

II. EXTRANJERA

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION ITALIANA: EL PROCESO DESCENTRALIZADOR DE LAS LEYES BASSANINI (Especial referencia a la Ley Bassanini 1 y a los Decretos legislativos de desarrollo) (*)

Por

JOSÉ VICENTE MOROTE SARRIÓ
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II LA LEY DE 15 DE MARZO 1997, NÚM. 59 (LEY BASSANINI 1): 1. *Sus principios*. 2. *Objetivos*. 3. *Plazos de la reforma*: a) La descentralización. b) La reorganización. c) La simplificación administrativa.—III. ACTUACIÓN DE LA LEY. LOS DIFERENTES DECRETOS LEGISLATIVOS DE DESARROLLO. EN PARTICULAR EL DECRETO LEGISLATIVO 112, DE 31 DE MARZO DE 1988.—IV. ALGUNOS APUNTES SOBRE LAS DOS NUEVAS LEYES BASSANINI: 1. *La Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127 (Ley Bassanini 2)*. 2. *La Ley núm. 191, de 16 de junio de 1998 (Ley Bassanini 3)*.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso descentralizador en que se encuentra inmerso el ordenamiento jurídico italiano se ha tratado de articular a través de dos mecanismos (1). Uno de ellos infelizmente concluido y otro aún en marcha. El

(*) Trabajo adscrito al proyecto «G. V-B-ES-17-091-96».

(1) Ambos procedimientos caminaban en una línea descentralizadora, ya sea a nivel político, ya sea administrativo, y trataban de completar el proceso iniciado con los decretos de transferencia de funciones de 1972 y el DPR núm. 616 de 1977, que intentaban acercar el funcionamiento de las instituciones a la Carta constitucional, que consagraba un Estado regional hasta el momento sin desarrollar. Vid. un análisis combinado de los procesos de reforma en Marco CAMELLI, «Regioni, federalismo, riforma amministrativa», en el libro colectivo *Saggi e materiali di diritto regionale*, coordinado por Augusto BARBERA y Licia CALIFANO, Maggioli, Rimini, 1997, págs. 310-339. También en Alessandro PIZZORUSSO, «Un utile contributo per riscrivere le regole, ma restano rischi di un aproccio demagogico», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, *Il sole 24 ore*, Milano, 1997, págs. 83-85, y en concreto en pág. 85, en donde ya se mostraba más esperanzado de un éxito de la reforma legislativa que de aquella constitucional. En cuanto a la compatibilidad de ambas reformas o a la posible fecha de caducidad de la reforma administrativa ligada a la reforma constitucional, la doctrina en general las entiende compatibles y considera que el paso dado por la reforma administrativa ha servido de referente a la reforma constitucional y hubiera sido perfectamente susceptible de permanencia en caso de que se hubiera aprobado la menciona-

primero era el proceso de reforma constitucional iniciado con la institución por la Ley Constitucional 1, de 24 de enero de 1997 (2), de una Comisión bicameral a tal efecto. El segundo de ellos, de carácter legislativo, es el proceso de descentralización y simplificación administrativa que se pone en marcha con las Leyes de delegación de 15 de marzo de 1997, núm. 59 (3), y de 15 de mayo de 1997, núm. 127 (4), y la Ley 191, de 16 de junio de 1998 (5); las denominadas Leyes Bassanini, en alusión a Franco Bassanini, Ministro de la Función Pública del Gobierno Prodi y promotor de la reforma.

Eran dos procesos que, aunque divergentes en el alcance de la reforma y el rango de las disposiciones a través de las que se realizaba, convergían, en parte, en el fin descentralizador. El proceso de reforma constitucional, encaminado hacia la instauración de una auténtica República federal, pretendía una descentralización política en la cual los entes que debían salir más beneficiados eran las Regiones, que han sido las grandes defraudadas por la falta de desarrollo y aplicación de la Constitución regional de 1947 (6). Este proceso, como apuntábamos, ha concluido sin lograr el objetivo para el que se inició y la Comisión bicameral ha dado por concluidos los trabajos sin éxito.

Por su parte, el proceso de reforma legal, a pesar de que el instrumento normativo es de nivel inferior, no le va a la zaga en importancia. MELONI ha legado a decir que se trata de una transformación de dimensiones históricas, y que si tan sólo un tercio de los objetivos trazados por las Leyes

da reforma constitucional. En esa línea, entre otros, Giorgio PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, en «Le Regioni», XXV, núm. 5, octubre 1997, págs. 749-761, y en concreto 751; también, Galileo MANZI, *Privatizzazione in vista nel pubblico impiego. Da luglio 98 contenzioso al giudice ordinario*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 85-88, y en concreto 88. Otros como VANDELLI hablaban incluso de una «basaninización» de la reforma constitucional, ya que algunos puntos se toman o se inspiran directamente en las reformas de este Ministro. Vid. Luciano VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, «Le Regioni», XXV, núm. 5, octubre 1997, págs. 831-841, y en concreto 832.

(2) Publicada en la «Gazzetta Ufficiale» del 28 de enero de 1997.

(3) Publicada en el suplemento ordinario núm. 56/L de la «Gazzetta Ufficiale» del 17 de marzo de 1997, núm. 63. Esta Ley modifica parcialmente la Ley de 23 de octubre de 1992, núm. 421, que establecía una delegación al Gobierno para la racionalización y la revisión de las disciplinas en materia de sanidad, de empleo público y de previsión y finanzas territoriales. «GU» de 31 de octubre de 1992, núm. 257.

(4) Publicada en el suplemento ordinario núm. 98 de la «Gazzetta Ufficiale» del 17 de mayo de 1997, núm. 113.

(5) Publicada en el suplemento ordinario núm. 110 de la «Gazzetta Ufficiale» núm. 142, de 20 de junio de 1998.

(6) El intento de llevar a cabo una reforma constitucional en Italia dura ya más de quince años, ya que se inicia con los intentos de reforma de la Comisión Bozzi de 1983, prosigue con la Comisión De Mitalotti y la Comisión Speroni cuando la Liga Norte formaba parte del Gobierno. Además de a este aspecto de la descentralización política se debe hacer frente, entre los problemas más acuciantes, a una crisis de gobernabilidad, a la crisis de la representación y a la crisis del bicameralismo. Vid. sobre el tema el ensayo de Augusto BARBERA y Licia CALIFANO, «Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione», en el libro colectivo *Saggi e materiali di diritto regionale*, coordinado por los autores citados, Maggioli, Rimini, 1997, págs. 15-32.

de delegación se llevara a buen puerto estaríamos ante un cambio de notabilísima importancia (7). Esta amplia reforma de base legal tiene como idea regulativa central una reorganización de la Administración pública acompañada de una descentralización administrativa basada en el principio de subsidiariedad (8) a nivel interno, en virtud del cual el ente encargado de la ejecución debe ser el más cercano al ciudadano (9).

No se limita la reforma legal al aspecto descentralizador y de reorganización, sino que, como a continuación se analizará, se reforma también ampliamente la regulación sustantiva de ciertas materias; se trata, como ha dicho el propio Ministro Bassanini, de «cambiar la cultura de la Administración pública» (10) o, como ha dicho PASTORI, de «realizar una nueva visión del sistema que asegure una directa correspondencia entre realidad social y administración» (11).

II. LA LEY DE 15 DE MARZO, NÚM. 59 (LEY BASSANINI 1)

1. *Sus principios*

Del contenido de esta Ley, que lleva por título «Delegación al gobierno para la transferencia de funciones y tareas a las Regiones y a los entes locales, para la reforma de la Administración pública y la simplificación administrativa» (12), y siguiendo a PASTORI (13), podemos extraer los princi-

(7) Vid. Guido MELONI, *Il trasferimento di funzioni e la riforma della pubblica amministrazione nella l. n. 59 del 1997*, en «Gazzetta Giuridica, Giuffrè Italia Oggi», núm. 16/1997, págs. 5-9, y en concreto 9. En esta misma línea, Oberdam FORLENZA, *Dal decentramento alla semplificazione. Al governo solo un anno per emanare i decreti*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 76-79, y en concreto 76, donde afirma que esta reforma es tan importante para el Derecho administrativo como la aprobación de un nuevo código para aquellas disciplinas cuya regulación está codificada.

(8) Vid. Oberdam FORLENZA, «Dal decentramento alla semplificazione. Al governo solo un anno per emanare i decreti», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 77, donde pone de manifiesto que la actuación del principio de subsidiariedad hace necesario acercar la decisión administrativa y la gestión de los procedimientos a los destinatarios de los mismos. Ese principio de subsidiariedad se conecta necesariamente con el principio de residualidad en relación al Estado. Vid. los artículos 1.2, 3.1.b) y 4.3 de la Ley 59/1997 y también el artículo 3 de la Ley 142/1990, de *Ordinamento delle autonomie locali*. Vid. también sobre el principio de subsidiariedad Giuseppe BUSIA, en «Va dove ti porta il principio di sussidiarietà», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 84.

(9) Este principio es fundamental en el reparto de funciones entra la Unión Europea y los Estados miembros, y así ha sido recogido en el artículo 3.b).2 del Tratado de Maastricht.

(10) Vid. el artículo de Martino CAVALLI, con el título *Si delle imprese alla Bassanini*, en prensa, en «Il Sole 24 Ore», martes 10 de febrero de 1998, núm. 40, pág. 11.

(11) Vid. Giorgio PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, en «Le Regioni», XXV, núm. 5, ottobre 1997, págs. 749-761, y en concreto 750.

(12) Esta Ley ha sido definida técnicamente como Ley Bassanini del «federalismo administrativo». Esta calificación no parece apropiada y parece más adecuado hablar simplemente de descentralización administrativa frente a una descentralización política que estudia la Comisión bicameral.

(13) Giorgio PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, en «Le Regioni», XXV, núm. 5, ottobre 1997, págs. 749-761, y en concreto 751.

pios que deben guiar todo el proceso que se inicia con ella y que se pueden reconducir a tres: subsidiariedad, funcionalidad y responsabilidad (14).

El principio de subsidiariedad no es nuevo en el ordenamiento jurídico italiano, sino que ya se encuentra recogido en la Carta Europea de las Autonomías Locales, ratificada por Italia con la Ley 439, de 30 de diciembre de 1989. La presente Ley recoge este principio y lo sitúa como uno de los ejes de la reforma, pretendiendo otorgarle la vigencia efectiva que hasta ahora le ha faltado. Este principio, ya recogido en el artículo 1 y definido en el artículo 4, viene aplicado a lo largo del texto en diferentes preceptos como criterio de distribución de funciones entre los diversos niveles de gobierno público; demuestra la voluntad de construir un sistema que, partiendo de abajo hacia arriba, haga una distribución de funciones de manera que las comunidades más pequeñas puedan ejercitar todas aquellas tareas administrativas que se localicen en ellas salvo las que, estrictamente y por su naturaleza, no puedan ser ejercitadas sino por el ente superior. Con ello, los mayores beneficiados de esta *Revoluzione a Costituzione invariata* (15) serán los entes locales, como entes más próximos a los ciudadanos (16).

(14) Los principios enunciados en la Ley como directrices de la reforma son: Subsidiariedad.—Transmisión completa de funciones salvo las reservadas.—Eficiencia y economía.—Cooperación.—Responsabilidad y unidad de la Administración.—Homogeneidad en la atribución de funciones a los mismos niveles de gobierno.—Adecuación de las funciones transferidas a las estructuras de las que disponga el ente que las recibe.—El principio de diferenciación de funciones según las características del ente que las recibe.—El principio de cobertura financiera.—El principio de autonomía organizativa y reglamentaria en el ejercicio de las funciones transferidas. Vid. un análisis detallado de cada uno de estos principios en Italo VOLPE, *Poche ombre sui principi della delega. Per un trasferimento senza problemi*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 102-106.

(15) Esta expresión, que ha hecho fortuna, se utiliza para indicar que tanto con las Leyes Bassanini como con su desarrollo se está procediendo a la transferencia máxima de competencias del centro a la periferia, sin variar la Constitución. Vid. una explicación de este concepto en Giuseppe RAMBAUDI, *Lo Stato decentra: sugli enti pioggia di nuovi poteri*, en «Italia Oggi», año 8, núm. 79, Venerdì 3 Aprile 1998, pág. 17. Vid. también Oberdam FORIENZA, «Dal decentramento...», *ob. cit.*, pág. 78. Escéptico sobre el alcance real de esta reforma Marcello CLARICH, en «Per l'amministrazione scatta l'ora della riforma. La vera sfida è alla burocrazia», en *Guida alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 81, que expresa su miedo a que los Decretos legislativos y Reglamentos que el Gobierno debe emanar puedan frenar la reforma.

(16) Esta característica se aprecia, por ejemplo, en el artículo 4.1 de la Ley 59/1997, que dispone: «En las materias del artículo 117 de la Constitución, las Regiones, de acuerdo con sus particulares ordenamientos regionales, confieren a las provincias, a los municipios y a los otros entes locales todas las funciones que no requieran el ejercicio unitario a nivel regional...» Se aprecia una pérdida de funciones ejecutivas por parte de las Regiones que van a parar a los entes locales. El que el tema central de estas Leyes son los entes locales se aprecia, por ejemplo, en que en la Ley 127/97, de sus 17 larguísimo artículos, ocho de ellos se refieren a los entes locales. El salto en importancia del papel de los entes locales ha hecho que incluso el presidente de la ANCI, Enzo Bianco, haya pedido la reforma de los Estatutos regionales para adaptarlos a la nueva situación y que en esa reforma la actuación de los entes locales no puede ser solamente coyuntural, sino que debe tener una importancia real. Vid. el artículo de Gianni MACHEDA, con el título *I sindaci chiedono risorse adeguate*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29. Vid. también Sarah POZZOLI, *Il dlgs sul trasferimento di funzioni potenzia le competenze a livello locale*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29.

Por lo que respecta a la funcionalidad, ésta expresa la necesidad de que exista un equilibrio o adecuación entre la dimensión de las funciones y la dimensión del ente que debe llevarlas a cabo. Este principio no implica necesariamente que aquellas funciones que un ente individualmente considerado no pueda ejecutar deban pasar al ente de nivel superior, sino que la adecuada dimensión no es necesario que sea territorial, sino que puede ser organizativa y ésta se puede lograr a través de la asociación de entes menores, como es el caso de las Comunidades montañas. Con ello la funcionalidad viene a constituirse en una especie de corrector del principio de subsidiariedad. Favorece la Ley con la aplicación de este principio a las asociaciones de municipios, a las cuales se les concede la misma posibilidad de adquirir funciones que a los mismos municipios. Se insiste con ello, como pone de relieve VANDELLI (17), en la línea de la Ley 142 de 1990 en el sentido de primar la diferenciación a la homogeneidad; no todos los municipios van a asumir las mismas funciones, sino aquellas para las que estén capacitados organizativa y estructuralmente, ya sea de forma individual o de forma asociativa con otros municipios o entes menores. Se revaloriza, entre otras, la figura de la ciudad metropolitana que, obviamente, suministra estructuras para una mayor y mejor gestión de funciones administrativas.

En relación con el principio de responsabilidad de la Administración, la Ley lo relaciona estrechamente con el de unicidad. Se pretende que todas las funciones conexas o complementarias puedan ser realizadas por un único sujeto. Esto presenta dos grandes ventajas, una desde el punto de vista de la eficacia, que obviamente se mejora, y otra desde el punto de vista de la individualización de la responsabilidad para el ciudadano, que conocerá con nitidez quién es el responsable del procedimiento. Este principio no es en absoluto incompatible con el de la necesaria cooperación entre los diferentes niveles de administración y que es imprescindible para lograr una Administración flexible. Sin embargo, esos instrumentos de cooperación no deben empañar la asunción de responsabilidad por el sujeto que la tiene atribuida y que es quien la debe ejercer.

2. *Objetivos*

La Ley, y en general el proceso que con ella se inicia, se propone tres objetivos fundamentales como son:

- La transferencia a las Regiones y entes locales de funciones y tareas de ejecución.
- La reorganización de la Administración central y periférica del Estado, no solamente como necesaria consecuencia de la transferencia de competencias a las Regiones y entes locales, sino como ac-

(17) Luciano VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, «Le Regioni», XXV, núm. 5, octubre 1997, págs. 831-841, y en concreto 831-833.

tuación dirigida a lograr una mayor eficiencia y modernización de la organización administrativa

- La simplificación administrativa (18). Sin desconocer la trascendencia y la importancia del proceso de simplificación que la presente Ley lleva a cabo, éste queda en un segundo plano puesto en relación con los otros dos arriba apuntados y en él se centrará la Ley 127/1997 (19).

3. Plazos de la reforma

La Ley prevé, en primer lugar, un período general de tres años para la aplicación de la reforma, estableciendo *a posteriori* plazos parciales inferiores. Los plazos son los siguientes:

- El artículo 1 de esta Ley establece que el Gobierno tiene nueve meses de tiempo para emanar uno o varios Decretos legislativos dirigidos a conferir a las Regiones o entes locales (20) funciones y deberes administrativos según los principios de la Ley (21). Este plazo de nueve meses fue ampliado por la Ley 127/1997 hasta el 30 de marzo de 1998 (22).
- El Gobierno dispone de un plazo de un año para corregir e integrar los Decretos legislativos emanados según el artículo 1 desde la entrada en vigor de dichos Decretos legislativos.

(18) Oberdam FORLENZA, «Dal decentramento...», *ob. cit.*, pág. 77.

(19) Apunta CAMELLI, comentando esta parte de la reforma, que el mantenimiento del Estado Social en Italia sólo será posible si al complejo de los aparatos públicos se le aplica con éxito esta radical obra de simplificación, innovación y racionalización. Vid. Marco CAMELLI, «Regioni, federalismo, riforma...», *ob. cit.*, pág. 313.

(20) Por «entes locales», como el artículo 1.1 *in fine* de la propia Ley 59/1997 indica, debe entenderse tanto municipios y provincias como las Comunidades montañas, así como el resto de entes locales. Oberdam FORLENZA, «Legge Bassanini senza alcun segreto. Con il vademecum per capire la normativa», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, págs. 91-95, y en concreto págs. 92-93, apunta que la referencia explícita a las Comunidades montañas se inserta en una línea ya iniciada por la Ley 142/1990, y en concreto en sus artículos 28 y 29, de superación de las funciones puramente montañas de estas Comunidades. Así, en esta Ley 59/97 se trata de parificar las Comunidades montañas a los Municipios y Provincias, de la misma manera que la Ley 142/1990 establecía que, además de promover la revalorización de las Comunidades montañas, también se debía promover el ejercicio asociado de funciones municipales que no necesariamente tengan una finalidad específica montañesa.

(21) Esta Ley entró en vigor el 1 de abril de 1997; por tanto, el plazo para emitir los Decretos legislativos es el 1 de enero de 1998.

(22) Tal y como dispone la Ley, sobre los proyectos de Decretos legislativos deberán pronunciarse la Comisión parlamentaria específica creada por el artículo 5 para vigilar la ejecución de la reforma; también la Comisión parlamentaria competente para los asuntos regionales; también la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, y también la Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales ampliada a los representantes de las Comunidades montañas. Una vez aprobados los Decretos legislativos y como dispone el artículo 10, en el período de un año podrán realizarse correcciones e integraciones con respeto de los mismos criterios y principios directivos y con los mismos procedimientos.

- El artículo 4 establece que las Regiones deben repartir las funciones con los entes locales en el plazo de seis meses. Si no lo hacen así, se prevé la intervención sustitutiva del Estado en un período de tres meses.
- Antes del 31 de diciembre de 1999, el Gobierno debe haber concluido la labor de reordenación de la actividad administrativa con Decreto del Presidente del Consejo (23).
- Antes del 31 de diciembre del 2000, el Gobierno debe haber transferido a los entes locales y a las Regiones, con Decreto del Presidente del Consejo, los recursos y los bienes necesarios para el ejercicio de las funciones transferidas, en un volumen equiparable al que era utilizado por el Estado (24).

a) *La descentralización* (25).

El artículo 1 de esta Ley establece que el Gobierno debe emanar uno o varios Decretos legislativos (26) con el fin de conferir a las Regiones y entes locales funciones y deberes administrativos según los principios de la Ley. Se trata de una amplia delegación legislativa que pretende provocar un cambio radical en la manera de entender la Administración italiana en general y en especial la relación Estado-periferia. Las delegaciones contenidas en la Ley permitirán introducir el nivel máximo de descentralización administrativa compatible con la Constitución. La expresión *Stato leggero* ha hecho fortuna para referirse a la situación en que debe quedar la Administración estatal tras la finalización de este proceso descentralizador (27).

(23) Para estos Decretos de reordenación se exige el dictamen del Consejo de Estado y de la Comisión de vigilancia del artículo 5.

(24) Sobre los proyectos de estos Decretos es necesario el dictamen de la Comisión parlamentaria específica creada por el artículo 5 para vigilar la ejecución de la reforma; también la Comisión parlamentaria competente para los asuntos regionales; también la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, y también la Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales ampliada a los representantes de las Comunidades montañas. También deberán ser oídos los organismos representativos de los entes locales funcionales, y también debe quedar asegurada la consulta de las organizaciones sindicales más representativas.

(25) Vid. un análisis histórico sobre el proceso descentralizador desde el punto de vista administrativo en Italia en Italo VOLPE, *Nei confini tracciati dalla Carta costituzionale, valorizzate le competenze degli enti territoriali*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 93-99.

(26) En el momento de la discusión parlamentaria que precedió a la aprobación de la Ley se planteó la adecuación de los Decretos legislativos a una reforma de esta amplitud, y en concreto la posible vulneración de tres requisitos constitucionalmente exigidos, como eran la especificación de los principios y criterios directivos, el tiempo limitado de la delegación y la indicación de objetivos definidos. Finalmente, el Parlamento, teniendo en cuenta que las grandes reformas de la Administración en Italia se han realizado siempre a través de este instrumento, se decantó por una utilización amplia del instrumento del Decreto legislativo.

(27) Vid. esta terminología, entre otros, en Italo VOLPE, *Cura dimagrante per gli uffici pubblici e lo Stato si prepara a «traslocare»*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 99-101, y en concreto 100.

Se debe examinar qué es lo que realmente se está transfiriendo: se están transmitiendo funciones y tareas administrativas. Y lo serán todas aquellas relativas al cuidado de los intereses y a la promoción de las respectivas comunidades, así como todas las funciones y tareas localizables en los respectivos territorios y estén siendo ejercitadas por quien quiera que sea, ya se trate de un órgano de la Administración del Estado, central o periférico, o bien otros entes o sujetos públicos (28).

La competencia legislativa en esas materias corresponderá a las Regiones cuando se trate de materias en las cuales las Regiones tienen competencia legislativa, porque así lo dice el artículo 117 de la Constitución (29). En el resto permanecerá en manos del Estado. Con lo que más allá no se produce una transferencia de competencia legislativa.

(28) El artículo 1.2 de la Ley dispone que esta transferencia se debe hacer siempre de acuerdo con el principio de subsidiariedad del artículo 4.3, letra a), de esta Ley y del artículo 3 de la Ley de 8 de junio de 1990, núm. 142. El artículo 4.3 dispone que la transferencia de funciones debe hacerse de acuerdo con: «a) el principio de subsidiariedad, con la atribución de la generalidad de deberes y de funciones a los municipios, a las provincias y a las Comunidades montañas, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la sola exclusión de las funciones incompatibles con la dimensión misma, atribuyendo las responsabilidades públicas también con el fin de favorecer la asunción de funciones y de deberes de relevancia social por parte de las familias, asociaciones y comunidades, a la autoridad territorial y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados». Con la parte final de este artículo 4.3 se evidencia que entra dentro de los objetivos de la Ley que allí donde sea posible se produzca una interiorización de la administración por parte de los grupos sociales. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 142/90 dice: «1. En la línea del artículo 117.1 y 117.2 y del artículo 118.1 de la Constitución, manteniendo las funciones que correspondan a exigencias de carácter unitario en los respectivos territorios, las Regiones organizan el ejercicio de funciones administrativas a nivel local a través de municipios y provincias. 2. Al fin del punto 1, las Leyes regionales se adecúan a los principios establecidos en esta Ley en orden a las funciones del municipio y de la provincia, identificando en las materias y en los casos previstos por el artículo 117 de la Constitución los intereses municipales y provinciales. En relación a las características de la población y el territorio. 3. La Ley regional regula la cooperación de los municipios y las provincias. Entre ellos y con las Regiones, con el fin de realizar un eficaz sistema de autonomías locales al servicio del desarrollo económico-social y civil. 4. La Ley regional determina los objetivos generales de la programación económico-social y territorial y sobre esta base reparte los recursos destinados a la financiación de los programas de inversión de los entes locales. 5. Los municipios y provincias colaboran en la determinación de los contenidos en los planes y programas del Estado y de las Regiones y disponen su especificación y actuación, dentro de su competencia. 6. La Ley regional establece formas y modos de la participación de los entes locales en la formación de los planes y programas regionales y del resto de los actos de las Regiones. 7. La Ley regional fija los criterios y los procedimientos para la formación y actuación de los actos e instrumentos de la programación socioeconómica y de la planificación territorial de los municipios y de las provincias, relevantes en función de los fines de la actuación de los regionales. 8. La Ley regional disciplina además, con normas de carácter general, maneras y procedimientos para la verificación de la compatibilidad de los instrumentos del punto 7 y los programas regionales, donde existan.»

(29) El artículo 117 dispone que la Región puede emanar normas legislativas en una lista de materias siempre dentro de los principios establecidos por las Leyes del Estado y sin dañar el interés nacional o de otras Regiones. Estas materias son: Organización de las oficinas y de los entes administrativos dependientes de la Región.—Circunscripciones comunales.—Policía local, urbana y rural.—Ferias y mercados.—Beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria.—Enseñanza artesanal y profesional y asistencia a la enseñanza.—Museos y bibliotecas de los entes locales.—Urbanismo.—Turismo e indus-

Sin embargo, en lo relativo a las competencias de ejecución, que es donde realmente incide plenamente esta Ley, salvo la lista de los artículos 1.3 y 1.4, todas las demás competencias de ejecución deben ser transferidas a las Regiones y entes locales con independencia de la titularidad de la potestad legislativa sobre tales materias (30).

Las materias que necesariamente van a permanecer en manos del Estado aumentaron durante la discusión parlamentaria de la Ley. Estas son, entre otras, la defensa, la moneda, la justicia, el orden público... (31). Se trata de materias que atañen a valores fundamentales de la República y, como tales, insusceptibles de ser gestionadas autónomamente por una Región o un ente local. Se trata de materias que ya la Corte Constitucional había entendido como reservadas al Estado en cuanto relacionadas con los principios de unidad e indivisibilidad de la República. La innovación de la técnica establecida por la Ley es que se deben concretar aquellas materias que quedan destinadas a permanecer en el ámbito del Estado y no aquellas que deben ser transferidas, y todo aquello que no se establezca como perteneciente al Estado se entenderá transferido. Al Estado quedan únicamente reservadas aquellas funciones y tareas que por su naturaleza sean intrínsecamente unitarias e insusceptibles de ser fraccionadas en el plano administrativo. De la misma manera a la Región quedan únicamente aquellas funciones que requieran un ejercicio unitario a nivel regional (at 4.1.)

Existe, sin embargo, una interesante diferencia según las competencias de ejecución que se transfieran se refieran a las materias del 117 de la CI, es decir, de competencia legislativa regional, o se trate de materias que no entren dentro del 117 CI y, por tanto, de competencia legislativa estatal.

tria hotelera.—Tranvías y líneas automovilísticas de interés regional. Viabilidad, acueductos y trabajos públicos de interés regional.—Navegación y puertos de lagos.—Aguas minerales y termales.—Canteras y Turberas.—Caza.—Pesca en aguas interiores.—Agricultura y bosques.—Artesanado.

(30) De hecho, si se examinan los artículos de la Constitución que se citan como referencia, todos se refieren a competencias de ejecución y no de legislación. Así, el artículo 1 de la Ley 59/97 hace referencia a la transferencia de funciones y deberes en el sentido de los artículos 5, 118 y 128 de la Constitución, que dicen: Artículo 5: «La Repubblica una e indivisibile riconosce le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dello Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.» Artículo 118: «Spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici.» Artículo 128: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.»

(31) Las materias son: Asuntos exteriores y Comercio exterior; Defensa; Relaciones entre el Estado y las Confesiones religiosas; Ciudadanía e Inmigración; Moneda; Aduanas; Orden y Seguridad públicos; Correo y Telecomunicaciones; Producción y Distribución de energía a nivel nacional; Previsión social; Investigación científica; Grandes redes de Infraestructura; Tutela del ambiente y tutela del suelo; Protección civil; Coordinación de las relaciones con la UE; Relaciones con las Autoridades independientes; Instrucción Universitaria; Ordenación y Programas escolares; Organización general de la Instrucción, y Estatuto jurídico del personal.

En el caso de que las funciones a transmitir estén dentro del 117 CI, y por tanto dentro de la competencia legislativa regional, deberán ser éstas las que ulteriormente confieran a los entes locales las competencias administrativas, siempre que no exista la necesidad de un ejercicio unitario a nivel regional, en cuyo caso no se producirá la transferencia.

Si se trata de materias que no entran en el 117 CI y por tanto la competencia legislativa es estatal, será éste, el legislador delegado, el que directamente atribuirá a los entes locales las competencias ejecutivas.

Con ello se invierte el mecanismo hasta ahora empleado, y no se opera sobre el tradicional plano de descentralización horizontal de competencias legislativas-ejecutivas entre el Estado y las Regiones, sino que se opera sobre el plano vertical y, con independencia de cuál sea el legislador, el ejecutor tendrá que ser la Administración más cercana al ciudadano.

La Ley en su artículo 1.6 establece una nueva técnica para evitar que el principio de subsidiariedad pudiera quedar dañado por una retención de competencias por parte del Estado en virtud del entendimiento de ciertas materias como ligadas a los intereses generales y, por tanto, caen en la órbita del Estado. La Ley establece que la promoción del desarrollo económico, la revalorización de los sistemas productivos y la promoción de la investigación aplicada son intereses públicos primarios que el Estado, la Región, las Provincias y los Municipios aseguran en el ejercicio de sus respectivas competencias con respeto a las exigencias de la salud, la seguridad pública y la protección del ambiente. Se cataloga a esos intereses públicos como primarios y en ellos se da participación a todos los niveles de administración para evitar que se entiendan como interés de carácter nacional y sea ésta una justificación para la centralización de competencias.

El Gobierno debe coger ese mandato y crear los Decretos legislativos necesarios para actuar tanto los principios como los mandatos explícitos de la Ley. En esos Decretos legislativos se deben establecer taxativamente las funciones y las tareas que deberán permanecer en manos del Estado, e indicar, siempre de acuerdo al principio de subsidiariedad, las tareas y funciones que se conferirán a las Regiones o bien a los entes locales territoriales o funcionales. Se deberán concretar, asimismo, nuevas formas de colaboración y acuerdo vertical y horizontal, así como establecer nuevas formas de utilización por parte del Estado de la estructura administrativa regional y local. Se debe, asimismo, concretar el mejor modo para operar la transferencia del personal estatal a los entes receptores de las funciones descentradas.

De gran importancia es el artículo 4.5, que dispone que también las Regiones deben aplicar el principio de subsidiariedad en relación con los entes locales y que, por tanto, en el plazo de seis meses desde la emanación de los Decretos legislativos de desarrollo, las Regiones deberán individuar aquellas competencias que se reservan y aquellas que son transferidas a los entes locales. Si la Región no procede en ese tiempo será el Estado el que a través de un Decreto legislativo se encargue de llevar a cabo

esa individuación, que estará en vigor en tanto en cuanto la Región no realice la suya (32).

Dentro de este apartado dedicado a la descentralización debe hacerse también referencia a la Conferencia Estado-Ciudad y Autonomías locales (33). Esta Conferencia fue instituida con Decreto del Presidente del Consejo de 2 de julio de 1996 («GU» de 27 de enero de 1997), con el fin de que las provincias y municipios tuvieran una sede para confrontar sus puntos de vista con el Estado. Esta Conferencia, como dispone el propio artículo 1 del Decreto, tiene funciones de coordinación en las relaciones entre el Estado y las autonomías locales, y de estudio e información de los problemas conectados a las líneas de política general que puedan incidir sobre las funciones propias de los municipios y provincias o sobre aquellas delegadas a esos entes por el Estado. La Conferencia es sede también de discusión y examen de los problemas relativos a la ordenación y funcionamiento de los entes locales, incluidas las políticas financieras y presupuestarias, así como los recursos humanos e instrumentales; también es foro de debate sobre las iniciativas legislativas relacionadas con estos temas. Esta Conferencia tiene como objetivo fundamental el favorecer el intercambio de información y promover actividades que siempre se llevarán a cabo bajo la responsabilidad del sujeto o sujetos que ostentan la competencia.

La Ley hace referencia a esta Conferencia en los artículos 6, 7 y 9. El que más nos interesa es este último. En él se delega al Gobierno para que, a través de un Decreto legislativo, defina y amplíe las atribuciones de la Conferencia unificándola para las materias y funciones comunes con la Conferencia Estado-Regiones (34). Pretende la Ley, en primer lugar, un asentamiento definitivo de esta Conferencia en el sistema institucional y lo hace a través de tres fórmulas. La primera es la elevación de rango de su norma fundante y reguladora, que de carácter reglamentario pasa, por obra de la Ley, a ser de carácter legislativo. La segunda es el robustecimiento de sus competencias. Y la tercera es consecuencia de la unificación con la Conferencia Estado-Regiones, ya que de realizar meras funciones de información y de puesta en común y orientación pasa a participar en la toma de decisiones que afectan a las Regiones de una manera fundamen-

(32) Una específica mención debe hacerse al artículo 22 de la Ley, que realiza una transferencia directa de funciones sin necesidad de esperar a ulteriores Decretos legislativos. Este artículo transfiere a las Regiones las funciones administrativas del Estado en materia de investigación y utilización de las aguas minerales y termales y la vigilancia sobre las actividades con ellas relacionadas, así como las participaciones accionariales, los bienes, las marcas y las pertenencias de las empresas termales. Vid. sobre el tema Oberdam FORLENZA, *Per le competenze sulle acque termali, passaggio diretto alle regioni*, en «Il Sole 24 Ore. Guida al Diritto», marzo 1997, pág. 138.

(33) En general sobre este instituto, vid. Franco PIZZETTI, *La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali*, en «Giornale di Diritto Amministrativo», núm. 7/1997, pág. 670. Vid. también Lorenzo LUATTI, *Prende avvio la «Conferenza Stato-città e autonomie locali» tra aperti consensi e notevoli perplessità*, en «Gazzetta Giuridica Giuffrè Italia Oggi», núm. 17/1997, págs. 5-8.

(34) La Conferencia Estado-Regiones fue instituida y regulada por el artículo 12 de la Ley 400, de 23 de agosto de 1988.

tal. En esta unificación de ambas Conferencias, las Regiones han visto perder parte de su poder a favor de los entes locales y se han planteado sendos recursos de inconstitucionalidad tanto por la Región Sicilia (35) como por la Región Puglia (36).

Otro punto que debe ser resaltado es el relativo a los actos de dirección y desarrollo de las actividades administrativas regionales, regulados en el artículo 8. Allí se establece el proceso de formación de dichos actos, en el cual se refuerza la participación de la Conferencia Estado-Regiones, que ve también ampliadas sus funciones y reforzados sus poderes ya que, frente a la necesidad anterior de consultar a dicha Conferencia, se establece ahora la necesidad de lograr un acuerdo con ella para adoptar estos actos de coordinación y dirección, así como para las directivas en ejercicio de las funciones delegadas. Si el acuerdo con la Conferencia no se logra, será el Consejo de Ministros el que deberá emanar estos actos, previa consulta a la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales.

b) *La reorganización.*

Es evidente que una amplia transferencia de competencias y funciones del Estado a las Regiones y, sobre todo, a los entes locales debe conllevar una reestructuración del aparato burocrático estatal y de los entes públicos nacionales y también una necesaria redistribución de recursos, estructuras y personal. Es necesario que, junto a la descentralización, se produzca la reorganización. Aquel resultado no puede ser alcanzado sin una redefinición de las estructuras y, si no, se corre el riesgo, que apunta MELONI (37), de que éstas puedan oponer resistencias y de que si pasan indemnes a la reforma puedan activar una larvada guerra de reconcentración. Toda la Administración central y periférica del Estado se reestructura según las funciones a desarrollar, que serán la vara de medir el tamaño de las diferentes Administraciones. En virtud de ese criterio, se trata asimismo de eliminar las duplicaciones organizativas y funcionales.

Como pone de manifiesto CLARICH (38), la Ley pretende que la reforma de la Administración estatal, de los entes públicos nacionales (39) y de los

(35) Recurso del Presidente de la Región Sicilia para la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 8 y 9 de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, par. 1-7.

(36) Recurso del Presidente de la Región Puglia contra algunas de las disposiciones de la Ley de 15 de marzo de 1997, par. 4.

(37) Vid. Guido MELONI, *Il trasferimento di funzioni e la riforma della pubblica amministrazione nella l. n. 59 del 1997*, en «Gazzetta Giuridica Giuffrè Italia Oggi», núm. 16/1997 págs. 5-9, y en concreto 6.

(38) Vid. Marcello CLARICH, en «Per l'amministrazione...», *ob. cit.*, pág. 81.

(39) La Ley prevé diferentes tipos de intervención sobre los entes públicos, que según la clasificación propuesta por Oberdam FORLENZA, *Obiettivo razionalizzazione delle spese per gli enti pubblici nazionali*, «En Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 124-125, son las siguientes: La fusión o la supresión de entes con finalidades homólogas o instrumentales.—La transformación de entes en órganos de una administración cuando sea posible satisfacer las necesidades públicas así y sin necesidad de acudir a una persona jurídico-pública.—La transformación en personas jurídico-privadas de aquellos entes que

entes privados que ejercen actividades de promoción y apoyo al sistema productivo nacional se lleve a cabo bajo la bandera de la flexibilidad, y opera para ello una amplia deslegalización en materia de organización y estructura de los órganos. En el futuro, según el artículo 13, bastará un simple reglamento gubernativo para una reestructuración interna. La Ley contiene, asimismo, en el artículo 12.f) una amplia delegación para refundir o suprimir ministerios atendiendo a las competencias transferidas y teniendo en consideración las exigencias de la pertenencia a la Unión Europea. Esa refundición o supresión se difiere, en cualquier caso, para, al menos, la siguiente legislatura (40). La Ley no impone al legislador delegado la supresión de concretos ministerios, sino que simplemente le habilita para ello, en caso de que lo considere necesario. Únicamente el Ministerio de Gracia y Justicia, cuyas atribuciones vienen consagradas en el artículo 110 CI, queda fuera de una hipotética supresión.

Dentro de este punto cabe también incluir un enfoque modernizador de las estructuras que lleve a una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos. En este sentido, los artículos 16 y 17 establecen las primeras medidas. Un Comité Científico, ya creado por la Ley 537, de 24 de diciembre de 1993, debe establecer, siguiendo las líneas trazadas mediante Decreto del Ministro para la Función Pública, una serie de proyectos dirigidos a la modernización de la Administración Pública, en un marco general de optimización y racionalización de los recursos financieros (41).

El artículo 17 establece para el Gobierno la obligación de crear todo un sistema de controles de valoración de la calidad de los servicios públicos

no desarrollen funciones de un importante interés público.—La transformación en entes públicos económicos de entes con un alto índice de autonomía financiera.

El Gobierno tiene a su disposición la posibilidad de utilizar cualquiera de estos expedientes en aquellas situaciones que considere adecuadas, ya que el legislador delegante no ha establecido mayores concreciones para determinar en los casos en que una u otra medida deba ser aplicada. Tanto para los entes que permanezcan con un estatuto similar al que disponen en la actualidad como para aquellos que muten su estructura y régimen jurídico se prevén tres tipos de medidas: Reducción o al menos mantenimiento de los gastos de mantenimiento.—Racionalización y homogeneización de los poderes de vigilancia, la cual se prefiere que sea externa que interna, limitando la participación de representantes de las Administraciones en los órganos de administración.—Organización homogénea para los entes de iguales características y funciones similares.

(40) Artículo 12.f): «Nell'attuazione della delega di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 11 il governo si atterrà oltretutto ai principi generali desumibili dalla legge 23 agosto 1988, núm. 400, dalla legge 7 agosto 1990, núm. 241 e dal Decreto legislativo 3 febbraio 1993, núm. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, ai seguenti principi e criteri direttivi: f) procedere alla razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri, tenuto conto delle esigenze derivanti dell'appartenenza dello Stato all'Unione Europea, dei conferimenti di cui agli articoli 3 e seguenti e dei principi e dei criteri direttivi indicati dall'articolo 4 e dal presente articolo, in ogni caso riducendo il numero, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura.» Vid. sobre el tema Oberdam FORLENZA, *La riorganizzazione delle strutture passa per l'abolizione di alcuni dicasteri*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 115-118.

(41) El artículo 16 prevé que el montante que se ahorre con esa mayor eficiencia de los servicios públicos sea destinado a la reforma de la Administración iniciada con la Ley 59/1997. Vid sobre el tema Tommaso MIELE, *Servizi Pubblici: Corsia preferenziale per i progetti che mirano all'efficienza*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, pág. 129.

prestados y de los niveles óptimos de prestación de éstos. Se continúa en la línea abierta por el Decreto legislativo 29/1993 y por las Leyes 19 y 20, de 14 de enero de 1994, sobre el nuevo ordenamiento de la Corte de cuentas. Con aquellas Leyes y con la Ley que aquí se analiza, se supera el tradicional control sobre la legitimidad de los actos para pasar a un control que, sin descuidar la legitimidad, se concentra sobre la eficacia, la eficiencia y la economía (42). La Ley desplaza el objetivo del control desde la legitimidad hacia el contraste entre costes y resultados. Establece también la necesidad de instituir sistemas objetivos de valoración de los resultados. Para potenciar los mecanismos de control de la acción administrativa, desde ese nuevo enfoque más empresarial, el artículo 17 dispone la organización de sistemas informativos en cada Administración que se nutrirán de datos periódicos sobre los costes y los productos, así como la constitución bajo la Presidencia del Consejo de Ministros de un banco de datos que enlace todas las Administraciones. Todo este proceso debe, asimismo, conducir a la creación de Cartas de servicios públicos y al establecimiento de sanciones por su violación.

El proceso reformador incide también sobre el estatuto de los servidores públicos. Merece la pena detenernos sobre este punto, que ha sido uno de los más controvertidos de la reforma (43). Se mantiene la separación entre responsabilidad de dirección política y responsabilidad de dirección administrativa y profundiza en la privatización de la función pública extendiendo la disciplina privatística a los dirigentes generales (44) y asimilados. Establece la necesidad de completar la integración de la disciplina del empleo público con la del trabajo privado, extendiendo al empleo público las disposiciones del Código civil y las leyes sobre el trabajo privado en las empresas. También establece la necesidad de transferir antes del 30 de junio de 1998 los asuntos relativos al empleo público al juez ordinario.

(42) El artículo 17 también dispone la creación y la elaboración anual por parte de cada Administración de específicos indicadores de eficacia, eficiencia y economía, así como la comparación entre los costes y los resultados.

(43) Vid. la polémica entre el Ministro BASSANINI y Sabino CASSESE en las páginas del diario «La Repubblica», con el artículo de CASSESE, *Il Palazzo e il manager di Stato*, publicado en las páginas de «La Repubblica» el 11 de febrero, pág. 24. Y la respuesta del Ministro BASSANINI con el artículo *Spoil system. Non scherziamo*, en las páginas del mismo diario el día 12 de febrero, pág. 26. Y de nuevo el artículo *Allarme Lottizzazione*, de Sabino CASSESE, en «La Repubblica» de 21 de febrero de 1998, pág. 18. Vid. también las críticas al nuevo sistema en «La Repubblica» de 13 de febrero, pág. 11, a cargo de Giorgio LA MALFA, con el título *I manager di Stato non hanno partito*. También crítico Galileo MANZI, *Privatizzazione in vista nel pubblico impiego. Da luglio 98 contenzioso al giudice ordinario*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 85-88, y en concreto 87. Las críticas que se formulan a esa privatización de los dirigentes generales son fundamentalmente su pérdida de imparcialidad y su mayor dependencia de los órganos políticos, que son los que los nombran y a quien corresponde la resolución del contrato de trabajo, perdiéndose así las garantías que aseguraba el régimen público.

(44) Se mantienen en vigor las exclusiones hechas por los apartados 4 y 5 del artículo 2.º del Decreto legislativo núm. 29, de 3 de febrero de 1993, como son fundamentalmente: los magistrados ordinarios, los abogados y procuradores del Estado, el personal militar y de las Fuerzas de Policía del Estado, el personal de la carrera diplomática y de la carrera prefecticia y los profesores e investigadores universitarios.

Se reconoce al Gobierno la posibilidad de establecer procesos extrajudiciales de conciliación y de arbitraje en relación a esos asuntos de los empleados públicos (45). Se simplifican los procedimientos de contratación colectiva y se prevé el otorgamiento de autónomos niveles de contratación colectiva integrativa para todas las Administraciones públicas.

Otro aspecto donde la labor reorganizadora de la reforma se deja patente es en la reestructuración tanto del organigrama como de las funciones de la Presidencia del Consejo. El artículo 12 establece cuáles son las líneas directrices a las que el legislador delegado deberá ceñirse. Los criterios fundamentales son:

- La garantía de que la Presidencia del Consejo tenga un papel central, autónomo y fuerte, y diverso del que corresponde a los ministerios singularmente considerados. Que se le atribuyan competencias no de gestión, que acabarían, utilizando la terminología de FORLENZA, por «ministerializarla» (46), sino funciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la CI, que prevé que el Presidente del Consejo mantiene la unidad de la dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actuación de los ministros y también la atribución de verdaderas funciones de impulso, dirección y coordinación. Se profundiza, por tanto, en la línea de la Ley 400/1998 (47).
- La transferencia a los ministerios o entes autónomos de las tareas no directamente enmarcables dentro de las funciones de dirección y coordinación.
- Garantizar el enlace funcional y operativo entre la Presidencia del Consejo de Ministros y las Administraciones interesadas.
- Atribución a la Presidencia del Consejo de las funciones atribuidas por Ley a los ministros sin cartera siempre que estas funciones caigan dentro de lo que se considera dirección y coordinación. En caso de que así no sea, distribuir las entre los ministros con cartera.

También dentro de la reorganización debe situarse la delegación que se hace al Gobierno en el artículo 18 para que reordene y racionalice las intervenciones dirigidas a promover y mantener el sector de la investigación

(45) Esta posibilidad ya la había establecido el Decreto legislativo 29/1993, aunque solamente para la fase transitoria de mantenimiento de la jurisdicción del juez administrativo.

(46) Antes de la Ley, dentro de la Presidencia del Consejo se sitúan los Servicios técnicos nacionales, los Departamentos de protección civil, de las áreas urbanas, del turismo y del espectáculo... Vid. Oberdam FORLENZA, *Presidenza del Consiglio: Voglia di agilità per sconfinare finalmente il gigantismo*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 119-121, y en concreto 119.

(47) La Ley 400/1988 ya trataba de construir la Presidencia del Consejo como sirviendo del Presidente del Consejo en sus labores constitucionales. La Presidencia del Consejo, por su acción de apoyo al desarrollo de las funciones del Presidente y por su clara posición de centralidad en relación con los otros ministerios, fue diseñada como una estructura ágil y de alta profesionalidad y eficiencia, relevada de cargas burocráticas.

científica y tecnológica, así como los organismos operantes en el mismo sector.

También llegan a la escuela los aires de reforma. El artículo 21 prevé la concesión de personalidad jurídica a las escuelas elementales, medias y a los institutos. Un reglamento de actuación fijará los requisitos óptimos de dimensión para la atribución de personalidad jurídica. A esto se acompañará un plan de reordenación de la red escolar con posibles fusiones y con la creación de entes con diversos grados de escuela. Se establece un período de prueba hasta el 31 de diciembre del 2000, durante el que se concederá la autonomía a las instituciones que alcancen las dimensiones establecidas por el Reglamento. Se les debe conceder autonomía organizativa y didáctica con respeto a los objetivos del sistema nacional de enseñanza. Esta autonomía organizativa conlleva una mayor flexibilidad que permite libertad para una optimización de los recursos, autoriza la diversificación y facilita una mayor entrada de tecnología en el ámbito escolar. Permite una reorganización autónoma en relación con la enseñanza, los horarios, el número de alumnos por grupo, la unidad o diversidad de grupos, las modalidades de organización del curso académico y las modalidades de trabajo del personal docente, con el límite de que las clases se den como mínimo en cinco días y que se respete el número de días de actividad académica previstos a nivel nacional y que se respeten asimismo las obligaciones de los docentes previstas en los contratos colectivos. Se establece la posibilidad de organización de actividades extracurriculares tales como cursos formativos para adultos, iniciativas de utilización de las estructuras y de la tecnología fuera del horario escolar para conectar las escuelas e institutos con el mundo del trabajo y la firma de convenios con las Administraciones regionales y locales. También se establece la posibilidad de que las universidades, escuelas e institutos puedan estipular convenios con el fin de favorecer la actividad de actualización, de investigación y de orientación escolar y universitaria.

c) *La simplificación administrativa* (48).

El largo artículo 20 se dedica en particular a la simplificación. Las novedades más importantes introducidas en esta materia por la Ley son:

1) La participación de Regiones y entes locales a la hora de elegir las medidas de simplificación.

2) La simplificación del cuadro normativo, ya que, como apunta VESPERINI (49), la complejidad de éste es uno de los principales escollos para

(48) La simplificación administrativa ya había sido afrontada en Italia por la Ley de 24 de diciembre de 1993, núm. 537, y por el Decreto-Ley de 12 de mayo de 1995, núm. 163, convertido en Ley de 11 de julio de 1995, núm. 273.

(49) Vid. Giulio VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, en «Giornale di Diritto Amministrativo», núm. 5/1997, pág. 431.

lograr una actuación administrativa ágil (50). La mayoría de las disposiciones reguladoras del procedimiento son dictadas con Ley y, por tanto, no fácilmente modificables (51). Para poner solución a ello se adoptan tres medidas:

2.1) La primera es la deslegalización por la propia Ley de diversos procedimientos. La Ley dispone la deslegalización de 112 procedimientos enumerados al final de la Ley, que en lo sucesivo pasarán a regularse a través de reglamentos del Gobierno (52). La mayoría de estos procedimientos son relativos a la Administración del Estado y hacen referencia al control y a la disciplina de la actividad empresarial privada, y, junto a éstos, otros muy importantes que afectan directamente a los ciudadanos, como son los relativos a la expropiación o al procedimiento en materia de Estado civil.

2.2) La segunda es la fijación de los siguientes objetivos (53), que se deben alcanzar con la producción de esos reglamentos: regulación uniforme de procesos del mismo tipo; codificación, que se lleva a cabo reuniendo en un único Reglamento aquellos procedimientos, ahora dispersos, que se refieran a la misma actividad (54).

(50) En esta misma línea, Francesco MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127* (c.d. «Riforma Bassanini»), en «Diritto Procesuale Amministrativo», núm. 4/1997, págs. 783-819, y en concreto pág. 783, cuando apunta: «La actuación de los criterios de economía y de eficacia de la acción administrativa... encuentra su necesario presupuesto en la simplificación de los instrumentos a través de los cuales las normas dirigidas a realizar tal adelgazamiento.»

(51) Este fenómeno también es puesto de relieve por Marco CAMMELLI, «Regioni, federalismo, riforma...», *ob. cit.*, pág. 311, donde apunta que en Italia se calcula que existen unas 150.000 leyes en vigor.

(52) Esta receta ya fue utilizada por Sabino CASSESE cuando era Ministro de la Función Pública, quien con la Ley 537/1993 hacía una delegación para simplificar una lista de procedimientos. Con los llamados «decretos Cassese», que no eran sino unos reglamentos de deslegalización, se simplificaron algunos procedimientos. De la misma manera lo establecía el artículo 1 del DL 163/1995.

Los procedimientos que se deslegalizan directamente por esta Ley 59/1997 versan sobre las materias más diversas, que van desde el procedimiento de concesión para la distribución automática de carburante, al procedimiento de concesión para el aprovisionamiento de agua pública, al procedimiento para la estipulación de contratos de colaboración para actividades didácticas, como para las intervenciones extraordinarias en el Mezzogiorno, etc.

(53) Se ha planteado la posible inconstitucionalidad de esta regulación a través de normas secundarias de la organización administrativa, ya que el artículo 97 dispone que «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge». Los argumentos para mantener la constitucionalidad de este tipo de regulación son los siguientes: Este artículo 97 no impone una reserva absoluta de Ley sino una reserva relativa.—El artículo 17.2 de la Ley 400/1998 excluye la posibilidad de deslegalización sólo para las materias cubiertas por una reserva absoluta.—Esa misma línea ya fue iniciada por la Ley 29/1993 y no fue declarada inconstitucional. Vid. estos argumentos a favor y otros en contra de la constitucionalidad de estos mecanismos, y en general sobre estos reglamentos de deslegalización, en Oberdam FORLENZA, *Ministeri: Regolamenti di delegificazione a rischio di legittimità costituzionale*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 122-123.

(54) Como apunta Francesco MELE, *La semplificazione del procedimento...*, *ob. cit.*, pág. 786, con estos principios se pone de manifiesto cómo no se ha querido solamente aligerar la labor de los órganos legislativos, sino que verdaderamente esta deslegalización es un verdadero instrumento para lograr la simplificación. Estos principios, en virtud de

2.3) La tercera es la previsión anual de una Ley de simplificación de la acción administrativa. La Ley 59 prevé la presentación anual antes del 31 de enero de un proyecto de Ley para la deslegalización de normas que contengan procedimientos administrativos en relación tanto al Estado como a los entes locales, que debe indicar asimismo los principios para el ejercicio de la potestad reglamentaria. También, y junto al proyecto de Ley, se debe presentar una relación de la situación de la simplificación de los procedimientos administrativos. En el proyecto de Ley, que el Gobierno debe presentar anualmente al Parlamento, se deben proponer, por una parte, posibles leyes de delegación para la creación de textos únicos y, por otra, las deslegalizaciones en lo relativo al procedimiento (55).

Lo verdaderamente trascendente es que de la redacción de la Ley se puede entender que la idea guía para proceder a la regulación de los procedimientos será desde ahora que ésta se lleve a cabo a través de una norma con rango de reglamento (56). (Siempre teniendo en cuenta la falta de vinculabilidad para Leyes posteriores.)

3) Reducción de las fases del procedimiento. Los términos son empleados con impropiedad y, como apunta MELE (57), no se puede reducir las fases, que son por norma general la preparatoria, la dispositiva y la integrativa de la eficacia; lo que sí puede hacerse es reducir los trámites de cada fase procedimental o los subprocedimientos que existen dentro de un procedimiento, tales como los dictámenes, pero no una de las tres fases del procedimiento.

4) El legislador manifiesta su preferencia por la supresión de los órganos colegiados que resulten superfluos y su sustitución por órganos monocráticos —art. 20.5.e)—.

5) Reordenación de las competencias de los órganos, agrupación de las funciones por sectores homogéneos, supresión de los órganos que resulten superfluos y creación de centros interservicios donde se deben reagrupar las diversas competencias confluentes en un único procedimiento. Este centro interservicios se diferenciaría de la Conferencia de servicios (58) porque ésta es la unión temporal que se enmarca dentro de los procedimientos de coordinación; el centro interservicio tiene auténtica consistencia material. La Conferencia de servicios haría referencia a varias Administraciones, mientras que este centro interservicios parece hacer referencia a una única Administración.

6) Reducción de los términos para la conclusión de los procedimientos.

lo dispuesto en el artículo 20.7, funcionan también para el ejercicio de la potestad legislativa de las Regiones sobre la materia. MELE va más allá y entiende que se trata de auténticos principios del ordenamiento y que, por tanto, vinculan al futuro legislador estatal.

(55) Se parte del modelo ya existente de las anuales *legge finanziaria* y *legge comunitaria*.

(56) Vid. Francesco MELF, *La semplificazione del procedimento...*, ob. cit., pág. 784.

(57) Francesco MELE, *La semplificazione del procedimento...*, ob. cit., pág. 788.

(58) La Conferencia de servicios era el instituto previsto para estas mismas funciones por la Ley 241/1990.

tos y uniformación de los períodos de conclusión entre procedimientos análogos. Esta reducción parte de la base del artículo 2 de la Ley 241/1990, que había fijado la obligación para la Administración de fijar los plazos del procedimiento cuando no lo dijese la Ley o el Reglamento y establecía de cualquier manera un período general máximo de duración. Esta Ley va más allá y pone la obligación no sólo de conocer la duración de los procedimientos, sino de reducir al mínimo posible tal duración. Se prevé incluso que se articulen formas de indemnización para los sujetos que hayan solicitado la emanación de un acto administrativo y tal procedimiento no se termine en tiempo o cuando los deberes u obligaciones de la Administración no sean cumplidos tempestivamente por ésta.

7) Se prevé asimismo la simplificación y aceleración de los procedimientos contables y de gasto.

8) La informatización y la coordinación telemática de las diversas Administraciones públicas (59). En el espíritu de la Ley late la idea de que la eficacia y eficiencia que se pretende conseguir con las técnicas de descentralización y simplificación necesitan del complemento indispensable de la informatización. El artículo 15 de la Ley insiste en la necesidad de creación de una red que enlace todas las oficinas públicas de los diferentes niveles, para facilitar la transmisión de datos e informaciones administrativos y de facilitar el acceso directo a los datos de todas las Administraciones públicas (60). Con ello se produce una mayor eficiencia desde el punto de vista administrativo y una mayor rapidez de cara al ciudadano. Esta red debe constituirse en el complemento ideal y casi indispensable de la ventanilla única a la que el ciudadano podrá dirigirse para realizar ante una única Administración todos los trámites conexos.

III. ACTUACIÓN DE LA LEY. LOS DIFERENTES DECRETOS LEGISLATIVOS DE DESARROLLO. EN PARTICULAR EL DECRETO 112, DE 31 DE MARZO DE 1998 (61)

El desarrollo de la Ley Bassanini 1 se ha llevado a cabo a través de diferentes Decretos legislativos de desarrollo referidos cada uno de ellos a una materia concreta. Por tanto, sobre diferentes materias y según las diversas delegaciones particulares o las especificaciones a la delegación general del artículo 1 han sido emanados diferentes Decretos legislativos. Entre ellos destaca el Decreto legislativo 112, de 31 de marzo de 1998, intitu-

(59) Se trata de llevar a la práctica el proceso de informatización de la Administración pública ya iniciado con la Ley 142/1990, la Ley 241/1990 y que continuó con el Decreto legislativo 29/1993 y la Ley 537/1993. Merecen destacarse las innovaciones que pretendía introducir la Ley 241/1990 en materia de procedimiento administrativo y derecho de acceso a los documentos administrativos y, sobre todo, las disposiciones en materia de autocertificación. Estas medidas quedaron en gran parte inejecutadas.

(60) Ya la Ley 400/1996 ha autorizado un gasto de unos 3.000 millones de pesetas para 1996, de 5.000 para 1997 y de 10.000 para 1998 para la financiación de esta red unitaria.

(61) Vid. un comentario monográfico a este Decreto legislativo en la obra múltiple, coordinada por Giandomenico FALCON, *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bolonia, 1998.

lado «*Transferencia de funciones y tareas del Estado a las Regiones y a los entes locales, en actuación del Capítulo 1 de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59*», por ser el más importante y general y que realiza un desarrollo global de la Ley. Este conjunto de Decretos son ya el verdadero paso descentralizador.

El ejecutivo ha cumplido en general los plazos previstos en la Ley de delegación; el ejemplo más patente es el referido Decreto legislativo 112, que se aprobó el último día del plazo de la delegación.

Se aprecia en estos Decretos legislativos que la técnica empleada no es meramente una técnica formal de redistribución de competencias y funciones, sino que se trata verdaderamente de regular descentrando. El Estado, en aquellas materias en que ostenta la competencia legislativa, no se limita a transferir competencias o funciones de ejecución, sino que aprovecha la revisión general que se le da a todas las áreas del sector administrativo para innovar o actualizar la regulación sustancial de diferentes materias. En esta línea, entre otros, el Decreto legislativo sobre la reforma del Comercio aprobado por el Gobierno con Decreto legislativo de 31 de marzo de 1998, que recoge la delegación del artículo 4.4 de la Ley 59 (62). En él se aprecia cómo no sólo se redistribuyen funciones en esta materia, sino que se introducen novedades sustantivas como la regulación de ciertos aspectos de la venta a través de Internet o la liberalización de la venta de periódicos.

El fundamental Decreto 112 se compone de un título dedicado a las disposiciones de carácter general. El resto se encuentra dividido en otros cuatro títulos: II. Desarrollo económico y actividades productivas (63). III. Territorio, ambiente e infraestructuras (64). IV. Servicios a las personas y a la Comunidad (65). V. Policía administrativa regional y local y régimen autorizador. De las materias a que se refieren estos cuatro capítulos se aprecia el porqué de la importancia de este Decreto legislativo. Se trata de un largo Decreto que tiene 165 artículos y desarrolla por sí solo la mayor parte de los preceptos de la Ley de delegación.

En primer lugar, este Decreto fija su objetivo, que es un desarrollo general de la Ley; no se ocupará únicamente de ciertas materias tratadas específicamente por otros Decretos legislativos concretos de los que más adelante nos ocuparemos. Se establece que, junto a las funciones que se

(62) Vid. un comentario a este Decreto en Achille MACCAPANI, en «Italia Oggi» de 18 de marzo de 1998.

(63) En este título se dedican capítulos a las siguientes materias: Artesanado.—Industria.—Transferencias a los municipios y ventanilla única para las actividades productivas.—Investigación, producción, transporte y distribución de energía.—Minas y recursos geotérmicos.—Ordenación de las Cámaras de comercio, industria, artesanado y agricultura.—Ferias, mercados y disposiciones en materia de comercio.—Turismo.

(64) Este título se divide en los siguientes capítulos: Territorio y urbanismo.—Protección de la naturaleza y del ambiente, tutela del ambiente, de la contaminación y gestión de residuos.—Recursos hídricos y defensa del suelo.—Obras públicas.—Viabilidad.—Transportes.—Protección civil.

(65) Los capítulos de este título son: Tutela de la salud.—Servicios sociales.—Instrucción escolar.—Formación profesional.—Bienes y actividades culturales.—Espectáculos.—Deportes.

transfieren en este Decreto, se transfieren con ellas las funciones de organización y las actividades conectadas o instrumentales al ejercicio de la función transferida, como son las de programación, las de vigilancia, de acceso al crédito o la de policía administrativa. En el apartado 4.º del artículo 1 se establece, además, un criterio interpretativo de todo este Decreto que consiste en que en ningún caso los preceptos del Decreto podrán interpretarse en sentido centrípeto, sino siempre en sentido centrífugo.

En el artículo 2 se regula la representación en las relaciones con la Unión Europea, en las cuales al Estado se reserva únicamente la garantía de una representación unitaria y una coordinación de las relaciones con ella, así como el aseguramiento de la ejecución de las obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea y de los Acuerdos internacionales. El resto de actividades de ejecución se ejerce por el Estado o por las Regiones o los entes locales, según el reparto de funciones establecido en la legislación vigente y en éste y el resto de Decretos legislativos.

En lo relativo a la atribución de funciones se establece que todas las funciones no reservadas por este Decreto legislativo al Estado se entienden conferidas a las Regiones y a los entes locales. Se establece que antes del 30 de septiembre de 1998 las Regiones deberán establecer aquellas funciones que requieren el ejercicio unitario y el resto las transferirá a los entes locales. Se transferirán a la generalidad de los municipios. La Región favorece el ejercicio asociativo de las funciones transferidas a los entes locales y fomenta la cooperación funcional y estructural con los mismos. Las Regiones atribuyen a los entes locales recursos humanos, financieros, organizativos e instrumentales en medida suficiente para asegurar la cobertura de las cargas derivadas de las funciones asumidas, siempre respetando la autonomía organizativa y reglamentaria de los entes locales. Se recoge el poder sustitutivo del Estado para el caso de incumplimiento por parte de la Región. Se reserva, de cualquier manera, al Estado el poder de dirección y coordinación, como ya hemos visto más arriba. Se establece, además (art. 5), que en relación con aquellas funciones asumidas por las Regiones y los entes locales, en caso de incumplimiento, inactividad o falta de ejercicio de dichas funciones que conlleve incumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea o un grave perjuicio a los intereses nacionales, el *Presidenté* del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente, concede un plazo para actuar y, en caso de inactividad, el acto será dictado por el Presidente del Consejo de Ministros y será ejecutivo inmediatamente (art. 3) (66).

Se concreta la necesidad de transferir los recursos y bienes necesarios para hacer frente a las funciones recibidas y se establecen criterios para evaluar las necesidades. Así, se establecen los siguientes criterios: examen de los recursos utilizados por el Estado en un arco no menor de tres años y no mayor de cinco; análisis de los presupuestos estatales en el mismo pe-

(66) Ese acto se comunicará inmediatamente a la Conferencia Estado-Regiones y a la Conferencia Estado-Ciudad y entes locales con inclusión de los representantes de las Comunidades montanas (art. 5).

ríodo de referencia; examen de los objetivos y de las reglas de variación de los ingresos y los gastos establecidos en los documentos de programación económica y financiera, aprobados por las Cámaras, ya sea en relación a los años que preceden a la fecha de la transferencia de funciones, ya sea en relación a los ejercicios tomados en consideración por el presupuesto plurianual vigente en el momento de la transferencia; gastos del personal transferido.

Más adelante se regulan además, según los principios establecidos en la Ley 59, la atribución de recursos a los entes locales y a las Regiones y el régimen fiscal de la inscripción de los bienes transferidos, que en ningún caso estará sujeta a tasas o impuestos (art. 8). Se regula la situación del personal transferido a otra Administración, que conservará, en todo caso, la posición retributiva alcanzada en la Administración de procedencia. Se hace referencia, asimismo, a la reordenación de la estructura central y periférica del Estado, que se produce coetáneamente a la transmisión de funciones y tareas administrativas, insistiendo en la conexión del proceso reestructurador con el descentralizador (art. 9). Se regula también la transferencia de las funciones a las Regiones con estatuto especial, que se realizará según las modalidades previstas en sus respectivos Estatutos, que de manera general está reservada a las Comisiones paritarias (art. 10) (67).

Se establece la necesidad de que las Regiones y los entes locales en relación con las funciones asumidas utilicen sistemas informático-estadísticos automatizados que permitan la circulación de los datos entre las Administraciones (art. 6).

Los cuatro títulos restantes, estructurados por materias, siguen un esquema común que consiste, en primer lugar, en la división del título en capítulos por materias. En esos específicos capítulos, en primer lugar se define la materia estableciendo con claridad los límites de ésta. Posteriormente se establecen las funciones que quedan en manos del Estado y las que se transfieren a las Regiones y a los entes locales. Seguidamente se disponen, de manera particular, medidas de simplificación y reestructuración (68). Se regulan asimismo innovaciones de contenido sustancial. A continuación y en los mismos capítulos se establece una tabla de derogaciones según la materia (69).

(67) Apunta Giovanni PITRUZZELA en su comentario al artículo 10, en donde se recoge esta transferencia a las Regiones con Estatuto especial, que pudiera suceder que estas Regiones tengan una «especialidad en negativo», ya que las transferencias que para las Regiones con Estatuto ordinario se logran con los simples Decretos legislativos como el aquí analizado, para las Regiones con Estatuto especial será necesario un acuerdo de las Comisiones paritéticas, con lo que si éstas no actúan con rapidez se producirá un adelanto en el proceso de las Regiones con Estatuto ordinario sobre aquellas con Estatuto especial. Vid. este comentario en el libro, coordinado por Giandomenico FALCON, *Lo Stato autonomista*, ob. cit., págs. 58-60.

(68) Vid., por ejemplo, el Capítulo II del Título II, que lleva por título Artesanado y se divide en los siguientes artículos: Art. 12. Definición.—Art. 13. Funciones y tareas que conserva el Estado.—Art. 14. Transferencia de funciones a las Regiones.—Art. 15. Facilidades para las empresas artesanales.—Art. 16. Derogaciones.

(69) Otros Decretos legislativos han recogido el mandato del artículo 1. Destacan, entre otros, el Decreto legislativo núm. 396, de 4 de noviembre de 1997, de *Modificaciones al*

La voluntad descentralizadora del Estado es clara y no ha dudado, en aras de una efectiva aplicación de las reformas, en intervenir sustitutivamente en el proceso cuando las Regiones han incumplido los plazos, en aplicación del artículo 4.5, que, como hemos visto, le permite actuar sustitutivamente cuando la Región no transfiera a los entes locales las funciones que no exijan un ejercicio a nivel regional. Este ha sido, entre otros, el caso del Decreto legislativo núm. 60, de 5 de marzo de 1988, titulado «*Intervención sustitutiva del Gobierno para el reparto de funciones administrativas entre Regiones y entes locales en materia de agricultura y pesca*».

En el proceso de simplificación destaca el Reglamento aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 1998. Este Reglamento tiene por objeto la simplificación de los procedimientos de autorización para la implantación de centros productivos, su ampliación, reestructuración y reconversión, así como para la ejecución de obras internas y para la determinación de las zonas destinadas a asentamientos productivos. Con este Reglamento se pretende instaurar la ventanilla única de carácter municipal, con la cual el interesado podrá gestionar todos los permisos necesarios

Decreto legislativo de 3 de enero de 1993, núm. 29, en materia de contratación colectiva y representación sindical en el sector del empleo público, según los apartados 4 y 6 del artículo 11 de la Ley núm. 59, de 15 de marzo de 1997, o el Decreto legislativo núm. 469, de 23 de diciembre de 1997, de «transferencia a las Regiones y a los entes locales de funciones y tareas en materia del mercado del trabajo» («GU» de 8 de enero de 1988). Este Decreto ha sido impugnado por la Región Lombardía ante la Corte Constitucional con un recurso de legitimidad constitucional presentado el 13 de febrero de 1998 («GU» de 25 de marzo de 1988), en el que, además del exceso por parte del Gobierno en la Delegación, se alega por la Región que se vulnera el principio de autonomía organizativa consagrado en los artículos 115 y 123 de la Constitución. Entiende la Región Lombardía que la creación por parte del Decreto legislativo de una Comisión Permanente tripartita, de un organismo institucional permanente y de un ente público regional, y el otorgar una concreta regulación específica de la organización, atribuciones y funcionamiento de estos organismos, vulnera esa autonomía organizativa regional y que el legislador estatal debería haberse limitado a establecer los principios y criterios directivos y no una regulación al detalle. También el Decreto legislativo núm. 143, de 4 de junio, de «transferencia a las Regiones de las funciones administrativas en materia de agricultura y pesca y reorganización de la Administración central» («GU» de 6 de junio de 1997), o el Decreto legislativo núm. 422, de 19 de noviembre de 1997, de «transferencia a las Regiones y a los entes locales de funciones y tareas en materia de transporte público local» («GU» de 10 de diciembre de 1997). También el Decreto legislativo núm. 281, de 28 de agosto de 1997, de «Definición y ampliación de las atribuciones de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano y de unificación, para las materias y de las tareas de interés común de la Región, de la Provincia, y de los Ayuntamientos, con la Conferencia Estado-Ciudad y las autonomías locales». También el Decreto legislativo núm. 3, de 8 de enero de 1998, que desarrolla la delegación del artículo 11 y reordena los órganos colegiales pertenecientes a la Presidencia del Consejo-Departamento del espectáculo. También el Decreto legislativo núm. 204, de 5 de junio, que desarrolla, asimismo, el artículo 11 y establece disposiciones para la coordinación, la programación y la valoración de la política nacional de investigación científica y tecnológica. También el Decreto legislativo núm. 19, de 29 de enero de 1998, que transforma el ente público «La Biennale di Venezia» en persona jurídica privada, o en esta misma línea el Decreto legislativo núm. 20, de 29 de enero de 1998, que transforma en fundación el ente público «Istituto nazionale per il dramma antico». O el Decreto Legislativo núm. 426, de 18 de noviembre de 1997, que transforma el ente público «Centro experimental de cinematografía» en fundación. O el Decreto legislativo núm. 32, de 11 de febrero, que racionaliza el sistema de distribución de carburantes.

para cualquiera de las actividades mencionadas ante un único órgano. Según el Ministerio de la Función Pública, las medidas de este Reglamento, junto con otras establecidas en la Ley Bassanini 2, deben llevar a un ahorro de 400.000 millones de liras (70).

Por otra parte, también muchos reglamentos han dado desarrollo a las deslegalizaciones o a las simples habilitaciones contenidas en la Ley. En esta dirección el interesante e innovativo Reglamento aprobado por Decreto del Presidente de la República de 10 de noviembre de 1997, núm. 513, que desarrolla el artículo 15.2 de la Ley, Reglamento que se ocupa de los criterios y modalidades para la formación, archivo y transmisión de documentos con instrumentos telemáticos e informáticos' o también el Reglamento aprobado con Decreto del Presidente de la República núm. 387, de 3 de octubre de 1997, que establece los procedimientos para conseguir el título de doctor (71); o también el Reglamento sobre disciplina del procedimiento de concesión de bienes del demanio marítimo para la realización de estructuras dedicadas a la náutica, que desarrolla el artículo 20.8 de la Ley.

La reforma administrativa diseñada por el Ministro Bassanini está siendo efectivamente llevada a la práctica, a pesar de las dificultades y de la diferencia de velocidad según las Regiones (72). La efectividad del proceso se manifiesta, por ejemplo, en el juicio positivo que la ANCI (Asocia-

(70) Vid. también en materia de aditivos alimentarios el Reglamento aprobado con DPR núm. 514, de 19 de noviembre de 1997, sobre la disciplina del procedimiento de autorización para la producción, comercialización y depósito de aditivos alimentarios, que desarrolla el artículo 20.8 de la Ley («GU» de 13 de marzo de 1988). O en cuestión de energía eléctrica el Reglamento aprobado por DPR núm. 53, de 11 de febrero de 1998, sobre disciplina de los procedimientos relativos a la autorización, a la construcción y gestión de instalaciones de producción de energía que utilizan fuentes convencionales, que desarrolla el artículo 20.8. de la Ley.

(71) En esta misma línea cabe citar otros muchos reglamentos de desarrollo de las prescripciones legales. Algunos entre los más significativos en materia universitaria son el Reglamento sobre disciplina en materia de tasas universitarias, que aplica el artículo 20.8.c) de la Ley, aprobado con Decreto del Presidente de la República núm. 306, de 25 de julio de 1997 («GU» de 16 de septiembre de 1997); o el Reglamento que disciplina la aprobación de las actas de las oposiciones a investigador universitario, que aplica el artículo 20.8.d) de la Ley, aprobado con Decreto del Presidente de la República núm. 386, el 3 de octubre de 1997 («GU» de 7 de noviembre); o el Reglamento aprobado por DPR núm. 491, de 2 de diciembre de 1997, que instituye el Consejo Nacional de estudiantes universitarios en desarrollo del artículo 20.8.b) de la Ley («GU» de 22 de enero de 1988); o el Reglamento aprobado por DPR núm. 25, de 27 de enero de 1998, sobre disciplina de los procedimientos relativos al desarrollo y a la programación del sistema universitario así como los comités regionales de coordinación, que desarrolla el artículo 20.8.a) y b) de la Ley («GU» de 17 de febrero de 1988).

(72) Así, en prensa, en un artículo publicado el miércoles 10 de junio de 1988 por Luisa GRION en la pág. 33 de «La Repubblica», con el subtítulo *E il centro batte il Nord nella guerra alla burocrazia*, se pone de manifiesto cómo la reforma que poco a poco se va abriendo paso tiene una mayor implantación efectiva en las Regiones del centro y del norte de Italia, y sobre todo en el centro. Las Regiones donde la reforma va más aprisa son La Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Marche y Trentino-Alto Adige. Por su parte, las Regiones del Sur son las más retrasadas también en la velocidad de adaptación a las reformas. Destacan como las más reticentes a la aplicación de la reforma Basilicata, Molise, Calabria, Sicilia y Puglia.

ción Nacional de los Municipios Italianos) hace del principal Decreto legislativo de desarrollo, el 112 (73). Para controlar la efectiva aplicación de la reforma se ha instituido en el artículo 5 de la propia Ley una Comisión parlamentaria compuesta por veinte senadores y veinte diputados (74), nombrados por los presidentes de las respectivas Cámaras a propuesta de los grupos parlamentarios, que, además de ejercer funciones consultivas, verifica periódicamente el estado de actuación de las reformas previstas en la Ley e informa a las Cámaras cada seis meses (75). Como pone de relieve VOLPE (76), la labor de la Comisión puede tener una gran importancia a la hora de realizar las correcciones e integraciones a los Decretos legislativos de desarrollo, que el artículo 10 dispone que se podrán realizar desde la promulgación de éstos.

El obstáculo más importante que pudiera nacer, como ha puesto de manifiesto Enzo BIANCO, presidente de la ANCI, sería una defectuosa transferencia de recursos a los entes locales encargados ahora de nuevas y abundantes funciones, que sin una adecuada financiación difícilmente van a poder hacerse cargo de esta marea de nuevas funciones y tareas (77).

IV. ALGUNOS APUNTES SOBRE LAS DOS NUEVAS LEYES BASSANINI

1. *La Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127 (Ley Bassanini 2)*

Esta Ley, a pesar de que también realiza una delegación al Gobierno para que la complete a través de reglamentos o la actúe a través de diferentes Decretos legislativos (78), en su mayor medida introduce importantes cambios directos y de inmediata aplicación. En esas materias reguladas directamente será en las que nos centraremos, sin descuidar los diferentes Decretos legislativos de desarrollo que de la Ley se han ido efectuando.

CASSESE pone de manifiesto cómo en Italia se ha producido, en la prác-

(73) Vid. el artículo de Gianni MACHEDA, con el título *I sindaci chiedono risorse adeguate*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29.

(74) Parte de la doctrina, entre ellos VOLPE, ha criticado el amplio número de componentes de esta Comisión, aunque cabría justificarlo en la complejidad y amplitud de las tareas a realizar. Este mismo autor critica que la Ley no haya previsto la creación de subcomisiones que hubieran dado mayor celeridad a los trabajos de la Comisión. Italo VOLPE, *Con la nascita della commissione parlamentare, sotto controllo l'attuazione della legge*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 107-109, y en concreto 108.

(75) Sobre esta nueva comisión de vigilancia, vid. Italo VOLPE, *Con la nascita della commissione parlamentare, sotto controllo l'attuazione della legge*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 107-109.

(76) Vid. Italo VOLPE, *Con la nascita della commissione parlamentar...*, pág. 108.

(77) Vid. el artículo de Gianni MACHEDA, con el título *I sindaci chiedono risorse adeguate*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29.

(78) Vid., por ejemplo, la delegación que en el artículo 15.2 se hace al Gobierno para la simplificación del pago de los impuestos de los ciudadanos italianos en el extranjero. O el artículo 9.1, que realiza una delegación al Gobierno que debe completar con Decretos legislativos en relación a la contabilidad de los entes locales. Delegación que ha sido recogida por el Gobierno en el Decreto legislativo núm. 342, de 15 de septiembre, de *Disposiciones en materia de contabilidad, equilibrio y de diseño financiero de los entes locales*.

tica, una desproporción entre el país real o sociedad civil y el país burocrático (79). Esta Ley, cuyo título es «Medidas urgentes para el adelgazamiento de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y de control», se centra precisamente en el aspecto de la simplificación administrativa y de eliminación de las cargas burocráticas que recaen sobre los ciudadanos. Trata de acercar o, mejor aún, de facilitar y simplificar el acercamiento del ciudadano a la Administración.

Se trata de una Ley complicada que sustituye, deroga o integra artículos o apartados de una multitud de normas precedentes, lo que obliga al operador administrativo, como pone de manifiesto CLARICH, a realizar un auténtico «puzzle normativo» (80).

En esta Ley se contienen, además de esas normas relativas a la simplificación administrativa, otras relativas a diferentes materias no del todo conexas, lo que ha dificultado su tramitación parlamentaria y pugna con el propio espíritu de la Ley (81). Así se aborda el tema de los entes locales, el procedimiento, la documentación y certificación administrativa, la universidad y otros temas ya tratados de manera menos relevante (82).

A pesar de que de los largos 17 artículos que tiene la Ley, siete se dedican a regular materias relacionadas con el régimen local, el impacto descentralizador es de mucho menor alcance que el de la Ley 59. La regulación que se da a los asuntos ligados al régimen local es de inmediata aplicación y no es necesario esperar a su desarrollo reglamentario. Destaca el tratamiento del juramento de los alcaldes y de los presidentes de las Diputaciones, que deberá realizarse ante el Pleno en la sesión de investidura, frente a la situación anterior en que debía realizarse ante el Prefecto. Se elimina también la fórmula tradicional del juramento (83) y se deja liber-

(79) Sabino CASSESE, en la conferencia pronunciada en el Aula Magna de la SPISA en Bologna el día 3 de marzo de 1998, con el título *Lo Stato italiano e la sua riforma*, pone de manifiesto algunos datos significativos que hacen pensar sobre la necesidad de una simplificación de los procedimientos administrativos y de un adelgazamiento del aparato administrativo. Así, en Italia el 44% de los servidores públicos realizan funciones de autogestión o de autocontrol. Estando Italia entre los cinco países más industrializados del mundo, sin embargo, se encuentra en el número 36 en cuanto a la calidad de los servicios públicos. O que en relación, por ejemplo, con la Presidencia de la República italiana, ésta, teniendo menos competencias que la francesa, tiene cinco veces más dependientes que aquélla. Vid. esta conferencia publicada por la SPISA y CLUEB con el mismo título, Bologna, 1998. En esa misma línea, y del mismo autor, el libro *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli Editore, Roma, 1998.

(80) Vid. Marcello CLARICH, *Contro la cultura di timbri e bolli la strategia vincente dei «piccoli passi»*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, pág. 156.

(81) Vid. una crítica a esta yuxtaposición de materias en Sabino CASSESE, «Applicazioni puntuali, monitoraggio costante per salvare un mare di buone intenzioni», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 155.

(82) Entre esas otras materias cabe contar el estado civil y la certificación anagráfica, simplificación de normas para acceso a las oposiciones, competencias del *Consiglio superiore dei lavori pubblici*, y también se aborda el tema de los legados y donaciones a personas públicas, así como la venta de bienes inmuebles de propiedad pública.

(83) Esta fórmula era: «Juro ser fiel a la República, observar lealmente la Constitución y las Leyes del Estado, cumplir los deberes de mi puesto en el interés de la Administración para el bien público». Fórmula que venía recogida en el artículo 11 del DPR 3/1957.

tad a los entes para su determinación, con la sola obligación de jurar leal observancia a la Constitución. Se regula con mayor claridad la dimisión de los concejales, que surtirá efectos inmediatamente y no como antes, que comenzaba a tener efectos después de que era efectivamente sustituido. Se concretan las funciones del Pleno y de la Comisión de Gobierno, estableciendo que es a esta última a quien corresponde aprobar los Reglamentos de organización de los servicios y oficinas, aunque con respeto a los criterios establecidos por el Pleno. El último apartado del artículo 5 establece una norma de interpretación auténtica en relación a la elección de los diputados regionales en las Regiones con estatuto normal. En el artículo 6 se establecen diferentes disposiciones en relación a la organización del personal al servicio de los entes locales y se regula el retorno a su puesto de los dependientes públicos que hubieren desempeñado cargos electivos.

El artículo 16 amplía los poderes del defensor cívico regional (*Ombudsman* o Defensor del Pueblo de las Regiones). Este instituto no fue previsto por la Constitución italiana y nace con la institución de las Regiones, que lo crean y lo disciplinan a través de normas estatutarias. En este artículo, las funciones que les habían sido atribuidas a los defensores cívicos por los respectivos ordenamientos regionales se extienden en relación a la Administración periférica del Estado (84).

También, en lo relativo a los entes locales, se regulan algunos aspectos de su contabilidad, que consisten fundamentalmente en una aligeración de las obligaciones de Tesorería. Se elimina la obligación a cargo de los agentes contables de los entes locales de remitir la documentación sobre su gestión a la *Corte dei conti*, para el juicio contable, salvo que ésta lo solicite. También se elimina la necesidad de que sea un representante legal el que, en su caso, realice el depósito de las cuentas del Tesorero y de los demás agentes contables en la Secretaría de la sección jurisdiccional.

En relación a la contratación colectiva del personal de los entes locales, las reformas que introduce la Ley se orientan hacia una mayor potenciación de la participación de los entes locales, en coherencia con el proceso general de las Leyes Bassanini de incremento al máximo posible del papel y la autonomía de los entes territoriales. De esta manera, en muchos procesos negociadores en los que antes tan sólo se exigía el dictamen de los entes locales, ahora se exige el acuerdo con ellos (art. 8).

Se produce una amplia deslegalización de la materia relativa a la documentación administrativa, y con ello se pretende lograr una simplificación del cuadro normativo. Importante es la deslegalización que se produce en materia de estado civil, que pudiera plantear dudas sobre su constitucionalidad; sin embargo, al circunscribirse a los procedimientos y no entrar en normas sustanciales, parece que la constitucionalidad está salvaguardada. En relación con la simplificación se reduce el número de certificados que el ciudadano debe presentar a la Administración, se alargan los períodos de validez de éstos y se establece la posibilidad de que algunos de ellos

(84) Se exceptúan las funciones de las Administraciones periféricas en materia de defensa, seguridad pública y justicia.

sean sustituidos por autocertificaciones, cuya validez puede ser definitiva y no limitada al período durante el que la Administración produce el acto expreso, siempre permaneciendo vigente el control sucesivo de la Administración de estas autocertificaciones y la posibilidad de responsabilidad penal de aquel que haya introducido falsedades en ellas (85). El artículo 1 establece una delegación al Gobierno para que a través de uno o más reglamentos establezca medidas de simplificación, siguiendo los principios establecidos en esta Ley. El artículo 17 tiene la friolera de 138 subapartados en los que se establecen simplificaciones y acortamientos de un gran número de procedimientos de decisión y control directamente, así como delegaciones al Gobierno para que simplifique a través de Decretos legislativos. Este último es el supuesto de los apartados 113 y 114, que establecen una delegación para la simplificación de las pruebas de acceso a determinados puestos en la Administración de Justicia. Delegación que ha sido recogida por el Decreto legislativo núm. 398, de «*Modificación a la disciplina de la oposición a auxiliar de justicia y normas sobre escuelas de especialización para las profesiones jurídicas, según el artículo 17, núms. 113 y 114, de la Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127*». O también el Decreto legislativo de 8 de mayo de 1998, núm. 178, que remodela los institutos superiores de educación física y los cursos de licenciatura y de diplomatura en algunas ramas científicas. Se elimina el límite de edad para presentarse a las oposiciones convocadas por las Administraciones públicas, salvo derogaciones dictadas por reglamentos de las Administraciones individuales en relación a la naturaleza del servicio o a objetivas necesidades de la Administración (art. 3.7).

Se elimina, asimismo, la autorización gubernativa para la aceptación de donaciones y legados y para adquirir bienes inmuebles (art. 13) (86).

2. La Ley núm. 191, de 16 de junio 1998 (Ley Bassanini 3) (87)

Esta Ley lleva por título «*Modificaciones a las Leyes de 15 de marzo de 1997, núm. 59, y 15 de mayo de 1997, núm. 127, así como normas en materia de formación del personal dependiente y de trabajo a distancia en las Administraciones públicas. Disposiciones en materia de construcción escolar*». Es la más limitada de las tres Leyes Bassanini tanto en su extensión, ya que únicamente se compone de cinco artículos, como en su alcance reformador, limitado a dos materias y algunos aspectos concretos.

El esquema de la Ley es sencillo. Se compone de cinco artículos, el pri-

(85) Vid. un análisis de los contenidos simplificadores de esta Ley en Oberdam FORLENZA, *Dal'autocertificazione ai concorsi pubblici: prende via il piano «anti-code»*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 251-258.

(86) Queda derogado el artículo 17 del Código civil, que establecía la necesidad de esta autorización.

(87) Vid. un comentario al entonces proyecto de Ley en Achille MACCAPANO, *Semplificazione, scatta per gli enti la fase numero tre*, en «Italia Oggi», Venerdì 27 febbraio 1998, pág. 21.

mero de los cuales son pequeñas modificaciones e integraciones o adición de párrafos a los artículos de la Ley Bassanini 1. El segundo artículo hace lo propio en relación con la Ley Bassanini 2. El artículo 3 regula ciertos aspectos de la formación del personal dependiente de las Administraciones públicas. En dicho proceso se otorga un papel central al FORMEZ o Centro de formación y estudio, y se establece que, en aras de conseguir la innovación administrativa, este Centro puede remodelar los proyectos de formación y desarrollo en curso y financiados con recursos ya asignados. Se regulan, asimismo, las compensaciones económicas que se percibirán en los cursos de formación de directivos regulados por el artículo 28 del Decreto legislativo de 3 de febrero, núm. 29.

El artículo 4 establece la posibilidad de que algunos servidores públicos puedan realizar su prestación laboral en un lugar distinto de la sede física de trabajo. Para ello se instalarán, según la disponibilidad de recursos, aparatos informáticos y enlaces telefónicos y telemáticos que permitan la realización de este trabajo a distancia. La prestación del trabajo a distancia no conlleva necesariamente una reducción del salario percibido. Con anterioridad a la efectiva realización del trabajo, se establecerán las modalidades para la verificación del cumplimiento de la prestación laboral.

Y en el artículo 5 se regula la transferencia de recursos a las provincias para hacer frente a parte de las nuevas funciones recibidas

V. CONCLUSIÓN

Se puede decir que, sin duda, el procedimiento de reforma de la Administración italiana diseñado por el Ministro de la Función Pública, Franco Bassanini, está llevándose a la práctica a un ritmo un poco más lento de lo inicialmente previsto por la Ley Bassanini 1, y de ahí la ampliación de los plazos en las sucesivas Bassanini 2 y 3, pero más rápido de cuanto pudiera preverse en un principio, dado el ya de sobra conocido talante inercial de la Administración italiana. Muchas son las reformas llevadas a cabo por los Decretos legislativos de desarrollo de las Leyes y por las Leyes directamente, aunque mucho queda aún por hacer para que esta verdadera revolución burocrática pueda darse por concluida. Habrá que esperar, de cualquier manera, a conocer cuál es la postura del nuevo ejecutivo sobre la continuidad de la reforma administrativa, después de la crisis institucional desatada tras la caída del Gobierno Prodi y su sustitución por el ex comunista Massimo D'Alema.

II. EXTRANJERA

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION ITALIANA: EL PROCESO DESCENTRALIZADOR DE LAS LEYES BASSANINI (Especial referencia a la Ley Bassanini 1 y a los Decretos legislativos de desarrollo) (*)

Por

JOSÉ VICENTE MOROTE SARRIÓ
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II LA LEY DE 15 DE MARZO 1997, NÚM. 59 (LEY BASSANINI 1): 1. *Sus principios*. 2. *Objetivos*. 3. *Plazos de la reforma*: a) La descentralización. b) La reorganización. c) La simplificación administrativa.—III. ACTUACIÓN DE LA LEY. LOS DIFERENTES DECRETOS LEGISLATIVOS DE DESARROLLO. EN PARTICULAR EL DECRETO LEGISLATIVO 112, DE 31 DE MARZO DE 1988.—IV. ALGUNOS APUNTES SOBRE LAS DOS NUEVAS LEYES BASSANINI: 1. *La Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127 (Ley Bassanini 2)*. 2. *La Ley núm. 191, de 16 de junio de 1998 (Ley Bassanini 3)*.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso descentralizador en que se encuentra inmerso el ordenamiento jurídico italiano se ha tratado de articular a través de dos mecanismos (1). Uno de ellos infelizmente concluido y otro aún en marcha. El

(*) Trabajo adscrito al proyecto «G. V-B-ES-17-091-96».

(1) Ambos procedimientos caminaban en una línea descentralizadora, ya sea a nivel político, ya sea administrativo, y trataban de completar el proceso iniciado con los decretos de transferencia de funciones de 1972 y el DPR núm. 616 de 1977, que intentaban acercar el funcionamiento de las instituciones a la Carta constitucional, que consagraba un Estado regional hasta el momento sin desarrollar. Vid. un análisis combinado de los procesos de reforma en Marco CAMELLI, «Regioni, federalismo, riforma amministrativa», en el libro colectivo *Saggi e materiali di diritto regionale*, coordinado por Augusto BARBERA y Licia CALIFANO, Maggioli, Rimini, 1997, págs. 310-339. También en Alessandro PIZZORUSSO, «Un utile contributo per riscrivere le regole, ma restano rischi di un approccio demagogico», en *Giuda alle Leggi Bassanini, Il sole 24 ore*, Milano, 1997, págs. 83-85, y en concreto en pág. 85, en donde ya se mostraba más esperanzado de un éxito de la reforma legislativa que de aquella constitucional. En cuanto a la compatibilidad de ambas reformas o a la posible fecha de caducidad de la reforma administrativa ligada a la reforma constitucional, la doctrina en general las entiende compatibles y considera que el paso dado por la reforma administrativa ha servido de referente a la reforma constitucional y hubiera sido perfectamente susceptible de permanencia en caso de que se hubiera aprobado la menciona-

primero era el proceso de reforma constitucional iniciado con la institución por la Ley Constitucional 1, de 24 de enero de 1997 (2), de una Comisión bicameral a tal efecto. El segundo de ellos, de carácter legislativo, es el proceso de descentralización y simplificación administrativa que se pone en marcha con las Leyes de delegación de 15 de marzo de 1997, núm. 59 (3), y de 15 de mayo de 1997, núm. 127 (4), y la Ley 191, de 16 de junio de 1998 (5); las denominadas Leyes Bassanini, en alusión a Franco Bassanini, Ministro de la Función Pública del Gobierno Prodi y promotor de la reforma.

Eran dos procesos que, aunque divergentes en el alcance de la reforma y el rango de las disposiciones a través de las que se realizaba, convergían, en parte, en el fin descentralizador. El proceso de reforma constitucional, encaminado hacia la instauración de una auténtica República federal, pretendía una descentralización política en la cual los entes que debían salir más beneficiados eran las Regiones, que han sido las grandes defraudadas por la falta de desarrollo y aplicación de la Constitución regional de 1947 (6). Este proceso, como apuntábamos, ha concluido sin lograr el objetivo para el que se inició y la Comisión bicameral ha dado por concluidos los trabajos sin éxito.

Por su parte, el proceso de reforma legal, a pesar de que el instrumento normativo es de nivel inferior, no le va a la zaga en importancia. MELONI ha legado a decir que se trata de una transformación de dimensiones históricas, y que si tan sólo un tercio de los objetivos trazados por las Leyes

da reforma constitucional. En esa línea, entre otros, Giorgio PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, en «Le Regioni», XXV, núm. 5, octubre 1997, págs. 749-761, y en concreto 751; también, Galileo MANZI, *Privatizzazione in vista nel pubblico impiego. Da luglio 98 contenzioso al giudice ordinario*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 85-88, y en concreto 88. Otros como VANDELLI hablaban incluso de una «basaninización» de la reforma constitucional, ya que algunos puntos se toman o se inspiran directamente en las reformas de este Ministro. Vid. Luciano VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, «Le Regioni», XXV, núm. 5, octubre 1997, págs. 831-841, y en concreto 832.

(2) Publicada en la «Gazzetta Ufficiale» del 28 de enero de 1997.

(3) Publicada en el suplemento ordinario núm. 56/L de la «Gazzetta Ufficiale» del 17 de marzo de 1997, núm. 63. Esta Ley modifica parcialmente la Ley de 23 de octubre de 1992, núm. 421, que establecía una delegación al Gobierno para la racionalización y la revisión de las disciplinas en materia de sanidad, de empleo público y de previsión y finanzas territoriales. «GU» de 31 de octubre de 1992, núm. 257.

(4) Publicada en el suplemento ordinario núm. 98 de la «Gazzetta Ufficiale» del 17 de mayo de 1997, núm. 113.

(5) Publicada en el suplemento ordinario núm. 110 de la «Gazzetta Ufficiale» núm. 142, de 20 de junio de 1998.

(6) El intento de llevar a cabo una reforma constitucional en Italia dura ya más de quince años, ya que se inicia con los intentos de reforma de la Comisión Bozzi de 1983, prosigue con la Comisión De Mitalotti y la Comisión Speroni cuando la Liga Norte formaba parte del Gobierno. Además de a este aspecto de la descentralización política se debe hacer frente, entre los problemas más acuciantes, a una crisis de gobernabilidad, a la crisis de la representación y a la crisis del bicameralismo. Vid. sobre el tema el ensayo de Augusto BARBERA y Licia CALIFANO, «Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione», en el libro colectivo *Saggi e materiali di diritto regionale*, coordinado por los autores citados, Maggioli, Rimini, 1997, págs. 15-32.

de delegación se llevara a buen puerto estaríamos ante un cambio de notabilísima importancia (7). Esta amplia reforma de base legal tiene como idea regulativa central una reorganización de la Administración pública acompañada de una descentralización administrativa basada en el principio de subsidiariedad (8) a nivel interno, en virtud del cual el ente encargado de la ejecución debe ser el más cercano al ciudadano (9).

No se limita la reforma legal al aspecto descentralizador y de reorganización, sino que, como a continuación se analizará, se reforma también ampliamente la regulación sustantiva de ciertas materias; se trata, como ha dicho el propio Ministro Bassanini, de «cambiar la cultura de la Administración pública» (10) o, como ha dicho PASTORI, de «realizar una nueva visión del sistema que asegure una directa correspondencia entre realidad social y administración» (11).

II. LA LEY DE 15 DE MARZO, NÚM. 59 (LEY BASSANINI 1)

1. *Sus principios*

Del contenido de esta Ley, que lleva por título «Delegación al gobierno para la transferencia de funciones y tareas a las Regiones y a los entes locales, para la reforma de la Administración pública y la simplificación administrativa» (12), y siguiendo a PASTORI (13), podemos extraer los princi-

(7) Vid. Guido MELONI, *Il trasferimento di funzioni e la riforma della pubblica amministrazione nella l. n. 59 del 1997*, en «Gazzetta Giuridica, Giuffrè Italia Oggi», núm. 16/1997, págs. 5-9, y en concreto 9. En esta misma línea, Oberdam FORLENZA, *Dal decentramento alla semplificazione. Al governo solo un anno per emanare i decreti*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 76-79, y en concreto 76, donde afirma que esta reforma es tan importante para el Derecho administrativo como la aprobación de un nuevo código para aquellas disciplinas cuya regulación está codificada.

(8) Vid. Oberdam FORLENZA, «Dal decentramento alla semplificazione. Al governo solo un anno per emanare i decreti», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 77, donde pone de manifiesto que la actuación del principio de subsidiariedad hace necesario acercar la decisión administrativa y la gestión de los procedimientos a los destinatarios de los mismos. Ese principio de subsidiariedad se conecta necesariamente con el principio de residualidad en relación al Estado. Vid. los artículos 1.2, 3.1.b) y 4.3 de la Ley 59/1997 y también el artículo 3 de la Ley 142/1990, de *Ordinamento delle autonomie locali*. Vid. también sobre el principio de subsidiariedad Giuseppe BUSIA, en «Va dove ti porta il principio di sussidiarietà», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 84.

(9) Este principio es fundamental en el reparto de funciones entra la Unión Europea y los Estados miembros, y así ha sido recogido en el artículo 3.b).2 del Tratado de Maastricht.

(10) Vid. el artículo de Martino CAVALLI, con el título *Si delle imprese alla Bassanini*, en prensa, en «Il Sole 24 Ore», martes 10 de febrero de 1998, núm. 40, pág. 11.

(11) Vid. Giorgio PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, en «Le Regioni», XXV, núm. 5, ottobre 1997, págs. 749-761, y en concreto 750.

(12) Esta Ley ha sido definida técnicamente como Ley Bassanini del «federalismo administrativo». Esta calificación no parece apropiada y parece más adecuado hablar simplemente de descentralización administrativa frente a una descentralización política que estudia la Comisión bicameral.

(13) Giorgio PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, en «Le Regioni», XXV, núm. 5, ottobre 1997, págs. 749-761, y en concreto 751.

pios que deben guiar todo el proceso que se inicia con ella y que se pueden reconducir a tres: subsidiariedad, funcionalidad y responsabilidad (14).

El principio de subsidiariedad no es nuevo en el ordenamiento jurídico italiano, sino que ya se encuentra recogido en la Carta Europea de las Autonomías Locales, ratificada por Italia con la Ley 439, de 30 de diciembre de 1989. La presente Ley recoge este principio y lo sitúa como uno de los ejes de la reforma, pretendiendo otorgarle la vigencia efectiva que hasta ahora le ha faltado. Este principio, ya recogido en el artículo 1 y definido en el artículo 4, viene aplicado a lo largo del texto en diferentes preceptos como criterio de distribución de funciones entre los diversos niveles de gobierno público; demuestra la voluntad de construir un sistema que, partiendo de abajo hacia arriba, haga una distribución de funciones de manera que las comunidades más pequeñas puedan ejercitar todas aquellas tareas administrativas que se localicen en ellas salvo las que, estrictamente y por su naturaleza, no puedan ser ejercitadas sino por el ente superior. Con ello, los mayores beneficiados de esta *Revoluzione a Costituzione invariata* (15) serán los entes locales, como entes más próximos a los ciudadanos (16).

(14) Los principios enunciados en la Ley como directrices de la reforma son: Subsidiariedad.—Transmisión completa de funciones salvo las reservadas.—Eficiencia y economía.—Cooperación.—Responsabilidad y unidad de la Administración.—Homogeneidad en la atribución de funciones a los mismos niveles de gobierno.—Adecuación de las funciones transferidas a las estructuras de las que disponga el ente que las recibe.—El principio de diferenciación de funciones según las características del ente que las recibe.—El principio de cobertura financiera.—El principio de autonomía organizativa y reglamentaria en el ejercicio de las funciones transferidas. Vid. un análisis detallado de cada uno de estos principios en Italo VOLPE, *Poche ombre sui principi della delega. Per un trasferimento senza problemi*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 102-106.

(15) Esta expresión, que ha hecho fortuna, se utiliza para indicar que tanto con las Leyes Bassanini como con su desarrollo se está procediendo a la transferencia máxima de competencias del centro a la periferia, sin variar la Constitución. Vid. una explicación de este concepto en Giuseppe RAMBAUDI, *Lo Stato decentra: sugli enti pioggia di nuovi poteri*, en «Italia Oggi», año 8, núm. 79, Venerdì 3 Aprile 1998, pág. 17. Vid. también Oberdam FORIENZA, «Dal decentramento...», *ob. cit.*, pág. 78. Escéptico sobre el alcance real de esta reforma Marcello CLARICH, en «Per l'amministrazione scatta l'ora della riforma. La vera sfida è alla burocrazia», en *Guida alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 81, que expresa su miedo a que los Decretos legislativos y Reglamentos que el Gobierno debe emanar puedan frenar la reforma.

(16) Esta característica se aprecia, por ejemplo, en el artículo 4.1 de la Ley 59/1997, que dispone: «En las materias del artículo 117 de la Constitución, las Regiones, de acuerdo con sus particulares ordenamientos regionales, confieren a las provincias, a los municipios y a los otros entes locales todas las funciones que no requieran el ejercicio unitario a nivel regional...» Se aprecia una pérdida de funciones ejecutivas por parte de las Regiones que van a parar a los entes locales. El que el tema central de estas Leyes son los entes locales se aprecia, por ejemplo, en que en la Ley 127/97, de sus 17 larguísimo artículos, ocho de ellos se refieren a los entes locales. El salto en importancia del papel de los entes locales ha hecho que incluso el presidente de la ANCI, Enzo Bianco, haya pedido la reforma de los Estatutos regionales para adaptarlos a la nueva situación y que en esa reforma la actuación de los entes locales no puede ser solamente coyuntural, sino que debe tener una importancia real. Vid. el artículo de Gianni MACHEDA, con el título *I sindaci chiedono risorse adeguate*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29. Vid. también Sarah POZZOLI, *Il dlgs sul trasferimento di funzioni potenzia le competenze a livello locale*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29.

Por lo que respecta a la funcionalidad, ésta expresa la necesidad de que exista un equilibrio o adecuación entre la dimensión de las funciones y la dimensión del ente que debe llevarlas a cabo. Este principio no implica necesariamente que aquellas funciones que un ente individualmente considerado no pueda ejecutar deban pasar al ente de nivel superior, sino que la adecuada dimensión no es necesario que sea territorial, sino que puede ser organizativa y ésta se puede lograr a través de la asociación de entes menores, como es el caso de las Comunidades montañas. Con ello la funcionalidad viene a constituirse en una especie de corrector del principio de subsidiariedad. Favorece la Ley con la aplicación de este principio a las asociaciones de municipios, a las cuales se les concede la misma posibilidad de adquirir funciones que a los mismos municipios. Se insiste con ello, como pone de relieve VANDELLI (17), en la línea de la Ley 142 de 1990 en el sentido de primar la diferenciación a la homogeneidad; no todos los municipios van a asumir las mismas funciones, sino aquellas para las que estén capacitados organizativa y estructuralmente, ya sea de forma individual o de forma asociativa con otros municipios o entes menores. Se revaloriza, entre otras, la figura de la ciudad metropolitana que, obviamente, suministra estructuras para una mayor y mejor gestión de funciones administrativas.

En relación con el principio de responsabilidad de la Administración, la Ley lo relaciona estrechamente con el de unicidad. Se pretende que todas las funciones conexas o complementarias puedan ser realizadas por un único sujeto. Esto presenta dos grandes ventajas, una desde el punto de vista de la eficacia, que obviamente se mejora, y otra desde el punto de vista de la individualización de la responsabilidad para el ciudadano, que conocerá con nitidez quién es el responsable del procedimiento. Este principio no es en absoluto incompatible con el de la necesaria cooperación entre los diferentes niveles de administración y que es imprescindible para lograr una Administración flexible. Sin embargo, esos instrumentos de cooperación no deben empañar la asunción de responsabilidad por el sujeto que la tiene atribuida y que es quien la debe ejercer.

2. *Objetivos*

La Ley, y en general el proceso que con ella se inicia, se propone tres objetivos fundamentales como son:

- La transferencia a las Regiones y entes locales de funciones y tareas de ejecución.
- La reorganización de la Administración central y periférica del Estado, no solamente como necesaria consecuencia de la transferencia de competencias a las Regiones y entes locales, sino como ac-

(17) Luciano VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, «Le Regioni», XXV, núm. 5, octubre 1997, págs. 831-841, y en concreto 831-833.

tuación dirigida a lograr una mayor eficiencia y modernización de la organización administrativa

- La simplificación administrativa (18). Sin desconocer la trascendencia y la importancia del proceso de simplificación que la presente Ley lleva a cabo, éste queda en un segundo plano puesto en relación con los otros dos arriba apuntados y en él se centrará la Ley 127/1997 (19).

3. Plazos de la reforma

La Ley prevé, en primer lugar, un período general de tres años para la aplicación de la reforma, estableciendo *a posteriori* plazos parciales inferiores. Los plazos son los siguientes:

- El artículo 1 de esta Ley establece que el Gobierno tiene nueve meses de tiempo para emanar uno o varios Decretos legislativos dirigidos a conferir a las Regiones o entes locales (20) funciones y deberes administrativos según los principios de la Ley (21). Este plazo de nueve meses fue ampliado por la Ley 127/1997 hasta el 30 de marzo de 1998 (22).
- El Gobierno dispone de un plazo de un año para corregir e integrar los Decretos legislativos emanados según el artículo 1 desde la entrada en vigor de dichos Decretos legislativos.

(18) Oberdam FORLENZA, «Dal decentramento...», *ob. cit.*, pág. 77.

(19) Apunta CAMMELLI, comentando esta parte de la reforma, que el mantenimiento del Estado Social en Italia sólo será posible si al complejo de los aparatos públicos se le aplica con éxito esta radical obra de simplificación, innovación y racionalización. Vid. Marco CAMMELLI, «Regioni, federalismo, riforma...», *ob. cit.*, pág. 313.

(20) Por «entes locales», como el artículo 1.1 *in fine* de la propia Ley 59/1997 indica, debe entenderse tanto municipios y provincias como las Comunidades montañas, así como el resto de entes locales. Oberdam FORLENZA, «Legge Bassanini senza alcun segreto. Con il vademecum per capire la normativa», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, págs. 91-95, y en concreto págs. 92-93, apunta que la referencia explícita a las Comunidades montañas se inserta en una línea ya iniciada por la Ley 142/1990, y en concreto en sus artículos 28 y 29, de superación de las funciones puramente montañas de estas Comunidades. Así, en esta Ley 59/97 se trata de parificar las Comunidades montañas a los Municipios y Provincias, de la misma manera que la Ley 142/1990 establecía que, además de promover la revalorización de las Comunidades montañas, también se debía promover el ejercicio asociado de funciones municipales que no necesariamente tengan una finalidad específica montañesa.

(21) Esta Ley entró en vigor el 1 de abril de 1997; por tanto, el plazo para emitir los Decretos legislativos es el 1 de enero de 1998.

(22) Tal y como dispone la Ley, sobre los proyectos de Decretos legislativos deberán pronunciarse la Comisión parlamentaria específica creada por el artículo 5 para vigilar la ejecución de la reforma; también la Comisión parlamentaria competente para los asuntos regionales; también la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, y también la Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales ampliada a los representantes de las Comunidades montañas. Una vez aprobados los Decretos legislativos y como dispone el artículo 10, en el período de un año podrán realizarse correcciones e integraciones con respeto de los mismos criterios y principios directivos y con los mismos procedimientos.

- El artículo 4 establece que las Regiones deben repartir las funciones con los entes locales en el plazo de seis meses. Si no lo hacen así, se prevé la intervención sustitutiva del Estado en un período de tres meses.
- Antes del 31 de diciembre de 1999, el Gobierno debe haber concluido la labor de reordenación de la actividad administrativa con Decreto del Presidente del Consejo (23).
- Antes del 31 de diciembre del 2000, el Gobierno debe haber transferido a los entes locales y a las Regiones, con Decreto del Presidente del Consejo, los recursos y los bienes necesarios para el ejercicio de las funciones transferidas, en un volumen equiparable al que era utilizado por el Estado (24).

a) *La descentralización* (25).

El artículo 1 de esta Ley establece que el Gobierno debe emanar uno o varios Decretos legislativos (26) con el fin de conferir a las Regiones y entes locales funciones y deberes administrativos según los principios de la Ley. Se trata de una amplia delegación legislativa que pretende provocar un cambio radical en la manera de entender la Administración italiana en general y en especial la relación Estado-periferia. Las delegaciones contenidas en la Ley permitirán introducir el nivel máximo de descentralización administrativa compatible con la Constitución. La expresión *Stato leggero* ha hecho fortuna para referirse a la situación en que debe quedar la Administración estatal tras la finalización de este proceso descentralizador (27).

(23) Para estos Decretos de reordenación se exige el dictamen del Consejo de Estado y de la Comisión de vigilancia del artículo 5.

(24) Sobre los proyectos de estos Decretos es necesario el dictamen de la Comisión parlamentaria específica creada por el artículo 5 para vigilar la ejecución de la reforma; también la Comisión parlamentaria competente para los asuntos regionales; también la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, y también la Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales ampliada a los representantes de las Comunidades montañas. También deberán ser oídos los organismos representativos de los entes locales funcionales, y también debe quedar asegurada la consulta de las organizaciones sindicales más representativas.

(25) Vid. un análisis histórico sobre el proceso descentralizador desde el punto de vista administrativo en Italia en Italo VOLPE, *Nei confini tracciati dalla Carta costituzionale, valorizzate le competenze degli enti territoriali*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 93-99.

(26) En el momento de la discusión parlamentaria que precedió a la aprobación de la Ley se planteó la adecuación de los Decretos legislativos a una reforma de esta amplitud, y en concreto la posible vulneración de tres requisitos constitucionalmente exigidos, como eran la especificación de los principios y criterios directivos, el tiempo limitado de la delegación y la indicación de objetivos definidos. Finalmente, el Parlamento, teniendo en cuenta que las grandes reformas de la Administración en Italia se han realizado siempre a través de este instrumento, se decantó por una utilización amplia del instrumento del Decreto legislativo.

(27) Vid. esta terminología, entre otros, en Italo VOLPE, *Cura dimagrante per gli uffici pubblici e lo Stato si prepara a «traslocare»*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 99-101, y en concreto 100.

Se debe examinar qué es lo que realmente se está transfiriendo: se están transmitiendo funciones y tareas administrativas. Y lo serán todas aquellas relativas al cuidado de los intereses y a la promoción de las respectivas comunidades, así como todas las funciones y tareas localizables en los respectivos territorios y estén siendo ejercitadas por quien quiera que sea, ya se trate de un órgano de la Administración del Estado, central o periférico, o bien otros entes o sujetos públicos (28).

La competencia legislativa en esas materias corresponderá a las Regiones cuando se trate de materias en las cuales las Regiones tienen competencia legislativa, porque así lo dice el artículo 117 de la Constitución (29). En el resto permanecerá en manos del Estado. Con lo que más allá no se produce una transferencia de competencia legislativa.

(28) El artículo 1.2 de la Ley dispone que esta transferencia se debe hacer siempre de acuerdo con el principio de subsidiariedad del artículo 4.3, letra a), de esta Ley y del artículo 3 de la Ley de 8 de junio de 1990, núm. 142. El artículo 4.3 dispone que la transferencia de funciones debe hacerse de acuerdo con: «a) el principio de subsidiariedad, con la atribución de la generalidad de deberes y de funciones a los municipios, a las provincias y a las Comunidades montañas, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la sola exclusión de las funciones incompatibles con la dimensión misma, atribuyendo las responsabilidades públicas también con el fin de favorecer la asunción de funciones y de deberes de relevancia social por parte de las familias, asociaciones y comunidades, a la autoridad territorial y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados». Con la parte final de este artículo 4.3 se evidencia que entra dentro de los objetivos de la Ley que allí donde sea posible se produzca una interiorización de la administración por parte de los grupos sociales. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 142/90 dice: «1. En la línea del artículo 117.1 y 117.2 y del artículo 118.1 de la Constitución, manteniendo las funciones que correspondan a exigencias de carácter unitario en los respectivos territorios, las Regiones organizan el ejercicio de funciones administrativas a nivel local a través de municipios y provincias. 2. Al fin del punto 1, las Leyes regionales se adecúan a los principios establecidos en esta Ley en orden a las funciones del municipio y de la provincia, identificando en las materias y en los casos previstos por el artículo 117 de la Constitución los intereses municipales y provinciales. En relación a las características de la población y el territorio. 3. La Ley regional regula la cooperación de los municipios y las provincias. Entre ellos y con las Regiones, con el fin de realizar un eficaz sistema de autonomías locales al servicio del desarrollo económico-social y civil. 4. La Ley regional determina los objetivos generales de la programación económico-social y territorial y sobre esta base reparte los recursos destinados a la financiación de los programas de inversión de los entes locales. 5. Los municipios y provincias colaboran en la determinación de los contenidos en los planes y programas del Estado y de las Regiones y disponen su especificación y actuación, dentro de su competencia. 6. La Ley regional establece formas y modos de la participación de los entes locales en la formación de los planes y programas regionales y del resto de los actos de las Regiones. 7. La Ley regional fija los criterios y los procedimientos para la formación y actuación de los actos e instrumentos de la programación socioeconómica y de la planificación territorial de los municipios y de las provincias, relevantes en función de los fines de la actuación de los regionales. 8. La Ley regional disciplina además, con normas de carácter general, maneras y procedimientos para la verificación de la compatibilidad de los instrumentos del punto 7 y los programas regionales, donde existan.»

(29) El artículo 117 dispone que la Región puede emanar normas legislativas en una lista de materias siempre dentro de los principios establecidos por las Leyes del Estado y sin dañar el interés nacional o de otras Regiones. Estas materias son: Organización de las oficinas y de los entes administrativos dependientes de la Región.—Circunscripciones comunales.—Policía local, urbana y rural.—Ferias y mercados.—Beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria.—Enseñanza artesanal y profesional y asistencia a la enseñanza.—Museos y bibliotecas de los entes locales.—Urbanismo.—Turismo e indus-

Sin embargo, en lo relativo a las competencias de ejecución, que es donde realmente incide plenamente esta Ley, salvo la lista de los artículos 1.3 y 1.4, todas las demás competencias de ejecución deben ser transferidas a las Regiones y entes locales con independencia de la titularidad de la potestad legislativa sobre tales materias (30).

Las materias que necesariamente van a permanecer en manos del Estado aumentaron durante la discusión parlamentaria de la Ley. Estas son, entre otras, la defensa, la moneda, la justicia, el orden público... (31). Se trata de materias que atañen a valores fundamentales de la República y, como tales, insusceptibles de ser gestionadas autónomamente por una Región o un ente local. Se trata de materias que ya la Corte Constitucional había entendido como reservadas al Estado en cuanto relacionadas con los principios de unidad e indivisibilidad de la República. La innovación de la técnica establecida por la Ley es que se deben concretar aquellas materias que quedan destinadas a permanecer en el ámbito del Estado y no aquellas que deben ser transferidas, y todo aquello que no se establezca como perteneciente al Estado se entenderá transferido. Al Estado quedan únicamente reservadas aquellas funciones y tareas que por su naturaleza sean intrínsecamente unitarias e insusceptibles de ser fraccionadas en el plano administrativo. De la misma manera a la Región quedan únicamente aquellas funciones que requieran un ejercicio unitario a nivel regional (at 4.1.)

Existe, sin embargo, una interesante diferencia según las competencias de ejecución que se transfieran se refieran a las materias del 117 de la CI, es decir, de competencia legislativa regional, o se trate de materias que no entren dentro del 117 CI y, por tanto, de competencia legislativa estatal.

tria hotelera.—Tranvías y líneas automovilísticas de interés regional. Viabilidad, acueductos y trabajos públicos de interés regional.—Navegación y puertos de lagos.—Aguas minerales y termales.—Canteras y Turberas.—Caza.—Pesca en aguas interiores.—Agricultura y bosques.—Artesanado.

(30) De hecho, si se examinan los artículos de la Constitución que se citan como referencia, todos se refieren a competencias de ejecución y no de legislación. Así, el artículo 1 de la Ley 59/97 hace referencia a la transferencia de funciones y deberes en el sentido de los artículos 5, 118 y 128 de la Constitución, que dicen: Artículo 5: «La Repubblica una e indivisibile riconosce le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dello Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.» Artículo 118: «Spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici.» Artículo 128: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.»

(31) Las materias son: Asuntos exteriores y Comercio exterior; Defensa; Relaciones entre el Estado y las Confesiones religiosas; Ciudadanía e Inmigración; Moneda; Aduanas; Orden y Seguridad públicos; Correo y Telecomunicaciones; Producción y Distribución de energía a nivel nacional; Previsión social; Investigación científica; Grandes redes de Infraestructura; Tutela del ambiente y tutela del suelo; Protección civil; Coordinación de las relaciones con la UE; Relaciones con las Autoridades independientes; Instrucción Universitaria; Ordenación y Programas escolares; Organización general de la Instrucción, y Estatuto jurídico del personal.

En el caso de que las funciones a transmitir estén dentro del 117 CI, y por tanto dentro de la competencia legislativa regional, deberán ser éstas las que ulteriormente confieran a los entes locales las competencias administrativas, siempre que no exista la necesidad de un ejercicio unitario a nivel regional, en cuyo caso no se producirá la transferencia.

Si se trata de materias que no entran en el 117 CI y por tanto la competencia legislativa es estatal, será éste, el legislador delegado, el que directamente atribuirá a los entes locales las competencias ejecutivas.

Con ello se invierte el mecanismo hasta ahora empleado, y no se opera sobre el tradicional plano de descentralización horizontal de competencias legislativas-ejecutivas entre el Estado y las Regiones, sino que se opera sobre el plano vertical y, con independencia de cuál sea el legislador, el ejecutor tendrá que ser la Administración más cercana al ciudadano.

La Ley en su artículo 1.6 establece una nueva técnica para evitar que el principio de subsidiariedad pudiera quedar dañado por una retención de competencias por parte del Estado en virtud del entendimiento de ciertas materias como ligadas a los intereses generales y, por tanto, caen en la órbita del Estado. La Ley establece que la promoción del desarrollo económico, la revalorización de los sistemas productivos y la promoción de la investigación aplicada son intereses públicos primarios que el Estado, la Región, las Provincias y los Municipios aseguran en el ejercicio de sus respectivas competencias con respeto a las exigencias de la salud, la seguridad pública y la protección del ambiente. Se cataloga a esos intereses públicos como primarios y en ellos se da participación a todos los niveles de administración para evitar que se entiendan como interés de carácter nacional y sea ésta una justificación para la centralización de competencias.

El Gobierno debe coger ese mandato y crear los Decretos legislativos necesarios para actuar tanto los principios como los mandatos explícitos de la Ley. En esos Decretos legislativos se deben establecer taxativamente las funciones y las tareas que deberán permanecer en manos del Estado, e indicar, siempre de acuerdo al principio de subsidiariedad, las tareas y funciones que se conferirán a las Regiones o bien a los entes locales territoriales o funcionales. Se deberán concretar, asimismo, nuevas formas de colaboración y acuerdo vertical y horizontal, así como establecer nuevas formas de utilización por parte del Estado de la estructura administrativa regional y local. Se debe, asimismo, concretar el mejor modo para operar la transferencia del personal estatal a los entes receptores de las funciones descentradas.

De gran importancia es el artículo 4.5, que dispone que también las Regiones deben aplicar el principio de subsidiariedad en relación con los entes locales y que, por tanto, en el plazo de seis meses desde la emanación de los Decretos legislativos de desarrollo, las Regiones deberán individuar aquellas competencias que se reservan y aquellas que son transferidas a los entes locales. Si la Región no procede en ese tiempo será el Estado el que a través de un Decreto legislativo se encargue de llevar a cabo

esa individuación, que estará en vigor en tanto en cuanto la Región no realice la suya (32).

Dentro de este apartado dedicado a la descentralización debe hacerse también referencia a la Conferencia Estado-Ciudad y Autonomías locales (33). Esta Conferencia fue instituida con Decreto del Presidente del Consejo de 2 de julio de 1996 («GU» de 27 de enero de 1997), con el fin de que las provincias y municipios tuvieran una sede para confrontar sus puntos de vista con el Estado. Esta Conferencia, como dispone el propio artículo 1 del Decreto, tiene funciones de coordinación en las relaciones entre el Estado y las autonomías locales, y de estudio e información de los problemas conectados a las líneas de política general que puedan incidir sobre las funciones propias de los municipios y provincias o sobre aquellas delegadas a esos entes por el Estado. La Conferencia es sede también de discusión y examen de los problemas relativos a la ordenación y funcionamiento de los entes locales, incluidas las políticas financieras y presupuestarias, así como los recursos humanos e instrumentales; también es foro de debate sobre las iniciativas legislativas relacionadas con estos temas. Esta Conferencia tiene como objetivo fundamental el favorecer el intercambio de información y promover actividades que siempre se llevarán a cabo bajo la responsabilidad del sujeto o sujetos que ostentan la competencia.

La Ley hace referencia a esta Conferencia en los artículos 6, 7 y 9. El que más nos interesa es este último. En él se delega al Gobierno para que, a través de un Decreto legislativo, defina y amplíe las atribuciones de la Conferencia unificándola para las materias y funciones comunes con la Conferencia Estado-Regiones (34). Pretende la Ley, en primer lugar, un asentamiento definitivo de esta Conferencia en el sistema institucional y lo hace a través de tres fórmulas. La primera es la elevación de rango de su norma fundante y reguladora, que de carácter reglamentario pasa, por obra de la Ley, a ser de carácter legislativo. La segunda es el robustecimiento de sus competencias. Y la tercera es consecuencia de la unificación con la Conferencia Estado-Regiones, ya que de realizar meras funciones de información y de puesta en común y orientación pasa a participar en la toma de decisiones que afectan a las Regiones de una manera fundamen-

(32) Una específica mención debe hacerse al artículo 22 de la Ley, que realiza una transferencia directa de funciones sin necesidad de esperar a ulteriores Decretos legislativos. Este artículo transfiere a las Regiones las funciones administrativas del Estado en materia de investigación y utilización de las aguas minerales y termales y la vigilancia sobre las actividades con ellas relacionadas, así como las participaciones accionariales, los bienes, las marcas y las pertenencias de las empresas termales. Vid. sobre el tema Oberdam FORLENZA, *Per le competenze sulle acque termali, passaggio diretto alle regioni*, en «Il Sole 24 Ore. Guida al Diritto», marzo 1997, pág. 138.

(33) En general sobre este instituto, vid. Franco PIZZETTI, *La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali*, en «Giornale di Diritto Amministrativo», núm. 7/1997, pág. 670. Vid. también Lorenzo LUATTI, *Prende avvio la «Conferenza Stato-città e autonomie locali» tra aperti consensi e notevoli perplessità*, en «Gazzetta Giuridica Giuffrè Italia Oggi», núm. 17/1997, págs. 5-8.

(34) La Conferencia Estado-Regiones fue instituida y regulada por el artículo 12 de la Ley 400, de 23 de agosto de 1988.

tal. En esta unificación de ambas Conferencias, las Regiones han visto perder parte de su poder a favor de los entes locales y se han planteado sendos recursos de inconstitucionalidad tanto por la Región Sicilia (35) como por la Región Puglia (36).

Otro punto que debe ser resaltado es el relativo a los actos de dirección y desarrollo de las actividades administrativas regionales, regulados en el artículo 8. Allí se establece el proceso de formación de dichos actos, en el cual se refuerza la participación de la Conferencia Estado-Regiones, que ve también ampliadas sus funciones y reforzados sus poderes ya que, frente a la necesidad anterior de consultar a dicha Conferencia, se establece ahora la necesidad de lograr un acuerdo con ella para adoptar estos actos de coordinación y dirección, así como para las directivas en ejercicio de las funciones delegadas. Si el acuerdo con la Conferencia no se logra, será el Consejo de Ministros el que deberá emanar estos actos, previa consulta a la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales.

b) *La reorganización.*

Es evidente que una amplia transferencia de competencias y funciones del Estado a las Regiones y, sobre todo, a los entes locales debe conllevar una reestructuración del aparato burocrático estatal y de los entes públicos nacionales y también una necesaria redistribución de recursos, estructuras y personal. Es necesario que, junto a la descentralización, se produzca la reorganización. Aquel resultado no puede ser alcanzado sin una redefinición de las estructuras y, si no, se corre el riesgo, que apunta MELONI (37), de que éstas puedan oponer resistencias y de que si pasan indemnes a la reforma puedan activar una larvada guerra de reconcentración. Toda la Administración central y periférica del Estado se reestructura según las funciones a desarrollar, que serán la vara de medir el tamaño de las diferentes Administraciones. En virtud de ese criterio, se trata asimismo de eliminar las duplicaciones organizativas y funcionales.

Como pone de manifiesto CLARICH (38), la Ley pretende que la reforma de la Administración estatal, de los entes públicos nacionales (39) y de los

(35) Recurso del Presidente de la Región Sicilia para la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 8 y 9 de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, par. 1-7.

(36) Recurso del Presidente de la Región Puglia contra algunas de las disposiciones de la Ley de 15 de marzo de 1997, par. 4.

(37) Vid. Guido MELONI, *Il trasferimento di funzioni e la riforma della pubblica amministrazione nella l. n. 59 del 1997*, en «Gazzetta Giuridica Giuffrè Italia Oggi», núm. 16/1997 págs. 5-9, y en concreto 6.

(38) Vid. Marcello CLARICH, en «Per l'amministrazione...», *ob. cit.*, pág. 81.

(39) La Ley prevé diferentes tipos de intervención sobre los entes públicos, que según la clasificación propuesta por Oberdam FORLENZA, *Obiettivo razionalizzazione delle spese per gli enti pubblici nazionali*, «En Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 124-125, son las siguientes: La fusión o la supresión de entes con finalidades homólogas o instrumentales.—La transformación de entes en órganos de una administración cuando sea posible satisfacer las necesidades públicas así y sin necesidad de acudir a una persona jurídico-pública.—La transformación en personas jurídico-privadas de aquellos entes que

entes privados que ejercen actividades de promoción y apoyo al sistema productivo nacional se lleve a cabo bajo la bandera de la flexibilidad, y opera para ello una amplia deslegalización en materia de organización y estructura de los órganos. En el futuro, según el artículo 13, bastará un simple reglamento gubernativo para una reestructuración interna. La Ley contiene, asimismo, en el artículo 12.f) una amplia delegación para refundir o suprimir ministerios atendiendo a las competencias transferidas y teniendo en consideración las exigencias de la pertenencia a la Unión Europea. Esa refundición o supresión se difiere, en cualquier caso, para, al menos, la siguiente legislatura (40). La Ley no impone al legislador delegado la supresión de concretos ministerios, sino que simplemente le habilita para ello, en caso de que lo considere necesario. Únicamente el Ministerio de Gracia y Justicia, cuyas atribuciones vienen consagradas en el artículo 110 CI, queda fuera de una hipotética supresión.

Dentro de este punto cabe también incluir un enfoque modernizador de las estructuras que lleve a una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos. En este sentido, los artículos 16 y 17 establecen las primeras medidas. Un Comité Científico, ya creado por la Ley 537, de 24 de diciembre de 1993, debe establecer, siguiendo las líneas trazadas mediante Decreto del Ministro para la Función Pública, una serie de proyectos dirigidos a la modernización de la Administración Pública, en un marco general de optimización y racionalización de los recursos financieros (41).

El artículo 17 establece para el Gobierno la obligación de crear todo un sistema de controles de valoración de la calidad de los servicios públicos

no desarrollen funciones de un importante interés público.—La transformación en entes públicos económicos de entes con un alto índice de autonomía financiera.

El Gobierno tiene a su disposición la posibilidad de utilizar cualquiera de estos expedientes en aquellas situaciones que considere adecuadas, ya que el legislador delegante no ha establecido mayores concreciones para determinar en los casos en que una u otra medida deba ser aplicada. Tanto para los entes que permanezcan con un estatuto similar al que disponen en la actualidad como para aquellos que muten su estructura y régimen jurídico se prevén tres tipos de medidas: Reducción o al menos mantenimiento de los gastos de mantenimiento.—Racionalización y homogeneización de los poderes de vigilancia, la cual se prefiere que sea externa que interna, limitando la participación de representantes de las Administraciones en los órganos de administración.—Organización homogénea para los entes de iguales características y funciones similares.

(40) Artículo 12.f): «Nell'attuazione della delega di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 11 il governo si atterrà oltretutto ai principi generali desumibili dalla legge 23 agosto 1988, núm. 400, dalla legge 7 agosto 1990, núm. 241 e dal Decreto legislativo 3 febbraio 1993, núm. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, ai seguenti principi e criteri direttivi: f) procedere alla razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri, tenuto conto delle esigenze derivanti dall'appartenenza dello Stato all'Unione Europea, dei conferimenti di cui agli articoli 3 e seguenti e dei principi e dei criteri direttivi indicati dall'articolo 4 e dal presente articolo, in ogni caso riducendo il numero, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura.» Vid. sobre el tema Oberdam FORLENZA, *La riorganizzazione delle strutture passa per l'abolizione di alcuni dicasteri*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 115-118.

(41) El artículo 16 prevé que el montante que se ahorre con esa mayor eficiencia de los servicios públicos sea destinado a la reforma de la Administración iniciada con la Ley 59/1997. Vid sobre el tema Tommaso MIELE, *Servizi Pubblici: Corsia preferenziale per i progetti che mirano all'efficienza*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, pág. 129.

prestados y de los niveles óptimos de prestación de éstos. Se continúa en la línea abierta por el Decreto legislativo 29/1993 y por las Leyes 19 y 20, de 14 de enero de 1994, sobre el nuevo ordenamiento de la Corte de cuentas. Con aquellas Leyes y con la Ley que aquí se analiza, se supera el tradicional control sobre la legitimidad de los actos para pasar a un control que, sin descuidar la legitimidad, se concentra sobre la eficacia, la eficiencia y la economía (42). La Ley desplaza el objetivo del control desde la legitimidad hacia el contraste entre costes y resultados. Establece también la necesidad de instituir sistemas objetivos de valoración de los resultados. Para potenciar los mecanismos de control de la acción administrativa, desde ese nuevo enfoque más empresarial, el artículo 17 dispone la organización de sistemas informativos en cada Administración que se nutrirán de datos periódicos sobre los costes y los productos, así como la constitución bajo la Presidencia del Consejo de Ministros de un banco de datos que enlace todas las Administraciones. Todo este proceso debe, asimismo, conducir a la creación de Cartas de servicios públicos y al establecimiento de sanciones por su violación.

El proceso reformador incide también sobre el estatuto de los servidores públicos. Merece la pena detenernos sobre este punto, que ha sido uno de los más controvertidos de la reforma (43). Se mantiene la separación entre responsabilidad de dirección política y responsabilidad de dirección administrativa y profundiza en la privatización de la función pública extendiendo la disciplina privatística a los dirigentes generales (44) y asimilados. Establece la necesidad de completar la integración de la disciplina del empleo público con la del trabajo privado, extendiendo al empleo público las disposiciones del Código civil y las leyes sobre el trabajo privado en las empresas. También establece la necesidad de transferir antes del 30 de junio de 1998 los asuntos relativos al empleo público al juez ordinario.

(42) El artículo 17 también dispone la creación y la elaboración anual por parte de cada Administración de específicos indicadores de eficacia, eficiencia y economía, así como la comparación entre los costes y los resultados.

(43) Vid. la polémica entre el Ministro BASSANINI y Sabino CASSESE en las páginas del diario «La Repubblica», con el artículo de CASSESE, *Il Palazzo e il manager di Stato*, publicado en las páginas de «La Repubblica» el 11 de febrero, pág. 24. Y la respuesta del Ministro BASSANINI con el artículo *Spoil system. Non scherziamo*, en las páginas del mismo diario el día 12 de febrero, pág. 26. Y de nuevo el artículo *Allarme Lottizzazione*, de Sabino CASSESE, en «La Repubblica» de 21 de febrero de 1998, pág. 18. Vid. también las críticas al nuevo sistema en «La Repubblica» de 13 de febrero, pág. 11, a cargo de Giorgio LA MALFA, con el título *I manager di Stato non hanno partito*. También crítico Galileo MANZI, *Privatizzazione in vista nel pubblico impiego. Da luglio 98 contenzioso al giudice ordinario*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 85-88, y en concreto 87. Las críticas que se formulan a esa privatización de los dirigentes generales son fundamentalmente su pérdida de imparcialidad y su mayor dependencia de los órganos políticos, que son los que los nombran y a quien corresponde la resolución del contrato de trabajo, perdiéndose así las garantías que aseguraba el régimen público.

(44) Se mantienen en vigor las exclusiones hechas por los apartados 4 y 5 del artículo 2.º del Decreto legislativo núm. 29, de 3 de febrero de 1993, como son fundamentalmente: los magistrados ordinarios, los abogados y procuradores del Estado, el personal militar y de las Fuerzas de Policía del Estado, el personal de la carrera diplomática y de la carrera prefecticia y los profesores e investigadores universitarios.

Se reconoce al Gobierno la posibilidad de establecer procesos extrajudiciales de conciliación y de arbitraje en relación a esos asuntos de los empleados públicos (45). Se simplifican los procedimientos de contratación colectiva y se prevé el otorgamiento de autónomos niveles de contratación colectiva integrativa para todas las Administraciones públicas.

Otro aspecto donde la labor reorganizadora de la reforma se deja patente es en la reestructuración tanto del organigrama como de las funciones de la Presidencia del Consejo. El artículo 12 establece cuáles son las líneas directrices a las que el legislador delegado deberá ceñirse. Los criterios fundamentales son:

- La garantía de que la Presidencia del Consejo tenga un papel central, autónomo y fuerte, y diverso del que corresponde a los ministerios singularmente considerados. Que se le atribuyan competencias no de gestión, que acabarían, utilizando la terminología de FORLENZA, por «ministerializarla» (46), sino funciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la CI, que prevé que el Presidente del Consejo mantiene la unidad de la dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actuación de los ministros y también la atribución de verdaderas funciones de impulso, dirección y coordinación. Se profundiza, por tanto, en la línea de la Ley 400/1998 (47).
- La transferencia a los ministerios o entes autónomos de las tareas no directamente enmarcables dentro de las funciones de dirección y coordinación.
- Garantizar el enlace funcional y operativo entre la Presidencia del Consejo de Ministros y las Administraciones interesadas.
- Atribución a la Presidencia del Consejo de las funciones atribuidas por Ley a los ministros sin cartera siempre que estas funciones caigan dentro de lo que se considera dirección y coordinación. En caso de que así no sea, distribuir las entre los ministros con cartera.

También dentro de la reorganización debe situarse la delegación que se hace al Gobierno en el artículo 18 para que reordene y racionalice las intervenciones dirigidas a promover y mantener el sector de la investigación

(45) Esta posibilidad ya la había establecido el Decreto legislativo 29/1993, aunque solamente para la fase transitoria de mantenimiento de la jurisdicción del juez administrativo.

(46) Antes de la Ley, dentro de la Presidencia del Consejo se sitúan los Servicios técnicos nacionales, los Departamentos de protección civil, de las áreas urbanas, del turismo y del espectáculo... Vid. Oberdam FORLENZA, *Presidenza del Consiglio: Voglia di agilità per sconfinare finalmente il gigantismo*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 119-121, y en concreto 119.

(47) La Ley 400/1988 ya trataba de construir la Presidencia del Consejo como sirviendo del Presidente del Consejo en sus labores constitucionales. La Presidencia del Consejo, por su acción de apoyo al desarrollo de las funciones del Presidente y por su clara posición de centralidad en relación con los otros ministerios, fue diseñada como una estructura ágil y de alta profesionalidad y eficiencia, relevada de cargas burocráticas.

científica y tecnológica, así como los organismos operantes en el mismo sector.

También llegan a la escuela los aires de reforma. El artículo 21 prevé la concesión de personalidad jurídica a las escuelas elementales, medias y a los institutos. Un reglamento de actuación fijará los requisitos óptimos de dimensión para la atribución de personalidad jurídica. A esto se acompañará un plan de reordenación de la red escolar con posibles fusiones y con la creación de entes con diversos grados de escuela. Se establece un período de prueba hasta el 31 de diciembre del 2000, durante el que se concederá la autonomía a las instituciones que alcancen las dimensiones establecidas por el Reglamento. Se les debe conceder autonomía organizativa y didáctica con respeto a los objetivos del sistema nacional de enseñanza. Esta autonomía organizativa conlleva una mayor flexibilidad que permite libertad para una optimización de los recursos, autoriza la diversificación y facilita una mayor entrada de tecnología en el ámbito escolar. Permite una reorganización autónoma en relación con la enseñanza, los horarios, el número de alumnos por grupo, la unidad o diversidad de grupos, las modalidades de organización del curso académico y las modalidades de trabajo del personal docente, con el límite de que las clases se den como mínimo en cinco días y que se respete el número de días de actividad académica previstos a nivel nacional y que se respeten asimismo las obligaciones de los docentes previstas en los contratos colectivos. Se establece la posibilidad de organización de actividades extracurriculares tales como cursos formativos para adultos, iniciativas de utilización de las estructuras y de la tecnología fuera del horario escolar para conectar las escuelas e institutos con el mundo del trabajo y la firma de convenios con las Administraciones regionales y locales. También se establece la posibilidad de que las universidades, escuelas e institutos puedan estipular convenios con el fin de favorecer la actividad de actualización, de investigación y de orientación escolar y universitaria.

c) *La simplificación administrativa* (48).

El largo artículo 20 se dedica en particular a la simplificación. Las novedades más importantes introducidas en esta materia por la Ley son:

1) La participación de Regiones y entes locales a la hora de elegir las medidas de simplificación.

2) La simplificación del cuadro normativo, ya que, como apunta VESPERINI (49), la complejidad de éste es uno de los principales escollos para

(48) La simplificación administrativa ya había sido afrontada en Italia por la Ley de 24 de diciembre de 1993, núm. 537, y por el Decreto-Ley de 12 de mayo de 1995, núm. 163, convertido en Ley de 11 de julio de 1995, núm. 273.

(49) Vid. Giulio VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, en «Giornale di Diritto Amministrativo», núm. 5/1997, pág. 431.

lograr una actuación administrativa ágil (50). La mayoría de las disposiciones reguladoras del procedimiento son dictadas con Ley y, por tanto, no fácilmente modificables (51). Para poner solución a ello se adoptan tres medidas:

2.1) La primera es la deslegalización por la propia Ley de diversos procedimientos. La Ley dispone la deslegalización de 112 procedimientos enumerados al final de la Ley, que en lo sucesivo pasarán a regularse a través de reglamentos del Gobierno (52). La mayoría de estos procedimientos son relativos a la Administración del Estado y hacen referencia al control y a la disciplina de la actividad empresarial privada, y, junto a éstos, otros muy importantes que afectan directamente a los ciudadanos, como son los relativos a la expropiación o al procedimiento en materia de Estado civil.

2.2) La segunda es la fijación de los siguientes objetivos (53), que se deben alcanzar con la producción de esos reglamentos: regulación uniforme de procesos del mismo tipo; codificación, que se lleva a cabo reuniendo en un único Reglamento aquellos procedimientos, ahora dispersos, que se refieran a la misma actividad (54).

(50) En esta misma línea, Francesco MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127* (c.d. «Riforma Bassanini»), en «Diritto Procesuale Amministrativo», núm. 4/1997, págs. 783-819, y en concreto pág. 783, cuando apunta: «La actuación de los criterios de economía y de eficacia de la acción administrativa... encuentra su necesario presupuesto en la simplificación de los instrumentos a través de los cuales las normas dirigidas a realizar tal adelgazamiento.»

(51) Este fenómeno también es puesto de relieve por Marco CAMMELLI, «Regioni, federalismo, riforma...», *ob. cit.*, pág. 311, donde apunta que en Italia se calcula que existen unas 150.000 leyes en vigor.

(52) Esta receta ya fue utilizada por Sabino CASSESE cuando era Ministro de la Función Pública, quien con la Ley 537/1993 hacía una delegación para simplificar una lista de procedimientos. Con los llamados «decretos Cassese», que no eran sino unos reglamentos de deslegalización, se simplificaron algunos procedimientos. De la misma manera lo establecía el artículo 1 del DL 163/1995.

Los procedimientos que se deslegalizan directamente por esta Ley 59/1997 versan sobre las materias más diversas, que van desde el procedimiento de concesión para la distribución automática de carburante, al procedimiento de concesión para el aprovisionamiento de agua pública, al procedimiento para la estipulación de contratos de colaboración para actividades didácticas, como para las intervenciones extraordinarias en el Mezzogiorno, etc.

(53) Se ha planteado la posible inconstitucionalidad de esta regulación a través de normas secundarias de la organización administrativa, ya que el artículo 97 dispone que «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge». Los argumentos para mantener la constitucionalidad de este tipo de regulación son los siguientes: Este artículo 97 no impone una reserva absoluta de Ley sino una reserva relativa.—El artículo 17.2 de la Ley 400/1998 excluye la posibilidad de deslegalización sólo para las materias cubiertas por una reserva absoluta.—Esa misma línea ya fue iniciada por la Ley 29/1993 y no fue declarada inconstitucional. Vid. estos argumentos a favor y otros en contra de la constitucionalidad de estos mecanismos, y en general sobre estos reglamentos de deslegalización, en Oberdam FORLENZA, *Ministeri: Regolamenti di delegificazione a rischio di legittimità costituzionale*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 122-123.

(54) Como apunta Francesco MELE, *La semplificazione del procedimento...*, *ob. cit.*, pág. 786, con estos principios se pone de manifiesto cómo no se ha querido solamente aligerar la labor de los órganos legislativos, sino que verdaderamente esta deslegalización es un verdadero instrumento para lograr la simplificación. Estos principios, en virtud de

2.3) La tercera es la previsión anual de una Ley de simplificación de la acción administrativa. La Ley 59 prevé la presentación anual antes del 31 de enero de un proyecto de Ley para la deslegalización de normas que contengan procedimientos administrativos en relación tanto al Estado como a los entes locales, que debe indicar asimismo los principios para el ejercicio de la potestad reglamentaria. También, y junto al proyecto de Ley, se debe presentar una relación de la situación de la simplificación de los procedimientos administrativos. En el proyecto de Ley, que el Gobierno debe presentar anualmente al Parlamento, se deben proponer, por una parte, posibles leyes de delegación para la creación de textos únicos y, por otra, las deslegalizaciones en lo relativo al procedimiento (55).

Lo verdaderamente trascendente es que de la redacción de la Ley se puede entender que la idea guía para proceder a la regulación de los procedimientos será desde ahora que ésta se lleve a cabo a través de una norma con rango de reglamento (56). (Siempre teniendo en cuenta la falta de vinculatoriedad para Leyes posteriores.)

3) Reducción de las fases del procedimiento. Los términos son empleados con impropiedad y, como apunta MELE (57), no se puede reducir las fases, que son por norma general la preparatoria, la dispositiva y la integrativa de la eficacia; lo que sí puede hacerse es reducir los trámites de cada fase procedimental o los subprocedimientos que existen dentro de un procedimiento, tales como los dictámenes, pero no una de las tres fases del procedimiento.

4) El legislador manifiesta su preferencia por la supresión de los órganos colegiados que resulten superfluos y su sustitución por órganos monocráticos —art. 20.5.e)—.

5) Reordenación de las competencias de los órganos, agrupación de las funciones por sectores homogéneos, supresión de los órganos que resulten superfluos y creación de centros interservicios donde se deben reagrupar las diversas competencias confluentes en un único procedimiento. Este centro interservicios se diferenciaría de la Conferencia de servicios (58) porque ésta es la unión temporal que se enmarca dentro de los procedimientos de coordinación; el centro interservicio tiene auténtica consistencia material. La Conferencia de servicios haría referencia a varias Administraciones, mientras que este centro interservicios parece hacer referencia a una única Administración.

6) Reducción de los términos para la conclusión de los procedimientos.

lo dispuesto en el artículo 20.7, funcionan también para el ejercicio de la potestad legislativa de las Regiones sobre la materia. MELE va más allá y entiende que se trata de auténticos principios del ordenamiento y que, por tanto, vinculan al futuro legislador estatal.

(55) Se parte del modelo ya existente de las anuales *legge finanziaria* y *legge comunitaria*.

(56) Vid. Francesco MELF, *La semplificazione del procedimento...*, ob. cit., pág. 784.

(57) Francesco MELE, *La semplificazione del procedimento...*, ob. cit., pág. 788.

(58) La Conferencia de servicios era el instituto previsto para estas mismas funciones por la Ley 241/1990.

tos y uniformación de los períodos de conclusión entre procedimientos análogos. Esta reducción parte de la base del artículo 2 de la Ley 241/1990, que había fijado la obligación para la Administración de fijar los plazos del procedimiento cuando no lo dijese la Ley o el Reglamento y establecía de cualquier manera un período general máximo de duración. Esta Ley va más allá y pone la obligación no sólo de conocer la duración de los procedimientos, sino de reducir al mínimo posible tal duración. Se prevé incluso que se articulen formas de indemnización para los sujetos que hayan solicitado la emanación de un acto administrativo y tal procedimiento no se termine en tiempo o cuando los deberes u obligaciones de la Administración no sean cumplidos tempestivamente por ésta.

7) Se prevé asimismo la simplificación y aceleración de los procedimientos contables y de gasto.

8) La informatización y la coordinación telemática de las diversas Administraciones públicas (59). En el espíritu de la Ley late la idea de que la eficacia y eficiencia que se pretende conseguir con las técnicas de descentralización y simplificación necesitan del complemento indispensable de la informatización. El artículo 15 de la Ley insiste en la necesidad de creación de una red que enlace todas las oficinas públicas de los diferentes niveles, para facilitar la transmisión de datos e informaciones administrativos y de facilitar el acceso directo a los datos de todas las Administraciones públicas (60). Con ello se produce una mayor eficiencia desde el punto de vista administrativo y una mayor rapidez de cara al ciudadano. Esta red debe constituirse en el complemento ideal y casi indispensable de la ventanilla única a la que el ciudadano podrá dirigirse para realizar ante una única Administración todos los trámites conexos.

III. ACTUACIÓN DE LA LEY. LOS DIFERENTES DECRETOS LEGISLATIVOS DE DESARROLLO. EN PARTICULAR EL DECRETO 112, DE 31 DE MARZO DE 1998 (61)

El desarrollo de la Ley Bassanini 1 se ha llevado a cabo a través de diferentes Decretos legislativos de desarrollo referidos cada uno de ellos a una materia concreta. Por tanto, sobre diferentes materias y según las diversas delegaciones particulares o las especificaciones a la delegación general del artículo 1 han sido emanados diferentes Decretos legislativos. Entre ellos destaca el Decreto legislativo 112, de 31 de marzo de 1998, intitu-

(59) Se trata de llevar a la práctica el proceso de informatización de la Administración pública ya iniciado con la Ley 142/1990, la Ley 241/1990 y que continuó con el Decreto legislativo 29/1993 y la Ley 537/1993. Merecen destacarse las innovaciones que pretendía introducir la Ley 241/1990 en materia de procedimiento administrativo y derecho de acceso a los documentos administrativos y, sobre todo, las disposiciones en materia de autocertificación. Estas medidas quedaron en gran parte inejecutadas.

(60) Ya la Ley 400/1996 ha autorizado un gasto de unos 3.000 millones de pesetas para 1996, de 5.000 para 1997 y de 10.000 para 1998 para la financiación de esta red unitaria.

(61) Vid. un comentario monográfico a este Decreto legislativo en la obra múltiple, coordinada por Giandomenico FALCON, *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bolonia, 1998.

lado «*Transferencia de funciones y tareas del Estado a las Regiones y a los entes locales, en actuación del Capítulo 1 de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59*», por ser el más importante y general y que realiza un desarrollo global de la Ley. Este conjunto de Decretos son ya el verdadero paso descentralizador.

El ejecutivo ha cumplido en general los plazos previstos en la Ley de delegación; el ejemplo más patente es el referido Decreto legislativo 112, que se aprobó el último día del plazo de la delegación.

Se aprecia en estos Decretos legislativos que la técnica empleada no es meramente una técnica formal de redistribución de competencias y funciones, sino que se trata verdaderamente de regular descentrando. El Estado, en aquellas materias en que ostenta la competencia legislativa, no se limita a transferir competencias o funciones de ejecución, sino que aprovecha la revisión general que se le da a todas las áreas del sector administrativo para innovar o actualizar la regulación sustancial de diferentes materias. En esta línea, entre otros, el Decreto legislativo sobre la reforma del Comercio aprobado por el Gobierno con Decreto legislativo de 31 de marzo de 1998, que recoge la delegación del artículo 4.4 de la Ley 59 (62). En él se aprecia cómo no sólo se redistribuyen funciones en esta materia, sino que se introducen novedades sustantivas como la regulación de ciertos aspectos de la venta a través de Internet o la liberalización de la venta de periódicos.

El fundamental Decreto 112 se compone de un título dedicado a las disposiciones de carácter general. El resto se encuentra dividido en otros cuatro títulos: II. Desarrollo económico y actividades productivas (63). III. Territorio, ambiente e infraestructuras (64). IV. Servicios a las personas y a la Comunidad (65). V. Policía administrativa regional y local y régimen autorizador. De las materias a que se refieren estos cuatro capítulos se aprecia el porqué de la importancia de este Decreto legislativo. Se trata de un largo Decreto que tiene 165 artículos y desarrolla por sí solo la mayor parte de los preceptos de la Ley de delegación.

En primer lugar, este Decreto fija su objetivo, que es un desarrollo general de la Ley; no se ocupará únicamente de ciertas materias tratadas específicamente por otros Decretos legislativos concretos de los que más adelante nos ocuparemos. Se establece que, junto a las funciones que se

(62) Vid. un comentario a este Decreto en Achille MACCAPANI, en «Italia Oggi» de 18 de marzo de 1998.

(63) En este título se dedican capítulos a las siguientes materias: Artesanado.—Industria.—Transferencias a los municipios y ventanilla única para las actividades productivas.—Investigación, producción, transporte y distribución de energía.—Minas y recursos geotérmicos.—Ordenación de las Cámaras de comercio, industria, artesanado y agricultura.—Ferias, mercados y disposiciones en materia de comercio.—Turismo.

(64) Este título se divide en los siguientes capítulos: Territorio y urbanismo.—Protección de la naturaleza y del ambiente, tutela del ambiente, de la contaminación y gestión de residuos.—Recursos hídricos y defensa del suelo.—Obras públicas.—Viabilidad.—Transportes.—Protección civil.

(65) Los capítulos de este título son: Tutela de la salud.—Servicios sociales.—Instrucción escolar.—Formación profesional.—Bienes y actividades culturales.—Espectáculos.—Deportes.

transfieren en este Decreto, se transfieren con ellas las funciones de organización y las actividades conectadas o instrumentales al ejercicio de la función transferida, como son las de programación, las de vigilancia, de acceso al crédito o la de policía administrativa. En el apartado 4.º del artículo 1 se establece, además, un criterio interpretativo de todo este Decreto que consiste en que en ningún caso los preceptos del Decreto podrán interpretarse en sentido centrípeto, sino siempre en sentido centrífugo.

En el artículo 2 se regula la representación en las relaciones con la Unión Europea, en las cuales al Estado se reserva únicamente la garantía de una representación unitaria y una coordinación de las relaciones con ella, así como el aseguramiento de la ejecución de las obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea y de los Acuerdos internacionales. El resto de actividades de ejecución se ejerce por el Estado o por las Regiones o los entes locales, según el reparto de funciones establecido en la legislación vigente y en éste y el resto de Decretos legislativos.

En lo relativo a la atribución de funciones se establece que todas las funciones no reservadas por este Decreto legislativo al Estado se entienden conferidas a las Regiones y a los entes locales. Se establece que antes del 30 de septiembre de 1998 las Regiones deberán establecer aquellas funciones que requieren el ejercicio unitario y el resto las transferirá a los entes locales. Se transferirán a la generalidad de los municipios. La Región favorece el ejercicio asociativo de las funciones transferidas a los entes locales y fomenta la cooperación funcional y estructural con los mismos. Las Regiones atribuyen a los entes locales recursos humanos, financieros, organizativos e instrumentales en medida suficiente para asegurar la cobertura de las cargas derivadas de las funciones asumidas, siempre respetando la autonomía organizativa y reglamentaria de los entes locales. Se recoge el poder sustitutivo del Estado para el caso de incumplimiento por parte de la Región. Se reserva, de cualquier manera, al Estado el poder de dirección y coordinación, como ya hemos visto más arriba. Se establece, además (art. 5), que en relación con aquellas funciones asumidas por las Regiones y los entes locales, en caso de incumplimiento, inactividad o falta de ejercicio de dichas funciones que conlleve incumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea o un grave perjuicio a los intereses nacionales, el *Presidenté del Consejo de Ministros*, a propuesta del Ministro competente, concede un plazo para actuar y, en caso de inactividad, el acto será dictado por el Presidente del Consejo de Ministros y será ejecutivo inmediatamente (art. 3) (66).

Se concreta la necesidad de transferir los recursos y bienes necesarios para hacer frente a las funciones recibidas y se establecen criterios para evaluar las necesidades. Así, se establecen los siguientes criterios: examen de los recursos utilizados por el Estado en un arco no menor de tres años y no mayor de cinco; análisis de los presupuestos estatales en el mismo pe-

(66) Ese acto se comunicará inmediatamente a la Conferencia Estado-Regiones y a la Conferencia Estado-Ciudad y entes locales con inclusión de los representantes de las Comunidades montanas (art. 5).

ríodo de referencia; examen de los objetivos y de las reglas de variación de los ingresos y los gastos establecidos en los documentos de programación económica y financiera, aprobados por las Cámaras, ya sea en relación a los años que preceden a la fecha de la transferencia de funciones, ya sea en relación a los ejercicios tomados en consideración por el presupuesto plurianual vigente en el momento de la transferencia; gastos del personal transferido.

Más adelante se regulan además, según los principios establecidos en la Ley 59, la atribución de recursos a los entes locales y a las Regiones y el régimen fiscal de la inscripción de los bienes transferidos, que en ningún caso estará sujeta a tasas o impuestos (art. 8). Se regula la situación del personal transferido a otra Administración, que conservará, en todo caso, la posición retributiva alcanzada en la Administración de procedencia. Se hace referencia, asimismo, a la reordenación de la estructura central y periférica del Estado, que se produce coetáneamente a la transmisión de funciones y tareas administrativas, insistiendo en la conexión del proceso reestructurador con el descentralizador (art. 9). Se regula también la transferencia de las funciones a las Regiones con estatuto especial, que se realizará según las modalidades previstas en sus respectivos Estatutos, que de manera general está reservada a las Comisiones paritarias (art. 10) (67).

Se establece la necesidad de que las Regiones y los entes locales en relación con las funciones asumidas utilicen sistemas informático-estadísticos automatizados que permitan la circulación de los datos entre las Administraciones (art. 6).

Los cuatro títulos restantes, estructurados por materias, siguen un esquema común que consiste, en primer lugar, en la división del título en capítulos por materias. En esos específicos capítulos, en primer lugar se define la materia estableciendo con claridad los límites de ésta. Posteriormente se establecen las funciones que quedan en manos del Estado y las que se transfieren a las Regiones y a los entes locales. Seguidamente se disponen, de manera particular, medidas de simplificación y reestructuración (68). Se regulan asimismo innovaciones de contenido sustancial. A continuación y en los mismos capítulos se establece una tabla de derogaciones según la materia (69).

(67) Apunta Giovanni PITRUZZELA en su comentario al artículo 10, en donde se recoge esta transferencia a las Regiones con Estatuto especial, que pudiera suceder que estas Regiones tengan una «especialidad en negativo», ya que las transferencias que para las Regiones con Estatuto ordinario se logran con los simples Decretos legislativos como el aquí analizado, para las Regiones con Estatuto especial será necesario un acuerdo de las Comisiones paritéticas, con lo que si éstas no actúan con rapidez se producirá un adelanto en el proceso de las Regiones con Estatuto ordinario sobre aquellas con Estatuto especial. Vid. este comentario en el libro, coordinado por Giandomenico FALCON, *Lo Stato autonomista*, ob. cit., págs. 58-60.

(68) Vid., por ejemplo, el Capítulo II del Título II, que lleva por título Artesanado y se divide en los siguientes artículos: Art. 12. Definición.—Art. 13. Funciones y tareas que conserva el Estado.—Art. 14. Transferencia de funciones a las Regiones.—Art. 15. Facilidades para las empresas artesanales.—Art. 16. Derogaciones.

(69) Otros Decretos legislativos han recogido el mandato del artículo 1. Destacan, entre otros, el Decreto legislativo núm. 396, de 4 de noviembre de 1997, de *Modificaciones al*

La voluntad descentralizadora del Estado es clara y no ha dudado, en aras de una efectiva aplicación de las reformas, en intervenir sustitutivamente en el proceso cuando las Regiones han incumplido los plazos, en aplicación del artículo 4.5, que, como hemos visto, le permite actuar sustitutivamente cuando la Región no transfiera a los entes locales las funciones que no exijan un ejercicio a nivel regional. Este ha sido, entre otros, el caso del Decreto legislativo núm. 60, de 5 de marzo de 1988, titulado «*Intervención sustitutiva del Gobierno para el reparto de funciones administrativas entre Regiones y entes locales en materia de agricultura y pesca*».

En el proceso de simplificación destaca el Reglamento aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 1998. Este Reglamento tiene por objeto la simplificación de los procedimientos de autorización para la implantación de centros productivos, su ampliación, reestructuración y reconversión, así como para la ejecución de obras internas y para la determinación de las zonas destinadas a asentamientos productivos. Con este Reglamento se pretende instaurar la ventanilla única de carácter municipal, con la cual el interesado podrá gestionar todos los permisos necesarios

Decreto legislativo de 3 de enero de 1993, núm. 29, en materia de contratación colectiva y representación sindical en el sector del empleo público, según los apartados 4 y 6 del artículo 11 de la Ley núm. 59, de 15 de marzo de 1997, o el Decreto legislativo núm. 469, de 23 de diciembre de 1997, de «transferencia a las Regiones y a los entes locales de funciones y tareas en materia del mercado del trabajo» («GU» de 8 de enero de 1988). Este Decreto ha sido impugnado por la Región Lombardía ante la Corte Constitucional con un recurso de legitimidad constitucional presentado el 13 de febrero de 1998 («GU» de 25 de marzo de 1988), en el que, además del exceso por parte del Gobierno en la Delegación, se alega por la Región que se vulnera el principio de autonomía organizativa consagrado en los artículos 115 y 123 de la Constitución. Entiende la Región Lombardía que la creación por parte del Decreto legislativo de una Comisión Permanente tripartita, de un organismo institucional permanente y de un ente público regional, y el otorgar una concreta regulación específica de la organización, atribuciones y funcionamiento de estos organismos, vulnera esa autonomía organizativa regional y que el legislador estatal debería haberse limitado a establecer los principios y criterios directivos y no una regulación al detalle. También el Decreto legislativo núm. 143, de 4 de junio, de «transferencia a las Regiones de las funciones administrativas en materia de agricultura y pesca y reorganización de la Administración central» («GU» de 6 de junio de 1997), o el Decreto legislativo núm. 422, de 19 de noviembre de 1997, de «transferencia a las Regiones y a los entes locales de funciones y tareas en materia de transporte público local» («GU» de 10 de diciembre de 1997). También el Decreto legislativo núm. 281, de 28 de agosto de 1997, de «Definición y ampliación de las atribuciones de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano y de unificación, para las materias y de las tareas de interés común de la Región, de la Provincia, y de los Ayuntamientos, con la Conferencia Estado-Ciudad y las autonomías locales». También el Decreto legislativo núm. 3, de 8 de enero de 1998, que desarrolla la delegación del artículo 11 y reordena los órganos colegiales pertenecientes a la Presidencia del Consejo-Departamento del espectáculo. También el Decreto legislativo núm. 204, de 5 de junio, que desarrolla, asimismo, el artículo 11 y establece disposiciones para la coordinación, la programación y la valoración de la política nacional de investigación científica y tecnológica. También el Decreto legislativo núm. 19, de 29 de enero de 1998, que transforma el ente público «La Biennale di Venezia» en persona jurídica privada, o en esta misma línea el Decreto legislativo núm. 20, de 29 de enero de 1998, que transforma en fundación el ente público «Istituto nazionale per il dramma antico». O el Decreto Legislativo núm. 426, de 18 de noviembre de 1997, que transforma el ente público «Centro experimental de cinematografía» en fundación. O el Decreto legislativo núm. 32, de 11 de febrero, que racionaliza el sistema de distribución de carburantes.

para cualquiera de las actividades mencionadas ante un único órgano. Según el Ministerio de la Función Pública, las medidas de este Reglamento, junto con otras establecidas en la Ley Bassanini 2, deben llevar a un ahorro de 400.000 millones de liras (70).

Por otra parte, también muchos reglamentos han dado desarrollo a las deslegalizaciones o a las simples habilitaciones contenidas en la Ley. En esta dirección el interesante e innovativo Reglamento aprobado por Decreto del Presidente de la República de 10 de noviembre de 1997, núm. 513, que desarrolla el artículo 15.2 de la Ley, Reglamento que se ocupa de los criterios y modalidades para la formación, archivo y transmisión de documentos con instrumentos telemáticos e informáticos' o también el Reglamento aprobado con Decreto del Presidente de la República núm. 387, de 3 de octubre de 1997, que establece los procedimientos para conseguir el título de doctor (71); o también el Reglamento sobre disciplina del procedimiento de concesión de bienes del demanio marítimo para la realización de estructuras dedicadas a la náutica, que desarrolla el artículo 20.8 de la Ley.

La reforma administrativa diseñada por el Ministro Bassanini está siendo efectivamente llevada a la práctica, a pesar de las dificultades y de la diferencia de velocidad según las Regiones (72). La efectividad del proceso se manifiesta, por ejemplo, en el juicio positivo que la ANCI (Asocia-

(70) Vid. también en materia de aditivos alimentarios el Reglamento aprobado con DPR núm. 514, de 19 de noviembre de 1997, sobre la disciplina del procedimiento de autorización para la producción, comercialización y depósito de aditivos alimentarios, que desarrolla el artículo 20.8 de la Ley («GU» de 13 de marzo de 1988). O en cuestión de energía eléctrica el Reglamento aprobado por DPR núm. 53, de 11 de febrero de 1998, sobre disciplina de los procedimientos relativos a la autorización, a la construcción y gestión de instalaciones de producción de energía que utilizan fuentes convencionales, que desarrolla el artículo 20.8. de la Ley.

(71) En esta misma línea cabe citar otros muchos reglamentos de desarrollo de las prescripciones legales. Algunos entre los más significativos en materia universitaria son el Reglamento sobre disciplina en materia de tasas universitarias, que aplica el artículo 20.8.c) de la Ley, aprobado con Decreto del Presidente de la República núm. 306, de 25 de julio de 1997 («GU» de 16 de septiembre de 1997); o el Reglamento que disciplina la aprobación de las actas de las oposiciones a investigador universitario, que aplica el artículo 20.8.d) de la Ley, aprobado con Decreto del Presidente de la República núm. 386, el 3 de octubre de 1997 («GU» de 7 de noviembre); o el Reglamento aprobado por DPR núm. 491, de 2 de diciembre de 1997, que instituye el Consejo Nacional de estudiantes universitarios en desarrollo del artículo 20.8.b) de la Ley («GU» de 22 de enero de 1988); o el Reglamento aprobado por DPR núm. 25, de 27 de enero de 1998, sobre disciplina de los procedimientos relativos al desarrollo y a la programación del sistema universitario así como los comités regionales de coordinación, que desarrolla el artículo 20.8.a) y b) de la Ley («GU» de 17 de febrero de 1988).

(72) Así, en prensa, en un artículo publicado el miércoles 10 de junio de 1988 por Luisa GRION en la pág. 33 de «La Repubblica», con el subtítulo *E il centro batte il Nord nella guerra alla burocrazia*, se pone de manifiesto cómo la reforma que poco a poco se va abriendo paso tiene una mayor implantación efectiva en las Regiones del centro y del norte de Italia, y sobre todo en el centro. Las Regiones donde la reforma va más aprisa son La Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Marche y Trentino-Alto Adige. Por su parte, las Regiones del Sur son las más retrasadas también en la velocidad de adaptación a las reformas. Destacan como las más reticentes a la aplicación de la reforma Basilicata, Molise, Calabria, Sicilia y Puglia.

ción Nacional de los Municipios Italianos) hace del principal Decreto legislativo de desarrollo, el 112 (73). Para controlar la efectiva aplicación de la reforma se ha instituido en el artículo 5 de la propia Ley una Comisión parlamentaria compuesta por veinte senadores y veinte diputados (74), nombrados por los presidentes de las respectivas Cámaras a propuesta de los grupos parlamentarios, que, además de ejercer funciones consultivas, verifica periódicamente el estado de actuación de las reformas previstas en la Ley e informa a las Cámaras cada seis meses (75). Como pone de relieve VOLPE (76), la labor de la Comisión puede tener una gran importancia a la hora de realizar las correcciones e integraciones a los Decretos legislativos de desarrollo, que el artículo 10 dispone que se podrán realizar desde la promulgación de éstos.

El obstáculo más importante que pudiera nacer, como ha puesto de manifiesto Enzo BIANCO, presidente de la ANCI, sería una defectuosa transferencia de recursos a los entes locales encargados ahora de nuevas y abundantes funciones, que sin una adecuada financiación difícilmente van a poder hacerse cargo de esta marea de nuevas funciones y tareas (77).

IV. ALGUNOS APUNTES SOBRE LAS DOS NUEVAS LEYES BASSANINI

1. *La Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127 (Ley Bassanini 2)*

Esta Ley, a pesar de que también realiza una delegación al Gobierno para que la complete a través de reglamentos o la actúe a través de diferentes Decretos legislativos (78), en su mayor medida introduce importantes cambios directos y de inmediata aplicación. En esas materias reguladas directamente será en las que nos centraremos, sin descuidar los diferentes Decretos legislativos de desarrollo que de la Ley se han ido efectuando.

CASSESE pone de manifiesto cómo en Italia se ha producido, en la prác-

(73) Vid. el artículo de Gianni MACHEDA, con el título *I sindaci chiedono risorse adeguate*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29.

(74) Parte de la doctrina, entre ellos VOLPE, ha criticado el amplio número de componentes de esta Comisión, aunque cabría justificarlo en la complejidad y amplitud de las tareas a realizar. Este mismo autor critica que la Ley no haya previsto la creación de subcomisiones que hubieran dado mayor celeridad a los trabajos de la Comisión. Italo VOLPE, *Con la nascita della commissione parlamentare, sotto controllo l'attuazione della legge*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 107-109, y en concreto 108.

(75) Sobre esta nueva comisión de vigilancia, vid. Italo VOLPE, *Con la nascita della commissione parlamentare, sotto controllo l'attuazione della legge*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 107-109.

(76) Vid. Italo VOLPE, *Con la nascita della commissione parlamentar...*, pág. 108.

(77) Vid. el artículo de Gianni MACHEDA, con el título *I sindaci chiedono risorse adeguate*, en «Italia Oggi» de 3 de abril de 1988, pág. 29.

(78) Vid., por ejemplo, la delegación que en el artículo 15.2 se hace al Gobierno para la simplificación del pago de los impuestos de los ciudadanos italianos en el extranjero. O el artículo 9.1, que realiza una delegación al Gobierno que debe completar con Decretos legislativos en relación a la contabilidad de los entes locales. Delegación que ha sido recogida por el Gobierno en el Decreto legislativo núm. 342, de 15 de septiembre, de *Disposiciones en materia de contabilidad, equilibrio y de diseño financiero de los entes locales*.

tica, una desproporción entre el país real o sociedad civil y el país burocrático (79). Esta Ley, cuyo título es «Medidas urgentes para el adelgazamiento de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y de control», se centra precisamente en el aspecto de la simplificación administrativa y de eliminación de las cargas burocráticas que recaen sobre los ciudadanos. Trata de acercar o, mejor aún, de facilitar y simplificar el acercamiento del ciudadano a la Administración.

Se trata de una Ley complicada que sustituye, deroga o integra artículos o apartados de una multitud de normas precedentes, lo que obliga al operador administrativo, como pone de manifiesto CLARICH, a realizar un auténtico «puzzle normativo» (80).

En esta Ley se contienen, además de esas normas relativas a la simplificación administrativa, otras relativas a diferentes materias no del todo conexas, lo que ha dificultado su tramitación parlamentaria y pugna con el propio espíritu de la Ley (81). Así se aborda el tema de los entes locales, el procedimiento, la documentación y certificación administrativa, la universidad y otros temas ya tratados de manera menos relevante (82).

A pesar de que de los largos 17 artículos que tiene la Ley, siete se dedican a regular materias relacionadas con el régimen local, el impacto descentralizador es de mucho menor alcance que el de la Ley 59. La regulación que se da a los asuntos ligados al régimen local es de inmediata aplicación y no es necesario esperar a su desarrollo reglamentario. Destaca el tratamiento del juramento de los alcaldes y de los presidentes de las Diputaciones, que deberá realizarse ante el Pleno en la sesión de investidura, frente a la situación anterior en que debía realizarse ante el Prefecto. Se elimina también la fórmula tradicional del juramento (83) y se deja liber-

(79) Sabino CASSESE, en la conferencia pronunciada en el Aula Magna de la SPISA en Bologna el día 3 de marzo de 1998, con el título *Lo Stato italiano e la sua riforma*, pone de manifiesto algunos datos significativos que hacen pensar sobre la necesidad de una simplificación de los procedimientos administrativos y de un adelgazamiento del aparato administrativo. Así, en Italia el 44% de los servidores públicos realizan funciones de autogestión o de autocontrol. Estando Italia entre los cinco países más industrializados del mundo, sin embargo, se encuentra en el número 36 en cuanto a la calidad de los servicios públicos. O que en relación, por ejemplo, con la Presidencia de la República italiana, ésta, teniendo menos competencias que la francesa, tiene cinco veces más dependientes que aquélla. Vid. esta conferencia publicada por la SPISA y CLUEB con el mismo título, Bologna, 1998. En esa misma línea, y del mismo autor, el libro *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli Editore, Roma, 1998.

(80) Vid. Marcello CLARICH, *Contro la cultura di timbri e bolli la strategia vincente dei «piccoli passi»*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, pág. 156.

(81) Vid. una crítica a esta yuxtaposición de materias en Sabino CASSESE, «Applicazioni puntuali, monitoraggio costante per salvare un mare di buone intenzioni», en *Giuda alle Leggi Bassanini*, Il sole 24 ore, Milano, 1997, pág. 155.

(82) Entre esas otras materias cabe contar el estado civil y la certificación anagráfica, simplificación de normas para acceso a las oposiciones, competencias del *Consiglio superiore dei lavori pubblici*, y también se aborda el tema de los legados y donaciones a personas públicas, así como la venta de bienes inmuebles de propiedad pública.

(83) Esta fórmula era: «Juro ser fiel a la República, observar lealmente la Constitución y las Leyes del Estado, cumplir los deberes de mi puesto en el interés de la Administración para el bien público». Fórmula que venía recogida en el artículo 11 del DPR 3/1957.

tad a los entes para su determinación, con la sola obligación de jurar leal observancia a la Constitución. Se regula con mayor claridad la dimisión de los concejales, que surtirá efectos inmediatamente y no como antes, que comenzaba a tener efectos después de que era efectivamente sustituido. Se concretan las funciones del Pleno y de la Comisión de Gobierno, estableciendo que es a esta última a quien corresponde aprobar los Reglamentos de organización de los servicios y oficinas, aunque con respeto a los criterios establecidos por el Pleno. El último apartado del artículo 5 establece una norma de interpretación auténtica en relación a la elección de los diputados regionales en las Regiones con estatuto normal. En el artículo 6 se establecen diferentes disposiciones en relación a la organización del personal al servicio de los entes locales y se regula el retorno a su puesto de los dependientes públicos que hubieren desempeñado cargos electivos.

El artículo 16 amplía los poderes del defensor cívico regional (*Ombudsman* o Defensor del Pueblo de las Regiones). Este instituto no fue previsto por la Constitución italiana y nace con la institución de las Regiones, que lo crean y lo disciplinan a través de normas estatutarias. En este artículo, las funciones que les habían sido atribuidas a los defensores cívicos por los respectivos ordenamientos regionales se extienden en relación a la Administración periférica del Estado (84).

También, en lo relativo a los entes locales, se regulan algunos aspectos de su contabilidad, que consisten fundamentalmente en una aligeración de las obligaciones de Tesorería. Se elimina la obligación a cargo de los agentes contables de los entes locales de remitir la documentación sobre su gestión a la *Corte dei conti*, para el juicio contable, salvo que ésta lo solicite. También se elimina la necesidad de que sea un representante legal el que, en su caso, realice el depósito de las cuentas del Tesorero y de los demás agentes contables en la Secretaría de la sección jurisdiccional.

En relación a la contratación colectiva del personal de los entes locales, las reformas que introduce la Ley se orientan hacia una mayor potenciación de la participación de los entes locales, en coherencia con el proceso general de las Leyes Bassanini de incremento al máximo posible del papel y la autonomía de los entes territoriales. De esta manera, en muchos procesos negociadores en los que antes tan sólo se exigía el dictamen de los entes locales, ahora se exige el acuerdo con ellos (art. 8).

Se produce una amplia deslegalización de la materia relativa a la documentación administrativa, y con ello se pretende lograr una simplificación del cuadro normativo. Importante es la deslegalización que se produce en materia de estado civil, que pudiera plantear dudas sobre su constitucionalidad; sin embargo, al circunscribirse a los procedimientos y no entrar en normas sustanciales, parece que la constitucionalidad está salvaguardada. En relación con la simplificación se reduce el número de certificados que el ciudadano debe presentar a la Administración, se alargan los períodos de validez de éstos y se establece la posibilidad de que algunos de ellos

(84) Se exceptúan las funciones de las Administraciones periféricas en materia de defensa, seguridad pública y justicia.

sean sustituidos por autocertificaciones, cuya validez puede ser definitiva y no limitada al período durante el que la Administración produce el acto expreso, siempre permaneciendo vigente el control sucesivo de la Administración de estas autocertificaciones y la posibilidad de responsabilidad penal de aquel que haya introducido falsedades en ellas (85). El artículo 1 establece una delegación al Gobierno para que a través de uno o más reglamentos establezca medidas de simplificación, siguiendo los principios establecidos en esta Ley. El artículo 17 tiene la friolera de 138 subapartados en los que se establecen simplificaciones y acortamientos de un gran número de procedimientos de decisión y control directamente, así como delegaciones al Gobierno para que simplifique a través de Decretos legislativos. Este último es el supuesto de los apartados 113 y 114, que establecen una delegación para la simplificación de las pruebas de acceso a determinados puestos en la Administración de Justicia. Delegación que ha sido recogida por el Decreto legislativo núm. 398, de «*Modificación a la disciplina de la oposición a auxiliar de justicia y normas sobre escuelas de especialización para las profesiones jurídicas, según el artículo 17, núms. 113 y 114, de la Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127*». O también el Decreto legislativo de 8 de mayo de 1998, núm. 178, que remodela los institutos superiores de educación física y los cursos de licenciatura y de diplomatura en algunas ramas científicas. Se elimina el límite de edad para presentarse a las oposiciones convocadas por las Administraciones públicas, salvo derogaciones dictadas por reglamentos de las Administraciones individuales en relación a la naturaleza del servicio o a objetivas necesidades de la Administración (art. 3.7).

Se elimina, asimismo, la autorización gubernativa para la aceptación de donaciones y legados y para adquirir bienes inmuebles (art. 13) (86).

2. La Ley núm. 191, de 16 de junio 1998 (Ley Bassanini 3) (87)

Esta Ley lleva por título «*Modificaciones a las Leyes de 15 de marzo de 1997, núm. 59, y 15 de mayo de 1997, núm. 127, así como normas en materia de formación del personal dependiente y de trabajo a distancia en las Administraciones públicas. Disposiciones en materia de construcción escolar*». Es la más limitada de las tres Leyes Bassanini tanto en su extensión, ya que únicamente se compone de cinco artículos, como en su alcance reformador, limitado a dos materias y algunos aspectos concretos.

El esquema de la Ley es sencillo. Se compone de cinco artículos, el pri-

(85) Vid. un análisis de los contenidos simplificadores de esta Ley en Oberdam FORLENZA, *Dal'autocertificazione ai concorsi pubblici: prende via il piano «anti-code»*, en «Il Sole 24 Ore, Guida al Diritto», marzo 1997, págs. 251-258.

(86) Queda derogado el artículo 17 del Código civil, que establecía la necesidad de esta autorización.

(87) Vid. un comentario al entonces proyecto de Ley en Achille MACCAPANO, *Semplificazione, scatta per gli enti la fase numero tre*, en «Italia Oggi», Venerdì 27 febbraio 1998, pág. 21.

mero de los cuales son pequeñas modificaciones e integraciones o adición de párrafos a los artículos de la Ley Bassanini 1. El segundo artículo hace lo propio en relación con la Ley Bassanini 2. El artículo 3 regula ciertos aspectos de la formación del personal dependiente de las Administraciones públicas. En dicho proceso se otorga un papel central al FORMEZ o Centro de formación y estudio, y se establece que, en aras de conseguir la innovación administrativa, este Centro puede remodelar los proyectos de formación y desarrollo en curso y financiados con recursos ya asignados. Se regulan, asimismo, las compensaciones económicas que se percibirán en los cursos de formación de directivos regulados por el artículo 28 del Decreto legislativo de 3 de febrero, núm. 29.

El artículo 4 establece la posibilidad de que algunos servidores públicos puedan realizar su prestación laboral en un lugar distinto de la sede física de trabajo. Para ello se instalarán, según la disponibilidad de recursos, aparatos informáticos y enlaces telefónicos y telemáticos que permitan la realización de este trabajo a distancia. La prestación del trabajo a distancia no conlleva necesariamente una reducción del salario percibido. Con anterioridad a la efectiva realización del trabajo, se establecerán las modalidades para la verificación del cumplimiento de la prestación laboral.

Y en el artículo 5 se regula la transferencia de recursos a las provincias para hacer frente a parte de las nuevas funciones recibidas

V. CONCLUSIÓN

Se puede decir que, sin duda, el procedimiento de reforma de la Administración italiana diseñado por el Ministro de la Función Pública, Franco Bassanini, está llevándose a la práctica a un ritmo un poco más lento de lo inicialmente previsto por la Ley Bassaini 1, y de ahí la ampliación de los plazos en las sucesivas Bassanini 2 y 3, pero más rápido de cuanto pudiera preverse en un principio, dado el ya de sobra conocido talante inercial de la Administración italiana. Muchas son las reformas llevadas a cabo por los Decretos legislativos de desarrollo de las Leyes y por las Leyes directamente, aunque mucho queda aún por hacer para que esta verdadera revolución burocrática pueda darse por concluida. Habrá que esperar, de cualquier manera, a conocer cuál es la postura del nuevo ejecutivo sobre la continuidad de la reforma administrativa, después de la crisis institucional desatada tras la caída del Gobierno Prodi y su sustitución por el ex comunista Massimo D'Alema.

