

Derecho como modo de desterrar la arbitrariedad de la actuación de los poderes públicos. En este sentido recomiendo, por último, la lectura del Prólogo que el Profesor SANTAMARÍA PASTOR hace a esta monografía, donde, con el magisterio y la claridad de ideas que le caracterizan, llama la atención, con carácter general, sobre la necesaria renovación dogmática del Derecho administrativo español como presupuesto necesario para su adaptación, validez y aplicabilidad a una nueva realidad política y social.

Antonio J. ALONSO TIMÓN  
R.C.U. María Cristina

CARINCI, F., y D'ORTA, C. (dirs.): *Il Lavoro alle Dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche: I Contratti Collettivi per le Aree Dirigenziali*, Ed. Giuffrè, Milano, 1998, 1.075 págs.

La superación de la clásica y específica tensión principio de garantía *versus* principio de eficacia, a través de una correcta articulación del mismo, ha puesto en marcha en Italia un importante proceso de cambios en la Administración pública en pos de la construcción de una legitimación del poder administrativo que no descansa, únicamente, en la legalidad, sino también en el ejercicio eficaz del poder. Dicho proceso ha afectado a las bases mismas de la Administración y —consecuentemente— también a la organización administrativa y al personal que la integra, con especial referencia a sus puestos de vértice, la llamada *Dirigenza Pubblica*.

El DL 29/1993, de 3 de febrero, constituye, sin lugar a dudas, el punto de partida de una larga serie de reformas que han afectado a la *Dirigenza*, que después han encontrado continuidad en la Ley 59/1997, de 15 de marzo, y en el DL 396/1997, de 4 de noviembre, y que finaliza —por el momento— con la promulgación del DL 80/1998, de 31 de marzo. Este último: «Nuevas Disposiciones en Materia de Organización y de

*Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas, de Jurisdicción en las Controversias Laborales y de Jurisdicción Administrativa, en el desarrollo de lo contenido en el artículo 11.4.º de la Ley 59/1997*», ha supuesto un salto de indudable relevancia respecto del régimen instaurado por el DL 29/1993. Todo ello no hace sino confirmar la necesidad de una obra como la presente que nos ofrece una visión global del nuevo régimen jurídico de la *Dirigenza*.

Legalidad y eficacia, la resultante necesidad de modificación de la Administración pública clásica, la reordenación del sistema de relaciones entre política y administración, la nueva organización de los niveles superiores de la estructura administrativa y del empleo público en su conjunto, son algunos de los nudos argumentales que trascienden a lo largo de todo el estudio codirigido por Franco CARINCI y Carlo D'ORTA.

La obra ha sido estructurada en tres grandes secciones: ensayos, comentarios, textos y materiales, conformadas con diferentes estudios llevados a cabo por otros tantos diferentes autores. La primera sección nos ofrece una panorámica general sobre la situación que atraviesa la *Dirigenza* en este momento. La sección segunda se adentra en el estudio específico de cada uno de los institutos que integran su régimen jurídico (constitución de la relación laboral, período de prueba, horario, suspensión, tratamiento económico, atribución de encargos, valoración de la actividad del dirigente, movilidad, formación y extinción de la relación de trabajo). El manual se concluye con una tercera sección en la que se recopilan los textos y materiales (convenios colectivos para las diferentes áreas dirigenciales de los diferentes *comparti*, acuerdos integrativos, acuerdos relativos a las normas de garantía sobre servicios esenciales, actos normativos y jurisprudencia) de mayor interés en la materia.

El estudio de Carlo D'ORTA inaugura la sección primera. En él encontramos sintéticamente expuesta la razón de fondo que impulsó e impulsa la reforma: «(...) la tensione ed il dilemma tra garanzia ed efficienza dell'amministrazione cessano di essere soltanto un limite per

*presentarsi come valore potenziale degli ordinamenti democratici*». Principio de garantía y principio de eficacia en condición de paridad, en una suerte de combinación y juego específico capaz de ir más allá del inmovilismo al que conducen las respuestas tradicionales a los problemas de la organización. Cinco son los puntos clave que se orientan en este sentido: separación entre dirección política y gestión administrativa; atribución a la *Dirigenza* de los poderes de gestión financiera, técnica y administrativa (en definitiva, de mayor autonomía); conexión entre la definición de los objetivos y el destino de los recursos administrativos; introducción de sistemas de control sobre el resultado; y un nuevo modelo de responsabilidad del dirigente. Pero una operación de tal envergadura ha exigido la modificación de aspectos colaterales sin los cuales aquélla no habría tenido posibilidades de éxito (impulsada por el —en aquel momento— ministro para la Función Pública, Prof. Sabino CASESE, a través de la Ley 537/1993). Sea como fuere, el nuevo modelo dirigencial y los principios que lo inspiran se han trasladado, con mayor o menor fortuna, a la totalidad de las Administraciones públicas, permitiendo la consolidación de la reforma.

Daniela SALMINI, en el segundo de los estudios, nos muestra una síntesis de la primera negociación colectiva en el área dirigencial, así como de los primeros contratos y puntos problemáticos. En lo estrictamente jurídico, los problemas se concentraron en dos puntos: la peculiar posición que ocupa la *Dirigenza* en la estructura organizativa de la Administración, y la resistencia de la Agencia para la Representación Negocial de la Administración Pública (ARAN) a no incluir como contenido negocial aquellos aspectos que venían ya recogidos en el DL 29/1993, etc., escollos todos ellos finalmente superados. La autora subraya la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 313/1996, de 25 de junio, junto al resultado de las elecciones de ese mismo año (victoria de la Coalición de Centro-Izquierda del Olivo, encabezada por Romano Prodi), como dos momentos clave en la consolidación definitiva del proceso de privatización y contractualización dirigencial.

Gianfranco REBORA y Gianfranco D'ARESSIO ponen punto y final a esta parte de la obra. El primero realiza un estudio detallado de la negociación colectiva que comprende el período 1994-1997, haciendo hincapié en los problemas planteados durante el mismo, añadiendo a los ya vistos con anterioridad algunos otros como: la falta de voluntad por parte de los máximos responsables administrativos de llevar a término la reforma, la carencia de transparencia a la hora de entablar relaciones con las representaciones sindicales, la mejora de los sistemas de control y valoración o el establecimiento de un mercado de trabajo, tanto en el interior de las Administraciones como en el exterior de las mismas.

El segundo de los autores citados aborda uno de los problemas más complejos con los que se enfrentó la reforma, la privatización de los dirigentes generales. Critica la privatización parcial o diferenciación de regímenes introducida por el DL 29/1993 (privatístico para *i dirigenti* y publicístico para *i dirigenti generali*), que entiende felizmente superada y corregida gracias al contenido del artículo 11 *comma* 4 de la Ley 59/1997, en actuación del cual se ha dictado el DL 80/1998, de 30 de marzo, que establece *profuturo* la privatización —ahora sí— del conjunto de la *Dirigenza Pubblica*, y la instauración del llamado *ruolo unico interministeriale*, a partir del cual se habla, única y exclusivamente, de dirigentes, con la consiguiente extensión del régimen privatístico a los —anteriormente excluidos— dirigentes generales (arts. 2.2.º, 10 y 23 del DL 80/1998).

La sección segunda de la obra está dedicada al análisis de la regulación jurídica de la relación laboral de los dirigentes públicos. Inicia la misma el estudio de Andrea PILATI relativo al ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales. En lo que aquí nos interesa, destaca, por un lado, la «homologación» de los niveles dirigenciales a los no dirigenciales en este terreno (Ley 146/1990, de 12 de junio, reguladora de este derecho, prescinde de la naturaleza de la relación laboral) y, de otro, el hecho que la determinación de los aspectos más relevantes relativos al ejercicio del derecho de huelga se ha realizado sobre la base de los Acuer-

dos de Sector sobre la Huelga (*Accordi di comparto sullo Sciopero*). Especial atención merecen los así llamados «mecanismos de enfriamiento», como la llamada «obligación de tregua» o la «moratoria de examen conjunto».

Alfredo FIORITTO centra su análisis en dos aspectos concretos referidos a la negociación colectiva: el ámbito de aplicación de los convenios colectivos (tanto objetivo como subjetivo) y las así llamadas relaciones y derechos sindicales. El ámbito subjetivo de los CCNL viene fijado por lo contenido en el DPR 593/1993, de 30 de diciembre, que, además de individualizar los sectores de contratación colectiva, especifica en cada sector cuáles son los dependientes o personal incluido en el mismo (Ministerios, Entes Públicos no Económicos, Regiones, Entidades Locales, Haciendas Autónomas del Estado, personal del Servicio Sanitario Nacional, Instituciones y Entes de Investigación y, por último, personal universitario). En los Convenios de ámbito nacional o CCNL (*Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro*) intervienen, en representación de la Administración, la Agencia para la Representación de la Administración (ARAN) y, en representación del personal, las organizaciones sindicales «más representativas» (esto es, aquellas que alcanzan una representación porcentual no inferior al 5 por 100, resultante de la media entre el dato asociativo y el dato electoral de acuerdo a lo establecido en el DL 396/1997).

Respecto al segundo de los argumentos tratados (relaciones y derechos sindicales), define las relaciones sindicales como *todas las fases preliminares a la conclusión de los contratos y las relaciones entre las partes que han firmado el contrato en la fase de actuación de los mismos, sea el análisis de las organizaciones que desarrollan un papel inicial o sucesivo en la estipulación de los contratos*. En todo caso, se trata de una materia intensamente reformada por la Ley 59/1997 y el DL 396/1997.

Con una encomiable capacidad de síntesis, María Teresa CARINCI nos ilustra sobre dos aspectos centrales del régimen jurídico de la relación laboral de los dirigentes públicos: la constitución de la relación laboral y el período de prueba.

El horario o jornada laboral, sus rasgos esenciales, la normativa legal y convencional, y la especialidad dirigenal en esta materia, constituyen los argumentos centrales que Valerio TALAMO nos ofrece en su estudio. El horario o, en rigor, no-horario de los dirigentes públicos, constituye uno de los elementos que diferencian el régimen de éstos respecto del común a los dependientes públicos. Se trata de una diferenciación acorde con el espíritu de la reforma. Se busca un dirigente que prescinda del *debito horario*. De una obligación de acción se debe pasar a una obligación de resultado, de forma tal que el tradicional sometimiento a un horario prefijado sea sustituido por la obligación de garantizar la propia presencia en el servicio y de organizar el horario de manera flexible, de acuerdo a las exigencias de la estructura organizativa y a la específica responsabilidad de que queda investido.

Enrico GRAGNOLI, por su parte, enfrenta el argumento de la regulación convencional de los supuestos de suspensión de la relación laboral del área dirigenal, que, al contrario de lo que ocurría en el caso anterior, no difiere sustancialmente del resto de los dependientes públicos.

El tratamiento económico del dirigente constituye el tema escogido por Gaetano Zilio GRANDI en el tercero de los trabajos que conforman esta sección. En coherencia con las ideas de privatización que inspiran la reforma, el sistema se sustenta sobre la base de una negociación autónoma de la clase dirigente, de un convenio colectivo del área dirigenal que recoge todos los aspectos básicos que integran el tratamiento económico de los dirigentes (se llega a hablar de «competencia exclusiva»), de la omnicomprensividad del tratamiento económico, la existencia en este ámbito del así llamado «efecto fotocopia» (reproducción de los contenidos y estructuras del CCNL Comparto Ministerios por parte del resto de CCNL), así como de un justo equilibrio entre nueva responsabilidad del dirigente e incremento remunerativo. Se trata de «(...) *passare della legalità dell'azione dirigenziale alla bontà dei risultati effettivamente conse-*

guiti». Si se pretende asimilar al dirigente público al dirigente privado en lo que a tratamiento económico se refiere, será, sin lugar a dudas, la parte accesoria de su retribución a la que los convenios deberán dedicar mayor atención.

Alessandro BOSCATI enfrenta en su estudio cuatro cuestiones esenciales: la atribución del encargo o tarea, la valoración de la misma, la movilidad dirigen- cial y la formación. El así llamado «encargo», definido como *el objeto del sinalagma contractual en virtud del cual el dirigente desarrolla las funciones de dependiente público, y en relación al cual será valorada su labor llegado al término final del mismo*, es variable y revocable, en tanto que la *Dirigenza* viene entendi- da como función y no como carrera. El dirigente será así llamado para el desempeño de un encargo o tarea en la que se concreta la función dirigen- cial, encargo o tarea que le será confiado sobre la base de una valoración que conju- gue las características de los programas y directrices a desarrollar con las actitu- des y capacidades profesionales del singular dirigente de acuerdo, principal- mente, a los resultados obtenidos con anterioridad.

El autor concibe el procedimiento in- troducido por el DL 29/1993 en una suerte de movimiento circular que, ini- ciando con la determinación de las di- rectrices y los programas por parte del órgano político, seguiría con la atribuci- ón del concreto encargo al dirigente (que desarrolla su actividad autónoma- mente y dentro del respeto de las líneas generales diseñadas por el órgano político), para finalizar con la valoración y verificación de los resultados obtenidos, en base a la cual se confirmaría en el encargo o se pondría a disposición del desarrollo de otro encargo similar. La valoración de la actividad del dirigente es —así concebida— la fase culminante de una reforma donde la exigencia de valoración del resultado toma el relevo de la exigencia de valoración del acierto y regularidad del acto singular.

La atribución o conferimiento del en- cargo, así como la valoración de los re- sultados del dirigente, pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa (autonomía organizativa el primero, au-

tonomía valorativa el segundo), lo que significa que será la propia Administra- ción la que —con absoluto respeto de los principios y disposiciones conven- cionales— determine unilateralmente los criterios y modalidades de atribu- ción, así como el objeto, metodología, instrumentos y procedimiento en la va- loración final de la labor del dirigente. El espacio de la contratación colectiva en esta materia es muy limitado, a salvo de la cláusula convencional que impone a la Administración informar a las orga- nizaciones sindicales y hacer públicos tanto los criterios como las modalidades de atribución, que de esta forma son de- vueltos a los autónomos y discrecionales poderes unilaterales de la Administra- ción. Se delinea de esta forma el así lla- mado «*modelo participativo de conferi- miento*».

En cuanto a la movilidad, es la movi- lidad concordada o pactada la que ofre- ce mayor interés. Las líneas maestras de la misma vienen establecidas en el DL 29/1993 y en los CCNL, pero la determi- nación concreta de la misma se actúa mediante los acuerdos de movilidad en- tre la Administración y las organizacio- nes sindicales interesadas, en los que se exige como elemento constitutivo la ad- hesión del dirigente.

Se aborda, por último, el aspecto rela- tivo a los sistemas de formación de los dirigentes, al que tanto el DL 29/1993 (art. 7.4.<sup>o</sup>) como los CCNL atribuyen un papel destacado en una reforma de ca- rácter reflexivo, en la que los dirigentes están destinados a ser «pilotos» de un cambio que supone su propia metamor- fosis.

La sección segunda finaliza —como no podía ser de otra manera— con el aná- lisis de la extinción de la relación laboral, a cargo de Sandro MARINARDI. El cuadro que nos presenta refleja la complejidad de la regulación de una dirigen- cia que, a camino entre empleado y empleador, no encuentra una ubicación precisa. Se tra- ta de un sistema que pretende conjugar las necesidades de eficacia de la Admi- nistración con la salvaguardia de la posi- ción del dirigente, y en el que los conve- nios colectivos han cumplido la impor- tante tarea de trasladar a este espacio los criterios propios del sector privado. Un

sistema que reconoce la libertad de rescisión de la relación laboral a favor de la Administración, atemperada con la obligación de motivación del despido y de un régimen de tutela indemnizatoria frente al despido ilegítimo (con la excepción de la tutela real reintegrativa en el caso de despido nulo por causas discriminatorias). Un sistema en el que el acto de rescisión pasa a ser concebido como un acto de carácter negocial (no administrativo-unilateral) fundado en el interés de eliminar aquellas situaciones que comprometan la correcta gestión de las relaciones laborales (y no en la tutela del interés público) y que —en consecuencia— le permite diferenciarse de los supuestos de revocación del encargo (toda rescisión trae consigo una revocación, pero no toda revocación lleva aparejada una rescisión), consintiendo que sea el juez laboral el encargado de resolver los futuros litigios.

La sección tercera recopila los diferentes textos y materiales con trascendencia en este campo: los Convenios Colectivos para las diferentes Areas Dirigenciales, los Acuerdos Integrativos, Acuerdos relativos a las Normas de Garantía sobre los Servicios Públicos Esenciales y Deliberaciones de la Comisión de Garantía, diferentes Actos Normativos y la Jurisprudencia más relevante, entre la que destaca la tantas veces citada Sentencia de la Corte Constitucional 313/1996, 18-25 de julio.

En conclusión, podemos afirmar que se trata de una obra de referencia obligada. Una obra que nos ofrece una generosa y amplia perspectiva del nuevo cuadro en el que se inserta la *Dirigenza* italiana tras las últimas modificaciones normativas que concluyen —por el momento— con la promulgación del DL 80/1998, de 30 de marzo, y el establecimiento de un nuevo modelo que si bien es cierto aún plantea numerosos interrogantes (tanto en sus elementos generales como singulares), no lo es menos que se continúa reafirmando en la misma idea que impulsó la reforma, el establecimiento de una clara diferenciación entre política y administración.

Luis F. MAESO SECO  
Becario de Investigación de la JCCM

CASINO RUBIO, Miguel: *Responsabilidad civil de la Administración y delito*, Editorial Marcial Pons, S.A., Madrid, 1998, 369 págs.

## I

Discernfa lúcidamente Arnold TOYNBEE dos grandes formas de posicionarse ante un libro, desde la doble perspectiva del autor y de su lector. De una parte, la que el genial historiador denomina concepción hebraica o rabínica y, de otra, la calificada de helénica. Para la primera, tanto para quien lo concibe como para quien se enfrenta a la obra resultante, el libro es una verdad que nos es revelada. Sólo lo que está en el libro es cierto y lo que no está en el libro no existe. Certeza y veracidad son, por ende, dones gratuitos de los que resultamos beneficiados por la vía de una revelación. Por el contrario, la concepción helénica concibe el libro como una herramienta intelectual que nos permite articular un discurso y nos genera un pensamiento. No hay verdad revelada, pues el libro *no impone* soluciones, sino que, antes al contrario, es un vehículo de comunicación de un pensamiento y de formulación de sugerencias, las cuales abren el camino a la conquista de un resultado intelectual, luego de adquiridos los elementos de juicio pertinentes.

La obra que el profesor MIGUEL CASINO RUBIO ha entregado a la imprenta constituye, sin duda, un modelo arquetípico de libro helénico y, anticipando lo que ulteriormente se concluirá, de un excelente libro helénico.

## II

El texto comentado recoge el trabajo que, bajo la dirección del profesor PAREJO ALFONSO, su autor presentó como tesis doctoral en la Universidad Carlos III de Madrid, siendo calificada por un Tribunal presidido por el profesor GARRIDO FALLA e integrado, además, por los profesores LEGUINA VILLA, SAINZ MORENO, PANTALEÓN PRIETO y BLASCO ESTEVE. La mera mención de estos nombres y su conocida y fructífera dedicación académica y profesional al tema de la responsa-