIANA

65.012.33 : 35.047 (45)

Por JOSE M.<sup>a</sup> DESANTES GUANTER

En Italia se estudia en la actualidad la reorganización de los órganos superiores de la Administración; en este trabajo se exponen los principios y la estructura del Proyecto de Ley presentado el día 12 de agosto de 1958 por el Presidente del Consejo de Ministros al Senado.

## I. INTRODUCCION

En el artículo 95 de la Constitución italiana de 1947 se atribuye al Presidente del Consejo de Ministros la dirección y la responsabilidad de la política general del Gobierno, el mantenimiento de la unidad, la orientación política y administrativa y la promoción y coordinación de las actividades de los Ministerios y se deja para una Ley posterior la ordenación de la Presidencia del Consejo y el establecer el número, competencia y organización de los Departamentos ministeriales.

Esta organización, tanto de la Presidencia como de los Ministerios, no ha sido establecida hasta ahora por una Ley, sino por un conjunto de disposiciones yuxtapuestas de diverso orden, cuya coherencia se ha obtenido sobre la marcha en el desarrollo diario de un quehacer administrativo que, cada vez más, rebasa las mallas legales.

Italia, cuya reforma administrativa ha sido encargada a un Ministro, no podía ser un país al margen de la evolución que, con respecto a los órganos centrales del Gobierno, se observa en otros países europeos, precipitada de forma rápida en cada una de las postguerras u obtenida con arreglo a una evolución firme en tiempos de paz. Falta un estudio comparativo de estas transformaciones que comprenden desde conceptos de exclusivo matiz político hasta soluciones prácticas de normalización de material. Pero, a partir de la creación del *Cabinet Office inglés* en 1914 hasta nuestras Leyes de Régimen Jurídico de la Administración y de Procedimiento administrativo, la semejanza de los problemas y el paralelismo de las soluciones es evidente.

Un testimonio más en esta tendencia de reestructuración de los órganos de Gobierno, especialmente de la Presidencia, lo constituye el Proyecto de Ley que el Presidente del Consejo de Ministros italiano,

de acuerdo con el Ministro de Gracia y Justicia y con el Ministro del Tesoro, presentó a la Presidencia del Senado el día 12 de agosto de 1958, bajo el título «Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri». Con él se pretende hacer efectivo uno de los puntos fundamentales del programa aprobado por el Parlamento de la República al Gobierno Fanfani. Pero el Proyecto no aparece *ex novo* en el verano de 1958.

## II. ANTECEDENTES

Representa el tercer intento de estructuración y de atribución de funciones del Gobierno italiano. El primero fué presentado a la Cámara de Diputados en 1952, y después de haber sido estudiado y aprobado por la primera Comisión de la misma no pudo llevarse al Pleno.

Un segundo texto fué presentado al Senado en 1956, durante la segunda legislatura. En líneas generales reproducía el Proyecto precedente, completándolo en la parte relativa a la organización de los Ministerios. Fué ampliamente discutido en aquella alta Asamblea y se aprobaron sus puntos sustanciales y la mayor parte del texto, con ligeras modificaciones en algunos pasajes concretos. Sin embargo, terminó la Legislatura sin que el Proyecto concluyera su *iter* parlamentario en la otra de las Cámaras.

El Proyecto actual recoge fundamentalmente el segundo, con las modificaciones introducidas por el Senado y con algunas innovaciones surgidas de las nuevas experiencias o exigidas por el planteamiento empírico de nuevos problemas. La demora parlamentaria ha producido, indirectamente, por decantación, una más completa puesta a punto de su articulado.

## III. PROYECTO DE LEY DE REFORMA. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El anteproyecto consta de 27 artículos, distribuidos en cinco capítulos. En el I se trata de la competencia del Consejo de Ministros, del Presidente del Consejo y de los Ministros. En el II, del poder normativo del Gobierno. En el III, de la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo. En el IV, del número, atribuciones y organización

de los Ministerios. Y el V, se dedica a las disposiciones finales y transitorias. El Proyecto va precedido de una Exposición de motivos dirigida al Senado, que consta, a su vez, de una presentación y de cinco párrafos explicativos de las razones que han informado la redacción de cada uno de los cinco capítulos.

Examinaremos sucesivamente los preceptos importantes del Proyecto de Ley, dado su interés intrínseco y comparativo. En uno de ellos observaremos la semejanza con nuestra Ley de Régimen Jurídico. Otros presentan un matiz característico e interesante en la Administración italiana.

#### 1. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

El artículo 1.º del Proyecto, en sus 10 apartados, clasifica aquellos grupos de asuntos que han de ser sometidos a la deliberación del Consejo de Ministros en Pleno. Sus apartados 1, 2, 3, 4 y 10 son similares a los apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 17 de nuestra Ley de Régimen Jurídico. El apartado 5.º incluye una norma de competencia del Consejo parecida a la que nuestra Ley de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948, atribuye al Jefe del Estado. Los apartados 6 al 9 contienen disposiciones típicas del régimen constitucional italiano, que carecen, por tanto, de interés comparativo en España.

#### 2. COMPETENCIA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS

Está recogida en los artículos 2.º a 6.º

En general, su extensa recopilación refleja una idea predominante: el respeto a las funciones encomendadas a los diversos órganos ministeriales y la concentración, en las manos del Presidente, de los poderes generales de dirección del Consejo de Ministros y de coordinación de la política a seguir por el Gobierno. En sus aspectos concretos, las atribuciones citadas se asemejan a la que la redacción del artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado concede al Presidente del Gobierno español.

En relación con la dirección de las sesiones del Consejo, el Proyecto, en sus artículos 2.º y 3.º, inserta un conjunto de normas interesantes en cuanto a su origen, eminentemente empírico, y experimentadas ya en la práctica actual como un sistema eficiente, que supone una perfecta ordenación de las sesiones. En esta línea se dispone que el Presidente del Consejo establece el orden del día a base de los asuntos que

—incluidos o no en el artículo 1.º del Proyecto— quiera presentar a la deliberación del Consejo y de aquellos otros que, propuestos previamente por los Ministros interesados, entiende que están ya en una fase de suficiente madurez para ser llevados al Consejo. Pudiendo, por el contrario, suspender definitivamente la tramitación de cualquiera de ellos, pedir aclaraciones, datos o nuevos estudios; o, simplemente, diferir su examen para un Consejo futuro. Esta norma de buen gobierno está reforzada por otra incluida en el párrafo 3.º Según ella, el Presidente del Gobierno puede requerir de los diferentes Ministerios información sobre el estado de los asuntos de la competencia respectiva que hayan de ser sometidos al Consejo y proveer que determinados asuntos, también de la competencia del Gobierno, sean objeto de alguna actuación concreta.

### 3. LOS COMITÉS PERMANENTES DE MINISTROS

Los problemas que la postguerra había planteado en Italia, sobre todo en el aspecto económico, habían llevado a la solución práctica de establecer unos *Comitati* o Comités permanentes de Ministros previstos en determinadas leyes. A partir de aquéllas han venido funcionando ininterrumpidamente algunos como el *Comitato per la Cassa del Mezzogiorno*, *Comitato per le zone depresse centro-settentrionali*, *Comitato per le zone Partecipazioni statali*, *Comitato interministeriale per la ricostruzione*.

La eficacia práctica de estos Comités lleva a su institucionalización en este Proyecto de Ley orgánica. Sin perjuicio de aquellos Comités ya existentes, establece el artículo 7.º que el Presidente del Consejo podrá establecer por Decreto aquellos Comités que sean necesarios para coordinar la política de diversos Departamentos, sea en materia económica, de finanzas o en otras materias con el fin de examinar en vía preliminar cuestiones de competencia común y de exponer su parecer sobre concretas directrices de la actividad del Gobierno y sobre problemas de relevante importancia antes de ser sometidos al Consejo de Ministros. No es necesario insistir en el paralelismo con nuestras Comisiones Delegadas.

Los Comités están presididos por el Presidente del Consejo o, cuando delegue expresamente, por un Ministro, aun cuando sea sin cartera. El Presidente delegado tiene que informar al del Consejo acerca de las actividades del Comité. Los Comités pueden requerir consultas a

expertos de reconocida competencia, y, de hecho, ya en la actualidad hacen uso de esta posibilidad.

#### 4. MINISTROS SIN CARTERA

El artículo 6.º establece que por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo, pueden ser nombrados Ministros sin Cartera en número no superior a tres. En el Proyecto presentado en la segunda legislatura se elevaba este número a cinco, y el Senado lo consideró excesivo, sobre todo en relación con las exigencias de una más amplia concentración política.

#### 5. VICEPRESIDENTE DEL GOBIERNO

También prevé el Proyecto, en el artículo 6.º, que en caso de ausencia o impedimento del Presidente, sus funciones sean asumidas por el Vicepresidente, y a falta de éste, por uno de los Ministros, aun cuando sea sin Cartera. La sustitución se hace por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo.

#### 6. ALTOS COMISARIOS

El artículo 9.º del Proyecto autoriza al establecimiento de los Altos Comisariados en la Presidencia del Gobierno o en los Ministerios. A los Altos Comisarios son aplicables las disposiciones concernientes a los Subsecretarios de Estado, pero intervienen sin voto deliberatorio en las reuniones del Consejo de Ministros que traten de asuntos de su competencia.

#### 7. SUBSECRETARIOS

Cada Ministro (art. 8.º) puede ser coadyuvado por uno o más Subsecretarios de Estado, que ejecutará las atribuciones delegadas por el Ministro y lo representará en el Ministerio en su ausencia o impedimento.

El Subsecretario de Estado en la Presidencia del Consejo es Secretario del Consejo de Ministros. Pueden ser nombrados, además, otros Subsecretarios en la Presidencia, con misiones o servicios concretos.

## 8. PODER NORMATIVO DEL GOBIERNO

El capítulo II está dedicado a regular el poder normativo del Gobierno. Representa quizá la parte más delicada del Proyecto, puesto que ha sido necesario mantener un preciso equilibrio entre el respeto al poder soberano del Parlamento y las exigencias cada vez más apremiantes de agilidad en la actuación del Ejecutivo.

Como resumen de sus cuatro artículos puede decirse que al Gobierno se le confieren unas facultades normativas absolutas en cuanto se trata de poderes discrecionales, en general; y, en concreto, todo lo referente a la organización y funcionamiento de los servicios y dependencias del Estado y a la regulación del Estatuto de funcionarios y del personal dependiente del Estado. En todos estos casos específicos únicamente es necesario el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

En las demás cuestiones la Ley se limita a adoptar determinadas cautelas impuestas por el mecanismo constitucional, como la mención expresa de la Ley que delegue en el Gobierno alguna función normativa ejercida por medio de un simple Decreto y la presentación al Parlamento, para su conversión en Ley, de los Decretos-leyes.

## 9. ORDENAMIENTO DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Los capítulos III y IV del Proyecto vienen a dar cumplimiento a la norma constitucional citada al comienzo y regulan, respectivamente, la Presidencia del Consejo y los Ministerios. En cuanto a la Presidencia se refiere, su estructura orgánica se establece en cinco *Uffici*, cuyos titulares tienen que ser seleccionados entre Magistrados del Tribunal de Casación, del Consejo de Estado o del Tribunal de Cuentas, profesores de la Universidad o funcionarios del Estado con categoría no inferior a Director general. Estas cinco dependencias son:

- a) *Estudios y Legislación.*
- b) *Organización Administrativa.*
- c) *Asuntos Generales y Regionales.*
- d) *Asuntos Económicos.*
- e) *Información.*

La esquemática constitución orgánica obedece a la idea fundamental de que la Presidencia del Consejo no debe tener una estructura ministerial ni unas funciones, atribuibles a otros Departamentos, que

terminarían con recargar y frenar su actividad. Por el contrario, deben concentrarse en el Presidente los poderes de dirección y de coordinación del Gobierno y la Presidencia se organiza con arreglo a tal propósito.

El Proyecto de Ley no necesita justificar esta estructura en cuanto se refiere a las dependencias a), b), c) y d). Subraya, sin embargo, que la actividad de información y documentación en general viene postulada por la función coordinadora por cuanto se dirige esencialmente a «difundir con objetividad, claridad y eficacia el conocimiento, entre los ciudadanos y los mismos órganos del Estado, de la acción multiforme del poder público y de sus resultados».

En un sentido negativo, el artículo 16, completado con el 23 de las disposiciones finales, regula las actividades de la Presidencia al transferir la multiplicidad de actividades heterogéneas que actualmente radican en ella a los Ministerios con los que presentan mayor afinidad.

#### 10. ORDENACIÓN DE LOS MINISTERIOS

El capítulo IV, en sus tres artículos, se dedica a este fin. El artículo 18 enumera los Ministerios. La composición gubernamental es la misma que ahora existe, y se establecen dos nuevos Departamentos: el de Participaciones Estatales y el de Sanidad.

Lo más importante del capítulo es, sin embargo, la autorización conferida al Gobierno para que en el plazo de dos años, desde el momento en que empiece a regir la Ley, dicte las normas oportunas para la reorganización ministerial, con la sola condición de que «el reparto de las atribuciones entre los varios Departamentos sea hecho con criterios de homogeneidad de materias y funciones determinadas, a fin de evitar duplicidad de competencias e intervenciones innecesarias y de asegurar a la acción administrativa la mayor cohesión y unidad posibles». Y con un trámite preceptivo: el dictamen de una Comisión compuesta por cinco miembros de cada una de las Cámaras.

#### 11. PERSONAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Las disposiciones finales y transitorias previstas en el capítulo V se dedican, además de distribuir las funciones que actualmente radican en la Presidencia del Gobierno, de las que ya se ha hecho mención, a

establecer las normas derogatorias oportunas, y el sistema transitorio administrativo y financiero para la ordenación o reorganización.

Existe, sin embargo, un artículo —el 21— que reviste interés. En él se establece que la Presidencia del Gobierno será servida por funcionarios propios o pertenecientes a otros Departamentos del Estado. De este modo se pretende que, sin perjuicio de los derechos adquiridos por el personal perteneciente a Cuerpos de la Presidencia del Gobierno —que se adscribe a los órganos que se transfieren a otros Ministerios o que permanece en los nuevos servicios de la Presidencia—, concurra la experiencia de los diversos sectores de la Administración, al mismo tiempo que no se aumenten los Cuerpos y Escalas de funcionarios.

#### IV. VALORACION CONJUNTA

El Proyecto no ha sido fruto de una precipitada redacción. Su contenido obedece, por una parte, a unas ideas sobre la Administración pública plenamente vigente. Y, por otra parte, da unas soluciones contrastadas ya en gran medida en la práctica administrativa italiana. Su característica principal es, en consecuencia, la sensatez.

Puede constituir un buen modelo. Bien sea para seguirlo en soluciones inéditas, bien para contratar las soluciones ya dadas anteriormente por otros países. Uno de los cuales, naturalmente, es España.