

BIBLIOGRAFIA

presentación y las instituciones de democracia directa. En este sentido, el Prof. ALVAREZ CARREÑO apela al futuro legislador orgánico para que dé un paso adelante en su comprensión actual, dotando de un mayor contenido obligacional para los poderes públicos destinatarios a las peticiones que colectivamente les dirijan los ciudadanos. Así, a juicio del autor, se debería anudar una reforzada necesidad de motivación de la respuesta a las peticiones que, en un número por determinar, dirijan los ciudadanos a las principales instituciones del Estado. Además, se deberían prever mecanismos mediante los cuales los peticionarios, a través de representantes, pudieran recibir audiencia de dichos órganos para poder exponer el contenido de la petición y ver satisfecho así de un modo efectivo su derecho constitucional a comunicarse directamente con los poderes públicos. Esta «petición colectiva cualificada», de la que se encuentran ya ejemplos en la normativa local española e italiana, convertiría el anticuado derecho de petición en un mecanismo hábil para facilitar la participación ciudadana en un Estado democrático. Asimismo, la futura Ley Orgánica debería también establecer claramente los límites de la regulación del derecho que se lleva a cabo en los niveles regional y local, que, como se pone de manifiesto en el estudio, presentan a veces desviaciones graves sobre el contenido constitucional del derecho. En suma, para el Prof. ALVAREZ CARREÑO el derecho de petición, cuestionado en su misma existencia y funcionalidad en todos los ordenamientos estudiados, puede todavía desempeñar un papel no desdeñable como válvula de seguridad que permita la expresión pacífica de las quejas y agravios ciudadanos y como derecho-símbolo que recuerda la necesidad de un contacto directo entre los ciudadanos y los poderes públicos.

El lector que se acerque a la obra sobre el derecho de petición del Prof. ALVAREZ CARREÑO encontrará la monografía más completa, rigurosa y exhaustiva sobre dicho tema. Escrita con una claridad encomiable fruto de largos años de estudio de innumerables materiales: históricos, parlamentarios, legislativos, jurisprudenciales, doctrinales, en relación

con cada uno de los sistemas jurídicos abordados —lejos, pues, de las referencias indirectas al Derecho Comparado para salvar ciertos compromisos académicos—, y de pausada reflexión a fin de construir un discurso científico, objetivo y ponderado, que nada tiene en común con la yuxtaposición de materiales no infrecuente en ciertas publicaciones. En definitiva, una obra excelente, fiel reflejo de las mejores virtudes universitarias y que augura un papel señero al Prof. ALVAREZ CARREÑO en la Ciencia patria del Derecho Público.

Para terminar, desde estas páginas especializadas, encarecemos vivamente la lectura de la obra del Prof. ALVAREZ CARREÑO, que no sólo proporcionará al lector un análisis holístico de un instituto jurídico secular, como es el derecho de petición, sino que posibilitará el conocimiento de cuestiones y principios fundamentales que cimentan los sistemas constitucionales más representativos del orbe occidental. Sin duda, la lectura del libro será enormemente fructífera, como es propio de aquellas obras —por desgracia, no demasiado frecuentes— que conciben la investigación jurídica a partir de premisas estrictamente científicas, en las antípodas de la glosa de urgencia que, lamentablemente, impone el desbocado desenfreno de un legislador economicista.

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS
Profesor Titular
de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

BATTINI, Stefano: *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Ed. CEDAM, Padova, 2000, 773 págs.

Con la promulgación del d.lgs. núm. 29/1993, de 3 de febrero, se instituye en Italia una nueva forma de configurar las relaciones de empleo con la Administración: se abandona el modelo de función pública en beneficio de la relación laboral.

Durante estos años, no han sido pocos los trabajos que se han ocupado de esta Reforma, bien desde una perspectiva ge-

neral o, por el contrario, haciendo hincapié en alguna de sus derivaciones concretas. Sin embargo, se echaba en falta, una obra capaz de ofrecer un cuadro acabado y sistemático del actual modelo de empleo con las Administraciones públicas. Esta laguna queda ahora colmada gracias a la obra de Stefano Battini.

El autor lleva a cabo un riguroso examen de las distintas fases por las que ha atravesado la regulación del empleo con la Administración en Italia: desde el origen conceptual de la noción misma de empleo público, pasando por la Reforma de 1993 y su consiguiente sustitución por la relación laboral, hasta las más recientes hipótesis sobre un nuevo modelo, todo ello, con esa brillante combinación de precisión y sencillez que es patrimonio de unos pocos.

La obra aparece estructurada en dos partes. La primera, dividida a su vez en tres capítulos, comprende el amplio periodo de tiempo que va desde la unificación italiana a la aparición del Estado fascista, y donde asistimos a la conformación de la teoría clásica del empleo público. La segunda, que engloba tres capítulos más, se ocupa principalmente, del análisis de la Reforma de 1993, y de sus dos elementos cardinales (Derecho público vs. Derecho privado; Política vs. Administración). Analicemos cada una de ellas con mayor detenimiento.

El empleo público, en la Italia de la Unificación y hasta 1870 (Capítulo I), está directamente influido por las corrientes teóricas de la época, a saber: el centralismo administrativo y la denominada «teoría de las dos esferas» (el Estado persona jurídica y el Estado persona política). De ello se van a derivar dos importantes consecuencias. De una parte, el fraccionamiento del modelo de empleo público, tendríamos así: un empleo público estatal y otro local, con caracteres diferentes. De otra, la manifestación primigenia de los rasgos típicos del empleo con las Administraciones públicas: a) régimen jurídico público; b) relación de sujeción especial estatutaria; y) ausencia de control por parte del Juez Ordinario.

En el decenio 1870-1880 (Capítulo II), el modelo de empleo público viene marcado por dos importantes transformaciones: en el contexto socio-político, la

ampliación del Derecho de sufragio; y en el terreno teórico, la reformulación de la «teoría de las dos esferas» y la aparición de un Derecho civil especial en las relaciones de empleo público. Centrándonos únicamente en el marco teórico, aplicadores del Derecho (Jueces de la Corte de Casación y miembros del Consejo de Estado), Legislador (Proyecto de Ley sobre el Estatuto de los empleados públicos) y Doctrina (donde destacan figuras como Marco Minghetti, Silvio Spaventa, Giuseppe Mantellini, Lorenzo Meucci, Giorgio Giorgi o Vittorio Emmanuele Orlando), impulsan en esta época, un amplio debate en torno a dos cuestiones básicas del modelo de empleo público: a) la eventual interrelación de las dos esferas del Estado; y b) la posibilidad de calificar la relación de empleo público como una relación de Derecho civil especial.

La Doctrina no mantenía una postura unánime a este respecto. Para Giuseppe Mantellini, defensor de la que podríamos llamar tesis publicista, el Estado no puede en ningún caso verse sometido a los principios del Derecho común en materia de empleo público y su actuación no es controlable por el Juez Ordinario. Por el contrario Lorenzo Meucci, partidario de la que por oposición definiríamos como tesis privatista, pactista o contractualista, sostiene que el Estado no sólo puede utilizar y subordinar su actividad a los postulados y normas de Derecho común, sino que además, toda su actividad debe poder ser fiscalizable en sede jurisdiccional, salvedad hecha de los actos administrativos discrecionales y los actos normativos. Postulante de la teoría mixta, esto es, de la existencia en la relación de empleo con la Administración de elementos de naturaleza patrimonial y pública, encontramos a Giorgio Giorgi y a Vittorio Emmanuele Orlando. Marco Minghetti y Silvio Spaventa por su parte, (impulsores del llamado «*Movimento politico e dottrinale per la Giustizia amministrativa*»), ponen el acento en la necesidad de una adecuada articulación de la Justicia Administrativa. El debate permanecerá abierto hasta la promulgación del Estatuto de los empleados públicos de 1908.

Por último, merece ser desatacada en este periodo, la sustitución, en 1877, del

Consejo de Estado por la Corte de Casación en materia «*di risoluzione dei conflitti di giurisdizione*» (del Juez Administrativo, al Juez Ordinario), lo que trajo consigo importantes avances en cuanto a los medios de protección del empleado público.

La promulgación del Estatuto de 1908, la sustitución de la Corte de Casación por el Consejo de Estado, y el nacimiento de la Escuela Italiana de Derecho público, son sin duda alguna, dos de las cuestiones más destacadas del periodo que va de 1880, a la instauración del fascismo (Capítulo III). El Estatuto de 1908 (Ley núm. 290, de 25 de junio y posterior Texto Refundido, ley núm. 693, de 22 de noviembre del mismo año) marca un hito fundamental en la regulación jurídica del empleo público en Italia: es a partir de este momento, cuando se puede hablar de relación estatutaria en sentido estricto. El Estatuto de 1908 no es tan importante por su contenido, cuanto por señalar el momento histórico en el que el Legislador establece una neta distinción entre empleo público y empleo privado, fuertemente influenciada por las teorías de la Escuela Italiana de Derecho público.

Así es, en el momento de la elaboración del Estatuto (que tiene su origen en la «Iniciativa Giolitti»), existen en Italia dos posturas claramente enfrentadas en cuanto a la naturaleza y régimen jurídico del empleo público: a) la Escuela Italiana de Derecho público, encabezada por Santi Romano, heredera de los postulados teóricos de la Escuela Alemana (Savigni, Hegel, y más tarde Gerber, Laband y O. Mayer) y defendida por los sindicatos, afirma que la relación de empleo público es una relación de sujeción especial (con todo lo que ello comporta), reforzando si cabe la ya clásica distinción entre empleo público y empleo privado como relaciones de naturaleza diferente; y b) las tesis contractualistas, pactistas o privatistas defendidas por Pietro Cogliolo y en cierta medida también por Vittorio Emanuele Orlando, para quienes la relación de empleo público instituye un verdadero vínculo contractual entre Administración y funcionario, que si bien no es idéntico al que se crea entre trabajador y empresa,

sí permite hablar de un Derecho común especial regulador de las relaciones de empleo público. Como ya hemos adelantado, será la tesis mantenida por la Escuela Italiana de Derecho público, la que encuentre acomodo en el Estatuto de 1908.

Mención a parte merece Pacinotti quien, sobre la base de presupuestos contractualistas, distingue en la relación de empleo público dos tipos de subrelaciones: la relación de servicio y la relación orgánica. Enriquecedora reflexión que, sin embargo, el propio Pacinotti no llevará hasta sus últimas consecuencias.

Para concluir con este capítulo, y en cuanto a la distribución competencial entre Juez Ordinario y Juez Administrativo, se produjo una nueva modificación del sistema anterior: el Juez Ordinario viene a ser sustituido por el Juez Administrativo. En todo caso, esta traslación no supondrá exclusividad competencial.

A partir de este momento, habrá que esperar a la Reforma de 1993, para poder hablar de un auténtico cambio en la naturaleza y régimen jurídico del empleo público. Ello no significa que no se produzcan modificaciones relevantes al hilo de los acontecimientos que han marcado la historia de Italia en la segunda mitad del Siglo xx, y entre los que hay que destacar el surgimiento del Estado fascista, la Constitución de 1948, la creación de la *Dirigenza* en 1972 y la reforma normativa de 1983 (introducción a la parte segunda de la obra).

Con la llegada del fascismo se refuerzan, como es lógico, los esquemas clásicos del empleo público, hasta el punto de poder equiparar el régimen del personal de la administración con el régimen del personal militar; ni que decir tiene, que la coincidencia entre política y administración en este periodo es absoluta. Tras la caída del régimen fascista, se aprueba la Constitución de 1948, con la que se repropone la cuestión del modelo de empleo público, sin romper con las bases tradicionales del mismo (régimen de Derecho público y estatus funcional); cabe destacar en este sentido, los arts. 28, 51, 54, 95, 97 y 98 del texto constitucional. En los años 60, la influencia del movimiento sindical y la preocupación por el fenómeno de la lla-

mada «politización administrativa», provocan un cambio de tendencia que se concreta en el acercamiento del empleo público a los principios del Derecho común (entiéndase como tal el Derecho civil y el Derecho laboral) y la creación por d.P.R. núm. 748/1972, de 30 de junio, de un estrato intermedio entre burocracia y cargos políticos, que recibe el nombre de *Dirigenza*. Con Ley núm. 93/1983, de 29 de marzo (*legge-quadro sul pubblico impiego*), se constata un giro radical en las relaciones de empleo público, que sin embargo, no llegará a cristalizar debido a las imperfecciones técnicas de la propia Ley, así como a la existencia de importantes contradicciones de fondo. En todo caso, esta Ley constituye el antecedente normativo inmediato de la Reforma de 1993.

El d.lgs. núm. 29/1993, de 3 de febrero, formalmente, no es más que el resultado de la delegación prescrita por Ley núm. 421/1992, de 23 de octubre. Por el contrario, materialmente, supone la ruptura definitiva con los principios y esquemas clásicos de la relación de empleo público.

La sustitución de la relación de empleo público por una relación de empleo privado (Capítulo IV) constituye el primero de los ejes de la Reforma. Desaparecen por tanto, los rasgos típicos del modelo anterior y se equipara por fin el régimen jurídico del empleado público, al régimen jurídico del trabajador por cuenta ajena. Pero no sólo aquí se percibe este cambio, también la jurisdicción y la propia filosofía administrativa se ven obligadas a hacer frente a esta nueva situación.

Por lo que respecta a la jurisdicción, y consecuentemente con el cambio del régimen del empleo público, la jurisdicción ordinaria asume ahora la mayor parte de las competencias en materia de empleo público. En cuanto a la Administración, deja de ser tal, para convertirse en «empleador», mutación de indudable interés y que no puede llevarse a la práctica a través de un mero cambio normativo, sino que exige una nueva lectura de los postulados de la relación de empleo. Se desvanecen así dos de las bases tradicionales del modelo de empleo público.

A primera vista, puede parecer que la adaptación al régimen de empleo privado ha sido total. Sin embargo, y como muy acertadamente señala el autor, éste sería el resultado de una lectura demasiado ligera de las consecuencias de la reforma. En efecto, si analizamos con detenimiento las especialidades que presenta tanto la configuración de la negociación colectiva, como la forma y los contenidos contractuales públicos, nos daremos cuenta de que ni la equiparación ha sido absoluta, ni ha estado exenta de dificultades.

En definitiva, la transformación del régimen de empleo público en relación laboral, con las especialidades existentes, deja una pregunta en el aire ¿se ha producido una verdadera equiparación entre regímenes, o por el contrario, estamos ante una nueva forma de régimen especial del trabajador público frente al trabajador privado?

La separación entre Política y Administración (Capítulo V) constituye el segundo gran eje de la reforma. Como ya sabemos, los niveles directivos ocupan una posición clave en el entramado organizativo de la Administración, pues son el punto de encuentro entre el nivel político y el nivel burocrático. En Italia, a partir de los años 70 (d.P.R. núm. 748/1972, de 30 de junio), este estrato intermedio adquiere una sustantividad propia: la *dirigenza*.

La *dirigenza* se crea con el objetivo de marcar una clara línea divisoria entre Política y Administración, entre responsabilidad ministerial y responsabilidad gerencial, así como de frenar el avance de la «politización» administrativa. La Reforma de 1972, debido a diversas circunstancias que nos llevaría mucho tiempo explicar ahora, no alcanzó los resultados deseados.

Con la modificación de 1993, y la posterior reforma en el periodo 1997-1998, se insiste, una vez más, en la necesidad de articular un moderno sistema de relaciones entre Política y Administración, actuando tanto sobre los elementos funcionales, como sobre los elementos estructurales de la misma. En cuanto a los primeros (elementos funcionales), se configura un sistema de ida y vuelta, de conexión circular, en el que, pese a estable-

BIBLIOGRAFIA

cerse un neto criterio de distinción entre Política y Administración, se articulan al mismo tiempo, momentos de encuentro entre ambas partes de la relación, lo que da lugar a un esquema de alimentación recíproca que se convierte en el impulsor del nuevo modelo de relaciones entre nivel político y nivel gerencial. En relación con los segundos (elementos estructurales), el problema principal consiste en que, a diferencia del resto de los trabajadores públicos, los dirigentes aún mantienen el elemento orgánico en su relación de empleo, lo que los sitúa en una zona de gran indefinición.

No nos restaría pues, sino determinar cuáles son los elementos del nuevo modelo, así como los problemas aún por resolver (Capítulo VI). En primer lugar, y lo que sí parece claro, es el abandono definitivo del modelo tradicional de empleo público. En segundo lugar, se aprecia ahora una fractura horizontal de los trabajadores públicos: burócratas de una parte, y directivos de otra. Y en tercer lugar, la *dirigenza* tiene aún un problema pendiente: la adecuada conformación de sus mecanismos de negociación colectiva.

La Reforma de 1997-1998, diseñada en principio para dar respuesta a los problemas derivados de la implantación inicial del modelo, ha puesto sobre la mesa algunos interrogantes nuevos como: a) la más que posible alteración de los frágiles equilibrios instaurados en 1993; b) la subsistencia del elemento de la confianza política y de la responsabilidad ministerial de los dirigentes; y c) la indeterminación en cuanto a saber quién representa, realmente y en la actualidad, los intereses de la Administración, los directivos o los políticos.

En conclusión, una vez conocidos y estudiados tanto los principios del modelo clásico de función pública, como las reformas llevadas a cabo en 1993 y 1997-98, el autor nos propone una nueva lectura del modelo de empleo con las Administraciones públicas. Una lectura en virtud de la cual, y sobre la base de las especialidades de régimen de los trabajadores públicos, se puede afirmar, que pese a los objetivos de la Reforma de 1993, la asimilación y equiparación entre empleo público y empleo privado

no ha sido absoluta. Estamos ante un nuevo tipo de relación laboral *sui generis*. En un momento en el que, contrariamente a lo que cabría esperar, se está produciendo un paulatino repliegue de la legitimación profesional, a favor de los dos tipos de legitimación existentes en la actualidad: la legitimación sindical y la legitimación política.

Luis F. MAESO SECO
Profesor Ayudante
del Area de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

CALSAMIGLIA, Albert: *Cuestiones de lealtad. Límites al liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*, Ed. Paidós, Barcelona, 2000.

I

Entre la abundante bibliografía que últimamente ha aparecido sobre el tema de la corrupción, el libro del profesor Albert CALSAMIGLIA, iniciado en Oxford durante el año académico 1996-1997, ocupa, sin duda, un lugar destacado. Su lectura resulta no sólo ciertamente grata (el lenguaje utilizado en la mayor parte del trabajo es, en mi opinión, intencionadamente llano, lo que facilita la comprensión de las materias analizadas especialmente para los no iniciados en la Filosofía Política), sino sobre todo estimulante, ya que el recorrido que realiza el autor por los diversos y, en ocasiones, conflictivos temas suscita frecuentes cuestionamientos y obliga al lector a repensar algunos de los más asentados valores de nuestra cultura, como son, por ejemplo, los de universalidad y objetividad. Con todo, no se trata de un libro que se ocupe única y exclusivamente del estudio de la corrupción, más bien consiste en un conjunto de profundas reflexiones acerca de los principales problemas (o «límites», según da cuenta el título del libro) que afectan al liberalismo democrático en la actualidad. Entre éstos, además de la ya mencionada co-