

La imparcialidad en la organización y la actividad de las Administraciones locales. Una comparación entre Italia y España

GIANLUCA GARDINI

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Bolonia*

1. Introducción
2. La imparcialidad como concepto vinculado a la función
3. La centralidad de la organización en el derecho administrativo
4. La tendencia en Europa
5. La distinción entre política y administración en Italia
6. La imparcialidad en el ordenamiento español
7. La peculiaridad de la Administración local
8. Bibliografía

Resumen

Durante muchos años la imparcialidad administrativa se asoció únicamente a la actividad de la Administración y se consideró esencialmente sinónimo del deber de igualdad de trato. Sin embargo, la imparcialidad administrativa no es meramente una norma procedimental o un criterio de la acción administrativa, sino el principio general que rige la Administración en su conjunto: desde la contratación de personal hasta la definición de las áreas de responsabilidad, pasando por la relación entre órganos y unidades administrativas, y la propia manera en que se ejerce la función pública.

Palabras clave: *imparcialidad administrativa; organización; política y gestión; Administración local.*

Impartiality in the organization and activity of local government. A comparison between Italy and Spain

Artículo recibido el 10/05/2026; aceptado el 27/05/2026.

Abstract

For many years, administrative impartiality was associated solely with the activity of the Administration and was considered essentially synonymous with the duty of equal treatment. However, administrative impartiality is not merely a procedural rule or a criterion for administrative action, but rather the general principle governing the Administration as a whole: from staff recruitment to the definition of areas of responsibility, including the relationship between administrative bodies and units, and the very manner in which the public service is exercised.

Keywords: administrative impartiality; organization; politics and management; local government.

1

Introducción

La imparcialidad administrativa es un concepto polisémico¹. Durante muchos años se asoció únicamente a la actividad de la Administración, al procedimiento mediante el cual se forma la voluntad pública, y se consideró esencialmente sinónimo del deber de igualdad de trato.

Sin embargo, la imparcialidad administrativa, como intentaré demostrar, no es meramente una norma procedimental o un criterio de la acción administrativa, sino el principio general que rige la Administración en su conjunto: desde la contratación de personal hasta la definición de las áreas de responsabilidad, pasando por la relación entre órganos y unidades administrativas, y la propia manera en que se ejerce la función pública².

Esto es especialmente cierto en la Administración local italiana, donde surgió por primera vez la figura del directivo público y donde, más que en otros ámbitos, existe la necesidad de distinguir el papel del liderazgo político del de la gestión administrativa.

Partiendo de esta cuestión, el presente análisis se estructura en seis apartados:

- 1) la imparcialidad como concepto vinculado a la función,
- 2) la centralidad de la organización en el derecho administrativo,
- 3) las tendencias en Europa,
- 4) la distinción entre política y administración en Italia,

1. Satta (1989).

2. Permítaseme hacer referencia a Gardini (2003). Sobre la noción de imparcialidad, véase más recientemente Marra (2018).

- 5) la imparcialidad en el ordenamiento español,
- 6) la peculiaridad de la Administración local.

2

La imparcialidad como concepto vinculado a la función

Un análisis de las principales corrientes doctrinales y jurisprudenciales revela una noción de imparcialidad administrativa que dista mucho de ser unívoca. En general, el ámbito natural de aplicación del principio de imparcialidad ha sido el de la actividad administrativa, mientras que su contenido se ha configurado principalmente en torno a la idea de legalidad y, en particular, de igualdad de trato.

El significado atribuido al concepto de imparcialidad suele coincidir con el de legalidad. Por esta razón, el principio de imparcialidad se entiende habitualmente como un elemento fundamental para el ejercicio de la actividad administrativa, destinado a garantizar la consecución de los objetivos establecidos por la ley en todos aquellos casos en los que exista riesgo de desviación.

Esto se aprecia claramente en la Constitución Española, cuyo artículo 103.1 establece lo siguiente: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. En última instancia, se recurre a la arquitectura kelseniana del sistema jurídico, en la que la imparcialidad queda absorbida por la legalidad, en la medida en que la actividad administrativa se concibe como ejecución de las disposiciones legislativas.

A estas posturas doctrinales se suman aquellas que consideran la imparcialidad como un principio de carácter *subjetivo*: el deber de lealtad del funcionario hacia la dirección política, que implica la capacidad de sacrificar las perspectivas individuales en aras del buen funcionamiento de las instituciones³; o la prohibición de que los empleados públicos tengan intereses personales en los asuntos confiados a su gestión⁴.

En la interpretación de los órganos judiciales, el principio se asocia, en ocasiones, a distintos aspectos de la Administración, que abarcan desde la independencia de los órganos y la conducta de los empleados públicos hasta la actividad administrativa, la prestación de servicios y los procedimientos de licitación pública. Los supuestos más tradicionales se refieren a la obligación de abstención de un funcionario en caso de conflicto de

3. Weber (1968: 220).

4. En este sentido, Esposito (1954: 256-258) y Mortati (1962: 325).

intereses; la obligación de predeterminedar criterios en los procedimientos de licitación; el deber de igualdad de trato entre quienes se relacionan con la Administración —lo que refuerza la constante asociación entre imparcialidad e igualdad—; y la construcción de las denominadas figuras sintomáticas de desviación de poder.

Una línea de interpretación judicial consistente busca vincular la aplicación del principio de imparcialidad a las instituciones del procedimiento administrativo e identifica una conexión directa entre la imparcialidad, por un lado, y la ponderación de las posiciones subjetivas durante la instrucción del procedimiento, la motivación del acto, el acceso a los documentos administrativos y la transparencia en general, por otro; solo excepcionalmente la jurisprudencia italiana interpreta el principio de imparcialidad como un requisito de independencia entre los órganos instructores y los responsables de la toma de decisiones que intervienen en el procedimiento⁵.

La Corte Constitucional, ante la incertidumbre interpretativa que siempre ha rodeado el principio de imparcialidad, se limita a vincular este concepto con la idea de igualdad de trato en casos iguales⁶. En raras ocasiones, la Corte vincula el principio de imparcialidad con la condición de funcionario —o, más precisamente, con el régimen de derecho público que lo caracteriza y distingue de otros trabajadores subordinados—, señalando en él un elemento fundamental de coherencia e instrumentalidad “respecto de los fines institucionales asignados a los cargos que conforman la Administración pública”⁷. Con mayor frecuencia, asocia la idea de imparcialidad con el establecimiento de condiciones personales que justifican medidas de inelegibilidad, incompatibilidad, abstención y recusación de funcionarios.

Como en Italia, también en España la asociación entre igualdad e imparcialidad es recurrente en la jurisprudencia constitucional y en la obra de numerosos autores, quienes a veces interpretan la imparcialidad como una mera especificación de la igualdad, o simplemente enfatizan la analogía entre ambos conceptos.

En resumen, durante mucho tiempo la doctrina y la jurisprudencia predominantes han limitado la aplicabilidad del canon de imparcialidad únicamente a la actividad administrativa, mientras que la dimensión organizativa de la imparcialidad ha permanecido oculta, probablemente debido a su significado puramente “interno”. En la visión tradicional, las normas orga-

5. *Cons. Stato*, VI, n.º 1135/1988; en el mismo sentido, aunque completamente aislada en este punto, Corte Constitucional, n.º 319/1983.

6. Entre otras, Corte Constitucional, n.os 22/1966, 25/1966 y 10/1980.

7. Por todas, Corte Constitucional, n.º 68/1980.

nizativas se consideran la expresión de relaciones meramente internas, es decir, carentes de relevancia general para el ordenamiento jurídico⁸.

3

La centralidad de la organización en el derecho administrativo

La imparcialidad en sentido estructural, referida a la estructura organizativa de la Administración pública, podría decirse que forma parte de una historia menor. En primer lugar, esto se debe a que, durante muchos años, la Administración estatal italiana mantuvo una estructura rígida y monista, surgida de la reforma del sistema ministerial llevada a cabo por Cavour (1853). Bajo esta reforma, el Gobierno, y dentro de él los ministros, eran formalmente los únicos autores y responsables de las actividades llevadas a cabo en los ministerios, mientras que la propia Administración se consideraba poco más que una extensión operativa del aparato gubernamental. La lógica de la representación democrática implicaba que todas las competencias y responsabilidades de gestión en materia de políticas públicas siguieran recayendo exclusivamente en el ministro, quien es políticamente responsable ante el Parlamento por cada acto realizado dentro del ministerio bajo su jurisdicción (la denominada *ministerial responsibility*).

En esa época, la tesis tradicionalmente sostenida por la doctrina del derecho público era la siguiente: la organización constituye la “trastienda” de la acción administrativa; a lo sumo, contribuye a la satisfacción de un interés público, pero no constituye en sí misma el cuidado del interés. Esta postura teórica se inspiraba claramente en la doctrina alemana de la época de la monarquía, que negaba rotundamente la naturaleza jurídica de las normas organizativas, confinando todas las cuestiones organizativas al ámbito de lo “jurídicamente irrelevante” (*Nicht-Recht*)⁹.

Sin embargo, la cuestión de la imparcialidad organizativa no podía permanecer ignorada por mucho tiempo. Como ha puesto de relieve la investigación académica, existe una estrecha conexión entre organización y actividad, un continuo que lleva a que la organización se considere no solo un factor instrumental para la satisfacción de los intereses públicos, sino también un prerrequisito estructural para orientar la acción pública¹⁰. Las decisiones organizativas prefiguran y predeterminan las decisiones posteriores en el plano de la actividad, hasta el punto de que, como se ha observado, a

8. Sobre estos aspectos, Zanobini (1915); Bachelet (1965); y, más recientemente, Torchia (2000).

9. Nigro (1966).

10. Nigro (1966: 119).

menudo resulta difícil establecer una línea divisoria entre la regulación de la actividad y la de la organización.

El tema de la relación entre imparcialidad y organización se planteó en Italia en la segunda mitad del siglo XIX, cuando surgió la cuestión de la denominada injerencia de los partidos políticos en la Administración, es decir, el uso de la burocracia por parte de un Gobierno representado por una mayoría política¹¹. Más recientemente, esta relación se ha consolidado también en el ámbito de las competencias, como resultado del principio —al que volveremos— de distinguir entre dirección política y gestión administrativa.

A mediados de la década de los sesenta asistimos, así, al surgimiento de importantes estudios que situaron la función organizativa de la Administración pública en el centro de su análisis. Sin embargo, estos análisis no pretendían profundizar en la noción de imparcialidad como tal, sino, en todo caso, explorar la centralidad del aspecto organizativo dentro de la función pública¹².

Solo a partir de la primera mitad de la década de los setenta la doctrina de derecho público comenzó a adoptar la imparcialidad como objeto directo de análisis y, con ello, a cuestionar la asociación axiomática entre este principio y la actividad administrativa. Los escritos de la época negaban la equivalencia de los principios de imparcialidad y legalidad, reivindicando una autonomía conceptual para el valor expresado en el artículo 97 de la Constitución¹³.

El estudio de la imparcialidad, en esta etapa, se abrió a los aspectos organizativos de la Administración, a la relación entre los distintos niveles de toma de decisiones y entre los poderes que operan en la sociedad.

La reevaluación de la organización por encima de la actividad administrativa conlleva importantes implicaciones para la interpretación de los principios constitucionales relativos a la Administración.

Como se ha señalado, la organización administrativa como tal ofrece garantías de imparcialidad, incluso antes de la ejecución de la acción administrativa o de la identificación precisa del interés público. La organización proporciona una garantía previa a la acción, pero debe ser conceptualmente distinta de ella. La organización, tanto objetiva como subjetiva, constituye un instrumento esencial para asegurar la imparcialidad, al implicar una pre-

11. Retomando el famoso discurso pronunciado por Silvio Spaventa en la Asociación Constitucional de Bérgamo, la tarde del 7 de mayo de 1880, y publicado en un folleto extraído de la *Gazzetta provinciale di Bergamo*, n.º 107, de 7 de mayo de 1880. El texto del discurso está recogido, junto con otros, en Croce (1910: 53 y ss.).

12. Berti (1968); Pastori (1967); Nigro (1966).

13. Cerri (1973); Carlassare (1974); Allegretti (1965).

determinación pública, esencialmente estable y cognoscible, de las competencias, las responsabilidades y las personas llamadas a desempeñarlas.

La garantía de imparcialidad para el ciudadano reside principalmente en la asignación de una función a una entidad u organismo identificable, dotado de las características necesarias para la adecuada protección de los intereses asociados a dicha función. Todas las disciplinas organizativas aspiran al objetivo general de la imparcialidad.

Considerada como un fenómeno objetivo, la imparcialidad organizativa consiste en identificar las oficinas y los organismos “adecuados”, es decir, aquellos más idóneos para llevar a cabo las actividades propias del ejercicio de la función (tareas y responsabilidades) que se les han encomendado, en relación con las características objetivas de dichas funciones. Sin embargo, como fenómeno subjetivo, el ordenamiento jurídico garantiza que el funcionario encargado de la función sea un profesional, no vinculado por una relación de confianza con la política y que no sea excesivamente sensible a intereses particulares.

A partir de este momento, la imparcialidad deja de percibirse como una norma puramente procedimental para convertirse en un principio general que guía toda la vida administrativa, desde la contratación de personal hasta la definición de las competencias, la relación entre organismos y oficinas y las propias modalidades de ejercicio de la función pública. Este cambio, con toda probabilidad, se deriva de la rápida expansión de las funciones administrativas y de su transformación: de ser (casi) exclusivamente autoritarias, como en el Estado del siglo XIX, pasan progresivamente a incluir actividades de prestación de servicios, para las cuales la legalidad ya no puede constituir el único parámetro de evaluación.

En el marco moderno del derecho administrativo, la organización ya no es meramente instrumental para la acción administrativa, sino que *predefine las condiciones mismas* (recursos disponibles, información, calidad del personal) para su desarrollo.

La organización, en este sentido, es esencialmente la distribución de funciones y recursos entre entidades y órganos públicos. De hecho, existe una estrecha correlación entre *functio* y *officium*, entre la actividad y la entidad a la que se confía su ejecución efectiva. En efecto, una determinación de competencias clara, comprensible y revisable ofrece una doble garantía: una *garantía objetiva* y general de la existencia de una organización que permita la mejor —más funcional e imparcial— satisfacción del interés público, y una *garantía subjetiva* de la presencia de funcionarios profesionales que persiguen dicho interés de forma imparcial, sin perjudicar injustamente otros intereses privados y colectivos.

Considerada como un fenómeno objetivo, la organización consiste en identificar las oficinas y los órganos «adecuados», es decir, aquellos más idóneos para llevar a cabo las actividades (tareas y responsabilidades) que se les han encomendado, en relación con las características objetivas de dichas tareas¹⁴. El ciudadano (como miembro de la comunidad y parte interesada) y el juez, a instancia de parte, deben poder reconstruir toda la cadena, el proceso que condujo a la determinación de la competencia y, por consiguiente, a la adopción del acto definitivo.

4

La tendencia en Europa

Como se acaba de destacar, un elemento común a varios sistemas jurídicos europeos es la sustancial irrelevancia jurídica de la organización. En casi todos los países, falta una regulación integral de la organización, en el sentido de distribución jurídicamente relevante de competencias entre órganos y funcionarios.

En este sentido, como veremos, el modelo italiano difiere claramente del modelo europeo en general adoptado, ya que la relevancia jurídica de la organización se reconoce desde hace tiempo como garantía de imparcialidad en beneficio del interés general y del ciudadano.

Hasta el día de hoy, el mito del llamado modelo weberiano de administración pública sigue vigente en Europa¹⁵. La Administración pública opera al servicio del poder político y debe ejecutar juiciosamente las órdenes de una autoridad superior, incluso si esta, a pesar de la opinión técnica expresada, persiste en el camino equivocado. Desde esta perspectiva, los funcionarios no tienen una opinión política propia o, mejor dicho, si la tienen, es irrelevante. La posición de los funcionarios es completamente neutral respecto de las decisiones del órgano político.

En términos jurídicos este modelo se traduce en una relación jerárquica, según la cual solo el órgano político tiene la facultad de expresar externamente la voluntad de la Administración y, por ello, se le sitúa en una posición de rango superior respecto a los cargos burocráticos. Naturalmente, este modelo no existe en su forma pura en ningún país europeo, sino que experimenta adaptaciones, algunas de las cuales son significativas.

Un segundo elemento, extendido en Europa, es la ausencia de una reserva de funciones específicas en favor de órganos técnico-profesionales, con la consiguiente exclusión de los órganos políticos. En la mayoría de los

14. Merloni (2009).

15. Merloni (2006).

países europeos no existe una estructura de gestión comparable a la italiana (con la única excepción de los *Chief executives* de las agencias británicas); por esta razón, la reserva de competencia, es decir, el reconocimiento de la independencia en la toma de decisiones de los directivos, representa la verdadera divergencia entre el modelo italiano y otros sistemas, basados en el principio de *ministerial responsibility*.

Un tercer aspecto común a muchos países europeos es la tensión entre una mayor *accountability* (rendición de cuentas política) ante los ciudadanos y los votantes, derivada de la investidura directa de los órganos de gobierno en los distintos niveles, y el principio de imparcialidad. En este contexto, el modelo weberiano de una Administración neutral, profesional y estable, ejecutora de la dirección política y diseñada para perdurar a pesar de los cambios en las autoridades de los organismos políticos (en un sistema que garantizaba cierta estabilidad a los partidos políticos), ya no resulta adecuado. La Administración ya no puede simplemente garantizar la competencia profesional y técnica de sus funcionarios, sino que debe responder con mayor diligencia a las indicaciones de los órganos políticos para la plena implementación del programa dentro del plazo anunciado. Esto se logra de dos maneras fundamentales: aumentando el número de directivos nombrados y destituidos con discrecionalidad política (sin justificación o con una breve justificación), o reduciendo el mandato del directivo a un período no superior, o incluso inferior, al del órgano político (consideremos la experiencia italiana de las autoridades locales).

Un cuarto elemento, ampliamente presente en Europa, está estrechamente relacionado con el primero y se refiere a la naturaleza del régimen jurídico que rige el empleo público y la gestión: un régimen necesariamente de derecho público, al menos en los países de Europa continental. Sin duda, en algunos países existen ámbitos, incluso extensos, de relaciones laborales con las Administraciones públicas regidas por el derecho privado, pero estos ámbitos suelen incluir a profesionales que realizan tareas ejecutivas o materiales (trabajadores, empleados de nivel inferior), que no contribuyen al desempeño de las funciones públicas. En cambio, donde se ejercen poderes administrativos (*puissance publique*), el régimen de derecho público que rige la relación de servicio con las Administraciones públicas reaparece en casi todas partes, y son las normas de derecho público las que definen permanentemente el alcance de la *fonction publique*. Incluso en este aspecto, no secundario, de la regulación jurídica de la gestión, el modelo italiano contrasta marcadamente con los modelos europeos.

Tras un rápido análisis comparativo, puede afirmarse que las reformas implementadas en Italia durante la década de los noventa (altos cargos, em-

pleo público, procedimiento administrativo) han propiciado una nueva interpretación de los principios constitucionales, ampliando significativamente la imparcialidad objetiva y organizativa. En este sentido, las esferas de competencia, poderes y responsabilidades se convierten efectivamente en competencias propias de los funcionarios, a quienes la Constitución exige, desde una perspectiva subjetiva, ser profesionales (seleccionados mediante concurso público; artículo 97, apartado 3), neutrales y desinteresados (al servicio exclusivo de la Nación; artículo 98, apartado 1).

5

La distinción entre política y administración en Italia

En los últimos treinta años, la atención del legislador italiano a la imparcialidad se ha manifestado a través de dos líneas principales de intervención: 1) la clara separación de funciones entre los órganos políticos y burocráticos; 2) la introducción de medidas destinadas a prevenir la corrupción.

La primera línea de intervención en favor de la imparcialidad, que se desarrolló especialmente en la década de los noventa, prevé estructuras organizativas claramente diferenciadas para las diversas tareas de dirección y gestión. La separación busca identificar categorías completas de tareas que, por su propia naturaleza, deben sustraerse de la política y encomendarse a organismos de gestión neutrales.

El modelo suele ser el de autoridades independientes. Una variante de la separación implica la creación de Administraciones autónomas y altamente técnicas: se trata principalmente de oficinas técnicas dentro de las Administraciones públicas o de estructuras técnicas separadas de la Administración principal, vinculadas a ella por vínculos instrumentales (organismos), especialmente en materia medioambiental. Tanto el modelo de autoridades independientes como el de organismos técnicos contemplan la organización separada de las funciones públicas, que se encomiendan a organismos con independencia o alta capacidad técnica (modelo de *next steps agencies*).

Sin embargo, la creación de Administraciones neutrales, separadas de la política e independientes, plantea varias cuestiones constitucionales: pretende apartar las funciones administrativas de la dirección política del Estado. Las funciones administrativas están sujetas al principio democrático y, por lo tanto, a la dirección política, dado que nuestra Constitución establece la independencia únicamente para la función jurisdiccional, no para la administrativa.

La única manera de considerar legítimas estas Administraciones “independientes” es tratarlas como excepcionales respecto del modelo democrático de Administración, y regularlas mediante normas específicas y vinculantes. De hecho, para que se consideren legítimas, es necesario garantizar la plena cobertura legislativa de estas Administraciones, que en el futuro deberían gozar de protección constitucional.

El reto no es banal: la pluralidad de modelos administrativos contemplados en nuestra Constitución exige la creación de un sistema de Administraciones elegidas directamente por los ciudadanos, responsables ante ellos, pero también imparciales. Se trata de un modelo difícil de implementar, pero posible. El único modo de armonizar el principio constitucional de la democracia con el de neutralidad es la *distinción* (no separación) entre las responsabilidades de los órganos políticos (dirección y control) y las de los funcionarios profesionales (gestión). Esta distinción demuestra que es posible lograr la imparcialidad de las Administraciones públicas respetando el principio democrático.

Como resultado más o menos directo, toda la legislación posterior a 1993 incorpora el concepto de “diferenciación funcional”, según el cual los distintos niveles políticos y burocráticos ya no se consideran superpuestos ni jerárquicamente ordenados¹⁶. Fue la reforma para la denominada privatización del empleo público¹⁷ la que situó la idea de la diferenciación funcional entre los organismos profesionales que operan dentro de la Administración en primer plano del panorama legislativo: políticos y burócratas, a partir de entonces, asumieron funciones y responsabilidades autónomas.

En cierto sentido, la privatización del empleo público marca simbólicamente el fin de la tradicional oposición entre los principios de imparcialidad y eficiencia o buen desempeño. El uso cada vez más frecuente de instrumentos de derecho privado en la búsqueda del interés público conduce a una convergencia gradual de los principios de imparcialidad y eficiencia, que encuentran un nuevo punto de equilibrio: como bien señala la Corte Constitucional, mediante la alternancia de fuentes públicas y privadas, “el legislador pretendió garantizar, sin perjuicio de la imparcialidad, el valor de la eficiencia consagrado en el precepto constitucional”¹⁸.

El principio de imparcialidad, a partir de ahora, cobra importancia como estándar organizativo adecuado para configurar el aparato público, mediante la diferenciación entre las esferas funcionales de la planificación estratégica y la ejecución de la gestión. La articulación de responsabilidades entre la dirección y la gestión, que resulta en una división de las competen-

16. Battini (2019).

17. Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, n.º 29 (la denominada reforma Cassese).

18. Corte Constitucional, n.º 309/1997.

cias decisorias entre las diferentes oficinas, representa un requisito previo para la actuación imparcial de la Administración. La diferenciación funcional entre órganos políticos y gestores encarna el concepto de imparcialidad organizativa o estructural.

En esta arquitectura, cabe destacar que la diferenciación funcional no implica separación ni aislamiento de los niveles de decisión. Por lo tanto, la imparcialidad organizativa (o estructural) puede considerarse una moneda de dos caras, en la que la autonomía de la burocracia y la adhesión a las directrices de los órganos políticos no solo coexisten, sino que se complementan¹⁹.

Dentro de este marco conceptual, la imparcialidad se convierte también en una herramienta para promover el buen funcionamiento de la Administración, a través de la delimitación —como claramente ha señalado la Corte Constitucional— de las esferas funcionales que operan en ella.

Las implicaciones prácticas de esta interpretación son innumerables e importantes. Considérese la jurisprudencia que ha afirmado la prohibición de la injerencia de los órganos políticos en las responsabilidades directivas, bajo pena de ilegalidad de cualquier acto que infrinja esta norma.

Naturalmente, existen diversas técnicas para eludir la imparcialidad organizativa, permitiendo a los políticos retomar indirectamente el control de la gestión. Entre ellas, la más significativa es el llamado sistema de *spoils system*, que consiste en otorgar a los órganos políticos herramientas para sustituir a los directivos (despido prácticamente automático, revocación *ad nutum*), permitiendo así que los nuevos órganos políticos asignen funciones directivas a los dirigentes de su elección.

El principio de diferenciación funcional y el sistema de *spoils system* interfieren claramente entre sí. Un mecanismo de *spoils system* extendido a todos los directivos tendría consecuencias inmediatas en el respeto efectivo del principio de distinción funcional y, por supuesto, de imparcialidad. Sin embargo, aunque relacionados, los fenómenos siguen siendo distintos: si se limita a los dirigentes que participan en la formulación de las políticas públicas (*policy making*) y no implica la interferencia de los órganos políticos en decisiones reservadas a la gestión profesional, el sistema de *spoils system* puede aplicarse sin comprometer el respeto del principio de imparcialidad.

La segunda línea de intervención en favor de la imparcialidad, antes mencionada, se desarrolló especialmente en la década de 2010 (el llamado “paquete” anticorrupción del ministro Severino), y deriva de la necesidad de combatir la corrupción en la Administración pública. Estas medidas, sin embargo, quedan fuera del perímetro temático de la presente reflexión.

19. Gardini (2003).

6

La imparcialidad en el ordenamiento español

La Constitución Española predetermina los fines y los límites de la actuación administrativa (art. 103 CE). Un primer grupo de principios opera como presupuesto de la acción administrativa²⁰: se hace referencia, en particular, a los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad. Estos principios están estrechamente entrelazados, lo que a menudo da lugar a superposiciones y dificultades para distinguirlos²¹. Concretar el significado exacto de la imparcialidad y distinguirlo del de objetividad y neutralidad se revela, de inmediato, como una tarea cargada de problemas²².

En principio, la neutralidad es la prohibición del carácter político de la Administración, que opera imponiendo al funcionario el deber de colaboración con cualquier Gobierno, con independencia de la opción política de este.

La objetividad es el modo característico de la interpretación y aplicación de la ley por parte de la Administración, que opera imponiendo al funcionario el deber de realizar dicha labor hermenéutica y aplicativa adecuándose a la voluntad normativa y prescindiendo de cualquier tipo de fin o interés subjetivo.

La imparcialidad se exige subjetivamente al funcionario o servidor público y le obliga a evitar tratos de favor o de desfavor a los ciudadanos que no estén contemplados o habilitados por el ordenamiento jurídico. La concreción legislativa del principio de imparcialidad se proyecta sobre dos cuestiones distintas: de un lado, la que se orienta a garantizar la imparcialidad de los titulares de cargos públicos en el ejercicio de sus funciones (imparcialidad personal), que la Constitución consagra específicamente en relación con la actuación de los empleados públicos (art. 103.3 CE, "La ley regulará [...] el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones"). El principio personal de imparcialidad se concreta, por ejemplo, en el mandato de abstención de los empleados públicos cuando existen posibles conflictos de intereses (art. 23 LRJSP). De otro lado, la imparcialidad se proyecta sobre el proceso de toma de decisiones (imparcialidad procedimental). En este sentido, la falta de imparcialidad puede consistir en el trato de favor a determinadas personas.

20. Arroyo Jiménez (2025).

21. Sobre este tema, véase García Costa (2011).

22. Como destaca A. Nieto, al recordar "la dificultad de precisar con cierta exactitud en qué consiste y qué alcance tiene algo aparentemente tan sencillo como es la *objetividad* de una conducta" (Nieto García, 1991: 2227).

En cambio, el principio de imparcialidad organizativa no parece particularmente desarrollado en la doctrina jurídica y la jurisprudencia españolas. Partiendo de la premisa de que el principio de objetividad no se opone a que el Gobierno dirija la actuación administrativa de acuerdo con criterios de naturaleza política (art. 97 CE), y de que la neutralidad política de la Administración impone al funcionario el deber de colaboración con cualquier Gobierno, surge el problema del exceso de condicionamiento político de las decisiones administrativas.

Condicionamiento que, según el caso, se materializa mediante la adopción de decisiones administrativas directamente por parte de los políticos o, alternativamente, a través de la libre designación de cargos directivos (cargos de confianza o *spoils system*).

Bajo el primer perfil, hay que poner de relieve que en España, como en la mayoría de los países europeos, no existe una reserva de funciones específicas en favor de órganos técnico-profesionales, con la consiguiente exclusión de los órganos políticos. Es decir, no está reconocida la independencia de los directivos en la toma de decisiones. En cambio, se reconoce la centralidad del principio de *ministerial responsibility*, que se traduce en una relación jerárquica entre los políticos y los cargos burocráticos, según la cual solo los primeros tienen la facultad de expresar la voluntad de la Administración externamente, y por ello se los sitúa en una posición de rango superior respecto a los segundos.

Bajo el segundo perfil (*spoils system*, o sistema de botín), la libre designación ha sido una técnica utilizada para la provisión de determinados puestos de trabajo en los que, teóricamente, se requiere una especial confianza. Sin embargo, este mecanismo ha sido objeto de críticas por su discrecionalidad y falta de transparencia, lo que lo asocia con prácticas corruptas y clientelares. La Constitución Española, en su artículo 103, establece que el acceso a la función pública debe estar regido por los principios de mérito y capacidad, asegurando la igualdad de oportunidades. La libre designación, al depender de un juicio discrecional sobre la idoneidad de los aspirantes, introduce un margen de subjetividad que se aleja de los valores fundamentales de imparcialidad y equidad²³. Aunque está regulada legalmente, esta discrecionalidad ha suscitado sospechas sobre el uso abusivo del sistema y su propensión a la arbitrariedad. El concurso público, en contraposición, es

23. Tal como se informa en la publicación del blog *Cemical*: "¿Qué es ser idóneo? [...] Estar capacitado para llevar a cabo las funciones de un puesto con la calidad y destreza requerida. [...] Por lo pronto se debe decir que la idoneidad es un concepto difuso y de difícil control judicial. Uno de los elementos clave en el sistema de libre designación es, precisamente, el juicio de idoneidad, un concepto que resulta abstracto y subjetivo, lo que dificulta en gran medida su control judicial". Véase <https://cemical.diba.cat/es/esp/publicaciones/actualidad/hacia-una-administracion-sin-libre-designacion>.

una forma de provisión de puestos basada en la evaluación objetiva de méritos, como la experiencia, titulaciones o antigüedad, que son criterios transparentes y fácilmente fiscalizables. Al garantizar que la selección se realice sobre bases predeterminadas y evaluables, se limita la discrecionalidad y se favorece una Administración más justa.

La jurisprudencia ha desempeñado un papel importante al tratar de establecer límites y control sobre el uso de la libre designación. La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2024 (n.º de recurso 2678/2022) aborda esta problemática al establecer que, aunque el cese en un puesto de libre designación debe estar motivado por una inidoneidad sobrevenida, dicha valoración no puede depender únicamente de la discrecionalidad administrativa. El fallo señala que, aunque la libre designación implica un juicio de confianza en el aspirante para desempeñar funciones de especial responsabilidad, no se trata de una confianza personal como la que se requiere en los nombramientos de cargos eventuales o directivos, sino de una confianza vinculada al adecuado desempeño del puesto. La sentencia también subraya que el cese no puede justificarse únicamente en la máxima de que “el libremente nombrado, libremente puede ser cesado”, ya que ello desvirtuaría el control judicial. Es decir, el tribunal debe examinar si los hechos alegados como determinantes del cese son ciertos y si la motivación del cese está justificada por una inidoneidad real y no basada en razones inexactas o pretextos. Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2006²⁴ resalta que, aunque la libre designación está legalmente prevista, su uso debe ser restrictivo, ya que no puede vulnerar los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen el acceso y la promoción en la función pública. Este enfoque subraya que la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad y que la Administración debe justificar adecuadamente sus decisiones.

La libre designación ha sido vinculada a fenómenos de corrupción y clientelismo, y su abuso no solo debilita la imparcialidad de la función pública, sino que también afecta negativamente a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. La confianza personal no es un atributo previsto en los artículos 23.2²⁵ y 103 CE. Solo lo son el mérito y la capacidad. A pesar de la existencia de jurisprudencia que trata de limitar los abusos, el sistema sigue siendo problemático: como se ha señalado, “La libre designación es el cauce por el que la arbitrariedad se cuela en la Administración,

24. STS 6117/2006.

25. Art. 23.2 CE: Los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

generando un sistema de favores personales que debilita la imparcialidad y la objetividad de los funcionarios”²⁶.

Los estatutos autonómicos que se han modificado o aprobado en la segunda oleada iniciada en este siglo tienden a incluir referencias a los principios de organización y funcionamiento de la Administración. Junto a principios clásicos, que podemos encontrar también en la CE —objetividad (art. 62 EAAr), coordinación (art. 71 EACat), jerarquía, imparcialidad (art. 133 del Estatuto andaluz [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, EAAnd]), eficacia (art. 61 del Estatuto canario [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, EACan])—, se pueden encontrar otros más novedosos que han ido surgiendo por influencia del derecho de la Unión Europea y de legislación de nuevo cuño que ha inspirado estos textos estatutarios más modernos (transparencia: art. 71 EACat; buena administración: art. 28 bis Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; protección de la confianza legítima: arts. 133 EAAnd y 62 EAAr; lealtad institucional: art. 133 EAAnd; subsidiariedad: art. 61 EACan).

7

La peculiaridad de la Administración local

Las autoridades locales siempre han constituido un laboratorio crucial para la experimentación con reformas y nuevas instituciones jurídicas. Una vez probadas a nivel local, el poder legislativo las extiende posteriormente a todas las Administraciones públicas. Por lo tanto, analizar la legislación local resulta particularmente interesante en esta etapa de nuestra historia institucional, ya que, como se ha mencionado, suele generar innovaciones significativas que luego se extienden a nivel nacional. Con frecuencia, el ámbito local se anticipa al nacional.

Esta dinámica también caracterizó el reconocimiento en Italia de la gerencia pública como categoría profesional, que se produjo por primera vez con la Ley n.º 142 de 1990, la cual sirvió como una especie de anticipación de la legislación nacional. En concreto, el artículo 51 de la Ley n.º 142/1990 tiene como objetivo fortalecer el liderazgo local y, al mismo tiempo, liberar al personal político local de una carga que, además de dificultarles el cumplimiento de su mandato electoral, los exponía a la presión constante de los intereses económicos locales, generando una peligrosa maraña de política, gestión y negocios.

26. Nieto García (1991).

Por otro lado, la relación entre política y administración no puede regularse de la misma manera a nivel estatal y local, principalmente porque el liderazgo local es muy diferente, cultural y tradicionalmente, del Gobierno central.

La burocracia local siempre ha mantenido una relación casi simbiótica con los líderes políticos, típica de las Administraciones “compactas”²⁷. Especialmente en las entidades más pequeñas, existe una extraordinaria contigüidad y consonancia, incluso en cuanto a puntos de vista, entre la gestión y la política. Al imponer las mismas reglas a todas las Administraciones, el legislador parece olvidar que la formulación “especializada” del principio constitucional de igualdad exige que las situaciones similares reciban un trato igualitario, y las situaciones diferentes, un trato distinto.

En este sentido, el sistema local parece estar orientado hacia un enfoque marcadamente fiduciario, confiando la administración de la institución a un puñado de individuos, incluidos políticos y altos cargos, caracterizados por una fuerte cohesión política y personal.

Tampoco se puede ignorar, al regular la relación entre política y gestión, la singular forma de gobernanza que caracteriza a las entidades locales, especialmente a los municipios.

En Italia, en el caso de los municipios, en particular, la elección directa del alcalde ha creado una correlación más inmediata entre los poderes municipales y la soberanía popular. Esto implica la responsabilidad directa del alcalde ante el electorado por los resultados obtenidos por la Administración municipal. Al finalizar su mandato, el alcalde deberá comparecer nuevamente ante el electorado y rendir cuentas de sus acciones.

Por eso, es fácil prever que, si los líderes políticos locales se ven obligados a tomar decisiones delicadas, como fijar los niveles impositivos, exigirán el control total de la maquinaria administrativa municipal, porque al final de su mandato político tendrán que responder por ellas ante el electorado. Esto implica una mayor presencia de directivos y funcionarios de confianza en la Administración local, figuras designadas *intuitu personae* por el alcalde que pretende implementar, sin obstáculos, el programa con el que se presentó directamente al electorado.

En este sentido, la diferente forma de gobierno local italiano en comparación con el gobierno estatal juega un papel decisivo: a nivel local, el aumento de poderes del alcalde, vinculado a la nueva legitimidad democrática que caracteriza a este órgano, termina solapándose —al menos en parte— con la competencia general y residual reconocida a la burocracia. Basta recordar, en este sentido, que los directivos están obligados a aplicar

27. Tal como las define Giannini (1988: 77). Sobre el tema, véase también Romano Tassone (1995).

directrices políticas que muy a menudo provienen de los miembros del ejecutivo municipal, quienes son nombrados directamente por el alcalde en función de una valoración puramente fiduciaria.

Es completamente ilusorio, sobre todo a nivel local, pensar en excluir por completo la política de la dirección de la Administración, así como también lo es pensar en hacer que la Administración pública sea completamente inmune a cualquier relación con la política. El flujo de la voluntad popular debe circular desde los cargos electos a los funcionarios gubernamentales, y de ahí a la Administración pública, a la que se otorga el poder de seleccionar el interés público mediante decisiones discrecionales y, por lo tanto, intrínsecamente políticas.

En particular, a nivel local es fundamental un vínculo de confianza entre la política y la Administración, ya que este resulta esencial para orientar políticamente a la Administración y garantizar la correcta implementación del programa político con el que fue elegido el alcalde. Para el alcalde directamente elegido es fundamental contar con un número determinado de directivos de confianza en un aparato burocrático que, de otro modo, estaría compuesto exclusivamente por figuras seleccionadas y dirigidas según criterios técnicos.

En este escenario, el secretario municipal, al igual que el *city manager*, figuras clave situadas en la intersección entre la política y el gobierno local, deben ser elegidos a discreción del alcalde, quien, a través de ellos, transmite estrategias y directrices políticas a la maquinaria administrativa. Por el contrario, los demás gestores que operan dentro de la Administración local deben seleccionarse principalmente a través de un sistema basado en criterios rigurosos de profesionalidad y mérito, tras una convocatoria pública.

Lo importante es encontrar el equilibrio adecuado, la proporción justa entre la confianza y el mérito, para garantizar la integridad del sistema y evitar que la relación entre la parte política y burocrática de una institución degenere en lealtad política o, por el contrario, en autarquía técnica. Esta operación debe llevarse a cabo diferenciando situaciones que, por su propia naturaleza, son distintas, adoptando soluciones específicas para Administraciones que son ontológicamente heterogéneas.

8

Bibliografía

- Allegretti, U. (1965). *L'imparzialità amministrativa*. Padua: Cedam.
- Arroyo Jiménez, L. (2025). Lección 4. Bases constitucionales. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo* (3.ª ed., pp. 117-140). Madrid: Marcial Pons.
- Bachelet, G. (1965). *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*. Milán: Giuffré.
- Battini, S. (2019). L'invasione degli apicali: la Corte Costituzionale riabilita lo *spoil system*. *Giornale Dir. Amm.*, 3.
- Berti, G. (1968). *La pubblica amministrazione come organizzazione*. Padua: Cedam.
- Carlassare, L. (1974). *Amministrazione e potere politico*. Padua: Cedam.
- Cerri, A. (1973). *Imparzialità e indirizzo politico della pubblica amministrazione*. Padua: Cedam.
- Croce, B. (1910). *La politica della destra. Scritti e discorsi di Silvio Spaventa*. Bari: Laterza.
- Esposito, C. (1954). *La Costituzione italiana. Saggi*. Padua: Cedam.
- García Costa, F. M. (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. *DA. Revista Documentación Administrativa*, 289, 21-42.
- Gardini, G. (2003). *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*. Milán: Giuffré.
- Giannini, M. S. (1988). *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*. Padua: Cedam.
- Marra, A. (2018). *L'amministrazione imparziale*. Turín: Giappichelli.
- Merloni, F. (2006). *Dirigenza pubblica e imparzialità dell'amministrazione. Il modello italiano in Europa*. Bolonia: Il Mulino.
- Merloni, F. (2009). Organización administrativa e garantías dell'imparzialità. *Diritto pubblico*, 1.

- Mortati, C. (1962). *Istituzioni di diritto pubblico* (6.ª ed.). Padua: Cedam.
- Nieto García, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En S. Martín-Retortillo Baquer (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 2185-2254). Madrid: Civitas.
- Nigro, M. (1966). *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*. Milán: Giuffrè.
- Pastori, G. (1967). *La burocrazia*. Padua: Cedam.
- Romano Tassone, A. (1995). Il problema della dirigenza locale. *Giurispr. Amministrativa Siciliana*, 4, 881-897.
- Satta, F. (1989). Imparzialità della pubblica amministrazione. *Enciclopedia Giuridica*, XV. Roma: Treccani.
- Torchia, L. (2000). *La responsabilità dirigenziale*. Padua: Cedam.
- Weber, M. (1968). *Economia e società*. Milán: Edizioni di comunità.
- Zanobini, G. (1915). Le norme interne di diritto pubblico. *Rivista di diritto pubblico*, II, 321-374.