

Experiencias y perspectivas de las autonomías locales

SUMARIO: 1. EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE 1990. 2. LAS DISPOSICIONES APROBADAS Y LAS ACTUACIONES EN CURSO. 3. LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y EL TREN DE LAS REFORMAS. 4. LA LEY 59 DE 1997 Y LA ATRIBUCIÓN DE NUEVAS FUNCIONES. 5. FÓRMULAS DE COLABORACIÓN Y CONFERENCIA UNIFICADA ESTADO-AUTONOMÍAS. 6. LOS OBJETIVOS DE AGILIZACIÓN Y EL PROBLEMA DE LOS CONTROLES. 7. LA DISCIPLINA DE LOS CONTROLES EN LA LEY 127. 8. LOS OBJETIVOS DE FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA Y LA CUESTIÓN DE LOS SECRETARIOS. 9. LA DISCIPLINA DE LOS SECRETARIOS EN LA LEY 127.

1. EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE 1990

Al inicio de los años noventa, como es sabido, la X Legislatura estuvo marcada por un ambicioso diseño que pretendía configurar, con la Ley 142, las líneas generales del gobierno local. Pocos años después, en 1993, la XI Legislatura intervenía sobre tales líneas con un enérgico viraje, introduciendo la elección directa del Alcalde, novedad ésta que parecía irrumpir en los equilibrios tradicionales con una fuerza revolucionaria.

La última legislatura ha transcurrido entre una miríada de disposiciones menores, con el debate de fondo —a menudo

Traducción: Tomás CANO CAMPOS.

desviado hacia un terreno estéril— sobre el federalismo, mientras que adquiriría conciencia la necesidad de una intervención orgánica que sirviera para armonizar los vistosos desequilibrios (sobre todo las contradicciones entre un Alcalde elegido por los ciudadanos y la limitación de la autonomía sobre la que ha de operar o, en otras palabras, la distancia entre la amplitud de la representatividad alcanzada y la insuficiencia de los poderes efectivos) y para actuar las numerosas disposiciones de la Ley 142 que se habían quedado en el papel o habían sido aplicadas en unos términos del todo insuficientes.

Así, los temas pendientes de una respuesta eficaz habían sido, en realidad, muchos e importantes: desde las sufridas incertidumbres de la hacienda local al quisquilloso sistema de controles, desde las bochornosas cuestiones conexas al gobierno de las Áreas Metropolitanas a la ineficacia de los pequeños Municipios, desde la limitada posición de los concejales a la dudosa colocación de los secretarios municipales.

Por otra parte, sobre estos argumentos no se ha partido de cero. Así, las propuestas elaboradas por la Comisión para la autonomía local (denominada «Comisión Maroni») han constituido, bajo varios aspectos, una base útil para un proceso de conclusión de la reforma de las autonomías.

Un proceso de este tipo se presentaba como necesario en virtud de varias exigencias, entre las cuales, particularmente, las concernientes a:

a) El fortalecimiento de los poderes y del papel general de las autonomías.

b) La eliminación o una robusta reducción de vínculos, límites y controles.

c) La adecuación y la armonización general de las Leyes fundamentales (142 y 81), corrigiendo los aspectos que tras la experiencia se han manifestado incongruentes, eliminando las partes inútiles o no compartidas y dotando de instrumentos eficaces de actuación a los objetivos que todavía se consideran válidos.

Efectuadas estas intervenciones, por lo demás, será ya posible proceder a un nuevo diseño orgánico, armonizando en un texto único el laberinto de leyes y disposiciones que complica inútilmente la actuación de los Municipios y Provincias, liberando de vínculos inútiles y suministrando instrumentos adecuados de respuesta a las instancias de las colectividades locales.

2. LAS DISPOSICIONES APROBADAS Y LAS ACTUACIONES EN CURSO

En efecto, se ha desarrollado en este período un proceso de transformación destinado a incidir profundamente sobre la organización y sobre la actividad de las Administraciones Locales. Las recientes disposiciones sobre la delegación para la atribución de funciones (Ley núm. 59, de 15 de marzo de 1997, denominada «Bassanini I», por el nombre del Ministro para la Función Pública) y sobre la agilización (Ley núm. 127, de 15 de mayo de 1997, «Bassanini II»), y las previsiones del Decreto-ley sobre la autonomía y el ordenamiento de los Entes locales (Decreto-Ley conocido con el nombre del Ministro del Interior, Napolitano, Senado núm. 1388, ahora sometido al examen de la Cámara), intervienen —directa o indirectamente— sobre la mayoría de las materias reguladas por la Ley 142 de 1990, desarrollando, racionalizando o modificando sus aspectos estructurales.

Las reacciones a las primeras disposiciones adoptadas por el Gobierno Prodi en materia de autonomías parecen indicar que subsiste un difuso consenso sobre el método (anticipando las reformas constitucionales con medidas a corto plazo), sobre los objetivos (apuntando sobre todo a la simplificación, mediante la superación de vínculos y procedimientos oprimentes, y a la completa devolución de funciones del Estado a los niveles más próximos a los ciudadanos) y sobre los contenidos (afectando a una serie amplia de aspectos de la organización y del funcionamiento de las instituciones).

En sustancia se trata de intervenciones sobre diversos planos:

a) En relación a las *funciones*, la Ley 59 configura la apertura de un proceso de delegación para una total reestructuración del Estado, con la devolución de poderes y competencias a las Regiones y a los Entes locales que, por la novedad de criterios y por la calidad y cantidad de los ámbitos afectados, se anuncia como una de las reformas más incisivas que jamás haya conocido la Administración Pública italiana.

b) Desde el punto de vista de las *relaciones entre el centro y la periferia*, se ha puesto en marcha, sobre la base de un Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, la experiencia de la Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales, compuesta por Alcaldes y Presidentes de Provincia, como sede de consulta sobre las políticas del Gobierno que afectan al sistema local. Este órgano viene a situarse al lado de la Conferencia Estado-Regiones, con la cual se dispondrá, en un breve plazo, su unificación

en aquellas materias y competencias de interés común (art. 9 de la Ley 59).

c) Desde el punto de vista de la *revalorización de la autonomía organizativa y de decisión*, las medidas contenidas en la Ley 127 de 1997 tienden fundamentalmente a simplificar las reglas y a liberar a los Municipios y Provincias de vínculos e intervenciones que limitan notablemente su autonomía: revisando totalmente la disciplina de los controles y la relativa a los secretarios municipales, abriendo nuevos espacios de autonomía y responsabilidad en la organización y gestión del personal, confiando plenamente a los Alcaldes la elección de los puestos más altos de las Administraciones y aligerando totalmente los procesos de decisión.

d) Desde el punto de vista de la *integración del ordenamiento de las autonomías*, ya diversas disposiciones —contenidas, en particular, en la Ley 127— han intervenido de diversa forma sobre la disciplina de los órganos de gobierno. Por otro lado, está sometido al examen del Senado una última disposición que deberá adaptar totalmente el ordenamiento de las autonomías locales, teniendo cuenta, por un lado, las diversas implicaciones que supone la elección directa del Alcalde y del Presidente de la Provincia y, por otro, las dificultades y los retrasos producidos, bajo varios aspectos, en la actuación de la Ley 142 de 1990 (piénsese, sobre todo, en las Áreas metropolitanas, pequeños Municipios, o Comunidades montañas, etc.).

e) Desde el punto de vista de la *financiación*, se ha procedido a un fortalecimiento significativo de la autonomía tributaria de las Regiones, Municipios y (en menor medida) Provincias, pasando de una dependencia prevalente de las transferencias estatales a un sistema de financiación local basado esencialmente en tributos propios, mientras que a las transferencias estatales corresponde esencialmente una función de equilibrio.

f) Desde el punto de vista *constitucional*, el debate se centra en el tema de la transformación del sistema de gobierno (hacia un modelo presidencial o semipresidencial) y la reforma de la distribución territorial del Estado, en sentido federal. Las alternativas posibles son varias. Desde esta perspectiva, todavía no han sido definidos el papel y la colocación de las autonomías municipales y provinciales, que se mueven entre planteamientos que tienden a construir el federalismo basándose esencialmente sobre el ordenamiento regional, incorporando en el mismo Municipios y (sobre todo) Provincias, y planteamientos que tienden a configurar un proceso federal «desde abajo», basándose sobre

autonomías locales dotadas de fuertes prerrogativas y garantías constitucionales.

3. LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y EL TREN DE LAS REFORMAS

El federalismo (si en verdad se procede en esta dirección), en mi opinión, habrá de apoyarse sobre la dimensión regional, transformando y basándose en las Regiones. Pero, por otra parte, no podrá desarrollarse sin o, cuando menos, contra las autonomías locales, que deben ser protagonistas activas del proceso de transformación al objeto de potenciar su papel y su capacidad para dar respuestas adecuadas a las demandas de los ciudadanos.

Ciertamente, en cuanto al logro de las exigencias, respecto a la impresionante falta de adecuación de un sistema que todavía se presenta confuso, intrincado y alejado de los ciudadanos, el objetivo de fondo es la transformación general del Estado en sentido federal; y, ciertamente, una transformación de este tipo requiere un camino que se presenta aún complejo y todo menos carente de obstáculos.

En cualquier caso, la necesaria revisión constitucional no constituye más que un momento —aunque central— de este camino, el cual se ha iniciado con la aprobación de las Leyes 59 y 127 y que ha de ser desarrollado, en los próximos tiempos, con medidas eficaces y coherentes que sirvan para preparar progresivamente la reforma federalista; que constituyan, más bien, su rampa de lanzamiento.

En estos términos, por tanto, está cogiendo empuje el «tren de las reformas», con contenidos que pueden ser relevantes e incisivos, mientras que otros podrán agregarse en el trayecto. Pero no cabe la menor duda de que estas reformas correrían el riesgo de resultar inadecuadas, de no estar a la altura de las exigencias, si la Comisión bicameral no procediera a definir, en breve, las líneas básicas de un diseño de transformación sustancial en perspectiva autonomista, un diseño sólido, coherente y suficientemente compartido.

Por otra parte, los objetivos de revisión constitucional no son realizables a corto plazo, y existen exigencias importantes de continuación de las reformas emprendidas, de transformación de las Administraciones, de redistribución de las funciones, de simplificación de la actividad de relación con los ciudadanos que no pueden aguardar los plazos de una revisión constitucional y de sus sucesivas actuaciones. Parece plenamente aceptable, por

consiguiente, la posición adoptada por el Gobierno en el intento de afrontar la reorganización del Estado de las autonomías a corto y medio plazo con los instrumentos que actualmente tiene a su disposición. Estas intervenciones, en cualquier caso, deben ser concebidas no como una alternativa a la reforma de la Constitución, como una renuncia sustancial a ella, sino, por el contrario, como una anticipación, de creación previa de las condiciones administrativas necesarias para su despegue, evitando que la actuación de las futuras disposiciones constitucionales acaezca en un contexto administrativo ulteriormente degradado.

4. LA LEY 59 DE 1997 Y LA ATRIBUCIÓN DE NUEVAS FUNCIONES

En este marco, y desde esta perspectiva, adquiere un singular relieve la Ley 59, al prever la atribución de nuevas funciones y competencias a las Regiones y a las autonomías locales. En una perspectiva de fuerte transferencia de poderes hacia los niveles locales, la Ley asigna a los Decretos Legislativos que el Gobierno ha de adoptar (dentro de los nueve meses siguientes a su entrada en vigor) la atribución de todas las funciones y competencias administrativas que —no comprendidas en las materias explícitamente excluidas o reservadas al Estado— se configuren como «relativas al cuidado de los intereses y a la promoción del desarrollo de las respectivas comunidades» o, en cualquier caso, como «localizables en los respectivos territorios ejercidas por cualquier órgano o administración del Estado, centrales o periféricas, o bien a través de entes u otros sujetos públicos»; una delegación marcada, en consecuencia, por una elevadísima amplitud y flexibilidad en la delimitación del objeto y en la indicación de los criterios directivos.

Criterios entre los que resulta central el de la subsidiariedad (con atribución de la generalidad de las competencias a Municipios, Provincias y Comunidades montañas, «según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con exclusión únicamente de las funciones incompatibles con las dimensiones mismas,... atribuyendo la responsabilidad pública a la autoridad territorial y funcionalmente más próxima a los ciudadanos»; situada en estrecha conexión con otros criterios, como el principio de eficiencia y de economía, de responsabilidad y unidad de la Administración (con la consiguiente atribución a un único sujeto de las funciones y competencias conexas, instrumentales y complementarias, y con la identificación en un único sujeto

también de la responsabilidad de cada servicio o actividad administrativa), de «diferenciación en la atribución de las funciones en consideración a las diversas características asociativas, demográficas, territoriales y estructurales de los entes que las reciben», de «adecuación, en relación a la idoneidad organizativa de la Administración, al objeto de garantizar, incluso de forma asociada con otros entes, el ejercicio de las funciones».

El tiempo y las modalidades de atribución se basan en un criterio de graduación, confiriéndose a los Decretos Legislativos la tarea de indicar, «en el ámbito de cada materia, las específicas áreas funcionales a asignar a las Regiones y a los Entes locales gradualmente, con una cadencia máxima anual y dentro del período total de tres años».

En concreto, el Gobierno ha adoptado, en los términos previstos en la Ley (31 de marzo de 1998), un extenso Decreto de atribución de funciones y competencias a las autonomías territoriales que afectan a una vasta gama de materias, en los sectores orgánicos del desarrollo económico y actividades productivas, de la ordenación del territorio, medio ambiente e infraestructuras, y de servicios a la persona y a la comunidad. Se trata de un diseño de gran extensión y complejidad, que en ocasiones acompaña a la descentralización con intervenciones de reforma y liberalización, suprimiendo licencias, autorizaciones y concesiones.

La atribución de estas funciones se efectúa en parte —en líneas generales en las materias reservadas al Estado, en la distribución de competencias realizada por los arts. 117 y 118 de la Constitución— directamente por el Decreto, mientras que en otras —generalmente en las materias previstas por el art. 117 de la Constitución— el reparto entre Provincias, Municipios y otros Entes locales será efectuado por las Regiones, reteniendo entre sus propias competencias tan sólo las «funciones que requieren un ejercicio unitario a nivel regional». Para efectuar este reparto, las Regiones disponen de un plazo de seis meses, transcurrido el cual podrá intervenir el Gobierno adoptando, en virtud de las previsiones de la delegación, una disciplina sustitutiva.

5. FÓRMULAS DE COLABORACIÓN Y CONFERENCIA UNIFICADA ESTADO-AUTONOMÍAS

En síntesis, los criterios adoptados por la Ley 59 tienden a prefigurar una Administración próxima al ciudadano, responsable

—con claridad y plenitud de atribuciones— del efectivo ejercicio de las funciones y competencias.

Una Administración, por consiguiente, en la cual cada nivel adquiere una nueva corporeidad (*organicita*) y autoridad en el papel que la distingue. Corporeidad y autoridad que, en cualquier caso, no implican la más mínima separación, sino que, más bien, constituyen un importante presupuesto para un nuevo realce de la colaboración. Una colaboración que puede adquirir nuevas fórmulas, siendo competente el Gobierno, en virtud de la delegación efectuada, también para individualizar procedimientos e instrumentos de enlace.

La delegación para la individualización de nuevos procedimientos e instrumentos de enlace atañe, por lo demás, a la «presencia, eventualmente unitaria, de representantes regionales y locales en las estructuras centrales, necesarias para el ejercicio de las funciones de dirección y control».

La previsión, por otro lado, se reconduce a la lógica que inspira, en particular, la específica delegación para definir y ampliar las atribuciones de la Conferencia Estado-Regiones, unificándola, en las materias y competencias de interés común, con la Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales. Unificación ésta que se presentaba como imprescindible para el propio proceso de actuación de la Ley 59, considerando que es precisamente en esta sede en la que las autonomías han sido llamadas para expresar su parecer sobre los esquemas de los Decretos aprobados por delegación.

En concreto, la Conferencia unificada está presidida por el Presidente del Consejo de Ministros (o, por delegación de éste, por el Ministro de Asuntos Regionales) y en ella participan varios Ministros, mientras que por parte de las autonomías participan, de un lado, los Presidentes de las Regiones y de las Provincias de Trento y Bolzano y, de otro, Alcaldes y Presidentes de Provincias en representación de las autonomías locales.

La Conferencia unificada aprueba decisiones, promueve y sanciona convenios (en ausencia de los cuales, transcurrido un cierto tiempo, el Gobierno puede intervenir con decisión motivada) y acuerdos (no sustituibles en caso de ausencia de consenso), emite dictámenes, designa representantes en relación a las materias y a las competencias de interés común para las Regiones, Provincias, Municipios y Comunidades montanas, siendo competente, en cualquier caso, en todos los supuestos en los que estos Entes o las dos Conferencias (Estado-Regiones y Estado-autonomías locales) deban pronunciarse sobre un mismo objeto.

6. LOS OBJETIVOS DE AGILIZACIÓN Y EL PROBLEMA DE LOS CONTROLES

Entre los objetivos de simplificación y de supresión de vínculos, trámites procedimentales y sujeción a valoraciones de autoridades externas, una posición preeminente corresponde al problema de los controles de las Comisiones regionales instituidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución.

Es notorio cómo la función de estas Comisiones ha sido considerada por los concejales como inútilmente intrusiva y prepotente. Y, particularmente tras la aprobación de la Ley 81 de 1993, los conflictos entre los Alcaldes, elegidos directamente, y CORECO (Comisiones regionales de control) han sido frecuentes: y mientras se levantaban ásperas polémicas por la diversidad de posturas con que eran examinadas decisiones análogas, o por el retraso con que se comunicaban las motivaciones, se había ya convertido en general y vigorosa la solicitud por parte de los Alcaldes de que su fuerte legitimación se correspondiese con un efectivo grado de autonomía y responsabilidad, sin intervenciones consideradas como vulneraciones oprimientes o, a lo sumo, inútiles pérdidas de tiempo.

La protesta frente a las CORECO, por otra parte, tiene una historia todo menos reciente. La decepción de los concejales se remonta, más bien, a los primeros años de su experiencia, ya que habían situado muchas de sus expectativas en la transferencia a las CORECO de los controles en manos de los Gobernadores civiles y de las g.p.a. (juntas provinciales administrativas). Expectativas pronto defraudadas al introducir una mayor rigidez y quisquillosidad. Por otra parte, la transferencia se había producido sin modificación alguna en el modelo tradicional de control de legalidad: un control preventivo de legalidad por actos singulares, considerados de forma separada y prescindiendo de toda valoración sobre el rendimiento y eficacia de la acción administrativa.

Un control «anticuado», escribía en el «Informe sobre los problemas de la Administración del Estado», en 1979, el Ministro para la Función Pública, Massimo Severo Giannini; añadiendo que «merece la pena recordar que en los Estados Unidos fue suprimido inmediatamente tras la guerra, después de una memorable investigación que demostró que sus costes son insoportablemente altos con respecto a sus beneficios». Solución ésta que no hubiera podido ser adoptada en Italia, estando «por desgracia... constitucionalmente enclavado en los artículos 125 y 130», cuya revisión, por tanto, «se impone ya».

Con todo, cuando la Asamblea constituyente decidió atribuir a un órgano de la Región el control de legalidad de los actos de los Municipios y Provincias, limitando el de oportunidad a una «petición de revisión», la previsión se presentaba innovadora (por transferir a un órgano regional una función hasta ese momento considerada de pertenencia necesaria del Estado) y garantista para la autonomía local (al excluir, constitucionalmente, toda hipótesis de anulación de actos por motivos de oportunidad, según el sistema entonces en uso).

El hecho es que, desde la época constituyente, las exigencias y las concepciones han cambiado profundamente. Particularmente en los últimos años, en un proceso de transformación episódica y sectorial, pero tendente de forma global a un redimensionamiento de los controles tradicionales acto por acto, con la afirmación de formas diversas de revisión según aspectos que toman en consideración no tanto a una determinada categoría de sujetos (particularmente los Entes locales, según la lógica del art. 130 de la Constitución), sino generalmente a las Administraciones Públicas, según razonamientos de carácter general o ligadas más bien al tipo de actividad o interés perseguido.

Por lo demás, la propia Corte Constitucional (por ejemplo, en la sentencia 29/1995) se ha mostrado flexible (incluso frente a controles sobre las propias Regiones), admitiendo con una cierta amplitud formas de control distintas y ulteriores de las previstas en la Constitución, formas que, al objeto de tutelar el buen funcionamiento de la Administración, pueden ser reconducidas al ejercicio de una función sustancialmente unitaria, que afecta a todos los niveles de gobierno.

En el marco de estas tendencias, son ya diversos los controles que se aplican a los Entes locales no reconducibles al artículo 130 de la Constitución: desde aquellos sobre los costes de personal, introducidos por la reforma del empleo público (Decreto Legislativo 29/1993, art. 65, que implica al Ministerio de Economía y Hacienda, al departamento de la Función Pública, al Tribunal de Cuentas y al servicio de inspección de la Intervención General del Estado), a los relativos a los gastos, por parte del Tribunal de Cuentas (Ley 20/1994, art. 3.7), a quien está confiado, además, la función de valorar el funcionamiento de los controles internos.

Y precisamente a propósito de los controles internos se ha verificado, en los últimos años, un incremento relevante de tipos y modalidades: situando al lado de los interventores, de las comprobaciones de la Comisión de Gobierno y de los controles económicos previstos en la Ley 142 (arts. 57, 55, 57.9, respectivamente), los servicios de control interno u órganos de compro-

bación, introducidos por el artículo 20 del D. Legislativo 29/1993, con la función de verificar, mediante valoración comparativa de costes y rendimientos, la consecución de los objetivos, la correcta y económica gestión de los recursos públicos, la imparcialidad y el buen funcionamiento de la acción administrativa (D. Legislativo 77/1995).

Recientemente, con la propuesta (realizada, en particular, por Antonio Di Pietro en calidad de Ministro de Obras Públicas, acogida favorablemente por el ANCI, Asociación Nacional de Municipios Italianos) de creación de una Autoridad independiente con la función de comprobar la transparencia y el cumplimiento de los contratos de obras, se tiende a introducir un nuevo y relevante espacio a los controles relativos a determinados problemas y sujetos (que afectaría a los Entes locales y en general a todas las Administraciones Públicas).

En este marco, por consiguiente, se presentan ya maduras las condiciones para proceder a una profunda revisión de los controles, y no sólo en el contexto de una perspectiva de revisión constitucional, sino —a corto plazo— en los márgenes que una interpretación no tradicional del artículo 130 de la Constitución puede permitir.

En efecto, teniendo en cuenta las tendencias y las exigencias sustanciales, se ha afirmado la tendencia a redimensionar drásticamente el ámbito de los actos que necesariamente se han de someter a control del CORECO, limitándolo efectivamente tan sólo a los actos normativos, de programación y de dirección (*indirizzò*) general de la actividad del Ente.

Desde una perspectiva renovadora, el órgano regional de control debiera haber trabado un sistema integrado de controles, conectándose particularmente con el Tribunal de Cuentas, por un lado, y con los interventores, por otro.

Esencial, de cualquier modo, se ha presentado desde hace tiempo la exigencia de realizar una obra de desbroce de una selva de controles cada vez más copiosa, confusa y oprimiente. Los concejales y los ciudadanos que los eligen (y de los cuales pretenden servicios y el gobierno de las ciudades) no necesitan procedimientos dispersos, fatigosos y torcidos.

7. LA DISCIPLINA DE LOS CONTROLES EN LA LEY 127

Precisamente en una dirección de este tipo se ha orientado el proyecto de Ley Bassanini, que preveía una modificación de

la Ley 142 de 1990 (con una sustitución total de los arts. 45 y 46 y con la derogación del 48) tendente esencialmente a una nueva configuración de los controles necesarios y de los ejercidos a iniciativa de las minorías, mientras que era suprimido el control a iniciativa de la Comisión de gobierno misma.

La originaria consistencia y simplicidad del proyecto ha sufrido, por otra parte, en el curso de los trabajos parlamentarios ciertos retoques y complicaciones, ya en la técnica legislativa, ya en su propio contenido.

Bajo el primer aspecto, la Ley 127 no se sitúa en esta materia (a diferencia de cuanto acaece en otras materias relevantes) como una Ley de modificación de la 142, sino como una Ley derogatoria de una serie relevante de preceptos. Desaparecen así de la Ley sobre el ordenamiento de la autonomía local numerosos temas como las decisiones sujetas a un control preventivo de legalidad, las modalidades de control, el poder sustitutivo, regulado en los artículos 45, 46 y 48, ahora derogados; mientras que sobreviven, aisladamente, las disposiciones sobre la publicación y ejecutividad de las decisiones (art. 47) y las relativas al control sobre los Entes locales diversos a Municipios y Provincias (art. 49).

Respecto de los contenidos, las nuevas disposiciones de la Ley 127 (art. 17, apartados 33-47 y 91) prevén cuatro tipos de controles, con algunas variantes:

a) *El control necesario* se circunscribe ahora a escasísimas y fundamentales categorías de actos, que se refieren exclusivamente:

a.1) Los Estatutos del Ente. El control se extiende a cualquier modificación de los Estatutos mismos, pero permanecen excluidos de dicho control los Estatutos de las Haciendas especiales, reservados a la competencia del Pleno por el artículo 32.2.a) de la Ley 142, pero no citados en el artículo 17.33 de la Ley 127.

a.2) Los Reglamentos de competencia del Pleno, excepto aquellos referentes a la autonomía organizativa y contable. Están pues exentos de control, de un lado, los Reglamentos del Pleno relativos a los aspectos organizativos, funcionales y contables del órgano (cfr. Ley 142, art. 32.4-8), de otro, los Reglamentos sobre la organización de los órganos (*uffici*) y servicios, cuya aprobación atribuye ahora la propia Ley 127 a la Comisión de Gobierno (art. 5.4, que añade el apartado 2 *bis* al art. 35 de la Ley 142).

a.3) Los presupuestos anuales y plurianuales y las correspondientes variaciones. En este supuesto, el control adquiere otros contenidos y parámetros, extendiéndose a la «coherencia interna de los actos y la correspondencia de los datos contables con los

de las decisiones, así como con los documentos justificativos alegados en las mismas». La fórmula se contenía ya en el último apartado del artículo 45 de la Ley 142, de modo que su inclusión en el nuevo contexto resalta aún más la excepcional extensión de este tipo de control (cuando sea efectivamente ejercido en los términos previstos por la Ley) respecto al normal funcionamiento de la actividad del CORECO, órgano que parecería más bien destinado a una actividad normalmente muy contenida, con exigencias extraordinarias en algunos y concentrados periodos del año. Por otra parte, la nueva disciplina no retoma la disposición de la Ley 142 (apartado 8 del art. citado) que consentía, para el control sobre el presupuesto y el resumen de cuentas, un plazo que se elevaba a 40 días.

a.4) El resumen de la gestión. En este caso, a los contenidos y parámetros del control sobre el presupuesto, se añade una medida particular, puesto que permanece la posibilidad para la Comisión de control de indicar al Ente las «modificaciones a aportar a los resultados del resumen de la gestión con propuesta de que sean incluidas en el plazo máximo de treinta días», procediendo al nombramiento de uno o más comisarios en el caso de que tales modificaciones no se adopten en el plazo previsto, o de anulación de la decisión de aprobación del resumen (apartados 43 y 44; cfr., con anterioridad, los apartados 9 y 10 del derogado art. 45 de la Ley 142).

El procedimiento se desarrolla de forma no muy diferente a la prevista en la Ley 142, pero el plazo previsto para el ejercicio del control se eleva ahora a 30 días a contar desde la remisión de la decisión, que ha de realizarse en todo caso, so pena de decadencia, dentro del quinto día sucesivo a su adopción. Permanece la previsión de solicitud de aclaraciones y de elementos que han servido para la formación del juicio, pero se equipara ahora a la solicitud de que comparezcan los representantes del Ente para que sean oídos, y ello tanto en el plazo previsto (debiendo ser emitida la decisión de la Comisión de control dentro del plazo de los quince días siguientes a la recepción del acto) como en los efectos sobre el transcurso ulterior del procedimiento: dado que, en tal caso, «el plazo para el ejercicio del control se suspende y comienza a contar nuevamente desde la fecha del envío de las aclaraciones o de los elementos integrantes de la formación del juicio o desde que los representantes del Ente han sido oídos» (art. 17.42). La terminología usada parece superar la ambigüedad del texto de 1990: suprimida toda referencia a la «interrupción» del plazo, parece ahora inequívoco que

se trata de un efecto suspensivo, cesado el cual el plazo comienza a correr nuevamente en la parte residual.

b) El *control eventual a iniciativa de la Comisión de gobierno* permanece, mientras que desaparece el control —a que aludía la Ley 142— a iniciativa del Pleno. La norma alude literalmente a «decisiones», sin delimitación alguna, dando a entender por consiguiente que la iniciativa pueda referirse ora a una facultad de autosumisión a control, por tuciorismo en casos que hayan levantado perplejidad, ora a una activación del control frente a decisiones del Pleno. Hipótesis, esta última, conexas con toda evidencia a una tensión entre Pleno y Comisión de gobierno en la cual la Comisión de control vendría a asumir un impropio papel de árbitro.

c) El *control eventual a iniciativa de los miembros del Pleno* puede referirse tanto a actos del propio Pleno como de la Comisión misma. Para su activación es precisa una solicitud, escrita y motivada, por parte de un cuarto (para las Provincias y Municipios superiores a 15.000 habitantes; en la disciplina precedente era necesario un tercio) o un quinto (para los Municipios menores) de los miembros. El control ejercido en los límites de la ilegalidad denunciada afecta ahora a las decisiones relativas a:

c.1) concesión de obras y servicios y contratos de suministros superiores al umbral comunitario;

c.2) nombramiento del personal, planta orgánica y relativas variaciones.

Respecto de la disciplina contenida en la Ley 142, las modificaciones son notables, sea por la referencia en la delimitación de la primera categoría a los casos en que se supere el umbral comunitario, sea por la desaparición de toda referencia a retribuciones, recompensas, dietas y exenciones a concejales, funcionarios o a terceros. Pero, probablemente, la novedad más relevante es la relativa al órgano competente para ejercitar este tipo de control, identificado ahora en el Defensor cívico municipal o provincial, que viene así a extender su papel de garante de la imparcialidad y del buen funcionamiento de la Administración a poderes totalmente nuevos: no dirigidos a la tutela de ciudadanos singulares, sino llamados a resolver controversias elevadas por las minorías del Pleno. Hasta la institución del Defensor cívico (que ahora se da por descontada, mientras que en el art. 8 de la Ley 142 se trataba de una elección eventual dejada al Estatuto) el órgano competente para efectuar dicho control es la Comisión regional de control.

La medida prevista en este supuesto no es la anulación, sino la solicitud de eliminar los vicios que se verifiquen. En este caso,

si el órgano competente no procede a la modificación propuesta, el acto sólo devendrá eficaz si es confirmado con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Pleno. Y ello incluso en el caso de que el acto haya sido adoptado por la Comisión de gobierno, determinando en consecuencia la referida solicitud una exigencia de intervención del órgano asambleario.

d) Los *controles sustitutivos* calcan el modelo previsto en la Ley 142, distanciándose, por otro lado, en la individualización del órgano competente, identificado en el Defensor cívico (esta vez) regional, mientras que a la Comisión regional de control se alude únicamente para el caso de que esta figura no se instituya. Por otra parte, la Ley 127 había intentado revalorizar a los Defensores cívicos regionales, particularmente extendiendo sus funciones «hasta la institución del Defensor cívico nacional» (?) también con respecto a la Administración periférica del Estado, con exclusión tan sólo de los órganos competentes en materia de Defensa, Seguridad pública y Justicia (art. 16).

Corresponde pues, en un primer análisis, a los Defensores cívicos regionales nombrar al comisario *ad acta*, el cual debe proveer dentro del plazo de los sesenta días siguientes a su nombramiento en el cargo.

Desaparece, en la disciplina de los controles, el reenvío explícito a las leyes regionales, leyes a las que la Ley 142 confería, por ejemplo, la disciplina de las modalidades y plazos para el envío de las decisiones al órgano de control, del transcurso de los plazos para el ejercicio del control y la forma de ejercicio del poder sustitutivo.

Ahora la disciplina estatal se presenta puntual y tendencialmente exhaustiva, mientras que a la normativa regional únicamente se hace referencia para demandar de ella la disciplina de las modalidades organizativas y de tramitación de los servicios de asesoramiento que «puedan ser activados en el ámbito de las Comisiones regionales», al fin de suministrar a los Entes locales «elementos preventivos de valoración en orden a la adopción de actos o resoluciones de particular complejidad o que se refieran a nuevos aspectos de la actividad de deliberación» (art. 17.34).

Así, a la referida agilización de los controles no se corresponde necesariamente una paralela agilización de los aparatos administrativos, para los que puede delinearse más bien, aun a nuevo título, un cierto fortalecimiento.

8. LOS OBJETIVOS DE FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA Y LA CUESTIÓN DE LOS SECRETARIOS

El secretario municipal se ha configurado en la tradición administrativa italiana como una figura bifronte que, por un lado, mira al Estado (Ministerio del Interior y Gobierno civil) en todo lo que se refiere a selección, carrera, destino, sanciones disciplinarias, y que, por otro, se vuelve al Ente local, en el interior del cual presta su actividad, en contacto cotidiano con el Alcalde y sus asesores, cuidando de la instrucción y actuación de los actos administrativos (*provvedimenti*), verificando la legalidad de la acción administrativa y participando en las reuniones del Pleno y de la Comisión de gobierno, coordinando a los dirigentes en los Entes de mayores dimensiones, haciendo un poco de todo, como verdadero pernio de la máquina administrativa en los pequeños Municipios.

Ésta es la configuración clásica, sobre la cual la reforma de la autonomía local de 1990 intervino confirmando la cualificación de «alto funcionario estatal» del secretario, pero previendo su inscripción en un nuevo registro (*albo*), llevado por un órgano mixto que —presidido por el Ministro del Interior— debiera haber representado paritariamente al propio Ministerio, a los Entes locales y a los secretarios.

Cada aspecto de la disciplina relativa al registro, selección, carrera, atribuciones y responsabilidad se remitía, por otra parte, a una ley posterior, ley que no ha sido aprobada, mientras que las propias líneas esbozadas por la Ley 142 eran puestas en discusión en puntos todo menos marginales.

Por otra parte, a imponer la exigencia de un nuevo y completo planteamiento, y de una superación más neta del sistema tradicional, ha venido, en 1993, la elección directa de los Alcaldes, los cuales, dotados ya de una fortísima legitimación y responsabilidad frente a los ciudadanos, se han mostrado del todo intolerantes en la idea de soportar desde lo alto la designación de sus colaboradores fundamentales.

La contestación no se ha limitado a un debate sobre el plano de los principios, desembocando en varias y significativas situaciones de tensión, intolerancias y, en ocasiones, en conflictos abiertos.

En este clima, el Parlamento intentó dar una primera respuesta a las propuestas —y a las protestas— de los Alcaldes, incluyendo en la Ley de acompañamiento a la de Presupuestos para 1996 una breve frase que, modificando la Ley 142, requería para el

nombramiento y cese del secretario el acuerdo con el Alcalde. Perspectiva ésta pronto frustrada por un dictamen del Consejo de Estado, que, en sustancia, declaraba inaplicable la nueva disposición hasta la creación del registro y, sustancialmente, la de toda la nueva disciplina relativa a los secretarios prevista en la Ley 142.

9. LA DISCIPLINA DE LOS SECRETARIOS EN LA LEY 127

En este marco se ha colocado una compleja elaboración que ha implicado de diversa forma a las organizaciones de las autonomías y a las asociaciones representativas de los mismos secretarios. Ahora, partiendo de esta elaboración, pero introduciendo elementos del todo originales, la Ley 127 ha establecido una nueva disciplina, centrada en estos elementos de fondo:

a) el secretario desempeña funciones de «colaboración y de asistencia jurídico-administrativa en los órganos del Ente». En particular, participa con funciones consultivas, de informe y asistencia en las reuniones del Pleno y de la Comisión de gobierno, encargándose de la redacción del acta correspondiente, y puede estipular todos los contratos del Ente y autenticar escrituras públicas y actos unilaterales en interés del Ente, funciones a las que se puede añadir cualquier otra que se prevea en el Estatuto o en los Reglamentos, o le sea conferida por el Alcalde (art. 17.68);

b) el secretario deja de ser funcionario estatal, pero (dejando de lado planteamientos que lo configuraban como funcionario municipal o como profesional liberal) es en todo caso funcionario público, ahora dependiente de un Organismo (*agenzia*) creado al efecto y dotado de personalidad jurídica de Derecho público, e inscrito en un específico Colegio (*albo*) articulado en secciones regionales (art. 17.67);

c) el Organismo autónomo para la gestión del registro (*albo*) es administrado por un consejo compuesto por tres representantes de los secretarios (elegidos entre los inscritos en el Registro), tres de las autonomías locales (dos nominados por el ANCI, y uno por la UPI, Unión de Provincias italianas), y dos expertos nombrados por la Conferencia Estado-ciudades-autonomías. Los consejos de administración de las secciones regionales están compuestos de igual modo (art. 17.76);

d) el nombramiento del secretario, entre los inscritos en el Registro, corresponde al Alcalde o al Presidente de la Provincia,

que han de realizarlo entre los sesenta y ciento veinte días siguientes a la fecha de su elección, transcurrido los cuales el secretario anterior es confirmado (art. 17.70);

e) una vez nombrado, el secretario permanece en el cargo durante el mandato del Alcalde, y únicamente puede ser destituido por violación de los deberes inherentes a su cargo mediante resolución motivada del Alcalde, previa deliberación de la Comisión de gobierno (art. 17.70 y 71);

f) el secretario no confirmado, destituido o en cualquier caso cuando no desempeñe su cargo se coloca en posición de disponibilidad por un período máximo de cuatro años, pasando a disposición del Organismo para el desempeño de funciones propias del mismo, de asesoramiento, o para los casos de suplencia, o bien para el desempeño de funciones correspondientes a su cualificación en otras Administraciones Públicas (art. 17.78);

g) en los Entes de mayores dimensiones (Provincias y Municipios con más de 15.000 habitantes) el Alcalde o el Presidente de la Provincia pueden nombrar a un director general, *city manager*, encargado de actuar los criterios y perseguir los objetivos de los órganos de gobierno persiguiendo la eficiencia y eficacia en la actividad administrativa. La competencia de supervisión de las funciones de los dirigentes y de coordinación de la actividad corresponden al secretario únicamente en ausencia de nombramiento de un director (art. 17.68);

h) el director general es nombrado por el Alcalde, eligiendo entre el secretario, un dirigente del Ente o un dirigente contratado por tiempo determinado;

i) en los Municipios con población inferior a 15.000 habitantes, cabe el nombramiento de un director general previa la realización de un convenio entre Municipios cuya población total alcance esa cifra, en cuyo caso el director ha de encargarse de la gestión unitaria y coordinada de los servicios de todos los Municipios (art. 51 bis de la Ley 142, tras la modificación operada por el art. 6.10 de la Ley 127); en ausencia de convenio, las funciones propias del director general pueden ser conferidas por el Alcalde al secretario.

Naturalmente, cada una de las específicas soluciones diseñadas puede resultar opinable; y, en efecto, ya han sido avanzadas —particularmente por parte de los representantes de los secretarios— opiniones críticas. Es importante que el debate se desarrolle incluyendo los términos más amplios y profundos que operan en el ámbito de la autonomía; y es importante que el

mismo se centre sobre los aspectos de fondo de las transformaciones en curso, que en mi opinión se refieren a:

— la exigencia de liberar a los Alcaldes de una intromisión centralística estridente con las nuevas reglas y las nuevas responsabilidades que los caracterizan, revalorizando vigorosamente la autonomía organizativa de los Municipios;

— la exigencia de tener en cuenta la enorme distancia que subsiste entre la situación de los Municipios mayores y de las Provincia respecto de la situación de los Municipios menores, trazando un diseño flexible y adecuado a las condiciones organizativas de los diversos Entes;

— la exigencia de no desperdiciar, antes bien de utilizar mejor, en el interés del buen funcionamiento de las instituciones locales, la competencia, profesionalidad y experiencia de los secretarios locales;

— la exigencia de renovar el papel de los secretarios mismos, eliminando, por impropia, toda función de control, revalorizando sus potencialidades sobre todo hacia la vertiente de soporte y colaboración, y dejando plenamente abierta la vía —donde las situaciones concretas lo permitan— hacia una proyección de este papel hacia la vertiente de la dirección operativa de los Entes, incluso los de mayores dimensiones.

