

INFORME DE LA COMISION DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ITALIANA (*)

SUMARIO: TÍTULO PRIMERO: PRINCIPIOS GENERALES: *Capítulo I: Descentralización y nuevas estructuras de la Administración pública.* 1. Necesidad de estructuras político-administrativas nuevas. 2. Administración pública y consolidación de la unidad italiana. 3. Administración pública y Estado democrático: los principios de la autonomía y de la descentralización. 4. La experiencia del gobierno local como escuela de formación política y civil. 5. La descentralización como exaltación de las funciones directivas del Gobierno y de la Administración central. 6. El aparato burocrático en relación con la nueva concepción de la sociedad.—TÍTULO SEGUNDO: ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *Capítulo II: Organización y funcionamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los Ministerios.* 7. Organización de la Presidencia del Consejo. 8. Consejo Superior de la Administración Pública. 9. Ordenación tipo de los Ministerios. 10. Gabinete del Ministro. 11. Consejo de Administración. *Capítulo III: Institutos y empresas autónomas.* 12. Servicios ministeriales que pueden organizarse en empresas o Institutos autónomos. *Capítulo IV: «Ley-marco» para los entes públicos.* 13. El surgir de nuevos entes públicos. 14. Necesidad de una «ley-marco».—TÍTULO TERCERO: EL PERSONAL: *Capítulo V: La burocracia.* 15. Consistencia numérica de los dependientes del Estado. El costo de los servicios. *Capítulo VI: Estatuto jurídico y ordenación de las carreras.* 16. El personal: a) Ordenación de las carreras. b) Organismos. c) Procedimiento de selección. d) Ascenso. e) Expectativa y otras situaciones del estatuto. f) Cesación de la relación de empleo. g) Sectores especializados. 17. Horario de trabajo. *Capítulo VII: Necesidad de un cuadro unitario de las retribuciones.* 18. Tratamiento económico de la actividad y del retiro.—TÍTULO CUARTO: PROGRAMACIÓN, SIMPLIFICACIÓN, CONTROLES, CONSULTAS: *Capítulo VIII: La programación.* 19. Administración pública y programación. 20. Los departamentos de organización y método (O. M.). 21. Simplificación de la legislación. *Capítulo IX: Los controles y las consultas.* 22. El control de productividad. 23. El control de legitimidad. 24. El control interno de la Administración. 25. La actividad consultiva.

(*) Presentado el 15 de mayo de 1963 al Presidente del Consejo de Ministros A. FANELLI por el Senador G. MEDICI, Ministro de la Reforma de la Administración Pública.

TITULO PRIMERO

PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO I

Descentralización y nuevas estructuras de la Administración pública.

El problema de la renovación de la Administración pública no es sólo de naturaleza técnica, sino también, y sobre todo, de naturaleza política.

Esta afirmación nos muestra claramente los dos aspectos del tema sometido a nuestra Comisión: tema que ya los primeros Gobiernos democráticos consideraron como fundamental para el nacimiento del nuevo Estado italiano; tanto es así, que constituyeron varias Comisiones de estudio y nombraron un Ministro sin cartera a fin de presidir los trabajos para realizar la deseada renovación de la Administración.

1. *Necesidad de estructuras político-administrativas nuevas.*—Las estructuras administrativas de nuestro Estado están anticuadas y han sido heredadas sustancialmente de un Estado autoritario de tipo rígidamente centralizado. El nuevo Estado democrático, concebido en la Constitución de 1948, quiere ser profundamente distinto: unitario, sí, pero no dominado por un centro único de poder; unitario, sí, pero caracterizado por estructuras político-administrativas que permitan, dentro de la unidad política de la nación, la mayor descentralización de las funciones administrativas y el desarrollo libre de las autonomías locales.

Esto no significa destruir el aparato administrativo o burocrático del Estado, ni la autoridad del Gobierno central. El Estado del siglo XIX se ha transformado en un tipo nuevo de Estado al que se pide por diversas partes que intervenga en muchos campos de la vida económica y social.

Una democracia moderna debe tener fe en la Administración pública; por tanto, es esencial reforzar la autoridad del Estado, dotarle de una burocracia eficiente, capaz de cumplir los muchos fines a los que es llamada. Este Gobierno y esta burocracia no deben impedir, sino favorecer, el libre desarrollo de una sociedad política en la que todos tienen derecho a participar en la vida pública.

El problema es complejo y de ardua solución: hay una aparente contradicción entre la aspiración a una descentralización y a la autonomía y la petición de una programación general, idónea, para dirigir y coordinar la actividad económico-social. Bien visto, es la aparente contradicción entre las exigencias de la libertad y las de la justicia. El problema fundamental de la democracia consiste precisamente en el satisfacer equilibrado de las exigencias de la libertad individual y las de

la justicia social: y la difícil misión del Estado es justamente esta de promover la justicia social sin sofocar, al contrario, asegurando siempre una mayor libertad del particular.

2. *Administración pública y consolidación de la unidad italiana.*—Las actuales estructuras administrativas del Estado italiano son más viejas de lo que se pueda pensar. La legislación administrativa de nuestro Estado, a pesar de haber sido parcialmente renovada, es todavía, en sus líneas fundamentales, la de los textos legales y reglamentarios publicados durante el período de 1861-1865, los cuales normalmente derivan, a su vez, directamente de la legislación piamontesa del período de 1848-1859.

El Estado surgido del «Risorgimento» fué una gran creación, ya que representó la conquista de la independencia nacional, de la unidad política, del régimen constitucional, con una monarquía parlamentaria y con instituciones representativas que garantizaron una primera experiencia democrática; pero las estructuras político-administrativas de aquel Estado eran sustancialmente las de la vieja monarquía sabauda, o sea, las de un Estado centralizado y burocrático, en el que era dirigido y controlado desde el centro, sin ninguna posibilidad de autogobierno local.

No faltaron en el «Risorgimento» algunas conciencias políticas iluminadas que pidieron un sistema de libertades municipales y regionales; pero la necesidad de consolidar la unidad, costosamente conseguida, y el temor a un desencadenamiento del municipalismo o del regionalismo, impidieron toda reforma; y esto sucedió no sólo después de la muerte de Cavour, cuando se abandonó el Proyecto Farini-Minghetti, sino también al final del siglo XIX y hasta la víspera de la primera guerra mundial.

Hay que recordar que la aversión hacia la descentralización, las autonomías y las regiones, fué siempre fortísima, especialmente en los políticos del «Mezzogiorno», que conocían la costumbre administrativa de las clientelas y veían solamente en el Estado centralizado la posibilidad de una acción de renovación; baste recordar, por todos, el célebre discurso dado en la Cámara por Giustino Fortunato, en 1896, y algunas notas del senador Luigi Sturzo.

La profunda diferencia en el desarrollo de la vida política y civil entre los países de la Europa continental y los del mundo anglosajón está en el hecho de que los primeros han permanecido ligados, a pesar de la introducción de las modernas instituciones parlamentarias, a un tipo de Gobierno centralizado y burocrático, mientras que los segundos han conservado sus antiguas formas e instituciones de autogobierno (*self-gouvernement*), que constituyen, tanto en los Estados Unidos como en la vieja Inglaterra, la piedra angular del Estado, la primera e inmediata expresión de la soberanía popular, la insustituible y directa experiencia que enriquece toda la vida política.

3. *Administración pública y Estado democrático: los principios de la autonomía y de la descentralización.*—Nuestra Constitución ha establecido los principios fundamentales de un tipo de Estado, cuya organiza-

ción administrativa tendría que ser muy diversa y en algunos aspectos contraria a la tradicional.

El artículo 5 afirma: «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; en los servicios que dependen del Estado lleva a cabo la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.»

Estas enunciaciones de principio son extremadamente claras. El Estado permanece unitario —«República una e indivisible»—, pero las autonomías locales, regionales, provinciales y comunales son elemento fundamental del ordenamiento estatal.

La unidad del Estado está garantizada por los poderes constitucionales: el Presidente de la República, el Parlamento y el Gobierno, que aseguran la unidad de la legislación, la unidad de dirección política en las relaciones internacionales e internas, la defensa y la seguridad del país; la Corte constitucional y el Orden judicial, que en su autonomía aseguran el respeto de la Constitución y la correcta aplicación de las Leyes.

Pero al mismo tiempo el ordenamiento administrativo asume una estructura nueva, en cuanto que la República lleva a cabo en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización.

No tiene menor importancia la última parte del artículo 5, en base a la que los principios y métodos de la legislación del Estado deben adaptarse a las exigencias de la autonomía y de la descentralización. Esta afirmación solemne impone la renovación del adecuamiento jurídico entero en función de la doble meta de la descentralización autárquica (a favor de las regiones y de los entes locales) y de la descentralización administrativa o burocrática (a favor de los órganos periféricos del Estado).

La actuación de tal descentralización y la adecuación de la legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización obligan a que los órganos periféricos tengan una esfera autónoma de competencia, que sus actos sean definitivos en el sentido técnico de la expresión, y por tanto, directamente sometidos al control de los órganos de la justicia administrativa.

La nueva Constitución quiere sustancialmente que el Estado se transforme de un organismo dirigido y dominado desde el centro, en un organismo en el que a la multiplicación de los órganos se correspondan múltiples centros de acción.

4. *La experiencia del gobierno local como escuela de formación política y civil.*—Las experiencias de la autonomía son necesarias, y es vana la objeción de los que piden una mayor madurez política como condición para estas experiencias, porque solamente ellas pueden desarrollar en nuestro pueblo el sentido cívico y político. El gobierno local debe considerarse insustituible como escuela de formación política y civil; ello tiene sus inconvenientes, fruto de errores inevitables: este es el precio de toda experiencia humana. Decía TOCQUEVILLE: «Sin instituciones comunales, una nación puede darse, es cierto, un Gobierno

libre; pero no posee todavía el espíritu de la libertad...; el despotismo, rechazado al interior del cuerpo social, reaparece antes o después a la superficie.»

Pero el autogobierno debe desarrollarse en el ámbito de «leyes-marcos», que impidan un ejercicio abusivo. Las autonomías locales no deben constituir ocasión de atentado a la unidad de la legislación fundamental, que es una conquista esencial del Estado moderno, sobre todo para un país que ha vivido por muchos siglos en un régimen de pluralismo político y de acentuado particularismo jurídico.

Sería, por tanto, un grave error consentir que, a través de la potestad normativa de las regiones, se pueda volver a una pluralidad de ordenamientos regionales, en contraste con el ordenamiento general.

5. *La descentralización como exaltación de las funciones directivas del Gobierno y de la Administración central.*—La actuación del principio de autonomía y de descentralización tiene que desenvolverse esencialmente en el campo de la Administración. Esto no trae consigo una disminución de prestigio para el Gobierno ni para el aparato administrativo central. Al contrario, liberados éstos de determinados fines de interés local particular, podrán dedicarse con mayor empeño al ejercicio de sus funciones fundamentales.

Al Gobierno y a la Administración central les quedarán los fines de programación, dirección y control, que elevarán la función de centro propulsor y coordinador en relación con las regiones, las provincias y los municipios.

La Administración del Estado, de esta forma descentrada, adquirirá mayor prestigio y autoridad, además de una mayor eficacia y rapidez de acción.

La tenacidad con la que actualmente la Administración activa defiende la competencia ejecutiva en los muchos sectores que opera, encuentra fundamento en la natural defensa que cada organismo hace de su área de dominio; situación de hecho que naturalmente se transferirá también a los nuevos organismos, los cuales, defendiendo cada uno sus propias atribuciones, creará una situación de estimulante concurrencia y nuevo equilibrio, que impedirá el fácil retorno al centralismo.

El centralismo nace cuando existe un solo centro administrativo que puede extender su competencia a todo el territorio del Estado y a todos sus asuntos. La existencia de los entes locales con poder autónomo impide esto; y es ésta la razón principal de la decisión tomada por el Poder constituyente al poner en la base de nuestro ordenamiento administrativo los principios de la autonomía y de la descentralización, hasta hoy llevados a la práctica en una mínima parte.

6. *El aparato burocrático en relación con la nueva concepción de la sociedad.*—El aparato burocrático del Estado exige reformas de estructura, aun en relación con las más recientes evoluciones de nuestra sociedad, en las que prevalecen nuevas formas asociativas, como los partidos políticos y los sindicatos, en los que a los ideales de libertad se han unido siempre los de justicia social.

En esta nueva realidad, el aparato administrativo del Estado, de las regiones, de las provincias y de los municipios está llamado a asumir funciones más amplias.

Mientras en la Administración pública se va afirmando cada vez más la idea de que el servicio del Estado es el servicio de la colectividad entera, y que el «público» está constituido por los ciudadanos; los ciudadanos, a su vez, se sienten más integrados en el Estado. En este camino queda mucho por recorrer todavía. Sólo si se consigue crear un nuevo sistema de relaciones y métodos tal que consiga vencer los motivos tradicionales de desconfianza entre los poderes públicos y los ciudadanos, será posible realizar plenamente la democracia.

TITULO SEGUNDO

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPÍTULO II

Organización y funcionamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los Ministerios.

7. *Organización de la Presidencia del Consejo.*—Establecidos los principios en los que deben inspirarse las nuevas estructuras orgánicas de la Administración del Estado, es necesario precisar, en concreto, qué formas deben asumir los nuevos órganos centrales y periféricos de la Administración.

Ante todo, se establece la ordenación administrativa de la Presidencia del Consejo de Ministros, que debe tratar solamente las cuestiones de competencia del Presidente y del Gobierno en su totalidad. Por tanto, el servicio de Información y la Oficina de la propiedad literaria, artística y científica tendrán que ser incluidas en un Ministerio, por ejemplo, al Ministerio de Educación Nacional, o divididas en varios Ministerios, mientras que los servicios relacionados con los fines propios del Presidente tendrán que permitir una coordinación más eficaz de la actividad gubernativa.

En el proyecto sobre la ordenación y las atribuciones de la Presidencia del Consejo se ha propuesto también la regulación de los poderes del Consejo de Ministros, del Presidente del Consejo y de los Ministros en particular. Además se ha propuesto una reglamentación completa de la potestad normativa del Gobierno.

Parece, pues, bien clara la necesidad de dar un carácter unitario a la política de la organización administrativa y del personal, la cual no debe poseer una orientación ocasional o temporal y diversa según el

Ministerio, sino una orientación general, fruto de resoluciones o determinaciones precisas.

En otros países, el órgano que propone y actúa esta política no es siempre el mismo. En algunos existe un Ministerio para la Administración pública, dotado de todos los poderes necesarios que aseguran que los Ministerios en particular y los entes públicos conforman su obrar a las determinaciones de política general de la Administración. En otros países es la Presidencia del Consejo de Ministros la que actúa mediante una oficina propia para la Administración pública, a cuyo frente y como responsable hay un Subsecretario.

En el Reino Unido, la función es competencia del Tesoro; en Francia, por el contrario, hay una Dirección General de la Presidencia del Consejo. En Bélgica hay un Ministerio para la Administración pública. En Italia, la competencia en esta materia no se encuentra en un solo órgano, sino que está distribuida en varios Ministerios.

El ferviente debate, acaecido repetidamente en el seno de la Comisión, no ha llevado a una orientación clara sobre el órgano de actuación, si bien la Comisión ha reconocido unánimemente la necesidad de crearla.

El Ponente sostiene —es deber expresar su parecer, seguido de una gran parte de la Comisión— que en nuestro país, dada la necesidad de realizar la reforma, de coordinar nuevos servicios que no lo están de manera racional y de establecer criterios unitarios para la administración del personal, es oportuno transformar los actuales órganos del Ministerio para la Reforma de la Administración pública en un Ministerio para la Administración pública. Tanto más si se tiene en cuenta que la opinión pública no comprende las razones de una permanencia tan larga en el seno del Gobierno de un Ministro sin cartera con la finalidad de realizar una reforma que no llega jamás a ver la luz del día; y para ponerla en marcha hay que pasar de la fase de los proyectos a la de las realizaciones o actuaciones.

Finalidad fundamental de este Ministerio no será solamente la de realizar la reforma que deriva de la profunda transformación del Estado italiano, sino también la de proponer las necesarias modificaciones que los progresos de la técnica y las transformaciones de la economía exigen de una Administración para que siga y se adecúe al ritmo de los tiempos. El Ministerio de la Administración Pública, para poder realizar con éxito sus programas de trabajo, tiene que ser provisto de poderes y esferas de competencia bien precisas.

En particular, a este Ministerio habría que atribuirle los fines siguientes:

- 1) Organización general de la Administración pública;
- 2) simplificación de los procedimientos administrativos y racionalización de los métodos de trabajo;
- 3) adecuación de las estructuras y de la acción de la Administración pública a las exigencias de la programación;
- 4) reclutamiento y asignación del personal civil a las distintas Administraciones del Estado;

- 5) formación profesional del personal estatal, sirviéndose de la Escuela Superior de la Administración Pública y de las Escuelas especiales;
- 6) traspaso del personal de una Administración a otra;
- 7) modificación de la finalidad de los órganos;
- 8) relación con el Consejo Superior de la Administración Pública.

8. *El Consejo Superior de la Administración Pública.*—El actual Estatuto prevé el Consejo Superior de la Administración Pública como el órgano máximo de consulta técnica del Gobierno en materia de ordenación del personal civil, organización, funcionamiento y perfeccionamiento técnico de los servicios. El Consejo ha de ser oído también en todas las cuestiones de criterio que conciernen al Estatuto jurídico y al tratamiento económico del personal, además de la organización y funcionamiento de la Administración pública. Pero las disposiciones concretas y precisas del Estatuto de 1957 no han sido todavía llevadas a la práctica. A este resultado ha contribuido ciertamente la hostilidad de algunas organizaciones sindicales no satisfechas de la representación y procedimiento de las elecciones.

Tal órgano podría activar la colaboración entre la Administración del Estado y los representantes del personal, ya fuese para conseguir una mayor eficacia en el actuar administrativo o para resolver los problemas que nacen de la relación de empleo.

Una mayor participación del Sindicato en la solución de los problemas de la Administración es, sin género de dudas, una exigencia del Estado democrático. El Consejo Superior tendría, por tanto, que ser renovado y estructurado como los organismos existentes en otros países, por ejemplo, el «Whitley Council», en Inglaterra, y el «Conseil Supérieur de la Fonction Publique», en Francia.

El «Whitley Council» está compuesto de 54 miembros, de los cuales 27 representan a la Administración y los otros 27 a las Asociaciones sindicales. Fué instituido en 1918 para asegurar la más amplia cooperación entre el Estado, en su calidad de empleador, y sus dependientes, y para fomentar, junto con una mayor eficacia de la Administración, el bienestar del personal (tratamiento económico, asistencia, previsión, seguridad laboral, etc.).

Una estructura, composición y atribuciones análogas posee también el «Conseil Supérieur de la Fonction Publique», establecido en Francia inmediatamente después de la segunda guerra mundial.

9. *La ordenación tipo de los Ministerios.*—La actual ordenación de los Ministerios presenta un doble orden de problemas.

El primero atañe a la repartición de las funciones entre los Ministerios para evitar la duplicidad o superposición de competencias.

El segundo concierne a la estructura que debe darse a los Ministerios en particular, a fin de que puedan realizar con éxito las funciones que tienen atribuidas. Este último problema tiene aspectos particulares que se refieren a la existencia, en el interior del propio Ministerio, de competencias y funciones superpuestas.

Es evidente que este último problema no puede ser afrontado con éxito si antes no se establece la nueva estructura orgánica del Ministerio; entiéndase, de un Ministerio en abstracto, o sea, de todos los Ministerios, independientemente de sus atribuciones específicas.

Ahora bien, para conseguir realizar sus fines, el Ministerio —además de los órganos que exija la naturaleza y el volumen del trabajo a realizar— tiene necesidad de los órganos fundamentales siguientes:

- I) Ministro, asistido de un Gabinete;
- II) Consejo de Administración;
- III) Consejo Superior Técnico (eventual);
- IV) Secretariado General, con los servicios y órganos de los que se hablará posteriormente;
- V) Direcciones Generales.

Tal organización se ve en el esquema al final del capítulo presente.

El Ministerio, para poder conseguir sus fines, tiene que ser puesto en situación de cumplir dos actividades fundamentales:

- a) Actividad de administración u operativa;
- b) actividad de alta dirección y de desarrollo.

a) *Actividad de administración u operativa.*—De propósito se ha querido usar también la nueva expresión de actividad operativa, además de la de «actividad ejecutiva», para caracterizar propiamente los fines encomendados a la Administración, los cuales consisten, sobre todo, en ejecutar las leyes y los programas elaborados y comprenden la preparación de los medios instrumentales y del personal necesario para la realización de los programas aprobados.

b) *Actividad de alta dirección y de desarrollo.*—Con la actuación de la descentralización, esta actividad será más importante de lo que lo es hoy en día, y esto debido a que el Ministerio, cuando no tenga que realizar una serie de fines menudos y locales, podrá dedicarse mejor a los estudios, búsquedas y proyectos, o sea, a una actividad que le consienta desarrollar con mayor éxito sus funciones de guía, propulsión y estudio.

Esta actividad de alta dirección y de desarrollo se traduce principalmente en la elaboración de estudios y programas de actividad, que tienen que ser coordinados, ya sea en el interior del Ministerio, ya sea con los otros Ministerios, entes y organizaciones, para conseguir que en cada momento vayan de acuerdo con la dinámica de la realidad social y económica del país.

Si éstas son las dos actividades fundamentales del Ministerio en la nueva realidad que se va afirmando, se deduce que el Ministerio mismo tendrá, en el sector que opere, que estar dotado de un servicio que se ocupe de los estudios y búsquedas de la programación y coordinación.

Hasta hoy han faltado estos servicios y la consiguiente coordinación. Esto no ha sido desarrollado ni por el Consejo de Administración ni por la Dirección General de los Asuntos Generales, y lo que ha realizado el

Gabinete del Ministro ha dado unos resultados a todas luces insatisfactorios.

Se constata que mientras las grandes empresas industriales encuentran en el Departamento de Estudio y Búsqueda el elemento dinámico que proyecta y prepara el porvenir, nuestros Ministerios carecen de este instrumento fundamental de conocimiento y progreso.

De aquí se desprende la necesidad de establecer un «Secretariado General» en cada Ministerio, que no teniendo funciones operativas, sino solamente de estudio, búsqueda, programación, coordinación y desarrollo, podrá estar organizado en los siguientes Departamentos:

- | | |
|---|---------------------------|
| a) Departamento de estudio y estadística..... | } Servicio de desarrollo. |
| b) Departamento de estudios legislativos..... | |
| c) Departamento de programación..... | |
| d) Departamento de organización y métodos. | |
| e) Departamento de relaciones públicas. | |

El Secretariado General tiene, por tanto, la finalidad de elaborar, en base a las directivas del Ministro, la política administrativa del Ministerio, sin interferirse en la autonomía de las Direcciones Generales. Se dice política administrativa para dejar bien claro que, en un Estado ordenado sobre bases democráticas, ésta no tiene que cambiar con cada Gobierno, ya que hay en la acción administrativa ciertas líneas fundamentales que no obedecen a los cambios políticos, sino que, por estar íntimamente ligados al bien común, deben permanecer constantes.

Además, hay que destacar que el Secretariado General da a la actividad administrativa una continuidad de dirección que no puede ser asegurada hoy en día de otra forma. Por otro lado, el fraccionamiento en tantas Direcciones Generales impide, allí donde no haya una adecuada coordinación, la actuación de aquella política unitaria que, al menos en las expresiones verbales, representa la preocupación viva de tantos escritores sobre cosas políticas y administrativas.

La actividad de administración está confiada a las Direcciones Generales en particular y a los órganos periféricos. Las Direcciones Generales están organizadas en base a dos departamentos fundamentales: la división y la sección. Eventualmente, la Dirección General podrá disponer de un Cuerpo de Inspección.

El Secretariado General y las Direcciones Generales constituyen el Ministerio, a cuyo frente está el Ministro, asistido por el Consejo de Administración.

El Ministro reúne en su persona, y es responsable ante el Parlamento, todas las actividades del Ministerio.

De todas formas, hay que distinguir entre la responsabilidad política del Ministro hacia el Parlamento y la responsabilidad administrativa de los funcionarios en particular, cada uno de los cuales tiene que poseer poderes específicos en el ámbito de su esfera de competencia.

10. *El Gabinete del Ministro.*—En esta nueva organización del Estado el Gabinete del Ministro vuelve a su antigua función originaria es-

tablecida por la Ley. Las críticas expresadas sobre el actual funcionamiento de los Gabinetes de los Ministros provienen, sobre todo, del hecho de que la actividad de coordinación, llevada a cabo por los Gabinetes mismos, se desarrolla sin el auxilio de los instrumentos necesarios que aseguren la eficacia de la acción coordinadora, y de la constatación de que el Jefe de Gabinete, por causa del carácter precario de su puesto, no está en grado de asegurar una dirección unitaria duradera. Solamente un Departamento de Secretariado General, organizado congruentemente, puede desarrollar una acción que, sin trocarse en una ingerencia arbitraria, se concrete en una coordinación caracterizada por sus criterios relativamente estables y dictados por la experiencia viva y profunda de cada problema de la Administración.

11. *Consejo de Administración.*—El actual Estatuto asigna al Consejo de Administración de los Ministerios, presidido por el Ministro y formado por los Directores generales y dos representantes del personal, funciones de carácter consultivo en materia de organización, y de carácter resolutivo solamente en materia de personal.

De hecho, el Consejo no se reúne ni una sola vez al mes, como dispone la Ley; éste se reúne ahora, normalmente, sólo para resolver sobre las promociones del personal y, por tanto, no representa la ocasión deseada idónea para un encuentro entre los Directores generales y el Ministro, al fin de coordinar la política de cada Ministerio.

Este Instituto, en el que se habían puesto muchas esperanzas, las ha desilusionado. Y esto no sólo por razones de composición y fines, sino también porque no se siente la exigencia del trabajo colegiado impuesto por los ordenamientos democráticos y propios de los tiempos modernos.

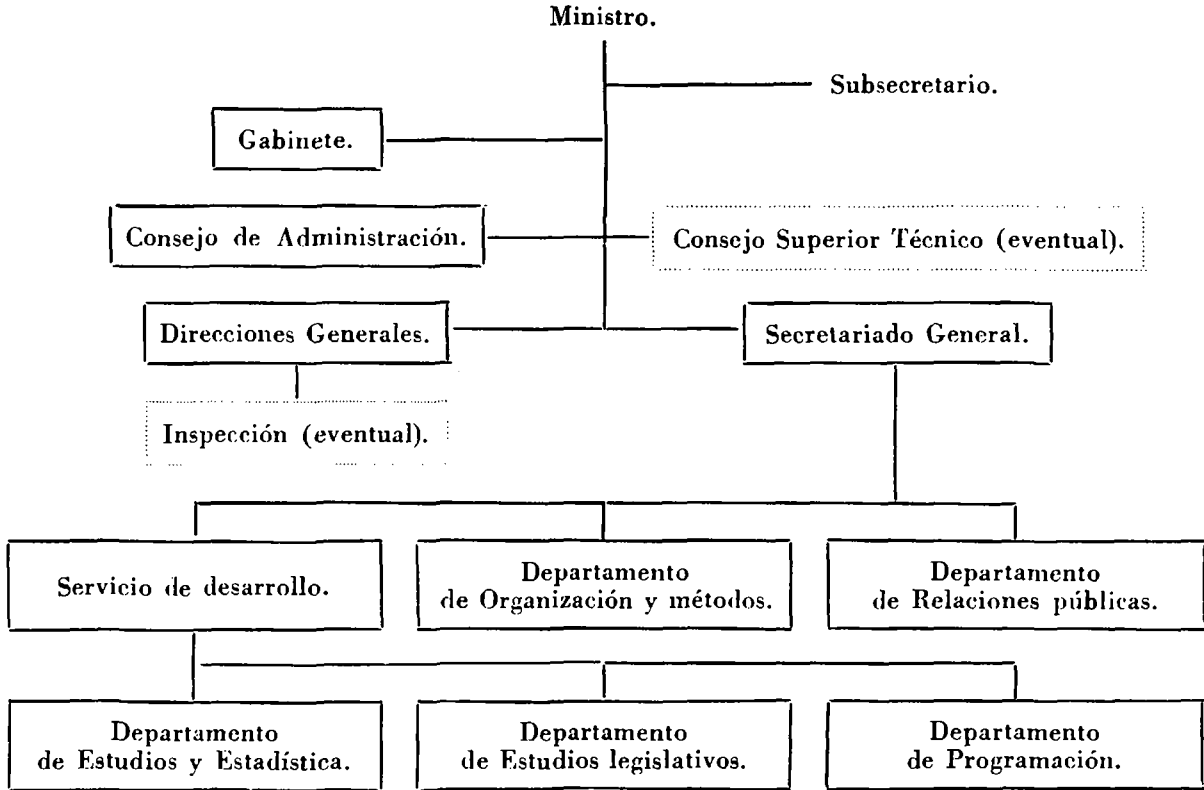
Hasta que la democracia no sea una costumbre general del pueblo italiano, poco podemos esperar en esta materia del mandato de la Ley. Estas consideraciones realistas no nos impiden aconsejar una renovación de la composición y fines del Consejo de Administración, y en particular atribuirle también las siguientes finalidades:

a) Examen y discusión sobre la política administrativa del Ministerio, considerado éste en toda su unidad;

b) Coordinación de las materias que superan la competencia del Secretariado General;

c) Dictámenes obligatorios, en sustitución de los del Consejo de Estado: en materia contractual, por un importe que no supere los cincuenta millones de liras.

Además, se propone integrar el Consejo de Administración con representantes sindicales elegidos por el personal y, eventualmente, con expertos ajenos.



CAPÍTULO III

Institutos y empresas autónomas.

12. *Servicios ministeriales que pueden organizarse en empresas o Institutos autónomos.*—La realización de la nueva estructura organizativa de los Ministerios implica ante todo un nuevo examen de la actual distribución de las competencias en el ámbito de la Administración Central, y entre ésta y los Departamentos periféricos.

El examen va dirigido Ministerio por Ministerio:

- para actuar o realizar, donde convenga, la fusión de aquellos servicios que actúan en el mismo campo de actividad;
- para reducir y suprimir Departamentos inútiles;
- para descentrar en los Departamentos estatales periféricos fines que pueden ser desarrollados mejor en contacto con las autoridades y poblaciones locales.

Los Ministros tendrán que separar después las actividades de carácter prevalentemente económico que sean aptas para consentir la creación de nuevos organismos autónomos. Y esto se debe a que cuando se trata de producir bienes y servicios de carácter típicamente económico o de gestión de patrimonios, conviene mucho más que tal producción o gestión se realice por medio de Administraciones autónomas que mediante órganos burocráticos de tipo tradicional.

Se debe a esta razón el que para la gerencia de las líneas férreas, la producción de sales y tabacos, los servicios de correos y telecomunicaciones se hayan establecido desde hace tiempo empresas autónomas especiales. De igual manera se puede hacer con algunos servicios hoy desarrollados por las Direcciones Generales con una organización ordinaria. Para éstos se pueden constituir Institutos o empresas autónomas que las gestionen en base a criterios menos dispendiosos y más eficientes de gestión económica.

Se ha creído necesario distinguir dos tipos de organismos: los Institutos autónomos para el ejercicio de fines específicos de carácter técnico, científico o cultural, como son la investigación científica y la gestión de museos y bibliotecas; y las empresas autónomas para la producción de bienes y servicios de interés prevalentemente económico o de carácter industrial.

Tales son, por ejemplo:

- a) patrimonio inmobiliario del Estado;
- b) antigüedades, bellas artes, bibliotecas, archivos del Estado;
- c) catastro de terrenos y construcciones;
- d) dirección de institutos de previsión;
- e) servicios de dragado de puertos;

- f) establecimientos metalúrgicos y astilleros del Estado;
- g) establecimientos penitenciarios;
- h) apuestas y lotería.

Los ejemplos tienen sólo un valor indicativo y sirven para recordar que la administración de dichos organismos no tiene un carácter estrictamente burocrático. Cuando, por ejemplo, se trata de conservar el importante patrimonio artístico de inmuebles que posee el Estado, está claro que tal actividad puede ser llevada a cabo mejor por un organismo que goce de autonomía que por las actuales Direcciones Generales.

Así se puede, además, conocer mejor el costo efectivo de gestión de este patrimonio y se pueden hacer comparaciones, que serán extremadamente instructivas, con el costo mantenido por otros entes y por privados para gestiones análogas.

A las empresas autónomas existentes (líneas férreas, Correos, etc...) habría que darles una autonomía de gestión más amplia, ya que su actividad se encuadra en el terreno de la producción de bienes y servicios; tendrían que tener una estructura empresarial que les permitiese, aunque sea en el ámbito del Estado, operar con un régimen de gestión económica propio de las empresas privadas.

Si verdaderamente el Estado del mañana tiene que eliminar el mucho y el poco, es necesario ante todo fijar en dónde está el mucho y el poco. Esta determinación se puede hacer sólo mediante un control eficaz de la productividad, cuyo resultado dará al legislador los elementos de juicio necesarios para evitar que el Estado desarrolle actividades inútiles o dañinas, o más aún, servicios cuyo costo sea superior a la utilidad que producen.

Se ha dicho utilidad para subrayar que, tratándose de servicios con carácter prevalentemente económico, no puede haber una voluntad política consciente que obligue al Estado a seguir manteniendo, por ejemplo, Departamentos que producen servicios a un costo cinco o seis veces mayor que la utilidad que saca la colectividad, o mantener tipos de estructuras que impiden la reducción de los costos, cuando éstos, mediante una administración eficiente y detallada, podrían nivelarse con los costos normales de gestión.

CAPÍTULO IV

«Ley-marco» para los entes públicos.

13. *El surgir de nuevos entes públicos.*—Las nuevas funciones que, debido a las circunstancias, el Estado ha tenido que asumir a través del tiempo, han determinado la constitución, aunque sea en el ámbito de las estructuras administrativas tradicionales, de nuevos entes públicos, cuya proliferación preocupa sobre todo a aquellos que ven solamente los aspectos negativos —número del personal, costes de administración, etcétera— y no tasan y valoran suficientemente la función que cumplen

y a la que están llamados por exigencias fundamentales de la vida moderna.

La verdad es que en el transcurso de las últimas decenas el Estado, para ofrecer una adecuada asistencia a las enfermedades de los trabajadores, o para asegurar a los mismos la previsión social, o, más en general, para satisfacer necesidades sociales que exigían la intervención de los Poderes públicos, ha tenido que constituir numerosos entes públicos, cuya extensión llega hasta los consorcios de «bonifica», que, como es sabido, son verdaderos entes públicos (art. 862 C. c.).

Por otro lado, vinieron a constituirse nuevos entes públicos económicos, entre los que se puede recordar el Instituto para la Reconstrucción Industrial (I. R. I.), el Instituto Mobiliario Italiano (I. M. I.), el Ente Nacional de Hidrocarburos (E. N. I.) y el Ente Nacional de Electricidad (E. N. E. L.).

Esta variedad de entes públicos —y de entes que, aunque formalmente privados, son, a pesar de todo, de interés público nacional— pone en evidencia cómo en el Estado italiano hay una pluralidad de centros de acción con relieve publicístico, los cuales no son siempre índice de confusión, como afirma alguno, sino de vitalidad.

La Comisión sostiene que una reforma de la Administración del Estado, que no quiera limitarse a los problemas de la Administración directa, tiene que afrontar también el problema de los entes públicos no territoriales, ya que es necesario asegurar en ese sector un control eficaz, pero no oprimente.

La esfera de acción de los entes públicos es tan vasta, que es imposible transcribir las consideraciones de tipo orgánico de los intereses que representan. De todas formas, hay que poner al Parlamento en condición de poder ejercitar mejor su función de control.

Dicho esto, la Comisión ha identificado los puntos siguientes como merecedores de un examen particular:

- a) Unificar los entes que operan en el mismo sector, a condición de que se sigan ventajas seguras para el interés general;
- b) Eliminar los entes superfluos;
- c) Traer de nuevo a la Administración, cuando se demuestre conveniente —aunque sea bajo forma de empresas autónomas—, los servicios y las gestiones que no justifiquen la permanencia de entes distintos a la Administración del Estado.

La Comisión tiene que destacar que la creación de algunos entes ha sido determinada, en su momento, fundamentalmente por la excesiva lentitud de la acción administrativa, debida a la complejidad de las normas y a los numerosos controles, que ha hecho que la Administración del Estado no haya sido siempre idónea para la resolución de los fines que entraban en su actividad específica.

14. *Necesidad de una «Ley-marco».*—Dicho esto, hay que destacar que, aun salvaguardando los principios fundamentales de la vida administrativa del Estado en su unidad, es necesaria la emanación de una Ley general, o, como hoy se usa en llamar, «Ley-marco», que fije los prin-

principios básicos a los que todos los entes públicos nacionales tengan que conformarse para conseguir el mínimo de orden que sirve también para sus propias iniciativas.

He aquí el por qué ha nacido la exigencia de elaborar una Ley general para todos los entes públicos, a través de los cuales el Estado actúa, aunque sea de forma indirecta, su voluntad: se trata, por tanto, de entes que, aunque autónomos en la actuación ejecutiva de una determinada función, no lo son todavía por lo que respecta a los principios generales que disciplinan el hacer y el funcionamiento administrativo (I. N. P. S., E. N. P. A. S., etc.).

Tal «Ley-marco» no se aplica a los entes públicos que desarrollan actividades prevalentemente económicas, y que, por lo mismo, no pueden ser incluidos en un esquema uniforme de estructura, órganos y funcionamiento (E. N. E. L., E. N. I.).

TITULO TERCERO

EL PERSONAL

CAPÍTULO V

La burocracia.

15. *Número de los dependientes del Estado. El costo de los servicios.*—A fin de eliminar todo aquello que pueda contribuir a confundir las líneas generales del problema, es necesario recordar el volumen numérico del personal dependiente del Estado y de sus empresas autónomas. Está constituido en conjunto por cerca de 1.340.000 dependientes, de los cuales son:

Empleados civiles	215.428
Docentes, cerca de	397.000
Fuerzas armadas	321.462
Correos y telecomunicaciones	133.199
Ferrocarriles	180.169
Carreteras nacionales	10.525
Monopolios del Estado	22.732
Operarios del Estado	59.411

Sobre un total de 1.340.000 dependientes estatales, solamente unos 215.428, aproximadamente el 16 por 100, pertenecen a los sectores estrictamente burocráticos. Por esto la mayoría está constituida por el personal que desarrolla funciones didácticas, de defensa militar o civil, de producción de determinados servicios —como es el personal adscrito a

los transportes, correos y telecomunicaciones— o de producción de bienes para vender en régimen de monopolio.

Ahora bien, es de destacar que las empresas autónomas, aunque conservadas dentro de la esfera de la Administración del Gobierno central, no son Administraciones públicas tradicionales. Y esto se debe a que su fin es más el de producir bienes y servicios de carácter económico que el de cumplir verdaderas y propias funciones públicas.

Las empresas autónomas del Estado son normalmente, por tanto, empresas económicas, cuyos servicios son pagados a un precio dado, que, si bien puede ser un precio político, es siempre un precio.

Las empresas autónomas deberían tener un presupuesto equilibrado y no gravar, por tanto, el presupuesto del Estado con sistemática cadencia.

Los servicios administrativos del Estado, por el contrario, no dan lugar a la formación de un precio: su costo se cubre con lo que en los tributos vierte la colectividad para que se ejecute la voluntad del Estado. No hay, por tanto, relación directa entre el resto de los servicios y la utilidad por ellos dada.

Dicho esto, debe recordarse que hay que tener presente también la existencia del problema del costo de los servicios dados por la Administración pública, pues no hay duda de que su eficacia sigue siendo el problema fundamental a resolver por la reforma.

Del todo diversa es la naturaleza de los servicios fundamentales del Estado desarrollados por la Enseñanza y por las Fuerzas Armadas.

Los docentes y los militares no cumplen funciones administrativas: los unos enseñan y los otros defienden al Estado.

En cambio, aquellos que administran la Enseñanza y las Fuerzas Armadas son funcionarios administrativos en sentido estricto.

Los problemas de la eficacia de la defensa y de la enseñanza no tienen carácter puramente administrativo, siendo más bien problemas técnicos propios de las Fuerzas Armadas y de la Enseñanza, respectivamente.

En conclusión: sólo los problemas estrictamente administrativos deberán permanecer bajo la competencia de los Departamentos burocráticos de los Ministerios.

Este último punto aparece más claro si se tiene en cuenta el hecho de que con el desarrollo de las regiones, algunas funciones, hasta ahora de competencia del Estado, pasarán, de pleno derecho, a la esfera de responsabilidad de las regiones.

Habrà que evitar que con este traspaso de funciones surjan duplicidades en los servicios y departamentos ya no necesarios. Este discurso vale para todas las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución, en orden al cual hay que añadir que si ellas tienen que ser transferidas, por mandato constitucional, de la Administración estatal a la regional (para ser, a su vez, después, en sede ejecutiva, normalmente delegadas por ésta a las Administraciones provinciales y comunales), otras funciones y otros fines pueden ser delegados por el Estado a los

entes locales, en desarrollo de aquel principio general de la descentralización del que se ha hablado tantas veces.

CAPÍTULO VI

Estatuto jurídico y ordenación de las carreras.

16. *El personal.*—Muy a menudo la reforma de la Administración pública se confunde con el tratamiento económico y el Estatuto jurídico del personal.

Nadie puede desconocer la importancia fundamental que tienen estos problemas en relación con la eficacia de la Administración pública; pero todos tienen que estar de acuerdo en que la correcta solución de estos problemas no basta, ya que es bien cierto que un personal óptimo, que goce de un tratamiento plenamente satisfactorio, trabaja inútilmente si la organización no es idónea para transformar su trabajo en servicios útiles.

Se debe constatar, además, que las modificaciones ocasionales de los ordenamientos existentes, aun a pesar de haber sido probados con éxito, han contribuido a reducir la productividad de los servicios. Así, por ejemplo, el desorden ocasionado a la Administración pública por los organismos ampliados, no por exigencia de los servicios, sino para conseguir indirectamente el mejoramiento de las retribuciones, no ha contribuido ciertamente a acrecentar la eficacia de la Administración pública.

Las cuestiones del personal conciernen esencialmente a los puntos siguientes:

- a) Ordenación de las carreras.
- b) Organismos.
- c) Procedimiento de selección.
- d) Ascenso.
- e) Expectativa y otras situaciones del Estatuto.
- f) Cese de la relación de empleo.
- g) Cargos especializados.

A) *Ordenación de las carreras.*

Las carreras tradicionales son las corrientes:

- a) De dirección.
- b) De concepto.
- c) Ejecutiva.
- d) Auxiliar.

La necesidad de que la Administración pública se adapte a las nuevas exigencias económico-sociales del país implica, sobre todo, que ella supere la actual estructura de las carreras, para realizar un sistema de clasificación más racional, de manera que el personal sea distribuido en relación con las efectivas funciones o sectores especializados.

B) *Organismos.*

Actualmente, las funciones son distintas según los Ministerios, y, a veces, en el ámbito de un mismo Ministerio hay varias funciones para unos fines análogos. El caso de los archiveros es el más sobresaliente, aunque no sea el único.

Se considera útil la unificación de las funciones por grupos homogéneos de actividad, porque simplifica los ordenamientos del personal y, sobre todo, porque consiente una mayor movilidad del mismo.

Y está claro que la movilidad de los hombres es condición esencial para el desarrollo y la productividad de cualquier organismo complejo.

Se añade que el continuo cambiar de los procedimientos técnicos impone una frecuente nueva calificación de personal, la cual a menudo lleva consigo un cambio en las partes especializadas a él asignadas. Estas transformaciones de las funciones han sido posibles por la existencia de un gran número de individuos libres de cualquier clasificación particular y recogidos en unas pocas funciones.

De notable importancia —sobre todo desde un punto de vista psicológico— es el paso de un individuo de una función inferior a una superior. Se trata de satisfacer la exigencia afortunadamente difundida entre aquellos que, dotados de iniciativa, intentan mejorar su condición económica y social, afrontando fatigosos y a veces costosos estudios para poder llegar a una carrera más elevada.

La Administración debe dedicar particular atención al mejoramiento de sus dependientes y, por tanto, debe facilitar, con todos sus medios, la voluntad de aquellos que desean profundizar algunos conocimientos, que después se mostrarán útiles justamente en el cumplimiento de los fines de la Administración.

A tal fin será útil la Escuela Superior de la Administración pública, donde podrán ser enviados para seguir cursos especiales aquellos que, perteneciendo a una determinada carrera, deseen y merezcan afrontar las pruebas que les habiliten para ascender a la carrera superior.

Un pequeño estudio merece el paso de un funcionario de una a otra Administración. Este paso, subordinado hoy a un procedimiento bastante complicado, vendrá facilitado por la unificación propuesta de los puestos según funciones homogéneas. Se puede pensar en puestos únicos valaderos para varios Ministerios.

Con la introducción de tal sistema, el paso sería más simple y se podrían de esta manera aumentar las ventajas que derivan de la movilidad y de la aportación de experiencias de diversa índole adquiridas en otros sectores.

De esta manera será menos difícil la redistribución del personal de lo que hoy lo es.

A este propósito, es necesario observar que en la Administración estatal el personal, más que superabundante, lo que está es mal distribuido. Los obstáculos más graves para una mejor distribución del personal derivan de la estructura vigente de los puestos, que, como se puede ver, están ordenados como compartimentos estancos, que impiden la circulación de la riqueza fundamental representada por el personal.

C) *Procedimiento de selección.*

El actual sistema de selección del personal hay que considerarlo como no apto para satisfacer las exigencias de la Administración pública. Por tanto, se sostiene que análogamente a lo que con éxito se hace en otros países, los sistemas de concurso deben ser renovados y se introduzca la figura del concurso único para categorías homogéneas.

El procedimiento para la admisión a los concursos y el de examen deben desarrollarse por técnicas diversas a las tradicionales. También debe realizarse, en concreto, el principio de que la participación de los ciudadanos a los concursos (oposiciones) debe ser favorecida.

En particular, los procedimientos de examen deben dar elementos objetivos de juicio del participante en la oposición, reduciendo al mínimo los exámenes escritos y orales actuales, inspirados en las mismas técnicas empleadas en las escuelas. Y esto porque el instrumento por el cual se debe juzgar la idoneidad del joven a ser admitido en una carrera determinada de la Administración del Estado no debe tender, sobre todo, a fijar la posesión de un número determinado de conocimientos, sino a fijar la madurez y la aptitud para cumplir suficientemente una determinada función pública. Esto no significa que las pruebas escritas deban ser abolidas, sino solamente reducidas, y dirigidas a fijar no tanto la posesión de esas nociones cuanto la madurez de juicio.

Por ejemplo, en la Administración inglesa, para la admisión a la carrera directiva se pide un solo examen escrito de breve duración (no más de dos horas), que viene efectuado no con la técnica del desarrollo de un sistema escolástico, sino con aquella más moderna y eficiente dirigida a fijar la capacidad de síntesis y de juicio del candidato al resumir un documento, destacando los puntos esenciales. Superado el examen escrito, se desarrolla un examen oral, consistente en una conversación detenida y detallada entre la Comisión examinadora y el candidato, basada en argumentos de cultura general y de actualidad; también esta prueba está dirigida a la fijación de la madurez del candidato.

Ahora bien, en lo que concierne a las Comisiones examinadoras de las oposiciones para la admisión en nuestras carreras, se sostiene que éstas deben ser únicas, según la categoría de selección, y deben establecerse dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros, o bien del Ministerio de la Administración Pública.

Las Comisiones —muy reducidas en el número— tendrían que renovarse cada tres años.

Se ha dicho muy reducidas en el número en relación a los principios de la oposición única según categorías homogéneas o de las técnicas nuevas de desarrollo de las pruebas de examen. De esta forma tendría

que haber oposiciones únicas de admisión para algunas categorías de personal de las carreras directivas y de concepto; y oposiciones únicas, con delimitación territorial, para el personal de las otras carreras.

El organismo de las oposiciones tendrá además que ocuparse del estudio y de la elaboración de las técnicas nuevas para la valoración de los candidatos, y especialmente de los procedimientos a seguir para la valoración de los empleados que piden ser admitidos en nuevos servicios especializados o en otras carreras.

Finalmente, nos parece oportuno recordar la utilidad de una coordinación entre la enseñanza universitaria, especialmente de las Facultades de Derecho, de Ciencias Políticas y Económicas, y los fines a los que están llamados aquellos que deberán servir a la Administración pública.

El progreso económico social llevado a cabo por nuestro país nos ha puesto ante la falta de opositores en algunos sectores importantes de la Administración pública. Esto que ocurre en otros países de Europa Occidental, donde no hay oposiciones (Alemania Occidental, Austria y Holanda), o bien se han reducido a lo esencial (Bélgica, Francia y Gran Bretaña), nos demuestra que probablemente también en nuestro país, dentro de algún tiempo, habrá que abandonar los procedimientos complejos del pasado, de los que todavía alguno exalta su utilidad.

Tampoco puede decirse que para colmar tal carencia de opositores servirá la participación general de las nuevas generaciones en la enseñanza, en cuanto que, si bien esto permitirá contar con un número mayor de diplomados y licenciados, éstos no serán ciertamente suficientes para satisfacer las siempre crecientes exigencias de la actividad técnica, económica y administrativa de todo el país.

D) *Ascenso.*

La selección de los mejores ha sido y es siempre uno de los puntos cardinales del buen funcionamiento de la Administración pública.

No se puede decir que los sistemas actuales hayan dado resultados satisfactorios. Ante todo señalamos que las relaciones informativas raramente ofrecen elementos reales de valoración del funcionario; esto se nos demuestra por la gran cantidad de funcionarios «óptimos», superior a la verdaderamente merecida.

La siguiente estadística es de por sí elocuente:

Optimos	74 %
Distinguidos	17 %
Buenos	9 %
Mediocres: Poquísimos casos y solamente en relación a los procedimientos disciplinarios.	
Insuficientes: Prácticamente inexistentes.	

Se impone, por tanto, la modificación de los criterios con los cuales se realizan estos juicios. A tal propósito parece útil establecer que la relación informativa debe ser compilada en base a una puntuación, y

solamente en el año sucesivo a aquel en el que el funcionario consigue un año de antigüedad en la calificación. Tal relación tendría que ponerse al día de año en año, mientras no haya modificaciones esenciales en los elementos de juicio que la componen.

Una relación especial informativa, por el contrario, tendría que compilarse en todo momento en relación a los empleados que deben ser separados, para permitir a las autoridades competentes adoptar los procedimientos necesarios para eliminar los ineptos e incapaces, además de los indisciplinados.

Tal sistema, además de permitir una gran reducción en los enormes gastos de impresión de algunos millones de módulos o escalafones al año, permitirá también la supresión de algunos servicios empleados constantemente en este trabajo y en el de la instrucción de los numerosos recursos.

La selección de los mejores y la eliminación de los incapaces representan dos exigencias fundamentales que si no se llevan a cabo impedirán la realización de una Administración eficiente.

Este concepto general encuentra una extrema dificultad para ser aplicado en las condiciones actuales de nuestra Administración.

Dicho esto y reconocidas las dificultades que tantas veces parecen insuperables, la Comisión sostiene que el ascenso en la carrera debe estar regulado del modo siguiente:

Para el personal con tareas ejecutivas bastará el criterio del escrutinio de antigüedad unido al mérito, salvo en algunos casos en los que será oportuno proceder con el sistema del mérito.

Para el personal de concepto y directivo, el criterio de antigüedad no basta; más bien deben ser creadas posibilidades más amplias para que los mejores puedan de esta manera contribuir mejor con su talento y su preparación al bien público. A tal fin se retiene que debe mantenerse el examen para el ascenso a los puestos intermedios. Pero, aun reconociendo la validez del actual sistema, se debe constatar su mal funcionamiento, de acuerdo al modo como éste se viene realizando.

De hecho, tratándose de pruebas de examen que requieren una profunda preparación escolástica, éstas imponen a los que quieran superarlas dedicarse a estudios no compatibles con el ejercicio efectivo de su actividad. Ocurre que aquellos que se preparan intensamente para los exámenes estudian, pero no trabajan, y, por el contrario, aquellos que trabajan intensamente no pueden prepararse para los exámenes.

Por esto se propone sustituir los actuales exámenes escritos y orales, de clara inspiración escolástica, por unos exámenes de madurez que que consistan en un coloquio, que se desarrollará con una Comisión formada prevalentemente por miembros de la Administración pública.

Se retiene que para la selección de los mejores es fundamental la Escuela Superior de la Administración pública. Esta tendrá que ser frecuentada por aquellos que, habiendo superado la oposición, deban de asistir además a un período de preparación antes de ser admitidos en la Administración activa, y por aquellos que, ya en servicio, tengan, para

obtener el ascenso a puestos superiores, que frecuentar un curso de perfeccionamiento en la misma Escuela.

Para los otros puestos del personal directivo y de concepto se retiene idóneo el sistema del escrutinio comparativo de méritos, análogamente a cuanto sucede también en otros países.

Por lo que respecta al escrutinio, la Administración tendrá que tener en cuenta también el resultado que los aspirantes al ascenso han obtenido en el período transcurrido en la Escuela Superior de la Administración pública para su perfeccionamiento.

Por parte de algunos de los componentes de la Comisión se ha propuesto la idea de confiar a una Comisión consultiva la valoración primera de los requisitos para el ascenso en la carrera.

E) *Expectativa y otras situaciones del Estatuto.*

Esta institución, propia del empleo público, testimonia la viva preocupación del Estado hacia sus funcionarios cuando, por motivos familiares o de salud, éstos tienen que pedir el ser dispensados de los deberes de su puesto por un largo período de tiempo. La iniciativa de aquellos que, guiados por el deseo de asemejar el Estatuto jurídico del empleado público al del empleado privado, tendía a reducir su alcance, no ha encontrado asentimiento, porque se ha reconocido en la expectativa una institución que responde a serias exigencias de orden social.

Se ha acordado, por tanto, confirmar la validez de la institución; más aún, se ha retenido el deber unir a las causas de expectativa ya previstas un nuevo tipo para conceder a aquellos que la piden por motivos de estudio. Esto facilitará aquella calificación o nueva calificación del personal deseada para favorecer el movimiento de los funcionarios en el ámbito de la Administración y también el paso a las carreras superiores.

La posición que el Sindicato ocupa en nuestra Constitución y en la realidad de nuestra vida pública exige considerar la oportunidad de reconocer también el caso de expectativa por razones sindicales. De tal manera será posible eliminar situaciones de hecho que contrastan con situaciones de derecho.

Se sostiene el deber de recomendar a los órganos de la Administración una más rigurosa vigilancia en la fijación de las causas de la expectativa para poder eliminar los abusos, que si bien no son numerosos, desacreditan una institución de la que hay que, con una severa aplicación, defender su validez.

La larga participación de los empleados públicos en la vida política destaca un caso que en el pasado tenía modesta importancia.

Este es el caso de la posición jurídica que hay que reservar al funcionario elegido para un cargo parlamentario o para otro tipo de cargo público incompatible con el ejercicio de su función.

Actualmente sirve para esta exigencia la institución de la expectativa. De todas formas, se ha observado que esta figura no sirve ya a las necesidades de la Administración, la cual no puede ser privada de un

elemento activo en ese puesto por todo el período durante el cual el funcionario público ejerce su mandato.

Para evitar tal inconveniente se propone extender a estos casos la institución de la figura del interino, que permite al empleado público conservar intacta su posición jurídica y a la Administración cubrir el puesto vacante. Desde el punto de vista económico, nada hay que cambiar en el sistema vigente.

F) Cesación de la relación de empleo.

Este es un problema fundamental, a cuya solución va unida la posibilidad de realizar el indispensable proceso de selección de los mejores y de eliminación de los ineptos e incapaces.

El Estatuto vigente resuelve de manera satisfactoria, en el plano de la previsión normativa, todos los casos que se presentan de cesación de la relación de empleo. Por el contrario, en el plano de la aplicación concreta nos parece que —mientras no existan problemas por lo que se refiere a los ceses y dimisiones— es necesario reclamar la atención de los órganos responsables sobre el gran peso que puede tener la buena aplicación de la institución de la dispensa del servicio en caso de escaso rendimiento. Este es el único remedio que permitiría a la Administración pública eliminar a aquellos que no realizan sustancialmente su deber o que no son capaces de cumplirlo. La sociedad tiene que solucionar esto y debe recurrir a otros métodos y no a aquel de mantenerlos en su cargo, para el cual no son idóneos. La falsa compasión de la Administración pública es ciertamente culpable también desde un punto de vista moral.

No se retiene necesario proponer nuevas normas en esta materia, ya que aquellas que existen, si son aplicadas, podrían permitir la eliminación de los ineptos e incapaces, que dan lugar muchas veces a juicios no lisonjeros respecto de la Administración pública.

También por lo que se refiere a los límites de edad para el retiro se sostiene que las normas vigentes puedan satisfacer, al menos por ahora, no solamente las exigencias de la Administración pública, sino también aquellas sociales de los empleados públicos.

G) Sectores o puestos especializados.

La moderna Administración exige cada vez más la aportación de trabajo de personal especializado en el empleo de las nuevas técnicas necesarias para la realización de algunos fines nuevos, y en particular para el aumento de la productividad.

Al lado de los fines técnicos tradicionales de la Administración pública hay nuevas exigencias de búsqueda científica, de experimentaciones, de estudios, las cuales solamente pueden ser satisfechas recurriendo a un personal muy especializado. Baste recordar que no se puede concebir un moderno Ministerio de Agricultura, que opera sobre los grandes problemas técnicos y económicos de la agricultura nacional, sin centros experimentales adecuados que nos den las orientaciones para una acción

práctica; que no es posible una política sanitaria sin la aportación del Instituto Superior de Sanidad y de otros organismos científicos, para comprender el gran peso que tiene este importante complejo de actividades en los fines de la realización de una política moderna de la Administración.

Los dos ejemplos citados, en los cuales el trabajo realizado no tiene una naturaleza técnico-administrativa, sino técnico-científica, se podrían aplicar también al Ministerio de Defensa Nacional, al de Obras Públicas y a otros sectores de la Administración pública.

Al lado de las funciones técnicas especializadas en grado sumo hay también funciones técnicas tradicionales.

La actividad de los ingenieros de caminos, de los ingenieros agrónomos del Ministerio de Agricultura, de los médicos provinciales, de los veterinarios provinciales, etc., no es solamente de carácter técnico, sino también administrativo, de tal modo, que en muchos casos su actividad se centra esencialmente en la aplicación de leyes, para lo cual se pide un conocimiento técnico, pero no una gran especialización técnico-científica.

Por tanto se sostiene que debe distinguirse a los investigadores y a los científicos que el Estado emplea para fines especiales cuya realización necesita un alto grado de especialización, de los técnicos de carácter ordinario que operan en órganos con funciones prevalentemente de carácter técnico-administrativo.

Es por esto por lo que se sostiene oportuna la creación de un Cuerpo de personal, caracterizado por una alta especialización técnico-científica, que no esté unido al Estado por la relación tradicional del empleo público y que preste su actividad, en gabinetes e instituciones técnico-científicas, con una relación *sui generis*.

Para las funciones que exigen un personal con calificación técnica, pero que consisten en una actividad no solamente técnica, sino técnica y administrativa a un tiempo —como, por ejemplo, para las funciones de los ingenieros de caminos, de los inspectores agrarios, etc.—, se debe recurrir necesariamente al obrar de funcionarios estatales, los cuales, por lo tanto, deberán estar sujetos al ordenamiento previsto para la generalidad de los empleados de la Administración pública. Esta es una condición especial para evitar peligrosas duplicidades y para impedir que haya puestos técnicos y administrativos que, teniendo un tratamiento económico diverso, estén permanentemente en contraste.

Hay además otros sectores especializados de relevante importancia para el buen desarrollo de la Administración pública, que hoy no están suficientemente considerados, los cuales merecen una sistematización autónoma propia. Tales son, por ejemplo, los casos del mecanógrafo, taquígrafo, operadores de máquinas perforadoras, calculadores electrónicos, etc. A éstos se pueden unir aquellos que deben satisfacer las crecientes exigencias de las relaciones internacionales, como los intérpretes, traductores, etc.

Para tales puestos, el actual Estatuto jurídico, fundado en las carreras, no es siempre idóneo, dado que estas prestaciones tienen a veces

carácter temporal y particularmente intenso, y para su ejercicio no todas las edades son igualmente adecuadas.

De aquí la oportunidad de proyectar una relación especial de prestación también para este personal, con un tratamiento adecuado.

La Comisión propone, por fin, la oportunidad de profundizar en la cuestión de la revisión del Estatuto jurídico de los operarios del Estado y de su clasificación profesional en relación con los sectores desarrollados.

17. *Horario de trabajo.*—El horario de trabajo establecido para los empleados civiles de la Administración del Estado encuentra actualmente su regulación en el artículo 106, apartado 1.º, del Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, número 2.960, confirmado en el artículo 385 del vigente texto único.

Otra regulación está prevista para las Fuerzas Armadas, los enseñantes, los operarios y para algunas categorías de empleados de las empresas autónomas.

La norma del citado artículo 106, que prevé siete horas al día durante seis días, o sea, cuarenta y dos horas semanales, se modificó durante la última guerra mundial por Decreto del Jefe del Gobierno, en el que se fijaba el horario de cuarenta horas semanales, repartidas en siete días: seis horas en los días laborables y cuatro el domingo.

Estas disposiciones no fueron de hecho rigurosamente aplicadas, y consiguientemente, el horario de servicio que actualmente se observa es el de seis horas continuas cada día (excluido el domingo), desde las ocho hasta las catorce.

Además, una parte de los empleados viene prestando un trabajo que, a pesar de estar calificado como extraordinario, tiene carácter ordinario. Este se efectúa sin una regla fija, por un número de horas que normalmente no supera las tres, al menos una tarde cada semana.

A los fines de la retribución, el cálculo del trabajo extraordinario que se une al estipendio se hace en base a una media de veinticuatro horas de trabajo extraordinario por cada mes. Para algunas categorías este número de horas alcanza un máximo de cuarenta y ocho.

El hecho de que el horario de los empleados civiles del Estado sea sustancialmente diverso del observado por otros entes públicos, y sobre todo por los empleados de las empresas privadas, hace creer que los tiempos están lo suficientemente maduros como para proceder a una revisión del horario de trabajo de la Administración pública.

Por tanto, el problema existe solamente para la Administración del Estado, tanto la centralizada como la periférica. Y esto porque está reconocido por todos que el horario continuo de seis horas, de las ocho a las catorce, no permite al empleado público desarrollar su trabajo en condiciones de máximo rendimiento.

Investigaciones de carácter psicológico y biológico han demostrado que el individuo normal no puede trabajar durante seis horas seguidas sin que el rendimiento decrezca no solamente en cantidad, sino en calidad; y, por tanto, sin que se verifique una amenaza para su salud física y un daño seguro para la eficacia de la Administración pública.

En torno al actual estado de cosas se han constituido inevitablemente intereses personales y costumbres que contrastan con una racional modificación del horario de trabajo. Pero consiguientemente con una reforma orgánica de la Administración pública tendrán que ser resueltos también los problemas complementarios que nacerán de las modificaciones que se propongan en el horario de trabajo. O sea, una retribución adecuada a las necesidades vitales del empleado público.

La introducción de un horario racional que tenga en cuenta la salud y el rendimiento del empleado público y las exigencias de la Administración pública representa uno de los puntos más importantes de una nueva ordenación, que se proponga a un tiempo conseguir el interés público y tutelar la persona del empleado. De esta forma, es necesario tener en cuenta también que Italia participa en la vida de la Comunidad Económica Europea, y que los países de Europa tienen crecientes obligaciones de carácter económico y social, facilitadas también por los progresos notables en el sistema de las comunicaciones y de los transportes.

La Italia de hoy debe ser vista en el cuadro de una vida europea dominada cada vez más por intensas relaciones internacionales, que, sobre todo en el sector de los cambios, constituyen el hecho más importante de la vida en común.

Si esta realidad de las relaciones internacionales ha inducido, por ejemplo, a los Bancos y a las numerosas grandes empresas a introducir con éxito el horario de la semana corta de cinco días, esto significa que hay razones de peso para que los tiempos de trabajo se amolden al mismo período en el cual en otros países se desarrollan análogas actividades.

Estas empresas han introducido un horario de trabajo parecido al de los otros países, porque han constatado la utilidad de una coordinación con el más vasto mundo económico, en el cual Italia participa. He aquí por lo que surge el problema de adecuar los horarios de trabajo de la Administración pública a los de las actividades económicas de nuestro país, adoptados también por otros países, ya sea en las empresas privadas como en las públicas. No se trata de cambiar las tradiciones de nuestro país para mitigar el capricho de imitar los usos extranjeros, sino solamente de acercar y asimilar los métodos empleados en la actividad pública y privada a las exigencias de racionalización y productividad.

Las consideraciones que preceden explican el por qué la Comisión desee que la adopción de procedimientos complementarios consienta el avanzar la propuesta de un horario de trabajo de tipo moderno que acoja los siguientes principios:

- 1) Uniformidad de los horarios en todos los sectores del empleo público; y
- 2) Semana corta.

La introducción de un nuevo sistema de jornada de trabajo debe tener en cuenta la supresión del trabajo extraordinario, y está subordinada a

la realización de un tratamiento económico adecuado y a la realización de las condiciones complementarias arriba señaladas.

CAPÍTULO VII

Necesidad de un cuadro unitario de las retribuciones.

18. *Tratamiento económico de la actividad y del retiro.*—Se destaca que en el ámbito del empleo público por una misma cantidad y calidad de trabajo se obtiene una retribución distinta según el organismo en el cual la prestación se efectúa.

De hecho se constata que los empleados públicos (personal civil, de las empresas autónomas, de la enseñanza, de las fuerzas armadas, de la magistratura, etc.) tienen a veces retribuciones distintas también por funciones iguales o equivalentes.

Si es justo que a paridad de calidad y cantidad de trabajo debe corresponder una retribución igual, es necesario dar las normas idóneas que actúen este principio retributivo fundamental. He aquí por qué es indispensable un cuadro unitario de las retribuciones. Solamente éste podrá evitar que, por ejemplo, a las funciones de una Dirección de división o su equivalente, ejercida en un Ministerio o en una empresa autónoma o en un ente público, correspondan retribuciones distintas.

Establecida la retribución en relación a las funciones, las mejoras a introducir deben interesar a todos los empleados públicos y deben estar movidas solamente por razones de carácter general. De esta manera se evitará la llamada política de los «sganciamenti», que, creando diferencias no justificadas por razones objetivas, provoca una serie de carreras hacia el aumento de sueldo, con las consecuencias subsiguientes de inquietud en la vida de la Administración pública.

Algunos componentes de la Comisión, propiamente en base al principio de que a paridad de calidad y cantidad de trabajo debe corresponder la misma retribución, han expresado el parecer de que, en lugar de una tabla única, se deba establecer una catalogación de todos los empleados públicos, la cual consistirá en una lista de todas las funciones ejercitadas en el ámbito del empleo público e indicará para cada una de ellas su relativa retribución.

Los mismos propugnadores de esta catalogación están de acuerdo en el hecho de que normalmente no se puede modificar la retribución de uno de los apartados de esta clasificación si contemporáneamente no se modifican todas las retribuciones de los otros apartados.

El principio acogido por la Comisión intenta también el que se llegue a una única retribución global que compense íntegramente la prestación del empleado del Estado. Por esto mismo deberían suprimirse, como emolumentos propios, aquellos que bajo las formas y denominaciones más dispares alteran profundamente las relaciones y causan graves trastornos. Téngase en cuenta que el número de las indemnizaciones

está hoy en día alrededor de las doscientas, y la Comisión reconoce que tienen que ser reducidas a pocas unidades.

De hecho se ha observado que no todas las indemnizaciones se pueden suprimir sin caer en una evidente contradicción con la realidad del trabajo prestado. Por lo mismo, y en base a consideraciones reales, la Comisión ritiene que deben mantenerse solamente aquellas pocas indemnizaciones que corresponden a riesgos específicos y a trastornos excepcionales. Para evitar una extensión enorme de las mismas deberán considerarse con extrema severidad las circunstancias en las cuales se verifica el riesgo y el trastorno que impone un tratamiento especial.

Por fin, una nueva y racional ordenación de la retribución permitiría la abolición de las compensaciones por encargos, etc., y otras figuras parecidas que integran la paz.

Un aspecto de la retribución atañe al tratamiento del retiro y de la previsión de los empleados públicos, y esto no solamente por razones económicas, sino también por la solidaridad que se debe respecto de aquellos que han servido al Estado durante un largo período de su vida.

El problema es doble y concierne:

- 1) La medida del tratamiento del retiro para aquellos que van a jubilarse cuando se actúe el principio de que la retribución viene representada solamente por el estipendio;
- 2) La medida del tratamiento de aquellos que están ya jubilados y cuya pensión se calcula en base a un estipendio que representa una modesta parte de la retribución total.

La Comisión, en lo que se refiere al primer punto, sostiene que la actual medida máxima del 80 por 100 del estipendio debe ser aumentada de tal manera que reduzca la diferencia entre el tratamiento en activo y en jubilación, atenuando también la inevitable crisis psicológica propia del paso de un estado a otro.

Por parte de algunos miembros de la Comisión se ha propuesto que esta cantidad venga aumentada al 90 por 100, como se verificó en el pasado.

El segundo problema ha adquirido importancia justamente en el último año, cuando el mejoramiento del tratamiento económico del personal en activo, actuado además con el aumento de la paga —por su naturaleza de pensión—, se ha conseguido al establecer dos nuevas indemnizaciones con carácter de no pensión. El trastorno, ya advertido por otras razones, se hace intolerable también por el sensible aumento verificado en el coste de vida. De aquí la necesidad de analizar el total de dichas indemnizaciones en el estipendio, de tal forma que se llegue a igualar el tratamiento económico del personal en retiro o jubilado.

Las consideraciones que preceden han llevado a la Comisión a destacar otro problema: la revalorización automática de todas las pensiones en relación con las mejoras económicas para llegar al resultado de que a igualdad de puesto y de antigüedad se corresponda una igual pensión

independientemente de la fecha de la jubilación. Más que antes se ve la necesidad de encontrar soluciones a los problemas del personal jubilado.

Está en el espíritu de estos principios el que habrá que considerar el total de las dos anteriores indemnizaciones. Tal total deberá constituir la primera fase de realización de la reforma del tratamiento económico de los empleados públicos en servicio activo o en retiro.

TITULO CUARTO

PROGRAMACION, SIMPLIFICACION, CONTROLES, CONSULTAS

CAPÍTULO VIII

La programación.

19. *Administración pública y programación.*—El concepto de programación, que ha entrado en la vida política y administrativa de los Estados modernos, responde a la exigencia propia de una colectividad organizada en un Estado que quiere establecer de modo racional y no empírico las líneas fundamentales de su conducta futura, a fin de obtener el desarrollo armónico de la misma colectividad a través de una visión de conjunto de sus problemas económicos y sociales.

La programación, bajo el perfil jurídico-administrativo, se concreta en una serie de normas (vínculos o estímulos a hacer) que la Administración deberá actuar después. Aparece, por tanto, fuera de la realidad el pensar que la Administración pública, a la que le concierne aplicar tales normas, pueda ser extraña a la elaboración de la programación. Esto también porque su insustituible experiencia en las cosas públicas puede dar al proyecto una mayor adherencia con la realidad administrativa.

Al que recuerde las insuficiencias estructurales de la Administración pública se le puede responder que no es apartando a ésta de la programación como se podrán obtener buenos resultados, sino, al contrario, intentando eliminar tales deficiencias.

A los fines tradicionales de la Administración pública se le debe, por tanto, unir el de concurrir a programar la actividad económica y social del Estado.

20. *Los Departamentos de organización y método (O. M.).*—Un relieve particular merece el problema relativo a la simplificación del actuar administrativo. A tal fin se ha solicitado también la constitución en cada Ministerio de Departamentos de organización y método, los cuales estudian los problemas de organización del Ministerio y la aplicación de técnicas de dirección y control y nuevos métodos de trabajo.

De manera particular se les confía los fines fundamentales siguientes :

- Estudiar y proponer la simplificación de los procedimientos y la aplicación de las nuevas técnicas administrativas, en especial respecto de la elaboración de los proyectos de mecanización de los servicios;
- determinar los costes de los servicios;
- adiestrar al personal en los nuevos métodos y técnicas de trabajo;
- preparar núcleos de especialistas para introducir en aquellos sectores en los que se crea necesario una renovación;
- poner al día y recopilar en textos de consulta las normas que atañen directamente a la competencia propia del Ministerio (esparcidas en leyes, reglamentos, circulares, etc.).

El Departamento de organización y método, a cargo del Secretario general, formula sus propuestas al Ministro, el cual decide después de haber escuchado al Consejo de Administración en los casos en que esto sea necesario.

Las determinaciones adoptadas tendrán ejecución práctica mediante los Directores generales y los Jefes de Servicio interesados, y siempre con la asistencia técnica del anterior Departamento.

El fin del Departamento de organización y estudio se cumplirá solamente si su obra viene secundada por los funcionarios, sobre todo los más elevados, sensibles a la exigencia de simplificar los procedimientos, mejorar el rendimiento de los servicios, reducir los costes y, en general, hacer más eficiente el actuar administrativo.

Por fin, hay que considerar la importancia que una eficiente organización de los servicios públicos tiene siempre en la actividad económica del país.

21. *Simplificación de la legislación.*—Otro aspecto de la reforma de la Administración se encuentra en la recopilación y puesta al día de las normas vigentes. No basta que para el futuro las Leyes se formulen con criterios de simplicidad de organización; hace falta también que se proceda a la compilación de nuevos textos únicos.

Tal recopilación y puesta al día representa la premisa indispensable para la mejora de los servicios, ya que evita continuas pérdidas de tiempo por parte de los funcionarios y permite también a los ciudadanos orientarse con menores dificultades en la intrincada legislación vigente.

Es necesario a tal fin que la Administración constituya grupos de trabajo para la recopilación de las normas en vigor, en cada Administración respecto de sus propios servicios, para proceder sucesivamente a su simplificación.

CAPÍTULO IX

Los controles y las consultas.

22. *El control de productividad.*—La tradición quiere que el control fundamental en la Administración pública sea el de legitimidad. Por esto se ha hablado siempre y solamente de un control entendido en el sentido de establecer que los actos administrativos sean conformes a la Ley o no, esto es, sean o no legítimos.

Desde que el Estado, extendiendo las zonas de su intervención, ha asumido nuevas funciones y ha acentuado la producción de servicios de naturaleza prevalentemente económica, ha aparecido evidente la necesidad de establecer el coste y de conocer, en aquello que respecta a los servicios, si éstos se realizan a un coste diverso del probable en mercado.

Ha nacido de esta forma la exigencia de un control general de productividad. Y se dice «general» porque no trata solamente la productividad de un empleado en singular o de un grupo de empleados, sino también la productividad de amplios sectores de la Administración pública.

De que esto se cumpla se ocuparán, cada uno en su ámbito, los Departamentos de organización y método. Estos no tendrán solamente que establecer el coste de los servicios postales y ferroviarios, sino el de los servicios tradicionales, como, por ejemplo, el coste de la exacción de un impuesto en particular, el coste por extender un certificado tipo, el coste medio de una causa civil, el coste normal por la emanación de un acto de concesión o de autorización.

Pero la fijación de los costes no agota el ámbito del control de productividad. Y de hecho, cuando se establece el coste del servicio y se cumple el análisis de los añadidos que lo determinan, no se ha entrado todavía en el terreno fundamental, si bien extremadamente difícil, del control de rendimiento de los empleados en particular. Y dado que esta aplicación del control de productividad tiene aspectos no graduados, se nos presenta irrenunciable, porque nos da elementos de juicio sobre el rendimiento de los empleados en particular.

He aquí el por qué, para hacer surgir y afirmar al lado del control de legitimidad el de productividad, es necesario formular los criterios directivos, a fin de que se le pase de la teoría a la realidad jurídica y se le regule mediante normas legales que permitan su aplicación.

Estas normas deberán establecer también los criterios de fijación de los coeficientes medios de trabajo, a fin de valorar el rendimiento del personal para conseguir una Administración pública eficiente y económica.

Se ha observado que este método transforma a la Administración pública en una fábrica.

Esperamos que la previsión sea optimista. Lo que es deseable, y por

todos mantenido como posible y conveniente, es que también la Administración pública adquiriera algunos de los caracteres de la industria, justamente para que su obrar y los fuertes capitales en ella invertidos produzcan fortunas públicas.

El Departamento de organización y método tiene propiamente el fin de profundizar en el análisis de los costes y de los tiempos de trabajo, de establecer cómo éstos se puedan reducir, de identificar los puntos débiles; en una palabra, de contribuir a aumentar la eficacia de la Administración pública.

23. *El control de legitimidad.*—Para asegurar la conformidad con las Leyes de los actos administrativos se ha previsto un control no solamente en interés de la Administración pública, sino de los destinatarios de su actividad. Tal control es aquel externo, público e independiente previsto por la Constitución y que atañe a la «Corte dei Conti» (en España sería el Tribunal de Cuentas).

La Comisión, si bien afirma la inderogable necesidad de este control, cual garantía de la regularidad de la actividad de la Administración pública y de la gestión del erario público, debe observar que no todos los actos son de tal importancia como para ser controlados por este organismo en vía preventiva. Más aún, si se tiene en cuenta que en algunos países —como Francia y Alemania— el control de la Corte no condiciona la ejecución del acto, lo que favorece el rápido cumplimiento de los fines de la Administración.

Dado que nuestra Constitución afirma que los actos del Gobierno están sometidos al control preventivo de la «Corte dei Conti», la Comisión propone que el Gobierno presente un proyecto de ley para establecer los actos que deben someterse a tal control. De esta manera será fácil constatar cómo un gran número de actos que hoy están sometidos al control preventivo pueden ser liberados del mismo, a condición de que el control sucesivo se realice plenamente en los términos de tiempo indispensables para que haya una seria eficacia.

En pro de la validez de esta tesis se recuerda —por ejemplo— que los actos de las empresas autónomas de correos, ferrocarriles y monopolios del Estado están sometidos prevalentemente a controles sucesivos.

En lo que se refiere al control sobre los entes públicos, la Comisión señala la oportunidad de una más eficaz regulación en cuanto a la fijación y a la persecución de la responsabilidad contable en la gestión del erario público, por parte de los administradores de los entes, en los cuales el Estado contribuye en vía ordinaria.

24. *El control interno de la Administración.*—Completamente diversa es la naturaleza de los controles internos de la Administración. Ellos nacen de la necesidad que tiene cada empresa de ejercitar directamente el control sobre la actividad que ella misma realiza.

La Comisión ha destacado que muchas veces los controles dan lugar a retrasos en el obrar administrativo, que pueden perjudicar la utilidad de la actividad misma y que, en términos económicos, pueden costar más de lo que rinden.

Se objeta que no se puede traer completamente al área de competencia de la Administración pública el concepto propio de la empresa privada, según el cual el control que cuesta más de lo que rinde debe ser abolido.

La Comisión, si bien acoge la validez de la proposición, debe, no obstante, observar que no todos los actos son igualmente importantes de tal manera que exijan la intervención de complejos procedimientos de control. Más aún si tenemos en cuenta que la Administración pública es una empresa económica, y, por tanto, si debe producir al coste menor, debe reducir también al máximo el coste de los controles; los cuales, por un lado, tienen un coste directo, debido al personal y a los medios en ellos empleados, y por otro, tienen un coste indirecto, por el consiguiente retraso que siempre provocan en el obrar administrativo.

Ahora bien, si bien es cierto que el acto administrativo llega a ser perfecto en el interior de la Administración pública también con el concurso de la voluntad de los órganos de control, también es cierto que se puede imaginar una simplificación radical de los controles internos.

La Comisión retiene que sacrificar la eficacia al mito del total control ejercitado sobre todos los actos significa olvidar que también la Administración pública pertenece al mundo de los hombres, en el cual los errores son inevitables.

Con esto no se quiere proponer el abolir el control ejercitado por las Intervenciones Centrales, sino solamente el hacer que los procedimientos de control se hagan todavía más descentralizados y simplificados, también con la adopción de los instrumentos modernos de la técnica. De tal manera se evitará que se haga un doble control.

Por fin, la intensificación del control inspectivo, ejercitado por la Inspección General de Finanzas y por los Inspectores de los Ministerios en particular, puede completar oportunamente el control ejercitado, con nuevos métodos y nuevos procedimientos simplificados, por las Intervenciones Centrales. Más aún, dado que, en este caso, los métodos generales pueden ser aplicados con éxito.

25. *La actividad consultiva.*—El ejercicio de la función consultiva del Consejo de Estado, como órgano auxiliar del Gobierno, responde a la exigencia fundamental de asegurar la uniformidad y la imparcialidad del obrar administrativo, sobre todo dado que ese obrar repercute en la esfera de los derechos y de los intereses de los ciudadanos.

El ejercicio de la función consultiva confiada a la Abogacía del Estado responde, a su vez, a la necesidad de que la Administración esté convenientemente dirigida en todas aquellas materias y cuestiones que puedan dar lugar a fricciones con los destinatarios del obrar administrativo.

La actividad consultiva se desarrolla además en sectores particulares y respecto de Administración particulares, por los Consejos Superiores, para las materias técnico-científicas, y por otros órganos colegiados menores.

Por otra parte, se señala que la actual regulación de la actividad con-

sultiva resulta extremadamente pesada. Y esto se debe a que el número de las intervenciones consultivas se ha acrecentado notablemente a través del tiempo, muchas veces por el deseo de la Administración de confrontar su acción con el parecer de altos organismos, y otras para escapar a una responsabilidad que, por el contrario, debe competir a la Administración deliberante.

Además, la desvalorización de la moneda, después de la segunda guerra mundial, ha hecho que subsista para las consultas obligatorias límites de valor extremadamente bajos.

Ocurre también que a veces, en contraste con la descentralización querida por la Constitución, los organismos periféricos, antes de obrar, solicitan consultas o consejos no necesarios de la Administración Central. En este caso no se trata de actividad consultiva ejercitada por la Administración Central, sino sustancialmente de actividad deliberante; y de esta manera se cae en el error de que el órgano superior acepte decidir sobre fines y responsabilidades del órgano inferior. Las consecuencias son demasiado evidentes también para que haga falta ahora hacer un largo estudio.

Este estado de cosas ha llevado a la Comisión a proponer :

- 1) Reducir la multiplicidad de intervenciones de diversos órganos consultivos sobre el mismo asunto, dejando, de acuerdo al precepto constitucional, al Consejo de Estado el conocimiento y consulta jurídico-administrativa, salvo en el caso de materia contenciosa y la consulta en materia técnica y científica de los determinados Comités técnicos, reservada a la Abogacía del Estado;
- 2) limitar la petición de consulta solamente a los casos verdaderamente importantes, evitando de esta manera que se repitan consejos del todo iguales;
- 3) atribuir a órganos especiales de consulta técnica (como, por ejemplo, ocurre para los Comités técnico-administrativos de los encargados de las obras públicas) también la función consultiva jurídico-administrativa en determinadas materias, cuando se vea que esto es necesario, yendo a la integración con miembros de los órganos de consulta jurídica del Estado.

* * *

Se han visto de esta manera los aspectos más salientes de los problemas que es necesario resolver para la renovación de las estructuras administrativas del Estado. Pero estas indagaciones exigen algunas observaciones concluyentes.

Ante todo, a causa de su estrecha conexión, los diversos problemas no pueden ser afrontados separadamente, sino de una manera orgánica.

Además, las experiencias pasadas y recientes enseñan claramente que la acción de reforma se puede llevar a término solamente con el auxilio de los poderes adecuados, que, si bien basados en la colaboración de

las Administraciones interesadas, consientan el remover los obstáculos que constantemente se oponen a la acción de renovación.

Es necesario que la reforma de la Administración pública sea un hecho político. Más aún, si se tiene en cuenta que es inútil continuar aprobando Leyes si después faltan los órganos aptos para una normal y racional actuación.

En Italia es demasiado frecuente la contraposición que se suele hacer entre política y administración, como si fuese posible una política no ligada estrechamente al instrumento que la debe actuar.

(Trad. por Isidro E. de ARCENEGUI.)

BIBLIOGRAFIA

