

## II. EXTRANJERO

# **SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ITALIANA DEL PERIODO DE TRANSICION, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y AL EMPLEO PUBLICO**

Por

**MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá de Henares

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. UN POCO DE HISTORIA.—3. LOS TEXTOS DE LA REFORMA.—4. LAS TENDENCIAS: a) *El reforzamiento del Gobierno y de su Presidente*. b) *La separación de Gobierno y Administración*. c) *El reforzamiento de los dirigentes administrativos*. d) *La «laboralización» del empleo público*. e) *La «Carta de los Servicios Públicos»*.—5. EPÍLOGO.

1. En un reciente e interesante ensayo, el Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia Carlo FUSARO ha definido la actual situación política italiana con el término «revolución constitucional» (1). Y, ciertamente, así podría considerarse, si se tiene en cuenta que, a través de un proceso acelerado y sustancialmente pacífico, aunque no exento de numerosos episodios de *cronaca* penal, como es sabido, la I República italiana se ha ido desmoronando, para dar paso a lo que, a buen seguro, constituirá un nuevo régimen republicano, sancionado por normas constitucionales parcialmente nuevas. De hecho, antes de producirse la reforma de la Constitución vigente, el cuadro de las fuerzas políticas que la sostuvieron y dieron vida ha cambiado de manera radical, los valores culturales y las demandas ciudadanas dominantes no encuentran en ella la necesaria correspondencia o las necesarias garantías (en lo que se refiere al sistema de las instituciones y a las soluciones de detalle, no en cambio a los principios y valores de la sociedad democrática, que parecen seguir siendo mayoritariamente aceptados) y las modificaciones de las leyes esenciales de desarrollo constitucional, entre ellas las electorales, vienen siendo tan frecuentes en los últimos años (e incluso meses), que en realidad ya se ha producido una significativa mutación institucional.

De algunos de estos cambios normativos pretendo dar breve cuenta en

---

(1) *La rivoluzione costituzionale*, Rubettino, Messina, 1993.

estas páginas. Precisamente de aquellos que contienen las reformas más importantes de la legislación administrativa realizadas durante las últimas legislaturas. Unas reformas de gran amplitud y profundidad, como el lector tendrá ocasión de comprobar a continuación.

La reforma a la que me refiero, aunque iniciada con anterioridad, se ha ido desarrollando en paralelo a la mencionada mutación constitucional. Es más, una y otra se hallan inseparablemente unidas. Lo estarían, en todo caso, por definición, si tenemos en cuenta aquella idea según la cual el derecho administrativo es derecho constitucional concretizado. Pero lo están todavía más en el caso italiano, pues en muy buena medida la crisis constitucional, la crisis del sistema, deriva de la incorrecta y abusiva utilización que las fuerzas políticas (y económicas y sociales) dominantes han hecho de la Administración pública, instrumentalizándola como un botín y una fuente de poder y de influencia a su servicio. De ahí la patente ineficacia de la Administración italiana para enfrentarse a los problemas de desarrollo del país, la corrupción generalizada resultante, la colusión de amplios sectores políticos y burocráticos con grupos de interés, inclusive secretos y mafiosos, la inflación orgánica y el consiguiente aumento del déficit público hasta tasas desconocidas en los Estados industrializados de nuestro tiempo, causas todas ellas determinantes de la propia crisis. Por eso, parece evidente que el proceso de reformas administrativas está lejos de haber concluido y que sólo adquirirá una cierta estabilidad cuando se produzca la revisión formal de la Constitución y se asiente un nuevo sistema político. No sólo eso, sino que las tendencias y principios más aceptados de la reforma administrativa podrían tomar cuerpo en el propio texto constitucional, para lo que ya existen trabajos y propuestas previas, más o menos oficiosas o particulares (2). Queda por ver, sin embargo, hasta qué punto esos trabajos y propuestas son asumidos por las fuerzas ganadoras de las elecciones de marzo de este año y por el Gobierno que sean capaces de articular.

No obstante lo cual, y a pesar también de la rapidez con que se están

---

(2) La más importante es la que ha presentado recientemente (enero de 1994) la llamada «Comisión Bicameral para las reformas institucionales», instituida por acuerdo de ambas Cámaras con el fin de proponer un texto de reforma de la Parte Segunda (orgánica) de la Constitución. Este texto incluye la propuesta de reforma del artículo 97, dedicado a la Administración pública, en el sentido siguiente:

«Art. 97. Los servicios públicos se organizan por reglamentos sobre la base de los principios establecidos por la ley, de manera que se aseguren la imparcialidad, la transparencia y la eficacia de la Administración.

La ley asegura el derecho de acceso a los actos y a los procedimientos de la Administración y regula sus formas y límites.

Al organizar los servicios se determinan las esferas de competencia, las atribuciones y las responsabilidades propias de los funcionarios.

A los empleos públicos se accede mediante concurso, salvo en los casos establecidos por la ley de manera general y previa.»

Queda por ver si esta propuesta de reforma constitucional es mantenida, al menos en parte, por el nuevo Parlamento surgido de las elecciones de marzo de 1994.

desarrollando los acontecimientos y del frenesí legislativo de la etapa más inmediata, me ha parecido oportuno poner en conocimiento del lector en español una síntesis de las reformas ya aprobadas. Lo que hago a continuación con vocación de cronista y con la idea de atraer la atención de los estudiosos sobre unas novedades legislativas que, al menos sobre el papel, presentan un indudable interés.

2. Antes de exponer ese resumen de las nuevas leyes administrativas italianas, conviene ofrecer una pincelada histórica.

Si hay algo que ha caracterizado la práctica constitucional del régimen ahora agotado a lo largo de sus más de cuarenta años de existencia, es lo que se denomina con la expresión autóctona *partitocrazia*. El significado de esta palabra, en el contexto italiano, va mucho más allá de la simple alusión al «Estado de partidos», modelo que, al fin y al cabo, es común a todas las democracias occidentales y en particular a las europeas. Lo que se quiere expresar es un sistema en el que los partidos han desbordado su función propia de mediación, de integración de demandas sociales y de formulación de propuestas de dirección política, para identificarse con las instituciones de gobierno y para ocupar y someter a su servicio todo el aparato administrativo.

De esta desviación derivan las grandes consecuencias bien conocidas. Por una parte, la inestabilidad gubernativa, pues más que a un programa y a unos objetivos la composición de cada gobierno obedecía a difíciles y cambiantes equilibrios entre los distintos partidos y sus corrientes internas. Por otra, los defectos estructurales que ha padecido la Administración pública del país en todos sus niveles: la *lotizzazione* o reparto de parcelas de administración entre los distintos grupos, con la descoordinación y fragmentación que conlleva; el clientelismo exacerbado, tanto en el acceso a los empleos públicos como en la promoción interna; el tráfico de influencias, que ha convertido el país en una inmensa *tangentópolis*; el secretismo y la opacidad de la acción administrativa y la irresponsabilidad de las autoridades y funcionarios, favorecida por la tradicional ausencia de principios y reglas generales de procedimiento; en fin, una considerable falta de eficacia del aparato público.

Esta situación, que tiene sus raíces en los primeros años de la República, fue agravándose en virtud de varios factores. De un lado, por el incremento incesante del volumen y complejidad de la organización administrativa (y aquí habría que tener en cuenta un modelo de descentralización funcional que en Italia ha alcanzado niveles de esperpento). De otro, por la necesidad del partido hegemónico, la Democracia Cristiana, de ir asociando a otros grupos políticos a la mayoría gubernativa, unida a la imposibilidad práctica de una alternativa de gobierno, necesariamente hegemónica por el Partido Comunista. Más aún, a finales de los años setenta la situación tocó fondo, debido a la nueva estrategia *consociativa* de este último Partido, tendente a buscar un compromiso con el área mayoritaria que le permitiera participar, aun en posición subordinada, en las tareas de dirección política del país. Esta estrategia primaba, en consecuencia,

los elementos asamblearios del sistema, en detrimento de la capacidad gubernativa de dirección. De ahí, entre otras cosas, el agravarse de la hipertrofia legislativa del Parlamento (iniciada en los primeros tiempos de mayoría democristiana) que, mediante leyes-medida y leyes de detalle o de caso único (*leggine*), se apropiaba en buena medida de las tareas que en otros sistemas están normalmente atribuidas al Gobierno y a la Administración.

Desde principios de los ochenta se produjo un movimiento de reacción y tomó cuerpo la idea de elaborar profundas *reformas institucionales*. Reformas que habrían de afectar tanto al Legislativo —y al efecto se comenzó a discutir sobre modificaciones del sistema electoral, del bicameralismo, de la función del Parlamento, del sistema de voto secreto— como al Gobierno, reforzando sus poderes de *indirizzo e coordinamento*, y a la Administración. A este último respecto, con el impulso que supuso el *Informe Giannini* «sobre los principales problemas de la Administración pública», de 1979, y dejando de lado las polémicas acerca de la privatización de parte del sector público y del *regionalismo fuerte* (o neorregionalismo o, simplemente, federalismo), las tendencias predominantes en el debate sucesivo harían cada vez más hincapié en la necesidad de separar Gobierno y Administración, en la profesionalización de esta última y en el sometimiento de la actividad administrativa a reglas de procedimiento claras que garanticen la eficacia, la transparencia, la legitimidad de las decisiones y la responsabilidad de los empleados públicos. En todo caso, la estrategia pretendida fue la de las *reformas posibles* (en expresión de E. CHELI), con la vista puesta en el logro de una *democracia eficiente* y en la relegitimación del sistema de partidos, mediante su mítica *autorreforma*.

El debate fue intenso durante la pasada década, tanto en el ámbito político como en los medios académicos y de comunicación, e incluso se instituyó en el Parlamento una (primera) Comisión Bicameral para las reformas institucionales (Comisión *Bozzi*, 1983). Sin embargo, entre el desacuerdo de los partidos, las reformas tardaron en llegar. Sólo al final de la década se aprobaron las primeras leyes importantes de reforma que, en realidad, suponían el inicio del tránsito hacia un modelo institucional distinto.

Pero a renglón seguido se precipitó la verdadera crisis de la I República, que era ya por entonces una crisis de legitimidad. Tres factores decisivos marcaron su última fase: la aparición y consolidación de nuevas fuerzas políticas, en particular la Liga Norte (que por primera vez obtiene un resultado significativo en las elecciones «administrativas» de 1990) y *La Rete*, que quiebran el tradicional sistema de partidos; la sucesión de referéndums sobre las leyes electorales y otras cuestiones conexas (desde 1990); y la actuación decidida de la justicia penal en los casos de corrupción política (conocida con el nombre de operación *mani pulite*, desde 1992). La crisis económica desatada a consecuencia de la tormenta monetaria europea de 1992 y las dificultades de Italia para ajustarse mínimamente a los compromisos de estabilidad económica asumidos con el Tratado de Maastricht hicieron el resto, propiciando la formación de gobiernos de transición ya ajenos al clásico modelo multipartidista (AMATO, CIAMPI).

Estos gobiernos aceleraron las reformas institucionales pendientes y, entre ellas, consiguieron la modificación sustancial de las leyes electorales (para los municipios y para el Parlamento nacional), elemento clave de la «revolución constitucional». El resto de la historia reciente, es decir, el resultado y consecuencias de las últimas elecciones, es, cuando corrijo por última vez estas líneas, bastante conocido, aunque diste de haber clarificado por entero el panorama político del futuro.

3. Desde el punto de vista normativo, quien quiera conocer a fondo el contenido de las reformas administrativas introducidas durante el período de transición tiene, sin duda, dónde elegir. En realidad resulta difícil, y más para un foráneo, dar noticia cumplida de los textos normativos a través de los cuales se han venido concretando esas reformas, tanto porque afectan a muchas áreas de la organización y de la actividad administrativa, como porque en Italia no ha sido infrecuente que incluso las leyes generales fueran objeto de modificaciones, adiciones o derogaciones parciales por textos sucesivos, a veces «escondidas» en disposiciones referidas a objetos distintos o aprobadas como leyes especiales de las que sólo los especialistas saben captar la importancia.

Por eso me limitaré a indicar, con carácter aproximativo, los textos legales más importantes de carácter general. Dejo fuera de la relación, dada su especificidad y no obstante su importancia, las normas mediante las que se privatiza el régimen jurídico de muchos entes destinados a actividades económicas, particularmente frecuentes durante el Gobierno Amato (por cierto, sin que ello haya comportado hasta ahora en medida significativa la enajenación de participaciones estatales en favor de accionistas privados), las que regulan las nuevas autoridades independientes (*Banca d'Italia*, ISVAP, CONSOB, *Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria*, *Garante per la concorrenza e il mercato*, etc.), las que adaptan la normativa sobre la contratación administrativa a las exigencias del derecho comunitario europeo, las relativas a la reorganización de ciertos servicios públicos esenciales (sanidad, educación, previsión social); en fin, las leyes *antimafia*, que también contienen medidas de carácter jurídico-administrativo de interés (reforzamiento de controles administrativos sobre los entes locales, incluida la posibilidad de remoción y suspensión de autoridades locales y de disolución de corporaciones locales por connivencias mafiosas, medidas que han tenido una cierta aplicación).

Limitándonos a lo esencial, habría que referirse, para empezar, a la Ley 400 de 1988, de 23 de agosto, que regula la actividad del Gobierno y la organización de la Presidencia del Consejo de Ministros (3), por ser, según muchos, la primera de las leyes generales que inician la reforma. No sólo eso, sino que, al reforzar la estructura de la Presidencia del Gobierno y al regular ampliamente las potestades normativas de éste, establece los instrumentos necesarios para las reformas más recientes, pues permite llevar-

(3) La traducción española de esta Ley, firmada por Jesús PRIETO DE PEDRO, puede verse en el núm. 216-217 de «Documentación Administrativa», págs. 461 y ss.

las a cabo evitando tanto la descoordinación gubernativa como el empanamiento parlamentario.

Por orden cronológico, la segunda Ley general de interés es la 142 de 1990, de ordenamiento de las autonomías locales (4), que vino a poner fin a más de veinte años de debates, iniciativas, proyectos y proposiciones de reforma global de las viejas leyes municipales y provinciales de 1915 y 1934, hasta entonces sustancialmente en vigor.

A renglón seguido, la Ley 241 de 1990, de 7 de agosto, que contiene «nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos» (5). En realidad, se trata de la primera ley general de procedimiento italiana, aunque se limita a establecer principios y a regular los aspectos más importantes y novedosos del procedimiento administrativo y del derecho de acceso a los documentos. Esta Ley ha sido objeto de desarrollo por numerosas normas reglamentarias, la mayoría de ellas de alcance sectorial. Entre las normas generales de desarrollo hay que citar el DPR (Decreto del Presidente de la República) 300 de 1992, de 26 de abril, que regula y define los supuestos en que las actividades privadas sometidas a control administrativo pueden iniciarse libremente previa comunicación (*denuncia*) a la Administración, a reserva de un acto expreso de prohibición a dictar en plazo determinado y breve, así como los supuestos de silencio positivo (*silenzio-assenso*). Toda esta regulación, incluido el artículo 19 de la Ley 241 de 1990, ha sido perfeccionada en sentido extraordinariamente extensivo por el artículo 2 de la Ley 537 de 1993, de 24 de diciembre, relativa a «intervenciones correctoras en materia financiera», sobre la que después se dirá. Por lo que se refiere al derecho de acceso a los documentos administrativos, hay que tener en cuenta el DPR 352 de 1992, de 27 de junio, que regula las modalidades de ejercicio y los casos de exclusión de ese derecho.

Siguiendo el orden cronológico, el proceso reformador se acentúa con la Ley 421 de 1992, de 23 de octubre, de delegación al Gobierno para la «racionalización y la revisión de la normativa en materia de sanidad, de empleo público, de previsión social y de haciendas territoriales». Por lo que aquí interesa, esta Ley de delegación establece las bases de una reordenación sin precedentes del empleo público (y sin igual en el derecho comparado), que ha venido a llamarse por algunos lisa y llanamente la *privatizzazione* del mismo (aunque después habrá ocasión de matizar el calificativo). La delegación ha sido ejercitada mediante el Decreto Legislativo 29 de 1993, otro texto fundamental, relativo a la «racionalización de la organización de las Administraciones públicas y revisión de la normativa en materia de empleo público». Este Decreto Legislativo ha sido, a su vez, modificado parcialmente por otros dos, números 470 y 546 de 1993, de 10 de noviembre y 23 de diciembre, respectivamente.

Tampoco puede dejar de mencionarse la Ley 81 de 1993, de 25 de mar-

(4) La traducción española, debida a A. FANLO LORAS, aparece en la «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 250, págs. 267 y ss.

(5) También traducida por A. FANLO LORAS en esta REVISTA, núm. 124, págs. 461 y ss.

zo, de elección directa del Alcalde, del Presidente de la Provincia, del Consejo Municipal y del Consejo Provincial.

Durante el Gobierno CIAMPI y bajo el decidido impulso de su Ministro de la Función Pública, Sabino CASSESE, los trabajos de reforma se multiplicaron. Por lo que se refiere a los textos normativos, lo más espectacular se contiene en la citada Ley 537, de 24 de diciembre de 1993, complementaria de los Presupuestos Generales. En realidad, mediante esta Ley se aprueba una extensa delegación legislativa al Gobierno para la reforma en profundidad de la Administración del Estado, refundiendo y suprimiendo Ministerios y organismos autónomos, creando nuevas autoridades independientes (incluso para resolver controversias entre entes prestadores de servicios y usuarios, sin perjuicio del recurso a la autoridad judicial) y personas jurídicas y fortaleciendo la coordinación interna. En este aspecto y en cuanto que señala los «principios y criterios directivos» a los que debe atenerse el Gobierno al adoptar los correspondientes decretos legislativos, el artículo 1 de la Ley 537 tiene un alto valor doctrinal; es un compendio de los principios organizativos de la «buena administración» que la Constitución italiana de 1947 preconiza y que nunca se han llevado a la práctica en el país.

Pero el artículo 2, referido a la «simplificación y aceleración de los procedimientos administrativos», no le va a la zaga. Este precepto ordena al Gobierno reformar, en un plazo de tres meses, mediante normas reglamentarias (que incluso pueden reformar las anteriores de rango legal), un listado de procedimientos (más de doscientos) recogido en anexo a la propia Ley 537. Los principios a los que debe ajustarse este proceso de reformas procedimentales son (entre otros) la simplificación de trámites, la reducción de términos, la uniformización de procedimientos del mismo tipo y la consiguiente reducción del número de procedimientos, la simplificación y aceleración de procedimientos contables y de control del gasto, la deconcentración y la clarificación de responsabilidades y de los procedimientos de supervisión y control interno. Inmediatamente después de la aprobación de la Ley, numerosos administrativistas han recibido el encargo de colaborar en la redacción de las nuevas normas reglamentarias previstas. También se prevé en el citado artículo 2 la regulación por reglamento de proyectos de mejora de los servicios, proyectos experimentales «por objetivos» y proyectos-piloto dirigidos a aumentar la productividad. Por último (aunque hay otros aspectos), merece la pena destacar la ampliación de los casos en que se permite iniciar mediante simple comunicación las actividades privadas sometidas a control administrativo previo, a reserva de prohibición en el plazo de sesenta días. Este mecanismo se prevé ahora, salvo excepciones (las «concesiones» urbanísticas, que también admiten hoy formas similares y de silencio positivo, conforme a la Ley 493 de 1993, y las autorizaciones en materia de bienes culturales y ambientales), para todas aquellas actividades antes subordinadas a autorizaciones, licencias, permisos y similares cuyo otorgamiento «depende exclusivamente de la comprobación (*accertamento*) de los presupuestos y de los requisitos legales, sin necesidad de realizar pruebas destinadas a ello que comporten va-

*loraciones técnicas discrecionales*, y (siempre que) no esté previsto ningún límite o contingente global para la adopción de dichos actos». Por reglamento han de determinarse los casos en que este mecanismo no se aplica, porque el acto autorizador dependa de la realización de pruebas que comporten valoraciones técnicas discrecionales.

Una tercera materia afectada por la Ley 537 es la del empleo público. Lo más importante al respecto es que se pretende combatir la tradicional inflación de efectivos mediante mecanismos que, al menos sobre el papel, parecen ciertamente expeditivos. La Ley obliga, en efecto, a las Administraciones públicas estatales y locales (no a las regionales) a revisar lo que llamaríamos las plantillas y relaciones de puestos de trabajo, conforme a estándares y criterios objetivos relativos al trabajo efectivamente desempeñado, bajo el control del Ministerio de la Función Pública. Todos aquellos empleados públicos que, en virtud de esa revisión, o de la reordenación y fusión de Ministerios y entes públicos, o de la transformación de organismos públicos en sociedades de derecho privado, se consideren sobrantes (*in esubero*) quedan en una situación de excedencia y expectativa de destino (*disponibilità*), con una retribución que no puede superar la cifra de 1.500.000 liras brutas mensuales. Dicha situación se mantiene durante veinticuatro meses prorrogables por una sola vez. Durante este período el personal excedente debe recolocarse mediante los procedimientos ordinarios de movilidad voluntaria o forzosa. En caso contrario, se produce la separación del servicio (*cessazione del rapporto di servizio*).

Otras novedades de la Ley 537 se refieren a los contratos públicos (fijación de precios de referencia conforme a los que renegociar a la baja los contratos, inclusive ya celebrados en los últimos años, con la consecuencia para el contratista que no se avenga a reducir el precio de quedar incurso en la prohibición de contratar con cualquier Administración pública durante tres años). Otras, a la Administración educativa y universitaria, a la sanidad pública, a la previsión y asistencia social, al patrimonio público, precios y tarifas, etc. El objetivo común es la reducción del gasto público. En fin, a grandes males, grandes remedios. Está por ver, sin embargo, la forma en que se vayan a aplicarse las previsiones de la Ley 537 y de las normas de desarrollo.

Las últimas reformas legales de las que tengo noticia (Leyes 19 y 20 de 1994) aligeran el control preventivo de legalidad de los actos administrativos realizado por la *Corte dei Conti*, que queda reservado a algunos actos de mayor trascendencia económica, sustituyéndolo en parte por un control *a posteriori* por muestreo, al tiempo que descentralizan este órgano de control creando secciones regionales.

Pero, para quien quiera adentrarse en el estudio del proceso de reformas a que me refiero, otros documentos no normativos presentan también interés. Ante todo, el proyecto de reforma de la Parte Segunda de la Constitución (parte orgánica) elaborado por la Comisión Bicameral para las reformas institucionales, presentado a los Presidentes de la Cámara de los Diputados y del Senado el 11 de enero de 1994. Aparte la importancia que, para el derecho público en general, tiene el proyecto en su conjunto, con-



viene señalar particularmente que se pretende modificar casi todos los artículos de la Constitución de 1947 relativos al Gobierno y a la Administración, y que otro de los aspectos claves del proyecto tiende a reordenar las competencias y relaciones entre Estado y Regiones en un sentido descentralizador.

Por último, también es preciso dar noticia de dos Cartas o textos de principios, que aunque aprobadas como simples directivas o instrucciones generales del Gobierno y no como normas jurídicas propiamente dichas, no dejan de tener un cierto interés teórico y práctico. Me refiero a la comúnmente llamada «Carta de los Servicios Públicos» (oficialmente, directiva sobre «Principios de prestación de los servicios públicos», de 27 de enero de 1994), destinada a mejorar las relaciones de los usuarios con la Administración, y la Carta o «Código de conducta» deontológico de los empleados públicos, aún no publicada oficialmente cuando escribo estas líneas.

4. Naturalmente, no es posible en estas pocas páginas profundizar con un mínimo de detalle en el contenido de todos los textos normativos (y no normativos) mencionados. Ni es posible ni es el objetivo de esta crónica. Pero sí me parece necesario indicar, al menos, las líneas de tendencia y hacer hincapié en algunos de los aspectos más llamativos.

a) La primera de esas líneas tendenciales es, sin duda, el *reforzamiento del Gobierno* en sus relaciones con el Parlamento. No es de extrañar, pues, desde el punto de vista institucional, la crisis de la I República italiana es una crisis de gobernabilidad y de estabilidad gubernativa, similar, por ejemplo (salvando las distancias), a la de la IV República francesa. La reciente reforma del sistema electoral en sentido (parcialmente) mayoritario, el proyecto de norma constitucional (de la citada Comisión Bicameral) introduciendo el voto de censura constructivo y la estricta limitación del voto secreto en las Cámaras, ya conseguida en 1988 mediante la reforma de sus Reglamentos, tienen esa finalidad. Pero son otros los aspectos que aquí es más oportuno comentar.

En especial, la regulación de las modalidades de ejercicio de las potestades normativas del Gobierno. A este respecto es necesario acudir al Capítulo III de la Ley 400 de 1988, que desarrolla las escasas previsiones constitucionales sobre los decretos legislativos, establece límites adicionales al contenido de los decretos-leyes (6) y enuncia las distintas manifestaciones

---

(6) En concreto, el artículo 15 prohíbe que mediante decreto-ley se confieran delegaciones legislativas, se legisle en materia constitucional y electoral, se ratifiquen tratados internacionales y se aprueben los presupuestos y las cuentas, se renueven las disposiciones de otro decreto-ley cuya conversión en ley haya rechazado el Parlamento, se regulen relaciones jurídicas nacidas al amparo de decretos-leyes no convertidos y se devuelva la eficacia a disposiciones declaradas ilícitas por la Corte Constitucional por vicios no de procedimiento. También se dispone que el decreto-ley se publique inmediatamente después de su aprobación, «sin ulteriores añadidos»; que las modificaciones que se introduzcan en la fase de conversión tienen eficacia desde el día siguiente a la publicación de la ley de conversión, salvo que ésta disponga otra cosa, y que el Ministro de Justicia debe velar porque

de la potestad reglamentaria, esto es (art. 17), el reglamento ejecutivo de las leyes, el de desarrollo o integración de las mismas, el reglamento independiente en materias no reservadas a la ley, el reglamento organizativo, el reglamento «acordado», es decir, conforme a los acuerdos sindicales en materia de organización del trabajo y de las relaciones de trabajo de los empleados públicos, y el reglamento que suele llamarse «autorizado», es decir, aquel que, en materias no sujetas a reserva absoluta de ley, se aprueba con ocasión de la autorización expresa de una ley al Gobierno para que ejercite la potestad reglamentaria, fijando la ley los criterios generales reguladores y las normas legales que quedan derogadas con ocasión de la entrada en vigor del reglamento. De esta manera la Ley 400 de 1988 tiende a modificar parcialmente, en sentido cuantitativo y cualitativo, las relaciones entre ley y reglamento, reforzando esta última fuente de producción normativa. Tendencia que tiene continuidad en el proyecto de reforma de la Constitución aprobado por la Comisión Bicameral. Según este proyecto:

«El Gobierno ejercita la potestad reglamentaria en las materias de competencia estatal no reservadas por la Constitución a la ley. El ejercicio de la función reglamentaria se regula por la ley, que determina el procedimiento, la publicidad y la eficacia de los distintos tipos de reglamento.

Las normas de aplicación de la ley y de los actos con fuerza de ley se reservan a la fuente reglamentaria.

En las materias no cubiertas por reserva absoluta de ley, el Parlamento determina mediante ley las líneas fundamentales de la regulación del sector estableciendo principios y criterios directivos, conforme a los cuales el Gobierno ejercita la potestad reglamentaria.

La *Corte dei Conti*, cuando en el ejercicio del control previo de legalidad advierta violación de la reserva de ley o de las normas de principio que menciona el apartado anterior, somete la cuestión de legitimidad del reglamento al juicio del Tribunal Constitucional.

La cuestión puede ser planteada también por un quinto de los componentes de cada Cámara.»

La trascendencia que tendría para el sistema de fuentes del derecho la transformación en norma constitucional de un precepto como éste no requiere ser destacada.

Por otra parte, en lo que se refiere a la organización interna del Gobierno, la finalidad perseguida es el *reforzamiento de la figura del Presidente del Consejo de Ministros* o, como lo denomina el proyecto de reforma constitucional, del Primer Ministro. Tanto la Ley 400 de 1988, mediante la sustancial ampliación de los servicios (y de los órganos de asesoramiento por ex-

---

se dé cuenta inmediata a la Gaceta Oficial de la negativa a la conversión, de la conversión parcial y de la falta de conversión por caducidad del plazo previsto para ello.

ertos) de la Presidencia del Consejo, como el citado proyecto de revisión constitucional (investidura sólo del Primer Ministro y moción de censura sólo contra él, que nombra y separa libremente a los Ministros —en número máximo de dieciocho—), persiguen ese mismo objetivo.

En paralelo, el poder «ejecutivo» o gubernativo también ha sido potenciado en el ámbito local frente a los órganos colegiados representativos. Primero, mediante la Ley 142 de 1990, que reequilibra las atribuciones de unos y otros órganos y permite que formen parte de la Junta municipal y provincial (nuestra Comisión de Gobierno) asesores que no sean miembros de los respectivos Consejos, a la par que refuerza la estabilidad del Alcalde y del Presidente de la Provincia mediante el voto de censura constructivo. Después, mediante la Ley 81 de 1993, que establece la elección directa del Alcalde y del Presidente de la Provincia y asigna a las listas electorales vinculadas al candidato elegido el 60 por 100 de los escaños del Consejo (dos tercios en los municipios de menos de 15.000 habitantes), distribuyéndose el resto de los escaños proporcionalmente (sistema D'Hondt) entre las demás listas. La propia Ley 81 impone la incompatibilidad absoluta (salvo para municipios de menos de 15.000 habitantes) de los miembros de la Junta municipal o provincial con el cargo de consejero municipal o provincial. Esta última previsión potencia aún más la composición preferentemente técnica y de confianza del Alcalde y del Presidente de la Provincia (es decir, no partidista) del órgano de gobierno local.

b) Una segunda tendencia declarada es la *separación de Gobierno y Administración*. También es una reacción lógica frente a la situación anterior. Este criterio, que algunos han propuesto elevar a la categoría de principio constitucional (7), emana ya implícitamente de las leyes sobre las autonomías locales y procedimiento administrativo de 1990 (núms. 142 y 241) y se encuentra ya expuesto de manera expresa en las leyes esenciales más recientes, la Ley de delegación 421 de 1992, el Decreto Legislativo 29 de 1993 y la Ley 537 de 1993.

Hasta ahora las consecuencias concretas más significativas de este criterio son las que extrae el referido Decreto Legislativo 29 de 1993. En su artículo 3 distingue entre la «función de dirección político-administrativa»

---

(7) Véase, por ejemplo, la propuesta de reforma de los artículos de la Constitución relativos a la Administración pública elaborada por un nutrido grupo de prestigiosos profesores de derecho público, bajo la dirección de Sabino CASSESE y publicada en *L'amministrazione e la costituzione* (dirigido por S. CASSESE y A. G. ARABIA), Il Mulino, Bolonia, 1993. Según esa propuesta, uno de los nuevos preceptos a incluir, con el título de «Relaciones entre Administración y órganos de dirección política», diría lo siguiente:

- «1. La Administración está separada de los órganos de dirección política. Estos, en el marco de los principios establecidos por la ley, determinan los criterios de dirección administrativa.
2. Los órganos de dirección política son auxiliados en el ejercicio de sus atribuciones por órganos apropiados.
3. Las leyes determinan las autoridades administrativas independientes.»

y «las funciones y responsabilidades de los dirigentes (administrativos)». La primera está atribuida a los órganos de dirección política, que «definen los objetivos y los programas a realizar y controlan la correspondencia de los resultados de la gestión administrativa con las directivas generales impartidas». Más en concreto, el artículo 14 atribuye esta función a los Ministros, en el ámbito de la Administración del Estado, para lo cual les encarga, en su caso previa propuesta de los dirigentes generales, definir periódicamente los objetivos y programas del Departamento, indicar las prioridades y aprobar las correspondientes directivas, así como asignar a cada servicio de nivel dirigenal la parte proporcional del presupuesto correlativa a sus funciones y a sus gastos de personal y medios materiales. A los dirigentes administrativos compete, en cambio, «la gestión financiera, técnica y administrativa, comprendida la adopción de todos los actos que atañen a las relaciones externas de la Administración, mediante poderes autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos e instrumentales y de control». Estos dirigentes administrativos «son responsables de su gestión y de los resultados de la misma». Posteriormente el Decreto Legislativo enumera con mayor detalle todas y cada una de las funciones en que se desglosa esa tarea de «dirigencia administrativa» (arts. 16 y 17). Algo parecido se estipula respecto de la Administración local en la Ley 142 de 1990, que distingue también entre los órganos de dirección política y los dirigentes administrativos, a los que atribuye, además de la dirección de los servicios, dictar los actos que produzcan efectos externos y, en particular, presidir las comisiones de concursos, la responsabilidad de los procedimientos de adjudicación y concurso y la estipulación de los contratos.

Desde el punto de vista orgánico, la delegación contenida en la reciente Ley 537 de 1993 para reorganizar la Administración del Estado ordena también proceder conforme al criterio de separación y política. Para ello prevé la posibilidad de instituir en cada Ministerio un Secretario General, que sería un dirigente administrativo y no un cargo político (hasta ahora los Directores Generales ya eran cargos administrativos). En cambio, también prevé la creación de gabinetes ministeriales con funciones de asistencia y de conexión entre órgano de gobierno y Administración.

La separación entre Administración y política y la (lógica) reacción contra la politización administrativa se observa también en otras disposiciones normativas. Así, en la que *prohíbe con carácter general la avocación* de actos de competencia de los dirigentes por parte del Ministro, «salvo por particulares motivos de necesidad y urgencia, específicamente indicados en el procedimiento de avocación» (art. 14.3 del Decreto Legislativo 29 de 1993). Y, sobre todo, en las normas de *garantía de la imparcialidad de las comisiones de concursos de selección del personal*.

Esta última cuestión merece un breve comentario. Pese a que el artículo 97 de la Constitución de 1947 establece el principio de imparcialidad de la Administración y dispone que el concurso público constituye el medio ordinario de acceso a las funciones públicas, la legislación de desarrollo constitucional (y no sólo la práctica) ha dejado mucho que desear en cuan-

to a la previsión de reglas de garantía de esos principios (8). Especialmente en el ámbito de la legislación regional, de la Administración local y de otras Administraciones autónomas o de sector (el Servicio Sanitario Nacional, por ejemplo), pues al menos la legislación general del Estado ha respetado formalmente los principios constitucionales. En concreto, muchas normas, en especial de esas otras Administraciones, prevén expresamente que las comisiones de concurso están presididas por representantes políticos o por personas por ellos designadas, o que forman parte de las mismas cargos políticos (inclusive en algunos casos y con las más absoluta falta de pudor, en virtud de criterios de proporcionalidad partidista) o representantes sindicales. La normativa en cuestión se ha visto recientemente desautorizada por dos sentencias de la Corte Constitucional, la número 453, de 15 de octubre de 1990, y la número 333, de 23 de julio de 1993, que, aún con mucha prudencia en el fallo, abren una importante línea jurisprudencial basada en el principio de imparcialidad, que pone en tela de juicio la composición y la designación política de las comisiones o de sus miembros. En sintonía con ello, el artículo 8.d) del Decreto Legislativo 29 de 1993 dispone que las comisiones deben componerse «exclusivamente por expertos de probada competencia, elegidos entre funcionarios, docentes y personas no pertenecientes a la Administración, que no sean componentes del órgano de dirección política de la Administración interesada, que no ocupen cargos políticos y que no sean representantes sindicales o designados por las confederaciones y organizaciones sindicales». Por lo demás, el precepto establece también otros principios concursales: concentración, rapidez y descentralización de las pruebas, unicidad de concurso para idénticas categorías y profesiones, y «adopción de mecanismos informativos y de otros instrumentos destinados a reducir la discrecionalidad de la valoración y a acelerar los procedimientos». La Ley 537 (art. 3.21) reitera aquella *garantía organizativa* en términos similares y precisa que las pruebas deben permitir una adecuada verificación de capacidades y aptitudes.

c) De lo dicho anteriormente resulta una tercera tendencia, el *reforzamiento de los dirigentes administrativos*, es decir, de los profesionales destinados a dirigir las Administraciones públicas en todos sus niveles y sectores bajo el impulso, la dirección y el control político de los órganos de gobierno.

La categoría jurídica de *dirigente* administrativo existe en Italia desde el inicio de los años setenta (DPR 748 de 1972, de 30 de junio) y constituye una carrera administrativa distinta de otras carreras funcionariales. Pero, en el clima partitocrático y clientelista de la I República, la experiencia no parece haber resultado satisfactoria. Ante todo por el escaso interés demostrado por los sucesivos Gobiernos pluripartidistas en crear una élite

---

(8) Puede verse al respecto el volumen *Le commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi*, publicado por el Departamento para la Función Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 1993.

burocrática fuerte. Este desinterés ha determinado, por un lado, una relativa despreocupación por la selección y formación de los dirigentes (hasta 1984 no fue regulado el acceso directo a la carrera dirigenal), lo que de hecho ha primado la antigüedad sobre el mérito; por otro, ha generado una insuficiente distinción entre el área política y la dirección administrativa y una tendencia de los propios dirigentes a la «politización» clientelar, ante la falta de garantías objetivas de carrera.

La reforma actual, llevada a cabo por el Decreto Legislativo 29 de 1993, pretende remediar estos problemas. En consecuencia, separa claramente la función de dirección política de la Administración y las funciones atribuidas a los dirigentes. Estos han quedado ahora divididos en dos categorías (en vez de las tres anteriores), los *dirigentes* en sentido estricto y los *dirigentes generales*. Mientras que los primeros desempeñan las tareas propias de los niveles secundarios de dirección (del tipo de nuestras subdirecciones generales, jefaturas de servicio y direcciones provinciales), los primeros están destinados a cubrir los cargos de mayor nivel, excluida la ahora reducida área política (secretarías generales de los Ministerios, direcciones generales, presidencia de organismos públicos...). Sus funciones son, por tanto, formular propuestas al Ministro, velar por la ejecución de los programas de éste, ejercitar las potestades de gasto y de organización, incluida la determinación del horario de trabajo, adoptar los actos de gestión del personal, representar a la Administración en juicio y ejercitar los poderes de conciliación y transacción, coordinar la actividad de los responsables de los procedimientos, solicitar directamente el dictamen de los órganos consultivos y responder a los requerimientos de los órganos de control (art. 16 del Decreto legislativo 28 de 1993).

La distinción entre las dos categorías dirigenales es, sin embargo, de mayor calado. A los simples *dirigentes*, que acceden a la categoría bien por oposición entre funcionarios de los niveles superiores con cinco años de servicios, bien mediante curso-concurso (de dos años) en la Escuela Superior de Administración Pública (SSPA) para el que se seleccionan licenciados menores de 35 años (o de 45, si son ya funcionarios), se les aplica el régimen común de los funcionarios públicos, que, como se dirá, ha quedado en buena parte «privatizado» (aunque tienen negociación colectiva separada). Los *dirigentes generales*, en cambio, están sometidos a un régimen estatutario de derecho público. Son nombrados por decreto del Presidente de la República entre sujetos dotados de «adecuada profesionalidad» que tengan la categoría de *dirigente* o tengan cinco años al menos de experiencia directiva en organismos, entes o empresas públicas, o en los sectores de la investigación, la docencia universitaria, las Magistraturas o la Abogacía del Estado. Incluso el nombramiento puede recaer en quienes no sean empleados públicos, en este caso mediante contrato privado de duración no superior a cinco años, renovable una sola vez. En todo caso el nombramiento debe ser comunicado al Parlamento, adjuntando información sobre los títulos y experiencia profesional del nombrado (art. 21 del Decreto Legislativo 29 de 1993).

Aspecto de gran interés es el que se refiere a la responsabilidad y eva-

luación de los dirigentes. Todos ellos son responsables de su gestión y deben presentar anualmente al Ministro los resultados de la misma. La evaluación de dichos resultados, conforme a parámetros o estándares previamente establecidos, corresponde a unos órganos dotados de autonomía funcional denominados *nuclei di valutazione*, que están compuestos de dirigentes generales y de expertos no pertenecientes a la Administración. En casos de especial complejidad, el Presidente del Gobierno puede estipular acuerdos al respecto con otros sujetos públicos o con consultores (o auditores) privados. La inobservancia de las directivas ministeriales o el resultado negativo de la gestión financiera, técnica y administrativa tienen como consecuencia, mediante expediente contradictorio, el pase del dirigente a la situación de expectativa de destino durante un año, con pérdida de los complementos retributivos correspondientes a su cargo. En caso de responsabilidades graves o reiteradas, los dirigentes generales pasan a una situación de excedencia por razones del servicio, aplicándose a los simples dirigentes las sanciones del derecho laboral común (art. 20 del Decreto Legislativo 29 de 1993, modificado por el Decreto Legislativo 470 de 1993).

En definitiva, las normas que se acaban de resumir pretenden conseguir una élite dirigenal burocrática de alto nivel, más reducida de la que existe, llamada a desempeñar funciones relevantes con autonomía respecto del área política gubernativa, pero con responsabilidad plena de los resultados de su gestión y de la obediencia a la dirección política. Una élite en la que puedan integrarse los más capaces —y no los más veteranos— funcionarios superiores, pero también jóvenes valores formados en la Escuela Superior de Administración Pública (que a tal efecto se reorganiza) y dirigentes empresariales con espíritu de innovación. A la vista de los textos legales, está claro que éste es un elemento clave de la reforma administrativa en su conjunto, cuya eficacia real, caso de mantenerse, dependerá en gran medida del éxito o del fracaso del nuevo grupo directivo (9).

d) Por lo demás, la reforma consiste en una privatización o «laboralización» de la relación de servicio de los empleados públicos. De este trascendental cambio de régimen jurídico sólo se libran, aparte los *dirigentes generales*, los Jueces y Magistrados (ordinarios, administrativos y contables), los Fiscales y Abogados del Estado, el personal militar y de las Fuerzas de Policía y el personal de las carreras diplomática y prefectural a partir, respectivamente, de la categoría de Secretario de Legación y Viceconsejero de Prefectura. Todos estos empleados siguen sometidos a un régimen estatutario de derecho público.

De todas formas, conviene matizar y especificar qué se entiende por «privatización» del empleo público, pues, como es lógico, no todos los aspectos de la relación de servicio pueden someterse a derecho privado o la-

---

(9) Y de ello son bien conscientes los estudiosos italianos. Véase, por ejemplo y con referencia específica al cambio de función de la SSPA, Stefano SEPE, *Formazione e riforma della pubblica amministrazione: quali modelli e quali prospettive?*, en «Politica del Diritto», 1/1993, págs. 13 y ss.

boral. En realidad, según se ha observado, se trata de ampliar los aspectos de esa relación sometidos a contratación o negociación colectiva (10), puesto que la negociación colectiva de los funcionarios no supone en Italia una novedad absoluta, sino que fue ya instituida por la Ley-marco número 93 de 1983, de 29 de marzo. Ahora bien, el impulso «privatizador» es en esta ocasión muy profundo.

A partir de ahora, la regla general es que el empleo público se regula por los convenios colectivos (y, en su caso, contratos individuales, aunque no pueden suponer trato de favor o discriminatorio) que se estipulen conforme al derecho del trabajo (contenido en el Código Civil italiano y en leyes especiales). Algunas materias, en cambio, se regulan por normas reglamentarias y actos administrativos, conforme a las leyes. Estas últimas son las siguientes: responsabilidad (civil, penal, contable, administrativa y disciplinaria) de los empleados públicos; organización del servicio, incluido el horario de trabajo y los procedimientos de movilidad (que también en Italia se han flexibilizado notablemente), así como la forma de atribución de la titularidad de los órganos; selección de empleados y concursos internos de promoción; determinación de plantillas y puestos de trabajo (previa audiencia de las organizaciones sindicales representativas); la garantía de la libertad de cátedra y de la autonomía profesional en el desempeño de las funciones didácticas, científicas y de investigación; el régimen de incompatibilidades (art. 2 de la Ley 421 de 1992). No sólo eso sino que la ley precisa que en las materias sometidas a la regulación del Código Civil, de las leyes laborales y de los contratos colectivos (entre ellas todos los derechos económicos), las Administraciones públicas actúan «con los poderes del empresario (*datore di lavoro*) privado, adoptando todas las medidas inherentes a la organización y a la gestión de las relaciones laborales» (art. 4 del Decreto Legislativo 29 de 1993). Más aún, los actos individuales que la Administración adopte en el marco de las relaciones laborales (salvo en los aspectos en que están reguladas por la ley) no se someten al control previo de legalidad de la *Corte dei Conti*, lo que es congruente con la pérdida de su carácter administrativo (art. 4.2 del citado Decreto Legislativo). Por último, la Ley de delegación número 421 de 1992, ha previsto el traslado a la jurisdicción laboral, previo intento de conciliación, de todas las controversias sobre la relación laboral de los empleados públicos en las materias y para las categorías no sometidas a régimen estatutario. No obstante, de manera prudente, el legislador ha diferido la entrada en vigor de esta última medida hasta el final del período transitorio de adaptación de la regulación del empleo público a la legislación laboral y, en todo caso, hasta el tercer año a partir de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 29 de 1993.

De los múltiples aspectos de la nueva legislación sobre el empleo público, que en estas breves líneas es imposible comentar, merece la pena destacar dos. El primero se refiere al proceso de selección de los empleados. As-

---

(10) Sobre todo ello, P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Giuffrè, Milán, 1993.



pecto que mantiene su condición jurídico-pública, el procedimiento normal de selección es el concurso en cualquiera de sus modalidades (concurso de méritos, concurso-oposición, oposición o «concurso por exámenes», pruebas de selección), que juzgan las comisiones de composición técnica y no política de que se dijo. No obstante, para las categorías de empleados a los que sólo se exige el título de educación obligatoria el procedimiento de selección es más sencillo. Se funda en las listas de prelación que deben formarse en las oficinas públicas de empleo conforme a baremos objetivos (cargas familiares, situación económica, antigüedad de la inscripción, edad, experiencia laboral...). Las Administraciones públicas sólo tienen que requerir trabajadores indicando el número y la especialidad profesional exigida, tras de lo cual someten a los que la oficina de empleo presente, de acuerdo con las listas de prelación, a una prueba de idoneidad, prueba que no puede hacer cambiar la prelación sino sólo excluir a los no idóneos. Por otra parte, se deben respetar las cuotas reservadas a categorías «protegidas» (minusválidos, huérfanos, viudas), cuyos miembros se seleccionan con el mismo sistema. Por último, la ley prevé una especie de contrato de formación de dos años de duración para jóvenes entre 18 y 29 años, a celebrar también previo concurso o procedimiento selectivo, contrato que obliga al trabajador a realizar, aparte sus obligaciones laborales, un curso de formación, y que conlleva una retribución inferior, a determinar por convenio colectivo.

El segundo aspecto de interés se refiere al procedimiento de negociación colectiva. Por parte de las Administraciones públicas la negociación se lleva a cabo a través de una *Agencia para las relaciones sindicales*, de nueva creación (art. 50 del Decreto Legislativo 29 de 1993). La Agencia es un ente público con personalidad jurídica, compuesto exclusivamente de empleados públicos y expertos y dirigido por uno de estos últimos, de reconocida competencia en materia de relaciones sindicales, nombrado por el Presidente del Consejo de Ministros. De esta manera se pretende desvincular la negociación de las influencias políticas concretas o espurias. Eso sí, en el desempeño de su función la Agencia, aparte del límite que supone la Ley de presupuestos, se somete a las directivas e instrucciones de la Presidencia del Gobierno y de los demás entes públicos a los que representa (o de sus asociaciones representativas). La intervención de la Agencia es obligada cuando la negociación colectiva tenga ámbito nacional (aunque afecte también a las Regiones de Estatuto ordinario y a los entes locales) y sólo facultativa, por decisión de las Administraciones autónomas, cuando se trata de la negociación colectiva descentralizada y de la relativa a las Regiones de Estatuto especial y a las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. El procedimiento de adopción de los convenios colectivos previsto por la Ley (art. 51 del citado Decreto Legislativo) se resume como sigue. La Agencia acuerda con los sindicatos un proyecto de convenio y lo transmite a la Presidencia del Consejo de Ministros (en el caso de la negociación centralizada, que tomamos como ejemplo), que, previo informe técnico y controlando su compatibilidad con los límites presupuestarios, lo autoriza en un plazo de quince días, expresamente o por silencio positivo. La

autorización se somete al control de legalidad de la *Corte dei Conti*, que debe decidir en un plazo de quince días, aplicándose también a este respecto el silencio positivo. Otorgada la autorización, la Agencia procede a firmar el convenio, que se publica en la Gaceta Oficial.

e) En fin, aún podríamos seguir mucho tiempo desentrañando el contenido de las últimas reformas administrativas italianas, incluso sin necesidad de descender a los detalles. Pero para no cansar al lector ni aturdirle con mayor número de novedades, me limitaré a describir sucintamente, para terminar, el contenido de la *Carta de los Servicios Públicos* a que antes he hecho referencia.

Este es un documento de evidente influencia anglosajona (también perceptible en el resto de las reformas). En una primera parte, la Carta establece un conjunto de «principios fundamentales» relativos a la prestación de los servicios públicos: igualdad de los usuarios (que no quiere decir uniformidad de las prestaciones con independencia de las condiciones personales y sociales), imparcialidad, continuidad, derecho de elección del prestador del servicio (cuando sea posible), participación y eficiencia y eficacia (con obligación de adoptar las medidas necesarias para alcanzar dichos objetivos).

En una segunda parte, la Carta establece los «instrumentos». Ante todo, la adopción y publicación de estándares, generales y específicos, de calidad y cantidad del servicio, que han de revisarse periódicamente y que no pueden dispensarse *in peius*. En segundo lugar, la racionalización, simplificación y reducción de procedimientos, incluida la simplificación de los formularios, la informatización de los sistemas de reserva y pago y se impone la mayor reducción posible de cargas a los usuarios. A continuación se regula el derecho a la información de los usuarios y sus diferentes modalidades y requisitos (incluida la necesidad de un «código de estilo»), aparte el derecho de acceso a los documentos administrativos regulado por la ley. En cuarto lugar se alude a las relaciones con los usuarios, incluyendo el deber de identificación personal de los prestadores del servicio y la mención de las oficinas de relaciones públicas (que deben abrir también por las tardes). Mayor interés tiene el deber que se impone a los entes prestadores del servicio de efectuar comprobaciones de la calidad y eficacia del servicio y de sondear la opinión de los usuarios, así como de publicar los resultados. Por último —y es lo que más destaca desde el punto de vista jurídico—, el usuario tiene derecho al reembolso de las tarifas o precios «cuando sea posible demostrar que el servicio prestado es inferior en calidad y tempestividad a los estándares publicados». El ente prestador del servicio puede en tal caso repetir contra el empleado al que sea imputable la inobservancia de los estándares por dolo o negligencia grave.

Por último, la Carta dispone unos medios de «tutela» o garantía. Estos son una «oficina» de reclamaciones, que debe existir en cada ente prestador de servicios públicos, y un «Comité permanente para la aplicación de la Carta de los Servicios Públicos». La «oficina» debe informar al usuario sobre la tramitación de su queja (identificando al funcionario responsable

de la investigación) y resolverla en el plazo máximo de treinta días, en su caso removiendo las irregularidades constatadas. El Comité se compone de administradores que han de ser elegidos con garantías de imparcialidad y profesionalidad (de hecho, parece abocado a convertirse también en «autoridad independiente» y a ello apunta la reciente Ley 537 de 1993). No sólo resuelve los recursos de los usuarios contra las decisiones (o la inactividad) de las «oficinas» de reclamaciones, sino que vigila en general la correcta aplicación de la Carta (especialmente por lo que se refiere a la idoneidad y cumplimiento de los estándares) y propone al Parlamento y al Gobierno las medidas para mejorar la protección de los derechos del usuario.

6. Hasta aquí la síntesis de algunas de las orientaciones y medidas de esta reforma, cuyo interés no me parece necesario ensalzar. A cada lector corresponde hacer las valoraciones correspondientes y deducir las enseñanzas oportunas.

Queda en todo caso una sombra de duda sobre la efectividad de las reformas, incluso de aquellas sancionadas ya por normas de obligado cumplimiento. Escepticismo que comparten muchos estudiosos italianos, incluso los más favorables a la acción renovadora. Pero eso no puede extrañar, no sólo por la magnitud del giro que se pretende, sino por el tradicional arraigo de la desconfianza lampedusiana hacia las virtudes de los cambios radicales (o de los cambios, sin más adjetivos). Sin embargo, no está de más mencionar en este punto la opinión de Sabino CASSESE, uno de los mayores responsables del proceso, quien, refiriéndose a macrorreformas ajenas, constata que los resultados de las mismas suelen ser distintos a lo programado y desproporcionados al esfuerzo reformador. Lo que le sugiere que debe abandonarse «la difundida concepción mecanicista y simplificadora de la reforma administrativa, en favor de una estrategia compleja, fundada en la fuerza autopropulsiva y dialéctica de la iniciativa del cambio» (11).

El último problema estriba en saber si, tras las últimas elecciones, la «iniciativa del cambio» va a mantenerse o no y, en su caso, en qué términos, pues pocas elecciones han arrojado un resultado más incierto sobre los programas e intenciones de los vencedores en la mayoría de los sectores de la acción política. Sea como fuere, las reformas emprendidas o proyectadas conservan, a mi juicio, toda su carga sugerente para el lector español.

Abril de 1994.

---

(11) En *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa* (dir. por S. CASSESE y C. FRANCHINI), Il Mulino, Bolonia, 1989, págs. 184-185.

