

II.-EXTRANJERO

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN ITALIA (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: A. *El actual movimiento de reforma de la Administración pública.* B. *La reforma de la Administración pública en Italia:* 1) *Antecedentes históricos.* 2) *Concepto y extensión del término.* — II. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: A. *Administración directa:* 1) *El anteproyecto de ley general sobre la organización de la Administración pública.* 2) *El proyecto de ley sobre atribuciones de los órganos del Gobierno de la República y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros.* 3) *Nuevos Ministerios.* 4) *El Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo.* 5) *Otras disposiciones.* B. *La descentralización:* 1) *Introducción.* 2) *Descentralización autárquica.* 3) *Descentralización jerárquica.* 4) *Desarrollo de la descentralización.* C. *Administración indirecta:* 1) *Entes públicos territoriales.* 2) *Entes públicos no territoriales.* — III. LA ORDENACIÓN DEL PERSONAL. — IV. LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS GARANTÍAS: 1) *Introducción.* 2) *El proyecto de ley general sobre la acción administrativa.* 3) *El anteproyecto de ley sobre los Tribunales Administrativos Regionales.* — V. LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVAS: 1) *Introducción.* 2) *La simplificación de la acción administrativa.* 3) *La simplificación de la legislación administrativa.* VI. LA TÉCNICA DE LA ORGANIZACIÓN.

I.—INTRODUCCIÓN.

A.—*El actual movimiento de reforma de la Administración pública.*

Uno de los fenómenos que más llaman la atención al estudiar el Derecho comparado es la frecuencia con que una misma corriente legislativa se desarrolla simultáneamente en distintos países. Ello obedece a que el Derecho no puede vivir, no vive, desvinculado de la realidad social, que, menos pluriforme de cuanto a primera vista pudiera pensarse, ofrece en cada momento histórico una serie de problemas que se repiten en numerosos Estados, imponiéndose a la consideración del legislador. Así, en el

(*) Una vez más hemos de expresar nuestro agradecimiento al profesor CATALDI, generoso pionero e inteligente artífice de los estudios sobre la reforma en Italia, sim cuyo asesoramiento difícilmente habría podido publicarse este trabajo.

momento presente asistimos a un movimiento, que puede considerarse general, de reforma de la Administración pública.

La causa principal de este movimiento hay que buscarla en la extensión constante de los fines del Estado moderno, que hace necesaria la existencia de una Administración ordenada y ágil para desarrollar la enorme cantidad de tareas que se le asignan, hasta el punto de que, como recientemente ha sido puesto de manifiesto, la falta de aquélla puede ocasionar que la suerte de una forma de Gobierno o la seguridad de un pueblo estén en juego (1). Otras circunstancias, sin duda menos importantes, pero que no podemos dejar de tener en consideración, han contribuído a fomentarlo: las dos guerras mundiales trajeron consigo la promulgación de una serie de medidas legislativas cuya urgencia hacía difícil la meditación que habría llevado a ensanblarlas en el sistema del derecho vigente, como asimismo la creación de numerosos organismos cuya existencia era necesario revisar; en el Derecho constitucional de la segunda posguerra se contienen nuevos principios relativos a la Administración pública con los que es preciso armonizar el derecho anterior; finalmente, el progreso de los estudios jurídicos y no jurídicos sobre la Administración pública (2) aconsejaba un replanteamiento de cuanto a ella se refiere para plasmar el trabajo doctrinal en realidades concretas.

Un papel fundamental en el movimiento de reforma ha jugado el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que, a través de las reuniones que anualmente organiza, ha creado el ambiente propicio para su realización (3).

B.—*La reforma de la Administración pública en Italia.*

En Italia —donde a las circunstancias expuestas cabe añadir la división del país en dos partes sometidas a distintos Gobiernos, las ocupaciones extranjeras, las depuraciones de funcionarios por motivos políticos y

(1) Vide WILLIAM F. FINAN y ALAN L. DEAN: *Etudes des Procédes pour la préparation et la réalisation des reformes administratives* (original en inglés), pág. 3. Esquema del informe al X Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Madrid el pasado mes de septiembre.

(2) Vide nuestro trabajo *Modernas tendencias de los estudios sobre la Ciencia de la Administración en Italia: El Congreso de Varenna*, en esta REVISTA, núm. 18, páginas 365 y ss.

(3) Vide, en esta REVISTA, L. JORDANA DE POZAS: *Las organizaciones internacionales de carácter administrativo*, núm. 1, págs. 225 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La reunión de 1951 del I. I. C. A.*, núm. 5, págs. 355 y ss.; M. ALONSO OLEA: *La reunión de 1952 del I. I. C. A.*, núm. 10, págs. 291 y ss.; IDEM: *El X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 12, págs. 273 y ss.; L. JORDANA DE POZAS: *La reunión de 1954 del I. I. C. A.*, núm. 15, págs. 281 y ss.; IDEM: *La reunión del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de 1955, en Oxford*, núm. 18, págs. 319 y ss.

la caída del régimen fascista— el problema que nos ocupa llamó desde los primeros momentos de la posguerra la atención de sus gobernantes. Ya en 1944 se designó una Comisión para la reforma de la Administración, que, bajo la presidencia del profesor FORTI y articulada en siete Subcomisiones, presentó un importante estudio relativo a la descentralización administrativa, la Administración local, las Regiones, la burocracia, el Sindicalismo en la Administración pública, la Justicia administrativa y la Ley general sobre la Administración pública. Este será el punto de partida para toda la labor que posteriormente se desarrollará. Un año más tarde se constituyó una Comisión para la reorganización del Estado, de carácter prevalentemente constitucional, e igualmente en 1945 inició sus tareas una Comisión para la reducción de los gastos, que formuló numerosas propuestas para una más económica organización de la Administración pública (4).

La Constitución de la República, como ha señalado BOZZI (5), impone al legislador ordinario la obligación de proceder a la reforma de la Administración pública y fija al mismo tiempo principios fundamentales y directivas sustanciales para inspirar e incluso conformar las normas de ley. De esta forma, la exigencia de que en el seno del Gobierno hubiese quien se ocupase de los problemas de la reforma resultaba cada vez más apremiante. Considerando de una mayor urgencia la reorganización de la burocracia, se encargó al Ministro sin cartera A. GIOVANNINI la presidencia de una Comisión para el estudio de los problemas inherentes al personal estatal. Pero no era éste más que un encargo ocasional y parcial. En cambio, un año y medio después, en marzo de 1950, la exigencia señalada encontró plena satisfacción a través del específico encargo dado al Ministro sin cartera R. P. PETRILLI de proveer a la reforma de la burocracia y de la Administración; nace así, de hecho, una especie de oficina autónoma para la reforma de la Administración pública, que se transformó después en Oficina para la Reforma, afecta a la Presidencia del Consejo de Minis-

(4) Vide LUCIFREDI: *Orientamenti generali per la riforma dell'Amministrazione*, «Civitas», núm. 4, abril 1952, págs. 1 ss. de la *separata*; CATALDI: *Nuovi indirizzi nell'organizzazione dell'Amministrazione centrale*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1951, págs. 451 y ss; AMENDOLA: *Gli studi e le realizzazioni per la riforma della Pubblica Amministrazione*, en la misma Revista, 1952, núm. 2, págs. 1 y ss. de la *separata*; *Stato dei lavori per la riforma della Pubblica Amministrazione (1948-1953)*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1953, vol. I, págs. 5 y ss. Esta obra consta de tres volúmenes, en el primero de los cuales se expone un resumen de la labor efectuada para la realización de la reforma en los años señalados en el título, incluyéndose en los otros dos los estudios y disposiciones que con tal fin se han elaborado.

(5) *Relazione sulla organizzazione dei pubblici uffici al Convegno di studio sulla pubblica Amministrazione*, «Riforma Amministrativa», julio 1950. Citado por GIORDANO, *L'attuazione delle norme costituzionali sull'ordinamento dell' Pubblica Amministrazione nelle piu recenti proposte e riforme*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1952, pág. 976. Existe *separata*.

tros, cuando en julio de 1951, con la constitución del nuevo Gobierno, se confía la obra de reforma al Vicepresidente del Consejo de Ministros, A. PICCIONI, con la colaboración, como Subsecretario, del profesor LUCIFREDI. PICCIONI sería más adelante sustituido por SCOCA, éste, por TUPINI, y en la actualidad es GONELLA el Ministro encargado de la reforma, figurando desde el principio el profesor CATALDI como Secretario de la Oficina a ella destinada.

Es éste un dato que interesa resaltar. Si la reforma está en vías de realizarse en Italia, ha sido en gran parte fruto de la labor de estudio y propulsión desarrollada por un Ministro a tal fin específicamente nombrado, que contó desde el punto de vista técnico con la preciosa ayuda de la «Oficina para la Reforma de la Administración Pública», cuya continuidad ha hecho posible una visión conjunta y unitaria de las medidas a aplicar, que, naturalmente, habrán de ser graduadas en el tiempo (6).

2. *Concepto y extensión del término.*—Hemos hablado con anterioridad de reforma de la burocracia y de reforma de la Administración pública. ¿Son acaso términos equivalentes? Como tales se usan a veces, equivocadamente, por lo que es conveniente hacer algunas precisiones. *La reforma de la burocracia*, escribe LUCIFREDI (7), *es solamente reforma de las regulaciones del personal del Estado: no es, por consiguiente, sino un aspecto de la materia, y quizá ni siquiera el más importante, porque para nada sirve tener funcionarios bien escogidos y bien preparados si se ven obligados a valerse de instrumentos legislativos superados o no disponibles de los indispensables medios de acción.* La actividad reformadora se extiende, pues, a todos los campos de la Administración pública; supone un replanteamiento de cuanto a ésta se refiere. Para estudiar las medidas a tal fin adoptadas, las agruparemos, siguiendo, con pequeñas variantes, el ejemplo del autor últimamente citado (8), en consideración a su objeto, bajo los siguientes epígrafes: Organización administrativa; ordenación del personal, la acción administrativa y sus garantías; simplificación de la acción y de la legislación administrativa, y perfeccionamiento de la acción administrativa.

De esta enumeración se deduce que la reforma se ha operado no sólo mediante la promulgación de nuevas leyes, sino también aclarando las existentes, y, dentro del margen de éstas, haciendo uso del poder discrecional de la Administración, un adecuado ejercicio, del cual, fomentado por numerosas circulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha permitido suprimir no pocas trabas que dificultaban la actividad admi-

(6) Vide *Stato dei lavori*, cit., vol. I, págs. 13 y ss.

(7) *Orientamenti generali*, cit., pág. 7.

(8) Op. cit., pág. 7.

nistrativa. Todas éstas son ideas que se irán aclarando a lo largo de nuestro estudio, con el que, por lo demás, sólo pretendemos ofrecer una visión de las grandes líneas que han presidido la reforma, pues una detenida consideración de la ingente labor desarrollada supondría en cierto modo el examen de todos los institutos fundamentales del Derecho Administrativo.

Sólo nos resta añadir, para terminar esta introducción, que, siendo la eficiencia de la Administración pública una de las finalidades primordiales de la reforma, en la realización de ésta, junto a la intervención de los juristas, ha sido necesaria la colaboración de los técnicos, que han estudiado la posibilidad de aplicar a la Administración pública los principios de la organización científica del trabajo en las empresas privadas. Como consecuencia de las investigaciones desarrolladas, la vieja Ciencia de la Administración ha despertado del letargo en que permanecía sumida para ocupar un lugar destacado en la actividad científica de nuestros días.

II.—LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

A.—Administración directa.

1. *El anteproyecto de Ley general sobre la organización de la Administración pública.*—Según el artículo 97 de la Constitución, *las oficinas públicas son organizadas según disposiciones de ley, de forma que sean aseguradas la buena marcha y la imparcialidad de la Administración.* A tal fin, la Oficina para la Reforma preparó un anteproyecto de Ley general sobre la organización de la Administración pública. Esta Ley estaría destinada a ser, junto con la Ley general sobre la acción administrativa, de que más adelante nos ocuparemos, la más importante de una serie de leyes generales con las que se pretendía, si no resolver, al menos aminorar el viejo problema de la codificación administrativa. Criterios de oportunidad, sin embargo, parecen dar preponderancia en la actualidad a la idea de omitir su promulgación. No obstante, creemos conveniente recoger los principios más importantes que en él se contienen. Primero, porque son el fruto de muchos años de estudio de la doctrina italiana, y, además, porque han sido en gran parte incorporados a los proyectos de ley de creación de los nuevos Ministerios a que en el curso de nuestro estudio tendremos ocasión de aludir.

El anteproyecto (9) contiene sólo normas generales, ya que habría de ser integrado por una serie de leyes especiales, entre ellas una sobre las atribuciones y el número de los Ministerios, de que, por razones de cá-

(9) Vide *L'organizzazione dell'Amministrazione centrale e periferica dello Stato, separata* del «Stato dei lavori», cit.

rácter político, ha parecido preferente prescindir. Consta de veinte artículos, en el primero de los cuales, tras remitir en cuanto a las atribuciones del Presidente de la República, del Consejo de Ministros y del Presidente del mismo, a las leyes que las regulan, establece que, salvo el caso de los Ministros sin cartera, los Ministros presiden las diversas ramas de la Administración del Estado, constituidas en Ministerios y que comprenden la Administración central y las oficinas locales. En el párrafo tercero se recoge el principio de que el Ministro es el jefe jerárquico de toda la Administración a la que está designado, teniendo, en consecuencia, sus actuaciones carácter definitivo.

Los artículos 2.º y 3.º definen la posición del Subsecretario. Los Ministros pueden delegar en los Subsecretarios, en casos de impedimento o de ausencia, para que los sustituyan y representen; también podrán delegar la propia competencia con carácter permanente para los asuntos relativos a determinados sectores de los respectivos Ministerios, pero en este caso, dada la delicadeza de tal delegación, debería ser oído el Consejo de Ministros. Mediante ley pueden ser instituidos en algunos Ministerios Subsecretarios de carácter permanente para el desempeño de funciones típicas que se presenten en el ámbito de aquéllos con particular autonomía. En tal supuesto, la ley determina directamente las atribuciones correspondientes al Subsecretario designado, si bien permanecerá en todo caso la subordinación de éste al Ministro. Es éste un precepto de singular importancia, dado que, a través de la institución de este tipo de Subsecretarios, se evita la creación de nuevos Ministerios.

En el artículo 4.º se prevé la posibilidad de constituir por ley en cada Ministerio un Consejo Superior Consultivo, que puede ser articulado en distintas secciones, según las materias atribuidas al Ministerio en cuestión. Al margen de esta actividad consultiva normal, se prevé, igualmente, que los Ministerios pueden encargar el estudio de determinadas materias a Comisiones expresamente constituidas.

Los asuntos atribuidos a cada Administración central se reparten entre las Direcciones Generales que dependen directamente del Ministro, a las cuales debe ser asignada una competencia orgánica para un determinado ramo del servicio. Con el mismo criterio, las Direcciones Generales se dividen en divisiones. Cuando la entidad de algunos servicios que requieran una organización distinta no requieran la constitución de expresadas Direcciones Generales, pueden ser instituidas oficinas centrales situadas también bajo la directa dependencia del Ministro (art. 5.º). Tanto las Direcciones Generales como estas oficinas centrales se incluyen en la organización normal de los Ministerios y tienen solamente una autonomía funcional. El artículo 6.º, en cambio, prevé la constitución, mediante ley, de organismos autónomos e institutos públicos para actividades técnicas o científicas y para determinadas prestaciones, cuando la naturaleza de algunas actividades o servicios que se incluyen en las tareas de un

Ministerio requiera una organización con particular independencia, no sólo administrativa, sino también contable o financiera. *Se ha querido resolver así (10), en sentido positivo, la «vesata questio» de la posibilidad de que institutos públicos, como, por ejemplo, las Universidades estatales, aun gozando de una particular organización que los eleva a la categoría de personas jurídicas, sean al mismo tiempo órganos del Estado. Junto a tales institutos públicos, se ha mantenido la facultad de institución de organismos autónomos. Se trata en esta segunda hipótesis, como es sabido, de simple autonomía financiera o administrativa; los organismos autónomos no dejan de fundirse directamente en la actividad estatal (11).* El Ministro, en las materias no delegadas a un Subsecretario, y el Subsecretario, en las materias que le han sido delegadas por el Ministro o en aquellas a que se refiere el artículo 3.º, pueden delegar con carácter permanente el tratamiento de determinados asuntos a los Directores Generales o a los Jefes de las oficinas centrales que dependen directamente del Ministro. Análoga delegación puede ser dada a los órganos previstos en el artículo 6.º (art. 7.º).

Como oficinas especiales encaminadas a ayudar al Ministro en su compleja actividad, se prevén: el Gabinete del Ministro, el Consejo de Administración, las Secretarías particulares del Ministro y del Subsecretario y la Contaduría central. El Jefe del Gabinete puede pedir noticias a los Directores Generales, y a los Jefes de las oficinas centrales, de los organismos autónomos y de los institutos públicos, pero no puede dirigirles instrucciones ni sustituirlas. Para tal puesto puede ser designada cualquier persona, funcionario o no, de particular competencia en las materias atribuidas al Ministerio. Los componentes del Gabinete, en cambio, deberán ser funcionarios públicos. Los Secretarios particulares pueden ser escogidos entre personas extrañas a la Administración. El Consejo de Administración está presidido por el Ministro o, por delegación, por un Subsecretario, y se compone de los Directores Generales y de los Jefes de las otras oficinas centrales que dependen directamente del Ministro. Ejercita las atribuciones establecidas por la ley en materia de personal y expresa el propio parecer sobre la coordinación de la actividad de las distintas oficinas, sobre las medidas idóneas para evitar interferencias o duplicaciones y para obtener la eficiencia y oportunidad de la acción administrativa, así como sobre todas las demás cuestiones en que el Ministro considere oportuno oírlo. Cada año los Directores Generales, los Jefes de las oficinas centrales y los de los órganos a que se refiere el artículo 6.º están obliga-

(10) Op. cit., pág. 7.

(11) En el texto italiano se distingue entre *aziende* y *uffici autonomi*, las primeras con autonomía financiera, los segundos con autonomía administrativa; ante la dificultad de encontrar en el derecho español términos exactamente equivalentes a aquéllos, hemos preferido englobarlos bajo la común denominación de organismos autónomos.

dos a informar acerca del modo en que han sido aplicados las leyes y los reglamentos, de los resultados obtenidos desde el punto de vista jurídico, técnico, económico y social, así como del ordenamiento de los servicios y su eficiencia; asimismo, formulan las propuestas oportunas para la simplificación de los servicios, el aceleramiento de los procedimientos, la reducción de los gastos y, en general, el mejoramiento de la acción administrativa. Al fin de cada año el Consejo de Administración presentará al Ministro un informe sobre la marcha de los servicios y sobre el resultado de la aplicación de las leyes y de los reglamentos, sobre las principales observaciones que hayan tenido lugar y sobre las medidas adoptadas por la Administración o propuestas por los Directores Generales y demás Jefes a que nos hemos referido con anterioridad. A los servicios necesarios para la gestión del presupuesto de cada Ministerio provee la Contaduría central, que depende directamente del Ministro del Tesoro (artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 17).

El artículo 16 disciplina la Dirección General de Asuntos Generales, que debería establecerse en todos los Ministerios, y constaría de las oficinas del personal, legislativa, de organización y métodos de trabajo, economato, asuntos generales y cualesquiera otras eventualmente previstas por los ordenamientos de los distintos Ministerios según sus respectivas necesidades.

A las oficinas centrales se contraponen las locales, de que se ocupan los artículos 18 y 19. Las oficinas locales desarrollan las atribuciones que les son encomendadas por los ordenamientos de las respectivas Administraciones en el ámbito de su circunscripción. Para atender exigencias específicas de determinadas zonas del territorio nacional pueden ser establecidas mediante ley oficinas periféricas particulares.

El artículo 20, última de las disposiciones que contiene el anteproyecto examinado, deroga expresamente las partes todavía en vigor de las leyes precedentes que disponían sobre las materias en él reguladas.

Dentro del cuadro de la Administración directa, que ahora estamos considerando, la actividad reformadora más importante, dado que, conforme señalamos con anterioridad, el anteproyecto de Ley general sobre la organización administrativa no llegará probablemente a alcanzar el rango de ley, viene representada por el proyecto de Ley sobre «Atribuciones de los órganos del Gobierno de la República y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros»; la creación de los Ministerios de Sanidad, de Turismo, Espectáculo y Deporte y de Participaciones estatales; la creación del Consejo Superior de Economía y Trabajo, y la reorganización de los servicios de distintos Ministerios. Vamos a considerar cada uno de los extremos aludidos, sin olvidar alguna referencia a la supresión del Ministerio del Africa Italiana y de la Alta Comisaría de Alimentación. El estudio de la actuación de la descentralización, aspecto fundamental de la reforma, será objeto de un capítulo especial.

2. *El proyecto de Ley sobre atribuciones de los órganos del Gobierno de la República y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros* (12).—Como en el caso de la organización general de la Administración pública, el empleo de la Ley para disciplinar la Presidencia del Consejo de Ministros se establece con carácter obligatorio por la Constitución. En efecto, según el párrafo tercero de su artículo 95, la Ley provee al ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros y determina el número, las atribuciones y la organización de los Ministerios. Sin embargo, en la exposición de motivos que acompaña al proyecto que examinamos —que ha sido ya presentado al examen de la Cámara de Diputados— se pone de manifiesto que se dirige no sólo a dar actuación al artículo 95, sino también a dictar las disposiciones fundamentales sobre las atribuciones y el funcionamiento de los órganos de Gobierno, desenvolviendo en tales materias las normas y principios generales establecidos por la Constitución.

El proyecto consta de tres partes, que tienen por objeto las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros, el poder normativo del Gobierno y el ordenamiento de la Presidencia del Consejo; se lee en la exposición de motivos que la estrecha conexión entre las diversas partes justifica la exigencia de una completa disciplina orgánica.

El primer punto digno de particular atención es el relativo a la determinación exacta de la posición del Presidente del Consejo respecto de los otros Ministros y del órgano colegial del Gobierno. Según el artículo 3.º, el Presidente del Consejo vigila para que la actividad de los Ministros en las esferas de sus respectivas competencias y responsabilidades sea conforme a la dirección general político-administrativa del Gobierno. A tal fin:

a) recibe comunicación preventiva de las cuestiones que cada Ministro piense someter al Consejo de Ministros, de las declaraciones públicas, de las iniciativas y de los demás actos de los Ministros que puedan empeñar la política del Gobierno; puede suspender el curso, pedir aclaraciones y someterlas al examen del Consejo de Ministros; *b)* puede pedir a los Ministros aclaraciones sobre la marcha de los asuntos de su respectiva competencia e instar para que sean dictadas las providencias de concreta actuación de las deliberaciones del Consejo de Ministros correspondientes a la competencia de cada Ministro. Acaso pueda parecer excesivamente vinculante para los demás Ministros tener que dar comunicación preventiva al Presidente del Consejo de sus declaraciones que puedan empeñar la política del Gobierno, pero, como observa LUCIFREDI (13), *resulta absolutamente necesaria la imposición de esta cautela; en otro caso, quedarían comprometidas las razones mismas del Gobierno del Gabinete, don-*

(12) Vide LUCIFREDI: *Riorganizzazione degli organi di governo*, «Civitas», núm. 9, septiembre 1952. Existe *separata*.

(13) Op. cit., págs. 4 y 5.

de los Ministros, aun teniendo la categoría de órganos constitucionales, naturalmente están obligados a mantener su acción en el cuadro y sobre las directivas fijadas por el Consejo de Ministros, de cuya observancia el Presidente del Consejo debe ser el garante.

Un segundo punto delicado es el que la Ley disciplina en el artículo 6.º, donde establece que, para facilitar la coordinación de la política del Gobierno, en materia económica y financiera o en otras materias, pueden ser establecidos con Decreto del Presidente del Consejo particulares Comités de Ministros, con el fin de examinar con carácter preliminar cuestiones de común competencia, de emitir dictámenes sobre concretas orientaciones de la actividad del Gobierno y sobre problemas de relevante importancia a someter al Consejo de Ministros. Dichos Comités están presididos por el Presidente del Consejo o, por delegación suya, por un Ministro, incluso sin cartera, que le refiera el desenvolvimiento de los trabajos. Pueden ser consultados expertos de particular competencia.

Por cuanto se refiere al capítulo segundo del proyecto de ley, dedicado al poder normativo del Gobierno, el punto de mayor importancia política y jurídica es el artículo 13, que, disciplinando la potestad reglamentaria del Gobierno, fija los límites de la reserva de ley establecida por la Constitución en materia del ordenamiento de las oficinas públicas. Según el citado artículo, el Gobierno puede emanar reglamentos para la ejecución de las leyes, incluso en cuanto concierne al ordenamiento y funcionamiento de las oficinas y servicios estatales, permaneciendo reservada a la ley la determinación del número y las atribuciones de los Ministerios, su distribución en Direcciones Generales o en otras oficinas centrales que dependan directamente del Ministro, así como la organización general de las oficinas y servicios periféricos y la institución de organismos autónomos. Todo lo que no se incluye en la esfera de la reserva es objeto de posible disciplina mediante normas reglamentarias. Como observa LUCIFREDI (14), en la fórmula adoptada por el artículo 13 los reglamentos de organización vienen presentados como reglamentos de ejecución de leyes, en oposición a la clásica división de los textos de Derecho público. Esta sistemática de la materia ha sido inspirada por el deseo de no prejuzgar legislativamente una cuestión muy discutida por los estudiosos en el terreno puramente teórico.

Así como en el capítulo 1.º encuentran disciplina las atribuciones del órgano individual Presidente del Consejo, en el capítulo 3.º se regulan las atribuciones de la Presidencia del Consejo como órgano complejo. Establece el artículo 14 que la Presidencia del Consejo de Ministros mantiene la unidad de dirección de los Ministros, y asegura la actuación de las deliberaciones del Consejo de Ministros, coordina la actividad del Gobierno en materia legislativa, cuida del mantenimiento de las relaciones del Go-

(14) Op. cit., pág. 18.

bierno con los otros órganos constitucionales, dirige en líneas generales la Administración del Estado, su organización y relativo ordenamiento, y provee al mantenimiento de relaciones con los órganos auxiliares de Gobierno y ejercita las otras atribuciones que le sean encomendadas por ley. Según el artículo 15, la Presidencia del Consejo desarrolla sus atribuciones por medio de un Gabinete, de una oficina para la coordinación legislativa y de otra para la Administración pública.

3. *Nuevos Ministerios.*—Uno de los problemas más espinosos que se han planteado para la realización de la reforma radica en las dificultades, de carácter predominantemente político, que se oponían a la redacción de una ley sobre la atribución y el número de los Ministerios, con la que se completarían las dos anteriormente examinadas. En cuanto al número de los Ministerios, las opiniones son variadísimas, desde quienes estiman que deben reducirse a doce hasta quienes aumentarían la cifra hasta treinta y cinco (15). Ante esta situación, se ha procurado evitar la promulgación de la susodicha ley, presentando, en cambio, al Parlamento tres proyectos de ley para la creación, respectivamente, de los Ministerios de Sanidad; Turismo, Espectáculo y Deporte, y de Participaciones Estatales, cuya existencia se consideraba más apremiante.

a) *Ministerio de Sanidad.*—Pasarán a este Ministerio todas las atribuciones que en la actualidad están encomendadas a la Alta Comisaría para la Higiene y la Sanidad Pública, como igualmente todas las atribuciones y los servicios en materia de sanidad, de higiene y de asistencia sanitaria y hospitalaria atribuidas actualmente a otros Ministerios o entes públicos. El mismo Ministerio provee a la coordinación de los no transferibles (art. 2.º). Conforme hemos señalado con anterioridad, en las normas reguladoras de los futuros Ministerios se recogen los principios que inspiraron el anteproyecto de Ley general sobre la Organización del Estado. En efecto: según el artículo 3.º del proyecto en examen, el Ministerio de la Sanidad Pública se compone: a) del Consejo Superior de Sanidad; b) de un Consejo de Administración presidido por el Ministro o, por delegación suya, por el Subsecretario, compuesto por los Directores Generales; c) de un Gabinete; d) de la Dirección General de Asuntos Generales y de personal; e) de la Dirección General de Servicios de Higiene; f) de la Dirección General de Servicios Veterinarios; g) de la Dirección General de Servicios Farmacéuticos; h) del Instituto Superior de Sanidad. Se establece también una Contaduría central.

b) *Ministerio del Turismo, del Espectáculo y del Deporte.*—El proyecto de ley sobre la creación de este Ministerio prevé la absorción en el mismo de la competencia de la Comisaría para el Turismo y de la Direc-

(15) Vide LUCIFREDI: Op. cit., pág. 10.

ción General del Espectáculo, que en la actualidad dependen de la Presidencia del Consejo de Ministros, como asimismo la asunción por parte del nuevo Ministerio de la vigilancia sobre los varios entes deportivos y recreativos y de su coordinación. El servicio de información y la oficina de la propiedad literaria, artística y científica continúa dependiendo de la citada Presidencia.

c) *Ministerio de las Participaciones Estatales.*—Uno de los fenómenos característicos de la vida moderna es el de la intervención creciente del Estado en la economía, lo que ocasiona que de él dependan una serie de empresas de diversa naturaleza, de cuya gestión conocen numerosos Ministerios. Ocurre así que frecuentemente se dan contrastes entre las directivas impartidas por los distintos Ministerios, de donde derivan evidentes perjuicios para la economía del país. Este es justamente el problema que se pretende resolver con el nuevo Ministerio, al que se atribuirán todas las funciones que al Estado corresponden en las empresas en que participa. Restan fuera de este cuadro las Haciendas autónomas del Estado y las empresas de ellas dependientes. Así se deduce del artículo 2.º del proyecto.

4. *El Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo.*—Una vez más dicta la Constitución los principios fundamentales a seguir por el legislador ordinario: según el artículo 99, *el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo se compone, conforme a lo establecido por la ley, de expertos y de representantes de las categorías productivas, en tal proporción que se tenga en cuenta su importancia numérica y cualitativa. Es órgano de consulta de las Cámaras y del Gobierno para las materias y según las funciones que le son atribuidas por la ley. Tiene la iniciativa legislativa y puede contribuir a la elaboración de la legislación económica y social según los principios y dentro de los límites establecidos por la ley.* El proyecto de ley presentado al Parlamento tiende a dar actuación a este artículo, por el que se erige al órgano en cuestión en centro propulsor de toda la actividad económica del país. Contiene normas acerca de la composición del Consejo y del nombramiento de sus componentes, y disciplina la función consultiva respecto a las Cámaras, al Gobierno y a las Regiones; recibe también regulación su facultad de iniciativa legislativa, que puede desarrollarse en las materias concernientes a la economía y al trabajo, con exclusión explícita de las leyes constitucionales, tributarias, del presupuesto, de delegación legislativa y de autorización para ratificar tratados internacionales. El Consejo puede, por otra parte, previa solicitud de las Cámaras o del Gobierno, realizar investigaciones sobre problemas determinados.

5. *Otras disposiciones.*—La reforma difícilmente habría podido operarse si para su actuación hubiera sido necesario recurrir en todo caso a la ley, ya que el Parlamento no puede prever la serie de particularidades de

diversa índole que se presentan en cada rama de la Administración, para cuya resolución, por otra parte, se requiere una formación técnica que en raros casos poseerán los miembros de aquél. El empleo, por ello, de la delegación al Gobierno para que proveyera mediante Decreto-ley a la adopción de las medidas conducentes a la realización de la reforma ha sido más que frecuente. A tal fin, establece el artículo 76 de la Constitución que *el ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado al Gobierno sino con determinación de principios y criterios directivos y solamente por tiempo limitado y para objetos definidos.*

En materia de organización deben recordarse en este sentido sendas leyes de delegación al Gobierno para proceder a la reorganización de los Ministerios de Correos y Telecomunicación, y de Trabajo y Previsión Social. Se encuentran en estudio los anteproyectos de ley de delegación para la reorganización de los servicios de los Ministerios de Transportes, Obras Públicas e Industria y Comercio.

Digamos, finalmente, para terminar esta parte de nuestro estudio, que con la Ley de 29 de abril de 1953 se dictaron las medidas oportunas para la supresión del Ministerio del Africa Italiana, y que está en vía de resolución, después de oportunos contactos entre la Oficina para la Reforma y los Ministerios interesados, la compleja cuestión de la sistematización de los servicios de la Alimentación y del relativo personal, mediante la supresión de la Alta Comisaría de la Alimentación, instituyendo en su puesto una Dirección General en el Ministerio de Agricultura (16).

B) *La descentralización.*

1. *Introducción.*—La literatura polémica acerca de las ventajas e inconvenientes de la centralización y descentralización es abundantísima. Un hecho parece, sin embargo, indudable: que en una Administración excesivamente centralizada los inconvenientes superan con mucho a las ventajas. Pérdida de tiempo, aumento de gasto y, en ocasiones, incluso una menos feliz solución de las cuestiones administrativas, son, en la opinión de LUCIFREDI (17), los más importantes que de ella derivan. Ahora bien, la Administración italiana, como consecuencia, en primer lugar, de la importación de los sistemas de administración napoleónica, del temor a debilitar más tarde la conciencia y la estructura de la unidad recientemente lograda y, por último, del régimen fascista, estaba extraordinariamente cen-

(16) Los datos relativos a los tres últimos apartados han sido tomados de una *relazione riassuntiva* de la actividad desarrollada en el período 1953-1955, no publicada, obra de la Oficina para la Reforma.

(17) *Sulla legge per il decentramento amministrativo*, discurso pronunciado en la Cámara de Diputados el 17 de julio de 1952, publicado por la Tipografia della Camera dei Deputati, pág. 2.

tralizada (18). Por este motivo, la actuación de la descentralización administrativa se consideró desde los primeros momentos como uno de los pilares en que la reforma habría de apoyarse. Al promulgarse la Constitución se establece, en su artículo 5.º, que *la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; actúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; acomoda los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.*

Por la Ley de 11 de marzo de 1953, n. 150, se confirió delegación legislativa al Gobierno para la atribución de funciones estatales de interés exclusivamente local a las Provincias, a los Municipios y a los otros entes locales y para la actuación de la descentralización administrativa. Dado que al cumplirse el término de un año fijado no había sido posible realizar en su totalidad la descentralización, la Ley de 18 de junio de 1954, n. 343, prorrogó la delegación hasta el 30 de junio de 1955. Conforme a los criterios fijados por la Ley de delegación, para estudiarla distinguiremos entre la descentralización autárquica y la jerárquica (19).

2. *Descentralización autárquica.*—A ella se refieren los artículos 1.º, 4.º, 5.º, 6.º y 7.º, y en todos los cuales se habla de *atribución* de funciones a los entes locales y no de *delegación*. De aquí se deduce, como ha interpretado comúnmente la doctrina (20), que las funciones en cuestión no continuarán siendo propias del Estado, sino que pertenecerán a los entes locales como materias propias de su competencia. Pero esto no quiere decir que, como afirma PISCIONE (21), las funciones atribuidas se diferencien sólo de las que tradicionalmente han venido siendo funciones propias de los entes locales por el momento de su atribución. El Estado ha obrado con cautela, estableciendo en el artículo 4.º que en las normas delegadas se podrán fijar directrices de carácter general para el ejercicio, por parte de los entes locales, de las funciones que les sean atribuidas, y que podrá consentirse, asimismo, que tales directrices sean impartidas posteriormente, con ciertas modalidades, por el Gobierno de la República. En consecuencia, creemos

(18) Vide G. PISCIONE: *Verso l'attuazione del decentramento amministrativo*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1954, págs. 690 y ss.

(19) La terminología empleada no es la predominante en la doctrina, que, en su mayoría, al hablar de la descentralización, se refiere a una alteración de las competencias de la Administración directa en beneficio de la indirecta, designando con el término *descentralización* a la llamada descentralización jerárquica en la ley. Vide, en este sentido, GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, pág. 103, Madrid, I. E. A. L., 1950.

(20) Vide LUCIFREDI: *Sulla legge...*, cit., págs. 5 y ss.; PISCIONE: *Verso l'attuazione...*, cit., págs. 691 y ss.; COLETTI: *Sul decentramento autarchico ed amministrativo*, «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1952, núm. 22, págs. 9 y ss. de la *separata*.

(21) *Verso l'attuazione...*, cit., pág. 692.

que, siguiendo a LUCIFREDI (22), en adelante podrán distinguirse entre las funciones de los entes locales las propias, las atribuidas y las delegadas.

Sabiamente establece el último párrafo del artículo 4.º que cuando la transferencia de las funciones implique una carga financiera para los entes a que son transferidas, las normas delegadas indicarán, sin ulteriores agravaciones en sus presupuestos, los medios para hacer frente a los gastos relativos.

La atribución de las funciones sólo podrá verificarse concurriendo los dos siguientes requisitos: *a)* que se trate de funciones de interés exclusivamente local —límite ya fijado por el artículo 118 de la Constitución— el ejercicio de las cuales, por parte de los órganos de la Administración central, no se considere esencial, y *b)* que la atribución de tales funciones a los entes locales permita una valoración más apropiada de los intereses públicos y una más adecuada satisfacción, consintiendo la eliminación de innecesarias formalidades procedimentales y facilitando los contactos entre la Administración y los particulares interesados.

Dado que, según el último párrafo del artículo 118 de la Constitución antes citado, *la Región ejercita normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las Provincias, a los Municipios o a otros entes locales o valiéndose de sus oficinas*, el artículo 5.º de la ley en estudio asigna carácter supletorio a las normas que emanen en virtud de la delegación contenida en la misma, con respecto a las del ordenamiento regional respectivo, cuando éste se efectúe.

Finalmente, según el artículo 6.º, la descentralización a favor de los entes locales podrá disponerse, con las mismas modalidades, respecto de las funciones de los entes públicos de carácter nacional, previa modificación gubernativa de los respectivos estatutos y previa asunción por parte de los entes de carácter nacional de los gastos relativos al ejercicio de las funciones transferidas.

3. *Descentralización jerárquica.*—Viene regulada en el artículo 8.º de la ley. Es sin duda más importante que la autárquica, pues la subordinación jerárquica que liga a los órganos periféricos con los centrales inspira a éstos una mayor confianza para desprenderse de sus atribuciones. La realidad, como en seguida veremos, así lo ha demostrado. Ahora bien, como el vínculo jerárquico existente entre la autoridad central y la que ejercita la función descentralizada podría disminuir los efectos de la descentralización, las normas delegadas podrán otorgar carácter definitivo a las providencias emanadas por los órganos periféricos.

Como criterio de orientación para efectuar la descentralización, señala el párrafo segundo del citado artículo 8.º que aquélla deberá disponerse de forma que se confiera a la Administración una estructura orgánica y que se actúe al mismo tiempo la modernización de los servicios y de las ofici-

(22) *Sulla legge...*, cit., pág. 6.

nas, la simplificación y aceleración de los procedimientos y la atribución de amplias facultades deliberatorias a los órganos periféricos. En el párrafo tercero se excluye toda posibilidad de aumento del número global de funcionarios públicos.

4. *Desarrollo de la descentralización.*—Como consecuencia del intenso trabajo desarrollado por la Oficina para la Reforma en la elaboración de cada uno de los Decretos de descentralización y con posterioridad al examen realizado por la Comisión consultiva del Parlamento que el artículo 2.º de la ley establece, ha sido posible dar curso, dentro del plazo establecido, a la descentralización de los Ministerios de Agricultura; Transportes; Correos y Telecomunicación; Gracia y Justicia; Industria y Comercio; Obras Públicas; del Tesoro; de Instrucción Pública; de la Marina Mercante; del Interior; de Finanzas, y de Defensa. Igualmente se ha efectuado la descentralización en la Alta Comisaría para la Higiene y la Sanidad Pública y en la Comisaría para el Turismo. No se ha actuado la de los servicios de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio Exterior por no disponer estos Ministerios de órganos propios periféricos en el territorio nacional.

Del examen de tales Decretos se deduce que la descentralización operada ha sido fundamentalmente de carácter jerárquico, ya que el constante anhelo innovador de la Oficina para la Reforma ha chocado frecuentemente con la resistencia de los distintos Ministerios, que, celosos guardianes de sus atribuciones, han preferido transferirlas a sus oficinas periféricas (23). Estas han asumido casi en su totalidad la parte ejecutiva de tales funciones y en notable parte también la directiva y discrecional, mientras a las Administraciones centrales ha restado exclusivamente la parte más altamente directiva y normativa, la redacción de los programas generales y las otras facultades discrecionales que no pueden ser sustraídas a la figura jurídica del Ministro, jefe y responsable de toda una rama de la Administración, sin quitarle todo su contenido institucional (24).

C.—LA ADMINISTRACIÓN INDIRECTA.

1. *Entes públicos territoriales.*—Como es sabido, con arreglo a la Constitución (25), son tres los entes públicos territoriales en que la República se divide: la Región, La Provincia y el Municipio. La existencia de la Región es, pues, la primera particularidad que en este terreno nos ofrece el derecho positivo italiano. A ella corresponde la emanación de las leyes relativas a una serie de materias que el artículo 117 señala (26), siempre que

(23) Vide PISCIONE: *Verso l'attuazione...*, cit., pág. 704.

(24) Vide *Relazione riassuntiva*, 1953-1955, cit.

(25) Artículo 104.

(26) Estas materias son las siguientes: . ordenamiento de las oficinas y de los entes.

dichas leyes no estén en contraste con el interés nacional o con el de otras Regiones y el ejercicio de las funciones administrativas respecto de las citadas materias (27)). Consta para ello de los siguientes órganos: el Consejo Regional, la Junta y su Presidente. El Consejo Regional ejercita las potestades legislativas y reglamentarias atribuidas a la Región y las otras funciones que les sean atribuidas por la Constitución o por la ley. Puede hacer propuestas de ley a las Cámaras. La Junta regional es el órgano ejecutivo de las Regiones. El Presidente de la Junta representa a la Región; promulga las leyes y los reglamentos regionales, y dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región, conformándose a las instrucciones del Gobierno central (28). Un Comisario del Gobierno, residente en la capital de la Región, dirige las funciones administrativas ejercitadas por el Estado y las coordina con las de la Región (29). Las Regiones existentes son diecinueve (30), a cinco de las cuales (31) se les conceden, en base a circunstancias históricas o geográficas, condiciones particulares de autonomía.

Estas son las normas fundamentales que sobre el ordenamiento regional se incluyen en la Constitución. Ahora bien, ocurre que, pasada la euforia regionalista de los primeros momentos, de los estatutos que, con arreglo al artículo 123, habían de establecer las normas internas de organización de cada Región, sólo se han promulgado las correspondientes a aquellas que están sometidas a un régimen especial. Respecto de las demás, la Ley de 10 de febrero de 1953, n. 62, regula la constitución y el funcionamiento de los órganos regionales; pero dichos órganos, con las excepciones apuntadas, no han llegado a constituirse. De este modo, las numerosas reformas de la organización administrativa que la actuación del ordenamiento regional entraña se encuentran sólo en sus comienzos, debiendo esperarse a que se dicten las normas correspondientes (32).

administrativos dependientes de la Región; términos municipales; policía local urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas; urbanística; turismo y hostelería; tranvías y líneas automovilísticas de interés regional; obras públicas de interés regional; navegación y puertos en lagos; aguas minerales y termales; minas; caza; pesca en las aguas internas; agricultura; artesonado; otras materias que se indiquen en leyes constitucionales.

(27) Artículo 118.

(28) Artículo 121.

(29) Artículo 124.

(30) Según el artículo 131 de la Constitución, se constituyen las siguientes Regiones: Piamonte, Valle de Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adigio, Véneto, Friuli-Venecia Julia, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbria, Marcas, Lacio, Abruzos y Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Cerdeña.

(31) Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta.

(32) AMORTH: *L'attività amministrativa delle Regioni*, en *Atti del Primo Congresso di Studi Regionali*, Cedam, Padova, 1955, pág. 314 y ss., considera que las pri-

En cuanto a los demás entes públicos territoriales, el Ministerio del Interior ha redactado un anteproyecto de ley municipal y provincial, cuyas principales innovaciones son las siguientes (33):

a) Se confía el control de legitimidad y de mérito sobre las deliberaciones municipales y provinciales a la Comisión provincial de control, que la ley posterior de 10 de febrero de 1953, n. 63, sobre los órganos regionales, llama Subcomité de control. Mientras el control de legitimidad sería sustancialmente idéntico al actual, el de mérito se efectuaría mediante la aprobación tácita de las deliberaciones en cuestión o la devolución de las mismas al Consejo comunal o provincial, según los casos, para nuevo examen. Dicho Consejo podría no conformarse con el dictamen del órgano de control, confirmando con mayoría absoluta la deliberación reenviada, en cuyo caso, previo el cumplimiento de otros trámites de menor importancia, sería ejecutiva (arts. 80 y 138 del anteproyecto y art. 60 de la citada ley de 10 de febrero de 1953, n. 63).

b) Se suprime la distinción entre sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo municipal, manteniéndose, en cambio, para las del provincial (arts. 36 y 168).

c) Finalmente, si bien se conservan en la Provincia los mismos órganos colegiales que existen en la actualidad, al menor se le designa con el antiguo nombre de Diputación Provincial y se les asignan distintas presidencias (arts. 163 y 166).

2. *Entes públicos no territoriales.*—Respecto a los entes públicos no territoriales, la innovación más importante viene representada por el proyecto de ley hace algún tiempo presentado al Parlamento, relativo a la delegación al Gobierno para proceder a la reforma de los entes dependientes de los Ministerios de Industria y Comercio y Agricultura. Los criterios directivos para las normas delegadas previstos en el proyecto son los siguientes: a) supresión de entes públicos sujetos a vigilancia gubernativa constituidos para la satisfacción de necesidades ya cesadas, o que tienen fines que no responden a los principios de la Constitución o al nuevo ordenamiento jurídico, económico o social, o cuya actividad puede ser realizada directamente por los Ministerios para una más adecuada valoración y satisfacción de los intereses públicos; b) fusión de entes con análogas finalidades; c) modificación de entes de cuyas estructuras y ordenamiento se juzgue oportuna la revisión y adecuación.

Las características de la actividad administrativa de las Regiones son las siguientes: a) la autodisciplina normativa; b) la preeminencia de la Región respecto de la Provincia y Municipio; c) la rigurosa predeterminación de las materias que forman objeto de dicha actividad, y d) la singular estructura administrativa de la Región.

(33) Vide PETRICCIONE: *Osservazioni sullo schema di riforma*, «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», año IX, núm. 11, págs. 827-834.

Gran importancia tiene igualmente el proyecto de ley en que, desarrollando el párrafo 2.º del artículo 100 de la Constitución (34), se disciplina la participación del Tribunal de Cuentas en el control de la gestión financiera de los entes a que el Estado contribuye en vía ordinaria. Se consideran contribuciones ordinarias, según el artículo 2.º: *a)* las contribuciones que, con cualquier denominación, una Administración pública o Hacienda autónoma estatal (35) haya asumido a su cargo, con carácter de periodicidad, para la gestión financiera de un ente, o que por más de un trienio sean inscritas en su presupuesto; *b)* las aportaciones al patrimonio de los entes en capitales, servicio o bienes por parte de una Administración pública o Hacienda autónoma estatal; *c)* los impuestos, tasas y contribuciones que los entes estén autorizados a imponer con carácter de continuidad o que en cualquier forma les sean devueltos. A los efectos de la ley, se equiparan las concesiones de garantía financiera a las contribuciones ordinarias. También se precisan los entes públicos y privados sometidos al control, con las relativas modalidades de individualización; los poderes de la Corte, que ejercita el control mediante una sesión especial, y las obligaciones conexas de los entes y de los órganos de vigilancia al fin de un mejor ejercicio del control (36).

III.—LA ORDENACIÓN DEL PERSONAL.

Al terminar la segunda guerra mundial, el problema de la reorganización de la burocracia se mostraba particularmente espinoso. Por una parte, como consecuencia de la creación de nuevos servicios, del aumento de funciones de los existentes y del no licenciamiento de quienes sustituyeron a los que fueron llamados a las armas, el número de los dependientes de la Administración pública había aumentado considerablemente; además, esta ingente masa de funcionarios reclamaba insistentemente una situación estable; finalmente, el sueldo de la mayoría de los funcionarios era notoriamente insuficiente para satisfacer sus necesidades con el mínimo decoro. De aquí que desde los primeros momentos la cuestión que ahora nos ocupa llamara poderosamente la atención de los gobernantes, quienes, ante la urgencia de las medidas a adoptar, dictaron una serie de normas encaminadas a adecuar las retribuciones a las variaciones del valor de la moneda, a faci-

(34) Según el párrafo 2.º del artículo 100 de la Constitución, el Tribunal de Cuentas ejercita el control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno, y también el sucesivo sobre la gestión del Presupuesto del Estado. Participa en los casos y en las formas establecidas por la ley al control de gestión económica de los entes a que el Estado contribuye en vía ordinaria. Informa directamente a las Cámaras sobre el resultado de la investigación realizada.

(35) Ante las dificultades que se presentan para traducir al español el término *azienda*, ya apuntadas en la nota 11, preferimos realizar la traducción literal.

(36) Vide *Stato dei lavori...*, cit., vol. III, págs. 445-454.

litar abandono voluntario de la Administración, etc., etc. (37). Pero todas estas medidas, por su carácter contingente, no deben en estos momentos llamar nuestra atención. Con ellas se miró a afrontar las más inmediatas exigencias del personal con una cierta organicidad, pero sin llegar a una verdadera y propia reforma, la que sólo tuvo lugar en fecha posterior.

Exactamente puede decirse que se inicia el día 20 de diciembre de 1945, al promulgarse la ley n. 1.181, por la que se autoriza al Gobierno «para la emanación de las normas relativas al nuevo estatuto de los funcionarios civiles y de los demás dependientes del Estado». En realidad, pese al título de la ley, que hace referencia a una sola delegación legislativa, las delegaciones contenidas son múltiples.

AMENDOLA (38) las divide en generales y particulares. De las primeras, la más importante, tanto por los sujetos a que se aplica —los funcionarios civiles del Estado— como por su objeto —el nuevo estatuto—, es la que se contiene en el artículo 1.º Las particulares, en cambio, afectan a grupos concretos de funcionarios: el personal docente, el de Correos y Telecomunicación, el de los Ferrocarriles del Estado, etc., etc. El 11 de enero del año en curso, el Presidente de la República promulgó dieciocho Decretos en los que se desarrollaban los principios contenidos en la ley. Tres de ellos se refieren a la totalidad de los funcionarios, regulando, respectivamente, la ordenación de las carreras, el estatuto jurídico y el tratamiento económico del personal estatal. Su estudio sería altamente interesante, pero, dado que en fecha próxima la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA dedicará un número a la consideración de los problemas relativos a los funcionarios públicos, lo reservamos para esa ocasión, limitándonos aquí a consignar las más importantes directrices trazadas al Gobierno por la ley de delegación. Se contienen en el artículo 2.º, y son las siguientes:

a) Las carreras se distinguen, en base a la naturaleza y a la importancia de las funciones y a los requisitos requeridos para desempeñarlas, en carreras directivas, de concepto, ejecutivas y del personal auxiliar (número 1).

b) A los diversos grados de cada carrera corresponden distintas funciones y responsabilidades (número 2).

c) Se constituye en la Presidencia del Consejo de Ministros un Consejo Superior de la Administración Pública, al que corresponde la coordi-

(37) Vide op. cit., vol. I, págs. 35 y ss.

(38) *La delega al governo per l'emanazione di norme legislative sul rapporto l'impiego dei dipendenti statali*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1954, núm. 3, págs. 906 y ss. En general, para cuanto se refiere a la reforma del personal, del mismo autor: *I piu recenti provvedimenti relativi ai pubblici impiegati*, en la misma Revista, núms. 2-3 del año 1955, págs. 648 y ss.; y *Per la riforma della legislazione sui dipendenti statali*, también en la misma Revista, 1953, núm. 1, págs. 236 y ss. De los tres trabajos citados existe *separata*.

nación de las actividades que tienen por objeto el conjunto de las cuestiones comunes a todas las ramas de la Administración del Estado en materia de organización y funcionamiento de los servicios y de ordenamiento del personal (núm. 3).

d) El acceso a los grados iniciales de las carreras del Estado, salvo a las del personal auxiliar, será siempre mediante oposición.

e) Se organizarán cursos idóneos para la formación del personal que ingrese en los cuadros de la Administración, así como para el perfeccionamiento profesional del que ya esté en servicio, la asistencia a los cuales puede ser requerida para la promoción al grado superior (núm. 9).

f) Si bien la antigüedad no da derecho a ascender al grado superior—lo que, según el núm. 8, tendrá lugar generalmente mediante oposición, concurso o concurso-oposición—, el sueldo aumentará periódicamente en consideración al número de años de servicios (núm. 11).

La simple lectura de los principios expuestos dará una idea de la importancia de la reforma realizada. Para completarla falta aún la promulgación de las oportunas normas sobre las clases pasivas. En tal sentido; existe un anteproyecto de ley de delegación para reunir en un texto refundido las numerosas disposiciones existentes, en la materia, que se han venido sobreponiendo al originario texto de 1895, con facultad para realizar las necesarias modificaciones.

III.—LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS GARANTÍAS.

1. *Introducción.*—Las reformas de la Administración pública actua-
das en Italia en el pasado se refieren a la organización administrativa, a la ordenación del personal, a los controles y a la justicia administrativa (39). En la que actualmente está en curso el concepto de garantía de la acción administrativa se ha interpretado en un sentido más amplio, partiendo de la base de que el procedimiento administrativo, que supone un sistema de competencias y publicidades, debe ser de la misma importancia que los procedimientos civil y penal, pues *no se debe confundir la forma, como garantía, con la degeneración de la forma, que conduce al formalismo y a la burocratización* (40). En consecuencia, la regulación de dicho procedimiento ha sido largamente estudiada por la Oficina para la Reforma, que, aparte la regulación de aspectos singulares del mismo, ha preparado un proyecto de ley general sobre la acción administrativa que ya ha sido sometido a la consideración del Parlamento. Final-

(39) Vide *Stato dei lavori...*, cit., vol. I, págs. 55 y ss.

(40) Vide CATALDI: *La legge generale sull'azione amministrativa*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1953, núm. 2, pág. 455; existe *separata*.

mente, se ha realizado una intensa labor encaminada a simplificar la acción administrativa, pero de ella nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

En cuanto a las garantías de la acción administrativa, entendidas en el sentido tradicional, debemos fijar nuestra atención en el anteproyecto de Ley sobre los Tribunales Administrativos Regionales, no sin recordar el proyecto de Ley sobre la participación del Tribunal de Cuentas en el control de la gestión financiera de los entes a que el Estado contribuye en vía ordinaria.

El título V del Anteproyecto de Ley general sobre la Administración Pública redactado por la Comisión Forti estaba dedicado a la responsabilidad de la Administración pública por actos ilícitos y a la llamada responsabilidad por actos legítimos. Se ha preferido prescindir, por el momento, de los aspectos citados, y, en cuanto al segundo, ha servido de criterio orientador para la redacción de varios Anteproyectos de Ley, de los que en el capítulo siguiente nos ocuparemos. Así, pues, aquí vamos a estudiar el Proyecto de Ley general sobre la acción administrativa y el Anteproyecto sobre la constitución de los Tribunales Administrativos Regionales.

2. *El Proyecto de Ley general sobre la acción administrativa.*—Consta de cuatro títulos, respectivamente, dedicados a los órganos de la Administración pública, al procedimiento administrativo, al acto administrativo y al examen del acto administrativo. A los efectos de la ley, se consideran en el artículo 1.º órganos de la Administración pública los órganos administrativos del Estado, de las haciendas autónomas y de los entes públicos. El artículo 2.º se refiere a las formas de competencia; especial importancia tiene el párrafo segundo, al establecer que cuando la ley no atribuya la competencia a la autoridad central es competente la autoridad local. En el artículo 3.º se fija el principio de la inderogabilidad de la competencia de los órganos administrativos; el 4.º regula los conflictos de competencia, y el 5.º señala que, cuando la atribución de competencia no tenga lugar mediante ley o reglamento, la distribución de las atribuciones entre distintas oficinas tiene valor puramente interno. Este es el contenido del capítulo primero del título primero. El capítulo II dicta normas sobre los órganos administrativos individuales, regulando la sustitución del titular de la oficina, los poderes de dirección del superior, los límites del deber de obediencia, la delegación y la sustitución del inferior por el superior (arts. 6.º a 10). El capítulo III regula el funcionamiento de los órganos colegiales.

El título II se divide en tres capítulos, respectivamente, destinados a la iniciación, el desarrollo y la conclusión del procedimiento administrativo. Respecto a la iniciación del procedimiento, se ha previsto cuanto concierne a la presentación de las instancias (art. 20); la representación en la presentación de aquéllas (art. 21); las comunicaciones relativas a las instancias (art. 22); los documentos que deben acompañarse (art. 23),

y la comunicación de la iniciación del procedimiento de oficio (art. 24). En cuanto al desarrollo del procedimiento administrativo, es interesante señalar la inserción de reglas propias de los procedimientos jurisdiccionales encaminadas a reducir, en la medida de lo posible, las controversias que se resuelven ante los jueces ordinarios o administrativos por la inobservancia por parte de la Administración pública de algunas garantías fundamentales de carácter procedimental, pero que, en definitiva, repercuten sobre el contenido del acto administrativo. Así, se ha establecido en el artículo 25 la obligación de la autoridad, de oficio o a instancia de los interesados, de realizar las investigaciones que influyan en la decisión de la instancia, y, según el artículo 26, la Administración debe dar aviso a los interesados, con cinco días al menos de anticipación, de las comprobaciones técnicas que realice. En dicho aviso se indicarán el día y la hora en que se procederá a las operaciones, advirtiendo a los interesados que pueden asistir personalmente o hacerse representar por técnicos de su confianza, provistos de delegación escrita. Al mismo fin van encaminados los artículos en que se regulan la citación de los interesados cuando puedan proporcionar aclaraciones para el desenvolvimiento de la instrucción (art. 27) y la comunicación de la conclusión de ésta (art. 31). Cuando hayan transcurrido noventa días desde la presentación de la instancia, los interesados pueden pedir a la Administración, mediante carta certificada, noticias acerca del estado del asunto, estando la Administración obligada a proporcionarlas dentro de los treinta días sucesivos (art. 28). Ahora bien, el particular puede, transcurridos dichos noventa días, en lugar de pedir noticias, solicitar que la autoridad se pronuncie, en cuyo caso, si transcurren treinta días desde la notificación de tal acto sin que se haya dictado ninguna providencia, la instancia se entiende rechazada a todos los efectos (art. 33). En el capítulo III se regulan la abstención y recusación.

De extraordinaria importancia es el título III, que está destinado al acto administrativo. Se inicia con la regulación de la forma y elementos del acto administrativo; como norma general, la Administración deberá pronunciarse por escrito, pero puede que la naturaleza del acto o especiales disposiciones legales exijan una forma distinta (art. 36). Incluso es posible que la Administración ni siquiera haya manifestado expresamente su voluntad, planteándose entonces el problema de interpretar su conducta. A tal fin establece el artículo 38 que, salvo en los casos en que la ley requiera una declaración expresa, el comportamiento de la Administración pública que sea unívoco e incompatible con una voluntad diversa produce los mismos efectos de la declaración de voluntad. Salvo lo dispuesto en el artículo 33, el silencio de la Administración tendrá el valor de declaración tácita solamente en los casos en que la ley le atribuye un valor determinado. Aparte de los elementos prescritos por normas jurídicas particulares, el acto administrativo deberá contener: a) el enca-

bezamiento de la autoridad que lo ha emitido; *b*) la enunciación de los hechos que lo han originado; *c*) los extremos de los actos preparatorios que han intervenido en el procedimiento; *d*) la indicación de las normas jurídicas en que se funda; *e*) la parte dispositiva; *f*) la fecha; *g*) la firma. El tan debatido problema de la motivación del acto administrativo se resuelve estableciendo que, salvo los casos en que la ley la excluya o requiera la sola enunciación de la causa genérica de la providencia, los actos que rechacen instancias sobre las cuales la Administración está obligada a proveer y aquellos que en cualquier forma restrinjan la esfera de las libertades y de los derechos individuales deben ser motivados (artículo 37). El capítulo II se refiere a la eficacia del acto administrativo, regulándose la notificación y publicación del mismo y declarándose el principio de su ejecutoriedad, y el III a la invalidez. Se distingue entre nulidad e ilegitimidad. Son nulos los actos administrativos emanados por persona que no tenga la cualidad de órgano de la Administración pública o que, teniendo dicha cualidad, pertenezca a una rama de aquélla que carezca en absoluto de la potestad de proveer en la materia, como asimismo los que sean efecto de violencia absoluta y aquellos cuyo objeto sea imposible o contrario a la ley penal (art. 43). Son ilegítimos los actos viciados de incompetencia, exceso de poder o violación de ley (art. 44). Están viciados en el mérito los actos que no sean conformes a la equidad o a la oportunidad administrativa (art. 45).

Finalmente, el título IV se refiere al reexamen del acto administrativo, distinguiéndose entre el que tiene lugar de oficio —capítulo I— y el que se verifica en virtud de recurso administrativo —capítulo II—. Son conocidas las numerosas controversias que acerca de la anulación y revocación del acto administrativo existen en la doctrina; se refieren fundamentalmente a la esencia y ámbito de eficacia de ambos institutos; a la autoridad competente y límites de tiempo para hacer uso de ellos, y a la relación en que se encuentran con el principio de la irretroactividad como regla de los actos administrativos (41). El proyecto de ley que examinamos las ha resuelto en la siguiente forma:

a) En los artículos 46, 47 y 48 se ha seguido la opinión tradicional, en el sentido de que la anulación presupone en el acto un vicio de legitimidad, mientras la revocación se funda en vicios de legitimidad o en otras circunstancias que prescinden de eventuales vicios de legitimidad del acto.

b) El acto puede ser anulado por la misma autoridad que lo ha dictado, dentro de un año de su emanación (art. 46, párr. 1.º).

c) El mismo poder tiene el superior jerárquico sólo en los casos establecidos por la ley o en aquellos en que la competencia es atribuida genéricamente a la Administración que pertenecen el superior y el inferior (art. 46, párr. 2.º).

(41) Vide *Stato dei lavori...*, cit., vol. III, págs. 30 y ss.

d) La anulación por parte del Gobierno puede, en cambio, operarse en cualquier tiempo, con Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Ministro competente, oído el Consejo de Estado (art. 47).

e) El acto administrativo puede ser revocado por vicios de mérito por la autoridad que lo ha emanado; puede ser igualmente revocado por la autoridad jerárquicamente superior sólo en los casos establecidos por la ley y en aquellos en que la competencia se atribuye genéricamente a la Administración a que pertenecen el superior y el inferior (art. 48, párrafo 1.º).

La revocación (párrafos 2.º y 3.º del art. 48) puede también disponerse en virtud de un cambio que se verifique de las condiciones existentes cuando el acto fué emanado, o de nuevas exigencias del interés público, y, en fin, cuando haya desaparecido una de las condiciones requeridas por la ley para su emanación, siempre que se trate de una de aquellas cuya subsistencia sea necesaria para la continuación de la relación.

f) La facultad de anulación y de revocación no pueden ser ejercitadas cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias resultan contrarias al interés público o manifiestamente inicuas (art. 49).

La disciplina del reexamen de oficio del acto administrativo se completa con la suspensión de oficio, la convalidación, la conversión y la invalidez parcial, de que se ocupan los artículos 52, 53, 54 y 55.

Finalmente, en el capítulo II se dictan normas sobre el recurso de reposición, que, según el artículo 56, sólo se admite en los casos señalados por la ley; el recurso jerárquico, y el recurso extraordinario ante el Presidente de la República.

3. *El Anteproyecto de Ley sobre los Tribunales Administrativos Regionales.*—La Oficina para la Reforma preparó un anteproyecto de ley sobre los Tribunales Administrativos Regionales (42), que fué sometido al examen de todos los Ministerios, los que han expresado su parecer sugiriendo integraciones y modificaciones. De las propuestas formuladas se deduce la plena adhesión a la iniciativa, índice de la exigencia por todos sentida de establecer órganos de primera instancia de la justicia administrativa, que por su estructura y la naturaleza de sus funciones tengan características jurisdiccionales y den, por consiguiente, garantías máximas de imparcialidad. Teniendo en cuenta las observaciones apuntadas, ha sido elaborado un nuevo anteproyecto que resulta notablemente perfeccionado respecto al precedente y que se espera podrá ser presentado en breve al Parlamento.

Tales Tribunales deberán absorber la competencia hoy propia de la Junta Provincial Administrativa en sede jurisdiccional y de los Consejos de Prefectura, y tener, igualmente, competencia sobre una larga serie

(42) Vide op. cit., vol. III, págs. 411 y ss.

de actos administrativos que actualmente son impugnables en única instancia ante el Consejo de Estado. Tendrán una jurisdicción general de legitimidad, una jurisdicción de mérito, una jurisdicción exclusiva y una jurisdicción en materia de cuentas y responsabilidad. Dispondrán de un escalafón especial de magistrados reclutados mediante oposición, los cuales gozarán de las garantías previstas para las otras categorías de jueces (43).

V.—SIMPLIFICACIÓN Y CLARIFICACIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el *Stato dei lavori per la riforma della Pubblica Amministrazione (1948-1953)* (44) se estudia como una parte del capítulo dedicado a la acción administrativa y sus garantías cuanto respecta a la simplificación y clarificación de aquélla. Nosotros hemos preferido alterar esta sistemática por entender que el aspecto que ahora nos interesa se encuentra inspirado en principios distintos de los que movieron a los realizadores de la reforma a preparar el proyecto y el anteproyecto de ley que acabamos de examinar. Allí se tendía a conseguir, bien que entendida en un amplio sentido, el mayor número posible de garantías de la acción administrativa. En cambio, al simplificar la acción administrativa, el fin perseguido es facilitar la labor, tanto de la Administración como de los ciudadanos, aunque, indirectamente, la justicia de aquella acción resulte así más garantizada. Ahora bien, ésta es justamente la meta que se pretende alcanzar cuando se simplifica la legislación administrativa, razón por la cual incluimos en el mismo capítulo ambos aspectos de la reforma de la Administración pública.

En uno y otro caso se ha actuado tanto a través de la promulgación de nuevas leyes como en el ámbito del poder discrecional de las distintas ramas de la Administración, que, impulsadas por las circulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, inspiradas a su vez en los estudios de la Oficina para la Reforma, de ella dependiente, han emprendido una verdadera búsqueda de las formalidades inútiles (45) y de los textos legales o reglamentarios susceptibles de mejora a través de los procedimientos que en seguida señalaremos. En realidad, aunque para dar la solución adecuada sea en ocasiones necesario recurrir al Poder legislativo, la iniciativa debe partir de los propios funcionarios, que son los que conocen

(43) Vide *Relazione riassuntiva*, cit., págs. 27-33.

(44) Vide vol. I, págs. 61 y ss.; vol. III, págs. 62 y ss.

(45) AMENDOLA habla de una *caza a los errores*; *La ricerca delle formalità inutili nelle Pubbliche Amministrazioni, in Tecnica dell'organizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni. Atti del Convegno di Milano 2526 aprile 1954*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1955, pág. 67. Existe *separata*.

íntimamente el procedimiento y los que han de aplicar la ley, que conocen sus secretos, que están en contacto con el público y conocen sus reacciones (46).

2. *Simplificación de la acción administrativa.*—Tras esta introducción, pasamos a exponer algunas de las medidas adoptadas para simplificar la acción administrativa. Las más importantes son las siguientes:

a) Existe un proyecto de ley en que se ordena, en determinadas circunstancias, la anulación de los créditos del Estado por valor inferior a las quinientas liras, ya que la serie de operaciones a realizar para hacerlos efectivos no se encuentra compensada con la cantidad a ingresar.

b) El 24 de junio de 1954 se dictó el Decreto n. 368 del Presidente de la República conteniendo nuevas normas sobre la presentación de documentos para la admisión a las oposiciones en las carreras del Estado.

c) Han sido dictadas numerosas disposiciones por distintas ramas de la Administración, especialmente el Ministerio del Interior, para conseguir la aceleración de los trámites relativos a la concesión o renovación de licencias, patentes, pasaportes, etc.

d) Se ha redactado un proyecto de ley de delegación al Gobierno para la revisión de la disciplina de las autorizaciones administrativas, el cual se encuentra ya sometido al examen del Parlamento y producirá tanto una mayor rapidez en la acción administrativa como una disminución de las cargas y limitaciones de la actividad de los ciudadanos.

e) Finalmente, con una serie de circulares, la última de las cuales de fecha 21 de febrero de 1955, núm. 9.748, se ha invitado a los distintos Ministerios a que den a conocer las medidas empleadas para simplificar la acción administrativa, para que la acción desarrollada pueda ser mejor conocida y tenida presente al fin de sugerir en casos análogos análogas medidas, de forma que la necesaria coordinación ya existente entre la labor desarrollada por la Oficina para la Reforma y la de las distintas ramas de la Administración pueda conducir a una radical y total revisión del procedimiento administrativo (47).

3. *Simplificación de la legislación administrativa.*—Desde 1948. y precisamente con circular del 3 de agosto, núm. 20.487, de la Oficina de Estudios y Legislación, la Presidencia del Consejo de Ministros ha llamado la atención sobre la necesidad de perfeccionar no sólo la legislación administrativa fundamental, común a los distintos sectores de la Administración, sino también la legislación especial, invitando para cuanto a ésta respecta a los Ministerios en particular a que provean mediante la

(46) Vide AMENDOLA: Op cit., págs. 67 y ss.; págs. 1 y ss. de la *separata*.

(47) Vide *Relazione riassuntiva*, cit., págs. 27 y ss.

(48) Vide *Stato dei lavori...*, cit., vol. I, págs. 77 y ss.

preparación de textos refundidos. Este ha sido, por tanto, el medio empleados para conseguir la simplificación de la legislación administrativa.

Ahora bien, con la expresión «texto refundido» (49) se pueda aludir a realidades diversas. Desde un punto de vista formal, tendrán tal carácter tanto el emanado en base a delegación en que se autorizan expresamente modificaciones a las normas preexistentes, como aquel en que sólo se realiza una coordinación de las normas vigentes. Desde un punto de vista sustancial, se pueden distinguir las siguientes clases:

a) Textos unitarios de materias homogéneas o afines cuyas normas, si bien originariamente se hallaban contenidas en una misma ley, han sido sucesivamente modificadas por otras posteriores. La ocasión para la emanación del texto refundido, delegado o no, puede ofrecerse con la promulgación de normas modificativas de la materia de que se trata, proveyendo a su coordinación con las normas preexistentes. Así, en el artículo 21 de la Ley de 11 de abril de 1955, núm. 294, en que se aportan importantes modificaciones a la legislación sobre el ejercicio de la aseguración privada, se autoriza al Gobierno a reunir en un texto refundido las disposiciones de la ley misma con las de las leyes precedentes. Es interesante observar que en este caso se incluye una relación de 21 leyes que son las fuentes a reunir.

b) Textos orgánicos nuevos que comprenden disposiciones esparcidas en distintas leyes, relativas incluso a materias diversas, pero que se manifiestan inspiradas en conceptos jurídicos unitarios. Debe incluirse aquí el proyecto de ley de delegación al Gobierno para la sistematización y coordinación de la legislación sobre la expropiación forzosa, las requisas en general, las ocupaciones temporales, las limitaciones administrativas y la propiedad privada, las servidumbres públicas y las prestaciones de cosas, obras y servicios. Acogiendo la distinción aceptada por gran parte de la doctrina italiana entre responsabilidad por actos ilícitos de la Administración pública, de que se deriva la obligación de resarcimiento, y la responsabilidad por actos legítimos, que engendra una obligación de indemnizar, se agrupan en el citado anteproyecto una serie de supuestos del segundo tipo de responsabilidad como consecuencia de limitaciones impuestas a la propiedad privada para perseguir el interés público mediante una actividad legítima de la Administración pública (49).

c) Textos en que se reúnen materias que actualmente se encuentren agrupadas con otras en textos que faltan de organicidad, mientras en rela-

(49) Vide op. cit., vol. I, págs. 80 y ss., y vol. III, págs. 461 y ss. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, el criterio seguido al redactar el proyecto de ley italiano es evidentemente distinto al que preside la nueva ley española de expropiación forzosa, debido más a razones de sistemación externa que al desarrollo de un principio orgánico. *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, págs. 30 y 31 (en nota).

ción a su objeto aparecen dotadas de una autonomía de inspiración y de concepción que hace oportuna la separación. Un ejemplo encontramos en la Ley de 12 de febrero de 1955, núm. 52, que ha concedido delegación al Gobierno para dictar normas en materia de aseguración obligatoria contra la silicosis.

d) Finalmente, puede darse el caso de textos que, aun presentándose actualmente bajo forma unitaria u orgánica, hayan sido superados y no se encuentren a la altura de los tiempos modernos. Un indicio de tal situación puede derivarse de la antigüedad misma de los textos, pero también, sin que aquélla concurra, puede existir la necesidad de reelaboración de las normas vigentes en relación a las nuevas exigencias de la economía o de las condiciones generales del ambiente. En tales criterios se inspira el proyecto presentado a la Cámara de Diputados el 22 de enero de 1956, número 2.012, del Ministerio de Transportes, sobre la delegación al Gobierno para proceder a una revisión de las condiciones para el transporte de mercancías en los Ferrocarriles del Estado (50).

VI.—LA TÉCNICA DE LA ORGANIZACIÓN.

En las páginas que preceden quedan recogidas las principales reformas realizadas o en curso de realización. Pero nuestro estudio quedaría incompleto si no hiciéramos referencia a la intensa labor desarrollada en pro de la aplicación a la Administración pública de los principios de la Técnica de la Organización, que hasta ahora venían, en gran parte, siendo patrimonio de las empresas privadas. Se impone una advertencia para evitar confusiones: las reformas administrativas se realizan en distintos momentos históricos, conforme a las exigencias que se vayan presentando; en cambio, la aplicación de una serie de principios, de técnicas para conseguir la eficacia de la acción administrativa, ha de ser constante: una vez reparada, perfeccionada, renovada la máquina administrativa, deberá, valga la metáfora, ser engrasada para conseguir su máximo aprovechamiento. Ahora bien, la realización de la reforma ha proporcionado en Italia el ambiente y la ocasión para introducir y aplicar en más amplia escala los principios de la técnica organizativa en el campo de la Administración pública. He aquí la razón de este capítulo, en el que haremos una ligera referencia al contenido asignado a la Técnica de la Organización aplicada a la Administración pública (51) y a los medios empleados para conseguir la difusión de aquélla.

(50) Los datos expuestos han sido tomados de una Memoria, no publicada, que acompaña a una propuesta de circular elaborada por la Oficina para la Reforma. Dicha circular debería ser dirigida a todos los Ministerios, al objeto de que informaran de la labor desarrollada para simplificar la legislación administrativa.

(51) Para cuanto se refiere a la Técnica de la Organización aplicada a la Adminis-

Teniendo en cuenta la experiencia de los estudios realizados en el extranjero y las necesidades de la Administración italiana, se han individualizado una serie de problemas susceptibles de ser impostados. Son los siguientes: *a)* organización general de las funciones y de los servicios; *b)* distribución de las atribuciones; *c)* dirección y determinación; *d)* control, coordinación y conexión entre los órganos administrativos; *e)* preparación del trabajo administrativo; *f)* análisis del trabajo administrativo; *g)* normalización del trabajo administrativo; *h)* contabilidad analítica; *i)* coste y rendimiento en la Administración pública; *j)* programas de trabajo; *k)* elemento humano; *l)* locales de trabajo; *m)* mecanización, y *n)* oficinas de organización métodos de trabajo.

La principal dificultad con que se tropezaba para conseguir la difusión de las nuevas orientaciones radicaba en la falta de estudiosos que a ellas se dedicaran, lo que indujo a la Oficina para la Reforma a adoptar numerosas iniciativas encaminadas a crear un grupo de personas oportunamente preparadas, persuadidas de la necesidad de aplicación en gran medida de los principios de buena organización del trabajo, en las cuales fuese posible confiar para la divulgación de aquellos principios incluso en los ambientes más refractarios, desgraciadamente numerosos en la Administración. A tal fin:

a) Se organizaron dos Congresos de profesores de Derecho administrativo (Roma, enero y octubre de 1954), uno de estudiosos de las técnicas empresariales (Venecia, junio de 1955) y un tercero al que acudieron representantes de las dos categorías citadas (Varenna, septiembre de 1955). En el primero se declaró la necesidad de intensificar los estudios no jurídicos sobre la Administración pública; en el segundo se admitió la posibilidad de extender a la Administración pública, bien que con las necesarias modificaciones, los estudios sobre la organización de las empresas privadas; en el de Varenna, finalmente, se trataron diversos aspectos de la técnica organizativa de la Administración pública.

b) Se han desarrollado, o se desarrollan en la actualidad, cursos para funcionarios unos, para funcionarios y licenciados jóvenes otros, en que se realizaron diversos ensayos entretanto se organiza la Escuela Superior de la Administración pública que, según el artículo 141 del Estatuto de funcionarios, deberá establecerse.

c) Han sido promovidos los encuentros entre grupos de funcionarios de distintos Ministerios con el fin de discutir problemas de interés común a las varias ramas de la Administración, de estimular la comunicación de las respectivas experiencias en materia de organización del trabajo y de

tración Pública, vide LUCIFREDI: *Gli studi non giuridici nell'esperienza dell'Ufficio della riforma*, ponencia, no publicada, presentada al Congreso de Varenna de septiembre de 1955, y nuestro trabajo *Modernas tendencias...*, cit., así como la bibliografía allí citada.

hacer patrimonio común de toda la Administración los resultados obtenidos en algunos sectores.

d) Se desarrolló una incesante acción de estímulo respecto de todos los Ministerios, tanto para que organizaran cursos entre sus funcionarios como por que estableciesen «grupos de trabajo» a los que fuera posible confiar el estudio de determinadas cuestiones relativas a la técnica de la organización en el ámbito de su Ministerio.

e) Una intensa labor ha sido desarrollada para la realización y compilación de trabajos monográficos en la materia con destino a los cursos, como asimismo para la traducción al italiano de textos de especial importancia.

f) Se ha iniciado la formación de un especial Centro bibliográfico que, en la medida de lo posible, deberá recoger cuantas publicaciones se refieran a los aspectos no jurídicos de la Administración pública.

g) Finalmente, se ha prestado apoyo a las iniciativas particulares dirigidas a desarrollar en determinados sectores una acción paralela a la señalada. Merecen destacarse, entre estas iniciativas, la fundación de la Revista *La Técnica de la Organización en las Administraciones Públicas*, dirigida por el profesor CATALI, de la que alguien ha dicho que es un utilísimo punto de referencia para todos los estudiosos de la materia y representa una insustituible palestra de ideas, sede natural de debates fecundos para la elaboración de principios sistemáticos cuya falta se lamenta (52).

Como criterio preferible para actuar la aplicación en el campo de la Administración pública de los principios de la técnica organizativa, se ha considerado la constitución en cada Ministerio de una Oficina de Organización y Métodos y de otra con el mismo título dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, que sería el centro coordinador y propulsor de la actividad a desarrollar. Esta oficina será próximamente creada en sustitución de la destinada a la reforma, pues, una vez realizada ésta, no tiene razón de existir. Así encuentra acogida en la realidad administrativa la idea apuntada al principio de este capítulo, al señalar la relación existente entre Técnica de la Organización y Reforma administrativa.

RAFAEL ENTRENA CUESTA

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia.

(52) LUCIFREDI: *Gli studi non giuridici...*, cit., pág. 7.

