

El modelo privado de empleo público en Italia: su actual régimen jurídico tras las últimas reformas

Ana Isabel Olmedo Gaya

Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Granada

SUMARIO: I. La introducción de elementos de racionalización y de flexibilidad en el empleo público. II. El proceso de laboralización de la función pública italiana: 1. Retrospectiva histórica del empleo público en Italia desde sus orígenes hasta la implantación del modelo publicista. 2. La irrupción del modelo privado de empleo en las Administraciones públicas italianas y su actual régimen jurídico. III. Régimen jurídico de la relación de empleo en las Administraciones públicas italianas: 1. Sistemas selectivos. 2. Evaluación del desempeño y sistema retributivo. 3. La regulación de los deberes, régimen disciplinario e incompatibilidades. 4. La movilidad de los empleados públicos. 5. Los dirigenti. IV. CONSIDERACIÓN FINAL

RESUMEN:

El empleo público constituye una de las materias del Derecho Administrativo sobre las que más se ha centrado el afán de reforma administrativa de los gobiernos y los legisladores italianos. En el presente estudio nos proponemos analizar la experiencia italiana en el proceso de cambio y transformación de su modelo continental de empleo público que ha llevado a su función pública hacia el ámbito del Derecho Laboral. Tras el estudio de la retrospectiva histórica del Derecho de la función pública italiana, abordaremos su actual régimen jurídico, haciendo especial referencia a las más recientes reformas normativas.

SUMMARY:

Public employment is one of the subjects of Administrative Law on which most effort has been focused on administrative reform by Italian government and legislators. In the present study we are to analyze the Italian experience in the process of change and transformation of the continental model of public employment that has led its public service to the field of labor law. After engaging in a retrospective historical study of Italian public service law, we will look at its current legal regime, making special reference to the most recent regulatory reforms.

PALABRAS CLAVE:

Empleo público, Italia, reforma, racionalización y flexibilidad.

KEYWORDS:

Public employment, Italy, reform, rationalisation and flexibility.

I. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS DE RACIONALIZACIÓN Y DE FLEXIBILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.

Los contenidos atinentes al buen gobierno y a la buena administración son un paradigma ineludible en nuestros días al enfrentar cualquier reforma de la Administración¹. Pero una buena administración exige, como indicó el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, una adecuada configuración y gestión del empleo público.

De esta forma, y desde hace algunos años, venimos asistiendo a diversas propuestas de modernización y reforma de las Administraciones Públicas europeas, no solo por razones coyunturales de reajuste en el gasto público, sino también porque toda economía que pretenda ser competitiva necesita dotarse de una Administración moderna y eficiente, capaz de desarrollar con excelencia sus cometidos y funciones. Pero es que, además de por dichas causas de índole económica, la imperiosa necesidad de reforma de la Administración pública deriva, como también ha puesto de manifiesto el profesor LAVILLA RUBIRA, de la propia complejidad de la organización administrativa, de su incapacidad para cumplir plenamente el fin al que está objetivamente vocada y de la aparición en su seno de conductas desviadas².

¹ Así lo ha puesto de relieve el profesor CASTILLO BLANCO, subrayando las garantías que han de otorgarse al respecto. CASTILLO BLANCO, F. (2015), "Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 171.

² Así lo resaltó el profesor LAVILLA RUBIRA en una conferencia titulada "La reforma de la Administración pública: ¿mito o realidad?", y que impartió en Granada el día 5 de marzo de 2015 en unas entrañables Jornadas sobre La reforma y racionalización de la Administración pública, y que fue publicada en la obra colectiva CASTILLO BLANCO, F. A. y MONEREO PÉREZ, J. L. (directores) (2015): *Reestructuración de las Administraciones públicas: aspectos administrativos y laborales*, Comares, Granada. Afirma el autor citado que la reforma de la Administración pública es un mito en el sentido de que nunca se alcanzará plenamente, de que será siempre una asignatura pendiente (p. 5).

Pero en todo caso, y cualesquiera que sean las causas que empujan al cambio y reforma de las Administraciones públicas, lo cierto es que cualquier reforma de calado que se plantee abordar requiere de forma inexcusable, como decíamos, acometer mejoras relativas al empleo público, ya que el objetivo de una “buena Administración”, a la que se refiere la Europa a la que pertenecemos, no puede lograrse con un sistema de empleo público que presente carencias y deficiencias que necesiten ser subsanadas. Resulta, por ello, necesario, para conseguir ese cambio, la introducción de elementos de racionalización y flexibilidad en el marco jurídico de los empleados públicos en aras a conseguir un sistema moderno de gestión de los recursos humanos en el sector público.

Sobre las reformas necesarias existe un amplio consenso entre los especialistas, que se puede sintetizar, siguiendo al profesor SÁNCHEZ MORÓN, en tres líneas de cambio: en primer lugar, deberíamos contar en el futuro con una Administración o un sector público más reducido, en sus funciones y en sus efectivos, concentrado en los servicios públicos esenciales y en las funciones regulatorias; en segundo lugar, deberíamos avanzar decididamente hacia una mayor profesionalización de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas; y, sobre todo, en tercer lugar, se debería configurar un régimen de empleo público mucho más flexible que el actual, ya que la flexibilidad es condición imprescindible para incrementar la productividad³.

En este contexto, en los últimos años el empleo público se ha encontrado inmerso en un proceso de cambio y modernización que, tras el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) -cuya redacción vigente se contiene en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP)-, ha te-

³ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014): *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, pp 61 y 62. Señala el profesor SÁNCHEZ MORÓN que la adecuación del volumen de las Administraciones públicas a los recursos disponibles no se logrará sólo con las restricciones de la oferta de empleo público o con precisas reformas legales, sino que también necesita de una planificación de los recursos humanos, dada la relevancia de los gastos de personal como componente del gasto público. Además, por lo que se refiere a la planificación, es necesario, por un lado, poner coto al acceso al empleo público mediante procedimientos que no se ajustan a los principios de igualdad, mérito y capacidad y, por otro lado, que la gestión de los recursos humanos se atenga a criterios objetivos de eficiencia y no a preferencias o negociaciones políticas y cálculos electorales. En fin, y en coherencia con lo anterior, el régimen jurídico del empleo público debe reformarse con reglas más flexibles de ordenación y gestión, que afectarán a los derechos y obligaciones del personal tanto laboral como funcionario, siendo deseable que gane también en profesionalidad, inclusive en los niveles directivos, y en respeto a los principios de mérito y capacidad en el acceso y en la carrera. Véase SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014), op. cit., pp 62 y 63.

nido su manifestación en distintas Leyes autonómicas dictadas en su desarrollo. Con peor o mejor resultado, estas normas ponen de manifiesto que el cambio impulsado por el EBEP se abre paso lentamente, pero parece que de forma inexorable, e instituciones como la evaluación del desempeño, la dirección pública y la carrera profesional de los empleados públicos -auténticos vectores de las reformas impulsadas- están hoy, como digo, con mayor o menor acierto, presentes en todas éstas.

Las manifestaciones de este proceso de cambio, que es compartido en la mayoría de los países europeos, tienen distinto alcance según el país que tomemos de referencia, ya que las transformaciones nacionales producidas en el empleo público han sido de escala e intensidad muy diversas⁴. No obstante lo anterior, si bien las transformaciones del empleo público varían de unos países a otros, no es menos cierto que se mantienen algunos rasgos comunes⁵.

De esas experiencias de cambio podríamos señalar a Italia como el país que ha experimentado la transformación más radical en el ámbito del empleo público, ya que ha optado por una intensa laboralización de la relación de servicios. Sin lugar a

⁴Así, por ejemplo, mientras que en Italia se ha experimentado la transformación más radical, optando por la laboralización de la relación de servicios, en Francia, aunque se han adoptado medidas individuales de reforma (algunas de ellas recientes, como la relativa a la evaluación del desempeño profesional, cuya entrada en vigor ha tenido lugar en enero de 2012), la función pública sigue respondiendo al modelo estatutario público de sistema cerrado de carrera, estructurado en cuerpos de funcionarios y con centralización de las competencias sobre función pública y gestión. Sobre las últimas reformas de la función pública en Francia, pueden consultarse los estudios de CANTERO MARTÍNEZ, J. (2011), "La reforma de la función pública francesa (parte I)", *Boletín de Función pública del INAP* n° 3, pp. 46 y ss; CANTERO MARTÍNEZ, J. (2011), "La reforma de la función pública francesa (Parte II)", *Boletín de Función pública del INAP* n° 4, pp. 53 y ss.; Y BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP (2012), "La evaluación del desempeño en la Administración pública francesa", pp. 15 y ss. Asimismo, sobre los distintos modelos de empleo público en Italia, puede consultarse mi estudio OLMEDO GAYA A. (2003), "El proceso de evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública", en la ob. colect. CASTILLO BLANCO (dir.): *Lecciones de función pública*, Editorial Cemci. Serie Análisis y Comentarios, Granada, pp. 47 a 86.

⁵Esta realidad se comprueba en los sistemas de selección, ya que se requiere un mínimo de formalización, siendo necesaria la publicación de las vacantes, lo cual diferencia el acceso al empleo público del propio del sector privado. Ahora bien, tras dicha convocatoria, cada uno de los países incorpora sus propios instrumentos particulares para garantizar los principios de mérito y capacidad. Así las cosas, mientras que, por ejemplo, el modelo británico insiste en la profesionalidad e independencia de los órganos de selección, el modelo alemán inclina la balanza en aras a una mayor garantía de formación de los candidatos durante un proceso graduado en etapas prolongadas de forma directamente proporcional a la categoría a la que se desea ingresar. Por su parte, el modelo francés establece el concurso como principal instrumento de selección.

dudas, el empleo público constituye uno de los sectores del Derecho Administrativo sobre los que más se han centrado las ansias de reforma administrativa de los gobiernos y los legisladores italianos⁶. Pues bien, en la páginas que siguen nos proponemos abordar precisamente el análisis de la experiencia italiana en este proceso de cambio y transformación de su modelo continental de empleo público, haciendo especial hincapié en las reformas acometidas en la década de los noventa, toda vez que han supuesto la definitiva reconducción de su función pública hacia el ámbito del Derecho Laboral. Asimismo, analizaremos su régimen jurídico actual y las más recientes reformas normativas en la materia.

Para ello, comenzaremos con una breve retrospectiva histórica en la que se evidencia cómo la función pública italiana, si bien desde comienzos del siglo XX responde al modelo clásico estatutario y unilateralista, con las reformas acometidas principalmente con el Decreto Legislativo n° 29 de 1993⁷ se ha reconducido casi por completo al ámbito del Derecho privado. Este tránsito de la relación de empleo público italiano del Derecho público al Derecho privado, y de la ley al contrato⁸, ha sido definido por el profesor CASSESE como el más importante cambio del Derecho Administrativo del siglo XX en Italia⁹. A resultas de ello, comprobaremos cómo con la laboralización del empleo público italiano el protagonismo de las fuentes de carácter unilateral, la norma de rango legal, se ha visto reducido notablemente con la negociación colectiva y la mayoría de los conflictos que se suscitan en materia de empleo público se ha trasladado a la competencia del juez ordinario.

⁶ Así lo resalta FUENTETAJA PASTOR, J. A. (2013): *Pasado, presente y futuro de la función pública. Entre la politización y la patrimonialización*, Cívitas, Madrid, p. 125.

⁷ Concretamente, con la aprobación del Decreto Legislativo n° 29 de 3 de febrero de 1993 (aprobado por el Gobierno italiano en virtud de la delegación recogida en la Ley 421 de 1992, de 23 de octubre, de delegación del Gobierno para la racionalización de la sanidad, el empleo público, la previsión social y las haciendas territoriales) se ha iniciado un proceso de privatización del empleo público italiano.

⁸ Sobre este aspecto puede consultarse el estudio de M. D'ANTONA, (1997) "La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto", en S. BATTINI, S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè. Con el Decreto Legislativo 29/1993 se excluye del ámbito material de reserva de Ley lo relativo a las relaciones de trabajo con la Administración pública. De esta manera, las relaciones se *contractualizan* o *privatizan* y pasan a regirse por normas contractuales. No obstante, hay determinados ámbitos objetivos y subjetivos de la relación funcional que, como veremos, no han sido privatizados.

⁹ CASSESE, S., (1997) "Le ambiguità della privatizzazione del pubblico impiego", in S. BATTINI, S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico...*, op. cit., pág. 77. Asimismo, puede consultarse el reciente estudio del profesor CASSESE, S. (2013), "Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?", *Giornale di Diritto Amministrativo* fasc. 3, pp. 313-316. Sobre la reforma

II. EL PROCESO DE LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ITALIANA

1. Retrospectiva histórica del empleo público en Italia desde sus orígenes hasta la implantación del modelo publicista

Ciertamente, la mayoría de los estudios que desde el Derecho comparado se han realizado coinciden en señalar que la relación de trabajo de los empleados públicos en Italia ha pendulado entre una concepción privatista y una publicista¹⁰.

De esta forma, hasta finales del siglo XIX los empleados públicos de Italia estuvieron sujetos al Derecho privado, si bien con algunas excepciones acordes con la especificidad de las Administraciones públicas. La relación jurídica entre los empleados y las Administraciones públicas a las que pertenecían y, en particular, los aspectos patrimoniales eran, según la jurisprudencia de la época, de “índole civil” y por ello estaban regulados básicamente por normas de Derecho privado. Correspondía,

del empleo público en Italia véanse, entre otros, a M. CLARICH e D. IARIA, (1994): *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini; M. RUSCIANO e L. ZOPPOLI (a cura di) (1993), *Il lavoro pubblico*, Il Mulino, Bologna; M. RUSCIANO e L. ZOPPOLI (a cura di) (1993), *L'impiego pubblico nel Diritto del lavoro*, Giapichelli, Torino; M. RUSCIANO e L. ZOPPOLI (a cura di) (1995), *Lo <<spazio negoziale>> nella disciplina del lavoro pubblico*, Il Mulino, Bologna; L. VANDELLI, C. BOTTARI, O. ZANASI (1995) *Organizzazione amministrativa e pubblico impiego*, Maggioli, Rimini; F. CARINCI (a cura di) (1995), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè; G. CECORA e C. D'ORTA, *La riforma del pubblico impiego*, Il Mulino, Bologna, 1994; S. BATTINI e S. CASSESE (1997) (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano. En relación con las reformas operadas en 1997 y 1998, véanse M. D'ANTONA (1998), “Lavoro pubblico de Diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle <<leggi Bassanini>>”, *Law. pubbl. amm.* n.º 1, pp. 35 y ss.; y “Federalismo administrativo y privatización del empleo público en Italia”, en la ob. colect. *Régimen jurídico de los funcionarios públicos. Análisis y perspectivas*, IAAP, Sevilla, 2001; G. D'AURIA (1998), “Riforma amministrativa e riforma del lavoro pubblico”, *Law. pubbl. amm.* n.º 6, pp. 1267 y ss.; F. CARINCI e M. D'ANTONA (2000) (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano; A. CORPACI, M. RUSCIANO e L. ZOPPOLI (1999) (a cura di), “La riforma della organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche”, en *Le nuove leggi civili commentate*, Cedam, Padova. VISCOMI, A. (2013), “Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali”, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 137, pp. 53-89. De la doctrina española consúltese, entre otros a SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), “Sobre la reforma administrativa italiana del periodo de transición con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público”, *Revista de Administración Pública* n.º 134, pp. 471 y ss.; MARINA JALVO, B. (1995), “Sobre las últimas reformas italianas del empleo público”, *Revista de Administración Pública* n.º 137.

¹⁰ Sobre la evolución de la normativa relativa a la función pública italiana pueden consultarse, entre otros, los estudios de ORTEGA, L. (1981), “La función pública en el ordenamiento histórico italiano”, *Revista de Administración Pública*, 86, pp. 71-177; y SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), op. cit., pp. 471 y ss.

por tanto, a la jurisdicción ordinaria la resolución de las posibles controversias que se suscitaran en la materia.

Este panorama cambió en los primeros años del siglo XX, cuando el empleo público pasa a integrarse en el ámbito publicista, de modo que, junto a adquirir singularidades diferentes a las del empleo privado, las controversias que se suscitan en relación con los empleados públicos pasan a ser competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta irrupción de la concepción publicista de principios del siglo XX tuvo lugar por diversas razones. De un lado, por una urgente necesidad de que a los empleados públicos se les reconocieran algunas garantías que impidieran la injerencia de la política en la Administración Pública, así como para asegurar una mayor imparcialidad de la actividad administrativa. De otro lado, la consideración de que un estatuto especial de los empleados públicos podría poner límites al derecho de huelga y a la sindicalización del sector, en el intento de separar el empleo público del empleo privado¹¹.

Concretamente, la primera normativa basada en la concepción publicista se recoge en el Texto Único de 22 de noviembre de 1908 n° 693, posteriormente reformado en el año 1923. Asimismo, hay que añadir el Texto Único aprobado por el d.p.r. de 10 de enero de 1957 n° 3, del *Statuto degli impiegati civili dello Stato*, que estuvo en vigor hasta finales de los años noventa del siglo pasado.

La Constitución italiana de 1947 recoge en parte esta concepción publicista del empleo público, ya que, si bien no contiene una disciplina orgánica del mismo, prevé, en sus artículos 97 y 98, una serie de normas sobre el acceso mediante concurso; sobre la responsabilidad de los funcionarios; sobre la imparcialidad en el ejercicio de las funciones; y sobre el principio de separación entre política y Administración¹².

¹¹ Véase CLARICH, M. (2013): *Manuale di Diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, pp. 387 y 388. Asimismo, señala este autor que la exclusión de la relación de empleo público de las reglas del Derecho común era también coherente con la concepción panpublicista no paritaria entre el Estado y el ciudadano que se estaba afirmando en aquellos años. Como los empleados públicos son titulares de funciones públicas, también su relación de empleo debe regularse por normas de Derecho público, adquiriendo el empleado público un status que lo diferencia de los ciudadanos (p. 388).

¹² El artículo 97 de la Constitución italiana dispone lo siguiente:

“Los cargos públicos se organizarán según las normas de la ley, de modo que se garantice el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración.

En las disposiciones relativas a las oficinas públicas se determinarán su ámbito de competencia, las atribuciones y las responsabilidades de los funcionarios.

Asimismo, en sus artículos 35 y siguientes, la Constitución italiana recoge las garantías reconocidas en general en aras de la tutela de los empleados y, por tanto, también de los empleados públicos.

En su conjunto, podemos decir que la Constitución italiana configura un diseño del empleo público con características específicas respecto al empleo privado, si bien no impone necesariamente un estatuto integral de Derecho público (Sentencias de la Corte Constitucional de 25 de julio de 1996, n° 313; y de 16 de octubre de 1997, n° 309).

Por su parte, las reformas de los años sesenta del siglo pasado confirmaron la naturaleza iuspublicista de la relación laboral de los empleados públicos, si bien atenuaron los vínculos de jerarquía introduciendo las primeras normas sobre la separación entre dirección política y gestión administrativa.

2. La irrupción del modelo privado de empleo en las Administraciones públicas italianas y su actual régimen jurídico

La concepción publicista que había sido recogida en el Texto Único de 1957 entra en crisis debido principalmente a dos causas: en primer lugar, se alcanza un reconocimiento más intenso de los derechos sindicales en el empleo público y, con ello, se introducen mecanismos de negociación colectiva; en segundo lugar, se considera, como también sucede en otros sistemas de empleo público europeo y en concreto en España con la legislación de 1964, que el sistema de empleo debe ser menos rígido, de modo que se promueva la flexibilidad y la eficiencia en la gestión de la Administración Pública en coherencia con una visión más empresarial de la misma¹³.

Con las reformas de los años 80 se supera el sistema de carrera, en el que habían sido incluidos los dependientes públicos desde el Texto Único de 1953 y se introduce el sistema llamado de la “qualifiche funzionali”; sistema que se sustenta so-

En los empleos de la Administración se ingresará mediante concurso salvo en los casos establecidos por la ley.”

Por su parte, el artículo 98 de la Constitución italiana es del tenor siguiente:

“Los empleados públicos estarán al servicio exclusivo de la Nación.

Si son miembros del Parlamento, no podrán obtener ascenso alguno, a no ser por antigüedad.

La ley podrá establecer limitaciones al derecho a afiliarse a los partidos políticos para los magistrados, los militares de carrera en servicio activo, los funcionarios y agentes de policía y los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero.”

¹³Véase CLARICH, M. (2013), op. cit., p. 390.

bre el contenido, el objeto y la calidad de la actividad desarrollada. Concretamente, con la aprobación de la Ley Marco 93/1983, de 29 de marzo, se dispone la aplicación de la negociación colectiva al conjunto de los funcionarios de carrera, configurándose el primer modelo general de la misma. No son ajenas a esta reforma las que en paralelo se producen en nuestro país en la década de los ochenta, bien que con distinto alcance.

No obstante, dicha Ley Marco presentaba numerosos puntos críticos, que FUENTETAJA PASTOR sintetiza en tres: en primer lugar, en su intento de abarcarlo todo, propició sucesivas fugas, en el sentido de que numerosos entes e institutos se sustrajeron a la disciplina general contenida en la misma en busca de una particular privatización de las específicas relaciones de empleo existentes en su caso; en segundo lugar, en cuanto se intentó dar respuesta a las previsiones legislativas, la distinción entre áreas reservadas a la negociación colectiva y áreas reservadas a la ley entró en crisis y el resultado fueron las continuas invasiones mutuas de los respectivos ámbitos competenciales, aunque normalmente en beneficio de la negociación colectiva, ante la que se plegaban las instancias políticas a pesar de las flagrantes vulneraciones de la legalidad; por último, y en tercer lugar, los efectos causados por la negociación colectiva diseñada en la Ley Marco pusieron de relieve que, por un lado, resultaba imposible a la Administración dirigir el proceso de contratación de modo que pudiera respetar las previsiones presupuestarias y, por otro, las confederaciones sindicales eran incapaces de afrontar de modo adecuado la proliferación de intereses particulares y la formación de sindicatos corporativos, sin poder responder a una progresiva crisis de representatividad¹⁴.

Con posterioridad a la Ley Marco de 1983 con el Decreto Legislativo n° 29 de 1993, cuyos contenidos se recogen en el Decreto Legislativo n° 165 de 2001 sobre empleo público, tuvo lugar una privatización o laboralización de la relación de servicios de los empleados públicos, esta vez mucho más acusada¹⁵. Dicha reforma, que se caracterizó porque la tramitación desde la propuesta oficial a la aprobación nor-

¹⁴ Así lo pone de relieve FUENTETAJA PASTOR, J. A. (2013): *Pasado...*, op. cit., pp. 125 y 126. Asimismo, sobre el fracaso de la Ley Marco de 1983 puede consultarse el estudio que del mismo realiza CANTERO MARTÍNEZ, J. (2001): *El empleo público: entre Estatuto funcional y contrato laboral*, Marcial Pons, Madrid, pp. 151-158. En este estudio, la profesora CANTERO MARTÍNEZ aborda la problemática de las relaciones entre el Derecho laboral y el Derecho administrativo en el ámbito del empleo público, realizando un detallado estudio sobre la evolución histórica, legal y jurisprudencial de la laboralización de la función pública, así como un interesante análisis de Derecho comparado entre España, Francia e Italia.

¹⁵ Como señala SÁNCHEZ MORÓN, con la laboralización llevada a cabo por el Decreto Legislativo de 1993 se trata de ampliar los aspectos de la relación de servicio de los empleados públicos some-

mativa definitiva fue extraordinariamente fugaz, supuso un cambio del régimen jurídico de la relación de servicio de la mayoría de los empleados públicos, laboralizando ésta, y se enmarcaba dentro de un diseño más amplio de reestructuración de la Administración pública dirigido, de un lado, a aumentar su eficiencia y, de otro, a disminuir y contener el gasto público¹⁶.

Concretamente, este cambio de régimen jurídico llevado a cabo por el Decreto Legislativo 29/1993 se realizó, principalmente, mediante tres grupos de disposiciones¹⁷, a saber: un primer grupo de normas que modifican la naturaleza jurídica de la relación, sustituyendo los tradicionales calificativos iuspublicistas, obra de la jurisprudencia y de la ciencia jurídica, por expresos calificativos iusprivatistas de Derecho positivo¹⁸; en segundo lugar, el Decreto Legislativo 29/1993 dicta una disciplina de las fuentes de reglamentación de la relación de trabajo que, por un lado, resulta coherente con la naturaleza contractual de la misma, y, por otro, salvaguarda la efectiva igualdad normativa entre trabajo público y privado; por último, la privatización se completa con normas sobre la tutela judicial que, con algunas excepciones, transfieren al orden social de la jurisdicción la competencia sobre las controversias relativas a la relación de trabajo de los empleados de las Administraciones Públicas¹⁹.

tidos a la contratación o negociación colectiva, puesto que dicha negociación de los funcionarios no suponía una novedad absoluta, al haber sido ya instituida por la Ley Marco de 1983. SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), op. cit., pp. 486

¹⁶ Y es que, como señala CANTERO MARTÍNEZ, sería ingenuo pensar que el fracaso de la Ley Marco de 1983 fue el único motivo que movió al legislador italiano a optar por la vía de la privatización. Así, entre otras causas, apunta la necesidad de contener el gasto público en un período de grave crisis política o el deseo de aumentar la eficacia y la eficiencia de las Administraciones públicas italianas. CANTERO MARTÍNEZ, J. (2001), op. cit., pp. 151 y ss.

¹⁷ Véase BATTINI, S., (2000) "Il personale", en S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo, Diritto Amministrativo Generale*, Giuffrè Editore, p. 368.

¹⁸ Las relaciones de trabajo y el empleo de los empleados de las Administraciones del Estado y de otros entes pasan a ser regulados mediante contratos individuales y convenios colectivos sujetos a la disciplina del Derecho Civil y Derecho Laboral. Y es que con el Decreto Legislativo 29/1993, en cuanto al régimen jurídico que regula a los empleados públicos, se da prevalencia a la negociación colectiva, derogándose el principio de reserva de Ley; en cuanto a los actos, se impone la naturaleza iusprivatista de los actos de constitución, disciplina, modificación y extinción de la relación de empleo; en cuanto a las potestades, se afirma que las Administraciones públicas actúan con potestades de empresario privado; y, en relación al plano procesal, se trasladan de la jurisdicción contencioso-administrativa a la social todas las controversias sobre la relación laboral de los empleados públicos en las materias y para las categorías no sometidas a régimen estatutario.

¹⁹ Sobre la tutela jurisdiccional del empleo público en Italia, pueden consultarse, entre otros, los estudios de BRIGUGLIO, A., "La Cassazione e le controversie in materia di pubblico impiego trasferite a

Coherentemente con esa filosofía, el Decreto Legislativo n° 80 de 1998 atribuyó al orden social la tutela de los derechos inherentes a la constitución, al desarrollo y a la extinción de la relación de trabajo, con el poder de adoptar frente a las Administraciones Públicas todas las medidas, constitutivas, de aseguramiento y de condena, requeridas por la naturaleza de los derechos tutelados²⁰.

No obstante lo anterior, debemos precisar que de la privatización se excluyeron, y lo están todavía ahora, algunas categorías de dependientes públicos que conservan el régimen de Derecho público. Así, quedan fuera del ámbito de aplicación de la normativa de reforma las siguientes categorías de personal: magistrados, abogados del Estado, fiscales, personal militar y de las fuerzas de policía, personal de la carrera diplomática y prefectural a partir de la categoría de viceconsejero de prefectura y profesores e investigadores universitarios²¹.

Al proceso de laboralización del empleo público llevado a cabo por el Decreto Legislativo 29/1993 se ha sumado, con posterioridad, un conjunto de legislación delegada dictada de acuerdo con la Ley de Delegación 59/1997, de 15 de marzo, aprobándose finalmente el Decreto Legislativo 165/2001, de 30 de marzo, sobre “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, que contiene el actual marco normativo que regula la relación laboral de los empleados públicos.

Dicho Decreto Legislativo 165/2001 ha sido modificado por el Decreto Legislativo 150/2009 (conocida como Ley Brunetta²²), que ha redimensionado la inci-

la giurisdizione ordinaria”, *Riv. dir. proce.*, pp. 1027 y ss.; CORPACI, A. (1996), “Quale tutela giurisdizionale per il pubblico impiego?”, *Riv. giur. lav. I*, pp. 309 y ss.; VACCARELLA, R. (1998), “Appunti sul contenzioso del lavoro dopo la privatizzazione del pubblico impiego”, *Arg. dir. lav.*, pp. 715 y ss.; FIGORILLI, F. (2002): *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Torino.

²⁰ Así lo pone de relieve D’ANTONIA, *Federalismo administrativo y privatización...*, op. cit., pág. 27. En relación con la competencia jurisdiccional sobre las controversias relativas a la relación de empleo de los empleados públicos se pronunciaba el art. 68 del Decreto Legislativo n. 29 del 1993, posteriormente sustituido por el art. 33 del Decreto Legislativo n. 546 del 1993 y después por el art. 29 del Decreto Legislativo n. 80 del 1998 sucesivamente modificado por el art. 18 del Decreto Legislativo n. 387 del 1998. En la actualidad, esta cuestión se regula por el artículo 63 del Decreto Legislativo 165/2001. Sobre la competencia jurisdiccional en materia de empleo público puede consultarse el estudio de SCIPIO, G. M. (2012), “Pubblico impiego e giurisdizione: un’annosa questione”, *Temì romana* fase. 1-3, pp. 54-56.

²¹ Sobre tales categorías, véase BATTINI, S., op. cit., pp. 510 y ss.

²² Sobre dicha reforma pueden consultarse, entre otros, el estudio de GARDINI, G. (a cura di) (2012), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna; y, DANZA, M., (2012), “Il proces-

dencia de la negociación colectiva sobre la relación de empleo, trazando un nuevo reparto entre las materias reservadas a la Ley estatal y las materias reservadas a la negociación colectiva entre la Agencia para las Relaciones Sindicales (ARAN) y las delegaciones sindicales.

De esta forma, y con estas últimas reformas, a la negociación colectiva le corresponde determinar los derechos y las obligaciones sobre la relación de empleo y las relaciones sindicales. Se encuentran excluidas de la misma, entre otras, las materias relativas a las formas de acceso al empleo público, las sanciones disciplinarias, la valoración del rendimiento para la determinación de las retribuciones complementarias o del tratamiento económico accesorio, la movilidad, las progresiones económicas y, en cuanto al personal directivo se refiere, el nombramiento y la revocación de los cargos directivos.

La reforma introducida con la Ley Brunetta de 2009 persigue también, en el contexto de crisis fiscal que comienza en ese momento en Europa, el objetivo de la racionalización del gasto público y, junto a ello, optimizar la productividad del empleo público, la eficiencia y la transparencia a través de normas que recogen un sistema de evaluación del desempeño de los empleados públicos que modifica el sistema de controles internos del Decreto Legislativo 286/1999. Y es que, en efecto, con el Decreto Legislativo 150/2009 se han introducido importantes modificaciones al Decreto Legislativo 165/2001 al objeto de estimular, a través de un sistema de incentivos y sanciones, una mayor productividad y eficiencia en el empleo público y de acentuar nuevamente unos perfiles específicos en las relaciones laborales de los empleados públicos. La receta para conseguirlo, por tanto, es la introducción de un sistema basado en la valoración del rendimiento o *performance* individual y organizativo y, en paralelo, la introducción de medidas para incrementar la transparencia, la integridad y la meritocracia.

so evolutivo nel pubblico impiego dal Decreto Brunetta alla recente intesa dell'11 maggio 2012", *RU Riforme umane nella pubblica amministrazione*, fasc. 4-5, pp. 52-65; FIDONE, G. (2011), "Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (la llamada reforma Brunetta). De las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la acción por la eficiencia", *Revista de Administración Pública* n° 186, pp. 371 y ss.; BATTINI, S. (2010), "Il rapporto di lavoro pubblico dopo la riforma Brunetta: una prima valutazione" en la ob. colect. PÉREZ, R. (dir.) *Il piano Brunetta e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.; y, TRABOCCHI, M E VERBARO, F., (Dir) (2010): *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n° 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n° 150*, Giuffrè, Milano.

Más recientemente han sido aprobados, en cuanto a los deberes del personal público se refiere, el Decreto del Presidente de la República de 16 de abril de 2013, nº 62, que recoge el Código de Comportamiento relativo a los deberes de los empleados públicos²³; y también el Decreto Legislativo 39/2013, por el que se recogen las disposiciones en materia de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y del resto de organismos públicos²⁴.

En fin, esta breve referencia a la evolución del régimen jurídico del empleo público en Italia debe completarse con la mención de la Ley 124/2015, de 7 de agosto, de delegación al Gobierno en materia de reorganización de las Administraciones Públicas (habitualmente conocida como Ley Madia). Como se infiere de su denominación, dicha Ley contiene una amplísima habilitación al Gobierno para que dicte Decretos Legislativos en un variado elenco de materias, comprendido el empleo público. En concreto, por lo que atañe a éste, la Ley 124/2015 contiene relevantes previsiones en materia de acceso al empleo público [artículo 17.1, letras a) a f)], de evaluación del desempeño [artículo 17.1.r)], de régimen jurídico del personal directivo (artículo 11) y de conciliación entre la vida personal y laboral en el ámbito de la Administraciones Públicas (artículo 14).

Remitiéndonos, por lo que atañe a las tres primeras materias, a lo que se expondrá posteriormente, baste ahora poner de relieve, en lo atinente a la aludida conciliación, que se impone a las Administraciones Públicas, dentro de los límites resultantes de las disponibilidades presupuestarias, el deber de adoptar medidas organizativas encaminadas a fijar objetivos anuales para la implantación del teletrabajo y para la experimentación de nuevas modalidades espacio-temporales de cumplimiento de las obligaciones laborales, con la finalidad de que, en el plazo de tres años, al menos el 10% del personal al servicio de las Administraciones Públicas haga uso de tales modalidades, con la garantía de que tal utilización no entrañará penalización en la progresión de su carrera profesional. Por otra parte, y asimismo dentro de los recursos presupuestarios disponibles, las Administraciones Públicas habrán de concertar convenios con guarderías y escuelas infantiles y organizar servicios de apoyo a la paternidad abiertos durante el período de vacaciones escolares.

²³ En esta normativa se definen los deberes de mínima diligencia, lealtad, imparcialidad y buena conducta que los empleados públicos están obligados a observar.

²⁴ Sobre las últimas reformas en materia de empleo público puede consultarse el estudio de MATARAZZO, A. E., (2014), "Pubblico impiego: nuove voce di riforma", *Lo stato civile italiano* fasc. 6, pp. 60-62.

Un primer grupo de Proyectos de Decretos Legislativos -que suman un total de once- ha sido ya aprobado, en desarrollo de la Ley 124/2015, por el Consejo de Ministros -en su sesión del día 11 de febrero de 2016-, habiendo sido remitidos los correspondientes textos, a efectos de la emisión de los pertinentes informes, tanto al Parlamento como al Consejo de Estado y estando prevista su aprobación en el primer semestre del año 2016.

Como puede comprobarse, al igual que en el sistema español y las reformas acontecidas desde el año 2007, se ha caminado fortaleciendo los instrumentos que permiten una gestión más eficiente del sistema de empleo público y, entre todos éstos y de forma destacada, reforzando el sistema de incentivos de aquél.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RELACIÓN DE EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ITALIANAS

1. Sistemas selectivos

El sistema de selección para el acceso a la función pública italiana es uno de los aspectos de la relación funcionarial que se mantienen en el ámbito del Derecho público. El artículo 97 de la Constitución italiana dispone que al empleo público se accede mediante el sistema de concurso, salvo los casos que establezca la Ley. Dicha norma constitucional tiende a asegurar la imparcialidad y la eficiencia de la actuación administrativa, ya que el mecanismo de acceso mediante concurso garantiza la selección de personal cualificado.

Concretamente, por Decreto del Presidente de la República n° 487, de 9 de mayo de 1994, se regulan las distintas formas de acceso al empleo público²⁵. El cauce normal de acceso a la función pública italiana es el de *concorso* en cualquiera de sus modalidades, que puede consistir en la realización de un examen, en un concurso de méritos, en un concurso-oposición, en un curso-oposición o en unas pruebas orientadas a la comprobación de la profesionalidad requerida. El concurso público, en cualquiera de sus modalidades, tiene como objetivo garantizar la profesionalidad requerida por la Administración, asegurando adecuadamente el acceso desde el exterior (art. 35.1.a del Decreto Legislativo n° 165/2001). La Ley 124/2015, por su par-

²⁵ *Regolamento 487/1994 recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.*

te, contiene diversas medidas encaminadas a garantizar la competencia de quienes acceden al empleo público, comprendidas la previsión en los concursos de pruebas que valoren la capacidad de los candidatos de utilizar y aplicar las nociones teóricas a problemas específicos y casos concretos y la exigencia, en función de los puestos que han de ser cubiertos, de conocimiento de la lengua inglesa y de otras lenguas (véase, por lo que hace a nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 61.2 del TREBEP).

De forma complementaria, se establece como marco y guía de dichos procesos que los procedimientos de selección del personal en cualquier Administración pública deben respetar los principios de publicidad, transparencia, objetividad e igualdad de condiciones²⁶ (art. 35.1.a del citado Decreto Legislativo 165/2001).

No obstante, junto al sistema de concurso también encontramos otras dos vías de acceso: de un lado, la selección de personas inscritas en listas de empleo que tengan el graduado escolar o certificado de enseñanza obligatoria para las categorías inferiores (art. 35.1.b del Decreto Legislativo 165/2001)²⁷ y, de otro, la llamada por orden numérico a los inscritos en listas especiales de empleo en las que se incluyen categorías socialmente protegidas, como huérfanos, discapacitados, invidentes, sordos, viudas, etc (art. 35.2 del Decreto Legislativo 165/2001)²⁸.

²⁶ Decreto Legislativo 165/2001 art. 35 3: “Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi: a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali”.

²⁷ Dichas listas de prelación se forman en las oficinas públicas en base a criterios objetivos, tales como cargas familiares, situación económica, experiencia laboral, edad y antigüedad de la solicitud. Las Administraciones públicas sólo tienen que solicitar a la oficina de empleo a los trabajadores indicando la especialidad profesional requerida así como el número de ellos, y una vez se les remite a los candidatos los someten a una prueba de idoneidad que sólo excluye a los no idóneos, sin hacer variar la prelación.

²⁸ MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1995), “La relación de empleo público en Italia”, *GAPP*, n° 2, pp. 37-38.

Como requisitos para el acceso se relacionan los siguientes: la nacionalidad italiana o de algún Estado miembro de la UE, ser mayor de 18 años, tener aptitud física para el desempeño del puesto de trabajo, estar en posesión de los derechos políticos, haber cumplido el servicio militar en el caso de los varones y estar en posesión de la titulación necesaria en cada caso.

Es de resaltar que la Ley Anticorrupción de 6 de noviembre de 2012, n° 190, incluye los concursos y las pruebas selectivas para el acceso al empleo público entre los sectores de mayor riesgo, requiriendo la inclusión de medidas de control en los planes trianuales de prevención de la corrupción a adoptar por cada Administración pública (art. 1.16). Y, en la misma línea, la Ley 124/2015 contiene diversas medidas encaminadas a garantizar la integridad en el desarrollo de las pruebas selectivas, comprendidas las que aseguren el secreto de las preguntas o los tests hasta el momento de la celebración de las pruebas y la elevación al nivel provincial de la competencia para gestionar los concursos para el reclutamiento de personal de las entidades municipales.

2. Evaluación del desempeño y sistema retributivo

Los derechos patrimoniales de los empleados públicos fueron profundamente modificados, como ya pusimos de relieve, por el Decreto Legislativo 29/1993. En la actualidad, siguen en vigor las previsiones recogidas por el artículo 45 del Decreto Legislativo 165/2001, posteriormente modificado por el Decreto Legislativo 150/2009²⁹.

Con la entrada en vigor de la reforma Brunetta de 2009 ha cambiado la tendencia generalizada a la distribución *a pioggia* -esto es, automática e indiferenciada-

²⁹ Sobre las retribuciones de los funcionarios pueden consultarse, entre otros, los estudios de CECORA, G. (1996) *Il pubblico impiego: struttura e retribuzioni*, Il Mulino, Bologna; FIORILLO, L. (1996), “La nuova struttura della retribuzione nel lavoro pubblico”, *Giorn. dir. lav. e relaz. ind.*, pp. 483 y ss.; ZOLI, C. (1995), “Il trattamento economico”, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, p. 73; RAINALDI, L., (1997): voce “Retribuzione dei dipendenti da pubbliche amministrazioni”, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, pp. 301.; MANTERO, A. (1991), voce “Retribuzione (impiego pubblico)”, in *Enc. giur. Treccani*, Vol XXVIII Roma. Y como estudios más recientes: COCCONI, M. (2014), “La frammentazione del sistema retributivo nel pubblico impiego”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. 7, pp. 679; MENGA, M. R., (2012), “Ancora sul diritto alle differenze retributive nel pubblico impiego privatizzato in caso di temporanea reggenza dell’ufficio dirigenziale”, *Giurisprudenza italiana*, fasc. 8-9, pp. 1831-1833; DI STASI, S. (2012), “Il principio di parità retributiva: ambito di applicazione e limiti nel rapporto di pubblico impiego”, *ADL Argomenti di Diritto del lavoro*, fasc. 2, pp. 485-488.

de las retribuciones complementarias y se ha implantado un sistema de nuevas técnicas de gestión del rendimiento de los empleados públicos. El tratamiento económico accesorio de los complementos, tanto para los empleados públicos en general como para los cargos directivos, se vincula a la consecución de los objetivos programados, a la mejora efectiva de la calidad en la prestación de los servicios y a la valoración de la *performance* o del rendimiento práctico, individual y colectivo³⁰.

Como vimos anteriormente, uno de los objetivos principales de la reforma en materia de empleo público ha sido incrementar la eficacia y la eficiencia de las Administraciones Públicas italianas. En este sentido, se dio entrada al rendimiento y a la productividad como criterios de referencia para determinar las retribuciones de los empleados públicos y el Decreto Legislativo 150/2009 dispone la prohibición de distribuir los complementos retributivos de manera indiscriminada y automática (art. 18. 2). Así, se ha establecido que el sueldo base y los complementos retributivos o tratamientos económicos accesorios se definen por convenios colectivos, y éstos últimos en atención a criterios de productividad o rendimiento individual o colectivo (art. 45.1 del Decreto Legislativo 165/2001).

En efecto, el tratamiento económico accesorio se define en atención a criterios objetivos de valoración conjunta) a) al rendimiento individual; b) al rendimiento colectivo de la Administración; y c) al efectivo desarrollo de actividades de especial peligrosidad o que revistan riesgos para la salud (art. 45. 3). Para premiar el mérito y el incremento del rendimiento o productividad, el convenio colectivo nacional puede prever complementos específicos, encomendándose al personal directivo la competencia para determinar a quiénes son atribuidos (art. 45.3 bis y 4). Pues bien, a pesar de que a los directivos se les confiera un margen de discrecionalidad para decidir a qué trabajadores se atribuirán los incrementos en razón de su productividad³¹, como señala FUENTETAJA PASTOR, el hecho de que los criterios o parámetros de de-

³⁰ Sobre ello puede verse el reciente estudio de CORTI, M. (2014), “Sulla contrattazione collettiva decentrata nel pubblico impiego: dagli aumenti indiscriminati a pioggia a la premiazione della *performance*”, *Rivista italiana di diritto del lavoro* fasc. 1, pp. 33-38.

³¹ En este sentido, señala CANTERO MARTÍNEZ que el problema que plantea el establecimiento de estos fondos radica en la discrecionalidad de la que van a gozar los directivos públicos, que puede suponer un aumento de la politización y del clientelismo en el ámbito administrativo que lleve al directivo público a premiar, no a aquellos empleados que sean más eficaces, sino aquellos que se muestren más acordes con la ideología de sus superiores, si bien resalta que, para evitar que esto suceda, el convenio ha establecido importantes medidas que van a configurarse como criterios objetivos que posteriormente permitirán valorar esta discrecionalidad de los directivos en la elección de los empleados públicos

cisión vengan establecidos en un convenio colectivo, en lugar de en la Ley o el Reglamento, es una garantía para evitar que esa discrecionalidad degenera en arbitrariedad³².

La valoración del rendimiento de los empleados se realiza mediante un procedimiento llamado ciclo de gestión de la *performance*, regulado en los artículos 4 y siguientes del Decreto Legislativo 150/2009, que se inicia con la definición y asignación de objetivos, junto a unos indicadores de control, y que finaliza con la atribución de incentivos o premios, previa evaluación de la *performance* o rendimiento individual y colectivo por órganos independientes que son nombrados por los órganos de dirección político-administrativa. Dicho sistema es controlado, tanto en su funcionamiento como en su organización, por una Comisión independiente, que debe supervisar los informes que elaboran los órganos de evaluación de cada Administración (artículos 12 y ss. del Decreto Legislativo 150/2009)

Así, a los órganos de evaluación se les obliga a diferenciar entre tres niveles de *performance* o actuación (art. 19. 2 del Decreto Legislativo 150/2009):

- 1º. El 25% de los evaluados debe ser encajado en un nivel de mérito alto, al que corresponde la asignación del 50% de los recursos presupuestarios destinados a la retribución complementaria vinculada a la *performance* individual.
- 2º. El 50% de los evaluados debe ser ubicado en el nivel de mérito intermedio, al que corresponde el otro 50% de los citados recursos presupuestarios.
- 3º. Y, por último, el 25% restante del personal será incluido en el nivel de mérito bajo, en el que no se atribuye ninguna retribución complementaria.

En cuanto a las repercusiones de la evaluación individual de los empleados, el Decreto Legislativo 150/2009 prevé un sistema de premios o incentivos económicos como reconocimiento al mérito y a la profesionalidad, que engloban los siguientes instrumentos³³:

que disfrutarán de los aumentos salariales. En concreto, se ha establecido un riguroso procedimiento al que deberán someterse aquéllos y cuya resolución deberá ser, en todo caso, motivada y sus resultados controlados posteriormente por cada Administración pública. CANTERO MARTINEZ, J. (2001), op. cit. p. 163

³² FUENTETAJA PASTOR (2013), op. cit., pp. 138 y 139. Así, corresponde a los directivos la valoración de este tipo de productividad dentro de los criterios objetivos previamente definidos en la negociación colectiva.

³³ Véanse los artículos 17 y siguientes del Decreto Legislativo 150/2009.

- a) Los bonos anuales de excelencia. Se otorgan al 5% mejor valorado de entre los evaluados con mérito alto (art. 21).
- b) El premio anual para la innovación. Se concede al mejor proyecto presentado cada año y que produzca un cambio significativo en los servicios ofrecidos o en los procesos internos de trabajo, con una cantidad equivalente al bono anual de excelencia. Asimismo, los premiados concurrirán al Premio nacional a la innovación en las Administraciones Públicas, gestionado por el Ministerio para la Administración Pública y la Innovación (art. 22).
- c) Los incrementos o progresiones económicas. Son decididos por la Administración Pública de forma selectiva, aunque el artículo 23 prevé la prioridad para el funcionario que ha obtenido un nivel de desempeño alto durante tres años seguidos o cinco años no consecutivos.
- d) Los incrementos o progresiones de carrera. El artículo 24 del Decreto Legislativo 150/2009 dispone que hasta el 50% de las vacantes superiores pueden reservarse mediante concursos internos, teniendo especialmente en cuenta a tales efectos el nivel de evaluación obtenido, sobre todo si se ha conseguido un nivel de *performance* o desempeño alto durante tres años seguidos o cinco años no consecutivos.
- e) La atribución de puestos de responsabilidad que favorecen el desarrollo profesional según criterios objetivos y públicos (art. 25).
- f) El acceso a cursos de alta formación en instituciones o centros nacionales e internacionales, así como a periodos laborales en instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales que favorezcan el desarrollo profesional y competencial de los empleados (art. 26).

En todo caso, y según se anticipó, el régimen jurídico de la evaluación del desempeño será objeto de reforma detallada en un futuro próximo, toda vez que el artículo 17.1.r) de la Ley 124/2015 habilita al Gobierno para regular aquél mediante Decreto Legislativo, en el que se habrá de proceder a simplificar las normas rectoras de la materia, desarrollando sistemas distintos para la valoración de los resultados conjuntos de las organizaciones y del resultado individual de cada empleado y potenciando el proceso de valoración independiente del nivel de eficiencia y calidad del servicio, incluso mediante la fijación de los correspondientes estándares.

Por lo que atañe, por último, al régimen retributivo de los empleados públicos, no puede dejar de ponerse de relieve la importante Sentencia de la Corte Constitucional 178/2015, de 24 de junio, que enjuicia la constitucionalidad de determinadas previsiones de rango legal que, en el contexto de restricciones presupuestarias y de crisis económica y financiera vivido en los últimos años, “congelaban” las retribuciones de los empleados públicos y suspendían la aplicación a las mismas del régimen de

la negociación colectiva. La citada Sentencia declara ajustada a la Norma Fundamental la mencionada “congelación”, entendiéndola que supera el test de razonabilidad e invocando tanto el principio de solidaridad como la excepcional gravedad de la situación económica y financiera. Por el contrario, se declara inconstitucional la suspensión de la negociación colectiva en materia retributiva, poniendo de relieve que una suspensión *sine die*, como era la que se había acordado, no constituye un equilibrio razonable entre la libertad sindical constitucionalmente garantizada (artículo 39) y las exigencias de distribución racional del gasto público (invocando la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de octubre de 2013 que, tras poner de relieve la exigencia de un “justo equilibrio” entre las exigencias de los intereses generales de la comunidad y los requisitos de protección de los derechos fundamentales de los individuos, declaró conforme al Convenio de Roma de 1950 una norma portuguesa que había reducido los derechos de los pensionistas pero lo había hecho con un estricto límite temporal)³⁴.

En relación con lo indicado en el párrafo precedente, no puede dejar de recordarse el contenido de los artículos 32.2 y 38.10 del TREBEP, conforme a los cuales, después de disponerse que se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos, pactos y acuerdos que afecten al personal laboral y funcionario, se añade la salvedad de que “excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas”, se acuerde su suspensión o la modificación de su cumplimiento, añadiéndose que “se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico-financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público”. La aplicación de la doctrina expuesta contenida en la citada Sentencia de la Corte Constitucional italiana supondría que la suspensión habilitada por los artí-

³⁴ Las diversas medidas adoptadas, en el contexto de restricciones presupuestarias aludido en el texto, en relación con el régimen retributivo de los empleados públicos también han hallado reflejo en la jurisprudencia constitucional española. Puede mencionarse, como pronunciamiento particularmente reciente, la Sentencia 18/2016, de 4 de febrero, que, desde la perspectiva competencial, declara que es competencia del Estado el establecimiento del régimen de incompatibilidades de las pensiones indemnizatorias, las prestaciones compensatorias y cualquier otra percepción económica prevista con ocasión del cese en cualquier cargo, puesto o actividad del sector público, incluso si se aplica a quienes habían prestado servicio en las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por encontrar amparo en el artículo 149.1.13 de la Constitución, que reconoce al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

culos 32.2 y 38.10 del TREBEP no podría tener carácter indefinido, sino que habría de estar estrictamente acotada desde el punto de vista temporal (lo que, desde el punto de vista funcional, recogen los citados artículos, puesto que permiten la suspensión o la modificación “en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público”).

3. La regulación de los deberes, régimen disciplinario e incompatibilidades

Los deberes de los empleados públicos se encuentran recogidos, con carácter general, en el Código de Comportamiento aprobado por el Decreto del Presidente de la República de 16 de abril de 2013 n° 62, en el que se definen los deberes de diligencia, lealtad, imparcialidad y buena conducta que están obligados a cumplir³⁵ (Código de Conducta que en nuestro ordenamiento se recoge en los artículos 52 y siguientes del TREBEP).

Por su parte, cada Administración pública define su propio código de comportamiento en el que se integran y especifican las previsiones contenidas por el citado Decreto n° 62/2013. Así, la definición de los deberes de los funcionarios responde a un Código de comportamiento uniforme, adoptado para todas las Administraciones, y a unos Códigos de comportamiento adoptados por las distintas Administraciones, en los que se recogen eventuales especificaciones al Código General y que son necesarias para su efectiva aplicación práctica.

El primer principio general recogido por el nuevo Código de Comportamiento dispone que el empleado público debe respetar la Constitución, estar al servicio de la Nación con disciplina y honor y ajustar su conducta a los principios de buena conducta y de imparcialidad de la actuación administrativa. El empleado ejercerá sus funciones de conformidad a la ley y al interés público y sin abusar de su posición o de las potestades de las que es titular (art. 3. 1).

Asimismo, el personal de las Administraciones públicas está obligado a respetar los principios de integridad, equidad, buena fe, proporcionalidad, objetividad y

³⁵ Concretamente, el artículo 54 del Decreto Legislativo 165/2001 hace referencia al Código de Comportamiento. Posteriormente, los apartados 1 y 4 del artículo 54 del Decreto Legislativo n° 165/2001 han sido modificados por la Ley de 6 de noviembre de 2012 n° 190, sobre las *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

transparencia, así como a actuar con independencia e imparcialidad, absteniéndose de intervenir en caso de conflicto de intereses (art. 3. 2). Por otra parte, el empleado debe llevar a cabo sus tareas con el propósito de orientar la actuación administrativa a la máxima economía, eficiencia y eficacia. La gestión de los recursos públicos debe realizarse con el objetivo de que la actuación administrativa siga una lógica de contención de gastos, sin que ello suponga una merma de la calidad de los resultados (art. 3. 4).

Tras enumerar los principios generales anteriormente expuestos, el Código regula otros aspectos relativos a la relación de empleo: la obtención de regalos y otros beneficios (art. 4), la comunicación de conflictos de intereses o intereses económicos (art. 6), la prevención de la corrupción (art. 8), el comportamiento en el servicio (art. 11), o la atención al público por parte de los empleados (art. 12).

Particular relevancia se otorga al cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas para las Administraciones públicas según las disposiciones normativas vigentes, en particular tras la aprobación del Decreto Legislativo de 14 de marzo de 2013 n.º 33 relativo a la regulación de la disciplina sobre las obligaciones de publicidad, transparencia y difusión de información por parte de las Administraciones públicas.

El incumplimiento de las anteriores obligaciones por parte de los empleados públicos determina su responsabilidad disciplinaria (art. 55 del Decreto Legislativo 165/2001).

Precisamente un aspecto de la relación de empleo de los empleados públicos en el que se evidencian perfiles de especialidad es el relativo a las sanciones disciplinarias, que ha sido en gran parte reformado por el Decreto Legislativo 150/2009. Con la nueva normativa se reducen los márgenes de la negociación colectiva en la materia con el objetivo de hacer más efectivo el principio de responsabilidad. Y de esta forma, si bien la individualización y definición de la tipología de infracciones y sanciones disciplinarias corresponde en principio a la negociación colectiva (art. 55. 2 del Decreto Legislativo 165/2001), a nivel legislativo se han establecido directamente algunas clases de infracciones y sanciones que dan lugar a responsabilidad disciplinaria.

Concretamente, y como se ha expuesto, muchas de las causas que dan lugar al despido disciplinario son enumeradas directamente por la Ley en el artículo 55 *quarter* del Decreto Legislativo 165/2001 (artículo incluido por el artículo 69. 1 del Decreto Legislativo 150/2009) y son las siguientes:

- a) Certificar de forma falsa la asistencia al trabajo a través de la alteración de los sistemas de detección de presencia en el puesto laboral o de otra forma fraudulenta, o justificar la ausencia del puesto de trabajo mediante un certificado médico falso³⁶.
- b) La falta injustificada al trabajo durante más de tres días en los dos últimos años o por un periodo superior a siete días en los diez últimos años, así como la falta de recuperación del servicio, en caso de ausencia injustificada, dentro del plazo establecido por la Administración.
- c) El rechazo injustificado del traslado obligatorio impuesto por razones de servicio.
- d) La falsedad documental o declarativa en procesos de progresión o promoción profesional.
- e) La reincidencia de conductas agresivas, amenazantes o abusivas contra el honor y la dignidad de las personas.
- f) La condena penal firme de la prohibición permanente para ejercer cargos públicos.

Entre las sanciones más frecuentes impuestas por la Administración Pública a sus empleados cabe destacar la amonestación verbal y escrita, la multa (hasta cuatro horas de retribución), la suspensión de empleo y sueldo (hasta diez días) y el despido (con o sin previo aviso)³⁷.

Otras sanciones disciplinarias específicas han sido introducidas por la Ley 190/2012 Anticorrupción, que establece en particular que la vulneración de los deberes contenidos en el Código de Comportamiento ético de los empleados públicos, aprobado por la Administración Pública de origen, incluso el deber de actuar en orden a prevenir la corrupción, dará lugar a responsabilidad disciplinaria (art. 54. 3 del Decreto Legislativo 165/2001, modificado por la Ley 190/2012)³⁸. Asimismo, se

³⁶ Este supuesto se ha incluido como medida para endurecer las sanciones en los casos de absentismo laboral.

³⁷ En cuanto a las sanciones disciplinarias se refiere, es competente el orden social de la jurisdicción para conocer de las controversias que se susciten en relación con las mismas (art. 63 del Decreto Legislativo 165/2001). En relación a los recientes pronunciamientos de la Corte de Justicia en la materia, puede consultarse el estudio de NUNIN, R. (2014), "Impiego pubblico, violazione delle regole sul lavoro a termine ed adeguatezza delle sanzioni: spunti recenti dalla Corte di Giustizia", *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* fasc. 2, pt. 1, pp. 244-254.

³⁸ Sobre la temática de la corrupción puede consultarse el reciente estudio de los profesores IM-MORDINO, M., CELONE, C., GULLO, N. (2015), "Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano", cura di volumi científicos, At-

prevé la prohibición expresa de imponer sanciones disciplinarias a los empleados públicos que pongan en conocimiento del superior jerárquico conductas ilícitas de otros empleados y de las que hayan tenido conocimiento por razón de la relación de servicio (art. 54 bis del Decreto Legislativo 165/2001, introducido asimismo por la Ley 190/2012).

Otra sanción disciplinaria prevista por el artículo 55 *sexies* del Decreto Legislativo 165/2001 (precepto incluido por el art. 69. 1 del Decreto Legislativo 150/2009) es la suspensión de empleo y sueldo por un periodo de tres días a tres meses en caso de incumplimiento de las obligaciones de servicio que ocasionen daños a terceros que den lugar a responsabilidad civil de la Administración Pública. El empleado que cause daño al normal funcionamiento del órgano por ineficiencia o incompetencia profesional será sancionado con el “*collocamento in disponibilità*” (art. 55 *sexies*. 2)³⁹.

Finalmente, entre las causas de extinción de la relación de empleo dirigidas a garantizar la consecución de los objetivos impuestos al empleado público, encontramos el despido disciplinario previsto por escaso rendimiento, por un periodo de tiempo superior a dos años, así como por reiterado incumplimiento de las obligaciones de servicio (art. 55 *quater* c. 2).

Por su parte, el procedimiento para imponer las sanciones se encuentra minuciosamente regulado en el art. 55 bis del Decreto Legislativo 165/2001 (precepto incluido tras la reforma operada por el Decreto Legislativo 150/2009)⁴⁰.

Para las sanciones leves, es decir la amonestación verbal, el procedimiento viene regulado por la negociación colectiva; para las sanciones graves, el procedimiento se regula exclusivamente por la Ley, que atribuye la competencia al directivo público del órgano en el que presta servicios el empleado público⁴¹; para las sanciones más graves, la competencia se atribuye al órgano competente para los procedimien-

ti di Congressi, Napoli, Editoriale Scientifica; GULLO, N. (2014). “La politica di contrasto alla corruzione in Italia ed i soggetti responsabili della prevenzione della corruzione”, *Nuove Autonomie*.

³⁹ Sobre las novedades introducidas por la Ley 190/2012 puede consultarse el estudio de MATA-RAZZO, A. E. (2012), “Legge 190/2012: la nuova carta dei diritti e dei doveri nel pubblico impiego”, *Lo stato civile italiano* fasc. 12, pp. 67-70.

⁴⁰ Sobre el mismo puede consultarse el estudio de BOLLINO, S. (2012), “Pubblico impiego e procedimento disciplinare: due modelli a confronto”, *Il foro amministrativo TAR*, fasc. 4, pp. 1105-1121.

⁴¹ El artículo 55. bis. 2 prevé que el directivo competente debe remitir la documentación al empleado en el plazo de diez días e instarle a una reunión sucesiva en la que podrá ser asistido de un procu-

tos disciplinarios, que decidirá también sobre las sanciones menos graves en el caso de que el responsable del órgano no sea un directivo ⁴².

Por último, el régimen de incompatibilidades se encuentra excluido de la negociación colectiva y se regula minuciosamente por Ley (art. 53 del Decreto Legislativo 165/2001), si bien en atención a lo dispuesto en la Ley Anticorrupción n° 190/2012 fue aprobado el Decreto legislativo 39/2013, por el que se recogen las disposiciones en materia de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y del resto de organismos públicos⁴³. Dos ideas generales la inspiran: la prohibición de compatibilizar de forma simultánea un empleo público con otro empleo público o con otra actividad o profesión privada responde a razones de productividad y de ética, de tal forma que la eficiencia requerida no se considera que pueda ser efectiva en dos profesiones o empleos; y una segunda, tan relevante como la anterior, es el objetivo de asegurar la imparcialidad del empleado y garantizar la eficacia económica en la prestación del servicio en la Administración pública.

De esta forma, el artículo 53 de la Ley n° 190/2012 Anticorrupción recoge la prohibición de los empleados públicos de ejercer actividades profesionales con sujetos privados con los que hayan tenido relación en el ejercicio de sus funciones públicas y ello por un periodo de tres años desde su cese en el servicio (art. 53. 16. *ter* Ley 190/2012). Asimismo, se permite el ejercicio a tiempo parcial, dentro de ciertos límites, para determinadas categorías de empleados públicos, como docentes universitarios o médicos del servicio sanitario nacional. Se excluyen del régimen de incompatibilidades a algunas actividades retribuidas, como las colaboraciones en revistas o

rador o de un representante sindical. En el caso de que el empleado decida no participar en la reunión, podrá remitir al órgano una defensa escrita. Después de concluir la fase de instrucción, el directivo competente concluye el procedimiento disciplinario imponiendo dentro del plazo de sesenta días la sanción prevista por el convenio colectivo, o bien archivando el expediente si no queda probada la responsabilidad disciplinaria.

⁴² El artículo 55 bis. 4 del Decreto Legislativo 165/2001 prevé que cada Administración, según su propio normativa, determina el órgano competente para ello.

El artículo 55 *ter* del Decreto Legislativo 165/2001 prevé reglas particulares para coordinar el procedimiento disciplinario y el eventual procedimiento penal abierto en relación a los mismos hechos. En dicho precepto se prevé, en particular, la autonomía de los dos procedimientos y solo para las sanciones más graves, en los casos de particular complejidad de la determinación de los hechos, está prevista la suspensión facultativa del procedimiento disciplinario hasta la terminación del proceso penal.

⁴³ Sobre la nueva normativa en materia de incompatibilidades puede consultarse el estudio de D'URGOLO, D., (2014), "La nuova disciplina delle incompatibilità nel pubblico impiego nella recente legislazione Anticorruzione", *Giustizia Amministrativa*, fasc. 6, pp. 15 y ss.

periódicos, la participación en convenios o seminarios, o los encargos de organizaciones sindicales (art. 53. 6). Pero, en todo caso, cualquier encargo retribuido debe ser autorizado por la Administración a la que se pertenezca. Todos los puestos o cargos autorizados por una Administración Pública deben ser comunicados anualmente al Departamento de la Función Pública y ser publicados para garantizar la transparencia de la actuación (art. 53. 12 a 16).

4. La movilidad de los empleados públicos

Hay una cierta coincidencia en señalar que el elevado número de empleados públicos, notablemente superior al requerido por las exigencias productivas, y la irracionalidad de su distribución sobre el territorio nacional han sido los principales factores que han contribuido a la ineficiencia crónica de la función pública italiana.

Esta situación explica que la institución de la movilidad individual y colectiva de los empleados públicos haya sido objeto de numerosas reformas desde la Ley Marco de 1983 hasta la actualidad.

El Decreto Legislativo n° 150/2009 ha buscado favorecer la movilidad de los empleados, superando la rigidez que tradicionalmente ha caracterizado su régimen jurídico y que llevó a una distribución poco equilibrada del personal dentro del conjunto las Administraciones Públicas. Así, en primer lugar, en aras de favorecer la movilidad entre los diversos ámbitos de la negociación colectiva, se prevé la elaboración de una tabla de equivalencias entre los niveles de encuadramiento profesional previstos por los distintos convenios colectivos (art. 29 bis del Decreto Legislativo n° 165/2001).

Por otra parte, se contempla que las Administraciones Públicas, antes de cubrir puestos vacantes, deben activar los procedimientos de movilidad (art. 30. 2 bis). El procedimiento de movilidad prevé que las Administraciones publiquen la disponibilidad de puestos a cubrir fijando los criterios de elección. Los empleados interesados en acceder a determinados puestos pueden presentar sus solicitudes de movilidad sin que sea necesaria la conformidad de la Administración a la que pertenezcan (art. 30. 1).

Los convenios colectivos nacionales pueden definir procedimientos y criterios de actuación y el Ministro para las Administraciones Públicas y para la Innovación puede establecer medidas para facilitar los procesos de movilidad (art. 30. 1 bis).

La movilidad colectiva, en caso de excedentes de personal, se produce mediante un procedimiento que prevé una información previa a los representantes del per-

sonal y a las organizaciones sindicales, y que promueve la reasignación de los empleados en otras Administraciones, así como el uso de formas flexibles de gestión del tiempo de trabajo y de los llamados contratos de solidaridad (art. 33). El personal excedente para el que no exista un puesto alternativo queda en “situación de disponibilidad”, que consiste en la suspensión de la relación laboral por un tiempo máximo de dos años, durante el cual percibirá una indemnización equivalente al 80% de su retribución (art. 33. 8). El personal en situación de disponibilidad se inscribe en unas listas nacionales y regionales con el fin de que, en cuanto sea posible, pueda ser reasignado en otras Administraciones Públicas que tengan necesidad de personal (arts. 34 y 34. bis).

En definitiva, en la actualidad la Ley prevé, de un lado, una movilidad voluntaria entre distintas Administraciones y, de otro, una movilidad colectiva en caso de exceso de personal, acordado con las organizaciones sindicales.

5. Los *dirigenti*

Tradicionalmente, la Administración Pública italiana había respondido desde sus orígenes al modelo jerárquico de organización piramidal, según el cual en el vértice de los Ministerios -en el Ministro, por tanto- se agrupaban todos los poderes de decisión, existiendo con el resto del personal una relación de rígida jerarquía. Dicho modelo jerárquico comienza a evidenciar sus limitaciones al incrementarse tanto el número de Administraciones Públicas como sus cometidos y al demostrarse que era inviable en la práctica concentrar en un solo órgano todos los poderes de decisión formal.

Así las cosas, a comienzos de los años 70 del siglo pasado se configura en el nivel estatal un nuevo modelo de organización que preveía la creación de una nueva categoría de personal profesional llamada los *dirigenti*, encargados de dirigir a las Administraciones públicas y a los empleados en todos sus niveles bajo la dirección y control político de los órganos de gobierno⁴⁴.

⁴⁴ La bibliografía sobre la *dirigenza pubblica* es muy extensa. De la misma pudiéramos resaltar, entre otra, la siguiente: CASSESE, S. (2002), “Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale”, *Giorn. dir. amm.*, pp. 1341 y ss.; D’ALESSIO, G., (2006), “La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo”, *Lav. pubbl. amm.*, pp. 549 y ss.; (2000), *La nuova dirigenza pubblica*, Roma; (2007), “La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro”, *Lav. pubbl. amm.*, pp. 349 y ss.; MERLONI, F. (2006): *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna; CHIRULLI, P. (2000): voce Dirigenza pubblica, *Enc. giur. Treccani*, vol XI, Ro-

La figura del directivo se recoge, por vez primera, en el Decreto del Presidente de la República de 30 de junio de 1972, n° 748⁴⁵, que distingue entre tres categorías: directivo general, directivo superior y primer directivo. No obstante, se trataba de un sistema que no superaba del todo el modelo jerárquico de organización, puesto que el Ministro conservaba no sólo los poderes de dirección, sino también, en determinados casos, la potestad de revocación de la competencia así como de sustitución y de revisión de oficio de los actos de los directivos⁴⁶.

Al comienzo de los años noventa se inicia, como vimos con anterioridad, un proceso de reforma normativa dirigido a privatizar la relación de empleo de los empleados públicos y que condujo al actual marco normativo contenido en el Decreto Legislativo de 30 de marzo de 2001, n° 165. Entre los objetivos principales de dicha reforma se apunta la mejora de la clase directiva desde la doble perspectiva de garantizar la imparcialidad de la actuación administrativa, limitando la injerencia de la política en las decisiones de los directivos públicos, y de aumentar la eficiencia de la Administración Pública, instaurando una figura que se asimilaba al manager privado. Se pretende, por tanto, conseguir una élite directiva burocrática de alto nivel, en la que puedan integrarse los más capaces, y llamada a desempeñar funciones relevantes con autonomía respecto del área política gubernativa, pero con responsabilidad plena de los resultados de su gestión y de la obediencia a la dirección política⁴⁷.

ma.2007; IMMORDINO, M., RAGUSA, M. (2007). "La dirigenza negli enti locali", en la ob. colect. R.URSI, & M.P. CHITI (a cura di), *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*.

⁴⁵ Dictado en virtud de la delegación conferida al Gobierno por el artículo 16 de la Ley de 18 de marzo de 1968, n° 249. En relación a la evolución normativa de los directivos públicos pueden consultarse, entre otros, los estudios de COLAPIETRO, C. (1990): voce Dirigenti pubblici, in *Dir. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, pp. 126 y ss.; y, D'ALBERTI, M. (1990), *La dirigenza pubblica*, Bologna.

⁴⁶ Señala SÁNCHEZ MORÓN que en el clima partitocrático y clientelista de la I República, la experiencia de los directivos públicos no resultó satisfactoria, sobre todo por el escaso interés demostrado por los sucesivos Gobiernos pluripartidistas en crear una élite burocrática fuerte. Este desinterés determinó una relativa despreocupación por la selección y formación de los mismos (hasta 1984 no fue regulado el acceso directo a la carrera directiva), por lo que primaba la antigüedad sobre el mérito; y, asimismo, generó una insuficiente distinción entre el área política y la dirección administrativa y una tendencia de los propios directivos a la "politización" clientelar, ante la falta de garantías objetivas de carrera. SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), "Sobre la reforma administrativa italiana del periodo de la transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público", *Revista de Administración Pública* n° 134, pp. 483 y 484.

⁴⁷ Véase SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), op. cit., p. 485.

En este contexto, ya desde finales de los años ochenta había comenzado a hablarse de una nueva gestión pública. PRATS Y CATALÀ apuntaba la irrupción “del caballo del management en todas las cacharrerías administrativas del mundo”⁴⁸ y, por ende, en Italia. Se propugnaba que para abordar la reforma de la Administración Pública era necesario crear un *management* capaz de actuar de modo empresarial, facilitando el consenso y estimulando la creatividad en una perspectiva en la que el servicio fuera más personalizado. Asimismo, se considera necesario que el proceso productivo se dirigiera al cliente o que se eliminara la etiqueta de actividad burocrática que tanta resistencia había venido oponiendo a la introducción de exitosas técnicas de gestión de la empresa privada.

De esta manera, trasponer en la práctica a la Administración pública algunas de las soluciones de las organizaciones privadas se fue vislumbrado no sólo posible, sino también necesario a fin de incrementar la eficacia y eficiencia administrativas, y en el entendimiento de que podían extraerse de aquéllas valiosas consecuencias para la satisfacción de las demandas sociales planteadas por los ciudadanos y para la reforma del sector público.

No obstante, debe apuntarse el abandono de la ilusión infundada de que la gestión empresarial pudiera trasladarse mimética y mecánicamente a las Administraciones públicas⁴⁹, pues en todo caso existen elementos diferenciadores -como, por ejemplo, la financiación o los objetivos a perseguir- entre el sector público y el sector pri-

⁴⁸ PRATS Y CATALÀ, J. (2003), “Derecho y management en las Administraciones públicas”, *Ekonomiaz* 26. Con posterioridad, este autor estudió la evolución de la gestión pública hacia las redes de gobernanza así como su impacto en el principio democrático. PRATS CATALÀ, J. (2005. a): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: INAP. PRATS CATALÀ, J. (2005. b), “Modos de gobernanza en las sociedades globales”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo i Martínez (Ed.), Madrid: INAP; y PRATS CATALÀ, J. (2007): “Governança i democràcia”, en *Governança i bona administració a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Y, más recientemente, analizó el papel que el Derecho Administrativo podía desarrollar a través del reconocimiento del principio de buena administración. PRATS CATALÀ, J. (2010), “Políticas de buena administración para la Administración General del Estado en España”, en *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Ruiz-Huerta & Vilorri Mendieta (Eds.).

⁴⁹ Así lo afirmaba PRATS i CATALÀ tras señalar que se ha ignorado generalmente que el marco “institucional” de la gestión pública y de la gestión privada responden a principios, valores y normas diferentes. Todo lo cual no ha dejado de producir algunos excesos que hoy justamente se denuncian. Para este autor, el *management* no se presenta como un mero añadido tecnocrático al orden tradicional de la legitimidad legal de las Administraciones, sino como portador de un propio factor de legitimidad, representado por los valores de eficacia y eficiencia. Por lo demás, estos valores han dejado de ser una mera inva-

vado. Ahora bien, esas diferencias no significan que el sector público deba desconocer las técnicas de la gestión privada⁵⁰.

Según esta nueva concepción que surge de la Administración pública inspirada en el *new public management*⁵¹, la alta burocracia debe tener autonomía en el desempeño de sus cometidos y debe estar dotada de los recursos necesarios para la consecución de sus fines. En este sentido, el directivo público asume un papel análogo al del manager privado.

sión retórica justificativa del poder tecnocrático para configurarse como verdaderos valores proclamados constitucionalmente y exigidos socialmente como condición de legitimidad. PRATS i CATALÁ, J. (1995), "Derecho y management en las Administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)", *Revista del Clad. Reforma y Democracia* n° 3, pp. 91 y 92. Asimismo, de este autor puede consultarse su estudio: PRATS i CATALÁ, J.: De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo (recurso electrónico), pp. 71 y ss.

⁵⁰ Sobre los elementos diferenciados entre la Administración pública y el sector privado puede consultarse la relación que de los mismos realiza el profesor CASTILLO BLANCO, F. (1996), "Management y Derecho Administrativo: ¿Hacia una necesaria evolución del Derecho de la Función Pública y de la Gestión de los Recursos Humanos?", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n° 26, pp. 215 a 217. Señala este autor que el surgimiento del *management* público ha de ser un fenómeno necesariamente valorado y del que han de extraerse consecuencias valiosas para la reforma de nuestro sector público aunque, en todo caso, no debe caerse en un mimetismo acrítico que no tenga en cuenta nuestra raíces culturales, la especificidad de la posición constitucional de nuestra Administración pública y nuestra propia forma de concepción de la gestión pública. Además, no basta con incorporar asépticamente al sector público las regulaciones y técnicas de gestión privada, y ello porque la Administración pública representa unos valores y principios que exigen una modulación de las ideas y métodos que se atemperan con la presencia de la Administración. En todo caso, "el sector público exige una visión y un enfoque propio que no significa, en absoluto, prescindir o ignorar técnicas de regulación y gestión propias del sector privado, pero que, sin embargo, sí obligan a realizar una reflexión propia, de desarrollo y evolución de los distintos bloques normativos, de adaptación de las técnicas de gestión pública y de reconceptualización de los principios y valores en que se ha apoyado el devenir de la Administración en los dos últimos siglos. Este es, sin duda, el reto que los estudiosos del sector público, sea cual sea la disciplina o actividad en la que se desempeñen, hemos de asumir", (pp. 214, 218 y 220).

⁵¹ En la actualidad se sigue ahondando en la necesidad de cambio, pero desde hace ya algunos años se entiende que el gerencialismo público, en el sentido de que la Administración deba imitar a la empresa mercantil y que sitúa al ciudadano en el papel pasivo de cliente o usuario, debe ser sustituido por la actual gobernanza. En efecto, en los últimos años se está produciendo en Europa un amplio acuerdo en considerar a la gobernanza como un nuevo modo de gobernar, debido a que se constata de manera progresiva que la eficacia y la legitimidad de los gobiernos democráticos se fundamenta, cada vez más, en la calidad de interacción entre éstos y las organizaciones empresariales y sociales, así como en la buena gestión de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Véase PRATS CATALÁ, J. (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo* n° 10,

En Italia, el proceso de cambio de los años noventa se articula en dos fases: la primera con el Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, n° 29, que lleva a cabo una privatización parcial de la relación de empleo de los empleados públicos, excluyendo algunas categorías de los mismos así como a todos los directivos generales⁵². Y una segunda fase que, en particular, incluye en el régimen privado también a los directivos generales y que tuvo lugar dentro de las llamadas reformas Bassanini del Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, n° 80⁵³. De esta manera, se reconduce a todos los directivos hacia la laboralización.

El establecimiento de los *dirigenti* deriva de la clasificación de las funciones administrativas, de un lado, en ejecutivas, que se reservan a los directivos y, de otro lado, en funciones estratégicas y de control, que se encargan a los Ministros, deslindando, de esta manera, los ámbitos administrativo y político, respectivamente⁵⁴.

En efecto, a los órganos de gobierno (es decir, a los Ministros), se le encomienda el establecimiento de los objetivos y de los programas así como el control de los

pp. 103 y ss. Asimismo, sobre esta temática puede consultarse mi estudio OLMEDO GAYA, A. I. (2014): “La emergencia de la gobernanza y su impulso hacia la sostenibilidad” en la ob. colect. CASTILLO BLANCO, F. (Director): *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, pp. 347 y ss.

⁵² Dentro del personal directivo se distingue entre el directivo general, con vínculo público y político evidente, tanto por su nombramiento por los órganos políticos como por estar su remuneración recogida en la Ley (art. 46 del Decreto Legislativo 29/1993), y el directivo propiamente dicho, que comprende dos categorías: el *primo dirigente* y el *dirigente superiore*, contractualizado y sometido al Derecho privado. Como recoge FUENTETAJA PASTOR, tanto la distinción como el régimen fueron atacados desde puntos de vista diferentes. Por un lado, esa división de la *dirigenza* se consideraba discriminatoria y sin justificación, por ello, su exclusión de la laboración. Por otro lado, la laboralización en sí fue contestada por quienes veían en ella un peligro para la necesaria imparcialidad de su actuación; si bien la Corte amparó la laboralización de esta categoría de personal (Sentencias de la Corte Costituzionale de 25 de julio de 1996, n° 313 y de 30 de enero de 2002, n° 11). FUENTETAJA PASTOR, J. A. (2012), op. cit., pp. 140.

⁵³ Dictado en base a la delegación contenida en el artículo 11.4 de la Ley de 15 de marzo de 1997, n° 59.

⁵⁴ El artículo 37 del Decreto Legislativo n° 150/2009 afirma que la nueva disciplina dictada para la clase directiva debe permitir reformar el principio de distinción entre las funciones de dirección y control encomendadas a los órganos de gobierno y las funciones de gestión administrativa encomendadas a la *dirigenza*, conforme a la jurisprudencia constitucional en la materia, regulando la relación entre órganos de vértice y los directivos titulares de puestos de alta dirección en aras a garantizar la plena y coherente actuación de la dirección política en el ámbito administrativo.

resultados (art. 4. 1 del Decreto Legislativo n° 165/2001⁵⁵); mientras que a los *dirigenti* se les asigna la responsabilidad de la actividad administrativa y de su resultado, encomendándoles la gestión financiera, técnica y administrativa, la organización del gasto, la organización de los recursos humanos, las actividades de control y todo lo relativo a la responsabilidad de los empleados públicos⁵⁶. En definitiva, corresponde a los *dirigenti* la consecución de los intereses generales respetando las directrices y objetivos fijados por los órganos políticos, los cuales no podrán, salvo por motivos de legalidad, revocar, reformar, atribuirse o avocarse o adoptar resoluciones o actos de competencia del personal directivo (artículo 14. 3 del Decreto Legislativo n° 165/2001). Esto último evidencia que la relación de los directivos con los órganos de gobierno no puede ser calificada en términos de jerarquía.

A la categoría de dirigente se accede por oposición o concurso, según los casos, y tras superarlos se realiza un curso de formación en la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*. Para participar en tales pruebas selectivas es necesario ser empleado público superior con ciertos años de experiencia -normalmente cinco- o bien ser directivo de entes públicos o funcionario de una organización internacional con cierta experiencia. Con carácter excepcional se admite el ingreso de otros empleados del sector privado con determinadas titulaciones y experiencia. Por lo demás, la Corte Constitucional ha confirmado recientemente la exigencia de concurso público para acceder a la condición de directivo. En concreto, así lo hace en la Sentencia 37/2015, de 25 de febrero, en la que se declara disconforme con el artículo 97 de la Constitución la previsión, contenida en el Decreto-Ley 16/2012, convertido en la Ley 44/2012, según la cual determinadas agencias administrativas estaban habilitadas para cubrir puestos directivos vacantes, mientras se sustanciaba el procedimiento para su provisión con arreglo al régimen ordinario, mediante funcionarios propios con los que se suscribían los correspondientes contratos de trabajo a tiempo parcial. La Corte Constitucional señala, en efecto, que no existe ninguna duda acerca del hecho de que la provisión de los puestos directivos en el ámbito de la Administración Pú-

⁵⁵ Señala este precepto que los órganos de gobierno “esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”. Asimismo, a las funciones de los órganos políticos se refiere el artículo 14. 2 del Decreto Legislativo n° 165/2001.

⁵⁶ Corresponde a los directivos “l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi... nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo... (ad essi è attribuita la responsabilità in via esclusiva) “dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati” (artículo 4. 2 del Decreto Legislativo n° 165/2001)

blica debe necesariamente realizarse previa sustanciación de un concurso público, siendo necesario el mismo incluso en el caso de que la provisión se realice en favor de quienes ya ostentan la condición de empleados públicos.

En cuanto a la duración de los cargos directivos, con anterioridad a la reforma de los noventa no se preveía ningún límite temporal a la atribución de sus cometidos, por lo que los *dirigenti* eran casi inamovibles. Ello contrastaba con la figura de los Ministros, que eran sustituidos constantemente debido a las frecuentes crisis políticas. En la actualidad, según la normativa en vigor, la duración de los cargos directivos no puede ser inferior a tres años y tampoco exceder de cinco años (art. 19. 2 del Decreto Legislativo n° 165/2001), pudiendo ser renovados previa valoración positiva de los resultados obtenidos.

El objeto de cada puesto, los objetivos, la duración y la retribución se recogen en el contrato de trabajo respectivo (art. 19. 2 y art. 24 del Decreto Legislativo n° 165/2001). Los cargos de directivos de categoría superior (secretario general del Ministerio y jefes del Departamento) se proveen con la máxima solemnidad por Decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros (art. 19. 3). Los puestos de directivos generales se proveen por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente (art. 19. 4). Los otros cargos directivos son provistos por el directivo general del órgano administrativo correspondiente (art. 19. 5).

En cuanto a la revocación de los contratos de los *dirigenti*, la actual normativa distingue entre dos regímenes diferentes⁵⁷: en primer lugar, el aplicable a los denominados por la Corte Constitucional “*dirigenti apicali*” (sin individualizarlos en concreto), consistente en el sistema o mecanismo del llamado *spoil system* o clientelismo; y, en segundo lugar, el régimen de revocación aplicable al resto de directivos, en el que se recogen las previsiones de la Corte Constitucional en aras de recuperar las garantías procedimentales⁵⁸, y en el que se prevé que los cargos directivos pueden ser revocados exclusivamente en los casos previstos por el artículo 21.1 del Decreto Le-

⁵⁷ Véase POLICE, A. (2014), “Le risorse umane”, en la ob. colect. SCOCA: *Diritto amministrativo*, Torino, pp. 481 y 482.

⁵⁸ En efecto, en este sentido se pronuncian las Sentencias n° 233/2006 y n° 103/2007 de la Corte Constitucional a las que hace referencia el profesor POLICE (2014), op. cit., p. 481. Asimismo, sobre ello puede consultarse el estudio del profesor CLARICH, M. (2007), “Una rivincita della dirigenza pubblica nei confronti dello potere della politica a garanzia dell'imparzialità della pubblica amministrazione”, neldiritto.it.

gislativo n° 165/2001, o sea, en los supuestos de responsabilidad del personal directivo⁵⁹. En cualquier caso, las Administraciones, al término de un puesto de nivel directivo, y en atención a los procesos de reorganización, e incluso en ausencia de una valoración negativa del mismo, podrán acordar la revocación del cargo directivo asignándole otro puesto incluso de menor prestigio o nivel.

Como prevé el artículo 21 del Decreto Legislativo 165/2001 el incumplimiento de las directivas marcadas a los directivos o la obtención de resultados negativos en los objetivos como consecuencia de la gestión, así como la infracción culpable del deber de cumplimiento de los estándares cuantitativos y cualitativos fijados por la Administración, determinan la imposibilidad de renovar los cargos directivos. Por tanto, el cese en el cargo de directivo tiene lugar por el agotamiento del plazo de nombramiento en el caso de que no tenga lugar la renovación, por sanción disciplinaria y por incumplimiento de objetivos. No obstante lo anterior, tras una reforma introducida durante el primer Gobierno de Berlusconi, los más altos cargos, es decir, secretarios generales y directores, cesan automáticamente a los noventa días de la toma de posesión de cada nuevo Gobierno. Esta clausula, unida a la frecuente renovación de los gobiernos italianos, suscita, como ha puesto de relieve el profesor SÁNCHEZ MORÓN, muchas dudas sobre la estabilidad e imparcialidad de los directivos de primer nivel, que ha puesto de manifiesto incluso la Corte Constitucional. Además, no siempre las oposiciones y concursos de acceso permiten completar la plantilla de directivos, lo que lleva a nombrar “provisionalmente” para tales cargos a personas que no lo son⁶⁰.

En definitiva, los directivos tienden a ser nombrados y renovados por el Gobierno que esté en el poder, por lo que no existe un sistema neutral de selección y revocación basado en criterios de igualdad y de mérito. Se trata, evidentemente, de un mecanismo de *spoils system* que se presta a formas de clientelismo político incompatible con el sistema del mérito en el que se fundamenta la burocracia profesional y que garantiza la imparcialidad y continuidad de la actuación administrativa⁶¹.

⁵⁹ Sobre la responsabilidad del personal directivo, pueden consultarse, entre otros, los estudios de CELONE, C. (2012), “La responsabilità dirigenziale”, in *La dirigenza locale*, a cura di M. IMMORDINO E A. CONTIERI, Editoriale Scientifica, Napoli; y, TENORE, V. (2013), “Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego”, *Giustizia Civile*, fas. 7-8, pp. 325-342.

⁶⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2009), “Los directivos públicos. Análisis comparado”, *Estudios QDL Fundación, Democracia y Gobierno Local*, p. 46.

⁶¹ En la línea de tales reflexiones pueden consultarse, entre otros, los estudios de PRATS I CATALÁ, J. (2002), “Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional”,

La propia Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que dicho sistema comporta una desnaturalización del papel de la clase directiva, que contradice los siguientes principios: el principio de imparcialidad, que impone separar a los directivos de los partidos políticos; el principio del buen rendimiento, que exigiría la continuidad de la actuación administrativa, y el principio de un procedimiento justo, ya que el abandono del cargo tiene lugar sin ninguna audiencia del interesado (Sentencias de la Corte Constitucional de 23 de marzo de 2007, n° 103 y 104, y de 22 de julio de 2011, n° 228)⁶².

En este sentido, señala el profesor PARADA que la experiencia italiana de huida del modelo tradicional de la función pública parece que se ha saldado con un estrepitoso fracaso. La función pública italiana va camino de instalarse, si no lo está ya, en el *spoils system*, y afirma este autor que a esta situación se habría llegado porque los directivos, que ya no constituyen un *ruolo* o cuerpo único, sino varios, dependientes de cada Ministerio, son nombrados y removidos discrecionalmente por el Gobierno de turno, al que deben acomodar sus actuaciones, con pérdida de su neutralidad. De esta forma, si en los últimos tiempos pudo decirse que los gobiernos pasan y la burocracia permanece, ahora los gobiernos son estables y la burocracia es transeúnte⁶³.

La generalizada insatisfacción con el vigente régimen jurídico del personal directivo -de la que queda hecho breve mérito en los párrafos precedentes- ha determinado que la mencionada Ley 124/2015 haya introducido -en términos que habrán de ser concretados en los Decretos Legislativos que se dicten en su amparo- relevantes modificaciones en dicho régimen. En concreto, y sin pretensión ninguna de exhaustividad, tales modificaciones se refieren a los extremos siguientes:

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal n° 2, pp. 1 y ss.; y LONGO, F. (2004), “Servicio civil y ética pública”, ponencia presentada en el *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 - 5.

⁶² Véase CLARICH (2013), op. cit., p. 407.

⁶³ Véase PARADA VÁZQUEZ, R. (2014): *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid, Marcial Pons, pp. 455 y 456. En definitiva, concluye el profesor PARADA que el experimento italiano de salirse del modelo funcional corporativo a la francesa, y asimismo debido a la avidez de los sindicatos y a la lucha entre los partidos para dominar la alta burocracia de directivos, ha terminado en un gran desastre (p. 456).

- a) Por lo que atañe al acceso a la condición de personal directivo, se reitera formalmente la aplicación del principio de mérito, previéndose que aquél tendrá lugar mediante el sistema de curso-concurso o de concurso, los cuales habrán de ajustarse en todo caso a las mejores prácticas utilizadas en el ámbito internacional.
- b) La duración se fija en 4 años, extensibles por 2 años adicionales sin participación en proceso selectivo ninguno, y con posibilidad en todo caso de renovación a través del correspondiente proceso selectivo.
- c) Se dispone expresamente que se producirá el cese del directivo y la prohibición de renovación del cargo en los sectores sensibles al riesgo de corrupción así como en caso de condena -aunque no sea firme- por parte del Tribunal de Cuentas a resarcimiento del daño producido a la Hacienda Pública por conducta dolosa.
- d) Se prevé la simplificación y la ampliación de los supuestos de movilidad entre las Administraciones Públicas y con el sector privado -disposición esta última concerniente a las denominadas “puertas giratorias” que habría de ser objeto de un desarrollo normativo extremadamente cuidadoso-.
- e) Por último, se prevé la constitución en el seno del Departamento de la Función Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros de una Comisión para el personal directivo estatal, que operará con plena autonomía y cuyos miembros serán seleccionados mediante sistemas que garanticen su independencia, su honorabilidad y la ausencia de conflictos de intereses. Tal Comisión tendrá competencias en relación con el control del cumplimiento de las normas reguladoras del acceso a la condición de personal directivo así como en relación con la evaluación del desempeño de éste.

Por lo demás, la misma crítica dominante en el ámbito italiano puede hacerse extensiva a nuestro país, donde la configuración jurídica del personal directivo público profesional se muestra como otra asignatura pendiente de nuestro modelo de empleo público⁶⁴. En este sentido, se presenta como imprescindible, para poder avanzar en la construcción de cualquier sistema de función directiva profesional, que

⁶⁴El artículo 13 del TREBEP como marco general define al personal directivo como “el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración”. Otra acepción más sustantiva del concepto de directivo se recogió en el Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del EBEP, en el que se señala que es “la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar, bajo las instrucciones del Gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa”.

los directivos públicos han de ser personas reclutadas mediante procesos competitivos por las Administraciones Públicas en función de sus conocimientos, destrezas, aptitudes, habilidades y actitudes para dirigir un determinado ámbito o sector de lo público, es decir, que sean seleccionados en función de estrictos criterios de competencia profesional y experiencia. Y asimismo, en cuanto al cese del personal directivo se refiere, sólo debería producirse como consecuencia de una gestión inadecuada por no cumplir los objetivos marcados por la organización, tras la correspondiente evaluación del desempeño que así lo determine. Incluso podría plantearse la posibilidad de establecer una limitación temporal para el ejercicio del puesto de trabajo, aunque vinculada también a los resultados de la evaluación. En consecuencia, la idea de discrecionalidad o pérdida de confianza no debería tener cabida⁶⁵. Pero la realidad es que, en definitiva, existe entre nosotros una muy arraigada cultura de la “confianza política” como criterio de provisión de los puestos directivos, que sigue teniendo un peso enorme y que es muy difícil de cambiar⁶⁶. Por lo que atañe al ordenamiento español, no puede dejar de ponerse de relieve que -en la línea establecida por la Corte Constitucional italiana- el artículo 10.2 del TREBEP establece que “la selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL

Naturalmente, son muchísimas las enseñanzas susceptibles de extraerse del examen del modelo italiano, no constituyendo sin embargo objeto del presente trabajo la exposición de las mismas. Ello no obstante, quien suscribe no quiere dejar de formular las dos consideraciones siguientes.

En primer lugar, la experiencia italiana permite relativizar la relevancia práctica -más allá de los planteamientos estrictamente dogmáticos- de la opción por un régimen iuspublicista o laboral para la relación de empleo público. En efecto, la opción generalizada por el régimen laboral por la que se decantó el legislador italiano no ha impedido que, de hecho, los problemas fundamentales a los que se enfrenta el empleo público en Italia sean los mismos, *servata distantia*, que han de ser afrontados en España o en países de características similares. Y es que lo decisivo no es, ciertamen-

⁶⁵ Véase QUESADA LUMBRERAS, J. E. (2015), *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*, Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, págs. 155 y ss.

⁶⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2009), op. cit., p. 44.

te, que la relación de empleo sea contractual o estatutaria o que el orden jurisdiccional competente para conocer de las controversias que se susciten en su seno sea el contencioso-administrativo o el social. Lo relevante, por el contrario, son los términos concretos en los que se configuran los aspectos específicos de la relación de empleo y, más aún, la existencia o no de sistemas eficaces de control independiente y de un sistema de valores -que en último término se reconducen al servicio al interés público- interiorizado y compartido tanto por los servidores públicos como por quienes han de adoptar decisiones en relación con los mismos.

En segundo término, la experiencia italiana acredita igualmente que los intentos de reconducir el régimen del empleo público a los patrones propios de las organizaciones privadas tropiezan siempre con obstáculos insalvables. Ya se pusieron anteriormente de relieve las sustanciales diferencias existentes entre la Administración Pública y el sector privado, las cuales inevitablemente se proyectan sobre el personal a su servicio. Las constantes reformas de la normativa italiana en materia de empleo público, aludidas anteriormente, así lo acreditan, pues las mismas se dirigen, en no pequeña medida, a garantizar no solamente la eficacia y la eficiencia, sino también la igualdad en el acceso al empleo público (igualdad que no ha de existir necesariamente, por imperativo jurídico, en el sector privado) así como la protección de los intereses públicos implicados en la existencia, la organización y el funcionamiento de las estructuras administrativas. Así lo ha dicho expresivamente -y con ello termina la Sentencia de la Corte Constitucional 178/2015, de 24 de junio, que, a propósito de la legislación que había “congelado” las retribuciones del sector público y de la posible vulneración por la misma del principio de igualdad, por razón de no haber tenido lugar aquélla en relación con el sector privado, rechaza enérgicamente que éste sea un *tertium comparationis* idóneo en relación con los empleados públicos, poniendo de relieve que “el empleo público y el empleo privado no pueden ser asimilados en todo y para todo, puesto que las diferencias, aunque atenuadas, permanecen no obstante la extensión de la contratación colectiva a una amplia parte del trabajo desarrollado en las dependencias de las Administraciones Públicas”.

BIBLIOGRAFÍA

- BATTINI, S. (2010), “Il rapporto di lavoro pubblico dopo la riforma Brunetta: una prima valutazione” en la ob. colect. PÉREZ, R. (dir.) *Il piano Brunetta e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.
- BATTINI, S. e S. CASSESE (1997) (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- BATTINI, S., (2000) “Il personale”, en S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo, Diritto Amministrativo Generale*, Giuffrè Editore

- BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP (2012), “La evaluación del desempeño en la Administración pública francesa”.
- BOLLINO, S. (2012), “Pubblico impiego e procedimento disciplinare: due modelli a confronto”, *Il foro amministrativo TAR*, fasc. 4.
- BRIGUGLIO, A., (1998) “La Cassazione e le controversie in materia di pubblico impiego trasferite a la giurisdizione ordinaria”, *Riv. dir. proce.*
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2001): *El empleo público: entre Estatuto funcional y contrato laboral*, Marcial Pons, Madrid.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2011), “La reforma de la función pública francesa (parte I)”, *Boletín de Función pública del INAP* n° 3.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2011), “La reforma de la función pública francesa (Parte II)”, *Boletín de Función pública del INAP* n° 4.
- CARINCI, F. (a cura di) (1995), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè.
- CARINCI, F. E M. D’ANTONA (2000) (a cura di): *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- CASSESE, S. (2002), “Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale”, *Giorn. dir. amm.*
- CASSESE, S. (2013), “Dall’impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?”, *Giornale di diritto amministrativo* fasc. 3.
- CASSESE, S., (1997) “Le ambiguità della privatizzazione del pubblico impiego”, in S. BATTINI, S. CASSESE G.L. Ecora, M. D’Antonia y G. D’Auria (a cura di), *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè.
- CASTILLO BLANCO, F. (1996), “Management y Derecho Administrativo: ¿Hacia una necesaria evolución del Derecho de la Función Pública y de la Gestión de los Recursos Humanos?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n° 26.
- CASTILLO BLANCO, F. (2015), “Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 171.
- CECORA, G. e C. D’ORTA (1994): *La riforma del pubblico impiego*, Il Mulino, Bologna.
- CECORA, G. (1996), *Il pubblico impiego: struttura e retribuzioni*, Il Mulino, Bologna.
- CELONE, C. (2012), “La responsabilità dirigenziale”, in *La dirigenza locale*, a cura di M. Immordino e A. Contieri, Editoriale Scientifica, Napoli.
- CHIRULLI, P. (2000): voce Dirigenza pubblica, *Enc. giur. Treccani*, vol XI, Roma.
- CLARICH M. e D. IARIA, (1994): *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini.
- CLARICH, M. (2007), “Una rivincita della dirigenza pubblica nei confronti dello potere della politica a garanzia dell’imparzialità della pubblica amministrazione”, *neldiritto.it*.
- CLARICH, M. (2013): *Manuale di Diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna.
- COCCONI, M. (2014), “La frammentazione del sistema retributivo nel pubblico impiego”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. 7.

- COLAPIETRO, C. (1990): voce Dirigenti pubblici, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino.
- CORPACI, A. (1996), “Quale tutela giurisdizionale per il pubblico impiego?”, *Riv. giur. lav.* I.
- CORPACI, M. RUSCIANO e L. ZOPPOLI (1999) (a cura di), “La riforma della organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche”, en *Le nuove leggi civili commentate*, Cedam, Padova.
- CORTI, M. (2014), “Sulla contrattazione collettiva decentrata nel pubblico impiego: dagli aumenti indiscriminati a pioggia a la premiazione della performance”, *Rivista italiana di diritto del lavoro* fasc. 1.
- D’ALBERTI, M. (1990), *La dirigenza pubblica*, Bologna.
- D’ALESSIO, G. (2000), *La nuova dirigenza pubblica*, Roma.
- D’ALESSIO, G. (2007), “La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro”, *Lav. pubbl. amm.*
- D’ALESSIO, G., (2006), “La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo”, *Lav. pubbl. amm.*
- D’ANTONA, M. (1998), “Lavoro pubblico de Diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle <<leggi Bassanini>>”, *Lav. pubbl. amm.* n° 1.
- D’ANTONA, M. (1997) “La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto”, en S. BATTINI, S. CASSESE (a cura di), *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè.
- D’ANTONIA, M. (2001), “Federalismo administrativo y privatización del empleo público en Italia”, en la ob. colect. *Régimen jurídico de los funcionarios públicos. Análisis y perspectivas*, IAAP, Sevilla.
- D’AURIA, G. (1998), “Riforma amministrativa e riforma del lavoro pubblico”, *Lav. pubbl. amm.* n° 6.
- DANZA, M., (2012), “Il processo evolutivo nel pubblico impiego dal Decreto Brunetta alla recente intesa dell’11 maggio 2012”, *RU Risorse umane nella pubblica amministrazione*, fasc. 4-5.
- DI STASI, S. (2012), “Il principio di parità retributiva: ambito di applicazione e limiti nel rapporto di pubblico impiego”, *ADL Argomenti di Diritto del lavoro*, fasc. 2.
- D’URGOLO, D., (2014), “La nuova disciplina delle incompatibilità nel pubblico impiego nella recente legislazione Antocorruzione”, *Giustizia Amministrativa*, fasc. 6.
- FIDONE, G. (2011), “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (la llamada reforma Brunetta). De las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la acción por la eficiencia”, *Revista de Administración Pública* n° 186.
- FIGORILLI, F. (2002): *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Torino.

- FIORILLO, L. (1996), “La nueva struttura della retribuzione nel lavoro pubblico”, *Giorn. dir. lav. e relaz. ind.*, pp.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A. (2013): *Pasado, presente y futuro de la función pública. Entre la politización y la patrimonialización*, Cívitas, Madrid.
- GARDINI, G. (a cura di) (2012), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna.
- GULLO, N. (2014). “La politica di contrasto alla corruzione in Italia ed i soggetti responsabili della prevenzione della corruzione”, *Nuove Autonomie*.
- IMMORDINO, M., CELONE, C., GULLO, N. (2015), “Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano”, cura di volumi scientifici, Atti di Congressi, Napoli, Editoriale Scientifica.
- IMMORDINO, M., RAGUSA, M. (2007). “La dirigenza negli enti locali”, en la ob. colect. R.URSI, & M.P. CHITI (a cura di), *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*.
- LAVILLA RUBIRA, J. J. (2015), “La reforma de la Administración pública: ¿mito o realidad?”, en la ob. colect. CASTILLO BLANCO, F. A. y MONEREO PÉREZ, J. L. (directores): *Reestructuración de las Administraciones públicas: aspectos administrativos y laborales*, Comares, Granada.
- MANTERO, A. (1991), voce “Retribuzione (impiego pubblico), in *Enc. giur. Treccani*, Vol XXVIII Roma.
- MARINA JALVO, B. (1995), “Sobre las últimas reformas italianas del empleo público”, *RAP* n° 137.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1995), “La relación de empleo público en Italia”, *GAPP*, n° 2.
- MATARAZZO, A. E. (2012), “Legge 190/2012: la nuova carta dei diritti e dei doveri nel pubblico impiego”, *Lo stato civile italiano* fasc. 12.
- MATARAZZO, A. E., (2014), “Pubblico impiego: nuove voce di riforma”, *Lo stato civile italiano* fasc. 6.
- MENGA, M. R., (2012), “Ancora sul diritto alle differenze retributive nel pubblico impiego privatizzato in caso di temporanea reggenza dell’ufficio dirigenziale”, *Giurisprudenza italiana*, fasc. 8-9.
- MERLONI, F. (2006): *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna.
- NUNIN, R. (2014), “Impiego publico, violazione delle regole sul lavoro a termine ed adeguatezza delle sanzioni: spunti recenti dalla Corte di Giustizia”, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* fasc. 2, pt. 1.
- OLMEDO GAYA A. (2003), “El proceso de evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública”, en la ob. colect. CASTILLO BLANCO (dir.): *Lecciones de función pública*, Editorial Cemci. Serie Análisis y Comentarios, Granada.
- OLMEDO GAYA, A. I. (2014): “La emergencia de la gobernanza y su impulso hacia la sostenibilidad” en la ob. colect. CASTILLO BLANCO, F. (Director):

- Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.
- ORTEGA, L. (1981), “La función pública en el ordenamiento histórico italiano”, *Revista de Administración Pública*, 86.
- PALOMAR OMEIDA, A. (2015): *Derecho de la función pública*, Dykinson.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2014): *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid, Marcial Pons.
- POLICE, A. (2014), “Le risorse umane”, en la ob. colect. *SCOCA: Diritto amministrativo*, Torino.
- PRATS CATALÀ, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico”, *Instituciones y Desarrollo* n° 10.
- PRATS CATALÀ, J. (2005. a): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, INAP.
- PRATS CATALÀ, J. (2005. b), “Modos de gobernación en las sociedades globales”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo i Martínez (Ed.), Madrid: INAP.
- PRATS CATALÀ, J. (2007): “Governança i democràcia”, en *Governança i bona administració a Catalunya*. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- PRATS CATALÀ, J. (2010), “Políticas de buena administración para la Administración General del Estado en España”, en *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Ruiz-Huerta & Villoria Mendieta (Eds.).
- PRATS i CATALÀ, J. (1995), “Derecho y management en las Administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)”, *Revista del Clad. Reforma y Democracia* n° 3.
- PRATS I CATALÀ, J. (2002), “Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* n° 2, pp. 1 y ss.; y LONGO, F. (2004), “Servicio civil y ética pública”, ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5.
- PRATS i CATALÀ, J.: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo* (recurso electrónico).
- PRATS Y CATALÀ, J. (2003), “Derecho y management en las Administraciones públicas”, *Ekinomiaz* 26.
- QUESADA LUMBREERAS, J. E. (2015): *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*, Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi,

- RAINALDI, L., (1997): voce “Retribuzione dei dipendenti da pubbliche amministrazioni”, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino.
- RUSCIANO, M. e L. ZOPPOLI (a cura di) (1993), *Il lavoro pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- RUSCIANO, M. e L. ZOPPOLI (a cura di) (1993), *L’impiego pubblico nel Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- RUSCIANO, M. e L. ZOPPOLI (a cura di) (1995), *Lo <<spazio negoziale>> nella disciplina del lavoro pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), “Sobre la reforma administrativa Italiana del periodo de transición con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público”, *RAP* n°134.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994), “Sobre la reforma administrativa italiana del periodo de la transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público”, *Revista de Administración Pública* n° 134.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2009), “Los directivos públicos. Análisis comparado”, Estudios QDL Fundación, Democracia y Gobierno Local”.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014): Derecho de la función pública, Tecnos, Madrid.
- SCIPIO, G. M. (2012), “Pubblico impiego e giurisdizione: un’annosa questione”, *Temperata* fase. 1-3.
- TENORE, V. (2013), “Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego”, *Giustizia Civile*, fas. 7-8.
- TRABOCCHI, M E VERBARO, F., (Dir) (2010): *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n° 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n° 150*, Giuffrè, Milano.
- VACCARELLA, R. (1998), “Appunti sul contenzioso del lavoro dopo la privatizzazione del pubblico impiego”, *Arg. dir. lav.*
- VANDELLI, L. Y C. BOTTARI, O ZANASI (1995): *Organizzazione amministrativa e pubblico impiego*, Maggioli, Rimini.
- VISCOMI, A. (2013), “Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali”, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 137.
- ZOLI, C. (1995), “Il trattamento economico”, in F.. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè.