



CRONICAS Y NOTICIAS

CRONICAS

1

DESCONCENTRACION EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA ITALIANA

35.072.1 : 35.047(45)

La desconcentración de funciones es uno de los problemas planteados por la reforma administrativa en todos los países. En esta crónica se resume la actividad legislativa desarrollada en Italia respecto a este problema.

I. REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESCONCENTRACION

Los problemas relativos a la reforma administrativa se presentan con un carácter general en la hora actual en todos los Estados. Ello se debe a que la organización y los métodos de actuación de la Administración pública estaban, en gran medida, establecidos para una Administración de carácter abstencionista o al menos para una Administración de cometido reducido y concreto, por lo que han quedado anticuados e inservibles para la compleja tarea que hoy se le asigna ante la extensión creciente de los fines de la actividad administrativa. Es necesario, por tanto, hacer un replanteamiento de la organización y de los métodos de actuación de la Administración para acomodarlos a las necesidades actuales.

Entre los objetivos a conseguir por la reforma administrativa destaca el relativo al reparto de las competencias públicas entre los distintos entes y órganos administrativos. La cuestión comprende, por tanto, la desconcentración, ya que ésta, en principio y en líneas generales, no es más que una forma de distribución de las competencias públicas entre distintos órganos de una misma persona jurídico-pública.

II. NECESIDAD DE MEDIDAS DESCONCENTRADORAS EN ITALIA

Si en general la desconcentración periférica administrativa es uno de los objetivos fundamentales de la reforma de todos los países, en Italia cobra aún mayor importancia, porque desde su unificación el Estado italiano ha estado excesivamente centralizado.

Las causas de esta excesiva centralización son :

- El influjo de Cerdeña y Piamonte, Estados eminentemente centralizados y que tuvieron una importante participación en la formación de Italia como Estado unitario.
- El régimen político imperante de 1922 a 1943.

Precisamente porque la liberación por parte de los órganos centrales de ciertas funciones administrativas es una necesidad vital, desde los primeros tiempos de lograrse la unidad nacional italiana se levantaron autorizadas voces en pro de la desconcentración administrativa; sin embargo, hasta la hora presente no consiguieron el resultado apetecido.

III. POSICION CONSTITUCIONAL AL RESPECTO

No es de extrañar que uno de los problemas entre los muchos que deberían plantearse los constituyentes italianos de la segunda posguerra mundial fuera precisamente el de la desconcentración periférica, resuelto por la vigente Constitución de 22 de diciembre de 1947 de la siguiente forma:

- 1.º Reconociendo la necesidad de proceder a la más amplia desconcentración (art. 5.º).
- 2.º Imponiendo la adecuación de la legislación al principio anterior.
- 3.º Toda regulación en esta materia debe hacerse por ley o por norma con fuerza legal (art. 97).

IV. REALIZACION DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

La actuación en materia de desconcentración sobre la base de las directrices constitucionales que hemos visto, planteaba todavía dos cuestiones:

A) CRITERIO A SEGUIR PARA LA FIJACIÓN DE LAS FUNCIONES A DESCONCENTRAR.

El criterio seguido para efectuar la transferencia de funciones ha sido doble:

- 1.º Funciones de interés exclusivamente local (art. 118 de la Constitución y art. 4, ap. 1.º, de la Ley de 11 de marzo de 1953).
- 2.º Funciones cuyo ejercicio por parte de los órganos gubernativos locales permita una más apropiada valoración y conocimiento de los intereses públicos y por ello más rápido cumplimiento y mayor comodidad y ventajas para el administrado.

B) PROCEDIMIENTO TÉCNICO-JURÍDICO PARA EFECTUAR LA DESCONCENTRACIÓN: LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA AL GOBIERNO.

En cuanto al procedimiento técnico para efectuar la desconcentración se pensó desde el primer momento en la delegación legislativa del Parlamento al Gobierno autorizada por el artículo 76 de la Constitución.

El acudir a la delegación legislativa—que según Lucifredi ha de ser utilizada con gran frecuencia en materia de reforma administrativa—para efectuar la desconcentración se hacía preciso porque, según ya hemos visto, el artículo 97 de la Constitución establece que la cuestión pertenece a la llamada «reserva» y el Parlamento se encontraba falto de tiempo y especialización técnica para elaborar las leyes desconcentradoras.

El sistema de delegación, de acuerdo con el ya citado artículo 76, debía realizarse mediante una ley aprobada por las Cámaras, en la cual se fijase el objeto para el cual se concedía la delegación, los principios y las directrices, justamente con la fijación del tiempo dentro del cual el Gobierno debía utilizar la delegación, esto es, dictar los llamados decretos legislativos o leyes delegadas.

V. LA LEY DE DELEGACION, DE 11 DE MARZO DE 1953

De acuerdo con lo anterior, el Organó encargado de la reforma administrativa redactó un proyecto de ley «para la atribución de funciones estatales de interés exclusivamente local a las provincias y municipios y demás entidades locales y para la actuación de la desconcentración administrativa, concediendo delegación legislativa al Gobierno para efectuar dicha atribución»; dicho proyecto fué promulgado como ley el 11 de marzo de 1953.

Esta ley consta de ocho artículos. Los siete primeros se refieren a la descentralización (*decentramento autárchico*) y el último a la desconcentración (*decentramento gerárchico*). Nos ocuparemos, dada la índole del presente trabajo, únicamente del artículo 8.º y sólo examinaremos los restantes artículos en la medida en que tengan aplicación a la desconcentración.

Teniendo en cuenta el artículo 76 de la Constitución, la delegación debía recaer sobre el Gobierno para objeto definido por tiempo determinado y debía establecer principios y criterios directivos.

A) OBJETO.

El objeto es la realización de la desconcentración administrativa en favor de los órganos periféricos del Estado; es decir, atribuir a éstos ciertas funciones que, según la legislación vigente, corresponden a los órganos centrales, dando carácter definitivo a los procedimientos de los órganos periféricos y

sustituyendo los criterios y controles que hasta entonces correspondían a los órganos centrales, por los de los órganos locales.

En principio, y sin limitación alguna, toda función administrativa podía ser objeto de desconcentración en cuanto que el artículo 8.º de la ley que examinamos no establece límite alguno de materia.

B) PLAZO.

El artículo 8.º de la Ley de 11 de marzo de 1953 fijaba el plazo de un año para la realización de la desconcentración. Es decir, los decretos delegados elaborados por el Gobierno debían ser dictados antes del 15 de abril de 1954, puesto que la Ley de 11 de marzo de 1953 entró en vigor el 15 de abril de ese mismo año. Sin embargo, por diversas causas se dejó transcurrir el plazo sin apenas haber iniciado los trabajos, por lo que se hizo precisa la Ley de 18 de junio de 1954, prorrogando el plazo para la emanación de los decretos delegados hasta el 30 de junio de 1955, fecha en que ya se hallaban sancionados por el Presidente de la República los últimos decretos en materia de desconcentración.

C) PRINCIPIOS QUE DEBEN PRESIDIR LA REALIZACIÓN PRÁCTICA DE LA DESCONCENTRACIÓN.

Vienen establecidos en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 8.º

En primer lugar se fija como criterio el que en general preside toda reforma administrativa: conseguir para la Administración pública una adecuada estructura orgánica y realizar al mismo tiempo la modernización de los servicios y órganos, acelerar y dar agilidad a los procedimientos y atribuir mayores poderes a órganos inferiores de la jerarquía administrativa, en este caso a los órganos periféricos.

Conforme a estos principios se hacía posible tanto la creación de nuevos órganos periféricos como la modificación, fusión o supresión de los existentes, siempre que ello no implicara un aumento del número de funcionarios, que viene prohibido por el apartado 3 del artículo 8.º

VI. DECRETOS DELEGADOS

De acuerdo con la Ley de Delegación, de 11 de marzo de 1953, se dictaron dieciséis decretos delegados, que son los siguientes:

1.º Decreto de 13 de julio de 1954, número 747, referente a los servicios del Ministerio de la Marina (primer procedimiento).

2.º Decreto de 19 de agosto de 1954, número 968, referente a los servicios del Ministerio del Interior.

3.º Decreto de 20 de enero de 1955, número 289, conteniendo modificaciones y adiciones al Decreto de 19 de agosto de 1954 del Ministerio del Interior.

4.º Decreto de 4 de febrero de 1955, número 72, referente al Ministerio de Finanzas.

5.º Decreto de 3 de mayo de 1955, número 449, referente al Ministerio de la Marina Mercante (segundo procedimiento).

6.º Decreto de 10 de junio de 1955, número 854, referente a los servicios del Alto Comisariado para la Higiene y Sanidad Pública.

7.º Decreto de 10 de junio de 1955, número 987, referente a los servicios del Ministerio de Agricultura y Montes.

8.º Decreto de 28 de junio de 1955, número 619, del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones.

9.º Decreto de 28 de junio de 1955, número 620, del Ministerio de Industria y Comercio.

10. Decreto de 28 de junio de 1955, número 630, referente a los servicios del Comisariado para el Turismo.

11. Decreto de 28 de junio de 1955, número 771, del Ministerio de Transportes.

12. Decreto de 28 de junio de 1955, número 1106, del Ministerio de la Defensa.

13. Decreto de 28 de junio de 1955, número 1538, del Ministerio de Justicia.

14. Decreto de 30 de junio de 1955, número 766, del Ministerio de Instrucción Pública.

15. Decreto de 30 de junio de 1955, número 1534, del Ministerio de Obras Públicas.

16. Decreto de 30 de junio de 1955, número 1533, del Ministerio del Tesoro.

VII. JUICIO CRITICO

Como se ve por la simple enumeración de los dieciséis decretos, se realiza la desconcentración en todos los servicios ministeriales, excepto en los de Negocios Extranjeros y Comercio Exterior, que por la naturaleza de sus funciones carecen de órganos periféricos, y en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social por la existencia de la Ley de 2 de marzo de 1953, prorrogada por la de 24 de agosto de 1954, la cual, de acuerdo con el Decreto-ley de 15 de junio de 1948, delegaba al Gobierno la facultad de dictar un texto único reorganizando íntegramente dicho Ministerio y fijando como criterio directivo para llevar a cabo dicha reorganización a fin de desconcentrar «a los órganos peri-

féricos atribuciones que, según las leyes vigentes, corresponden a los órganos centrales, confiriendo carácter definitivo a los procedimientos emanados de los órganos periféricos».

Los autores de la reforma en materia de desconcentración son conscientes de que simplemente se ha dado el primer paso, y aun cuando todas las autoridades gubernativas periféricas han visto ampliada en gran medida su competencia, es necesario esperar el transcurso del tiempo para poder juzgar el resultado práctico de las medidas desconcentradoras, ya que podría suceder que fueran simples normas muertas al chocar contra la resistencia burocrática centralizadora, como en ocasiones ha sucedido.—J. L. DE LA VALLINA.