

JOSÉ LUIS PALAZZO, DOMINGO JUAN SESÍN
y VÍCTOR ARMANDO ROLÓN LEMBEYE

LA TRASFORMACIÓN DEL ESTADO

TENDENCIAS ACTUALES, INNOVACIONES
EN EL DERECHO ITALIANO Y EUROPEO

- Reordenamiento administrativo.
- 'Trasferencia de funciones.
- Privatizaciones.
- Reforma legislativa italiana de 1990.



EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

1992

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PALABRAS PRELIMINARES DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA | VII |
| PROLOGO | XI |
| A MODO DE EXPLICACIÓN Y AGRADECIMIENTO | XIX |
| INTRODUCCIÓN | XXI |

TÍTULO I

EL REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO
EN ITALIA

| | |
|---|----|
| Premisa | 3 |
| CAPÍTULO I. — <i>Propuesta integral sobre la reforma administrativa. Informe Giannini al Parlamento del 16 de noviembre de 1979</i> | |
| 1. El rol constitucional del Parlamento | 7 |
| 2. Reordenamiento de la administración del Estado | 8 |
| 3. Relación Estado-región | 8 |
| 4. Descentralización del Estado | 9 |
| 5. Reestructuración del poder central | 9 |
| 6. Consejo de Ministros y haciendas autónomas ... | 10 |
| 7. Controles de eficiencia | 10 |
| 8. Aspectos organizativos sobre la justicia administrativa | 10 |
| 9. Relación de empleo público | 11 |
| 10. Técnicas de administración | 12 |

| | |
|---|----|
| 11. Efectos políticos, culturales y normativos del Informe Giannini | 13 |
| CAPÍTULO II. – <i>Reformas introducidas en la administración central en el período 1980-1990</i> | 17 |
| 1. El órgano ministro | 17 |
| 2. La estructura departamental | 18 |
| 3. Reordenamiento de la presidencia del Consejo de Ministros, ley 400 del 23 de agosto de 1988 | 19 |
| 4. Reorganización ministerial | 23 |
| 5. Competencia del gobierno central para conducir la reforma | 26 |
| CAPÍTULO III. – <i>Vicisitudes de los entes públicos</i> | 29 |
| 1. Noción multiforme y en permanente cambio | 29 |
| 2. Instrumentos de supresión de entes públicos | 30 |
| 3. Principales dificultades que presenta la extinción de entes públicos inútiles | 34 |
| CAPÍTULO IV. – <i>Reformas en el régimen de empleo público</i> | 37 |
| 1. Problemática evolutiva global de la relación de empleo público | 37 |
| 2. Preceptos constitucionales relacionados con el empleo público | 38 |
| 3. La ley-marco de empleo público | 40 |
| 4. Nueva tendencia que indica la creciente aplicación del derecho laboral en la relación jurídica de empleo público | 42 |
| 5. Modalidad reductiva en el ingreso de agentes públicos. El control parlamentario | 43 |
| 6. La eficiencia burocrática y el deber de productividad | 44 |
| 7. La estabilidad relativa o condicionada del empleado público | 45 |
| 8. La movilidad y racional distribución del personal | 45 |
| 9. Modificación objetiva de la relación de empleo público | 48 |
| CAPÍTULO V. – <i>El normal funcionamiento de los servicios públicos y el derecho de huelga conforme a la nueva ley 146 del año 1990</i> | 49 |
| 1. Introducción | 49 |
| 2. Calificación de servicio público esencial | 50 |

| | |
|--|----|
| 3. Requisitos que se debe cumplir para ejercer el derecho de huelga | 52 |
| 4. Sanciones por incumplimiento | 53 |
| 5. Medidas previstas ante el incumplimiento | 54 |
| 6. Organismo que fiscaliza y garantiza la aplicación de la ley | 55 |
| CAPÍTULO VI. - <i>Valorización de la dirigencia administrativa. Diferenciación con la actividad política de gobierno ..</i> | |
| 1. Las funciones administrativas y políticas de gobierno | 57 |
| 2. El principio de imparcialidad de la Constitución italiana. Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sentencia 453 del 26 de setiembre de 1990 | 60 |
| 3. Antecedentes de la dirigencia pública en Italia .. | 64 |
| 4. Valoración y responsabilidad de la nueva dirigencia | 65 |
| CAPÍTULO VII. - <i>Reformas en los procedimientos administrativos</i> | |
| 1. Simplificación de los procedimientos administrativos en los últimos diez años | 71 |
| 2. La nueva ley de procedimiento administrativo y el derecho de acceso a los documentos administrativos 241 de 1990 | 72 |
| CAPÍTULO VIII. - <i>Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina</i> | |
| 1. Introducción | 77 |
| 2. Competencias parlamentarias | 78 |
| 3. Medidas de emergencia | 79 |
| 4. Aspectos estructurales de la reforma | 80 |
| CAPÍTULO IX. - <i>El proceso de reforma administrativa en otros países</i> | |
| 1. Alemania | 85 |
| a) Introducción | 85 |
| b) Reforma ministerial | 86 |
| c) Reforma territorial | 87 |
| d) Reforma del procedimiento administrativo | 88 |
| e) Simplificación de las leyes y de la administración | 88 |
| 2. Gran Bretaña | 90 |

| | | |
|----|---|----|
| a) | Panorama global | 90 |
| b) | Modificación en la relación de empleo público | 91 |
| c) | Estrategia de la eficiencia | 92 |
| d) | Recepción de las modalidades empresarias privadas | 93 |
| e) | El cambio de mentalidad administrativa | 94 |
| 3. | Francia | 96 |
| a) | Trasparencia y paridad de condiciones | 96 |
| b) | Las reformas más importantes en el procedimiento administrativo | 96 |
| c) | Regulación mixta del procedimiento administrativo | 97 |
| d) | Jerarquización y agilidad de la jurisdicción administrativa | 98 |
| e) | Reformas en la relación de empleo público .. | 99 |

TÍTULO II

LA TRASFERENCIA DE FUNCIONES
 COMO INSTRUMENTO DE LA REFORMA
 DEL ESTADO

| | | |
|---|---|-----|
| CAPÍTULO I. – <i>El proceso de transferencia de funciones a los entes locales en Italia</i> | | 103 |
| 1. | Introducción | 103 |
| 2. | La uniformidad administrativa y los prefectos .. | 105 |
| 3. | Entes constitucionales de poder periférico | 106 |
| 4. | Provincias y municipios | 107 |
| a) | Ubicación institucional y autonomía estatutaria .. | 107 |
| b) | Órganos provinciales | 109 |
| c) | Funciones provinciales | 111 |
| d) | Actividad de programación y participación provincial | 113 |
| e) | Órganos comunales | 114 |
| f) | Funciones comunales | 115 |
| g) | Reducción de comunas | 116 |
| h) | Desconcentración comunal | 117 |
| i) | Finanzas provinciales y comunales | 118 |
| j) | Presupuesto, programación financiera y procedimientos de contratación de los entes locales .. | 119 |

| | |
|---|-----|
| k) Control de eficacia y revisión económico-financiera de los entes locales | 120 |
| CAPITULO II. – <i>La organización regional en Italia</i> | 123 |
| 1. La región como centro de poder | 123 |
| 2. Tipos de regiones | 124 |
| 3. Órganos de gobierno | 126 |
| 4. Autonomía legislativa regional | 128 |
| 5. Competencia legislativa central y regional en la economía | 131 |
| 6. Autonomía administrativa regional | 136 |
| 7. Autonomía financiera regional | 138 |
| 8. Línea evolutiva de las relaciones de las regiones con otros centros de poder | 144 |
| 9. Dirección y coordinación del gobierno nacional .. | 146 |
| 10. La función regional por medio de las comunas y provincias en la ley 142 de 1990 | 149 |
| CAPITULO III. – <i>El control de los entes territoriales</i> | 155 |
| 1. Introducción | 155 |
| 2. Control de la actividad legislativa regional | 156 |
| 3. Control de la función administrativa regional ... | 158 |
| 4. Control político de los órganos regionales | 160 |
| 5. Supresión y suspensión de los consejos comunales y provinciales | 161 |
| 6. Control de legitimidad de los actos provinciales y comunales | 161 |
| CAPITULO IV. – <i>La reforma de los servicios públicos locales</i> | 165 |
| 1. Objeto y fin de los servicios públicos en el nuevo ordenamiento | 165 |
| 2. Técnicas de prestación de los servicios en la ley 142 de 1990 | 166 |
| CAPITULO V. – <i>El proceso de transferencia de funciones en otros países</i> | 171 |
| 1. Bélgica | 171 |
| a) Modificación sustancial del sistema político y administrativo | 171 |
| b) Corte arbitral y control de constitucionalidad | 173 |
| 2. Francia | 174 |
| a) Características tradicionales | 174 |

DONADO POR
Alejandro Martínez Caballero

| | | |
|----|--|-----|
| b) | La descentralización: lo más importante | 175 |
| c) | Autonomía comunal, departamental y regional | 175 |
| d) | Trasferencia de competencias mediante la descentralización | 176 |
| e) | Modificación del control de legalidad | 177 |
| f) | Modificación del control contable y financiero | 177 |
| g) | El impulso de la desconcentración | 178 |
| 3. | Gran Bretaña | 178 |
| a) | Los entes locales | 178 |
| b) | La disminución del gasto público de los entes locales | 179 |
| 4. | Holanda | 181 |
| a) | El reordenamiento de los entes locales y la descentralización | 181 |
| b) | Cooperación y cogobierno | 182 |
| 5. | España | 183 |
| a) | El equilibrio constitucional y el derecho a la autonomía | 183 |
| b) | Categorías de comunidades autónomas | 183 |
| c) | Fortalecimiento de la descentralización y funcionalidad de las comunidades autónomas | 184 |
| d) | La nueva problemática | 185 |
| e) | El contenido de los estatutos de las comunidades autónomas | 186 |

TÍTULO III

NUEVAS TÉCNICAS DE COORDINACIÓN
CONSENSUADA

| | | |
|---------------|---|-----|
| CAPÍTULO I. — | <i>Nuevas técnicas de coordinación consensuada</i> | 191 |
| 1. | Premisa | 191 |
| 2. | Las convenciones | 193 |
| 3. | Los consorcios | 194 |
| 4. | Las uniones de comunas | 196 |
| 5. | Los acuerdos-programa | 197 |
| 6. | Relaciones de auto coordinación y hetero coordinación | 201 |
| 7. | Actos unilaterales de coordinación no imperativos | 202 |

TÍTULO IV

NUEVAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES
PÚBLICOS Y LA ACTIVIDAD PRIVADA.
PRIVATIZACIONES

| | |
|--|---------|
| CAPÍTULO I. – <i>Privatizaciones</i> | 207 |
| 1. Introducción. Marco general en Italia | 207 |
| 2. Disposiciones constitucionales | 209 |
| 3. Materia comprendida. Algunos casos relevantes .. | 210 |
| 4. La actividad privatizadora en Italia | 212 |
| 5. Mecanismos utilizados para privatizar | 215 |
| a) Venta de acciones | 215 |
| b) Cesión de empresas | 216 |
| c) Cesión de paquetes mayoritarios de acciones .. | 217 |
| 6. Órgano competente para ejercer el control | 218 |
| 7. Instrumento legal idóneo | 219 |
| CAPÍTULO II. – <i>Reseña del proceso de privatización en otros países europeos y en la Argentina</i> | 221 |
| 1. Francia | 221 |
| a) El origen de la privatización | 221 |
| b) Marco jurídico de la privatización | 223 |
| c) Privatización total o absoluta | 223 |
| d) Privatización parcial o relativa | 225 |
| e) Objetivos de la privatización francesa | 227 |
| 2. Gran Bretaña | 227 |
| a) Origen de la privatización | 227 |
| b) Instrumentos de privatización | 228 |
| c) El procedimiento práctico de la privatización .. | 229 |
| d) Las modalidades de venta | 231 |
| e) El control de las empresas públicas | 232 |
| 3. Alemania | 232 |
| a) La intervención del Estado en la economía .. | 232 |
| b) Los mecanismos de privatización | 234 |
| c) Objetivo y control de la privatización | 235 |
| 4. Argentina | 236 |
| a) La intervención del Estado en la economía .. | 236 |
| b) El proceso sistemático de privatización | 237 |

| | |
|---|-----|
| c) Objetivos y control del proceso de privatización | 239 |
| BIBLIOGRAFIA | 241 |

APÉNDICE

| | |
|---|-----|
| Ley 241. Nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y derecho de acceso a los documentos administrativos | 263 |
| Ley 146. Normas sobre el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales y sobre la protección de los derechos de la persona, tutelados constitucionalmente. Institución de la comisión de garantía de la aplicación de la ley | 273 |
| Ley 142. Ordenamiento de las autonomías locales | 283 |