



TRES MODELOS DISTINTOS DE FORMALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, AL HILO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE ESTATUTO ESPAÑOL

ALBERTO ARUFE VARELA

*Catedrático de Escuela Universitaria
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de A Coruña*

EXTRACTO

Palabras Clave: Empleados públicos, Derecho comparado

No sorprendentemente, la exposición de motivos de la reciente Ley 7/2007, de 12 abril, aprobando el Estatuto Básico del Empleado Público, contiene varias referencias al Derecho comparado, puesto que esta Ley pretende poner en práctica un modelo de estructuración del régimen jurídico básico aplicable a los empleados públicos, sobre la base de una posición equidistante entre dos puntos extremos.

El primero está claramente, aunque no expresamente, marcado por el modelo alemán, caracterizado por una profunda separación entre los funcionarios y los trabajadores al servicio de las Administraciones públicas, desde los puntos de vista formal, material y procesal.

El otro punto extremo está representado por el modelo italiano, puesto en práctica en los noventa por la llamada reforma Bassanini, que operó una privatización drástica del empleo público, incluidos —a pesar del Convenio de la OIT núm. 81 de 1947— los Inspectores de Trabajo.

ABSTRACT

Key Words: Public employees, Comparative Law

Not surprisingly, the declaration of policies of the recent Act 7/2007, of April 12th, enacting the Basic Statute of Public Employee, contains several references to Comparative Law, since this Act pretends to implement a model of structuration of the basic legal regime covering public employees, on the basis on an equivalent position between two extreme points.

The first one is clearly, but not expressly, marked by the German model, characterized by a deep separation between officials and laborers employed by public Administrations, from formal, material and procedural viewpoints.

The other extreme point is represented by the Italian model, implemented in the nineties by the so-called Bassanini reform, which operated a drastic privatization of the public employment, including —despite the ILO Convention num. 81 of 1947— the Labour Inspectors.

ÍNDICE

1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO CONTENIDAS EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO
2. EL MODELO DUALISTA ALEMÁN DE FORMALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
3. EL MODELO MONISTA ITALIANO DE FORMALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO CONTENIDAS EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

1. Evidentemente, el conocimiento del Derecho comparado es un factor que potencia por sí solo el verdadero progreso jurídico, bastando indicar para probarlo que nuestro Código Civil afirma —aunque frecuentemente se olvide, también por el legislador, quizá porque aparece afirmado en un lugar arrinconado y excéntrico de su contenido— que «en vista de estos datos [referidos a las «Memorias» a elaborar anualmente por los Presidentes del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales, más los contenidos en la «Estadística civil del mismo año»], de *los progresos, realizados en otros países que sean utilizables en el nuestro*, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Comisión de Codificación formulará y elevará al Gobierno cada diez años las reformas que convenga introducir»¹. En nuestros más recientes instrumentos normativos laborales —aunque asimismo en lugares excéntricos de los mismos—, el asunto parece haber cogido nuevos bríos, brillando con luz propia —por su carácter especialmente enfático— ciertas afirmaciones contenidas en el larguísimo «Preámbulo» del Estatuto del Trabajador Autónomo del año pasado (clamorosamente precisado, por lo demás, de algún pulido formal)², a cuyo tenor —refiriéndose a lo que denomina «el *derecho comparado* de los países de nuestro entorno»— resulta que el Estatuto en cuestión es el «primer ejemplo de regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en la Unión Europea, lo que sin duda constituye

¹ Disposición Adicional 3.ª. Al respecto, véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid, 2007), pág. 15, y bibliografía aquí citada.

² El párrafo sexto de su apartado I habla todavía, por ejemplo, del «presente Proyecto de Ley».

un hito en nuestro ordenamiento jurídico»³. Pues bien, a esta misma línea se adscribe —aunque sin tanto énfasis— la «Exposición de Motivos» de la Ley 7/2007, de 7 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en la que se contienen hasta seis referencias explícitas sobre «Derecho comparado», que considero prudente agrupar en dos apartados distintos.

2. El primero comprende una sola alusión, que se realiza al Derecho de la Unión Europea contemplado desde una perspectiva *ad intra*⁴. Se refiere, en consecuencia, al Derecho de la Unión Europea en cuanto que empleador o empresario, para poner de relieve que el Estatuto Básico español se encuentra, literalmente, «en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente... en la propia Administración comunitaria»⁵. Sobre el tema, me limitaré a apuntar que la «línea» en cuestión conduce directamente a la Europa del siglo XIX (y por tanto, a la rancia Inglaterra victoriana, a la liberal España isabelina, a la férrea Alemania bismarckiana, etc.). Y ello, porque la norma comunitaria reguladora del régimen de derechos y deberes del personal funcionario y laboral al servicio de las diversas Administraciones públicas de la Unión Europea —que formalmente es una sola norma⁶, aunque materialmente hablando sean dos normas distintas—, en la parte de la misma específicamente relativa al personal laboral⁷: 1) en el plano del Derecho individual, no contiene ni una sola referencia expresa a la prohibición de discriminación⁸ (ni siquiera al supuesto «techo de cristal», según la terminología paritarista hoy en boga, representado por la *passim* prohibidísima discriminación por razón de sexo)⁹; 2) de nuevo en el plano del Derecho individual más sensible para el trabajador, otorga a la Unión Europea —siempre en cuanto que empleador o empresario— el derecho de

³ *Ibidem*.

⁴ Al Derecho de la Unión Europea en su vertiente *ad extra*, o más tópica, también se refiere la «Exposición de Motivos» de la Ley 7/2007, en su párrafo vigésimo, inciso («en aplicación del *Derecho comunitario*»).

⁵ «Exposición de Motivos», párrafo tercero.

⁶ Más en concreto, el Reglamento (CEE, EURATOM, CE CA) núm. 259/68 del Consejo, de 29 febrero 1968.

⁷ Más en concreto, su Anexo sobre «Régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades».

⁸ Al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, Netbiblo (A Coruña, 2007), págs. 207-208.

⁹ Acerca del citado «techo de cristal», véase la «Exposición de Motivos» de la Ley del Parlamento de Galicia núm. 2/2007, de 28 marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia (núms. 4, párrafo cuarto, y 6).

despido libre de su personal laboral (eso sí, con preaviso)¹⁰; y 3) en el plano del Derecho colectivo, no reconoce la posibilidad de ejercicio del derecho de huelga al personal a su servicio (silencio sobre el que existe una tímida y muy tibia jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, aunque referida sólo al personal funcionario, al que por supuesto no se aplica la regla citada de despido libre)¹¹.

3. En cuanto al segundo grupo, lo integran las cinco referencias restantes, literalmente relativas a lo siguiente: «el Estatuto Básico es un paso importante y necesario..., en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en *los demás países de la Unión Europea*»¹²; «las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en *el espacio europeo*»¹³; «esta dualidad de regímenes [funcionarial y laboral], presente también con unas u otras peculiaridades en *la mayoría de los Estados europeos*, suscita no obstante algunos problemas jurídicos y de gestión de personal, que no pueden dejar de contemplarse y regularse»¹⁴; «aunque por fortuna, no han faltado en nuestras Administraciones funcionarios y otros servidores públicos dotados de capacidad y formación directiva, conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en *la mayoría de los países vecinos*»¹⁵; y «en particular se hace hincapié en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección, para asegurar su independencia en el ejercicio de las potestades que les corresponden y de ahí que, como es regla en *otros ordenamientos*, se establezcan determinados límites a su composición»¹⁶. De estas cinco referencias, quizá la de más enjundia jurídica —y con seguridad la más inquietante, especialmente para quienes somos funcionarios— sea la que menciona la «dualidad de regímenes», que el Estatuto pretende querer superar no sólo formalmente —evidentemente, se trata de una sola norma, aplicable al personal laboral y no laboral al servicio de la Administración—, sino también desde un punto de vista material, resultando especialmente pertur-

¹⁰ Al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., págs. 156 y ss., y 197 y ss.

¹¹ *Ibidem*, pág. 146.

¹² «Exposición de Motivos», párrafo tercero.

¹³ *Ibidem*, párrafo cuarto, inciso primero.

¹⁴ *Ibidem*, párrafo undécimo, inciso primero.

¹⁵ *Ibidem*, párrafo décimosexto, inciso tercero.

¹⁶ *Ibidem*, párrafo vigésimo, inciso tercero.



badora la afirmación contenida asimismo en su «Exposición de Motivos», acerca de que «un porcentaje significativo de los empleados públicos tienen [sic] la condición de personal laboral»¹⁷, y de que «la flexibilidad que este régimen legal introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración»¹⁸. Que no sea meramente teórica la posibilidad —inquietante para los funcionarios, repito— de seguir avanzando en la senda unificadora, hasta llegar a consumir una verdadera unificación integral de regímenes (esto es, en los planos formal, material e, incluso, procesal), lo acredita el actual «modelo monista» italiano de formalización del estatuto de los empleados públicos, respecto del que el actual modelo español —precipitado en la Ley 7/2007— viene a ocupar una posición equidistante, si es que se toma como segundo punto de referencia para contextualizar las comparaciones a realizar, el actual «modelo dualista» alemán de formalización del estatuto de los empleados públicos.

2. EL MODELO DUALISTA ALEMÁN DE FORMALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

4. Aunque en Alemania cabe hablar de «empleo en el servicio público [*Beschäftigung im öffentlichen Dienst*]»¹⁹, la expresión «empleado público» carece de verdadero sentido jurídico, por la sencilla razón de que los dos grandes tipos de «empleados públicos» existentes en Alemania poseen estatutos jurídicos formalmente, materialmente y procesalmente distintos. En efecto, de un lado, los funcionarios públicos alemanes cuentan con su propio estatuto básico, formalmente contenido en la «Ley Marco para la Unificación del Derecho de Funcionarios (Ley Marco del Derecho de Funcionarios) [*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)*]», o en abreviatura, BRRG, de 1 julio 1957²⁰, en la

¹⁷ Párrafo décimo, inciso segundo.

¹⁸ *Ibidem*, inciso tercero.

¹⁹ De extrema utilidad, véase «Der öffentliche Dienst in Deutschland», localizable en el sitio oficial en Internet del Ministerio federal alemán del Interior, ubicado en www.bmi.bund.de. Además, desde la perspectiva del Derecho Administrativo funcional, véanse H.J. WOLFF, O. BACHOF y R. STÖBER, *Verwaltungsrecht II*, 5.ª ed., C.H. Beck (Múnich, 1987), págs. 455 y ss.; y P. BADURA, R. BREUER, K.H. FRIAU, W. KREBS, P. KUNIG, F. RULAND, S. SALZWEDEL y E. SCHMIDT-ABMANN, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 9.ª ed., Walter de Gruyter (Berlín, 1992), pág. 222.

²⁰ Accesible pública y gratuitamente, y en «versión consolidada», a través de www.bundesrecht.juris.de.

que se afirma que «el funcionario está, respecto de su jefe de servicio, en una relación de confianza y de servicio de Derecho público (relación funcional) [(*Beamtenverhältnis*)]»²¹, y en cuyo Capítulo I se especifican —entre otras muchas cosas— los «deberes del funcionario [*Pflichten des Beamten*]]» y los «derechos del funcionario [*Rechte des Beamten*]]». Y de otro lado, el personal laboral al servicio de las diversas Administraciones públicas alemanas —en la proporción de un laboral por cada dos funcionarios al servicio de la Federación y de los dieciséis Estados federados, si es que entre los funcionarios federales se incluyen las damas y caballeros soldados (*Soldatinnen y Soldaten*)—, respecto del que puede considerarse estatuto de sus derechos y deberes más básicos el «Código Civil [*Bürgerliches Gesetzbuch*]]», o BGB, de 1896, párrafos 611 a 630, relativos al «contrato de arrendamiento de servicios [*Dienstvertrag*]]»²². Se trata de un dualismo formal y material, pero también procesal, que reflejan —como es lógico— las leyes jurisdiccionales alemanas. Al respecto, baste indicar que la Ley reguladora de la jurisdicción laboral alemana²³ afirma enfáticamente —supuesto que la regla general es que los tribunales laborales alemanes sólo conocen de «pleitos jurídico-civiles entre trabajadores y empresarios [*bürgerliche Rechtsstreitigkeiten*]]»²⁴— que «los funcionarios en cuanto tales no son trabajadores»²⁵; y ello, en congruencia con lo que dispone la antes citada Ley Marco del Derecho de Funcionarios, a cuyo tenor «en todas las acciones judiciales de los funcionarios, funcionarios retirados, antiguos funcionarios y sus causahabientes, derivadas de la relación funcional, se da el contencioso-administrativo [*Verwaltungsrechtsweg*]]»²⁶.

5. Este dualismo de estatutos básicos se mantiene, como es lógico, también en materia de derechos de seguridad social del personal funcionario y

²¹ Párrafo 2, apartado 1.

²² Sobre el tema, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Leyes laborales alemanas. Estudio comparado y traducción castellana*, Netbiblo (A Coruña, 2007), págs. 15 y ss. (para el estudio comparado) y 107 y ss. (para la traducción castellana).

²³ Se trata de la «Ley del Tribunal de Trabajo [*Arbeitsgerichtsgesetz*]]», o ArbGG, de 3 septiembre 1953. Sobre ella, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Leyes laborales alemanas. Estudio comparado y traducción castellana*, cit., págs. 87 y ss. (para el estudio comparado) y 242 y ss. (para la traducción castellana).

²⁴ Párrafo 2, apartado 1, núm. 3. Sobre este precepto fundamental, véase P. BADER, M. CREUTZFELDT y H.-W. FRIEDRICH, *ArbGG. Kommentar zum Arbeitsgerichtsgesetz*, 4.ª ed., Luchterhand (Múnich, 2006), págs. 79 y ss.

²⁵ Párrafo 5 (rotulado «Concepto de trabajador [*Begriff des Arbeitnehmers*]]»), apartado 2.

²⁶ Párrafo 126, apartado 1.

del personal laboral al servicio de las diversas Administraciones públicas alemanas. En efecto, el estatuto básico de seguridad social de dicho personal laboral —al igual que el del personal laboral al servicio de las empresas privadas— aparece contenido en el «Código de Seguridad Social [*Sozialgesetzbuch*]», o SGB²⁷, cuyos «cinco pilares» —esto es, desempleo, enfermedad común, pensiones, accidente de trabajo y dependencia²⁸— excluyen, de un lado, el encuadramiento obligatorio de funcionarias y funcionarios, limitándose a afirmar a lo sumo —con unas u otras palabras, por ejemplo, las del seguro obligatorio de pensiones— que «asegurados voluntarios» son, entre otros varios, «los funcionarios»²⁹; y de otro lado, se mencionan en la Ley reguladora de la jurisdicción alemana de seguridad social, afirmando la competencia de los tribunales de seguridad social para conocer de los litigios relativos a los mismos (expresamente calificados como «litigios jurídico-públicos [*öffentlich-rechtliche Streitigkeiten*]») ³⁰. En cambio, el estatuto básico de seguridad social del personal funcionario lo contiene la «Ley sobre la Previsión Social de los Funcionarios y Jueces de la Federación y de los Estados Federados (Ley de Previsión Social de Funcionarios) [*Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz)*]»³¹, o en abreviatura, BeamtVG, de 24 agosto 1976, debiendo tenerse en cuenta —ahora por aplicación de la antes citada Ley Marco del Derecho de Funcionarios— que el contencioso relativo a la misma no es contencioso de seguridad social, sino puro contencioso-administrativo³².

6. En fin, en cuestiones de Derecho colectivo del Trabajo, también cabe hablar de dualismo de estatutos básicos, aunque aquí estos estatutos sean en parte «Derecho legal [*Gesetzesrecht*]», en parte «Derecho judicial

²⁷ Accesible pública y gratuitamente, y en «versión consolidada», a través de www.bundesrecht.juris.de.

²⁸ Al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., pág. 89.

²⁹ Cfr. parágrafo 5, apartado 1, núm. 1, del Libro Sexto del Código de Seguridad Social.

³⁰ Cfr. la «Ley del Tribunal de Seguridad Social [*Sozialgerichtsgesetz*]», o SGG, de 3 septiembre 1953, parágrafo 51, apartado 1. Sobre este precepto fundamental, indicando —con razón— que «en cualquier conflicto que se plantee relativo al contencioso de los tribunales de la jurisdicción de Seguridad Social, rige el §51 SGG», véase P. KUMMER, *Das sozialgerichtliche Verfahren*, 2.ª ed., Luchterhand (Múnich, 2004), pág. 21.

³¹ Accesible pública y gratuitamente, y en «versión consolidada», a través de www.bundesrecht.juris.de.

³² Cfr. el precepto citado *supra*, núm. 4, nota 26.

[*Richterrecht*]). En efecto, de un lado, es «Derecho judicial» que los sindicatos representantes del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas alemanas sí son titulares del derecho de huelga, mientras que los sindicatos alemanes de funcionarios carecen de este derecho³³; y de otro lado, «Derecho legal», que los sindicatos de los trabajadores son titulares del derecho de negociación colectiva (regulado en la «Ley del Convenio Colectivo [*Tarifvertragsgesetz*]», o TVG, de 9 abril 1949)³⁴, mientras que —respecto de los sindicatos de funcionarios— la citada Ley Marco del Derecho de Funcionarios afirma que «las garantías y los acuerdos y similares que puedan proporcionar a los funcionarios una retribución superior a la admisible según el Derecho de Retribuciones, o una previsión social que vaya más allá de esta Ley, son ineficaces [*unwirksam*]»³⁵, y también, que «lo mismo rige para los contratos de seguro que se concluyan con este objetivo»³⁶. Incluso en materia de representación unitaria —donde el estatuto básico es formalmente único, al estar contenido en la «Ley de Representación del Personal de la Federación [*Bundespersonalvertretungsgesetz*]», o BPersVG, de 15 marzo 1974³⁷—, funcionarios y laborales se mantienen separados en un mismo «comité de personal [*Personalrat*]» —equivalente del «comité de empresa [*Betriebsrat*]» del sector privado—, aunque con una trascendente *vis* atractiva funcional, puesto que de los pleitos suscitados por la interpretación y aplicación del estatuto básico de la representación unitaria de funcionarios y laborales conocen, única y exclusivamente, los tribunales alemanes de lo contencioso-administrativo³⁸.

3. EL MODELO MONISTA ITALIANO DE FORMALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

7. Como se sabe, en la década de los años noventa del siglo pasado se produjo en Italia —en un contexto, todo hay que decirlo, de corrupción po-

³³ Al respecto, por todos, véase W. DÄUBLER, *Arbeitsrecht. Ratgeber für Beruf, Praxis und Studium*, 6.ª ed., Bund-Verlag (Frankfurt am Main, 2006), págs. 61 y ss.

³⁴ Accesible pública y gratuitamente, y en «versión consolidada», a través de www.bundesrecht.juris.de. Sobre ella, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Leyes laborales alemanas. Estudio comparado y traducción castellana*, cit., págs. 79 y ss. (para el estudio comparado) y 234 y ss. (para la traducción castellana).

³⁵ Parágrafo 50, apartado 2, inciso primero.

³⁶ *Ibidem*, inciso segundo.

³⁷ Accesible pública y gratuitamente, y en «versión consolidada», a través de www.bundesrecht.juris.de.

³⁸ Según su parágrafo 83 (bajo el rótulo «Decisiones judiciales [*Gerichtliche Entscheidungen*]»), la regla general es que «deciden los tribunales de lo contencioso-administrativo

lítica generalizada, que había que corregir— un fenómeno sorprendente, marcado en sus inicios por la promulgación del Decreto Legislativo núm. 29, de 3 febrero 1993³⁹, que pretendía conseguir un triple objetivo: 1) «incrementar la eficiencia de las administraciones en relación con la de las correspondientes unidades y servicios de los países de la comunidad europea»⁴⁰; 2) «racionalizar el coste del trabajo público, conteniendo el gasto conjunto de personal, directo e indirecto, comprendido en el ámbito de la hacienda pública»⁴¹; y 3) «integrar gradualmente la regulación del trabajo público en la del trabajo privado»⁴², que es el objetivo que a nosotros nos interesa considerar con algún cuidado. Las previsiones de esta norma, en relación con lo que todo el mundo denomina ahora en Italia «privatización» de la función pública⁴³, se fueron cumpliendo gradualmente a lo largo del cuatrienio 1994-1997 —mediante la estipulación de muy diversos convenios colectivos, autorizados por la norma en cuestión a derogar parcialmente la vieja legislación funcionarial italiana, que entretanto se mantenía provisionalmente vigente⁴⁴—, acometiendo el Sr. Franco BASSANINI (por aquel entonces, Ministro de la Función Pública y Asuntos Regionales) la tarea de colmar el vacío normativo provocado por ese cúmulo de derogaciones parciales, a través de la promulgación de diversas normas —también popularmente conocidas, en la Italia de hoy, con el nombre de «reforma Bassanini»—, que fueron en sustancia las tres siguientes: 1) la Ley núm. 59, de 15 marzo 1997, que «delega en el Gobierno la facultad de conferir funciones y competencias a las regiones y entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa»; 2) la Ley

[*Verwaltungsgerichte*], y en el tercer grado jurisdiccional el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo [*Bundesverwaltungsgericht*]» (apartado 1). Sobre el tema, sumamente preciso, véase A. JUNKER, *Grundkurs Arbeitsrecht*, 5.ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2006), pág. 435.

³⁹ Dictado en desarrollo de la Ley de delegación núm. 421, de 23 octubre 1992 (artículo 2). Sobre el tema, véase G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli (Turín, 2004), pág. 217.

⁴⁰ Artículo 1.1.a).

⁴¹ Artículo 1.1.b).

⁴² Artículo 1.1.c).

⁴³ Con importantísimo acopio de bibliografía, véase G. PERA y M. PAPALEONI, *Diritto del Lavoro*, 7.ª ed., Cedam (Padua, 2003), págs. 290 y ss., concluyendo con pesimismo lo siguiente: «es preciso recordar que en otros países la Administración Pública de viejo cuño publicístico funciona con general satisfacción. Pero son países mucho más antiguos que la Italia unitaria, que existe desde hace poco más de un siglo; países en los que circula un elevado *sentimiento del Estado*. Y se vuelve siempre al problema de fondo. Cada país tiene la administración que se merece o de la que es capaz».

⁴⁴ Cfr. artículo 72.1.

núm. 127, de 15 mayo 1997, de «medidas urgentes para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y de control»; y 3) la Ley núm. 191, de 16 junio 1998, de «modificaciones e adiciones de las Leyes de 15 marzo 1997, n. 59, y 15 mayo 1997, n. 127, así como de normas en materia de formación del personal dependiente y laboral a distancia en las administraciones públicas», y de «disposiciones en materia de construcción de centros educativos». Siempre desde el punto de vista de la «privatización» de la función pública italiana, la norma a tener en cuenta es hoy, sin embargo, el Decreto Legislativo núm. 165, de 30 marzo 2001 —verdadero texto refundidor—, que contiene unos complejísimos preceptos y anexos sobre normas derogadas, y por el que se regulan en la actualidad —aunque ya haya padecido diversas enmiendas, la última aparentemente en diciembre 2006⁴⁵— las «normas generales sobre regulación del trabajo en las dependencias de las administraciones públicas»⁴⁶.

8. Tal como obra cristalizada en esta última norma, la «reforma Bassanini» ha supuesto, en sustancia, todo lo siguiente. En primer lugar, la laboralización del antiguo personal funcionario al servicio «de las dependencias de las administraciones públicas»⁴⁷, teniendo en cuenta que «por administraciones públicas se entienden todas las administraciones del Estado, con inclusión de los institutos y escuelas de todo orden y grado y las instituciones educativas, las empresas y administraciones del Estado con ordenamiento autónomo, las Regiones, las Provincias, los Municipios, las Comunidades de montaña, y sus consorcios y asociaciones, las instituciones universitarias, los Institutos autónomos de vecinos, las Cámaras de comercio, industria, artesanado y agricultura y sus asociaciones, todos los entes públicos no económicos nacionales, regionales y locales, las administraciones, las empresas y los entes del Servicio sanitario nacional»⁴⁸, aunque con exclusión —por tratarse todavía de «personal en régimen de derecho público»⁴⁹— de «los magistrados ordinarios, administrativos y de cuentas, los abogados y procuradores del Estado, el personal militar y las Fuerzas de policía del Estado, el personal de la carrera diplomática y de la carrera polí-

⁴⁵ Por Ley núm. 296, de 27 diciembre 2006, de presupuestos generales para el año 2007.

⁴⁶ Acerca de la adecuación a la Constitución Italiana de esta norma, véase G. SUPPIELI, M. DE CRISTOFARO y C. CESTER, *Diritto del Lavoro. Il rapporto individuale*, 2.ª ed., Cedam (Padua, 2003), págs. 425 y ss.

⁴⁷ Artículo 1.1, párrafo 1.º.

⁴⁸ Artículo 1.2.

⁴⁹ Acerca de este personal, véase C. ENRICO, *Diritto del Lavoro*, 2.ª ed., Giappichelli (Turín, 2004), pág. 173.

tica»⁵⁰, y algunos más, casuísticamente especificados por remisión expresa a muy diversas normas parcialmente vigentes⁵¹. En segundo lugar, al igual que ocurre con los trabajadores del sector privado, que «las relaciones de trabajo de los dependientes de las administraciones públicas se regulan por las disposiciones del capítulo I, título II, del libro V del código civil [esto es, sus artículos 2082 a 2134] y por las leyes sobre relaciones de trabajo subordinado en la empresa, hecha salvedad de las disposiciones contenidas en el presente decreto»⁵². En tercer lugar, que la regulación al detalle de las condiciones de trabajo y empleo de los antiguos funcionarios ahora laboralizados se lleva a cabo a través de la negociación colectiva (posible, en principio, «sobre todas las materias relativas a la relación de trabajo y a las relaciones sindicales»)⁵³, caracterizada por tratarse de una negociación colectiva muy intervenida —sobre todo en lo que se refiere a aspectos económicos⁵⁴— y articulada o en cascada, que cristaliza en tres tipos distintos de convenios colectivos, a saber: 1) los «convenios colectivos cuadro [*contratti collettivi quadro*]», estipulados del lado patronal por la «Agencia para la representación negocial de las administraciones públicas [*Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni*]» o «ARAN»⁵⁵, y que como su propio nombre indica tienen la naturaleza de convenios colectivos meramente básicos o de pautas para negociar⁵⁶; 2) los «convenios colectivos nacionales de sector [*contratti collettivi nazionali di comparto*]», también estipulados del lado patronal por la recién citada «ARAN», y relativos a una pluralidad de Administraciones públicas (por ejemplo, el conjunto de los Ministerios de la Administración central)⁵⁷; y 3) los «convenios colectivos descentralizados [*contratti collettivi decentra-*

⁵⁰ Artículo 3.1.

⁵¹ Más en concreto, «los dependientes de los entes que desarrollen su actividad en las materias contempladas por el artículo 1 del decreto legislativo de la Jefatura provisional del Estado de 17 julio 1947, núm. 691, y por las leyes de 4 junio 1985, núm. 281, y sucesivas modificaciones y adiciones, y de 10 octubre 1990, núm. 287» (*ibidem*).

⁵² Artículo 2.2, inciso 1.º. Cfr., además, artículo 51.1. Acerca de dichos preceptos del Código Civil italiano, omnicompreensivo, véase G. FAVALLI (Coordinador), *Codice di Diritto del Lavoro. Leggi, dottrina e giurisprudenza sul rapporto di lavoro subordinato*, 2.ª ed., CasaEditriceLaTribuna (Piacenza, 2004), págs. 52 y ss.

⁵³ Artículo 40.1.

⁵⁴ Cfr. artículo 47. Explicitando pedagógicamente estos límites, véase G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, cit., págs. 219-220.

⁵⁵ Sobre ella, véase G. SUPPIELI, M. DE CRISTOFARO y C. CESTER, *Diritto del Lavoro. Il rapporto individuale*, 2.ª ed., cit., pág. 324.

⁵⁶ Cfr. artículos 40 y 45.

⁵⁷ Cfr. artículo 43.

ti]», relativos ya a una Administración pública singular⁵⁸. En cuarto lugar, la atribución de competencia a los tribunales civiles (técnicamente, «al juez ordinario, en función de juez del trabajo») ⁵⁹ para conocer de los pleitos laborales sustantivos entre las Administraciones públicas empleadoras y sus antiguos funcionarios ahora laboralizados, aunque con excepción de los pleitos relativos a los procedimientos sobre concurso de ingreso («permanecen asignadas a la jurisdicción del juez administrativo las controversias en materia de procedimientos concursales para la asunción de los dependientes de las administraciones públicas») ⁶⁰.

9. Por supuesto, a un laboralista le llama poderosamente la atención que todo cuanto acaba de decirse resulte plenamente aplicable incluso a los antiguos funcionarios de la Inspección italiana de Trabajo, también laboralizados —al igual que el resto de funcionarios públicos ordinarios italianos— como consecuencia de la drástica «reforma Bassanini», según viene confirmando expresamente la jurisprudencia civil italiana, a partir del año 2002 ⁶¹. Nadie, al menos que yo sepa, ha cuestionado en Italia la eventual incompatibilidad de esta resulta con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio núm. 81 de 1947 de la OIT; precepto, como se sabe, que imperativamente exige que la Inspección de Trabajo se sirva de «funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida». Y más, teniendo en cuenta que dicho Convenio fue ratificado por la República Italiana en 1952, sin que dicha ratificación se efectuase sin ningún tipo de reserva al contenido del mismo ⁶².

⁵⁸ Cfr. artículo 42.

⁵⁹ Artículo 63.1, inciso 1.º. Acerca de esta «tutela jurisdiccional civil», véase A. VALLEBONA, *Istituzioni di Diritto del Lavoro. II. Il rapporto di lavoro*, 4.ª ed., Cedam (Padua, 2004), págs. 691 y ss.

⁶⁰ Artículo 63.4.

⁶¹ Al respecto, extraordinariamente bien documentada, véase Sentencia núm. 3041, de 17 octubre 2002, de la Sección Trabajo del Tribunal de Grosseto, con ponencia de la Juez Giulia CONTE, localizable en http://130.186.85.35/cgi-bin/visualizza_contratto?NOMEFILE=ORD2002-2&TIPO_VIS=5&TIPO_DOC=Sentenza.

⁶² Al respecto, véase A. ARUFE VARELA, *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pág. 98.