

CAPÍTULO DECIMOCUARTO

LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS

Antonello TARZIA

SUMARIO: I. *Premisa: la recomposición de la función de control y la reconfiguración del Estado.* II. *Noción, estructura y clasificaciones tradicionales de los controles.* III. *El sistema de los controles en la nueva estructura constitucional.* IV. *Nuevas formas y acepciones del control. De la revisión del acto a la comprobación de la gestión pública por resultados.* V. *Bibliografía.*

I. PREMISA: LA RECOMPOSICIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONTROL Y LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO

La recomposición de la función de control sobre los actos administrativos y la actividad administrativa, debido a las resistencias opuestas a la innovación por el modelo burocrático que se dejaba atrás y la congénita proximidad de ese control al aspecto político de la acción administrativa, se ha convertido en una cuestión espínosa en todas las fases de la reconfiguración del Estado italiano.

El enfoque centralizador y unitario de las relaciones entre el Estado y las autonomías locales, presente en las leyes de unificación administrativa de 1865, significó la absorción de las administraciones locales por el ordenamiento administrativo general, en cuanto se redujo la 'juridicidad pública' a la esfera estatal, de tal modo que no podían subsistir funciones públicas, entendidas en el sentido más amplio posible, no estatales y entes públicos que no fueran órganos del Estado [Berti, 1994, 37]. En este modelo el Estado definía a nivel legislativo los intereses de la comunidad local, encargando su cuidado a los entes territoriales de referencia, a los que dotaba de una cierta entidad subjetiva, que no impedía su absorción por el poder estatal. En resumen, en la relación autárquica [Cassese, 1959, 326; S. Romano, 1894, IV, I], la uniformidad administrativa se logró a través de la equiparación de la eficacia de los actos del ente local a los estatales. Presupuesto obvio para

ello fue la creación de un sistema de controles tan penetrante que admitía la supervivencia de la fragmentación subjetiva de los entes locales, incluso preservando las organizaciones locales de dimensiones muy reducidas, lográndose la uniformidad “en el plano del régimen del acto administrativo” [Berti, 1994, 55].

La imposición de dicho modelo geométrico uniforme condicionó toda la legislación futura, y no sufrió alteraciones sustanciales con el advenimiento de la Constitución republicana, que también tomó la transmutación de la autarquía en autonomía como instrumento para la realización de un nuevo Estado que, por un lado, pasa a ser policéntrico [Berti, 1969, 67], con la consolidación de los entes territoriales titulares de poderes públicos y legitimados por representación popular directa; y por otro lado, pluralista, dado que la función de control no se ejerce ya en respuesta a exigencias de armonización de las finalidades de los demás entes territoriales con las del Estado, sino orientada a la verificación de la “admisibilidad de los actos del Ente controlado para formar parte de la totalidad del ordenamiento” [Benvenuti, 1991, 289].

Dado que la intensidad del análisis de admisibilidad de los actos no estatales es el reflejo de la posición otorgada *en* el Estado democrático a los entes a los que la Constitución reconoce la idoneidad para constituir sedes de manifestaciones parciales de soberanía o, al menos, de intereses de comunidades infraestatales, la estructura de los controles, en las diferentes fases de la vida constitucional, puede ir dirigida a evitar perturbaciones al “orden del conjunto” o puede atenuarse en razón de una mayor confianza en la “idoneidad de los diferentes órganos y sujetos para realizar con suficiente autonomía la armonía del mismo conjunto” [Benvenuti, 1954, 377]. Solamente teniendo presente estos dos *modos* posibles de materializar las autonomías [ver Giannini, 1973] puede ser evaluada la elección originaria del Constituyente de establecer, a través de la reproducción del mismo esquema lógico en los artículos 125 y 130, un régimen jurídico uniforme, que procedía en sentido verticalmente, de los controles sobre los entes territoriales diferentes del Estado. En el artículo 125 se introdujo un control de legalidad sobre los actos administrativos de la región para ejercerse, en sede descentralizada, por un órgano del Estado (“Comisión de Control sobre la Administración Regional”), en los modos y en los límites establecidos por leyes de la República; en el artículo 130 se trazaron los fundamentos de los controles de legalidad sobre los actos de las provincias, de los municipios y de otros entes locales por parte de un órgano de la región (“Comité Regional de Control” – Co.Re.Co.). En ambos casos se admitió la posibilidad de constituir controles de oportunidad con el único efecto de promover, bajo

petición motivada, que se volviera a examinar el acto por el órgano deliberante, estableciendo de este modo relaciones de colaboración y eliminando los elementos del ordenamiento preconstitucional que se traducían en la mera aprobación o rechazo de las deliberaciones de los entes locales, y que suponían en gran medida que el ente fiscalizador sustituyera al órgano de administración activa.

Sin embargo, muy pronto se manifestó en las decisiones del legislador ordinario la existencia de evidentes “residuos de una concepción autárquica de la relación entre el Estado y los entes menores” [Benvenuti, 1972, 590], dado que estructuró las comisiones de control creadas en las capitales de las regiones con estatuto ordinario en un sentido tan netamente favorable al Estado (véase artículo 41, L. 62/1953) que desnaturalizó el carácter cuasijurisdiccional del control de legalidad sobre los actos [Sandulli, 1972, 78] para expandir el ámbito material del control a todas las “deliberaciones” de la administración regional no sujetas al control de mérito. En la opinión de Sandulli, el modelo más idóneo de control, que debería haberse extendido a todo el territorio del Estado, era aquel previamente elegido por algunas regiones con estatuto especial, donde el control era ejercido por un órgano del Estado-ordenamiento, la Corte de Cuentas [*Corte dei conti*], en vez de por un órgano del Estado-administración (véase artículo 58, Ley Const. 1/1963, y artículo 23, R.D.Lgs. 455/1946).

La Corte Constitucional, históricamente reacia a fijar principios generales en materia de control —con la excepción de las dos fundamentales sentencias n. 29/1995 y 267/2006, sobre las cuales véase *infra*—, se ha pronunciado de forma ambigua, ya sea a favor de la “tipicidad” de los controles previstos en los artículos 125 y 130 constitucionales, con la intención de defender los márgenes de autonomía de los entes diferentes del Estado, ya sea a favor de controles “atípicos”, que en la práctica resultaron muchas veces más restrictivos de esa autonomía que los primeros, cuyo fundamento constitucional se ha residenciado en principios más ‘fuertes’ que el de autonomía, definidos como “nacionales”, “generales”, “fundamentales”, “unitarios”, “primarios”: piénsese, por ejemplo, en el control central de las haciendas locales por parte de los ministerios del Interior y del Tesoro; en la función estatal de dirección y coordinación frente a las regiones; en el peso de la Caja de Depósitos y Préstamos al influenciar las elecciones de inversión de las regiones y de los entes locales; en la contratación colectiva centralizada para los empleados regionales y locales; en la introducción de la Tesorería única; en las comprobaciones comparativas de costes y resultados conseguidos por las regiones en la gestión del servicio sanitario efectuadas por el Ministerio de la Sanidad y por la Agencia para los servicios

sanitarios nacionales (artículos 1 y 5, D.Lgs. 266/1993) [véase Corte Const. 128/1994]; en la constitución de la sección entes locales de la Corte de Cuentas [Corte Const. 422/1988 y 961/1988; sobre estos temas, en general, D'Auria, 2007, 10, y Staderini, 1985, 75]

La misma Corte de Cuentas, en 1978, casi simultáneamente a la transferencia de las funciones estatales necesaria para dar concreción al ordenamiento administrativo regional, se expresó ante el Parlamento a favor de la limitación del control preventivo y de la introducción de controles posteriores, orientados más a la comprobación del buen desempeño de las funciones de la administración que a la fiscalización de la legalidad de cada uno de sus actos [*cf.* Giannini, 1979, 310], poniendo de manifiesto con un adelanto de varios decenios los males del sistema administrativo.

El retraso de la adecuación del sistema, vinculado a ciertas formas de intervencionismo estatal en la economía y a la pésima gestión de los recursos públicos, se ha prolongado hasta los primeros años noventa del siglo pasado, en los que la estructura de los controles, con el empuje impreso por el proceso de integración europea y por las obligaciones financieras impuestas por la misma, ha experimentado una progresiva y radical transformación, inicialmente a nivel de legislación ordinaria, y posteriormente en el plano constitucional.

En 1990, con la aprobación de la primera Ley general sobre autonomías locales (L. 142/1990), se introdujeron disposiciones que suponían una indudable modernización del sistema, entre las que se encontraban las dirigidas a configurar los municipios y las provincias como entes dotados de una generalidad de fines orientados al cuidado de los intereses de sus respectivas comunidades (artículo 2) y las que eliminaron los controles de mérito. Sin embargo, la Ley se resentía aún de la tradición de uniformidad a la que antes nos referimos, de tal manera que fijaba diferentes ámbitos de funciones de las dos tipologías de entes, dictando en el plano organizativo una regulación casi homogénea, en la que se reducía el ámbito del control preventivo de legalidad a las principales deliberaciones de los concejos, pero dejando a salvo materias específicas en las que una determinada minoría de consejales podía presentar una solicitud de sometimiento a control —por ejemplo, en tema de adquisiciones, enajenaciones, licitaciones y, en general, todos los contratos (artículo 45)—. También se modificó en sentido desfavorable para el Estado la composición de los órganos regionales de control prevista por el artículo 55 de la L. 62/1953, pero se abrió el paso a la activación de ese control bajo impulso gubernamental en las materias a las que se refería en el artículo 45 (ver D.L. 152/1991, convertido en L. 203/1991). Con relación a los controles sobre los órganos, los artículos 39 y siguientes mantenían rele-

vantes poderes estatales de disolución, suspensión, remoción y sustitución de los consejales y de los administradores: el ejercicio de dichos poderes, según la Corte Constitucional, era expresión de la necesidad ineludible de salvaguardar la unidad del conjunto del ordenamiento [sent. 50/1991].

El verdadero cambio en la reestructuración de los controles se ha producido con la aprobación de la L. 20/1994, que, dictando nuevas normas en materia de jurisdicción y control ejercidos por la Corte de Cuentas, y reduciendo el número de los actos estatales sometidos a control preventivo de legalidad, ha supuesto claramente un “desplazamiento del centro de gravedad de los controles de la Corte... por el examen de cada uno de los actos de las administraciones estatales al del conjunto de la actividad administrativa” [Chiappinelli, 2006, 479-480], trazando una línea de desarrollo que se centra sobre los controles de gestión.

El modelo de administración que hemos descrito ha sido objeto de numerosos cambios, que tuvieron lugar a partir de los primeros años noventa; estos cambios alcanzaron el nivel de una auténtica metamorfosis en 1997, año en que el Parlamento llevó a cabo una reestructuración radical de las funciones administrativas, dentro del marco constitucional original (L. 59/1997), mediante la atribución a los municipios de una competencia administrativa (tendencialmente) general. Posteriormente, se dio cobertura constitucional al nuevo modelo administrativo con la reforma constitucional de 2001.

II. NOCIÓN, ESTRUCTURA Y CLASIFICACIONES TRADICIONALES DE LOS CONTROLES

La necesidad de llevar a cabo una conceptualización en sentido jurídico del término ‘control’, reacio a ser objeto de una definición omnicompreensiva, dada su indefinición, especialmente si se tienen en cuenta la evolución de la normativa constitucional y primaria y la continua transformación de la realidad administrativa, han llevado a la doctrina más autorizada a intentar delimitarlo dentro los esquemas de la “verificación de la regularidad de una función propia o extraña” [Giannini, 1974, 1264], conscientes de que, sin una mayor concreción posterior, es potencialmente idónea para entrar en esta definición cualquier actividad de verificación, que se desarrolle sobre la base de cualquier parámetro prefijado de evaluación.

Aunque desde esta formulación genérica, el control constituye un tipo particular de relación organizativa, entendiéndose que bajo esta etiqueta se sitúa una relación jurídica caracterizada por la existencia de situaciones subjetivas correlacionadas y contrapuestas, de las que son titulares estructu-

ras organizativas diferentes [Giannini, 1993, I, 297]. Estas relaciones organizativas pueden ser internas, involucrando estructuras diferentes carentes de personalidad jurídica, en cuyo caso se hablará de relaciones interorgánicas; o pueden producirse entre diferentes administraciones con personalidad jurídica propia, dando vida a relaciones intersubjetivas [Scoca, 2005, 387].

Siendo una característica del Estado contemporáneo la “generalización del control a todas las actividades de los poderes públicos” [Giannini, 1993, 327], es obligatorio identificar previamente los *principia individuationis* del control administrativo que delimitan los ámbitos subjetivos y materiales de dicho control, lo que nos permitirá adaptar la definición tradicional al cambio del contexto legislativo y constitucional.

1. *Noción y estructura lógica*

Una doctrina tradicional, todavía actual [Forti, 1915, 608], ha situado los cimientos del control como *species* de las relaciones organizativas, reconstruyendo sus rasgos alrededor de su contenido lógico —el fin, la estructura y el objeto— y a los corolarios de este, esto es, la distinción entre órganos de control y los órganos sometidos a este, la subsidiariedad del nuevo examen llevado a cabo por la entidad fiscalizadora respecto a la actividad principal y su obligatoriedad y tipicidad, en cuanto viene previsto por normas.

Concreciones posteriores de las tesis originales han residenciado la finalidad de la revisión del órgano fiscalizador en la tutela de los valores [Galeotti, 1962, 321], jurídicos o metajurídicos, situados en la base del ordenamiento y susceptibles, como se aclaró en el párrafo introductorio, de ser objeto, en términos de política jurídica, de diferentes interpretaciones en el desarrollo de las dinámicas institucionales.

A los efectos de determinar la función, en términos generales el control administrativo es un momento jurídico informado por la *accesoriedad* respecto a la acción (acto o actividad de órganos) administrativa objeto de verificación; dicho de otro modo, es instrumental a la función principal a la que está coligado con relaciones de naturaleza procedimental [D’Auria, 2003, 1352], que se desarrollan en el *juicio* y en la *medida*: el primero se concreta en una evaluación de conformidad, disconformidad o disconformidad parcial respecto a las normas de los actos o actividades; la segunda, consecuente al resultado del primero, consiste en el “momento coactivo del control” [Giannini, 1958, 374] por parte del órgano/autoridad controladora (no necesariamente coincidente con el órgano/autoridad designada para la veri-

ficación de la conformidad) dirigido a producir efectos jurídicos positivos o negativos con relación al objeto. Teniendo en cuenta que, también cuando se dé un juicio favorable, puede estar prevista la adopción de una medida, bajo la forma de un visto bueno, de una aprobación, de un asentimiento, o del simple silencio; se debe destacar, no obstante, que “la medida por excelencia está dirigida a conducir a la regla lo que no es conforme a la misma” [Giannini, 1993, I, 329], por lo que se presenta como no aprobación, rechazo del visto bueno o disenso.

Pero en la determinación de la medida confluyen también los otros elementos del control, en particular aquellos identificadores del objeto, sea este un acto o una actividad. En el primer caso pueden tomarse medidas de tipo *represivo*, con anulación del acto, o de tipo *impeditivo*, que se traduzcan en la denegación del visto bueno, de la aprobación, del registro, etcétera, no permitiendo de este modo al acto adquirir eficacia o que se perfeccione el procedimiento para la adopción del mismo. En el segundo supuesto, se adoptan medidas de sustitución en reacción contra comportamientos omisivos, cuya adopción corresponde a la autoridad que ejerce el control; o bien medidas de carácter *sancionador* frente al ente o al titular de la unidad administrativa, que pueden ser sanciones pecuniarias, suspensión, remoción o privación parcial de los poderes del cargo —que implican el nombramiento de comisarios *ad acta* o la constitución de órganos extraordinarios *a latere* con funciones ‘correctivas’ —como por ejemplo el nombramiento de vigilantes.

Desde el punto de vista subjetivo, las relaciones de control pueden articularse sobre la base de posiciones de superioridad, igualdad o autonomía o independencia recíproca. La relación de superioridad implica siempre una relación de control, con la atribución al órgano superior de los poderes de anulación, modificación o revocación de los actos del sujeto objeto de control, así como de facultades sancionadoras respecto a los titulares de las dependencias administrativas subordinadas, si bien no siempre se lleva la atribución de todos estos poderes (la regulación general la contiene el D.Lgs. 165/2001, que establece que estos poderes no son atribuidos automáticamente; véanse artículos 14 y ss.).

Las relaciones de control entre sujetos en situación de igualdad se instauran bien entre órganos dotados de una posición jerárquica equivalente en una misma administración o entre autoridades pertenecientes a distintas administraciones situadas en un mismo nivel jerárquico, como ocurre en los supuestos del control de “legalidad del gasto, sin efectos impeditivos sobre la eficacia de los actos” (artículo 7, apartado 2, D.L. 430/1997), que ejercen las “Oficinas Centrales del Presupuesto”, constituidas en cada uno de los ministerios, pero situadas bajo la dependencia de la Contaduría General

del Estado (*Ragioneria Generale dello Stato*), que se adscribe al Ministerio de Economía y Hacienda.

En los supuestos de autonomía o independencia recíproca, la relación de control está prevista directamente por normas constitucionales o deriva de normas primarias que son desarrollo de disposiciones constitucionales. La eficacia de las medidas que se derivan de este control no son uniformes, pudiendo implicar efectos impositivos de la autonomía (como, por ejemplo, en el supuesto de que se rechazaba el visto bueno por parte del Co.Re. Co. respecto a los actos de las administraciones locales, de acuerdo con la antigua regulación del control preventivo a la que se refería el artículo 130 constitucional); o efectos de carácter colaborador no restrictivos de la autonomía (como, por ejemplo, los controles ejercidos por la Corte de Cuentas sobre los actos del gobierno [exartículo 100, apartado 2: en caso de rechazo a la oposición del visto bueno, los actos pueden ser registrados con reserva a solicitud del gobierno], pasándose así de un control de efecto represivo a un control que se concreta en la *información* al Parlamento por parte de la Corte, sobre los cuales véase *infra*).

En conclusión, únicamente mediante la descomposición de sus elementos lógicos se puede delimitar el control administrativo de otros fenómenos jurídicos colindantes: su finalidad permite determinar la causa de ese control; su instrumentalidad respecto a la actividad controlada permite diferenciarlo de otras formas de control jurídico similares, como, en primer lugar, los controles constitucionales que se traducen en una solicitud de revisión (por ejemplo, el reenvío presidencial de las leyes a las cámaras [exartículo 74 Constitucional], o, en segundo lugar, aquellos controles que se aproximan a la acepción anglosajona de la *direction* (piénsese en la gestión de una empresa con participación pública), o bien, por último, de las actividades y procedimientos que tienen por finalidad el control de las actividades de los particulares (como, por ejemplo, los controles previos a la emisión de licencias y autorizaciones) [en general, Benvenuti, 1954]; por último, la correlación finalidad-instrumentalidad-objeto-comprobación-medida lo diferencia con otros fenómenos jurídicos próximos, parcialmente coincidentes en la mecánica procedimental, como por ejemplo las verificaciones de conformidad previas a la ratificación, la aprobación, la prórroga, etcétera.

A la luz de lo dicho hasta al momento, y sin perjuicio de las correcciones y precisiones que ha aportado casi un siglo de desarrollo jurídico-administrativo, entendemos que se puede afirmar que continúa vigente la doctrina fundada en la identificación del vínculo lógico de unión entre el objetivo y la medida, que deriva de la necesidad de adecuación y proporcionalidad que se requiere a esta última respecto al primero.

2. *Clasificaciones*

A. *Controles preventivos y sucesivos, de legalidad y de mérito*

Se puede realizar una primera e intuitiva clasificación de los controles atendiendo al momento temporal en el que estos entran en contacto con la función principal y a los efectos que caracterizan la medida.

Son controles preventivos aquellos que tienen lugar antes que el acto controlado despliegue sus efectos; son sucesivos los que actúan con posterioridad a la producción de sus efectos y que no condicionan, en consecuencia, la eficacia del acto fiscalizado, sino que van dirigidos a impedir la producción de sus efectos ulteriores y a regular los efectos ya producidos.

Evidentemente, el control preventivo actúa como condición suspensiva de la eficacia de las resoluciones administrativas, sin impedir que el acto exista como tal [Cerulli Irelli, 1994, 555, y 2006, 444], por lo que, una vez que se produce el juicio positivo (y la eventual medida) de control, el acto adquiere plena eficacia desde la fecha en que se adoptó [Cons. Stato, sez. VI, 25-10-1991, n. 728]; si el resultado del control es negativo, el acto no adquiere eficacia, pudiendo, incluso, quedar anulado por obra del propio acto de control [Cerulli Irelli, 2006, 445].

En el caso de los controles sucesivos que desembocan en un resultado negativo, entra en juego el problema típico de la retroactividad y de sus límites (por ejemplo, en el caso de nombramiento de un directivo que es declarado ilegítimo cuando ya ha realizado actos propios de su cargo).

Desde el punto de vista procedimental, el órgano que adopta la resolución debe transmitirla (iniciativa) al órgano fiscalizador que, tras llevar a cabo la instrucción debida —en la que puede personarse el órgano que dictó el acto fiscalizado—, se pronuncia por escrito sobre la idoneidad de que el acto controlado produzca sus efectos. La ley puede disponer que pueda otorgarse la conformidad mediante el silencio de la instancia que lleva a cabo el control, mediante el simple transcurso de un determinado lapso de tiempo desde la iniciativa sin que el órgano fiscalizador se pronuncie.

Otra distinción fundamental es la que distingue entre controles de legitimidad y de oportunidad (o de mérito).

En el control de legitimidad, el juicio de verificación atiende a la correspondencia del acto con la norma formal, que no es necesario que ostente rango primario; el de mérito, sin embargo, se dirige a obtener la anulación o modificación de aquellos acto/actividades cuyos efectos no están en coherencia con los intereses generales considerados superiores a los perseguidos por ese acto/actividad, revelándose de este modo la insuficiencia de la

presunción de correspondencia entre la regularidad del acto/actividad y su oportunidad [Sepe, 1993, 3].

Los controles de mérito han sido definitivamente suprimidos por la Ley Constitucional 3/2001, que ha derogado los artículos 125 y 130 de la Constitución.

En la historia italiana ha predominado de forma ostensible el control preventivo sobre los actos, prototipo de los controles de legalidad, que va dirigido a asegurar la conformidad de los actos controlados a las normas, impidiendo, en su caso, que adquieran eficacia. Se ha dicho certeramente que esta estructura del control conduce a la producción de actos con contenido fijado por la administración activa, pero compartido por la autoridad de control [D'Auria, 2003, 1376], sin que esto signifique formación de un acto complejo, al ser diferente la causa de cada uno de estos dos actos: “uno [el acto principal] dirigido a obtener determinados efectos prácticos; el otro [aquel en los que se concreta el control] dirigido solamente a hacer posible la ejecución del acto controlado” [Staderini, 1996, 122]. Han sido ejemplos de ello, por sus efectos profundamente conformadores de las relaciones entre entes pertenecientes a los diferentes niveles de gobierno, los controles ejercidos por el Estado por medio de la “Comisión de control sobre la administración regional” (con estatuto ordinario) y por los Co.Re.Co. sobre los actos de los entes locales. Con relación a los primeros, por ejemplo, el artículo 45 de la L. 62/1953 preveía que las decisiones de los órganos regionales, no sujetos al control de oportunidad, exceptuadas las relativas a la mera ejecución de disposiciones ya adoptadas y perfeccionadas de conformidad con las leyes, se convirtieran en ejecutivas solo si la Comisión de control no hubiera declarado su anulación, en el plazo de veinte días desde la recepción de las alegaciones de los interesados, mediante resolución motivada, en la que se indicara el vicio de legitimidad comprobado en la decisión, o si, dentro de ese plazo hubiera declarado expresamente que no apreciaba vicios de legitimidad. La ejecutividad del acto quedaba, en cualquier caso, suspendida si en el plazo de veinte días la comisión de control solicitaba aclaraciones a la administración regional, en cuyo caso la decisión se convertía en ejecutiva si la comisión de control no declaraba la anulación dentro del plazo de veinte días desde la recepción de esas aclaraciones o elemento. La resolución de anulación tenía carácter definitivo.

El impacto del mecanismo sobre el sistema se veía acentuado por la ambigua dicción literal que hacía referencia a las decisiones (*deliberazioni*), expresión que fue interpretada de forma expansiva, comprendiendo cualquier manifestación de poder decisorial regional, sin distinguir según la naturaleza unipersonal o colegiada del órgano [después de algunas incertidumbres

iniciales, en este sentido Cons. Stato, sez. IV, 6-12-1977, n. 1129, en *Cons. St.*, I, 1827, y Corte Const. 38 y 39/1979]. La misma L. 62/1953 preveía en el artículo 49 la posibilidad de que los órganos regionales declararan por mayoría absoluta ejecutables inmediatamente las decisiones particularmente urgentes, con la consecuente transformación del control preventivo en sucesivo.

Respecto a algunos actos de particular importancia (por ejemplo, el presupuesto y las transferencias de fondos de un capítulo a otro del mismo presupuesto), la misma Ley 62/1953 preveía, en su artículo 46, un control de mérito, configurado por el Constituyente como no necesario, pero obligatorio en cuanto a solicitud de nuevo examen; esto es, la invitación a la reformulación del acto; si bien el ente controlado podía decidir mantener sus propias decisiones y hacer eficaz el acto mediante decisión adoptada por mayoría absoluta del órgano más representativo, es decir, el Consejo.

B. *Controles sobre actos y actividades; ejercicio de los poderes sustitutivos*

Los controles sobre los actos, con carácter general preventivos, tienen por objeto la comprobación de la conformidad a las normas de los actos administrativos, incluso los actos que concluyen negocios jurídicos con otras administraciones y particulares.

Los controles sobre las actividades, siempre sucesivos, comprenden las distintas manifestaciones de la acción administrativa, incluidos los comportamientos de personas (como, por ejemplo, cuando se evalúa la 'calidad' de la gestión de los directivos). También en estos supuestos el parámetro del *juicio* son las normas; teniendo en cuenta que las actividades pueden ser controladas en sus aspectos jurídicos, económicos o técnicos (por ejemplo, son controles técnicos los dirigidos a verificar que la documentación contable es conforme con la legalidad vigente [Giannini, 1993, 329]) y que, en todo caso, a los efectos de comprobar la regularidad del conjunto de la actividad fiscalizada, puede controlarse la legalidad de manifestaciones singulares de la misma.

Mientras que, como se ha visto *supra*, el *juicio* sobre la legalidad de los actos puede culminar en *medidas* que autorizan su entrada en el ordenamiento o que determinen su eliminación, el *juicio* sobre la actividad puede dar lugar a un amplio abanico de *medidas* favorables a quien las ha realizado; o bien a medidas sancionadoras de acuerdo con diferentes gradaciones como consecuencia de las irregularidades detectadas. Más concretamente, puede irse desde simples invitaciones a remediar la ilegitimidad, hasta medidas de

sustitución, especialmente en caso de omisiones por parte de la administración: en este último caso, la autoridad de control, directamente o mediante la intermediación de un órgano ejecutivo, adopta el acto o desarrolla la actividad que ha sido omitida y, en los casos más graves, acuerda sanciones contra las unidades administrativas controladas o sus titulares (suspensión temporal del cargo de los titulares de las unidades administrativas; privación parcial de las facultades propias de su cargo, con nombramiento de comisarios extraordinarios para cada una de las actividades o comisarios *ad acta*; remoción del cargo con disolución de los órganos de administración y nombramiento de administradores extraordinarios, etcétera).

Si se tiene presente la estructura lógica del control, es fácilmente comprensible que el ejercicio del poder sustitutivo encuentra su legitimidad en la necesidad de dar protección a un interés público superior.

C. *Controles internos y externos*

Esta clasificación de los controles se deriva de la naturaleza de los sujetos implicados en el control y de las relaciones organizativas que existan entre ellos, lo que permite distinguir entre los controles internos, desarrollados por la misma administración o por el mismo conjunto de administraciones a la que esa administración pertenece sobre los propios actos o actividades (ejemplo del primer caso son aquellos que lleva a cabo un servicio de control interno de un ministerio, ejemplo de los segundos los que llevan a cabo las “Oficinas Centrales del Presupuesto” mencionadas *supra*) y controles externos, que son los que realizan autoridades extrañas a la administración, como la Corte de Cuentas u órganos del Estado-administración, con una eventual participación política final por parte del Parlamento.

Desde el punto de vista teleológico, la previsión de controles internos está dirigida no solo a la comprobación de que se haya respetado el principio de legalidad, sino también a alcanzar un nivel más alto de eficiencia, eficacia y economicidad mediante un mayor conocimiento de cómo se emplean los recursos a disposición de la organización. De este modo, los resultados del control interno deberían tenerse en cuenta en las eventuales reordenaciones organizativas, redistribución de recursos, sustitución de los directivos, etcétera.

Estrechamente vinculados a los controles internos *de gestión* están los controles externos *sobre la gestión* de las administraciones, realizados por la Corte de Cuentas, y que se extienden incluso a los actos de control interno [Corte Const. 417/2005].

III. EL SISTEMA DE LOS CONTROLES EN LA NUEVA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional llevada a cabo por la Ley Constitucional 3/2001 constituye un punto de inflexión crucial en las relaciones entre Estado, regiones y otros entes territoriales (municipios, provincias y ciudades metropolitanas), todos ellos constitutivos de la República; los entes territoriales diferentes del Estado, calificados como “Entes autónomos con sus propios Estatutos, poderes y funciones según los principios establecidos en la Constitución” (artículo 114, apartado 2, constitucional), habrían sido objeto, según una parte de la doctrina, de una especie de ‘equiparación’ a este último; si bien la Corte Constitucional ha negado que esa equiparación al Estado de los demás entes territoriales sea absoluta [sent. 274/2003].

En lo que se refiere al Poder Legislativo, el nuevo diseño constitucional se ha traducido en la introducción de una especie de *Xth Amendment Clause*, por lo que el poder estatal se ha convertido en el nivel de gobierno con competencia legislativa exclusiva expresamente delimitada; algunas materias han sido encargadas a la competencia concurrente del Estado y de las regiones, correspondiendo al Estado fijar los principios; todas las demás materias configuran una competencia legislativa ‘residual’ de las regiones [en realidad, la cláusula ‘residual’ no tiene carácter absoluto: véase Corte Const. 303, 359, 362 e 370/2003]. Si se quiere buscar una referencia en el derecho comparado, la transformación experimentada por el regionalismo italiano va en la dirección trazada por el artículo 149 de la Constitución española de 1978.

En lo que atañe a las funciones administrativas, el nuevo artículo 118 ha consagrado a nivel constitucional la elección, que ya se tomó en los años noventa a nivel de derecho ordinario, de configurar el municipio como ente con competencia general, dentro de un modelo de administración en cuyo centro se colocan los entes locales.

Estas nuevas normas constitucionales han provocado una revisión total del sistema de controles, dado que el sistema descrito en el párrafo inicial ha devenido incompatible con las garantías de autonomía que ahora se ofrecen a los entes territoriales diferentes del Estado, ya que, como ya había reconocido la Corte Constitucional antes de la reforma, “la entidad de los controles a los que un Ente está sujeto contribuye de manera determinante a definir el alcance de su autonomía” [Ordenanza 654/1988].

El sistema originario de controles ha demostrado no ser siquiera coherente con el principio constitucional de buena administración previsto en el artículo 97 y con el correlativo principio de equilibrio presupuestario pre-

visto en el apartado 4 del artículo 81, que alcanza a la totalidad del sector público, y no solo al presupuesto estatal. Esto último como consecuencia de la interpretación sistemática efectuada por la Corte Constitucional [sent. 961/1988] que conecta la norma de organización del artículo 100 constitucional, que atribuye a la Corte de Cuentas la función de control sobre el presupuesto, con el principio general de coordinación de las haciendas públicas contenido en el viejo (y en el nuevo) artículo 119 constitucional y en el tercer apartado del artículo 117 constitucional [D'Auria, 2007, 12-13].

En este nuevo modelo administrativo y constitucional, uno de los aspectos más problemáticos es el de las relaciones financieras centro-periferia, puesto que, siendo el Estado el responsable de la consecución de los objetivos presupuestarios previstos por el Tratado CE, por el Protocolo sobre el procedimiento para los déficit excesivos (1992) y por el Pacto de estabilidad y crecimiento (1997), se produce una evidente asimetría entre la centralidad en el sistema financiero de los niveles subestatales de gobierno y su escasa corresponsabilidad en el control del endeudamiento público total.

1. *Los controles sobre las administraciones centrales y sus articulaciones periféricas*

Los controles sobre las administraciones centrales y sus articulaciones periféricas se distinguen en controles internos y externos. Los primeros corresponden a la Contaduría General del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda o a estructuras internas de cada administración; los segundos, a la Corte de Cuentas.

A. *Los controles internos*

a. *Los controles de contabilidad*

Los controles de contabilidad son inherentes a los sectores de política económica, financiera y de presupuesto y son realizados en interés del gobierno, como órgano de dirección de la administración [D'Auria, 2003, 1459]. El órgano predispuesto al ejercicio de los controles es la Contaduría General estructurada en:

1) Un cuerpo central compuesto por once inspecciones: entre ellas, por ejemplo, la Inspección General de Hacienda, que desempeña la actividad de inspección y de vigilancia institucional sobre las administraciones públicas en materia financiera y contable; la actividad dirigida a asegurar, mediante las oportunas comprobaciones, la regularidad de la documentación conta-

ble; la actividad normativa, interpretativa, de dirección y coordinación en materia de ordenamientos administrativo-contables de las administraciones públicas, que pretende asegurar la exacta y uniforme interpretación y aplicación de las disposiciones sobre la contabilidad general del Estado; y la actividad de inspección y de vigilancia interna sobre las oficinas centrales del presupuesto (*Uffici centrali del bilancio*, UCB) y sobre las contadurías constituidas en los departamentos provinciales del Ministerio;

2) Catorce oficinas centrales del presupuesto en las administraciones de los ministerios (con cartera) encargadas de realizar y conservar la documentación contable y registrar los compromisos de gasto asumidos por las administraciones, así como evaluar los gastos derivados de sus funciones y de los servicios institucionales, de sus programas y de sus proyectos, con la finalidad de preparar el presupuesto de previsión; el D.L. 194/2002 (convertido en L. 246/2002) ha indicado, en aplicación del artículo 81 constitucional, como márgenes de gasto infranqueables los límites previstos por cada Ley que implique nuevos o mayores gastos (artículo 1, apartado 1) y ha restablecido (artículo 1, apartado 8) la dependencia orgánica y funcional de las contadurías provinciales de la Contaduría General del Estado, las cuales ya no dependen del IV Departamento del Ministerio (según estableció la reforma de 1998); el mismo decreto prevé, con la finalidad de un eficaz control y monitoreo de la hacienda pública, que cuando se produzca un alejamiento relevante de los objetivos fijados en el Documento de Programación Económica y Financiera (DPEF), el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Contaduría General del Estado, podrá disponer, mediante un decreto propio, previo el parecer conforme del Consejo de Ministros, la limitación de la asunción de compromisos de gastos o de la emisión de títulos de pago a cargo del presupuesto del Estado, dentro los límites establecidos en un porcentaje sobre la dotación del presupuesto, con exclusión de algunos sectores de gastos, como los sueldos, pensiones y otros, que tienen naturaleza obligatoria, los intereses, los gastos relativos a acuerdos internacionales, y las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria (artículo 1, apartado 3).

3) Ciento tres contadurías provinciales del Estado, que ejercen el control sobre los actos administrativos dictados por las dependencias de las diferentes administraciones estatales con competencia territorial regional, provincial e infraprovincial.

En lo que se refiere a las estructura de control, el Consejo de Estado ha aclarado que se trata de “un control esencialmente financiero-contable, relativo exclusivamente a la legalidad y regularidad del gasto, desde la fase del compromiso a la del pago”, por lo que, “por un lado, no puede, en nin-

gún modo y bajo ningún aspecto, referirse a los aspectos de oportunidad del Acto Administrativo... y, por otro, no se extiende a actos de los que no derive un gasto a cargo del presupuesto del Estado” [Cons. St., sez. III, dictámen n. 1134/95 del 18-11-1997].

Si la tendencia general es a la eliminación de las formas de control preventivo, los controles de contabilidad continúan teniendo tal carácter, si bien el acto adquiere eficacia transcurridos diez días desde el registro del compromiso, que, a su vez, es inmediato y precede al registro del acto; dentro dicho plazo el UCB interesado puede enviar observaciones con relación a la legalidad del gasto, pero sin que esa advertencia constituya —como ocurría en el pasado— la negativa de un visto bueno, sino un simple *aviso* a la administración interesada (artículo 7, apartado 2, D.Lgs. 430/1997 y artículo 9, apartado 1, d.P.R. 38/1998).

b. Los controles de gestión

La necesidad de alejarse de modelos de administración tradicionalmente poco idóneos a la puesta en marcha de mecanismos de autocorrección [Borgonovi, 1988] ha llevado al legislador de los años noventa a crear un contexto normativo adecuado para el desarrollo de nuevos modelos de decisión, en cuyo centro se colocan sistemas informativos que constituyen modificaciones, adaptadas al contexto público, de algunos instrumentos de control de gestión típicos de las empresas privadas, de tal modo que las administraciones puedan *autoevaluarse* y *autocorregirse* según nuevas lógicas de *accountability* [Pezzani, 2005a, 3., Guarini, 2005, 133.]

Para el Estado, por ejemplo, se ha llevado a cabo una reestructuración del presupuesto, introduciendo, *inter alia*, la Unidad de Previsión de Base (UPB), entendiéndose por tal cada una de las unidades del presupuesto que son votadas de forma separada, y cuya determinación se lleva a cabo “con referencia a áreas homogéneas de actividad en las que se articulan las competencias institucionales de cada Ministerio” (artículo 1, L. 94/1997). Cada UPB identifica el “conjunto orgánico de los recursos financieros encargados a la gestión de un único centro de responsabilidad administrativo” (artículo 1, apartado 1, D.Lgs. 279/1997) y reparte los gastos por “funciones-objetivo, determinadas con atención a la exigencia de definir las políticas públicas del sector y de medir el producto de las actividades administrativas, donde sea posible, en términos de servicios finales otorgados a los ciudadanos” (artículo 4, L. 94/1997). Se ha introducido la contabilidad económica para centros de costes según lógicas presupuestarias basadas en la secuencia

programación-gestión-control (artículos 10-12, D.Lgs. 279/1997); en cuanto a la rendición de la cuenta general del Estado, se ha establecido que la consignación de los ingresos y gastos debe ser realizada “según la misma estructura del presupuesto”, por tanto, por funciones objetivo y UPB, “en modo tal que permitan la evaluación económica y financiera de los resultados de ingresos y de gastos con relación a los objetivos establecidos, a los indicadores de eficacia y de eficiencia y a los objetivos de las principales leyes de gasto” (artículo 13, D.Lgs. 279/1997).

Al mismo tiempo, se ha insertado en los entes locales un sistema de contabilidad económica con el objetivo de completar la información que aporta la contabilidad financiera, y se han introducido instrumentos como el “Plan Ejecutivo de Gestión (PEG)”, con la función de acomodar lo previsto en el presupuesto anual a la realidad de la gestión, o el “Prospecto de conciliación”, como instrumento que conecta los resultados financieros a los económico-patrimoniales (D.Lgs. 77/1995, ahora refundidos en el D.Lgs. 267/2000, Texto Único de las Leyes sobre el Ordenamiento de los Entes Locales, a continuación TUEL).

Al lado de los controles de contabilidad se han situado otros que actualmente están regulados en el D.Lgs. 286/1999, que tiene su base en la L. 59/1997. Estas nuevas formas de control, que incorporan una concepción empresarial del mismo [Garlatti, Pezzani, 2000, 55], conducen a una neta separación del control de gestión, de carácter colaborador, respecto del control de regularidad administrativa y contable. Prototipo de este último tipo de control son los controles de contabilidad, mientras que el control de gestión ‘colaborador’ asume las siguientes formas:

1. *Control estratégico*: está dirigido a comprobar la realización efectiva de los objetivos programados en las directivas y en los demás actos de dirección política, y culmina en un análisis de la congruencia de las funciones atribuidas por las normas y de los recursos asignados, así como en la determinación de las causas obstativas, responsabilidades y posibles remedios. Las unidades administrativas y los sujetos encargados de la actividad de evaluación y control estratégico informan directamente a los órganos de dirección política, colaborando, con carácter general, en la evaluación del personal con nivel de directivo (artículo 6, D.Lgs. 286/1999).

2. *Evaluación del personal con nivel de directivo*: en las administraciones estatales, la evaluación la realiza el responsable de la unidad administrativa de la dirección general interesada, a propuesta del directivo (eventualmente diferente del director general) bajo cuya dependencia se encuentra el directivo evaluado. En cuanto a los directores generales, la evaluación se efectúa por

el jefe del departamento u otro directivo general superior. La evaluación de estos últimos la efectúa el ministro, sobre la base de los elementos proporcionados por el órgano de evaluación y control estratégico (artículo 5).

3. *Control de gestión*: por definición, está dirigido a comprobar la eficacia, la eficiencia y la economicidad de la acción administrativa, así como a optimizar, mediante las oportunas correcciones, la relación entre costes y resultados [Borgonovi, 2002, 336]. Se caracteriza por la separación de los órganos encargados de llevar a cabo este control, respecto a los que llevan a cabo el control de la regularidad administrativa y contable. Más concretamente, los órganos encargados de este control son órganos *in staff* a los directivos, y no a los órganos políticos. En definitiva, la actividad de control de gestión se distancia claramente de la actividad de evaluación de los directivos (artículo 4).

En cuanto a la tutela jurisdiccional, la naturaleza ‘colaboradora’ de los controles internos excluye con carácter general la impugnabilidad separada de los actos adoptados en el ejercicio del control, pues los actos carecen de eficacia lesiva directa e inmediata; por el contrario, podrá ser impugnada de forma separada la resolución que incorpora los resultados de ese control, en cuanto pueden tener un carácter directamente lesivo (por ejemplo, sanciones, remoción del directivo, etcétera) de acuerdo con las normas vigentes de reparto jurisdiccional entre el juez ordinario y el juez del contencioso-administrativo [Caringella, 2005, II, 1717].

B. Los nuevos controles externos y el problema del acceso a la Corte Constitucional

Los controles externos de las administraciones estatales encuentran su fundamento directamente en la Constitución, cuyo artículo 100 atribuye a la Corte de Cuentas el control preventivo de legalidad respecto a los actos del gobierno y el control sucesivo sobre la gestión del presupuesto del Estado, así como el control sobre la gestión financiera de los entes a los que el Estado contribuye regularmente (“in via ordinaria”) de acuerdo con las modalidades establecidas por la ley, y ordena que la Corte informe directamente a las cámaras acerca de los resultados de dicha comprobación. La Constitución establece las características esenciales de dichas formas de control, cuyo resultado final consiste en un informe dirigido directamente al Parlamento, sin ningún paso intermedio.

Consolidada la diferencia sustancial entre las funciones jurisdiccionales de la Corte (artículo 103, apartado 2, constitucional) y las delimitadas por el artículo 100, y aclarado que “la auxiliariedad de una función consiste en

esto, que ésta está atribuida directamente por la Constitución a un determinado órgano del Estado con la finalidad de asegurar el más correcto o de facilitar el más eficiente desarrollo de las funciones de otros órganos”, el ejercicio de las funciones de control no puede ser objeto de ninguna disminución o lesión por parte de cualquier otro órgano, “incluso los órganos constitucionales auxiliados” [Corte Const. 406/1989]. Los argumentos de la Corte Constitucional merecen algunas precisiones y observaciones.

En primer lugar, desde la entrada en vigor de la Constitución se ha discutido la ubicación de las disposiciones sobre los órganos auxiliares (CNEL, Consejo de Estado y Corte de Cuentas), situadas bajo el título dedicado al gobierno, siendo, sin embargo, “órganos auxiliares —más que del gobierno— de la República... [cuya] independencia del Gobierno se garantiza vinculándolos de forma más directa con el Parlamento” [Ruini, 1947]. La doctrina ha resaltado certeramente que el carácter *auxiliar* viene referido solo a las funciones (pero solo a las de asesoría y control, no a las de carácter jurisdiccional que encuentran cobertura en las garantías recogidas en el artículo 108 constitucional [Ferrari, 1956, 139]), y no al órgano Corte de Cuentas; esto es porque los actos expedidos en el ejercicio de funciones no jurisdiccionales carecen de autoridad decisoria y tienen carácter accesorio respecto a las decisiones de otros órganos (o poderes) a los que corresponde la potestad de decisión [Sandulli, 1979, 34]. Es fácilmente comprobable, por lo demás, que en el derecho comparado, cuando el Parlamento y el gobierno concurren a la determinación de la dirección político-financiera, las instituciones de control externo asisten a ambas (artículo 47, const. francés; artículo 114, GG) [Della Cananea, 1996, 122.]

Desde esta perspectiva, parece claro que la actividad de control no se realiza como garantía de situaciones jurídicas subjetivas ni de concretos intereses institucionales, ni siquiera de órganos del Estado, sino más bien en el interés general —es decir, del ordenamiento [Sandulli, 1979, 37]— a la legalidad de la acción administrativa. Esto lleva al reconocimiento de la Corte (en el ejercicio de las funciones no jurisdiccionales) como poder autónomo del Estado capacitado para interponer conflicto de atribuciones (exartículo 134 de la Constitución), tanto en supuestos de control preventivo [Corte Const. 406/1989] como sucesivo, sobre la gestión financiera de los entes a los que el Estado contribuye en vía ordinaria [Corte Const. 242/1993 y 466/1993]. Debe tenerse presente que están exentos de control los actos del Parlamento, del presidente de la República y de la Corte Constitucional, cuya posición en la estructura constitucional es de absoluta independencia, también en materia de gastos, puesto que

el control afecta a los actos no en cuanto sean materialmente administrativos, sino por su procedencia del Gobierno o de otros órganos de la administración pública... [El] empleo de recursos destinados a uno de los tres órganos constitucionales está sujeto a control tan sólo mientras continúa siendo acto del Gobierno; pero desde el momento que deja de serlo, porque llega a disposición del órgano constitucional, los posteriores actos de gasto que se lleven a cabo, son actos internos del órgano constitucional del que se trate y, por tanto, están sustraídos al control [Corte Const. 143/1968].

En definitiva, el control encuentra fundamento en la naturaleza del órgano, no en la naturaleza del acto.

Cuestión más controvertida es la de la legitimidad de que la Corte de Cuentas interponga una cuestión de constitucionalidad mientras se lleve a cabo el control preventivo.

En la legislación preconstitucional, puesto que la Corte de Cuentas ha sido la primera magistratura con jurisdicción en todo el territorio del Estado (L. 800/1862), eran objeto del control los “decretos reales”, con independencia del ministerio del que procedieran y de su objeto, así como los actos con efectos de gasto superior a determinados umbrales mínimos (artículo 17 e 18, R.D. 12 julio 1934, n. 1214), con excepción de los “actos de real prerrogativa” y los actos políticos previstos en el artículo 1 del R.D. 1332/1934. El artículo 100 de la Constitución republicana ha abandonado cualquier referencia a la forma del acto, sujetando a control todos los actos imputables al gobierno respecto a los que entra en juego la responsabilidad política y administrativa. La praxis de la Corte, sin embargo, ha extendido el control a todas las resoluciones y normas de las administraciones públicas dependientes del gobierno, interpretando de forma extensiva la disposición constitucional (“los actos del Gobierno”, artículo 100, apartado 2), comprendiendo también las fuentes que asumen rango de ley (decretos leyes y decretos legislativos).

En 1988 el Parlamento ha sustraído al control preventivo de legitimidad los decretos del presidente de la República adoptados por decisión del Consejo de Ministros, de conformidad con los artículos 76 (decretos legislativos) y 77 (decretos-leyes) de la Constitución (artículo 16, apartado 1, L. 400/1988): la Corte Constitucional ha aclarado que

[el] ejercicio de la función legislativa por parte del Gobierno ve..., en primer lugar, al Parlamento como titular de los controles constitucionales necesarios. Entre esos controles se incluye también el que corresponde al Presidente de la República respecto a los actos del Gobierno que tienen valor de ley, de conformidad con el artículo 87, apartado 5, de la Constitución, que se considera

que tiene al menos la misma intensidad que el que corresponde al mismo Presidente con relación a las leyes, de conformidad con el artículo 87, apartado 3, de la Constitución. La intervención de la Corte de Cuentas mediante visto bueno y registro preventivos no está incluida en el marco de los controles constitucionales necesarios [Corte Const. 406/1989].

La L. 20/1994 ha llevado a cabo una reforma de la función de control de la Corte de Cuentas, reduciendo, por un lado, el número de los actos del Estado sometidos a control preventivo de legalidad; e introduciendo, por otro lado, “el control sucesivo de la gestión del presupuesto y del patrimonio de las administraciones públicas, así como de las gestiones que quedan fuera del presupuesto y sobre los fondos de procedencia comunitaria, comprobando la legalidad y la regularidad de las gestiones, así como el funcionamiento de los controles internos de cada una de las administraciones” y confiando en la Corte, “en base al resultado de los otros controles, la [comprobación de la] correspondencia de los resultados de la actividad administrativa con los objetivos fijados por la ley, evaluando de forma comparativa los costes, modos y tiempos de desarrollo de la acción administrativa” (artículo 4, apartado 2).

En el texto vigente de la L. 20/1994, el control preventivo de legalidad se ejerce “sobre los siguientes actos carentes de fuerza de ley” (artículo 3):

a) Resoluciones dictadas como consecuencia de decisiones del Consejo de Ministros.

b) Actos del presidente del Consejo de Ministros y de los ministros que tengan por objeto la definición de los organigramas, el encargo de funciones directivas y las directivas generales para la dirección y el desarrollo de la acción administrativa.

c) Actos normativos con relevancia externa, actos de programación que conllevan gastos y los actos generales dictados por el gobierno para dar cumplimiento a las normas comunitarias.

d) Resoluciones de los comités interministeriales con objeto el reparto o la asignación de fondos y otras decisiones dictadas en las materias previstas en los incisos *b)* y *c)*.

e) [e] derogado].

f) Decisiones de disposición de los bienes demaniales y del patrimonio inmobiliario.

g) Decretos que aprueban contratos de las administraciones del Estado, excluidas las empresas autónomas.

h) Decretos de modificación del presupuesto del Estado.

i) Actos para cuyo desarrollo se haya impartido orden escrita del ministro.

j) Actos que el presidente del Consejo de Ministros requiera que se sometan por un periodo determinado a control preventivo o que la Corte de Cuentas decida someter, por un periodo determinado, a control preventivo con relación a situaciones de manifiesta y reiterada irregularidad que se hayan puesto de manifiesto en los controles sucesivos.

Desde el punto de vista procedimental, el artículo 27, apartado 1, L. 340/2000, establece que

[los] actos enviados a la Corte de Cuentas para que lleve a cabo el control preventivo de legalidad, se convierten en ejecutivos transcurridos sesenta días desde su recepción, sin que se haya producido un pronunciamiento de la Sección de control, salvo que la Corte, en el plazo establecido, haya interpuesto una cuestión de constitucionalidad, por violación del artículo 81 de la Constitución, de las normas con fuerza de ley que constituyen el presupuesto del acto, o haya interpuesto, en relación con el acto, conflicto de atribución. El plazo se suspende durante el tiempo que transcurre desde las eventuales solicitudes de la Corte al instruir el procedimiento, al momento en que las administraciones o el Gobierno respondan a éstas; el conjunto de esas suspensiones no podrá superar los treinta días.

Cuando el *juicio* (de conformidad o no conformidad a las normas jurídicas) y la *medida* adoptadas por la sección de control sean de tipo negativo, el ministro competente puede pedir al Consejo de Ministros (artículo 2, apartado 2, inciso *n*), L. 400/1988) que acuerde la solicitud motivada para que pida a la Corte de Cuentas que registre el acto, de conformidad con el artículo 25, R.D. 1214/1934, que obliga a que el Pleno de la Corte, en los supuestos en los que no se hayan eliminado las causas que motivaron el rechazo, ordene el registro con “visto bueno de reserva”. Cada quince días la Corte comunica directamente a la presidencia del Senado y a la de la Cámara de Diputados el listado los vistos buenos registrados con reserva, acompañados de la justificación de esas decisiones (artículo 26, R.D. 1214/1934). Con ello, la cuestión al fondo se lleva a la relación gobierno-Parlamento. Es aquí donde encuentra su *ratio* el carácter no revocatorio de la *medida* durante el control preventivo. También en este segundo procedimiento de control, el acto adquiere carácter ejecutivo si el pleno de la Corte de Cuentas guarda silencio durante un plazo de treinta días a contar desde la solicitud (artículo 27, apartado 4, L. 340/2000).

La estructura del control preventivo, a pesar no ser “un juicio en sentido técnico-procesal” ha llevado a la Corte Constitucional [sent. 226/1976] a reconocer a la Corte de Cuentas (sección central de control o secciones

regionales de control) naturaleza de juez *a quo* durante la tramitación del procedimiento de control, por las siguientes causas:

1. La función desarrollada en este ámbito por la Corte de Cuentas es, en múltiples aspectos, más próxima a la función jurisdiccional que a la administrativa, concretándose en la evaluación de la conformidad de los actos controlados a las normas del derecho objetivo, excluyéndose cualquier apreciación que no sea de orden estrictamente jurídico.

2. El control efectuado por la Corte de Cuentas es un control externo, rigurosamente neutral y desinteresado, dirigido únicamente a garantizar la legalidad de los actos a ella sometidos, y está dirigido a la tutela del derecho objetivo. Esto marca una importante diferencia respecto a los controles denominados administrativos, que se desarrollan dentro de la administración pública. Además, se distancia de otros controles administrativos similares por la naturaleza y posición del órgano que realiza este control.

3. Está compuesta por magistrados, dotados de las más rigurosas garantías de independencia (artículo 100, segundo apartado, constitucional), que, al igual que los magistrados del Poder Judicial, se distinguen entre sí “únicamente por la diversidad de sus funciones” (artículo 10, L. 161/1953).

4. El procedimiento cumple las exigencias formales y sustanciales del principio del contradictorio.

Al llevar a cabo el control de los actos del Gobierno —ha aclarado la Corte Constitucional—, la Corte de Cuentas aplica las normas con rango de Ley que regulan éstos, otorgándoles el visto bueno y el registro, únicamente si son conformes a dichas normas. De tal modo que, al estar la Corte estrechamente vinculada a las Leyes vigentes, podría verse obligada, en la práctica, a rechazar el visto bueno cuando el acto fiscalizado sea contrario a dichas normas, incluso aunque sean de dudosa constitucionalidad, o viceversa, puede verse obligada a otorgar el visto bueno si el acto se ha expedido de conformidad con la normativa legal vigente, aunque ésta sea de dudosa constitucionalidad. En ambas hipótesis, la situación es análoga a aquella en la que se encuentra cualquier juez (ordinario o especial), en cuanto debe confrontar los hechos y los actos que debe juzgar con las Leyes que le son aplicables.

El problema reside, entonces, en determinar si la legitimación para activar el control de constitucionalidad en vía incidental reviste carácter general o está limitada a algunos parámetros constitucionales.

La doctrina ha resaltado que una legitimación general habría transformado la Corte de Cuentas en una especie de ‘órgano de apoyo’ de la Corte Constitucional respecto a toda la producción legislativa, que le permitiría interponer la cuestión de constitucionalidad al margen de un supuesto con-

creto, sin necesidad de que se plantee como consecuencia de un proceso concreto [Carbone, 1994, 100].

En un pronunciamiento posterior, después de años de voluntario *self-restraint* del órgano de control en la utilización de este poder, la Corte Constitucional lo ha reducido a un poder de plantear cuestiones de constitucionalidad

limitado a aspectos relativos a la cobertura presupuestaria de leyes de gasto. El reconocimiento de esta legitimación, vinculada a la especificidad de sus tareas en el marco de las finanzas públicas, se justifica también por la necesidad de someter estas leyes al control de constitucionalidad, al que difícilmente se podrían someter por otra vía [sent. 226/1976]. Con ello la Corte pretende lograr (sent. 406/1989) que cuando el acceso a su control sea difícil, como sucede en el supuesto que nos ocupa, esto es, el cumplimiento del artículo 81 de la Constitución, las vías de acceso se amplíen. La Corte de Cuentas es la instancia más adecuada para esta función, dada la naturaleza peculiar de sus tareas, esencialmente orientadas al control de la gestión de los recursos financieros [Corte Const. 384/1991].

Un sector de la doctrina, que con el paso de los años alcanzó el cargo de presidente de la Corte Constitucional, a pesar de manifestarse en contra de una legitimación amplia de la Corte de Cuentas para plantear control de constitucionalidad en el ejercicio de la función de control, puso de manifiesto que “una legitimación para interponer cuestiones de constitucionalidad *secundum quid*, donde el *quid* es el parámetro constitucional invocado, es ciertamente extraño a nuestro sistema de control incidental de la constitucionalidad de las leyes”, proponiendo como solución el empleo del conflicto de atribuciones, que quedaría en el sistema italiano como una especie de instrumento de ‘cierre’, que permitiría el acceso a la Corte Constitucional de los conflictos que no encuentren otra vía para llegar a la misma [Onida, 1991, 4169]. De esta forma, el control sucesivo de la Corte de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado constituye una función constitucionalmente garantizada, dirigida a proteger las condiciones de equilibrio financiero de las que es expresión el instituto del presupuesto [Onida, 1991, 4170]. Esto supondría, por un lado, que probablemente no se crearían zonas francas de inconstitucionalidad, puesto que la posición originaria de la Corte Constitucional [sent. 406/1989], que excluía que las leyes y las fuentes equiparadas a ellas fueran objeto del conflicto de atribuciones, está en la actualidad definitivamente superada [Corte Const. 457/1999]; pero, por otro lado, la limitación con relación al parámetro antes citado, esto es, el artículo 81, sería también exigible respecto al conflicto de atri-

buciones, porque en caso contrario se desembocaría en una interpretación excesivamente amplia de las atribuciones de la Corte de Cuentas. Este ha sido, finalmente, el camino seguido por el legislador, que en el artículo 27, apartado 1, L. 340/2000 circunscribe a la defensa del artículo 81 la legitimación de la Corte de Cuentas para interponer cuestiones de constitucionalidad o conflicto de atribuciones en el ejercicio de la función de control preventivo. Si bien desde el punto de vista doctrinal, la cuestión no está en la actualidad totalmente cerrada.

Sin embargo, en cuanto a los controles de gestión, la Corte Constitucional ha excluido la legitimación de la Corte de Cuentas para interponer cuestiones de constitucionalidad en vía incidental, al no estar el control sobre la gestión estructurado del mismo modo que la función jurisdiccional (es decir, no se dirige a la comprobación de la conformidad de los actos o actividades con el ordenamiento jurídico) [Corte Const. 335/1995]. El inconveniente de dicha solución es que el órgano de control, cuando choque con leyes de gasto de dudosa constitucionalidad, no podrá activar el control de la Corte Constitucional. Problema que se plantea en términos aún más graves cuando la norma en cuestión vaya a reconocer o ampliar derechos de los que difícilmente vayan a provocar cuestiones incidentales de constitucionalidad ante otro órgano judicial.

En espera de una reforma de las vías de acceso a la Corte Constitucional (de la que están excluidas, por ejemplo, las autoridades independientes), debemos limitarnos a señalar que, a finales de los años noventa, la Corte de Cuentas, en el ejercicio del control preventivo sobre los reglamentos de simplificación administrativa adoptados de conformidad con la L. 59/1997, ha comenzado a interponer cuestiones de constitucionalidad por ausencia de los precisos y obligatorios criterios directivos que deben dictarse respecto a este tipo de reglamentos, por violación del artículo 76 de la Constitución y por violación de las competencias legislativas de las regiones en el contexto del título V de la Constitución en su redacción originaria. El órgano de control ha invocado en estos supuestos parámetros constitucionales diferentes del artículo 81 en diversas ocasiones, probablemente también por el temor de que, al tomar como único parámetro el citado artículo 81, se estuviera desnaturalizando la naturaleza judicial del control [Nispi Landi, 2003]; la Corte Constitucional ha evitado por diferentes procedimientos (inadmisibilidad manifiesta, insuficiencia de la motivación, etcétera.) pronunciarse de forma definitiva sobre esta cuestión [por ejemplo, Corte Const., ord. 498/2002].

Historicamente, la asfixiante preponderancia de los controles preventivos ha relegado los controles sucesivos a un papel secundario, dado que los

primeros llevaban, de hecho, a una ‘cogestión’ de la Corte de Cuentas, de los ministros y de los directivos de la administración estatal [D’Auria, 2003, 1475-1476], que dejaba prácticamente sin relevancia la posterior verificación de los resultados obtenidos por la acción administrativa.

La inversión de tendencia que tiene lugar a partir de los años noventa, en gran parte consecuencia de las obligaciones impuestas por el proceso de integración comunitaria y por la unificación monetaria europea, ha recolocado la posición de los controles posteriores en el sistema de control, tanto respecto a las administraciones estatales como a los demás entes públicos territoriales. El artículo 3, apartado 4, de la L. 20/1994, ordena que la Corte de Cuentas lleve a cabo el control sucesivo sobre la gestión del presupuesto y del patrimonio de las administraciones públicas, sobre las gestiones de gastos que quedan fuera del presupuesto y sobre los fondos de procedencia comunitaria, comprobando la legalidad y la regularidad de las gestiones, así como el funcionamiento de los controles internos en cada administración. Se pide también a la Corte que verifique la correspondencia de los resultados de la actividad administrativa con los objetivos establecidos por la ley, evaluando comparativamente costes, modos y tiempos de desarrollo de la acción administrativa, así como la definición anual de los programas y de los parámetros de control sobre la base de las prioridades previamente indicadas por las comisiones parlamentarias competentes de acuerdo con los respectivos reglamentos (esta última disposición ha sido introducida con la *Legge Finanziaria* para el 2007 —artículo 1, apartado 473, L. 296/2006— con la finalidad de reforzar la cooperación con las comisiones parlamentarias).

El prototipo del control sucesivo es el que opera sobre la gestión del presupuesto del Estado (ya previsto por la L. 800/1862), que se diferencia del control preventivo no solo en el aspecto temporal, sino también en su objeto y finalidad. El control sucesivo no alcanza solo a los actos del gobierno, sino a todos los actos del sector público estatal. Este control tiene como único resultado un informe al Parlamento, que se acompaña al “*giudizio di parificazione*”, que tiene la finalidad de comprobar la conformidad de la cuenta general del Estado (que se articula en una cuenta económica y en la cuenta del patrimonio, y que es redactado por la Contaduría General del Estado, que lo presenta al ministro de Economía, que a su vez lo envía a la Corte al final de la gestión, con anterioridad al 31 de mayo) a la ley del presupuesto.

La Corte decidirá en pleno sobre la rendición de cuentas general del Estado “con las formalidades de su jurisdicción contenciosa” (artículo 40, R.D. 1214/1934), por lo que es plenamente admisible el recurso en vía incidental a la Corte Constitucional cuando se le planteen dudas de cons-

titucionalidad [en este sentido, Corte Const. 29/1995; concretamente, por ejemplo, Corte Const. 142/1966].

A pesar de lo dicho, en las normas del artículo 40 del R.D. 1214/1934 se califica la decisión de la Corte con el término “deliberación”, certificando así que se trata del resultado típico de un control y no de un juicio [en doctrina, Carabba, 1994, 992; Sepe, 1993, 8]. El juicio de parificación se envía al ministro de Economía y Hacienda, que debe presentarlo a las Cámaras antes del 30 de junio.

A esta decisión de la Corte, que puede excluir de la declaración de regularidad los capítulos de gasto que no sean conformes con la ley de presupuesto, se le añade un informe en el que la Corte señala:

1) Las razones por las que ha dado el visto bueno con reserva a los actos o los decretos.

2) Sus observaciones sobre la conformidad de la actuación de las distintas administraciones a las normas reguladoras de orden administrativo o financiero.

3) Las modificaciones o reformas que considera necesarias para la mejora de las leyes y de los reglamentos reguladores de la administración y de la contabilidad pública.

El informe contiene, por tanto, un detallado análisis de las políticas públicas y de la utilización de recursos públicos, que comprende las evaluaciones macroeconómicas, lo que pone de manifiesto que el informe sobre la rendición de cuentas se erige en el *momento de cierre* de la función de control sobre la gestión de las finanzas públicas. Exigencias de contención del gasto estatal han llevado al legislador a atribuir a la Corte de Cuentas la tarea de informar anualmente al Parlamento sobre la gestión de los recursos destinados al personal del sector público, utilizando todos los datos y las informaciones en manos de las administraciones públicas (artículo 60, D.Lgs. 165/2001).

A la luz de lo analizado hasta el momento, se puede entender que en los últimos años se ha desarrollado una tendencia que determina que la posición de auxiliariadad de la Corte respecto al Parlamento se manifieste ya en las fases de programación económica y financiera del Estado, a través del creciente recurso a audiencias en las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado.

En el plano de la tutela judicial de los actos en los que se concreta la función de control de la Corte de Cuentas, una jurisprudencia consolidada [por ejemplo, Cons. Stato, sez. IV, 17-2-2004, n. 642] ha excluido su impugnabilidad, con base en los siguientes supuestos:

a) Por no tener la Corte carácter de administración pública, ya que es un órgano del Estado cuyas exigencias de neutralidad impiden su integración en la administración.

b) La función desempeñada por la Corte no está incluida en la dirección político-administrativa.

c) Los actos de la Corte no lesionan por sí mismos derechos o intereses; sin perjuicio de que puedan ser objeto de impugnación separada las decisiones adoptadas por las administraciones controladas.

2. Los controles sobre los entes a los cuales el Estado contribuye en vía ordinaria

De acuerdo con el segundo apartado del artículo 100 de la Constitución, la L. 259/1958 fija los criterios conforme a los que la Corte de Cuentas va a llevar a cabo el control de los entes, públicos o privados, a los que el Estado contribuye en vía ordinaria. Esta regulación confirma que la función de control no incide en la eficacia de los actos, sino que culmina en un informe al Parlamento. Esto se debe a que la finalidad del control “se vincula al interés preeminente del Estado... que sean sujetas a vigilancia las gestiones correspondientes a las financiaciones que recaen sobre el presupuesto” [Corte Const. 35/1962].

Con la finalidad de determinar los entes sometidos a control, el artículo 2 de la Ley aclara que deben ser consideradas contribuciones ordinarias:

a) Las contribuciones que, con cualquier denominación, una administración pública o una empresa autónoma estatal haya asumido bajo su propia responsabilidad, de forma periódica, para la gestión financiera de un ente, o que estén inscritas en su presupuesto durante más de un bienio.

b) Los impuestos, tasas y contribuciones que con carácter de continuidad los entes estén autorizados a imponer o que les se devuelvan por el Estado.

A las disposiciones previstas por el artículo 2, el artículo 12 agrega que los entes a los que “la administración del Estado o una empresa autónoma estatal contribuya con aportaciones al patrimonio en capital o servicios o bienes o garantizándoles créditos”. En estos casos el control lo ejerce un magistrado de la Corte que asiste a las sesiones de los órganos de administración y de revisión de sus cuentas.

De este tipo de control están excluidos expresamente las regiones, las provincias y los municipios (artículo 13), así como los entes de interés exclusivamente local y aquellos en los que la contribución del Estado sea de muy escasa relevancia (artículo 3).

A la luz de los procesos de privatización y de desmantelamiento del Estado gestor y empresario iniciados en los años noventa, ha surgido el problema del sometimiento a control de los entes objeto de privatización formal. La Corte Constitucional ha aclarado que las sociedades por acciones (s.p.a.) que resultan de la privatización estarán sometidas al control de la Corte de Cuentas “mientras mantengan una participación exclusiva o mayoritaria del Estado en su capital” [Corte Const. 466/1993]. Recientemente la Corte de Cuentas ha afirmado respecto a *Ferrovie dello Stato S.P.A.*, derivada de la escisión parcial, decidida en 2001, de la sociedad por acciones que reemplazó al ente público *Ferrovie* y que se constituyó con un capital integrado en su totalidad por aportaciones estatales, que en su gestión subsisten las condiciones para el ejercicio del control de acuerdo con el artículo 12 [Corte Conti, Decisión 28/2004].

En lo que se refiere a la estructura del control, salvo que se establezca expresamente otra cosa (p.e., en el D.Lgs. 36/1999 se establecen para el *Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente* formas específicas de control), el control se concreta en un examen realizado por la sección de control sobre los entes, que recae sobre *il Conto del patrimonio e il Conto economico dello Stato*, incluidos los informes de los órganos de revisión de cuentas.

La doctrina ha puesto de manifiesto que el control previsto en la ley de 1958 ha actuado como precursor de los controles de gestión desarrollados en los años noventa, sobre todo por su carácter colaborador, por la ausencia de poderes coercitivos e interferencias en la autonomía de gestión de los entes y por el carácter flexible de los parámetros de control [Battini, 1995, 175]; pero, al mismo tiempo, se ha observado cómo tal concepción innovadora del control ha sido absorbida en la práctica por la cultura de los controles preventivos de legalidad. Históricamente, en los informes al Parlamento, la Corte ha acabado privilegiando “las censuras relativas a la legalidad de cada uno de los actos o comportamientos y las relativas a la regularidad de la gestión, en perjuicio de las observaciones correspondientes a los resultados de la gestión en su totalidad, al buen desempeño y a la eficiencia de la acción administrativa” [Battini, 1995, 181].

La L. 20/1994 ha reestructurado el control, orientándolo, según las modalidades descritas *supra*, a la evaluación de la gestión de los entes. En el ámbito de la nueva lógica del control, el artículo 3, apartado 1, D.Lgs. 286/1999 derogó las disposiciones de la L. 259/1999, que otorgaban a la Corte de Cuentas facultades para formular “en cualquier otro momento, [donde hubiera realizado una comprobación] irregularidades en la gestión de un Ente y, en todo caso, cuando lo considerase oportuno, sus objeciones al Ministro del Tesoro y al Ministro competente”. Esta derogación en-

cuentra su sentido en que la atribución de un poder general de formular objeciones respecto a la conformidad a la ley de los actos administrativos se conciliaba mal con la naturaleza de control posterior. Sin embargo, la Corte Constitucional, en un conflicto de atribuciones interpuesto por la Corte de Cuentas, ha declarado inconstitucional esta disposición derogatoria, restableciendo *ex tunc* la disposición derogada [Corte Const. 139/2001; objeciones críticas en D'Auria, 2003, 1486].

3. *Los controles sobre las administraciones regionales y locales*

Transcurridos ya algunos años desde la reforma de 2001, hoy se acepta unánimemente que la derogación de los artículos 125 y 130 de la Constitución ha acabado con el sofocante sistema de controles preventivos *externos* sobre los actos de las regiones y de los entes locales, históricamente dirigido a construir un modelo 'geométrico uniforme' que lograra la uniformidad del régimen del acto administrativo. Sin embargo, el impacto de la reforma sobre la legislación ordinaria no ha logrado, al menos en principio, tanta uniformidad, ya que, aunque era manifiesta la *intentio legislatoris* de potenciar las autonomías y eliminar los condicionamientos de los niveles superiores de gobierno, no lo era tanto la *intentio legis*. Se hace, por ello, preciso reconstruir los términos conceptuales de la disolución del viejo sistema de los controles para poder determinar los límites a la constitución de los nuevos.

Debemos preguntarnos, en primer lugar, cuál fue el impacto de la derogación de las normas constitucionales sobre la legislación ordinaria. Cabe entender que supuso simplemente la 'desconstitucionalización' de la materia de los controles, pero sin acabar con las instituciones vigentes o si, por el contrario, viene a acabar con ellos. De seguirse esta segunda interpretación, habría sido preciso determinar el margen de maniobra con el que cuenta el legislador ordinario para la reestructuración del sistema de control.

Una parte de la doctrina mantuvo que "la derogación" de una ley ordinaria, "por estar en contradicción con la Carta constitucional, requiere de un pronunciamiento explícito del Juez constitucional" [Virga], ya que el principio cronológico no puede actuar sobre fuentes colocadas en diferentes planos [Pinto, 2005, 381], a lo que se añade que no es admisible en el sistema italiano de justicia constitucional un control difuso de constitucionalidad, que permita sancionar la ilegalidad constitucional de una norma *praeter constitutionem* [Miele]. Todo ello con base en que en sentido estricto la simple derogación de la norma no coincide con la prohibición de dar vida a la estructura de los controles que bajo su vigencia se había diseñado.

Varios motivos han impulsado a la doctrina mayoritaria a no compartir dicha tesis.

Antes de todo, debemos señalar que la Corte Constitucional ha utilizado el criterio ‘sistemático’. Es cierto que la Corte Constitucional ha preferido en el pasado la declaración de ilegalidad constitucional a la derogación (implícita), por “razones esenciales de seguridad jurídica” [Corte Const. 153/1995]; sin embargo, la Corte nunca ha excluido la aplicación del criterio cronológico como instrumento de resolución de antinomias entre fuentes de diferente rango jerárquico; es más, aclaró ya en su primera sentencia que “las instituciones jurídicas de la derogación y de la inconstitucionalidad de las Leyes no son idénticos entre sí, sino que se mueven en planos diferentes, con efectos y competencias diferentes” [Corte Const. 1/1956; véase también Corte Const. 193/1985].

La derogación, “limitando a los hechos que se han producido hasta un cierto momento la esfera de operatividad de la ley derogada, incide sobre ésta en el sentido que, originariamente fuente de una norma aplicable a una serie indefinida de hechos futuros, pasa a ser fuente de una norma aplicable únicamente a una serie definida de hechos pasados” [Corte Const. 63/1970].

Efectivamente, en el periodo inmediatamente posterior a la reforma, mientras que algunas regiones han entendido que se había producido el cese de la actividad de los Co.Re.Co., otras no han adoptado actos formales, motivo por el cual los entes locales han continuado sometiendo sus actos al control de legitimidad según la regulación del TUEL. Esta incertidumbre se superó a través de un *acuerdo* entre el gobierno, las regiones y las autonomías locales sobre cuyas bases, a partir del 19 de noviembre de 2001, el control sobre los actos ha cesado. La Corte Constitucional, indirectamente, ha confirmado que

[el] nuevo Título V —con la atribución a las Regiones de la potestad de determinar su propia forma de Gobierno, la elevación a rango constitucional del derecho de los Entes territoriales menores de dotarse de su propio Estatuto, la cláusula de competencia legislativa residual a favor de las regiones, que ha potenciado sus funciones de producción legislativa, el refuerzo de la autonomía financiera regional, la abolición de los controles estatales— ha dado un nuevo sentido al sistema de las autonomías [Corte Const. 106/2002; ver también Corte Const. 43/2004].

El verdadero problema es, entonces, si la estructura de los controles pueda ser compatible con la valoración de la autonomía; si debemos con-

siderar que la derogación de las normas constitucionales simplemente ha ‘desconstitucionalizado’ la materia de los controles, dejando libertad al legislador ordinario para redefinir sus características; o bien, por último, si la reforma constitucional hace incompatible el uso de los controles *externos* —o al menos de los controles que no encuentran fundamento directo en la Constitución— con la autonomía constitucionalmente garantizada a los entes locales.

Algunos [Romano Tassone, sesión parlamentaria del 28-11-2001] han sostenido que, siendo las normas ordinarias sobre los controles preventivos normas de desarrollo directo de las derogadas normas constitucionales, la derogación de estas implícitamente supone la derogación de dichas normas ordinarias, en cuanto no puede subsistir una normativa derivada sin la norma que constituye su fundamento. Consecuentemente, podrían constituirse nuevos controles de legalidad ante la ausencia de una prohibición constitucional expresa [así Romano Tassone y A. Romano, audiencia parlamentaria del 28-11-2001], pero no con carácter general, sino en ámbitos sectoriales determinados y con fundamento expreso en la nueva normativa constitucional [Corpaci, 2001, 1321-1325]. El inconveniente que esto plantea es que se elimina del ordenamiento un modelo de control definido a nivel constitucional y se permite su reinstauración al legislador ordinario.

Otros entienden que teóricamente se puede sostener la plena discrecionalidad del legislador, o la derogación *in toto* de los controles; pero que, sin embargo, “profundizando en la *intentio legislatoris* (no la *intentio legis*, en este caso), se deduce que el motivo de fondo era la derogación de estos controles” y, por tanto, se debe descartar, “por ser contraria a la intención del legislador constitucional, una interpretación que considere que nos encontramos ante una norma que da plena discrecionalidad al legislador” [Baldassarre, Sesión Parl. del 24-10-2001].

Otro sector doctrinal ha calificado que la derogación de las normas constitucionales hizo constitucionalmente ilegales los controles, viejos y nuevos, no *expresamente* evocados por la Constitución. Una vez que los controles preventivos han perdido su base constitucional, que les permitía actuar como elementos restrictivos de la autonomía de los entes territoriales menores, esta última tiene necesariamente que “reexpandirse, recuperando por completo su propia amplitud y, por tanto, debe responder de la legalidad de sus decisiones en la sede más propia, que es la jurisdiccional” [Cammelli, 2002, 95]. Desde esta perspectiva quedarían también liquidados los controles externos sobre los resultados de las políticas públicas efectuados por la

Corte de Cuentas con base en el artículo 3, apartados 4 y 5, L. 20/1994, resultando legítimos solo aquellos sobre el equilibrio de las finanzas públicas que tienen base constitucional en el artículo 119.

En coherencia con el enfoque que hemos adoptado, que entiende que la *concreción* de la autonomía está condicionada por el sistema de controles al que está sometida, nos parece obligado interpretar la nueva estructura constitucional sobre los sólidos fundamentos que nos proporciona la precedente y muy consolidada jurisprudencia constitucional. En la sentencia 62/1973, la Corte ya siguió dicho enfoque, aclarando que los controles “generales y típicos” previstos por el artículo 130 eran “también para la conciencia común y para la práctica administrativa, los controles casi por antonomasia, que con su presencia, sus modalidades de aplicación y la diferente intensidad de la que están dotados, condicionan en su totalidad la autonomía de los Entes territoriales y contribuyen a definir su posición en el ordenamiento jurídico”; en consecuencia, si es la valoración de la autonomía local la razón determinante de la elección de política constitucional hecha por el legislador constitucional de 2001, es necesario entender que un sistema de controles generales y típicos es incompatible con la nueva organización constitucional.

Por otro lado, ya antes de la reforma se ha asistido a una reducción del alcance de los controles preventivos sobre los entes locales (L. 142/1990 y L. 127/1997), regiones (D.Lgs. 40/1993, posteriormente modificado por el D.Lgs. 479/1993), y Estado (L. 20/1994).

Por el contrario, son legítimos los institutos de control con relación a los cuales esté en la Constitución un adecuado fundamento normativo o una vinculación suficiente a intereses constitucionalmente protegidos” [Corte Const. 29/1995]; sobre estas bases, por ejemplo, la Corte ha considerado directamente e inmediatamente aplicables en las regiones con estatuto especial la reforma de los controles llevada a cabo por la Ley 20/1994 [Corte Const. 40 y 343/1994, 29/1995].

Igualmente, pueden considerarse legítimas las formas de control puntuales —lo que no podrá suponer la creación de nuevos Co.Re.Co.— sobre eventuales funciones delegadas a los entes locales por los entes superiores, ya que la delegación de funciones no es incompatible con la organización constitucional, aunque sea un claro retroceso [Merloni, 2005, 146-147].

Si esta línea es correcta, debemos aclarar qué espacios quedan libres para las viejas y nuevas formas de control de carácter vertical y que relevancia tienen en el nuevo sistema los controles internos.

A. *Formas originarias de control, adaptadas al nuevo marco constitucional*

a. Controles sobre los órganos

En cuanto a los controles externos, se admiten formas de control estatal sobre los órganos regionales y locales [Staderini, 2006, 283 sgs.; Cuocolo, 2003, 626-628 y 636-638], puesto que: i) el artículo 120 constitucional habilita al gobierno a sustituir a los órganos de regiones, ciudades metropolitanas, provincias y municipios en caso de violación a las normas y tratados internacionales o a la normativa comunitaria o en caso de grave peligro por la incolumidad y la seguridad pública, o cuando lo requieran la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica, y en particular la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones que conciernen a los derechos civiles y sociales; ii) el artículo 117, apartado 2, inciso *p*), constitucional, asigna al Estado la competencia exclusiva en materia de “órganos de gobierno” locales; iii) el artículo 126, apartado 1, constitucional, prevé que con d.P.R motivado pueda disponerse la disolución del consejo regional y la remoción del presidente de la junta que hayan realizado actos contrarios a la Constitución o graves violaciones a la ley, previa deliberación del consejo de ministros, previa opinión de la Comisión parlamentaria para las Cuestiones Regionales.

Debido a la competencia estatal prevista en el artículo 117, apartado 2, inciso *p*), deben considerarse plenamente legítimas las normas del TUEL en materia de disolución y suspensión de los consejos comunales y provinciales (artículo 141 TUEL) cuando realicen actos contrarios a la Constitución o por graves y persistentes violaciones a la ley, así como por graves motivos de orden público, cuando no pueda ser asegurado el funcionamiento normal de los órganos y de los servicios en las hipótesis previstas en el mismo, cuando el presupuesto no se haya aprobado en los plazos establecidos. En este último caso, el TUEL atribuía a los órganos regionales de control el poder de nombrar un comisario *ad acta* encargado de predisponer el esquema del presupuesto para someterlo al Consejo; la supresión de los Co.Re. Co. ha significado la atribución al *Prefetto* de la competencia de poner en marcha el procedimiento sustitutivo (artículo 1, D.L. 13/2002, convertido en Ley 75/2002; procedimiento anualmente confirmado, por último en el artículo 1, apartado 710, L. 266/2006). De conformidad con el artículo 142 del TUEL, por decreto del ministro del interior el alcalde, el presidente de la provincia, los presidentes de los consorcios⁷¹ y de las comunidades de montaña, los miembros de los consejos y de las juntas, los presidentes

⁷¹ Los consorcios son asociaciones de municipios para prestar servicios públicos determinados.

de los consejos *circoscrizionali*⁷² pueden ser removidos cuando realicen actos contrarios a la Constitución o por graves y persistentes violaciones a la ley o por motivos graves de orden público; el *Prefetto* puede adoptar las medidas cautelares necesarias en espera de la expedición del decreto.

Diferentes incertidumbres relativas a la redistribución y a las modalidades del ejercicio de los poderes sustitutivos y sancionadores de los órganos de los entes locales en la nueva organización constitucional han sido disipadas por la jurisprudencia constitucional y administrativa.

En la sentencia 43/2004, la Corte Constitucional, por un lado, ha sancionado el carácter excepcional de las medidas previstas en el artículo 120 constitucional; por otro lado, ha aclarado cómo por tal disposición no puede derivarse una reserva absoluta de ley estatal y la exclusión de cualquier forma de poder sustitutivo colocado, *ratione materiae*, a nivel regional (en el viejo título V, el control de los órganos de los entes territoriales estaba reservado al Estado en cuanto “expresión de un poder político de soberanía que no puede por lo tanto que quedar en el Estado” [Corte Const. 164/1972]). Por lo tanto, no se debe excluir una intervención regional con el fin de tutelar intereses unitarios (punto 4 del *considerato in diritto*), con objeto de evitar un recurso desproporcionado a la activación hacia el alto del principio de la subsidiariedad, con tal que se respeten las siguientes condiciones: a) las hipótesis de ejercicio de poderes sustitutivos deben ser previstas y reguladas por la ley, que debe definir sus presupuestos sustanciales y procedimentales; b) la sustitución puede preverse exclusivamente para la conclusión de actos o de actividades carentes de discrecionalidad en el *an* (también si no necesariamente en el *quid* o en el *quomodo*); c) el poder sustitutivo debe ser luego ejercido por un órgano de gobierno de la región o sobre la base de una decisión de este; d) la ley debe proporcionar adecuadas garantías procedimentales para el ejercicio del poder sustitutivo de conformidad con el principio de leal colaboración, de tal modo que permita al ente local evitar la sustitución y dialogar con el nivel de gobierno superior. Además, de la sentencia surge un sistema estructurado en tres niveles, en el cual al poder sustitutivo “extraordinario” atribuido al gobierno por el artículo 120, con objeto de tutelar “algunos intereses esenciales... que el sistema constitucional atribuye a la responsabilidad del Estado”, se agregan los poderes sustitutivos “ordinarios” atribuidos al Estado y a las regiones en el ámbito de sus respectivas esferas de competencia legislativa y ahí donde se hayan realizado delegaciones o atribuciones de funciones a los entes menores [ver, *amplius*, Merloni, 2004, 1074].

⁷² Tratase de órganos de desconcentración municipal.

A dicha interpretación se agrega una aplicación hecha por la Corte [sent. 244/2005] del principio de *diferenciación* (entre región y región) en materia de control sustitutivo sobre los entes locales no incluidos en texto del artículo 117, inciso *p*), en virtud de la cual debe considerarse totalmente admisible un poder sustitutivo regional sobre las comunidades de montaña ejercido en razón de la competencia legislativa residual. En la misma sentencia la Corte ha (débilmente) circunscrito el principio de *leal colaboración* en el ejercicio del poder sustitutivo, aclarando que este no encuentra aplicación ahí donde se cumplen hipótesis de “eventos objetivamente relevantes” que hacen el ejercicio del poder sustitutivo vinculado con el contenido y con el *an*. La interpretación de la Corte ha aparecido de inmediato susceptible de interpretación extensiva [véase Sciullo, 2005, 1039], tanto que sus principios lógicos parecen aplicables a casos análogos en los cuales sean involucrados entes territoriales con autonomía constitucionalmente garantizada; al mismo tiempo, destaca claramente la vinculación del argumento utilizado por la Corte a los principios de *razonabilidad y economicidad* de la acción administrativa consagrados en el nuevo artículo 21-*octies*, apartado 2, de la L. 241/1990.

Desarrollando la interpretación de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado [sección. VI, 15-3-2007, n. 1264, sobre el recurso de apelación contra el TAR Emilia-Romagna, Bologna, n. 3687/2004] se ha pronunciado recientemente sobre la remoción del alcalde —y la consecuente disolución del Consejo municipal— por graves y persistentes violaciones a la Ley, juzgándola “conforme al principio del contradictorio, pues que no se han vulnerado las exigencias participativas y colaboradoras... La reiteración de una pluralidad de apercibimientos [en italiano, *diffide*] dirigidos a los Municipios permite... excluir... una deficiencia informativa y procedimental invalidante según lo previsto por el artículo 21-*octies*, apartado 2, de la Ley n. 241/1990”.

La sentencia del Consejo de Estado presenta al menos otros dos aspectos de interés: 1) ha negado la derogación tácita y la superveniente inconstitucionalidad de los artículos 141 y 142, TUEL, en cuanto el nuevo artículo 114 no vale “para excluir la subsistencia de un interés nacional idóneo para justificar la implementación de técnicas de intervención estatal sancionadora”; 2) la cobertura constitucional de los mencionados artículos del TUEL no se debe buscar en el artículo 120 (que se limita a prever una intervención subrogatoria), sino en la lectura sistemática del artículo 126, que, previendo fuertes poderes sancionadores frente a las regiones, “dotadas del más elevado grado de autonomía”, hace compatible con los principios constitucionales el poder sancionador frente “a los órganos de los Entes su-

bregionales, proveídos de una esfera menos intensa de autonomía respecto del aparato estatal”, poder que tiene su legitimación en el inciso *p)* del 117 en cuanto “[a] la materia ‘órganos de gobierno’ se incluye... tanto la regulación de la constitución y del funcionamiento de estos órganos, así como las normas relativas a las intervenciones, también sancionadoras y represivas, sobre los mismos órganos, debido a problemas relativos precisamente de su funcionamiento”.

b. Control por el *Prefetto* sobre determinados actos

El artículo 135, apartado 1, TUEL, prevé que el *Prefetto*, cuando considere que existan intentos de infiltración de tipo *mafioso* en las actividades referidas a las licitaciones, concesiones, sublicitaciones o contratos similares para la realización de obras y de trabajos públicos, o cuando sea necesario asegurar el regular desenvolvimiento de las actividades de las administraciones públicas, requiera a los órganos competentes estatales y regionales el ejercicio del poder sustitutivo previsto en la Ley. El apartado 2 del mismo artículo 135 prevé que, para los mismos fines indicados en el apartado 1, el *Prefetto* pueda pedir que sean sometidas al control preventivo de legalidad las deliberaciones de los entes locales relativas a adquisiciones, enajenaciones, licitaciones y, en general, a todos los contratos. En el dictamen 1006/2003, el Consejo de Estado ha juzgado compatible con el nuevo título V dicha forma de control en cuanto tiene una autónoma configuración, confirmada por la imputación a la competencia estatal de la materia relativa al “orden público y seguridad” prevista por el artículo 117, apartado 2, inciso *h)*, constitucional.

Se trata, entonces, no de un control preventivo de legalidad, sino de la expresión de un poder dirigido a la salvaguardia de intereses fundamentales inherentes al orden y a la seguridad pública no caducado por la reforma constitucional, la cual ha impactado el medio para el ejercicio de dicho poder (suprimiendo el órgano regional al cual someter los actos para el control preventivo de legitimidad), pero no ha hecho decaer el modelo procedimental (es decir, el reexamen obligatorio de la legitimidad del acto): el *Prefetto* podrá solicitar el control interno de los entes locales previstos por el artículo 147, apartado 1, inciso *a)*, TUEL; ante la ausencia de un órgano de control interno al ente local, el *Prefetto* podrá solicitar el motivado reexamen de la legalidad del acto en vía de autotutela por parte del mismo órgano que lo ha emitido.

Es evidente que la interpretación conforme a la Constitución de la norma del TUEL, así como la atribución al *Prefetto* de la competencia para poner en marcha el procedimiento sustitutivo sobre los órganos, constituye el núcleo de la tesis ‘mixta’ sostenida por el presidente emérito de la Corte Constitucional, Antonio Baldassarre, en la sesión parlamentaria del 24 de octubre de 2001.

c. Anulación extraordinaria por el gobierno al fin de la tutela de la unidad del ordenamiento

El artículo 138, TUEL, en aplicación del artículo 2, apartado 3, inciso *p*), L. 400/1988, atribuye al gobierno la facultad, en cualquier tiempo, de anular con d.P.R., previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro del Interior de oficio o por denuncia, previa opinión del Consejo de Estado, los actos de los entes locales viciados de ilegalidad.

La anulación extraordinaria encuentra sus antecedentes históricos en el artículo 2, apartado 3, inciso *p*), L. 400/1988, derivado del artículo 6 del T.U. de 1934 (norma, a su vez, derivada del artículo 114 del R.D. 2839/1923, pero ya presente en los reglamentos de ejecución de la Ley comunal y provincial expedidos después de 1865); en el T.U. de 1934 se atribuía al Gobierno “la facultad, en cualquier tiempo, de anular, de oficio o por denuncia, previa opinión del Consejo de Estado, los actos viciados por incompetencia, exceso de poder o violación de ley o de reglamentos generales o especiales”.

En el marco del viejo título V, la Corte Constitucional había declarado inconstitucional la norma contenida en la L. 400/1988, donde el poder en cuestión hubiera sido ejercido contra las regiones, con estatuto ordinario o especial, y de las provincias autónomas, porque era “incompatible con la misma naturaleza de la autonomía” de los entes antes mencionados [Corte Const. 229/1989]. Sobre la guía de dicha orientación del juez constitucional, la doctrina ha considerado implícitamente y pacíficamente derogado el artículo 138, TUEL, vista la nueva posición de autonomía constitucionalmente garantizada a los entes locales [*ex multis*, Cerulli Irelli, Pinelli, 2004, 83]; en cambio, la jurisprudencia administrativa ha conservado el poder de anulación “si es llevado en márgenes de operatividad que aseguren la salvaguarda de las prerrogativas de los Entes locales constitucionalmente garantizadas y su vinculación a intereses y valores constitucionalmente tutelados, entre los cuales [está] la unidad del ordenamiento jurídico, cuyo cuidado compete, en vía prioritaria, al Estado” [Cons. Stato, sez. I, 16-3-2005, n. 9771/2004; esta interpretación ha sido luego confirmada en diversas opor-

tunidades: recientemente, Cons. Stato, sez. I, 1-3-2006, dictamen n. 4145]. La Corte Constitucional ha confirmado en repetidas oportunidades que el poder de anulación extraordinario es plenamente legítimo ahí donde este encuentra fundamento en la Constitución en cuanto, sea cual fuere la naturaleza de su autonomía, la acción administrativa o legislativa de los entes subestatales debe desarrollarse “en armonía con los preceptos y los principios derivados de la Constitución” [Corte Const. 372/2004 e 196/2003].

El fundamento constitucional del poder de anulación extraordinario se deduce de la naturaleza de las materias atribuidas por el artículo 117 constitucional a la competencia exclusiva estatal con el fin de garantizar “la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico” [Cons. Stato, n. 9771/2004], cuya esencia se deduce del principio fundamental consagrado en el artículo 5 constitucional, de la “evocación de una instancia unitaria” en el apartado 1 del artículo 117 y “[d]el reconocimiento de la exigencia de tutelar la unidad jurídica y económica del ordenamiento” en el artículo 120, apartado 2, constitucional [Corte Const. 274/2003].

En definitiva, la Constitución en su totalidad subordina la operatividad del instituto de la anulación extraordinaria a la existencia de una cláusula general de rango constitucional.

B. *De los controles sobre los actos a los controles sobre las actividades*

El nuevo maco constitucional implica una idea de democracia de proximidad que no puede prescindir de *autónomas* elecciones organizativas, normativas y financieras de los entes locales: las normas constitucionales, en el respeto de los “requisitos mínimos de uniformidad” previstos en el artículo 4 de la L. 131/2003, es más, desean la realización de un modelo de administración *diferenciada*. En este modelo, diferente de aquel que se vino a formar desde 1853, el punto crítico no es más la uniformidad de régimen del acto administrativo, sino la garantía de niveles mínimos de eficiencia, eficacia y economicidad de la acción administrativa, para los cuales se requieren instrumentos de verificación que proporcionen aquellos datos *objetivos* sobre la base de los cuales activar, en caso de *inadecuación* de la administración local, la redistribución *subsidiaria* de las funciones a favor de los niveles superiores de gobierno. Se presenta entonces el problema de separar la autonomía organizativa de los resultados de las elecciones de *diferenciación*, estos últimos necesitados de verificaciones de conformidad con estándares uniformes: no es casual, que en el centro del nuevo artículo 117 esté colocada la competencia estatal exclusiva a la determinación de los niveles esenciales de las

prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional.

Se trata, entonces, de proyectar los controles sobre la actividad de los entes (públicos en general) capaces de garantizar, por un lado, la neutralidad del órgano controlador, y por el otro, el conocimiento específico de las situaciones y de la acción administrativa ‘descentralizada’, tanto más necesario cuanto más el modelo de administración se convierte en ‘local’.

Para responder a las exigencias de neutralidad, han sido proyectados controles externos sobre la gestión (artículo 148, TUEL) encargándoles, como deseaba Sandulli, a un órgano del Estado-ordenamiento, la Corte de Cuentas, más bien que del Estado-administración; paralelamente, han sido creadas, en el seno de las administraciones, específicas estructuras enfocadas al control *interno de gestión*, finalizado a la verificación del estado de actuación de los objetivos programados y, a través del análisis de los recursos adquiridos y de la comparación entre los costes y la cantidad de servicios ofrecidos, de la funcionalidad de la organización del ente, de la eficacia, de la eficiencia y del nivel de economicidad en la realización de los mencionados objetivos (artículo 196, apartado 2, TUEL).

La L. 20/1994 ha extendido el control de la Corte de Cuentas a las administraciones regionales y locales, dejando a la Corte misma la definición anual de los programas y de los criterios sobre cuya base el control va a desarrollarse (artículo 3, apartado 4; recientemente, en la sesión del 27-10-2006, las secciones reunidas de la Corte han expedido las *Directrices y criterios del control sobre la gestión para el año 2007*).

En cuanto a la programación del control, es necesario distinguir entre actividades de verificación impuestas por la ley, y que terminan con la redacción del informe al órgano político-representativo del nivel territorial controlado (se piensa en el juicio de *parificazione* y a la declaración de fiabilidad de la rendición de cuentas general de la región hechas a los consejos regionales por las secciones regionales de la Corte)⁷³ y formas de control según la libre elección de la Corte con base en programas deliberados anualmente, también con base en eventuales señalamientos del Parlamento o de los órganos representativos de las colectividades territoriales, y orientados a monitorear los asuntos de mayor impacto sobre las finanzas públicas.⁷⁴

⁷³ Artículo 2 de la Deliberación de las Secciones reunidas de la Corte del 16-6-2000, 14/DEL/2000, *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* y el artículo 33, apartado 3, d.P.R. 902/1975.

⁷⁴ Por ejemplo, en el programa del control para 2007, la tutela del medio ambiente y la lucha contra la contaminación en sus varias manifestaciones, con atención al financiamiento del correspondiente gasto, también a través de los aportes de los fondos comunitarios; las

El *Reglamento para la Organización de las Funciones de Control de la Corte de Cuentas* establece que las secciones reunidas en sede de control “definen, con un plazo hasta el 30 de octubre de cada año, el marco de referencia programático, también plurianual, de las investigaciones de las finanzas públicas y de los controles sobre la gestión y sus correspondientes directrices de coordinación y criterios metodológicos de máxima”; sobre la base del programa de las secciones reunidas, las secciones regionales de la Corte adoptan el programa regional.

En síntesis, podemos destacar las siguientes formas de control de gestión:⁷⁵

1. *Control de regularidad administrativa y contable*, cuya finalidad es certificar la fiabilidad y lo fidedigno de la contabilidad de las administraciones y la conformidad a la ley de los procedimientos administrativos y de los métodos contables; las secciones regionales de control verifican “la sana gestión financiera de los Entes locales” (artículo 7, apartado 7, L. 131/2003), y efectúan la verificación de la fiabilidad y lo fidedigno de las cuentas *a consuntivo*.

2. *Evaluación estratégica de los resultados totales de las finanzas públicas*, que se desarrolla en el Informe Anual sobre la Rendición de Cuentas General del Estado y en los informes que la sección de las autonomías realiza sobre las finanzas regional y local; estas últimas verifican “el respeto de los equilibrios del presupuesto por parte de los Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones, con relación al Pacto de Estabilidad Interior [*Patto di stabilità interno*] y a las obligaciones que derivan de la pertenencia de Italia a la Unión europea” (artículo 7, apartado 7, L. 131/2003), “también sobre la base de la actividad desarrollada por las Secciones regionales”.⁷⁶

3. *Evaluación de los resultados de la gestión por sectores*, cuya finalidad es la verificación de la actuación de los objetivos contenidos en las leyes de programa y en los programas, en las directivas o en los actos de dirección política de los órganos de gobierno —estatal, regional y local— este tipo de control tiene por objeto medir y evaluar la eficacia, eficiencia y economicidad de la gestión financiera y de la actividad administrativa.

4. *Control sobre la gestión en sentido propio*, que tiene por objeto la verificación de la actuación por parte de los entes controlados de las intervenciones

formas de incentivo económico a las empresas; la programación y la realización de las obras públicas; la externalización de los servicios y de las funciones de las administraciones públicas y la incidencia sobre el gasto público, etcétera.

⁷⁵ Deliberación de las Secciones reunidas de la Corte del 21-10-2004, n. 41/CONTR-7PRG/04, *Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2005*, 4.

⁷⁶ Artículo 1, apartado 1, inciso b), de la Deliberación de las Secciones reunidas n. 2/2003, del 3-7-2003.

comprendidas en planos o programas definidos en sede legislativa o administrativa, de la realización de los objetivos fijados por las leyes, y de las modalidades en las cuales se ha desarrollado la acción administrativa en predeterminados sectores bajo los aspectos de la legalidad y de la sana gestión (con la consiguiente evaluación de los resultados en términos de eficacia, eficiencia y economicidad); hacen parte de esta categoría las evaluaciones del real funcionamiento, de las metodologías y de las conclusiones de los controles internos.

En las relaciones entre la Corte e interno surgen dos aspectos extremadamente delicados: por un lado, los órganos de control interno constituyen el más importante interlocutor de la Corte con la finalidad de obtener datos y noticias (artículo 2, apartado 6, D.Lgs. 286/1999), y el mismo órgano constituye objeto de control un autónomo y específico, tanto que la Corte Constitucional ha sido llamada a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la obligación impuesta por el artículo 198*bis* del TUEL a las estructuras internas de proporcionar el informe del control *de* gestión, además que a los administradores y a los responsables de los servicios, a la Corte de Cuentas [Corte Const. 417/2005]; por el otro lado, los resultados del control externo *sobre* la gestión pueden proporcionar datos y *notitiae criminis* para la función jurisdiccional de responsabilidad, por lo cual la *colaboración* de los órganos de control interno es muy probable que no ocurra.

La superación en los años noventa, y por lo tanto en el marco constitucional original, de los controles jerárquicos sobre los actos a favor de una estructura de los controles con carácter financiero sobre la actividad, ha sido objeto de diferentes cuestiones de constitucionalidad presentadas ante la Corte Constitucional.

En primer lugar, algunas regiones han impugnado la ampliación —mucho más que el *numerus clausus* de formas previstas por la Constitución en los artículos 100, 125 y 130— de los controles efectuados sobre las mismas. La Corte ha centrado su respuesta (sent. 29/1995) sobre el error de considerar “las previsiones constitucionales en materia de controles sobre las administraciones públicas como un sistema que delinea exhaustivamente todas las formas de control posibles y, en este sentido, como normas ‘taxativas’ que no permiten formas de control diferentes o agregadas respecto a las previstas”. En realidad, es una afirmación constante en las decisiones de esta Corte en materia, por otro lado claramente señalada en los trabajos preparatorios de la Asamblea Constituyente y ampliamente compartida por la doctrina, aquella según la cual el conjunto de los controles previstos en los artículos 100, apartado 2, 125, apartado 1, y 130 de la Constitución no impide al legislador ordinario introducir formas de control diferentes y ulteriores, “bajo

la condición que éstas últimas tengan adecuado fundamento constitucional o un claro anclaje a intereses constitucionalmente tutelados”. En particular, la búsqueda de los parámetros constitucionales para dichas nuevas formas de control va efectuada considerando el diseño constitucional de la administración pública, delineado con base en “los principios del buen desempeño de los funcionarios (artículo 97), de la responsabilidad de los funcionarios (artículo 28), del tendencial equilibrio del presupuesto (artículo 81) y de la coordinación de la autonomía financiera de las Regiones con las finanzas del Estado, de las Provincias y de los Municipios (artículo 119)”.

Un segundo grupo de argumentos sostenía una lesión de la autonomía regional constitucionalmente garantizada por el hecho de que el control sobre la gestión consistiría en una determinada evaluación de la eficacia de la acción administrativa de las mismas regiones, y, ocultamente, vendría a extender a las regiones las conocidas formas del control contable y de legalidad ejercida en forma *autoritaria* y jerárquica. La Corte ha centrado sus argumentaciones en la diferente naturaleza y estructura del control sobre la gestión, no poniéndose la Corte de Cuentas en conflicto con las administraciones, más bien, en una “relación fuertemente colaboradora” y no de interdicción, “dirigida a estimular en el ente o en la administración procesos controlados de ‘autocorrección’ ya sea en el plano de las decisiones legislativas, de la organización administrativa y de las actividades de gestión, así como en el plano de los controles internos”. La autonomía política de las regiones no resulta atacada en algún modo, porque:

a) el control sobre la gestión se efectúa verificando la realización de los objetivos establecidos por las leyes de principio y de programa de las mismas regiones (no del Estado), respecto de los cuales la actividad de la Corte de Cuentas, en la forma que indicó Sandulli, “marca un momento de neutralidad con relación a la conformación legislativa (política) de los intereses”;

b) las *medidas* que derivan del control no tienen carácter impeditivo. En general, consisten en observaciones y requerimientos de reexamen dirigidos a los órganos de gobierno y a los directivos de alta jerarquía (*di alta amministrazione*): el reexamen es solicitado por los entes *no territoriales* (artículo 3, apartado 8, L. 20/1994); los directivos de los entes *territoriales* solamente la obligación de comunicar a la Corte las medidas adoptadas con relación a las observaciones (artículo 3, apartado 6, L. 20/1994). Además, ahí donde por el ejercicio del control resulten responsabilidades de los funcionarios, la utilización de las informaciones adquiridas en sede de control sobre la gestión no podrá ser directa, pero deberá ser instaurado un juicio separado y autónomo, con todas las garantías procesales [para todas las facetas de la naturaleza procesal, véase Caringella, 2005, II, 1699 sgts.].

La Corte de Cuentas, entonces, viene a colocarse “como órgano puesto al servicio del Estado-comunidad, y no solamente del Estado-Gobierno..., garante imparcial del equilibrio económico-financiero del sector público y, en particular, de la correcta gestión de los recursos colectivos bajo los aspectos de eficacia, eficiencia y economicidad” [Corte Const. 29/1995]. Que dicha interpretación sea correcta se puede intuir también por una fugaz mirada a experiencias extranjeras, en particular Alemania y España, donde la diferente estructura constitucional ha permitido la creación de tribunales de cuentas a nivel de los *Länder* y de las *Comunidades Autónomas*, que son claramente diferentes a la Corte de Cuentas nacional, con los consecuentes problemas de coordinación y programación de las actividades: soluciones, estas, cuya inadmisibilidad en el ordenamiento italiano puede ser deducida ya por el artículo 5 constitucional.

Un indicio de la coexistencia de la Corte de Cuentas con la nueva organización constitucional se encuentra, además, en el nuevo artículo 119, apartado 3, que, demandando a la ley la creación de un fondo equitativo sin obligaciones de destino para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante, introduce un correctivo a la autonomía financiera de los entes territoriales basado en la verificación de la diferente distribución de la riqueza financiera en todo el territorio nacional, así como del empleo económico y eficiente de los recursos destinados a las regiones menos desarrolladas; dicha verificación no puede sino que corresponder a la Corte de Cuentas [Staderini, audiencia parlamentaria del 31-10-2001]; análogas consideraciones valen para el apartado 5 del artículo 119, que prevé el destino de recursos agregados y medidas especiales a favor de determinados municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones. La nueva estructura organizativa de la Corte, con sus articulaciones regionales, se manifiesta, entonces, totalmente funcional con el objeto en cuanto, a través del análisis unitario y comparativo de las finanzas públicas a nivel subestatal, puede proporcionar indicaciones a los órganos de gobierno de las administraciones.

La L. 131/2003 ha confirmado la naturaleza colaboradora del control externo y ha reconocido a la autonomía estatutaria de los entes locales la potestad de determinar su propio sistema de control interno (artículo 2, apartado 4, inciso e)). La Ley, sin embargo, ha corroborado la exigencia imprescindible de momentos de análisis unitario, confiando a la Corte de Cuentas *tout court*, a los fines de la coordinación de las finanzas públicas, la verificación del respeto de los equilibrios de presupuesto (léase control de regularidad contable) por parte de municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones, con relación al Pacto de Estabilidad Interno y a las obligaciones que derivan de la pertenencia de Italia a la Unión europea; la

Ley, además, ha señalado las competencias de las (de este modo ‘legalizadas’) secciones regionales al fin de la verificación de la realización de los objetivos señalados en las leyes estatales o regionales de principio y de programa, según la respectiva competencia, así como de la sana gestión financiera de los entes locales y del funcionamiento de los controles internos, así corroborando “la naturaleza colaboradora del control sobre la gestión” (artículo 7, apartado 7). Pero parece evidente que en el ejercicio de las funciones anteriormente señaladas, las secciones regionales no puedan eximirse de efectuar también evaluaciones sobre el respeto de los equilibrios de los presupuestos, que la ley parece atribuir solo a las secciones centrales de la Corte, pero que terminan por ser incluidas también en el control colaborador desempeñado por las secciones regionales [cfr. Battini, 2004a, 1260].

La Ley 266/2005 ha previsto que “con la finalidad de la tutela de la unidad económica de la República y de la coordinación de las finanzas públicas, los órganos de revisión económico-financiera de los Entes locales envían a las competentes Secciones regionales de control de la Corte de Cuentas un informe sobre el presupuesto y sobre la rendición de cuentas relativa al mismo ejercicio” (artículo 1, apartado 166); la misma Ley ha atribuido a la Corte de Cuentas la definición de criterios y líneas directrices a los cuales deben adecuarse los órganos de revisión económico-financiera en la redacción del informe referido en el apartado 166, que, en todo caso, debe dar cuenta de la realización de los objetivos anuales señalados en el Pacto de Estabilidad Interno, del cumplimiento de la obligación en materia de endeudamiento prevista en el artículo 119, último apartado, de la Constitución, y de cualquier irregularidad contable y financiera grave, con relación a las cuales la administración no haya adoptado las medidas correctivas señaladas por el órgano de revisión (artículo 1, apartado 167). Las secciones regionales de control de la Corte de Cuentas, en el caso que verifiquen, también sobre la base de los informes previstos en el apartado 166, comportamientos contrarios a la sana gestión financiera o la falta de realización de los objetivos señalados en el Pacto, adoptan medidas específicas y vigilan que el ente local adopte de las necesarias medidas correctivas y respete las obligaciones y limitaciones que deriven de la violación a las reglas del Pacto de Estabilidad interno (artículo 1, apartado 167).

Se debe destacar, como ulterior aspecto problemático, que, con relación a la actividad consultiva de la Corte, el artículo 7, apartado 8, L. 131/2003, no excluye que regiones y entes locales (por medio del Consejo de las autonomías locales donde sea constituido) hagan un recurso voluntario, con la finalidad de evitar acciones de responsabilidad, a la verificación (bajo forma

de parecer) de la legalidad de sus actos, sometiéndolos en vía preventiva a las secciones regionales.

En cuanto a los controles internos, a ellos se puede fácilmente extender el razonamiento efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia 29/1995 en el sentido de reconocer el fundamento constitucional en el *principio del buen desempeño* previsto en el artículo 97 constitucional. La generalización de los controles internos a todo el sistema administrativo se remonta a 1993, con ocasión de la privatización de las relaciones de trabajo y de empleo en las dependencias de las administraciones públicas que, respetando el principio de separación entre política y administración ha distinguido las responsabilidades políticas de las de gestión. En el estado actual, las tipologías de control interno introducidas por el D.Lgs. 286/1999 y admitidas por el artículo 147 del TUEL son 4:

1. Control interno de regularidad administrativa y contable.
2. Control de gestión sobre eficiencia, eficacia y economicidad de las administraciones públicas.
3. Evaluación de las prestaciones y de las competencias organizativas de los directivos.
4. Evaluación y control estratégico sobre la efectiva realización de los objetivos contenidos en directivas y en otros actos de dirección política.

Dichas formas de control son similares a las externas también bajo el aspecto de las medidas consecuentes que tienen naturaleza ‘colaboradora’ y no eliminatorio-impeditiva.

La dificultad, también conceptual, de garantizar la independencia de los órganos de control interno de la esfera política hace, todavía, más nítida la posición de la Corte Constitucional [por ejemplo, sent. 267/2006] que proclama la centralidad de la Corte de Cuentas en la estructura constitucional. Sin embargo, utilizando la terminología del nuevo título V, la Corte de Cuentas alcanza certeramente al papel de ‘órgano de la República’, al igual de la misma Corte Constitucional.

IV. NUEVAS FORMAS Y ACEPCIONES DEL CONTROL. DE LA REVISIÓN DEL ACTO A LA COMPROBACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

La reestructuración del sistema de los controles realizado a través de las reformas administrativas y constitucionales en los últimos años ha marcado profundamente la estructura del sistema administrativo italiano, puesto que la completa construcción ha sido históricamente cimentada en el control preventivo de legalidad como esencia del modelo ‘geométrico uniforme’.

A partir de los años noventa del siglo pasado, los controles preventivos han asumido un carácter progresivamente recesivo, hasta su eliminación completa como instrumento de las relaciones centro-periferia; por el contrario, se ha asistido a una significativa valoración de los controles internos a las administraciones, sobre la base de la idea que la autonomía efectiva de los entes se garantice también a través de la eliminación de los controles impositivo-represivos de niveles de gobierno diferentes, y a una reestructuración de aquellos controles externos orientados siempre más a la verificación de la gestión, en un contexto nacional y supranacional en los cuales la naturaleza financiera del control asume la preeminencia absoluta.

Evocando los conceptos explicados en la primera parte de este trabajo, es evidente que han cambiado los valores a cuya realización el control está finalizado. De la conformación preventiva de los actos administrativos como garantía de legalidad se ha pasado a una realidad administrativa cuya eficiencia y equilibrio financiero constituyen los presupuestos necesarios para una acción administrativa inspirada en los principios constitucionales de tutela del buen desempeño y de los equilibrios financieros (sobre estos últimos, en la Europa con sistema monetario unificado, el Estado es el sujeto responsable).

Por lo tanto, se puede destacar el valor de la “legalidad financiera” [D’Auria, 2007, 5] al cual se conecta el paso a la noción de control de *integración o de sistema*. Dicha estructura de los controles está claramente dirigida a garantizar la coordinación informativa central, necesaria “para seguir las complejas dinámicas de las finanzas públicas, en modo de facilitar la verificación del respeto de las obligaciones que derivan, en vía directa (artículo 104 Tratado CE) o mediata (como lo señala el ‘Pacto de Estabilidad Interno’), de la pertenencia de Italia a la Unión europea” [Corte Const. 35/2005], puesto que “la previsión de obligaciones informativas es por sí misma no idónea a lesionar la esfera de autonomía constitucionalmente garantizada” [Corte Const. 35/2005 y 376/2003]. Bajo otro aspecto, es claro que la nueva estructura de los controles se vincula indisolublemente al definitivo surgimiento de una noción sustancial de administración que, independientemente de las causas, externas o menos, señala la centralidad de la relación entre los recursos empleados, los programas y los resultados obtenidos.

Es evidente que en el plano constitucional se pone un problema de ponderación de los principios del buen desempeño y equilibrio financiero con el de la autonomía de los entes territoriales diferentes del Estado, sin que este último principio pueda erigirse como barrera contra la institución de cualquier tipo de control, tanto más que este último se revela imprescindible

a los fines de la correcta equiparación de los recursos financieros (artículo 117, apartado 2, inciso *e*), y 119 constitucional) y de la garantía de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales (artículo 117, apartado 2, inciso *m*), constitucional), y de la unidad económica de la República (artículo 120 constitucional)

Recientemente, la Corte Constitucional ha aclarado que la facultad atribuida por el artículo 7 de la L. 131/2003 a las regiones con estatuto especial de adoptar específicas normativas en materia de controles —aunque orientados a la realización de las mismas finalidades; es decir, el control sobre la correcta gestión de los recursos por parte de la región, de los entes locales, de sus entes y empresas instrumentales constituidos bajo cualquier forma, y atribuido, con finalidad de colaboración, a un órgano imparcial de nombramiento regional, que actúe con plena autonomía e independencia de juicio y de evaluación—

no pone en ningún caso en discusión la finalidad de un instrumento, como el control sobre la gestión de los recursos colectivos, confiado a la Corte de Cuentas, en cuanto órgano neutral [Corte Const. 64/2005] al servicio del ‘Estado-comunidad’ [Corte Const. 29/1995 y 470/1997], que garantice el respeto del equilibrio unitario de las finanzas públicas totales. Por otro lado, la necesidad de coordinación de las finanzas públicas, en cuyo ámbito material se coloca el control externo sobre la gestión, se conserva también con relación a las Regiones y a las Provincias con autonomía diferenciada, no pudiendo dudarse que también sus finanzas hagan parte de las ‘finanzas públicas ampliadas’ [Corte Const. 267/2006].

En los últimas décadas, paralelamente a la redefinición de formas y finalidades de los controles, el legislador ha reformado la normativa de los presupuestos de los entes territoriales, puesto que en materia contable el control es eficaz si las reglas están orientadas a asegurar la plenitud y la veracidad de los sistemas contables y que las “certificaciones” de correcta gestión tienen sentido si las normas limitan al mínimo las distorsiones en la elaboración de los estados financieros y de las cuentas.

Todo lo anterior señala una reposición en el centro del sistema administrativo y constitucional de la Corte de Cuentas que, coherentemente con sus orígenes, asume el rol de guardián de las cuentas públicas tanto en sus funciones jurisdiccionales cuanto en las de control, y con tal fin, si bien articulada en secciones centrales y regionales, diferente de lo que ocurre en otros ordenamientos europeos (por ejemplo, el español), la Corte mantiene un imprescindible carácter unitario [Corte Const. 267/2006] que, sin duda,

contribuye a mejorar la cantidad y calidad de las ‘informaciones’ en manos del Parlamento.

El carácter colaborador, y no más impeditivo/represivo de la casi generalidad de los controles, justifica los denominados controles (en realidad, poderes) sustitutivos, que desenvuelven una “función de *cierre del sistema*, en el sentido que intervienen cuando los controles con finalidades de integración hayan faltado su objetivo” [D’Auria, 2007, 22], y cuyo fundamento constitucional (artículo 120)

deriva evidentemente de la preocupación por asegurar en todo caso, en un sistema de más amplia descentralización de funciones como aquél delineado por la reforma, la posibilidad de tutelar, también más allá de [las atribuciones y competencias legislativas y administrativas establecidas en la Constitución] algunos intereses esenciales —el respeto de las obligaciones internacionales y comunitarias, la salvaguardia de la incolumidad y la seguridad pública, la tutela en todo el territorio nacional de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales— que el sistema constitucional atribuye a la responsabilidad del Estado... En cuanto a la ‘unidad jurídica’ y a la ‘unidad económica’..., éstos últimos evocan intereses inherentes al Estado, como último responsable del mantenimiento de la unidad e indivisibilidad de la Republica garantizadas por el artículo 5 de la Constitución [Corte Const. 43/2004].

En esta perspectiva se explican aquellas formas de control ‘atípico’ que se sustancian en el poder otorgado al Ministerio de Economía y Hacienda de fijar las condiciones y los límites del acceso de las regiones y de los entes locales al mercado de capitales [Corte Const. 376/2003], más bien que en las medidas de contención del gasto local, bajo forma de topes al crecimiento del gasto y de objetivos de mejoría de los saldos financieros, en respeto a los límites determinados por la Corte Constitucional en la sentencia 417/2005.

En 2006, la sección de control sobre la gestión de las administraciones estatales ha proporcionado al Parlamento 13 informes [véase Staderini, 2007] relativos a investigaciones en sectores específicos, entre los cuales destacan, por ejemplo, la investigación sobre las *cartolarizzazioni* [Corte de Cuentas, Delib. 4/2006] o la relativa al cumplimiento de los planes de desarrollo de la investigación en las áreas del país con menor grado de desarrollo [Corte de Cuentas, Delib. 5/2006]: todos sectores claves de la economía, cuyas transformaciones en la dirección de la privatización, conformación a las normas comunitarias y redefinición del papel del Estado, impactan en el corazón de la Constitución económica italiana.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BATTINI, F., “Il controllo sugli enti sovvenzionati”, en ALLEGRETTI, U. (cur.), *I controlli amministrativi*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- , “Il controllo collaborativo della Corte dei conti dopo la l. n. 131 del 2003”, *Foro it.*, III, 2004.
- , “Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici”, *Giorn. dir. amm.*, 2004.
- , “I controlli della Corte dei conti sulle autonomie regionali e locali”, *Giorn. dir. amm.*, 2007.
- BENVENUTI, F., “Il controllo mediante richiesta di riesame”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 377 ss., anche in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di V.E. Orlando*, I, Padova, CEDAM, 1957, 1954.
- , “Il controlli amministrativi dello Stato sulla Regione”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972.
- , “Tesi vecchie e nuove sulla natura e l’esercizio del controllo sugli enti locali”, *Dir. ec.*, 1991.
- BERTI, G., “Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale”, Padova, CEDAM, 1969.
- , *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1994.
- , *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002.
- BIN, R., “La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione”, *Le Regioni*, 2002.
- BORGONOVÌ, E., “I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione”, *Azienda pubblica*, 1988.
- , *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2002.
- BRANCASI, A., “Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa”, *Le Regioni*, 2004.
- CARABBA, M., “La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994.
- CARBONE, G., “Art. 100”, en BRANCA, G. y PIZZORUSSO, A., *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, XIX, 1994.
- CARINGELLA, F., *Corso di diritto amministrativo*, I-II, Milano, Giuffrè, 2005.
- CASSESE, S., “Autarchia”, *Enc. dir.*, IV, 1959.
- CERULLI IRELLI, V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1994.
- , *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2006.
- CERULLI IRELLI, V y PINELLI, C., “Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri”, en *id.* (cur.), *Verso il federalismo*.

- Normazione e amministrazione nella riforma del nuovo Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CHIAPPINELLI, C., “I controlli”, en CORSO, G. y LOPILATO, V. (cur.), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte gen., Milano, Giuffrè, 2006.
- CORPACI, A., “Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valor simbolico della riforma”, *Giur. cost.*, 1995
- , “Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo”, *Le Regioni*, 2001.
- CUOCOLO, F., *Istituzioni di diritto pubblico*, 12a. ed., Milano, Giuffrè, 2003.
- D’AURIA, G., “I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale”, *Foro it.*, I, 1996.
- , “Le sezioni unite e il controllo della Corte dei Conti nella gestione degli enti pubblici”, *Foro it.*, I, 1998.
- , “I controlli”, en CASSESE, S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo generale*, II, 2003.
- , *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, relazione tenuta al 52 Convegno di studi amministrativi, Varenna, 21/23-9-2006, 2007, en www.astrid-online.it
- DELLA CANANEA, G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- FERRARI, G., *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956.
- FORTI, U., “I controlli dell’amministrazione comunale”, en ORLANDO, V. E. (cur.), *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, II, t. 2, 1915.
- GALEOTTI, S., “Controlli costituzionali”, *Enc. dir.*, X, 1962.
- GARLATTI, A. y PEZZANI, F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali: progettazione, sviluppo e impiego*, Milano, Etas, 2000.
- GIANNINI, M. S., “Recensione a Salvi Luciano, Premessa a uno studio sui controlli giuridici”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958.
- , “Autonomia pubblica”, *Enc. dir.*, IV, 1959.
- , “Sostanze e modi delle autonomie nel diritto pubblico”, *Studi sassaresi*, III, *Autonomia e diritto di resistenza*, Milano, Giuffrè, 1973.
- , “Controllo: nozione e problemi”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974.
- GIANNINI, M.S., “Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato”, *Foro it.*, V, 1979.
- , *Diritto amministrativo*, 3a. ed, Milano, Giuffrè, 2 vol., 1993.
- GUARINI, E., “Profili economico-aziendali del controllo strategico nelle Regioni”, en PEZZANI, F. (cur.), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.

- LUPÒ AVAGLIANO, M. V., “Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo”, *Giur. cost.*, 1995.
- MAZZAROLLI, L. *et al.*, *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005.
- MERLONI, F., “Vecchie e nuove forme di controllo sull’attività degli enti locali”, *Le Regioni*, 2005.
- , “Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali”, *Le Regioni*, 2004.
- MIELE, T., “La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull’ordinamento”, www.lexitalia.it
- NISPI LANDI, M., “Questioni di costituzionalità in sede di controllo preventivo: la retromarcia della Corte dei conti”, *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2003.
- ONIDA, V., “Legittimazione della Corte dei conti limitata “per parametro” o conflitto di attribuzioni?”, *Giur. cost.*, 1991.
- PALADIN, L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- PEZZANI, F. (cur.), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.
- , “L’accountability: l’analisi del contesto e le esigenze”, en *id.*, *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.
- PINELLI, C., “Responsabilità per i risultati e controlli sui risultati”, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 1999, 1997.
- , “Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, *Le Regioni*, 2005.
- PINTO, F., *Diritto degli enti locali*, I, Torino, Giappichelli, 2005.
- PIZZETTI, F., *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, relazione presentata al Convegno di Varenna del 21/23-9-2006, en www.astrid-online.it, 2006.
- ROMANO, Santi, “Decentramento amministrativo”, *Enc. giur. it.*, IV, I, ora in *id.*, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990,
- RUINI, M., *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, del 6-2-1947, en http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/dcl/00Anc.pdf, 1947
- SANDULLI, A. M., “Società pluralistica e rinnovamento dello Stato”, *AA.VV.*, *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell’esercizio del potere politico*, Roma, Giuffrè, 1968.
- , “I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972.
- , *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, *Dir. soc.*, 33 ss, 1979.
- SCIULLO, G., “L’ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale”, *Giorn. dir. amm.*, 2005.

- SCOCA, F. G., “I modelli organizzativi”, en L. Mazzaroli *et al.*, *Diritto amministrativo*, 2005.
- SEPE, O., “Controlli”, *Enc. giur. Treccani*, IX, 1993.
- STADERINI, F., *La riforma dei controlli nella pubblica amministrazione*, Padova, CEDAM, 1985.
- , *Diritto degli enti locali*, 6a. ed., Padova, CEDAM, 1996.
- , *Diritto degli enti locali*, 11a. ed., Padova, CEDAM, 2006.
- , *Relazione del Presidente della Corte dei conti sullo stato dei controlli e della giurisdizione al 1° gennaio 2007*, en www.corteconti.it, 2007
- VIRGA, G., *I nuovi principi costituzionali non possono abrogare per implicito le disposizioni delle leggi previgenti*, in www.lexitalia.it.

TESTI DELLE AUDIZIONI PARLAMENTARI
(reperibili al sito www.senato.it)

- BALDASSARRE, A., audizione del 24-10-2001 nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 1a. Commissione permanente del Senato (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell’interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione).
- BARBERA, A., audizione dell’11-12-2006 nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul Titolo V Parte II della Costituzione*.
- CASSESE, S., ROMANO A., ROMANO TASSONE, A., audizione del 28-11-2001 nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 1a. Commissione permanente del Senato.
- ELIA, L., audizione del 23-10-2001 nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 1a. Commissione permanente del Senato.
- STADERINI, F., audizione del 31-10-2001 nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 1a. Commissione permanente del Senato.
- , audizione dell’11-12-2006, nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.
- Le sentenze della Corte costituzionale in www.cortecostituzionale.it