

## LAS VICISITUDES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: UNA REFLEXION CRITICA Y ALGUNAS PERSPECTIVAS \*

Por GABRIELE AURISICCHIO y GIAN CARLO LO BIANCO

*Traducción:* Valentín Rodríguez Vázquez de Prada  
y María del Rosario Pérez Ortiz

*Sumario:* Información.-1. El Informe Giannini y el orden del día del Senado de 10 de julio de 1980; en nota, los más importantes procedimientos de reforma de los años precedentes.-2. El reglamento de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las Comisiones Amato y Manzella. El proyecto del Ley Spadolini; en particular, la figura de los ministros sin cartera adjuntos a la Presidencia del Consejo de Ministros.-3. La reordenación de las Administraciones centrales del Estado. La Comisión Piga. La investigación FORMEZ. Las posibles alternativas.-4. La reforma de las Administraciones autónomas del Estado. La Comisión Pastori. El Fondo de Ayuda al Vuelo. El Ente para la Energía Nuclear y las Energías Alternativas (ENEA). El Instituto para la Vigilancia de los Seguros Privados (ISVAP). La Caja de Depósitos y Empréstitos. La administración de los ferrocarriles del Estado.-5. El problema de los altos cargos.-6. La conferencia nacional sobre la Administración pública.-7. La Ley de bases sobre el empleo público y la institución del departamento de la Función pública.-8. El debate parlamentario sobre las instituciones.

Los autores de esta compilación, ahora ya completamente desencantados de los escasos resultados conseguidos, se autodefinen «espectadores destacados» del proceso de reforma de la Administración pública. Ellos creen estar haciendo algo realmente útil para la prosecución de los estudios con la presente acumulación de una serie de materiales, en algún caso acompañados por breves análisis sobre sus contenidos. Ello, también con objeto de dar testimonio de un conjunto de ideas, no plenamente escasas de significado, a menudo fruto de no infrecuentes encuentros entre culturas y profesionalidades técnicas, jurídicas y administrativas diversas.

---

(\*) El presente trabajo es traducción del artículo de GABRIELE AURISICCHIO y GIAN CARLO LO BIANCO, publicado en el número 2 (1984) de la *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*.

Este examen puede, por otra parte, resultar oportuno para dar cuenta de los estudios realizados hasta ahora sobre los temas de las posibles reformas de la Administración pública al comienzo de la IX Legislatura del Parlamento republicano, que parece justamente nacida con el objetivo de servir a intereses políticos sobre las más urgentes reformas institucionales. Primer paso en esta dirección es la futura institución de la comisión bicameral para las revisiones institucionales y constitucionales, propuesta por la precedente legislatura.

La exposición seguirá el articulado indicado en el sumario para concentrar la atención del lector sobre algunos «polos» considerados más significativos.

1. La historia de las instituciones de gobierno en Italia, desde la unificación hasta nuestros días, mejor a partir del Estatuto albertino, pone en evidencia una sorprendente continuidad en la problemática y en el debate político-cultural.

Desde los primeros actos normativos de realización de las escasas previsiones estatutarias por el Gobierno (Real Decreto de 2 de diciembre de 1850, número 1.122, llamado Decreto D'Azeglio) al debate desarrollado en el Parlamento y en otras sedes en torno al Informe Giannini (años 1979 y siguientes), muchos de los principales problemas demuestran un notable grado de persistencia, aun cuando, naturalmente, las transformaciones sociales y políticas de los últimos cien años han cambiado el marco de referencia con una profundidad y una radicalidad que difícilmente encuentran parangón en otros periodos.

La necesidad de una intervención racionalizadora en la Administración pública de nuestro país es, de hecho, simultánea a la constitución del Estado unitario (1). Pasando directamente a los momentos más recientes, llegamos a 1979.

---

(1) Ya un día después de la asunción por parte de nuestro ordenamiento de la forma republicana se entró en una intensa y fecunda fase de estudio. La recordamos a través de algunos capítulos.

En 1944, la Comisión Forti, nombrada por el presidente del Consejo, analizó los problemas de la descentralización autárquica y jerárquica, el nuevo estatuto de los empleados, la ordenación de las carreras y el correspondiente tratamiento económico. Además, se realizaron estudios sobre la organización administrativa del Estado, de los entes públicos y sobre la justicia administrativa.

En 1950, el honorable Petrilli, ministro sin cartera, fue encargado de proceder a la reforma de la burocracia y de la Administración: nació así un estudio autónomo para la reforma de la Administración.

Un primer importante resultado se consiguió a continuación de la entrada en vigor de la Ley de 11 de marzo de 1953, número 150, que confirió una delegación al Gobierno para la atribución de funciones estatales de interés local a las provincias, a los ayuntamientos y a otros entes locales; para la realización de la descentralización administrativa y jerárquica.

En 1954, con la Ley de 20 de diciembre de 1954, número 1.181, se encargó al Gobierno la preparación

En la tempestad política que llevó a la constitución del primer Gobierno Cosiga se consideró la exigencia de afrontar los temas de la reforma con un carácter no episódico. En noviembre de aquel año, M. S. Giannini, ministro de la Función pública, presentó al Parlamento el «Informe sobre los problemas de la Administración del Estado»,

de un nuevo estatuto de los funcionarios civiles del Estado, que inspiró luego el texto único de 10 de enero de 1957, número 3, aún en gran parte vigente.

En 1961, el ministro Medici, dio impulso a una nueva fase de estudio. La actuación se centró sobre temas relacionados con la eficacia y los costes de la acción administrativa. Una medida operativa en esta dirección fue la decisión de instituir en todas las administraciones los gabinetes de organización y métodos, iniciativa nuevamente tomada con posterioridad por deliberación del Consejo de Ministros en 1 de febrero de 1980.

Por esas mismas fechas se popularizaba en España, desde los niveles oficiales, las enseñanzas y los similares gabinetes de organización y métodos. (Nota de los traductores.)

En 1963, el ministro para la Reforma de la Administración, honorable Lucifredi, puso en estudio dos importantes procedimientos sobre el proceso administrativo y sobre la acción y el procedimiento administrativo.

El honorable Preti, ministro sustituto, propuso un «concurso de ideas» para permitir a cada ciudadano proponer remedios a las disfunciones de la Administración pública.

En 1970, con el ministro Gaspari, el Gobierno obtuvo, con la Ley de 28 de octubre de 1970, número 775, la confirmación de una importante delegación, ya atribuida por la Ley de 18 de marzo de 1968, número 249, para la reorganización de la Administración del Estado, para la descentralización de las funciones y para el reajuste de las carreras y de las retribuciones de los funcionarios. Fueron publicados los conocidos Decretos del presidente de la República, números 1.077, 1.078, 1.079, 1.080 y 1.081, concernientes a la reordenación de las carreras de los funcionarios civiles y de los trabajadores del Estado; las nuevas retribuciones del mismo personal; el nuevo régimen económico del personal de las magistraturas de los distintos órdenes (cfr. Ley de 24 de mayo de 1951, número 392); la liquidación y reliquidación de las pensiones ordinarias de jubilación y de las demás pensiones con este mismo carácter de ordinarias.

Por la Ley de 16 de mayo de 1970, número 281, concerniente a la financiación regional, se encaminó la realización del ordenamiento regional. La misma Ley confirió, asimismo, una delegación al Gobierno para la transferencia de las funciones y del personal estatal a las regiones. Tal objetivo fue alcanzado, en su primera parte, por los Decretos delegados publicados por el Gobierno en enero de 1972 (del número 1 al número 15).

En 1972, siendo ministro el honorable Gava, se aprobó la reglamentación de las funciones directivas en las administraciones del Estado, incluso con ordenamiento autónomo (Decreto del presidente de la República de 30 de junio de 1972, número 748).

En 1975, tenemos, con el ministro Cosiga, la primera regulación orgánica de los entes públicos, dispuesta por la Ley de 20 de marzo de 1975, número 70, y el cumplimiento de la transferencia de las funciones estatales a las regiones sobre la base de la Ley de 22 de julio de 1975, número 382. Los Decretos legislativos previstos por ella fueron publicados en 1977, Decretos del presidente de la República, números 616, 617 y 618.

De particular relieve, el artículo 9.<sup>o</sup> de la Ley número 382 de 1975. El mismo estableció la posibilidad — que había tenido ya algún antecedente legislativo (art. 33 del Decreto del presidente de la República de 27 de marzo de 1969, número 130, Ley hospitalaria) — de reglamentar mediante acuerdos entre la Administración pública y las organizaciones sindicales los aspectos retributivos de la relación de trabajo de los funcionarios públicos. Fue la culminación de un proceso que, a través de fases alternativas, ha llevado a la elaboración de la ley marco sobre el empleo público (Ley de 29 de marzo de 1983, número 93), cuya materia atañe prácticamente al universo de los funcionarios públicos.

De 1974 a 1978, se han sucedido algunas leyes que han abolido numerosos entes públicos. Recordamos las principales de ellas:

- Ley de 17 de agosto de 1974, número 386. Transformación en ley del Decreto-ley de 8 de julio de 1974, número 264, sobre la puesta en práctica de la reforma sanitaria y disolución de los consejos de administración del INAM, ENPAS, INADEL, ENPDEP, ENPALS y cajas mutuas autónomas.
- Ley de 20 de marzo de 1975, número 70. Disposiciones sobre el reordenamiento de los entes públicos y de la relación de trabajo del personal funcionario.

contribuyendo de forma determinante a hacer salir de su encierro en restringidas «élites» de estudiosos los problemas de la reordenación de las estructuras públicas (2).

Recordamos –porque están aún hoy de actualidad– las principales *instituciones políticas del «Informe»*. Las mismas, por lo demás, constituyen las premisas a las que se refiere todavía hoy la acción propulsora del departamento de la Función pública.

De este documento podremos extraer un mensaje –si se permite la comparación– de orden terapéutico, y éste es inútil de tratar de reducir los síntomas del mal, no atacando la causa.

¿Cuál es entonces la receta? Más allá de la metáfora es necesario apuntar con decisión a la reforma de las estructuras.

El análisis parte de la constatación de que la Administración pública se ha convertido hoy, esencialmente, en un ente gestor de servicios y de transferencias de riqueza. Para hacer frente a estos nuevos cometidos deberá adoptar nuevas técnicas de administración a fin de incrementar la productividad de cada unidad orgánica, y por ello, del conjunto del sistema.

Por otra parte, el tema de la recuperación de productividad es también y sobre todo un problema político, porque influye directamente en la reducción del gasto público. A este fin emerge la nueva función de los gabinetes de organización, por instituir también en las regiones.

- Ley de 30 de abril de 1976, número 386. Normas doctrinales, normas particulares y financieras concernientes a los entes de desarrollo.
- Ley de 29 de junio de 1977, número 349. Normas transitorias para la transferencia a las regiones de las funciones ya desarrolladas por los entes mutualistas.
- Ley de 21 de octubre de 1978, número 641. Transformación en Ley del Decreto-ley de 18 de agosto de 1978, número 481, concerniente a la fijación, el 1 de enero de 1979, del límite previsto por el artículo 113, párrafo 10, del Decreto del presidente de la República de 24 de julio de 1977, número 616, para el cese de toda contribución, financiamiento o subvención a favor de los entes a los que se refiere la tabla B) del mismo Decreto, así como normas de salvaguarda del patrimonio de los mismos entes, de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia y de la disueta Administración para las actividades asistenciales italianas e internacionales.
- Ley de 23 de diciembre de 1978, número 833. Institución del servicio sanitario nacional.
- Ley de 8 de agosto de 1980, número 441. Transformación en Ley del Decreto-ley de 1 de julio de 1980, número 285, concerniente a la regulación transitoria de las funciones de asistencia sanitaria de las U.S.I.

Las mismas, además de disponer una diversa localización de atribuciones de funciones de singular relieve político (baste recordar los incidentes en el área de sanidad), han comportado un distinto destino para cerca de 50.000 funcionarios. Sólo recientemente los problemas administrativos y normativos más onerosos han llegado a una definición.

(2) Para las referencias al «Informe Giannini» y a los estudios elaborados en el marco de las indicaciones suministradas por el mismo contenidas en éste y en los párrafos siguientes, hay que remitirse al fascículo número 3 de 1982 de esta Revista, que ha publicado las principales.

Posteriores necesidades, que incluso se sitúan en términos de urgencia, son la comprobación de la aplicabilidad administrativa de las leyes y los nuevos procedimientos automatizados pendientes de introducir correctamente en las actividades administrativas.

Desarrollos de la concepción hacendística del Estado son las sugerencias para el mejoramiento de la Hacienda del Estado, concernientes a la revisión y la simplificación de las normas de contabilidad, además de la Ley número 468, de 5 de agosto de 1978, y la reordenación de la Hacienda autónoma del Estado.

Una llamada a un mayor acuerdo entre el Estado y las regiones se encuentra, sobre todo, en las propuestas sobre las políticas económicas y financieras. Nuevas competencias operativas para el presidente del Gobierno, reestructuración de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los Ministerios; nuevas formas de control de eficacia a adoptar por el Tribunal de Cuentas, completan el cuadro de reformas propuestas.

Pero tampoco se olvida al personal. Se juzgan importantes las normas de la entonces aparecida Ley-marco sobre el empleo público, bien sea para poner límite al fenómeno de la «jungla» de las retribuciones (conocida así por la imagen que en esta clave de lectura comentó la nota de la comisión parlamentaria de investigación Coppo de los años 1976-1977), bien sea por acercar el sector trabajo al régimen general de la Hacienda pública. Alguna perplejidad se manifiesta, sin embargo, sobre la «practicabilidad» de la calificación funcional adoptada según un erróneo planteamiento. No ya se trataría de un modelo organizativo, sino de un proyecto de ordenación del personal incompleto y de difícil aplicación, falto de objetivos definibles, límite insuperable a la movilidad interna, e incluso entre diversas administraciones.

Una posible alternativa al actual estado jurídico de los empleados (públicos) proviene del «Informe», basado en la privatización de la relación de trabajo para los empleados no titulares de cargos y por ello de poderes públicos.

Para los cargos directivos, a los que correspondería la dirección técnica de la Administración, se sugiere la salvaguarda de garantías específicas de carrera, así como la reducción de las actuales calificaciones a nivel directivo. Todas estas medidas deben encaminarse a una recuperación de la profesionalidad, cuyo núcleo esencial debería estar ligado a los contenidos eminentemente organizativos de las prestaciones de trabajo reclamadas, no desligado de la asunción de responsabilidades

precisas y de un sistema de incentivos económicos similar a los que rigen en las empresas privadas.

Pero el mérito principal del «Informe» fue el de inducir a las fuerzas políticas a autocontrolarse en los temas de la reforma administrativa y a asumir directrices precisas en vía parlamentaria.

En efecto, el orden del día del Senado de 10 de julio de 1980, profundizando en el examen del documento, obligaba al Gobierno a:

- Presentar durante el año 1980 un proyecto de Ley de ejecución del artículo 95 de la Constitución (reordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros).
- Proponer la ejecución del apartado segundo, tercer párrafo, artículo 95 de la Constitución (reforma de los Ministerios).
- Contribuir a la reforma de las autonomías locales.
- Elaborar y escoger instrumentos adecuados para la elevación de la productividad.
- Proponer un plan decenal para la construcción del Estado.
- Unificar los centros de información y favorecer ampliamente el derecho de acceso al ciudadano.
- Comprobar el grado de ejecución de las leyes sobre supresión y reestructuración de los entes públicos.
- «Inspeccionar» la Hacienda autónoma del Estado.
- Definir la «cualificación funcional» de los funcionarios públicos.
- Ampliar la esfera de poderes y de responsabilidades de la gestión pública.
- Recalificar el papel de la Escuela Superior de Administración Pública.
- Considerar de nuevo la lenta e incoherente regulación del procedimiento administrativo.
- Estudiar una reforma de los controles sobre los actos administrativos.
- Crear un instrumento para elevar el grado de operatividad administrativa de las leyes.
- Reformar el proceso administrativo.
- Promover la aprobación de la Ley de Bases sobre el empleo público.

Cada una de estas directrices se acompañaba de propuestas de los contenidos que han de tener las iniciativas gubernativas.

2. Para dar curso a las así denominadas iniciativas de reordenación, se instituyeron en el departamento de la Función pública algunas comisiones de estudio cuyos trabajos y resultados conservan un carácter de actualidad, perdurando la frustrada ejecución del artículo 95 de la Constitución. Fueron sistemáticamente filtrados por el tamiz técnico-científico los mayores problemas surgidos en el debate parlamentario y para alguno de ellos se adoptaron soluciones operativas. Uno de los primeros temas afrontados fue la cuestión del reforzamiento de los poderes del Ejecutivo, estrechamente ligada a la exigencia de una efectiva gobernabilidad. Se trató de separar los nudos no desatados:

- De las respectivas posiciones del Parlamento y del Ejecutivo, incluso en el aspecto del límite entre reserva de Ley y autonomía del Gobierno, en cuanto a la organización propia y de la Administración.
- De las relaciones entre el presidente del Consejo de Ministros y los ministros y entre éstos y el Consejo, como órgano colegiado.
- De la identificación, por lo menos, de los miembros del Consejo de Ministros con los jefes de cada rama de la Administración, organizadas de forma estable en Ministerios.
- De las relaciones entre ministro y Administración, teniendo en cuenta, incluso, el margen de autonomía que debe reconocérseles a los altos cargos.
- Del establecimiento de entidades administrativas centrales (con carácter de administraciones, agencias, entes públicos), caracterizadas por una mayor importancia de la autonomía con respecto al modelo común de la Administración pública.
- De las relaciones entre directivos de carrera y expertos externos, colaboradores del ministro.
- De la conveniencia de la institución de un secretario general junto a cada uno de los ministros.
- De la estructuración, cuando menos, de la Presidencia del Consejo de Ministros, según un modelo que se corresponda con el de los Ministerios o según un modelo de más flexibilidad, y así sucesivamente.

Cuestiones de no fácil solución. La constatación no es ociosa: sirve para ponerse en guardia contra la ilusión de poder encontrar de manera simplista fórmulas resolutorias, más o menos mágicas; sirve, además, para evitar el riesgo de creer que si estos problemas están abiertos

todavía hoy, ello debe imputarse sólo a la inercia de la clase política o a la escasa fantasía y límites de la doctrina. Aquí se encuentra el significado profundo de la «continuidad» del proceso de reforma subsiguiente a la constante evolución de la realidad. No es que aquellos problemas se planteen, porque no se les ha dado solución definitiva: cada momento, cada coyuntura política, cada mayoría de Gobierno ha propuesto sus soluciones y hecho su elección (no siempre, forzosamente, con convencimiento). Si están aún planteados es porque problemas de este género no se concluyen nunca, sino que se plantean y se resuelven día día, en el continuo transcurrir de los equilibrios entre las fuerzas políticas. A temas de esta naturaleza no se da nunca una solución definitiva, ya que, cada solución, apenas adoptada, resulta en seguida puesta de nuevo en discusión por la evolución de las condiciones históricas, económicas, políticas y sociales.

Por lo demás, los altos y bajos demuestran que sólo parcial y sumariamente las soluciones pueden ser identificadas a través de instrumentos normativos (lo que no quiere decir que los instrumentos normativos no sirvan).

El ámbito de materias que el artículo 95 de la Constitución confía a la discrecionalidad del legislador ordinario se define no tanto en base a lo que el propio artículo 95 dice, sino más bien en base a lo que no dice y no dicen los otros artículos del 92 al 96 que integran la sección denominada «el Consejo de Ministros». Este conjunto de artículos revela, en efecto, al lector atento una singularidad: y ello es el hecho de que el constituyente, cuando debía tratar del Gobierno y más particularmente del Consejo de Ministros, ha estado (en realidad voluntariamente) cuando menos sintético. Pueden confrontarse, por ejemplo, las normas que tratan del Consejo de Ministros con las dedicadas al presidente de la República, al Parlamento, al Tribunal Constitucional, a las regiones.

El constituyente, por obvias razones reconducibles al momento histórico político, se ha preocupado más de trazar límites, contrapesos y controles a la acción del Gobierno, que de describir positivamente sus poderes y su estructura interna. Este aspecto constituye un oportuno punto de referencia para cualquier procedimiento que pretenda dictar una normativa completa en el ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En nuestra Constitución, materializada, se ha constituido, sin embargo, una zona de sombra, un vacío normativo, que hasta ahora ha



sido llenado de normas convencionales, separadas bien de la praxis bien de los principios generales en materia de funcionamiento de las corporaciones político administrativas, bien incluso de fragmentos de normas que se remontan al período prefascista (y, en aspectos secundarios, también al período fascista); normas cuya vigencia formal ha sido más veces, y no sin algún fundamento, puesta en duda, pero a las cuales ha sido forzoso referirse, cuando menos, como prácticas constitucionales.

El artículo 95 de la Constitución traza dos áreas de intervención del legislador ordinario:

- La primera, es la relativa al presidente del Consejo en su calidad de titular de la dirección política general del Gobierno y de la inherente responsabilidad (dirección y responsabilidad que se concretan en los poderes de dirección, promoción y coordinación).
- La segunda, es la relativa a la «tabla o plano» de los Ministerios, esto es, a la individualización de los polos de actividad administrativa, cada uno de consistencia propia (tanto bajo el aspecto del peso político-decisor como bajo el de las dimensiones del aparato) como para hacer corresponder a cada polo un Ministerio.

El ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros comprende dos materias, necesariamente conexas, pero conceptualmente distintas, una es la de la organización de la Presidencia, esto es, del aparato que asiste al presidente en el ejercicio de sus funciones y que, por consiguiente (con alguna significativa diferencia), está para el presidente como un Ministerio está para un ministro, la otra es la del Consejo de Ministros como órgano colegiado deliberante. La conexión consiste en esto: que los poderes de dirección y coordinación del presidente no elimina ni suplantán al colegio, sino más bien son devueltos al mismo, y se concretan en actos de preparación y de impulso, antes de la actuación colegial, y en actos de ejecución (y de verificación de la ejecución) después.

Tales actos, aunque sean asumidos fuera del ámbito colegial, por iniciativa directa del presidente del Consejo, comprometen de igual forma al Gobierno en su conjunto. Si esto fuese discutido se pondría en entredicho la existencia misma del Gobierno.

La Comisión presidida por el profesor Giuliano Amato, también dentro de las indicaciones del «Informe Giannini» y según el planteamiento trazado, comenzó el estudio sobre la materia del reordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El 30 de mayo de 1980, el presidente de la Comisión presentaba al ministro Giannini el resultado de los estudios que definía «fruto de un primer trabajo» en espera de una más amplia reforma. Representaba esto la constatación de haber esbozado un proyecto, pero sin haberlo contemplado en toda su articulación.

En efecto, el texto producido resultaba idóneo para diseñar un equilibrio conjunto de las oficinas de la Presidencia en el ámbito de la normativa vigente a la vista de la elaboración de un reglamento y no de un proyecto de ley.

Los criterios adoptados fueron:

- Distinción de los aparatos en dos subespecies: departamentos y oficinas, en razón de la diferente complejidad y articulación de las funciones asignadas a cada uno de ellos. Los departamentos deberían haber respondido a funciones de coordinación intersectorial, las oficinas, a funciones simples de asistencia directa al presidente del Consejo de Ministros.

Los departamentos, llamados instrumentos públicos para el ejercicio de las funciones de coordinación pertenecientes al presidente del Consejo de Ministros, continuaban destinados a permanecer aún como hipótesis de diferente estructuración política del Gobierno, con la advertencia de que ello tenía valor, ciertamente, para los asuntos regionales, para los asuntos comunitarios y para el análisis y verificación del programa de Gobierno. Diferente la perspectiva para la Función pública, que se suponía, por decisión política, destinada a una definitiva separación y para la investigación científica, a la cual habían confiado ya varias leyes funciones específicas.

Las oficinas consideradas necesarias eran las del consejero diplomático, el consejero cultural, del consejero militar, del portavoz y del protocolo.

Completaba el esquema organizativo la previsión de un departamento para los servicios administrativos y técnicos y de una Secretaría del Consejo de Ministros. Seguían las atribuciones de competencia de cada una de las mencionadas estructuras.

Las conclusiones alcanzadas por la Comisión Amato se tomaron de nuevo por la Comisión presidida por el consejero del Estado Andrea Manzella, jefe del Gabinete del presidente del Consejo de Ministros, Spadolini.

La Comisión volvió a llevar a término la tarea con tanta seguridad que el Gobierno estuvo en condiciones de presentar un proyecto de ley de reordenación, que no está, en este momento, valorado en toda su extensión (AC 3403, VIII legislatura).

Uno de los aspectos más interesantes e innovadores, contenido en el esquema del proyecto de ley, define el papel de los ministros hasta ahora llamados sin cartera. Con más precisión se puede decir que entre los mismos se perfila una nueva figura, que sólo por determinados aspectos de continuidad se puede asimilar a la del ministro sin cartera. En efecto, a estos «nuevos» ministros, ya presentes en la trama gubernativa, les sería confiada la responsabilidad política, como a los sin «cartera», de la dirección de ramas de la administración organizadas de forma estable. La diferencia estaría en el hecho de que se trataría de articulaciones internas a la Presidencia (los departamentos) más que de Ministerios, y que la nómina de tales ministros sería sólo eventual, sometida a la discrecionalidad política que preside la formación del Gobierno.

Parece suficiente, para avalar esta hipótesis, recordar las soluciones que el legislador ha adoptado con la Ley de 29 de marzo de 1983, número 93 (ley marco sobre el empleo público). En el artículo 6.º, basado en temas de acuerdos sindicales para los funcionarios de la Administración del Estado, se prevé que la delegación de la parte pública esté presidida «por el presidente del Consejo de Ministros o por el ministro de la Función pública, por aquél delegado». La misma frase se adopta para la propuesta de la delegación de la parte pública en materia de acuerdos sindicales para los funcionarios de los entes públicos no económicos (artículo 7.º), para los funcionarios de las administraciones de los entes locales (artículos 8.º y 10), para los del Servicio de la Seguridad Social (artículo 9.º) y para la estipulación de los acuerdos interdepartamentales (artículo 12). El artículo 27, finalmente, instituye, confiere atribuciones y dicta principios sobre el ordenamiento del departamento de la Función pública en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros (3).

(3) La institución del departamento de la Función pública, del cual se hablará más adelante, introducida por el artículo 27 de la Ley de 29 de marzo de 1983, número 93, constituye una primera, aunque sea parcial, ejecución del artículo 95 de la Constitución.

En estos términos se concreta el binomio «funciones» que corresponden al presidente del Consejo de Ministros y por ello al ministro de la Función pública-, *estructuras de soporte*. Es posible, pues, sostener la opinión de que junto a la tradicional figura del ministro sin cartera, considerado al pie de la letra, como titular de funciones meramente políticas y privado de un *ubi consistem* en la Administración, nazca una nueva solución organizativa, confiada a un responsable político. Con otras palabras, se puede decir que en la tipología de los «temas de Gobierno», el ministro sin cartera, adjunto a la Presidencia del Consejo, constituye una figura institucional y legislativamente cualificada. Su presencia en una determinada combinación gubernativa queda confiada a las diarias oscilaciones políticas pero, si el ministro sin cartera es nombrado, aunque sea por la vía de hecho, se encuentra adjudicatario (no titular) de una serie de funciones, a cuya delimitación han procedido ya normas legislativas.

El efectivo y legítimo ejercicio de tales funciones, en unión de las demás, que el presidente del Consejo de Ministros quisiera confiarles, permanece de cualquier forma subordinado a la adopción por parte del propio presidente de un acto específico de delegación. Como, por ejemplo, ha ocurrido con el ministro de la Función pública, honorable Remo Gaspari, en el Gobierno Craxi (4).

(4) El presidente del Consejo de Ministros, visto el Real Decreto de 18 de noviembre de 1923, número 2440, sobre la administración del patrimonio y sobre la contabilidad general del Estado, así como el correspondiente reglamento, aprobado por Real Decreto de 23 de mayo de 1924, número 827; visto el Real Decreto-ley de 10 de julio de 1924, número 1100, transformado en la Ley de 21 de marzo de 1926, número 597; visto el artículo 8.º de la Ley de 24 de diciembre de 1925, número 263; visto el Decreto legislativo de 1 de noviembre de 1944, número 352; visto el artículo 137 del Decreto del presidente de la República de 10 de enero de 1957, número 3, que prevé la institución del Consejo Superior de la Administración pública, y sucesivas modificaciones; visto el artículo 1.º del Decreto del presidente de la República de 10 de enero de 1957, número 3; visto el Decreto del presidente de la República de 21 de abril de 1972, número 472; visto el artículo 6.º del Decreto del presidente de la República de 24 de julio de 1977, número 618, concerniente a la institución, junto a la Presidencia del Consejo de Ministros, de registros únicos de empleados y operarios; visto el Decreto-ley de 30 de diciembre de 1979, número 663, transformado, con modificaciones, en la Ley de 29 de febrero de 1980, número 33; vistas las Leyes de 20 de marzo de 1980, número 75, y 11 de julio de 1980, número 312; visto el artículo 20 de la Ley de 5 de agosto de 1978, número 468; vista la Ley de 29 de marzo de 1983, número 93; vista la Ley de 28 de abril de 1983, número 133; visto el Decreto del presidente de la República de fecha 5 de agosto de 1983, registrado por el Tribunal de Cuentas el 11 de agosto de 1983 (actos de Gobierno, registro número 48, folio número 9), por el cual el honorable Remo Gaspari, ministro sin cartera, le ha sido conferido el cargo de la Función pública, dispone:

El honorable Remo Gaspari, ministro sin cartera, encargado de la Función pública, es delegado para el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Actividades de asesoramiento y *staff*, como estructura gubernativa de conexión en las materias concernientes a las reformas institucionales.
2. Funciones que corresponden al presidente del Consejo de Ministros, según la Ley de 29 de marzo de 1983, número 93 (Ley de bases sobre el empleo público).
3. Iniciativas para el mejor empleo del personal y puesta en práctica de mecanismos de movilidad idóneos.

La innovación responde, indudablemente, a una exigencia del momento actual con respecto a la forma de ser de la Presidencia del Consejo de Ministros en Italia, para unirse al papel, o mejor, a los distintos papeles que está llamada a desempeñar. Los asuntos, cuyo tratamiento converge sobre la Presidencia del Consejo de Ministros, implican una gestión particularmente compleja y de alto contenido político: ello, a la vez, determina la constitución de un aparato confiado a la dirección del presidente del Consejo de Ministros, que no puede estar compuesto, exclusivamente, por tecnócratas, aun cuando tengan alta cualificación. Parece una alternativa muy prudente, por otra parte ya experimentada en la práctica, adoptar una solución organizativa articulada sobre algunos extremos funcionales (función pública, asuntos comunitarios, asuntos regionales, etc.), evocados por la figura del presidente, cuya dirección política puede atribuirse a ministros (5).

4. Coordinación y preparación de las iniciativas y de las medidas de carácter general tendentes a garantizar la viabilidad administrativa de las leyes.
5. Atribuciones, concernientes al empleo público, procedentes de disposiciones legislativas, al presidente del Consejo de Ministros.
6. Funciones concernientes a la materia de los ambientes de trabajo y los servicios sociales en las estructuras de la Administración pública, así como preparación de los correspondientes proyectos de ley y firma de los procedimientos de carácter general.
7. Funciones en materia de circulación de las informaciones en la Administración pública y de las relaciones con el ciudadano y firma de los correspondientes procedimientos de carácter general; iniciativas de divulgación y de estudio de los temas concernientes a la organización y la actividad de la Administración pública.
8. Procedimientos referidos al personal del departamento de la Función pública y firma de los correspondientes actos.
9. Funciones necesarias para asegurar la actividad de la Escuela Superior de la Administración pública, permaneciendo firmes las disposiciones a que se refiere el artículo 7.º del Decreto del presidente de la República de 21 de abril de 1972, número 472.
10. Presidencia del Consejo Superior de la Administración pública y funciones necesarias para asegurar la actividad y los cometidos de dicho órgano colegial.
11. Funciones relativas a la actuación de la oficina para los registros únicos, instituida por Decreto del presidente de la República de 24 de julio de 1977, número 618, y firma de los correspondientes actos; Presidencia del Consejo de Administración a que se refiere el artículo 6.º del mencionado Decreto del presidente de la República; funciones necesarias para la ejecución del artículo 24, «quinques», del Decreto-ley de 30 de diciembre de 1979, número 663, transformado, con modificaciones, en la Ley de 29 de febrero de 1980, número 33, y del artículo 21 de la Ley de 20 de marzo de 1980, número 75, y firma de los correspondientes actos.
12. Presidencia de la conferencia permanente de los directores generales de los asuntos generales y del personal.
13. Funciones inherentes a la ejecución de la Ley de 20 de marzo de 1975, número 70, así como de las demás leyes de suspensión, reforma y desaparición de entes públicos; firma de los correspondientes actos.
14. Funciones en materia de ocupación juvenil en la Administración pública; preparación y firma de los correspondientes procedimientos.

Roma, 2 de septiembre de 1983.—B. Craxi.

Registrado en el Tribunal de Cuentas el 3 de octubre de 1983. Registro 8. Presidencia. Folio número 242.

(5) C. Ordenes de servicio Spadolini en *GU* núm. 251, de 12 de septiembre de 1981, y en *GU* número 140, de 24 de mayo de 1982. (*GU* o *Gazzetta Ufficiale*, de la República italiana, análogo al *Boletín Oficial del Estado-Gaceta de Madrid*, del Estado español.) (N. de los T.)

Otro grupo de cuestiones –afrentado también en el esquema de proyecto de Ley Spadolini– es el que se refiere a la organización de la Presidencia del Consejo, esto es, al aparato que colabora directamente con el presidente y que representa para él el soporte administrativo y técnico.

A este respecto, sin entrar en matices de detalle, se puede razonablemente sostener que no se trata de cuestiones meramente organizativas. En realidad, los poderes del presidente del Consejo (dirección, gestión, coordinación) son configurables y característicos, no tanto por su contenido facultativo (y por ello, por un valor meramente jurídico-formal), sino por un valor intrínseco, de mérito político-administrativo, particularizado en cada una de sus intervenciones. De ello se deriva que el presidente podrá ejercitar una efectiva función de dirección y de coordinación, únicamente si se le dota de una estructura de base capaz de garantizar en cada una de sus intervenciones aquellas características de precisión, ponderación, puntualidad y perfección técnica, que le hagan merecedor de respeto en la consideración del Gobierno, del Parlamento y del país. En otras palabras, puede afirmarse que la fuerza de los actos del presidente, debe consistir no en la «autoridad», sino en la «competencia».

En efecto, para conferir autoridad a un acto, basta un artículo de la Ley, para conferirle competencia, es preciso que el mismo derive de un adecuado proceso de información, análisis y elaboración técnico-jurídica y de decisión política. Y esto no se consigue a determinados niveles si no existe una estructura idónea.

De aquí la atención prestada por la propuesta Spadolini a cada uno de los aspectos secundarios: a) A la preocupación de reforzar las atribuciones, constitucionalmente atribuidas al presidente del Consejo de Ministros, a algunos objetos específicos que constituyen una especie de reconocimiento del área en la que deben necesariamente ejercitarse (6). b) A la articulación de la Presidencia como ya se ha indicado, en departamentos (en algunos de los cuales podrían ser asumidos por ministros) y en oficinas. c) A la previsión de un registro orgánico del personal de la Presidencia, no obstante limitado únicamente a las cualificaciones no directivas. Junto a ello, se ha previsto un restringido círculo de funcionarios de altísimo nivel (consejeros presidenciales, jefes de departamento, secretario general), para los cuales la garantía de

(6) En esta línea se encuentra el artículo 27 de la Ley de 29 de marzo de 1983, número 93, para el área de la Función pública.

la nómina se acompaña a la preparación técnica y a la relativa estabilidad del cargo (por otra parte de plazo determinado) como para asegurar una cierta continuidad mediante la posibilidad de nueva confirmación.

3. Para el otro sector ejecutivo, para el cual es precisa la ejecución del artículo 95 de la Constitución, esto es, la vertiente de los Ministerios, el razonamiento se hace, necesariamente, más difuso y problemático.

Un día después de la transferencia de algunas funciones administrativas a las regiones, realizada en dos fases en ejecución de las delegaciones producidas.

a) Por el artículo 17 de la Ley de 16 de mayo de 1970, número 281, con los Decretos legislativos del 1 al 15 del mes de enero de 1972 .

b) Por el artículo 1.º de la Ley de 22 de julio de 1975, número 382, con el Decreto legislativo de 24 de julio de 1977, número 616.

Ha resultado evidente que el vaciamiento de muchas competencias de algunos Ministerios hacía necesario un procedimiento de reordenación de la Administración central.

En realidad, este proyecto había sido ya prefigurado por medio del originario proyecto de Ley AS, número 114 (que ha conducido después a la Ley número 382), pero la norma fue suspendida, para su transformación en Ley, con la consecuencia de que ha faltado, hasta ahora, un plano orgánico de reorganización de la Administración central.

Mientras que, en cuanto atañe a la Presidencia, el problema es el de intervenir por primera vez por medio de una Ley (y por ello no hay grandes problemas que recordar entre el pasado y el futuro), en lo que concierne a los Ministerios, se trata de modificar una situación estratificada y consolidada en el plano normativo, en el político y en el del personal. Se impone, por ello, una cierta graduación con el fin de evitar que reformas «improvisadas» desarrollen la acción administrativa y produzcan peligrosas soluciones de continuidad en sectores particularmente delicados y cruciales para la vida pública.

En efecto, en cuanto se refiere el número, atribuciones y organización de los Ministerios, no faltan las normas prescriptoras, lo que está ausente es la «unitariedad» del sistema: el desarrollarse de forma episódica y fragmentaria de la normativa, ha terminado con la producción de un reflejo incluso sobre las estructuras, tanto como para

afirmar que en Italia existe el «Gobierno por Ministerios» en referencia, precisamente, a la fragmentación política del Ejecutivo. La excesiva segmentación de las estructuras con poder de decisión es una de las consecuencias de nuestro sistema electoral, desesperadamente proporcionalístico, que, por otra parte, promueve la diáspora corporativa del sistema político y social.

De todas partes salen sugerencias para proceder en la dirección tendente a la superación de la situación descrita. Ello no debe, sin embargo, entenderse como un auspicio tendente a la sustitución de la actual articulación de poderes por una estructura fuertemente centralizada. Las soluciones organizativas, a imaginar, deberían, por el contrario, permitir un armónico y coordinado manifestarse de los poderes, garantizando con ello, al mismo tiempo, la sujeción a distintos centros de referencia.

También las propuestas emanadas de los trabajos realizados por la Comisión Piga (que vuelven a impulsar la exigencia de renovación en el respeto de la funcionalidad y de la continuidad de la acción administrativa), son en sí mismas, en algunos puntos, problemáticas, esto es, abiertas a posibles variantes en relación a alternativas por adoptar en las cuestiones políticas.

La orientación que emerge de los trabajos de la Comisión, es la de una neta reducción del número de los Ministerios, perseguido, sin embargo, no mediante una simple yuxtaposición de las estructuras existentes, sino a través de una descomposición y recomposición de funciones con criterios de homogeneidad y de organicidad.

Los Ministerios deberían ser corporizados por «áreas funcionales» (económica, social, territorial, comercial, y así sucesivamente); operación que permitiría la reducción de los actuales veinte a quince unidades. No se ignora que algunas otras propuestas políticas verían con buen ojo una reducción aún más acentuada, mientras otras opiniones se mueven en sentido opuesto. Algunas Administraciones tratan —en cuanto se les presenta la ocasión— de ampliar la esfera de las propias competencias, de aumentar el número de oficinas y de hacer aligerar la plantilla, incluso a nivel directivo. En pocas palabras, no se ha llegado a encontrar un denominador común que satisfaga a todos los sujetos de la alternativa (7).

(7) Recientes propuestas políticas y legislativas parecen también moverse en el sentido de una proliferación de administraciones a nivel central. Pueden verse los proyectos de ley gubernativos para la institución del Departamento de Protección Civil y la institución del Ministerio para la Ecología, respectivamente, A.C. 878 y 1203, IX legislatura. Existen también, incluso, propuestas parlamentarias.



Un aspecto interesante de las propuestas de reforma de la Comisión Piga es el relativo a la hipótesis de organización interna de los Ministerios. Se prevé la reducción del número de las direcciones generales con limitación del modelo de la dirección general a la actividad externa del Ministerio, mientras que para la administración interna, se sugiere un núcleo de servicios centrales, caracterizados por un marcado paralelismo entre Ministerio y Ministerio de forma que permita una circulación provechosa de personas y de experiencias, incluso a través de la constitución de servicios comunes.

En el esfuerzo de contar con un cuadro más claro de la realidad, en septiembre de 1979, el Consejo de Ministros había reconocido la necesidad (como elemento prodrómico a cualquier propuesta creíble de modificación) de llevar a cabo un reconocimiento de las actuales atribuciones de los Ministerios, de las competencias que quedan después de la realizada, aunque incompleta, descentralización regional y sobre las yuxtaposiciones con las funciones confiadas a las regiones.

Este trabajo ha sido confiado al FORMEZ, que ha efectuado una primera investigación sobre el estado de la Administración pública a nivel central, con referencia, incluso, a las competencias de cada una de las Administraciones y a su correcto desarrollo.

Dicha investigación habría podido ser llevada a cabo a través de una directa demanda de informaciones a las diversas Administraciones, con el riesgo de obtener una imagen equivocada de la realidad, o bien ser confiada a un ente público, experto en la averiguación, que diese seguridad de imparcialidad.

El Consejo de Ministros escogió este último camino, encargando por consiguiente la investigación al FORMEZ que podía alardear de precedentes experiencias efectuadas con investigaciones sobre los procedimientos de distribución de las pensiones y sobre la organización de varios entes públicos. La subsiguiente deliberación, aprobada el 25 de septiembre de 1979, encargaba al ministro de la Función pública de mostrar (a través del FORMEZ) la situación de las oficinas centrales y periféricas del Estado, con particular referencia:

- A la distribución de las atribuciones entre los Ministerios, con el fin de poner en evidencia yuxtaposiciones e interferencias.
- A los servicios distribuidos, al costo y a los plazos.
- A la posibilidad de aligeramiento de los procedimientos.

- A las Estructuras de las oficinas periféricas con posibles reducciones.
- A la coordinación urbana de las oficinas.

Mientras para los Ministerios debía llevarse a cabo una investigación «sobre el tapete», para las oficinas periféricas la indicación propuesta permitía el método de investigación por «muestreo».

Los plazos para la investigación, fijados en tres meses, no parecían realistas, considerada la complejidad y la amplitud de la muestra.

Los informes que han sido después elaborados (8) constituyen una investigación descriptiva (y dentro de algunos límites, también interpretativa) de estructuras, competencias, procedimientos y costos que permite integrar anteriores investigaciones. Se hace referencia a la investigación CIRIEC llevada a cabo para reconstruir, bajo el punto de vista formal, las articulaciones (centrales y periféricas) de todas las Administraciones del Estado.

En síntesis, la investigación, en el sentido en el que concretamente se ha desarrollado, ha comprobado:

- a) La organización formal de las oficinas, según se deduce de la normativa en vigor.
- b) La organización de hecho de las oficinas.
- c) Los costos de la Administración central.
- d) El análisis de los procedimientos más significativos.

Sobre la organización formal, el FORMEZ ha ultimado la recogida de datos y compilado numerosas fichas, custodiadas por el propio FORMEZ, subdivididas por Ministerios y en su contenido interno, por Direcciones Generales. Las mismas presentan el cuadro normativo de la disciplina organizativa, la distribución de las competencias y los flujos de actividad. Monografías para cada uno de los Ministerios ponen en evidencia sintéticamente el cuadro normativo de la disciplina de la organización, la distribución de las competencias entre los órganos y los

---

(8) FORMEZ: «Muestra de conocimiento sobre el estado de las oficinas centrales de la Administración pública» (primer compendio), Roma, enero de 1982; «Investigación sobre la organización y el funcionamiento de las administraciones centrales y periféricas del Estado. Índice general de la investigación», df. 1, Roma, julio 1983; «Investigación sobre la organización y el funcionamiento de las administraciones centrales del Estado. Análisis de las estructuras organizativas», df. 2 (la enumeración alude a la sucesión cronológica en el plano de la difusión temporal y conceptual de los respectivos documentos o resultados del trabajo del equipo FORMEZ) (n. de los T.), Roma, julio 1983; «Investigación sobre la organización y el funcionamiento de las administraciones centrales del Estado. Análisis de los procedimientos», df. 3, Roma, julio 1983; «Investigación sobre la organización y el funcionamiento de las administraciones centrales del Estado», df. 4, Roma, julio 1983.

principales flujos de actividad. Han sido excluidos de la investigación, por obvios motivos de reserva, los Ministerios de Gracia y Justicia y la Dirección General de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. Además, no han sido sometidos a examen el Ministerio de Finanzas (porque había sido presentado el Proyecto Reviglio) y el Ministerio de Defensa (porque había sido presentado el libro blanco por el entonces Ministro Lagorio).

El análisis de los costes ha puesto de relieve el coste de algunos servicios distribuidos por cada una de las oficinas ministeriales.

Esquemáticamente, el método utilizado es el siguiente: Para cada una de las oficinas consideradas (cerca de 300) han sido especificadas las líneas de actividades principales y auxiliares (por ejemplo, distribución de contribuciones, reclutamiento del personal, administración, coordinación); de esta forma han sido calculados los flujos de trabajo y el porcentaje de tiempo dedicado por cada empleado en cada una de las líneas en las que colabora.

Cada línea, seguidamente donde era posible, se ha disgregado en operaciones elementales, para las cuales se ha pedido a los funcionarios indicasen un tiempo estándar, teórico, de desarrollo. La suma de los tiempos estándar, constituye el tiempo productivo, esto es, el teóricamente necesario para desarrollar la actividad en cuestión. El índice de productividad del trabajo, así como su coste, ha sido así obtenido por la relación entre el tiempo efectivamente empleado y el tiempo productivo.

El análisis de los procedimientos ha especificado los «flujos» de trabajo de algunos procedimientos más significativos para los distintos Ministerios.

Además, el FORMEZ ha presentado tres investigaciones respectivamente sobre:

- 1) Un marco de referencia cognoscitivo sobre la Administración pública y tablas anejas, que constituye un repertorio de informaciones estadísticas sobre la Administración pública.
- 2) Un informe fenomenológico útil para valorar el crecimiento de los cometidos del Estado-Administración, el papel asumido por las oficinas de gabinete y Direcciones Generales y el nuevo papel de la Presidencia del Consejo de Ministros. Con esta investigación se sondea cualquier valoración del sistema decisorio, dentro del marco tradicional, sin poner en evidencia alguna de las implicaciones que en dicho sistema decisorio permitirían sacar una hipótesis.

3) Un estudio sobre los procedimientos de contratación, útil para valorar, en hipótesis de aprobación –como después ha sucedido– de la Ley de Bases sobre el empleo público, los posibles reflejos de la aplicación de la disciplina propuesta (9).

La investigación sobre la administración periférica ha afectado a:

- Ministerio de Transportes y oficinas provinciales de la MCTC de Novara y de Latina.
- Ministerio para los Bienes Culturales y Ambientales, Archivos de Estado de Novara y Latina, Superintendencia para los Bienes Ambientales y Arquitectónicos del Lazio, Superintendencia para los Bienes Artísticos e Históricos del Lazio y Superintendencia Archivera del Lazio.
- Ministerio de Trabajo: Análisis organizativo sobre las estructuras periféricas del Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Instrucción Pública: Análisis organizativo de las Delegaciones Provinciales de Enseñanza de Latina y de Novara.

La documentación así recogida podría ser utilizada como:

1) Instrumento cognoscitivo para un plan de ordenación de la Administración estatal o de cada rama y/o de redistribución racional de las competencias entre las diversas Administraciones.

2) Material para coordinar oportunamente, en una perspectiva de investigaciones futuras, a diferenciado nivel, a los alumnos de los cursos de preparación de la Escuela Superior. Como alternativa, es posible crear grupos de trabajo a nivel de directivos (por ejemplo en la Oficinas de Organización) para valorar la posibilidad de modificación de la organización del trabajo.

3) Soporte para la «lectura o comprensión» de los fenómenos puestos en evidencia por la investigación, cuya patología da lugar a disfunciones y a una consiguiente escasa eficacia de los servicios prestados por la Administración Pública.

4) Material para la preparación de informes generales de síntesis, que permitan una lectura «integrada» de las elaboraciones preparadas por cada uno de los Ministerios (lectura integrada de las partes primera, segunda y tercera de la investigación por cada Ministerio), siempre con

(9) Cf. FORMEZ: «La contratación colectiva en el empleo público a la luz de la prevista reforma de la Administración pública», Roma, Investigación y estudios FORMEZ, 39, 1982, 217.

el fin de facilitar la lectura y la comprensión de los correspondientes fenómenos.

5) Material para la preparación de monografías comparadas entre Ministerios, por temas interrelacionados, que permitan además confrontaciones y relaciones entre los distintos Ministerios («claves de lectura» podrían estar constituidas, por ejemplo, por los modelos organizativos ministeriales: Distribución de las funciones, papel de la directiva, acercamiento del ordenamiento regional a los aparatos ministeriales, y así sucesivamente).

Con la ayuda de esta primera fase de reconocimiento se podría establecer cuáles de las atribuciones que permanecen a favor de los Ministerios deban necesariamente ser mantenidas por el centro y cuáles, contrariamente, puedan ser posteriormente descentralizadas (también en ejecución del artículo 5.º de la Constitución).

El criterio que actualmente merece más crédito entre los expertos en la materia ve el mantenimiento de funciones de coordinación y de programación a nivel central (Ministerios) y la amplia descentralización de funciones operativas y contables en las estructuras periféricas (oficinas periféricas del Estado).

Si se quisiera seguir esta vía parecería oportuno (considerada la elevada obsolescencia tanto de los bienes capitales como de los conocimientos adquiridos) dotar las estructuras centrales de apropiadas oficinas-estudio y organización capaces de poner al día, con carácter de continuidad, los datos de la cambiante realidad socio-económica del país y de adaptar a ésta los objetivos de la acción administrativa de los correspondientes ajustes organizativos. Estos centros, obviamente dotados de apropiados soportes instrumentales y de personal altamente cualificado, deberían funcionar en estrecha conexión entre sí y con la Presidencia del Consejo de Ministros.

Además sería oportuno prever también una reducción del número de las actuales Direcciones Generales (tendencia inversa a la dominante), teniendo presente que a menudo no existe relación alguna entre contenidos de las materias tratadas y actividad de dirección en sentido estricto. A ello se añade que bajo el aspecto funcional es fácil observar una notable dispersión entre Ministerios, que no tiene su origen en exigencias racionales, sino en mutaciones históricas, por la superposición de leyes sectoriales, cuando no por la fantasía del legislador. Es evidente que esta racionalización de las Direcciones Generales está en

simbiosis con el proyecto de atribución de funciones de coordinación y de dirección, del cual deben hacerse cargo las estructuras administrativas centrales y la propia Presidencia del Consejo de Ministros.

No obstante, la primera dificultad que se presenta en una revisión del modelo de dirección General, en el sentido de una nueva figura organizativa, es la ausencia, hasta hoy, de propuestas alternativas válidas. Ni siquiera los expertos en la materia han llegado a dar una distinta configuración a las actuales Direcciones Generales, sobre todo por las nuevas funciones de estudio, de coordinación y de programación, para las cuales no resultaría válida la actual configuración jerárquica.

Después de tomar nota de la evidente «complementariedad» entre leyes sobre el ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros y ley sobre la reestructuración de los Ministerios, en lo que concierne a la definición concreta de los ajustes organizativos, no sería fácilmente contestable que, si se pudiese proceder únicamente según los cánones de la técnica organizativa, el tipo «Ministerio» presenta aspectos de rigidez estructural y de plantillas particularmente acentuados, mientras que los cometidos a desarrollar (los servicios), a menudo implicados en genéricas catalogaciones de funciones, permanecen indeterminados. Ello corresponde, aún hoy, al modelo ochocentista, y en términos analíticos, caracteriza el tipo «Ministerio» por el hecho de que la estructura precede a la función y prevalece sobre ella.

Una propuesta alternativa, ya apuntada desde años atrás por la ciencia de la organización, pero que sólo en los últimos tiempos se está abriendo paso entre nosotros, es el modelo departamental, que se funda en la identificación de algunos servicios de base con estructuras rígidas y en la articulación en torno a ellos de las principales unidades organizativas (departamento); en este caso la función llega a prevalecer sobre la estructura (10).

Desde el punto de vista lógico abstracto, la superioridad de un sistema que dé la precedencia a las funciones (servicios) y organice las estructuras (los departamentos) en base a las exigencias de las primeras, difícilmente puede ser contestada, sobre todo en una situación de cambio social rápido y continuo. Tal modelo, en efecto, facilita la adecuación de las unidades operativas a las exigencias funcionales que

(10) Cfr. el artículo 10 del Decreto del presidente de la República de 27 de marzo de 1969, número 128, sobre los entes públicos hospitalarios; el artículo 17 de la Ley de 23 de diciembre de 1978, número 833, sobre las U. S. L.; el artículo 83 y ss. del Decreto del presidente de la República de 11 de julio de 1980, número 382, sobre la organización de las Facultades universitarias.

surgen poco a poco, y permite mantener flexible la coordinación interdepartamental, en el marco de uno o más servicios generales. Ello requiere, sin embargo, una situación política general (en la cual la asignación al Gobierno de poderes de reestructuración del Ejecutivo no suscite dificultades y temores) y una gran capacidad de competencia administrativa que vaya a parar al Gobierno y al Parlamento.

Si éstos son los términos histórico-políticos y técnico-organizativos de la reordenación de los Ministerios, no escapará a la atención del lector que la reforma de los aparatos ministeriales tiene, como presupuesto necesario, la adopción sistemática por parte de cada una de las administraciones, de la técnica del análisis de la organización. La reflexión sobre los aspectos del análisis de las funciones, de los procedimientos, de la organización del trabajo, de los contenidos profesionales requeridos por las prestaciones de los empleados, de las formas de composición de estos elementos en las oficinas o en los otros módulos organizativos en los que se articula un aparato, debería traducirse en una constante ejecución por parte de la misma Administración.

Ello es posible con la recalificación de las oficinas de organización, que deberían responder a estas funciones principales: Valorar la eficiencia y la productividad de los servicios distribuidos; estudiar y comprobar las innovaciones organizativas; analizar las propuestas de reestructuración que se concretan en crecimiento de los aparatos y de las plantillas; reducir los costes de los servicios.

Tanto como para permitir, como primera aproximación, plantear la hipótesis de una especie de trayecto lógico, articulado en puntos, de un posible proyecto de reestructuración:

1) Identificación en un sector dado de las funciones de las cuales es titular el Estado de conformidad con la legislación vigente. Descripción del reparto de competencias inherentes a dichas funciones entre la Administración estatal central y periférica.

2) Eximir de las funciones confiadas, en el mismo sector, en titularidad o por delegación a otros entes. Semejante análisis que el del párrafo precedente en relación a regiones, entes locales y otros entes a ellos adscritos. Puesta en evidencia de eventuales duplicidades de competencias y superposiciones.

3) Análisis y descripción de las funciones de comprobada competencia estatal. Indicación de las carencias puestas de manifiesto del nexo

de causalidad entre estructuras y carencias; documentada indicación de las exigencias que se plantean; surgimiento de nuevas exigencias.

4) Clara exposición de cómo se van a tomar medidas (descripción del orden organizativo propuesto). Análisis de eventuales ligerezas procedimentales que podrían obviar, al menos en parte, a las disfunciones puestas en evidencia; posibilidad de adopción, para el mismo fin, de nuevas tecnologías operativas (por ejemplo, informática, etc.).

5) Comprobación de la posibilidad de proceder a nuevas transferencias o delegaciones de funciones a las regiones.

6) Puesta en práctica de un cauteloso proceso de deslegalización bien sea bajo el punto de vista del orden organizativo o de el de los procedimientos.

7) Análisis de la compatibilidad de las modificaciones estructurales y de ordenamiento del personal que se proponen con la normativa general vigente y de las instituidas en eventual contraste.

8) Toma en consideración de la institución de nuevas oficinas y de la necesidad de seleccionar personal dotado de nueva profesionalidad, cosa que podrá llegar a tener efecto sólo después de darse respuesta concluyente a los problemas que preceden.

Como se ha visto, en la octava legislatura se decidió llevar a cabo la ejecución del artículo 95 de la Constitución, según un proceso dividido en dos tiempos: Uno dedicado al ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, el otro reservado a los Ministerios, particularmente considerados. El proyecto debía, sin embargo, respetar, en su conjunto, una fuerte exigencia de coherencia. Es de esperar que si el penúltimo Gobierno de la VIII legislatura (el Gobierno Spadolini) ha mantenido ya el empeño programático asumido ante el Parlamento de formular una primera propuesta sobre la reordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros (11), también pueda afrontarse el segundo tema a la mayor brevedad. Unitariedad y rigidez de análisis deberían, en efecto, caracterizar la esperada intervención legislativa.

4. Completaría el tríptico de las grandes reformas de los aparatos del Gobierno la revisión de la disciplina que actualmente regula cada una de las administraciones autónomas del Estado.

También en este caso sería posible pasar de las enunciaciones de principio a las iniciativas concretas. Está, en efecto, disponible un

(11) En el momento de la redacción de este ensayo se anuncia como inminente la presentación de un nuevo proyecto de ley por parte del Gobierno. (Este trabajo se publica en el número 2 de 1984 de la Revista mencionada en la primera página de esta traducción, correspondiente al segundo trimestre de dicho año.) (N. de los T.)



proyecto orgánico de reforma elaborado dentro de la Función pública, por una Comisión de estudio presidida por el profesor Giorgio Pastori. La misma, en marzo de 1981, prepara una comunicación y un esquema de articulado que se configuraba como proyecto de ley de bases para todas las Administraciones, las Administraciones y los Institutos autónomos del Estado. Ello en el intento de hacer homogéneos la naturaleza jurídica de las administraciones y los ordenamientos del personal, en la perspectiva de una mayor eficacia de los servicios prestados. El esquema de proyecto de ley se marcó la intención de reducir el tipo «administraciones» a un mínimo común denominador, preparando un sustrato normativo que, respetando las peculiaridades de cada una de las administraciones, satisfizo la exigencia de una regulación homogénea de las distintas realidades de gestión y organizativas.

El esquema, posteriormente puesto a punto teniendo en cuenta las sugerencias de las administraciones interesadas, está fundado, aunque de forma no declarada, en el reconocimiento de la naturaleza de «órganos del Estado» de los centros, administraciones e institutos por él regulados, a los que no se les reconoce distinta personalidad jurídica, aunque se les haya conferido mayor autonomía en el aspecto de la ligereza operativa y de gestión. Dicho planteamiento permite el mantenimiento del *status* de funcionario estatal del personal, incluso a nivel directivo. Está prevista una normativa de inmediata aplicación para cada centro, administraciones de servicio e institutos analizados en la misma disposición. Para las demás administraciones le ha sido conferida delegación al Gobierno para que en el transcurso de tres años, designe nuevos centros, administraciones de servicio o institutos, entre los ya existentes, para los cuales la Comisión no sea capaz de establecer la tipología o de constituir *ex novo* con la observancia del criterio del máximo contenimiento en cuanto a la institución de nuevos centros.

La delegación prevé, incluso, la posibilidad de conferir a nuevos sectores o servicios de la Administración pública una más amplia autonomía organizativa y de gestión, proporcionando al mismo tiempo facultades al Gobierno de racionalizar los servicios homogéneos y, eventualmente, reconducir al ámbito estatal las administraciones para las cuales no resulte apropiada a la eficiencia de los servicios prestados, la configuración jurídica de delegación, administración de servicios o instituto: en analogía a lo previsto por el entonces esquema de proyecto de ley de bases para el empleo público, se ha preparado una «deslegalización» de los institutos que regulan el tratamiento económico y el

estado jurídico del personal, respetando cada uno de los principios previstos en el propio esquema. Especialmente, se reserva al reglamento administrativo la regulación de la dotación de plantillas comprensiva del personal de cada una de las administraciones, los procedimientos de selección, las responsabilidades, la duración del horario de trabajo, los motivos de cese de la relación de empleo y el tratamiento de la jubilación. El reglamento aborda también la constitución y el funcionamiento de las oficinas dedicadas a los directivos, con referencia a la regulación estatal en la materia. Las instituciones restantes son reguladas, incluido el tratamiento económico, mediante acuerdos nacionales, por sectores homogéneos o afines, con las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito nacional. Se regula, incluso, el procedimiento para tales acuerdos, comprendidos los plazos técnicos de ejecución.

Frente y contra esta exigencia de racionalidad, varios proyectos de reforma sectoriales han sido presentados en el Parlamento y cada uno de ellos se ha transformado en leyes del Estado. Ello comporta la ampliación de particularidades y diferenciaciones, incluso en cuanto concierne al tratamiento económico del personal, y determina la constitución de peligrosas situaciones de concurrencia entre los funcionarios de las distintas administraciones interesados en la obtención de tratamientos económicos siempre más elevados. La tendencia parece, pues, la de una progresiva «patrimonialización» (12) por ramas de administraciones, de forma similar a la institucionalización surgida en los años treinta.

Ejemplar, en este aspecto, es el caso del «Fondo de ayuda al vuelo» (artículo 1.º de la Ley de 23 de mayo de 1980, número 242, y Decreto del Presidente de la República de 24 de marzo de 1981, número 145).

Han sido, efectivamente, subrayados los aspectos de relieve, que constituyen verdaderas y auténticas decisiones de carácter político, llevadas a cabo con ocasión de la institución del Fondo al que se le ha atribuido personalidad jurídica: solución que ha comportado la subtracción del correspondiente servicio público al área de la administración directa del Estado; los funcionarios no son funcionarios estatales, en particular, los directivos no forman parte del cuerpo de directivos del

(12) Con el término «azzendalizzazione» se quieren recoger dos aspectos: uno, mayor autonomía financiero-jurídica del respectivo ente o servicio, y otro, esa «nueva» autonomía aparece así favorable a las posiciones ejercitadas por el personal. Aun no coincidiendo exactamente con la «castellanización» elegida, entendemos que goza de una dilatada difusión anterior en nuestro país, en un campo similar al aquí estudiado. (N. de los T.)

Estado. Habiendo sido demandada, posteriormente, la definición del tratamiento económico y jurídico del personal, como consecuencia de una contratación autónoma con las organizaciones sindicales, existe la posibilidad concreta de crear deformidades y dispersiones determinantes de fugas corporativas. En el aspecto económico-financiero, la previsión del deber-derecho del Fondo de perseguir el «equilibrio presupuestario», resulta inútil por las contribuciones a cargo del Estado para «subvenciones de equilibrio».

Es evidente que permitir a un organismo sustraerse a la regulación general, sustituyéndola con una normativa peculiar, conquistada haciendo valer razones de especialidad, además de otras consecuencias, provoca en organismos similares reacciones de imitación no conteni-bles. En efecto, en otro sector, el paraestatal, se ha puesto en práctica, recientemente, un proceso análogo para la transformación del CNEN en ENEA. Dicho ente, originalmente Comité Nacional para la Energía Nuclear (CNEN) fue instituido por la Ley de 11 de agosto de 1960, número 933, modificada después por la Ley de 15 de diciembre de 1971, número 1.240. El mismo se configuraba como ente público no económico y por ello, comprendido entre los entes paraestatales a que se alude en la Ley de 25 de mayo de 1975, número 700. Con la siguiente Ley de 5 de marzo de 1982, número 24, se le ha proporcionado al ente la nueva denominación de Comité nacional para la investigación y desarrollo de la energía nuclear y de las energías alternativas (ENEA) y han sido aportadas algunas modificaciones e integraciones a la normativa precedente. Se ha establecido, entre otras, por el artículo 1.º, la exclusión del ENEA de la aplicación de la regulación dictada por la Ley de 20 de marzo de 1975, número 70.

Con referencia al ordenamiento del personal, la Ley número 84 (artículos 5.º y 8.º) prevé que el mismo se fije por contrato colectivo a estipular entre la Administración del ente y las organizaciones sindicales nacionales, en presencia de observadores del Ministerio de Investigación, Científica y de los Ministerios de Industria y Comercio y del Tesoro.

La nueva Ley «no» define el ente «económico» ni aporta ningún elemento para dirigir al intérprete hacia tal definición, pero confirma la naturaleza original (no económica). En el aspecto económico-financiero, los programas quinquenales del ENEA son también financiados con recursos a cargo del Presupuesto del Estado (artículo 3.º de la Ley de 5 de marzo de 1982, número 84).

Otro ejemplo de «deslegalización» de sectores estatales, está en el Decreto del presidente de la República de 4 de marzo de 1983, número 315, que reorganiza la Dirección General de los Seguros Privados y de interés colectivo del Ministerio de Industria. Ello en ejecución del artículo 28 de la Ley de 12 de agosto de 1982, número 576, sobre la vigilancia de los seguros privados. Dicha Ley ha instituido también el ISVAP. De este caso, mejor que de otros, podemos deducir las líneas de tendencias legislativas que hoy prevalecen, según las cuales se trata de mantener en las estructuras ministeriales las competencias sobre los estudios, sobre los actos necesarios para la determinación de la dirección administrativa y sobre la producción de directrices y se confía a estructuras más flexibles y de mejor adaptación a las cambiantes situaciones socioeconómicas, el ejercicio concreto de las atribuciones. Por otra parte, la autonomía del Instituto para la vigilancia sobre los seguros privados resulta incluida por la ratificación de la dirección sobre su actividad, en la Dirección General del Ministerio de Industria, estando además dotado en virtud del artículo 3.º de la Ley número 576/1982, de personalidad jurídica de derecho público.

Está previsto un control sobre la gestión financiera por parte del Tribunal de Cuentas que —debe presumirse— deba extenderse también a la comprobación de las entradas constituidas por las contribuciones sobre la vigilancia. El tratamiento jurídico y económico del personal, incluidos los directivos, está establecido por el Consejo de Administración, teniendo presentes los criterios fijados para los contratos colectivos nacionales de trabajo, vigentes para el sector de seguros.

También la Caja de Depósitos y Préstamos ha logrado, con la Ley de 13 de mayo de 1983, número 197, una «acentuación» de la propia autonomía organizativa, estando ya dotada de un notable grado de autonomía patrimonial y financiera. En este caso, sin embargo, fue suspendida la Dirección General de la Caja de Depósitos y Préstamos del Ministerio del Tesoro, aun conservando el ministro del Tesoro el cargo de presidente del Consejo de Administración. Del conjunto de la normativa no se deduce con claridad la naturaleza jurídica de la nueva estructura, que deberá, pues, emerger de actos y hechos interpretativos de órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Las funciones de recaudación de ahorro privado, a través de los servicios bancopostales, de concesión de préstamos a entes también privados pero de interés público y de gestión de participaciones en el capital de los institutos de crédito especial de derecho público o de operaciones de

mercado sobre obligaciones, dejarían presuponer una naturaleza asimilable a los institutos de crédito especial de derecho público. También el tipo de organización se funda sobre una completa autonomía. En efecto:

- El ordenamiento de las oficinas y de los servicios está establecido por el Consejo de Administración.
- La plantilla de personal está determinada por el mismo Consejo, comprendidos los directivos.
- La actividad de la Caja se sustrae al régimen de la Ley de Contabilidad General del Estado.
- La representación legal de la Administración la ostenta el director general.
- El Parlamento ejerce un control directo sobre las operaciones de la Caja, a través de una Comisión parlamentaria de seguimiento.
- Los gastos de personal están totalmente a cargo de la Caja.

Perplejidad suscita el sistema de controles, que, por una parte, confía a un gremio de revisores una forma de control al margen de las normas del Código Civil y, por otra, reconoce al Tribunal de Cuentas el ejercicio de un control sobre la gestión administrativa y sobre la buena marcha de la Caja.

Por lo que se refiere a la definición de los contenidos jurídicos y económicos de la relación de trabajo del personal de la Caja, existe en la Ley 197 una explícita llamada a los acuerdos previstos por la Ley de bases sobre el empleo público en lo que se refiere a las Administraciones autónomas del Estado.

Para los organismos últimamente recordados, Fondo para la Ayuda al Vuelo, ENEA, ISVAP y Caja de Depósitos y Préstamos, se superpone el problema del acuerdo de las respectivas normativas específicas, particularmente en materia de retribuciones de personal, con la regulación de carácter general dictada por la Ley de bases sobre el empleo público. Esta última ha entrado en vigor el 21 de abril de 1983 (Ley de 29 de marzo de 1983, número 93, publicada en la *GO* número 93, de 6 de abril de 1983). Podría darse una respuesta diferente para las primeras tres instituciones, cuyas normas, como se ha visto, preceden a la Ley de bases, con respecto a la solución planteada para la Caja de Depósitos y Préstamos, cuya Ley es, por el contrario, posterior. En los tres primeros casos, se podría, consecuentemente, suponer que la regulación intervenida por la Ley de bases haya superado las normativas particulares en materia de personal y en materia de organización del

trabajo y de las oficinas, aspecto este último de extrema delicadeza porque incide sobre el reparto de ámbitos normativos entre Ley y disposiciones reglamentarias (cfr. arts. 2.º y 3.º de la mencionada Ley número 93/1983). Ello permitiría que, suponiéndose abrogadas las normativas específicas, sería necesario delimitar a qué sector de contratación atribuir cada uno de los mencionados organismos (cfr. arts. 5.º, 6.º y 7.º de la Ley número 93/1983).

Según esta línea interpretativa, debería llegarse a una conclusión de contenido opuesto para la Caja de Depósitos y Préstamos, cuya Ley de reordenación ha entrado en vigor (3 de junio de 1983) después de la entrada en vigor de la Ley de bases sobre el empleo público. Por otra parte, sin embargo, las soluciones adoptadas por la Ley número 197 en orden a la regulación del personal vuelven a conducir a las normas de la Ley número 93, y de ahí que la necesidad de un acuerdo entre las dos normativas subsista de cualquier modo.

Pero, según una distinta línea de interpretación, sería posible reconocer la naturaleza de leyes especiales de las normas anteriormente descritas y, por ello, suponerlas no derogadas por la regulación de carácter general impuesta por la Ley sobre el empleo público, aun cuando haya sido producida en época posterior. En este sentido se manifiestan las administraciones de cada uno de los institutos, que se acogen a los criterios exigibles por las normas jurídicas, según los cuales, una norma especial puede ser derogada por una norma general posterior sólo en forma expresa o cuando se demuestre la incompatibilidad o la reglamentación de la totalidad de la materia ya regulada por la norma especial. Bajo este último aspecto, indudablemente, la Ley de bases sobre el empleo público parece haber superado toda normativa precedente.

La Administración que, sin embargo, parece proyectada hacia una definitiva separación del ámbito estatal, es la Administración Autónoma de los Ferrocarriles del Estado. Un esquema de proyecto de ley, aprobado el 2 de marzo de 1984 por el Consejo de Ministros y elevado al Parlamento, tiende hacia la completa «privatización» de la Administración (13). Ello con el objetivo concreto de sustraerse a las disposiciones de la Ley de bases sobre el empleo público a través de la asunción de la naturaleza jurídica de ente público económico. En caso de que tal operación tuviese éxito y permitiese al personal de los ferrocarriles del

(13) A. C. 1459, IX legislatura.

Estado negociar incentivos económicos y normativas a través de contratos de trabajo de carácter privado, no se vería por qué soluciones análogas podrían después rechazarse para las administraciones y para el personal de Correos y Telecomunicación, de los monopolios del Estado, del ANAS y para otros semejantes tipos de administraciones. Nacería un tercer género de administraciones no asimilables ni a las administraciones con participación estatal, ni a las administraciones autónomas del Estado; pero, sin embargo, financiadas también a través de contribuciones a cargo del presupuesto del Estado.

Però veamos, a grandes rasgos, cómo se configura la nueva normativa. Partiendo de la consideración de que los ferrocarriles del Estado prestan un servicio, la nueva regulación trata de transformar tal servicio en «empresa». Esta innovación, presenta, sin embargo, el flanco a iguales críticas de carácter jurídico y económico-financiero. Ante todo, si se partiese sólo del presupuesto de la prestación de un servicio, la mayor parte de los sectores de la Administración pública podrían legítimamente reivindicar la misma regulación, en cuanto organizados para el mismo objetivo. Si la legitimación a la salida del ámbito estatal debiese residir en el carácter «económico» del servicio, esto es, en la venta del servicio implícito correspondiente, entonces la Administración debería tender no sólo al equilibrio presupuestario, sino a adquirir útiles de gestión sin cargas para la hacienda pública. En efecto, en el concepto jurídico de empresa está inserta la condición de cobertura integral de los costes de producción. La heterogeneidad de los sistemas de financiación de la Administración Autónoma de los Ferrocarriles del Estado y, en particular, la absorción de las pérdidas, que, sin embargo, corre a cargo casi totalmente del presupuesto del Estado, no se mueve en aquella dirección.

Además, el procedimiento propuesto, como se ha indicado, sustrae completamente los cerca de 220.000 funcionarios de la Administración a la regulación de la Ley sobre el empleo público. La nueva Administración, y es conveniente recordarlo, no funciona en condiciones de concurrencia, sino de monopolio para la realización de un servicio de interés público. Se produciría, pues, un nuevo caso en el que el personal gozaría de una relación de trabajo de carácter privado, cuya carga recaería, casi exclusivamente, sobre la hacienda pública. El esquema procedimental prevé, además, la posibilidad de regular la relación de empleo mediante contratos individuales de trabajo sobre el modelo de las empresas industriales y comerciales. Ello comporta valoraciones del

rendimiento en el servicio de cada funcionario. Queda el misterio del sistema de los parámetros de referencia a los cuales atribuir el grado de productividad de cada uno de los funcionarios.

No parecen manifestaciones de un temor preconcebido, respecto a las soluciones admitidas en hipótesis para el personal de los ferrocarriles, pensar que el mismo, al prescindir de cualquier referencia a mejoramientos en la calidad del servicio tenderán a alcanzar más fácilmente, en especial para los directivos, retribuciones más elevadas. No deberán confrontarse más con las propias de los otros sectores del empleo público. En efecto, una vez fuera del sector de los empleados públicos, no se ve qué fuerza política podría tener la capacidad necesaria para resistir las amenazas de huelga de la categoría de los ferroviarios. El suceso de los años 1980-1981, puesto en práctica por los controladores aéreos, que periódicamente se reproduce, debería hacer reflexionar. Con la significativa diferencia de que los controladores aéreos alcanzan sólo los 6.000 efectivos, mientras los ferroviarios sobrepasan los 200.000.

También el caso de los ferrocarriles confirma, pues, la tendencia hacia el «entremezclamiento» entre institutos privatísticos y publicísticos, que debería (en las intenciones de los responsables de tal forma delegacional) permitir una mejor funcionalidad y eficiencia, junto a una gestión económica, menos gravosa para las cajas del Estado, para los servicios de interés público. El tiempo se encargará de confirmar o de desmentir tan loables expectativas. Cierto es que las indicaciones de la Comisión Pastori, que hemos recordado en la iniciación de este capítulo, no encuentran muchas comparaciones en los ordenamientos administrativos que hemos brevemente examinado.

5. A los proyectos de reordenación de las estructuras superiores se acompañan hipótesis de reforma de los ordenamientos del personal. Entre ellos, un problema importante, por la complejidad de los temas, es el inherente a la reforma de los niveles directivos.

Como es sabido, el Gobierno ha presentado en la VIII legislatura un expreso proyecto de ley-delegada (A. C. 3067). Con ello se ha soltado el nudo de la «prejudicialidad» de la reforma de las estructuras respecto a la reforma de los niveles directivos. Puede observarse, en efecto, que la reordenación de las estructuras requiere, realmente, plazos no breves, mientras que la dirección pública tiene problemas urgentes ligados también al exceso de directivos respecto a lo efectivamente necesario,



causa verdaderamente no última del desclasamiento de la categoría en los aspectos económico y funcional.

De cualquier modo, la reforma de las estructuras, en cuanto obra de racionalización y homogeneización de las competencias, puede condicionar el número de los directivos, pero no directamente la naturaleza y el contenido de la función directiva abstractamente considerados. Bajo el ángulo lógico-funcional, la relación de prejudicialidad podría también ser invertida, configurándose la reforma de estos niveles como reforma de las estructuras, o mejor, del modo de ser y de operar de las estructuras, pudiendo esta reforma llegar a asumir el papel de correa de transmisión para otras reformas.

La alternativa de la delegación al Gobierno parece haber sido impuesta, aparte de la exigencia de intervenir en breves plazos, por la complejidad de la materia que requiere posteriores profundizaciones. En realidad, la tentativa de una intervención directa ha hecho surgir la exigencia de idear, aunque sea en el ámbito de una materia tendencialmente uniforme, situaciones, diferenciaciones y particularidades propias de las distintas administraciones. El proyecto de ley dirigido a regular únicamente los cargos directivos estatales, aportaba los siguientes principios expresivos de una buena carga innovadora, entre los cuales:

- La tendencia a la unificación y a la reducción de los papeles y de las cualificaciones directivas.
- La acentuación del momento organizativo de la función directiva y la ampliación de la esfera de poderes y de responsabilidades.
- El acceso altamente selectivo y abierto también a extraños a la Administración pública.
- La movilidad a realizarse también sobre base territorial, acompañada de la concesión de facilidades adecuadas, incluso de carácter económico.
- La nueva determinación de incentivos económicos, teniendo en cuenta los nuevos poderes y responsabilidades en armonía con el precepto constitucional del artículo 36.
- La introducción de un mecanismo automático de revalorización de las retribuciones.
- La previsión de normas transitorias inspiradas en el principio de la conservación de las posiciones jurídicas y económicas adqui-

ridas, así como las posibilidades de carrera previstas por las normas vigentes.

Nuevas iniciativas del Gobierno están viendo la luz en el momento de la redacción de este trabajo. Nos referimos a dos procedimientos preparados por el ministro de la Función Pública, Gaspari, en marzo del presente año y titulados: 1, esquema de proyecto de ley concerniente a «normas de acceso a la directiva estatal» (14); 2, esquema de proyecto de ley concerniente a «delegación al Gobierno para el reordenamiento de los cargos directivos estatales, de las otras administraciones públicas territoriales e institucionales».

Se comenta brevemente. El procedimiento número 1, sobre el acceso a la función directiva, está declaradamente encaminado a «cubrir» vacantes en plantillas de directivos de las administraciones del Estado, incluso de ordenamiento autónomo, sobre todo en las estructuras periféricas del Estado. Con carácter permanente, existe la preocupación de dictar una regulación, en parte distinta, de la ideada para la fase transitoria.

En la fase transitoria, para los puestos disponibles el 31 de diciembre de 1984, la selección entre el personal directivo tuvo lugar: para el 60 por 100, mediante votación por méritos comparativos entre el personal de escalas a extinguir (según el artículo 60 del Decreto del presidente de la República número 748/1972 y sucesivas modificaciones); para el 20 por 100 de los puestos, mediante la superación de un concurso especial con pruebas escritas y coloquio; para el 20 por 100 de los puestos, mediante la superación de un curso-concurso.

A estas dos últimas partes alicuotas de los puestos concurre también el personal perteneciente a los niveles VII y superiores con nueve años de servicios efectivos en la «ex» carrera superior.

Desde 1 de enero de 1985, el mecanismo de acceso cambia. Desaparece el sistema del mérito comparativo y permanecen las selecciones del concurso por examen y del curso-concurso. Cada sistema produce efecto para el 50 por 100 de los puestos que se quedan anualmente disponibles.

Algunas consideraciones:

1) La proclamada «urgencia» de ocupar con directivos puestos de cargos vacantes desde hace tiempo en algunos roles de las administra-

(14) Cfr. A. S. 640, IX legislatura.

ciones del Estado, pone en evidencia la tantas veces contrastada imposibilidad de proceder a la ejecución del Decreto del presidente de la República número 748/1982. Ha sido desmentida la previsión de los artículos 22 y 23 del Decreto del presidente de la República número 748/1972, relativa a los cursos de formación para directivos, a través de los cuales, de 1975 a 1980, habría debido pasar a la directiva el 50 por 100 del personal interesado. Tales cursos, en efecto, no han tenido nunca lugar.

2) La previsión legislativa de reabsorber en la directiva en 1980 todo el personal de las escalas a extinguir mediante la reseva del otro 50 por 100 de los puestos, no se ha llevado a efecto. La situación se ha agravado también por la sucesiva Ley de 11 de julio de 1980, número 312, que, en su artículo 155, último párrafo, ha permitido hinchar las escalas a extinguir con promociones de supernumerarios.

3) Cada una de las administraciones, durante ese tiempo, con la ayuda de normas especiales, han podido parcialmente cubrir las vacantes de plantillas de directivos sin selecciones rigurosas.

4) Hoy estamos en presencia de situaciones de desequilibrio; en el centro, en la mayor parte de los casos, existe un exceso de personal directivo y superior con respecto a las necesidades; en la periferia, el razonamiento se invierte. Deriva de ello un doble orden de problemas: desmotivación y desincentivo de los directivos y de los superiores en el «centro» porque están privados de responsabilidades decisorias, con derroche de recursos económicos y humanos; aborramiento de funciones de mayor contenido profesional por empleados de nivel inferior al directivo en la «periferia», con decaimiento de la acción administrativa y constitución de expectativas de promoción por efecto de las tareas cambiadas, cuya importancia nadie requiere valorar.

El procedimiento sobre el reordenamiento de la dirección (número 2) presenta la novedad, con respecto a los proyectos de ley presentados en la VIII legislatura, de extender a toda la dirección pública la posibilidad de regulación legislativa que, como se ha indicado, afectaba en los anteriores procedimientos únicamente a la dirección estatal. Ello también bajo el impulso de recientes reivindicaciones promovidas principalmente por los directivos actuantes en el sector paraestatal. Deriva de ello la dificultad, dada la complejidad de las distintas posiciones jurídicas y funcionales a asumir en tipologías homogéneas, de regular de manera uniforme las distintas situaciones. Para esto se ha elegido el mecanismo de la delegación legislativa.

El esquema prevé que uno o más decretos legislativos deberán, en un año antes de la entrada en vigor de la ley de delegación, contener una regulación general y uniforme según los principios siguientes:

a) Establecimiento de dos diferentes «niveles de dirección» para todas las administraciones estatales y no estatales, territoriales e institucionales con criterios de uniformidad de funciones, en lo posible, salvo en lo tocante a algunas particulares y limitadas funciones estatales, a las que deberá reservarse «un nivel superior».

b) Regulación, de carácter uniforme, de los procedimientos de las nóminas de los directivos de más alto nivel, procediendo a la selección entre personas dotadas de específicas capacidades de objetividad profesional, incluso ajenas a las administraciones.

c) Regulación, de modo uniforme, de los procedimientos de acceso a la categoría directiva de primer grado sobre la base de objetivas y rigurosas pruebas de profesionalidad, aptitud y preparación cultural y técnico-científica, reforzándose, incluso, con estructuras de nivel universitario.

d) Regulación de la movilidad, incluso temporal, de los directivos de uno a otro sector de la Administración pública con paridad de niveles de función.

e) Delimitación de poderes, atribuciones y ámbito de competencias autónomas de los directivos.

f) Delimitación de las tipologías de funciones de niveles superiores y definición de los correspondientes puestos de trabajo, de forma que haya para cada puesto de trabajo un correspondiente puesto de dirección.

g) Regulación de las hipótesis de avocación, reforma y anulación de los actos emanados de los directivos.

h) Regulación de la responsabilidad de los niveles de dirección en orden al ejercicio del poder autónomo de organización y gestión de los recursos y de los procedimientos en relación a los objetivos perseguidos.

i) Regulación, de carácter homogéneo, del régimen particular de horario de servicio del directivo y del correspondiente tratamiento económico que conlleva.

j) Regulación de posteriores hipótesis de puesta a disposición de los directivos por comprobada inoperancia en la gestión de la acción administrativa y técnico-profesional.

k) Regulación de las hipótesis de sustitución de los directivos en casos de ausencia e impedimento o de absoluta e inaplazable necesidad.

l) Regulación del paso al nuevo ordenamiento a través de normas transitorias de encuadramiento de las antiguas en las nuevas categorías.

Un conjunto de principios —como se ve— sin duda distribuibles, pero de no fácil ejecución.

6. Esto por lo que se refiere a las más importantes iniciativas de estudio, de propuestas y de realizaciones. Las mismas fueron después sometidas a confrontación, con ocasión, en julio de 1982, de la primera Conferencia nacional sobre la Administración pública, que se desarrolló en Roma, en el palacio Barberini.

La iniciativa puede unirse a una serie de razones que parecen prefigurar un escenario, por algunos rasgos insólito, en el cual los temas institucionales han conquistado un espacio menos estrecho en la consideración de la opinión pública. Así pareció oportuno al entonces ministro de la Función Pública, Sen. Dante Schietroma, dar testimonio de este nuevo conocimiento y completar una reflexión sobre algunas soluciones organizativas ya introducidas sobre ciertos procesos en movimiento y sobre posibles caminos aún por recorrer.

Los desequilibrios que caracterizan nuestra sociedad han sido repetidas veces descritos y analizados. Todavía ellos no han impedido al país conquistar un tejido económico suficientemente robusto. Estabilizado el crecimiento demográfico, el país ha alcanzado una posición de madurez económica que hace siempre más evidentes y estridentes una serie de estrangulaciones y de obstáculos (ya revelados también algún año en los informes del gobernador de la Banca de Italia), entre ellos los producidos por las disfunciones de los aparatos administrativos públicos. Ellos han resultado siempre más gravosos e intolerables no sólo para el desarrollo económico. En efecto, los resultados de la Conferencia advierten que la reordenación de la Administración pública que, hace algunos años, presos de urgencias que parecían inmediatas, podría parecer a la mayoría un lujo, ha resultado una necesidad improrrogable, so pena de una destrucción de riqueza que el país no está en situación de soportar. Estos primeros pasos permiten superar el desinterés que en los años pasados ha unido fuerzas políticas y sindicales, distraídas por otras emergencias, como el empleo y la consolidación de un consistente tejido industrial. Pero estas diferentes preocupaciones no pueden constituir una completa y convincente justificación de lo ocurrido. Si, por una parte, las oficinas y los servicios públicos han sido en ocasiones utilizados como instrumentos particularmente factibles de absorción de

los parados, por otra, es preciso, objetivamente, reconocer que la indiferencia para los problemas organizativos que son, no obstante, propios de las sociedades industriales avanzadas, señalan todavía a nuestro país. Esta condición, que denuncia una auténtica laguna cultural, comporta también un auténtico y verdadero obstáculo, que se suma a los demás y que contribuye a no llevar a la Administración pública al ritmo de los tiempos.

En nuestros días la situación corre el riesgo de hacerse insostenible: las disfunciones organizativas son ahora un lujo que no es posible concederse. Su coste, en términos no sólo financieros, sino sociales, no es compatible con el relanzamiento económico. Una consideración por todas: el nivel excesivamente mediocre de las prestaciones sociales y de los servicios públicos constituye una verdadera y auténtica «contribución oculta» que alcanza principalmente a los grupos de personas menos pudientes y penaliza el sistema productivo, perjudicando en particular a las exportaciones, cuando ellas constituyen, junto a las entradas valoradas por turismo, los pilares de nuestra economía.

Después de la necesaria mirada al pasado para tomar nota de los hechos significativos, la Conferencia ha esbozado un cuadro de reconocimiento de las soluciones organizativas planteadas como hipótesis en las distintas fases de estudio y ha trazado el camino aún por recorrer. Algunos amplios temas han tenido una primera respuesta:

1) La reforma de la Administración pública «no se consigue con mandatos». La reforma parece ser, más bien, un proceso continuo y constante de adecuación a las exigencias que poco a poco van surgiendo, y que corresponde a las fuerzas políticas y sindicales tomar y traducir en válidas hipótesis organizativas, cuidando, sobre todo, de dar respuesta a recíprocas exigencias de coherencia. El restablecimiento general de las estructuras públicas, que debe realizarse mediante uno o dos procedimientos de alcance global, es un proyecto «irrealista», que pone en evidencia sólo superficialidad e improvisación. Los temas organizativos están entre los que más concretamente inciden sobre la gestión de los poderes porque la «distribución de funciones» entre los diversos organismos públicos y las reglas para su ejercicio permiten trazar la línea recta en la situación de los poderes. Por ejemplo, con la regulación de los procedimientos se trata de medir los distintos intereses privados y públicos implicados. El personal adscrito a las oficinas públicas constituye en sí mismo un problema político: por el gran

número de personas empleadas, por los reflejos de orden social, por los costes, tanto durante el período de actividad como el de retiro.

La reforma de la Administración pública es, precisamente, un proceso «permanente», de evidente importancia estratégica, confiado al libre juego de las fuerzas políticas. Es una de las conclusiones más importantes a las que ha llegado la Conferencia.

2) La reordenación de las estructuras públicas no puede ser una «tarea confiada exclusivamente a las, sin embargo, necesarias investigaciones técnico-científicas». Es el segundo tema que ha ocupado no pocos análisis de los fenómenos públicos. Ello debe traducirse, en el interior de la propia Administración pública, «en un devenir constante de autoanálisis» sobre las funciones y su distribución, sobre los procedimientos (que deben adecuarse a las conquistas de las tecnologías modernas), sobre el número de unidades y sobre las capacidades profesionales del personal a emplear. La Administración pública debe ser «protagonista» del proceso reformador, permaneciendo disponible para comprobaciones externas, a fin de evitar elecciones que produzcan anormales acrecentamientos corporativos o superconcepción de los aparatos burocráticos. Por otra parte, las innovaciones, aún expuestas, cuando son pasadas por alto, promueven a menudo reacciones de repulsa. A este respecto, parece necesario que los que se ocupan de la puesta en práctica de la adecuación de las estructuras a las tareas asignadas y a la realización de las necesarias operaciones de modernización, estén a la altura de dichas funciones por capacidad y preparación profesional y, sobre todo, no se distraigan de los cometidos operativos que conciernen a las cotidianas actividades institucionales. Ello como demostración de pleno conocimiento de que las actividades de análisis sobre la organización de los aparatos administrativos presentan un alto «valor» de contenido para el orden y el funcionamiento del sistema público en su conjunto.

7. Por el momento, la única realización ha sido la aprobación de la Ley de bases sobre el empleo público (Ley de 29 de marzo de 1983, número 93), que marca un momento de relieve político e institucional en la vida de la Administración pública (15). Ello en cuanto expresión de una voluntad encaminada a alcanzar nuevos equilibrios en las

(15) Para una reconstrucción de las acciones que han llevado a la Ley de bases sobre el empleo público, y para una primera, aunque sumaria exposición de sus aspectos fundamentales, se envía a ARREDI-AURISICCHIO: «Alcune considerazioni sulla legge quadro sul pubblico impiego», en esta REVISTA, 1983, 850 y siguientes.

relaciones entre Administración y propios funcionarios, tradicionalmente ligados por rígidas y detalladas reglamentaciones normativas, y próxima a incidir sobre los procesos generales de reforma de las estructuras y de la organización del trabajo.

La contratación en el sector del empleo público, introducida por primera vez en 1968 para el sector hospitalario, y después, poco a poco, también para otras categorías de empleados públicos, ha puesto de manifiesto en la década en curso orientaciones deshomogéneas, normativas desorgánicas, prácticas y comportamientos a menudo contradictorios entre las distintas tipologías de empleados públicos, como para pronosticar por los sectores políticos más atentos a los fenómenos de transformación de la sociedad, una normativa de referencia común abierta a las instancias de participación y de responsabilización conjunta.

Con la Ley de bases ha sido regulada de modo uniforme la contratación en el sector del empleo público en los siguientes elementos:

a) *En orden a los sujetos*, han sido precisados tanto los componentes de las delegaciones de parte pública y sindical, como el procedimiento para la determinación de los sectores a los cuales están asignadas las distintas categorías de personal (en relación de las administraciones de origen), con la pertinente posibilidad de reducción en cuanto al excesivo fraccionamiento de los acuerdos de trabajo.

b) *En orden al objeto*, han sido indicadas las materias sujetas a la contratación (no únicamente limitada al régimen económico, sino extendida a la organización del trabajo) y las reservadas a la Ley.

c) *En orden al objetivo* identificado en la homogeneización de las posiciones jurídicas, en el reparto equitativo y transparencia de los tratamientos económicos de los funcionarios y en la eficacia administrativa.

d) *En orden al procedimiento de formación de los acuerdos*, así como de aprobación y ejecución. En tal contexto adquieren particular relieve las normas concernientes a: un más ágil procedimiento para la cobertura financiera de las cargas que se derivan de los acuerdos (y por ello una más rápida ejecución de los mismos); la especificación cualitativa y cuantitativa del personal al que el acuerdo se refiere, y junto a ello la determinación del gasto, de la repercusión respectiva de las cargas y de los costes unitarios; el informe a las competentes comisiones parlamentarias sobre los contenidos de las hipótesis de



acuerdo sindical, dentro de los treinta días de su formulación, que hace posible el inmediato control del Parlamento sobre los resultados de la contratación; el informe anual al Parlamento en cuanto a la ejecución de los acuerdos; la productividad, los costes de la acción administrativa, la confrontación con las relaciones de trabajo del sector privado.

*e) En orden a la duración y contemporaneidad de los contratos trienales.*

La Ley de bases contiene, además, algunos principios que, aún no directamente referidos a la contratación, completan el marco de renovación y clarifican los objetivos generales de la reforma. Así, por ejemplo, la definición del ordenamiento del personal por cualificaciones funcionales (y en su ámbito por perfiles profesionales) que permite la identificación de los contenidos concretos de las especialidades específicas: un presupuesto necesario, no sólo para la ejecución del mandato constitucional, según el cual a igual cualidad y cantidad de trabajo es debida igual retribución, sino también para un auténtico proceso de movilidad en el ámbito de cada una de las administraciones o entre administraciones distintas para los empleados del mismo perfil profesional.

La aprobación de la Ley de bases sobre el empleo público tiene lugar en un momento en el que se llevan a efecto en la Administración pública importantes procesos modificativos, alguno de ellos no homogéneos y no positivos. De ahí la importancia del cuajarse un amplio consenso político sobre la aplicación de una Ley que introduce aspectos de racionalidad y sistematicidad en el complejo proceso de la actividad contractual.

Otro aspecto merecedor de consideración particular está representado por la «deslegalización» que se permite. Constituye decisión de la cual es fácil comprender la importancia sólo con que se piense en la entidad de nuestra legislación en materia de empleo público. Deslegalizar quiere decir devolver un papel al Parlamento, liberándolo de la producción legislativa minuciosa y de detalle que tanto compromete sus trabajos y lo desvía de los aspectos más generales y de mayor peso político. En esto no puede verse el peligro de desautorizar al Parlamento. La Ley de bases, por el contrario, conserva para eso poderes extensos y penetrantes como puede comprobarse por los objetos sobre los cuales, sea como sea, debe intervenir una regulación legislativa (materia de reserva de Ley) y por los procedimientos previstos para

reservar a las Cámaras toda decisión con respecto a la determinación de la cobertura financiera de los acuerdos sindicales. Además, se consigue el último benéfico efecto de evitar al Parlamento el ser órgano de gestión (durante el procedimiento legislativo de aprobación de los procedimientos de cobertura financiera de los acuerdos) de una segunda fase de contratación integrativa. El problema que está surgiendo es ahora el respeto de la «deslegalización», no pudiendo ser interrumpida la posibilidad de ulterior producción legislativa. Son, por tanto, muy importantes la coherencia y la autodisciplina.

Otro aspecto no menos significativo del papel que la Ley reconoce al sindicato es la disposición, sin duda más discutida, encargada de estimular la adopción de códigos y de autorreglamentaciones del derecho de huelga. La misma puede aceptarse como sustancialmente respetuosa de la autonomía sindical.

Se recuerda, por último, otro punto importante del procedimiento: la institución formal del Departamento de la Función Pública. Parecía, en efecto, particularmente conveniente, precisamente en el momento en el que se reconocía amplio margen a la relación Administración pública-organizaciones sindicales en la definición de los ordenamientos del empleo público, proyectar un órgano que desarrollase el papel de enlace para los problemas de organización, de centro unitario para la contratación y de puesta en práctica de la ejecución de los acuerdos tomados.

El Departamento de la Función Pública, creado en la Presidencia del Consejo de Ministros, hace frente a la responsabilidad política del presidente del Consejo, el cual puede delegar el ejercicio de las atribuciones pertinentes en el ministro de la Función Pública, sólo si está presente en las vinculaciones gubernativas. Esto parece significativo porque hace explícito el reconocimiento de que la política del personal público y la pauta de los procesos de reforma de la Administración pública, constituyen funciones de alto valor político que se unen directamente a los poderes de dirección y de coordinación que la Constitución confía al presidente del Consejo. La deliberación del Consejo de Ministros, relativa al examen de las compatibilidades financieras y a la publicación de la regulación resultante de los acuerdos, se sitúa como momento de síntesis colegial, encargada de llevar a efecto el indicado planteamiento.

Por otra parte, las mismas organizaciones sindicales, dentro de su autonomía, se están dando formas de organización (las federaciones de la Función Pública) que privilegian los momentos de síntesis sobre los

que expresan las diversas exigencias de las distintas categorías de funcionarios.

Paralelamente con estos procesos que se realizan en el Gobierno y en los sindicatos, sería oportuno que las comisiones de Asuntos Constitucionales de las Cámaras se convirtiesen en sede única para las materias concernientes a la contratación, la organización de la Administración pública y los ordenamientos del empleo público. Ello, obviamente, respetando plenamente las prerrogativas del Parlamento.

8. En el curso de la VIII legislatura, a intervalos, se ha puesto en el centro de la confrontación política el tema de las reformas institucionales. Un amplio y franco debate entre los componentes políticos y sociales del país, al cual no ha sido ajena la opinión pública. Se ha discutido, entre otros, sobre la oportunidad de «volver a redactar» algunas normas constitucionales a fin de conjugar de la mejor manera los temas de la democracia representativa con los de una más completa incidencia de los poderes del ejecutivo. Se nos ha interrogado sobre el logro de algunas instituciones y sobre el escaso funcionamiento de otras, cuya ineficacia — se ha advertido — representaría un coste demasiado elevado para la economía y el desarrollo social y un grave obstáculo desviante para la solución de los problemas políticos abiertos en la sociedad italiana.

Digno de relieve es que el Parlamento, en fecha anterior a la de la constitutiva de la Comisión bicameral (de la que se hablará más adelante), había tomado una iniciativa autónoma, procediendo al nombramiento de un Comité restringido de estudio para el examen de los mayores problemas institucionales. Ello ocurría el 29 de septiembre de 1982.

El Comité restringido habría debido someter — como después hizo —, antes del 31 de octubre de aquel año, a los presidentes de las dos Cámaras, un documento conteniendo un inventario razonado: *a)*, de las propuestas ya en examen de las Cámaras en materia institucional; *b)*, de eventuales otros puntos dignos de una consideración sobre la misma materia; *c)*, de posibles sugerencias en orden a modificaciones reglamentarias que debiesen considerarse necesarias en relación a las mencionadas propuestas.

El Comité, concluidos los trabajos preliminares dentro del plazo establecido, produjo un documento de síntesis que resumía las propuestas de ley presentadas al Parlamento, en orden a las siguientes materias:

1) Sistema electoral; 2) Parlamento; 3) Decreto-ley; 4) Ratificación de los tratados internacionales; 5) Procedimiento de denuncia; 6) Presidente de la República; 7) Tribunal constitucional; 8) Presidente del Consejo; 9) Ministerios y reforma de la Administración pública; 10) Orden judicial; 11) Autonomía regional; 12) Autonomía local; 13) Referéndum; 14) Derecho de huelga; 15) Partidos políticos.

El 14 de abril de 1983, las dos Cámaras votaban una resolución del mismo contenido mediante la cual se constituía la comisión bicameral para las reformas institucionales (16). Estaba encargada de formular, antes de los doce meses de su constitución, propuestas de reformas constitucionales y legislativas, en particular sobre:

1) Problemas del Parlamento concernientes a su formación con relación a la proporción de los actuales mecanismos electorales, a la exigencia de la diversificación entre las dos ramas del Parlamento y de su composición, así como al número de componentes de las dos Cámaras y a las propias y consiguientes modificaciones a introducir en la vigente legislación electoral de las asambleas políticas.

2) Problemas del Parlamento relativos a su estructura y de las programadas opciones entre ordenamiento monocameral y bicameral desigual, y de los criterios distintivos de esta última hipótesis (separación funcional exclusiva y preponderante, con el recurso a la noción de leyes bicamerales y leyes monocamerales).

3) Problemas del Parlamento, bajo el perfil del procedimiento deliberativo y de control, incluso con hipótesis de mejor coordinación reglamentaria entre las dos Cámaras, a fin de garantizar la oportunidad de las decisiones y el reforzamiento de medios y de los instrumentos disponibles, por lo que se refiere a la eficacia y a formas de inspección política, así como la documentación de las noticias.

4) Problemas de Gobierno, relativos a la estructura constitucional y política, reorganización de los Ministerios y eventual distinción entre dos niveles de ministros; ordenamiento de la Presidencia del Consejo, partiendo del proyecto de ley gubernativo y de los otros actos de iniciativa legislativa en período de examen, y regulación básica de las funciones de Gobierno, comprendida la de normación primaria y secundaria.

---

(16) En la Cámara de Diputados, la resolución tuvo el número 6-00113, y es fácil de encontrar en la rendición de cuentas, resumen número 662, de 14 de abril de 1983.

En el Senado de la República el orden del día es fácil de encontrar en la rendición de cuentas, resumen números 600 y 601, de 14 de abril de 1983.

5) Problemas del Gobierno, relativos a su legitimación política y a las relaciones constitucionales intergubernativas, elección, concesión de confianza, distinguiendo eventualmente entre presidente del Consejo y Gobierno, potestad de destitución de los ministros.

6) Problemas del presidente de la República (elección, duración del mandato, eventual revocación el semestre blanco, reelegibilidad).

7) Problemas de la administración, relativos a la organización y a la regulación funcional, partiendo de las indicaciones del informe Giannini; delimitación de las competencias de la administración directa estatal, con respecto a la administración pública indirecta, a la administración regional y de los entes locales; problema de la relación entre administraciones ministeriales y entes públicos económicos.

8) Problemas del ordenamiento judicial y de la justicia, relativos a la posición de independencia del juez y a la garantía de su autonomía, a la posición del ministerio público, a la responsabilidad civil y disciplinaria del juez, a la regulación del procedimiento judicial en relación con la seguridad de los plazos, a la disponibilidad de los instrumentos y a la tutela de los derechos de la persona.

9) Problemas de los controles administrativos, bajo el ángulo de la preponderancia del control sucesivo sobre el preventivo, y de la extensión del control sobre la gestión, así como revisión del artículo 81 de la Constitución, como consecuencia del efectivo respeto de los equilibrios financieros y de las renovadas exigencias de la hacienda pública.

10) Problemas de las autonomías locales y de las regiones, con la hipótesis de revisión de la noción constitucional de ente local, y la complementación del ordenamiento regional, con especial atención a la cuestión de la efectiva autonomía financiera y de las leyes de bases, para las cuales existe la hipótesis de una particular posición en el sistema de las fuentes legislativas, reafirmandose, en todo caso, la especificidad de las exigencias que sostienen la autonomía propia de cada región con estatuto especial.

11) Problema de la democracia directa, con la revisión de la regulación del referéndum revocador de las leyes ordinarias.

12) Problemas de la relación entre poder público y comunidad civil, incluido el tema del estatuto de los derechos del sujeto privado, bien tutelados directamente, bien indirectamente (institución del defensor del pueblo, ley sobre el procedimiento administrativo), tutela de la reserva y tutela de los intereses generales.

13) Problemas relativos a la relación entre Estado y formaciones sociales, así como a la participación de éstas en la programación; hipótesis consiguientes de reforma del CNEL.

14) Problemas relativos a la democracia y a la representatividad sindical, al ejercicio del derecho de huelga y a la redefinición de la participación de los trabajadores en las decisiones de empresa.

15) Problemas de la regulación de los delitos ministeriales y de los correspondientes procedimientos, así como nueva regulación de las prerrogativas parlamentarias, de la irresponsabilidad y de la inviolabilidad.

16) Problemas de una distinta y más amplia legitimación al recurso a la justicia constitucional.

Esta iniciativa se interrumpió por el fin anticipado de la VIII legislatura. La IX legislatura se ha abierto con la reconsideración por parte de todos los componentes políticos parlamentarios de la urgencia de volver a plantear las iniciativas abandonadas al cumplirse el mandato de la precedente legislatura.

El debate político se centra sobre la oportunidad de reestablecer la Comisión bicameral para las revisiones institucionales. En esta dirección han sido presentadas al Parlamento numerosas mociones y órdenes del día. Las mayoritarias, de 30 de septiembre de 1983 (número 1-00013) para la Cámara y de 4 de octubre (número 1-0008) para el Senado, prevén que el Parlamento: *a)* Elija en su seno dos vicepresidentes y dos secretarios que, junto con el presidente, integren la oficina de Presidencia; *b)* Examine los problemas planteados en la resolución número 6-00013, ya aprobada en la precedente legislatura (14 de abril de 1983) y otros que convenga afrontar, formulando sobre los mismos las oportunas propuestas a las Cámaras; *c)* Presente sus conclusiones al presidente del Senado y al presidente de la Cámara, dentro de un año desde primera sesión.

Con las mismas resoluciones se comprometen los miembros de la Comisión a formular propuestas de reformas constitucionales y legislativas «sobre objetos madurados y urgentes como la reforma de las autonomías locales, el ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros y la nueva regulación de los procedimientos de denuncia».

La nueva Comisión bicameral, compuesta por 40 parlamentarios, tomó posesión el 13 de diciembre de 1983, bajo la presidencia del honorable Bozzi, para iniciar la discusión general.

El 9 de febrero de 1984, cerrada la discusión general, el presidente Bozzi afirma que: «el instrumento operativo del Gobierno, que es la Administración pública, debe finalmente adecuarse a las exigencias de un Estado moderno». El número de los Ministerios debería reducirse (incluso en función de la institucionalización por parte del Gobierno Craxi del «Consejo de Gabinete») procediendo a divisiones departamentales acompañadas de una nueva regulación de los secretarios de Estado, cuyas competencias deberían ser establecidas por Ley.

Serían para él oportunas, además:

- La institución del secretario general en todos los Ministerios.
- La atribución a los directivos de claras competencias y correlativas responsabilidades.
- La «privatización», cuando sea posible, de los módulos de utilización de la relación de empleo público.
- La adopción de una Ley sobre los procedimientos administrativos; la revisión de los procedimientos contractuales públicos; la reordenación de los controles administrativos y contables; la institución del defensor cívico nacional; el establecimiento de garantías jurisdiccionales, incluso de los intereses generales; la salvaguardia del derecho de acceso de los ciudadanos a los procedimientos y a los actos de su interés; la regulación legislativa del ejercicio del derecho de huelga, especialmente para los servicios públicos esenciales; una nueva articulación de los poderes y las responsabilidades entre los órganos centrales del Estado, los órganos regionales y los entes locales infrarregionales; la preparación de una oficina o junto a la Presidencia del Consejo de Ministros, o junto al ministro de Justicia, que cuide la técnica legislativa de las normas, su coordinación y la redacción de los textos únicos; un mayor recurso a la legislación delegada.

El documento, aprobado al final de la discusión general de la Comisión, fija cada uno de los criterios sobre el planteamiento de la actividad a desarrollar y sobre las materias objeto de examen que no son específicas (incluso con la guía de cada una de las observaciones contenidas en a la moción del diputado Franchi).

Sustancialmente, la Comisión parlamentaria, a fin de formular propuestas de reformas constitucionales y legislativas para la adecuación del ordenamiento institucional y administrativo, está de acuerdo:

1) En considerar prioritarios los problemas concernientes a las libertades y los derechos de los ciudadanos y de las formaciones sociales, los partidos, la representación, la democracia directa y la participación popular, la legislación, así como el Parlamento, el Gobierno, el presidente de la República, el ordenamiento judicial y las correspondientes relaciones.

2) En hacer seguir a la elaboración técnica de propuestas concretas sobre las materias a afrontar con carácter prioritario (a que se refiere el punto anterior) las siguientes series de argumentos: «Aspectos constitucionales de la Administración pública» y del sistema de las autonomías; constitución de la economía, sindicatos y relaciones industriales; justicia ordinaria, administrativa y constitucional.

Parece cerrarse una fase de lento y desordenado adecuamiento de las instituciones republicanas a las cambiantes necesidades del país, se abre otra de mayor coherencia sobre las opciones a perseguir con carácter de urgencia.