

LA ADMINISTRACION OBJETIVADA: UN NUEVO MODELO *

Por FELICIANO BENVENUTI

El momento que está atravesando Italia puede ser definido como un momento de crisis, y no tanto por lo que se desprende de la experiencia cotidiana, sino por las que son sus causas.

Que se está asistiendo a una profunda mutación en la identificación y valoración de las necesidades del hombre, no puede ser puesto en duda; y ello se refiere tanto a las necesidades materiales como, sobre todo, a las que pueden denominarse necesidades civiles.

El rechazo de un cierto tipo de bienestar, la revuelta contra la sociedad de consumo, la aspiración a una mayor compenetración del hombre con la naturaleza, en otras palabras, la tendencia al rechazo de valores sociales, tales como la riqueza, el autoritarismo, la artificialidad de la vida, considerados como falsos valores, corresponde inevitablemente a un cambio en la consideración del individuo en la sociedad en su conjunto.

Este individuo, en realidad, intenta hoy alcanzar un equilibrio distinto en el cual lo singular sea, por un lado, enriquecido por libres

* En *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, núm. 1, Milano, 1978.

experiencias personales tales para conferirle una esfera de independencia siempre más amplia; por otro lado, cualquiera que sea la razón por la cual ellos deban de entrar en relación con los demás, y a pesar de todo y, al mismo tiempo, tiende a una vivificación del grupo y, por ello, de la sociedad en cuanto expresión no codificada de presencias hipotéticas según líneas generales, sino como expresión de presencias reales y, por tanto, continuamente mutables.

El rechazo de la uniformidad, la búsqueda del comportamiento anómalo, la rebelión frente a cualquier forma de coerción organizada que inevitablemente tiende a suprimir parte de la libertad individual, no son más que manifestaciones naturalmente carentes de normas, de una tendencia de la que no es posible dejar de reconocer la existencia y la fuerza.

Y, por consiguiente, la sociedad entera, en todas sus manifestaciones y en todos sus componentes, está investida de este nuevo modo de concebir la relación entre el individuo y el grupo; la crisis, de este modo, invierte el mundo de la Iglesia y el de los partidos, así como el mundo del sindicato, el de la escuela y el de la familia.

El sentido de liberación que hoy mana de este cambio por lo (en la particular) singular, apunta en contra de la constricción de un sistema en el cual las limitaciones de la libertad son, muchas veces, como una relación de sumisión de un individuo a otro, antes que como una relación de sujeción de ambos individuos con respecto a una necesidad que les trasciende.

No es que, en su concepción e interpretación, la sociedad actual no tienda a ser una sociedad de iguales, sometidos al imperio de una ley. Pero en la praxis actuante la fuerza de la autoridad objetiva ha terminado por transformarse en una fuerza subjetiva teñida de los atributos del poder antes que el acto, el sujeto lo pudiera disponer. Y, desde entonces, se ha creado una esclerotización de los comportamientos, debida a la buena intención de substraer el poder a la discrecionalidad de lo singular que, sin embargo, en substancia, ha impedido toda posibilidad de acogimiento de nuevas tendencias con toda posibilidad de respuesta a los nuevos requerimientos.

Pero donde es más evidente y donde más conviene sacar a la luz el estado de crisis es en la estructura estatal, que permanece aún sujeta a un modelo construido propiamente sobre aquellos valores que hoy son contestados. Y, puesto que en la sociedad todos los fenómenos interactúan entre ellos, se puede incluso decir que el retraso en la adecuación del modelo a estos nuevos valores ayuda a convertirse en causa y, en conjunto, en objeto de la contestación.

En particular, la administración pública (que es considerada como un momento de la estructura estatal) está todavía hoy bloqueada, en cuanto al hecho organizativo, sobre un principio de jerarquía, que canoniza la relación entre los individuos bajo un perfil subjetivo, en

lugar de como una relación de coordinación de actos y comportamientos que poseen diversos valores.

Del mismo modo, la relación de uso, que lleva implícita la relación de jerarquía, se manifiesta en el principio de la dependencia guiada, eliminando casi enteramente todo perfil de autorresponsabilidad profesional de las personas involucradas.

Y, finalmente, en la relación entre estructura organizativa y sociedad general se interpone una relación personal entre administradores y jerarquías partidistas que mistifica la autonomía de los entes, entrega los instrumentos en manos de los grupos del poder, a menudo enmascarados bajo las diversas etiquetas ideológicas.

En esta situación, la actividad de la administración pública aparece siempre más como el resultado de la voluntad de los sujetos detentadores del poder, mientras que la voluntad general y objetiva que es la ley, o bien asume valores de contenido de tipo reglamentario y concreto, o bien otorga a los administradores libres poderes para el tema, siempre más liberados de la posibilidad efectiva de control, bien sea en cuanto a la elección de los objetivos o en cuanto a la determinación de las soluciones individuales.

A partir de aquí se consigue una separación cada vez mayor del particular de la actividad de los administradores, convertida ésta prácticamente en una casta de mandarines subjetivizantes que mantienen el poder desde su expresión más general a la más particular.

Que una administración así constituida corresponda al vasto movimiento social que hemos descrito al comienzo y que, en su conjunto, desea un mayor reconocimiento de los valores del individuo y de su existencia como fuerza activa y creadora de la sociedad, no se puede afirmar en momento alguno.

No bastaría, de todos modos, detenerse sobre esta conclusión negativa si no fuese posible ofrecer sugerencias acerca de la individualidad y de la posibilidad de realización de un nuevo modelo de administración.

Si esto que tenemos puede ser considerado como un punto de llegada de una involución del Estado, igualmente surgido de una revuelta contra su expresión subjetivizada, que era el Estado absoluto, desde el momento en que ha arribado nuevamente a formas subjetivizadas del poder, el camino de salida no puede ser más que la de una objetivización del poder, y, por lo tanto, del Estado y de su administración. Este puede ser visto bien sea bajo el perfil de la acción o de la organización, y en este mismo orden, puesto que la organización no puede dejar de adecuarse a las necesidades de la acción.

La administración es la ejecución de las leyes. Esta definición, hoy caduca, no es una proposición axiomática; la unión no tiene, a saber, un valor declarativo, sino un valor correlativo en el sentido de que hay tanta cantidad de administración como ley a seguir.

La fórmula tiene, ante todo, la función de una relación en la cual, al variar uno de los términos, corresponde la variación al segundo, y precisamente en el sentido de que cuanto más aumenta la ley más disminuye la administración y, viceversa, cuanto más disminuye la ley, tanto más aumenta la administración.

Esto vale, naturalmente, no sólo sobre el plano cuantitativo de las respectivas manifestaciones, sino también sobre el plano de los respectivos valores.

Si la ley pierde sus características naturales de una previsión abstracta de los comportamientos, ello significa substancialmente la asunción de la utilidad de las acciones que permanece en función de sus resultados, y que se convierte en realización inmediata y concreta de estos resultados; la administración pierde, obviamente, valor y se convierte en pura actividad material, en la cual falta, si queremos decirlo así, el momento cualificativo de la inteligencia, y, desde el punto de vista jurídico, el de la elección o incluso del alcance y la responsabilidad conexas.

Pero, del mismo modo, si la ley antes de ser previsión abstracta de los comportamientos, es decir, indicación de los resultados prefijados, se limita a conferir poderes en determinadas materias, así es como la ley pierde su verdadero valor y además la administración pierde el suyo propio y se transforma, invadiendo el campo de la legislación material.

La definición clásica no es, por consiguiente, una definición, sino la afirmación de una relación entre sus dos términos, relación válida en tanto en cuanto tienda a estar en equilibrio.

De este modo se podría decir que cuando se modifica la formulación, la unión se substituye por la conjunción, la expresión que resulta podría ser la siguiente: la ley más la administración es igual a la actividad estatal menos la jurisdicción, o bien, lo que es lo mismo, legislación más administración menos jurisdicción es igual a la actividad estatal; donde se demuestra la posibilidad de la variación de los tres términos y la necesidad de que al variar uno de estos varíe también el resultado final.

Pero si esto sucede sobre el plano cuantitativo, no ocurre lo mismo en el plano cualitativo, porque la distinta composición de los valores de la legislación y la administración (y por lo tanto también de la jurisdicción) modifica inevitablemente los valores de los términos que constituyen la suma y que es la actividad del Estado.

Estas consideraciones abstractas encuentran su confirmación en la experiencia cotidiana.

Si se asumen como puntos de referencia los dos momentos inicial y final de la historia del Estado contemporáneo no se podrá dejar de constatar la variación existente entre el valor de la actividad del Estado en sus comienzos y hoy en día.

En el comienzo, concebida la ley como un cuadro general de referencia, valorado por los resultados a alcanzar en el sentido de asegurar una medida de las relaciones jurídicas, y puesta de nuevo a la iniciativa de los particulares la satisfacción de los intereses económicos y de los sociales (conceptos últimos tomados según una visión asistencial y benéfica), la competencia de la administración era la de asegurar dichos resultados y colocarse, por ello, en una función de garantía de la medida establecida por la ley.

Pero hoy la función de la ley está completamente transformada, en cuanto ésta o bien tiende a alcanzar resultados concretos sobre el plano económico y sobre el social o tiende a atribuir a otro sujeto el poder (a veces jurídico, pero a veces también económico), para la satisfacción de estos mismos resultados.

Excepto que con esto la ley ya no es medida del obrar ajeno, sino que se convierte en este mismo obrar; la ley pierde siempre y cada vez más su carácter de neutralidad, o, como se decía, de generalidad y de abstracción, para convertirse en atribuciones de competencias para sujetos determinados, sean éstos el Estado o entes que persiguen, bien sea sobre el plano del derecho público o sobre el plano del derecho privado, intereses considerados de relevancia colectiva.

El resultado es el de la pérdida del valor clásico de la ley como norma reguladora del ordenamiento; la ley de norma se convierte en acto concreto, de medida abstracta se transforma en medida real, de manera que cuando la administración se ve expropiada de su característica ejecutiva, ésta cede el campo a la ley y tiende a convertirse en actividad material; cuando, por el contrario, la ley se despoja de ser norma indicativa de resultados para limitarse a atribuir poderes, la administración tiende a convertirse en legislación puramente material.

En ambos casos, la administración ha perdido sus connotaciones clásicas y ya no es ejecución, o bien es más que ejecución. Pero esto no depende de una variación autónoma del fenómeno administrativo, sino que depende de la variación del fenómeno legislativo.

En realidad, cuando se considera el problema es la ley quien ha perdido sus connotaciones clásicas, y es la ley la que ya no es marco de referencia y no es, por consiguiente, el momento unificador del ordenamiento.

Este es el punto central de la crisis actual: la falta de la función unificadora que había sido ejercida primero por la ley y, al mismo tiempo, la imposibilidad para la administración de substituir, en cuanto legislación material, y por ello episódica, a esta función. Con el resultado de que, por la relación evidente de la fórmula según la cual la actividad estatal es la suma de la legislación y la administración menos la jurisdicción, la función del ordenamiento se encuentra en estos momentos transfiriéndose a la jurisdicción, como demuestran

claramente las actitudes de los jueces, de la Corte Constitucional hacia el Pretor.

Esta solución no es, naturalmente, más que una solución esporádica e involuntaria que no corresponde al sistema del Estado contemporáneo y que no es y no puede ser un Estado de los jueces, a menos de que los jueces sean representantes directos de la soberanía popular.

Por consiguiente, algo ha venido a menos en este sistema; y, si el diagnóstico es acertado, hay que decir que lo que ha venido a menos es la función reguladora general y, por lo tanto, unificadora de la ley.

Aquí se inserta, además, otro discurso que concierne al modo de ser de la sociedad contemporánea.

La ley, expresión de la voluntad general, ya no es sentida como tal; ésta aparece más bien como expresión de una imposición elaborada en círculos restringidos, sometida al control de la generalidad que no se revisa en el momento electoral, sino que toma una forma de participación más directa e inmediata.

La ley, a causa de estos motivos, no sólo falta a su función, sino que también falta a aquella característica que le viene de su aceptación por parte de los destinatarios de la misma.

Hoy en día la aceptación de la ley ya no es un hecho de consenso pasivo, sino que cada vez más es un hecho de consenso activo, es decir, de participación.

Sin embargo, combinando las dos observaciones (viendo la segunda en el plano de una simple nota) se puede, en tal caso, proponer una solución que esté conforme con el sistema. Esta solución se alza sobre la introducción de la planificación que recoge nuestro ordenamiento.

Naturalmente, no tenemos que equivocarnos.

La planificación no es, como generalmente se cree, la economía; la planificación supone la adopción de una ley general en términos que indican los modelos de comportamiento abstractos en relación con los resultados que se desean obtener para el interés general.

Si la ley satisfacía originariamente esta función en un ordenamiento de carácter garantizador, esta función debe ser satisfecha por un tipo distinto de normativa, encontrándonos de aquí en adelante con un ordenamiento interventor.

En realidad la experiencia de estos últimos años demuestra que la ley ya no es obra del Parlamento más que en la medida en que éste recibe y hace propios los resultados de actividades ajenas, desarrolladas fuera de su ámbito, en el caso de que no se limite a delegar sus propios poderes mediante un procedimiento de elaboración de la ley delegada que reproduce la misma función que es ejercida en el campo de la ley formal.

Se puede afirmar, por lo tanto, que la iniciativa de la ley es hecha siempre por fuerzas distintas al Parlamento, aunque, naturalmente, estén conectadas de un modo u otro.

La iniciativa de la ley es, a partir de ahora, más frecuentemente obra de los partidos y de los sindicatos o de los grupos económicos que del propio Gobierno y de los parlamentarios, y, por ello, se asiste al fenómeno de que el contenido de la ley se negocia por estos grupos fuera del Parlamento, llegándose a esto con formulaciones substancialmente no modificables.

El fenómeno manifiesta, en efecto, un fuerte impulso hacia la compartimentalización del poder legislativo entre los grupos que tienen fuerza para exigir una presencia propia en el momento legislativo, desde fuera de cualquier cuadro constitucionalmente regulado, y manifestándose en una verdadera lucha por la afirmación del propio poder, lucha que se lleva adelante con todos los medios de una política elemental y en muchos casos primitiva.

Por otra parte, esta forma de coparticipación de la legislación ocurre, además, de forma causal.

En un país esencialmente emotivo como el nuestro, la legislación sigue a los acontecimientos y no los precede, de manera que, con frecuencia, produce efectos secundarios dañinos o efectos inducidos contradictorios.

Está claro que todo esto sucede realmente porque faltan tanto un procedimiento sobre la participación en los actos legislativos como una programación legislativa que rija el desarrollo del ordenamiento del modo más completo posible.

Pero no se trata sólo de un problema técnico, la adopción de una programación legislativa corresponde a una profunda modificación del modo de ser del Estado en cuanto que una vez que se haya producido, como se está produciendo, un cambio en la responsabilidad de la individuación de las competencias de la libre iniciativa privada en la intervención de los poderes públicos, la legislación no puede desarrollarse sobre el plano de la actuación de competencias primarias y precisamente de las competencias privadas relacionadas con las leyes y con los actos administrativos, aunque éstos sean secundarios con respecto a la Constitución.

Ahora bien, la introducción de este nuevo modo de afrontar los problemas de los ordenamientos jurídicos tiene efectos esenciales en el ámbito de la administración pública porque se legitima así la tendencia actual de las leyes a atribuir poderes sin la indicación simultánea de los resultados a alcanzar o de las competencias a satisfacer.

Este planteamiento supone que es necesaria, por un lado, una recuperación de la ley como norma unificadora del ordenamiento y, por otro, una recuperación de la administración como ejecución, entendida en el nuevo sentido de la ley.

Una administración que actúe en el ámbito de una programación en el sentido antes mencionado de atribuciones de competencias y de prefijación de resultados, termina por perder todo carácter de subjetividad para aproximarse a un modelo de administración objetiva,

ejercicio de funciones y no expresión de poderes en el ámbito material. Porque toda la discusión entre atribuciones de funciones e individualización de materias, en los últimos tiempos, está privada de significado si la acción administrativa (y se habla de acción en el sentido técnico de actividad por un objetivo) no se centra en el ámbito de una programación, entendiéndose ésta en el sentido antes mencionado. En efecto, expresándolo de forma menos violenta, la atribución de funciones no significa sino la atribución de poderes, y por ello incluso una solución degenerativa o, de cualquier manera, de escasa importancia en relación a la delimitación del poder, lo cual no puede suceder si no es en relación con la satisfacción de determinados intereses o de un determinado fin encuadrado en una visión de carácter general y, por lo tanto, planificado.

La esencia de la administración, entonces, asume, por decirlo así, una dimensión horizontal, se pone en evidencia sobre todo el momento objetivo de la acción antes que el momento subjetivo del uso de los poderes por parte de un autor, o, como se suele decir, de una autoridad.

No es que, naturalmente, se puedan eliminar los aspectos subjetivos, sino que éstos van insertos en los momentos objetivos proporcionados por la programación.

Y esto sucede tanto más porque la programación no es más que el punto de llegada, es un procedimiento de la formación de la voluntad colectiva, con el que deben colaborar todos aquellos que se erigen como centro de intereses, y por ello no tanto como destinatarios, sino como coautores de la voluntad general, precisamente en cuanto es una condición no eliminable de un consenso sobre cosas y también (como sucede en la democracia representativa) sobre las personas.

De este modo la relación entre legislación y administración (y, en consecuencia, con la jurisdicción) vuelve a estar equilibrada en el sentido de que la relación ya no se da entre el acto legislativo y el acto administrativo, sino que aparece entre el programa legislativo y el programa de administración, siendo una función diferenciadora de las acciones necesarias para la satisfacción de competencias que permitan realizar el principio del pluralismo en un contexto unificador.

La objetivación de la administración no se alcanzaría, sin embargo, si, además de la participación sobre el plano de la definición del espacio de su acción y, por lo tanto, sobre el plano de una concurrencia de los ciudadanos a la definición de las competencias, no existiese también una participación inmediata de éstos en el momento de la realización concreta de estas competencias.

Es, como se comprende, el viejo y, sin embargo, siempre nuevo tema del procedimiento administrativo.

De aquí que varias veces se haya subrayado su importancia, indicando su valor en el marco de una renovación de la administración italiana.

Ello explica que en el contexto de un discurso así ampliado, sería posible añadir nuevas notas, y ello bastará para poner en evidencia algunos de los aspectos más importantes.

El primero de éstos viene dado por la convicción del ciudadano de no ser considerado como un mero destinatario del servicio administrativo, sino, por el contrario, de estar capacitado para adentrarse en el corazón del ejercicio de la función administrativa, en la cual está siempre implicado.

Hoy en día la actividad administrativa, es considerada todavía como un instrumento técnico, tanto en el momento de la determinación de los objetivos como en el momento de la elaboración de las medidas con una consecuyente falta de publicidad en los procesos internos de la toma de decisiones.

Ahora bien, esto no sólo provoca un movimiento de oposición al ejercicio del poder administrativo, basado, en la mayoría de los casos, en una desinformación básica, sino que provoca, sobre todo, una falta de apego, que se transforma, precisamente, en hostilidad latente, que es la actitud característica en la actualidad de los ciudadanos frente a la administración pública.

Ante esta situación que pone en evidencia la existencia de un nuevo pulso participativo, la solución política actual tiende hacia la introducción de un modelo de asociación de representantes de los ciudadanos en los órganos de la administración. Es típica la solución de los consejos de barrio. Pero hay que seguir preguntándose si esta solución es totalmente idónea para responder a las exigencias que se advierten, cada día en mayor grado, de coparticipación en el ejercicio de la función administrativa, o si ya es inaplazable el proporcionar una definición legislativa de modo que los ciudadanos, tanto particulares como asociados, puedan concurrir a la actividad administrativa, tanto en el momento de la definición de los objetivos, que ocurre en el procedimiento de planificación, como en el momento del ejercicio de la función ejecutiva, que sucede en el procedimiento administrativo.

En realidad, la solución de la coparticipación en la estructura aún se mueve en el plano de una concepción subjetivista de la administración; ésta trata de comprometer a los ciudadanos en la responsabilidad y de darles la impresión de poseer un poder o de compartirlo con los sujetos a los que se les atribuye principalmente.

Pero ésta es una solución todavía elemental y continúa basándose, aunque en un espacio más amplio, sobre el principio de representatividad.

Lo que sucede hoy es, al contrario, la introducción del principio de participación directa en el ejercicio de la función, además de que la denominada tutela de los intereses colectivos tiende hoy en día a ejercerse a través del recurso a la autoridad judicial, porque ésta es el único punto en el cual se puede hacer valer una participación.

ya sea a posteriori, en el ejercicio de la función administrativa, con lo que, por una parte, se demuestra que la ausencia de estructuras administrativas idóneas se vuelve sobre la actividad jurisdiccional y, por otra parte, que esta última termina por ser concebida como una prosecución de la propia función administrativa. La verdad es, por el contrario, que no sólo la participación en la tutela de los intereses individuales o difusos debe llegar al ámbito de la propia administración, sino que, además, esto está justificado en cuanto se piensa que siempre se le atribuyen, progresivamente, a la administración competencias que bien pueden llamarse parajudiciales, porque son tareas de actuación de una justicia social, tanto en los campos de las intervenciones económicas y sociales como en los campos, relacionados de este modo, de las intervenciones urbanistas. Desde este punto de vista no será difícil apreciar que la falta de una normativa general sobre el procedimiento administrativo y también sobre la participación del interesado en el ejercicio de la función administrativa, sitúa a este último en una condición de inferioridad típica de aquellos sistemas autoritarios que en todos los demás campos desaparecen o van a desaparecer.

De aquí que, por último, se infravalore el hecho de que la aportación directa de los intereses implicados, lejos de constituir una carga en el ejercicio de la función administrativa, deben ser considerados como una aportación a la recta valoración que puede derivarse solamente de una confrontación dialéctica entre los objetivos de la administración y los intereses de los destinatarios, mientras que sólo la apreciación de los intereses de la administración, al comportar una infravaloración de los intereses de los destinatarios, provoca insatisfacción en estos últimos, cuando no los obliga a acudir a los Tribunales, bloqueando, a veces, la administración durante años. ¿Cuántos errores podrían ser evitados, cuántos retrasos podrían ser superados, cuántas causas jurídicas podrían no surgir si, desde el comienzo, el ciudadano pudiera ofrecer a la administración pública aquellos elementos de juicio que está hoy obligado a presentar al juez? La función del procedimiento administrativo es, desde el punto de vista técnico, la de ofrecer, asimismo, la mejora del contenido de las decisiones administrativas, porque esto permite transmitir a la administración, antes de la decisión, todos aquellos datos e informaciones que, por lo general, la administración no posee y no está en posición de procurarse.

En todo caso la necesidad del procedimiento administrativo es indeclinable cuando la administración pierde sus connotaciones de actividad de ejercicio de un poder por parte únicamente de los administradores, y éstos son las connotaciones de una administración de tipo subjetivo; y, de paso, la introducción del procedimiento administrativo, al tiempo que logrará disciplinar la aportación de los ciudadanos y de los grupos sociales hacia una buena administración, eliminando las causas de la actual hostilidad, consentirá también mo-

dificar el modelo actual, llevando a la administración sobre el plano del modelo de la objetividad, o bien, lo que es lo mismo, de la imparcialidad que la Constitución le asigna como característica fundamental. Una disposición de este tipo de la relación entre la legislación y la administración, con la consiguiente objetivación de esta última, no significa únicamente un devenir de la acción-programación (o acción programada), como no significa únicamente una participación del ciudadano en el procedimiento de actuación de la función, sino que supone también una profunda mutación en el propio modo estructural de ser de la administración entendida como conjunto de los entes en los cuales se descompone el poder ejecutivo.

Un gran paso adelante en este sentido habría sido ejecutado por la descentralización regional, si las regiones no estuvieran organizadas, en lo substancial, sobre el mismo modelo del Estado.

A pesar de que numerosos estatutos prevén que las regiones tienen que actuar con el método de la programación y con el de la participación, en realidad la estructuración de estos entes se ha llevado, a causa de la gran fuerza deliberativa atribuida a los Consejos Regionales, más bien sobre las viejas líneas de la organización comunal, que sobre la de la organización estatal. En esta última, de hecho, al hallarse sin embargo fuera todavía de una programación lógica, la notable relevancia atribuida al Gobierno como órgano colegial y la presencia, aunque no siempre totalmente eficaz de muchos comités interministeriales, es propia para constituir una mayor objetivación estatal.

Por otra parte, la amplitud del campo de acción es tal que, a pesar de la tendencia siempre creciente a ejercitar una administración concreta antes que una administración por directivos, es más fácil, de cualquier manera, considerar a la administración central como un aparato, hipotéticamente, idóneo para ejercer una acción administrativa objetiva.

En las regiones, por el contrario, se han reforzado los poderes de los asesores y, aunque las leyes delegan la competencia para la adopción de las decisiones regionales sólo a la Junta, la praxis ha dividido en sentido vertical, creando una auténtica incomunicación entre los diferentes sectores de la actividad regional.

Por otro lado, la rígida distinción entre Consejo y Junta hace que esta última tienda a evitar en la mayor medida posible la legislación del primero, legislación que podría tener unos caracteres programáticos y estorbar las iniciativas para mantener la máxima libertad de acción. A todo esto se añade la presencia de procedimientos de transferencia de las funciones administrativas que amplifican obviamente el campo de acción de los asesorados, pero que tampoco refuerzan los poderes y la situación.

No es difícil ver en todo esto la repetición del esquema municipal que, comprensible por la época en el que fue inventado, manifiesta

hoy toda su discrepancia condenando a la administración común a la ineficacia, sobre el plano general, y consintiendo, por el contrario, la más amplia gama de intervenciones en sus propios coordinados en el plano particular. Llevada a cabo, de este modo, la reforma regional, y faltando todavía la reforma municipal, nuestras estructuras administrativas son totalmente inadecuadas no sólo para insertarse en un nuevo tipo de administración según un modelo objetivo, sino que, de forma directa, son inadecuadas para resolver la primera razón de la descentralización institucional que debe apoyarse sobre dos entes de Gobierno: el Estado y las regiones, y sobre dos entes de Administración: los municipios y las provincias, o, si se quiere, los «comprensorios».

En el diseño constitucional, las competencias ejecutivas deben ser delegadas a los municipios y a las provincias, y las funciones administrativas regionales deben ser ejercidas por oficinas pertenecientes a los municipios y a las provincias. De este modo, en el diseño constitucional, el Estado y las regiones se erigen como coparticipes en el ejercicio de la función de gobierno, mientras que las regiones, provincias y municipios deben actuar en el ámbito de las directrices de los dos entes mayores, conservando su autonomía decisoria precisamente en el nivel de la ejecución.

Por otra parte, la introducción en nuestro ordenamiento de técnicas de programación no se hace sin acarrear nuevos sustentos a estas exigencias.

Por cuanto todo ente no puede regirse sin una programación de la propia actividad, no hay duda de que la programación que asume la forma de ley y por lo tanto de la dirección plurisubjetiva tiene un carácter bien diferente que la que asume la forma de acto administrativo destinado a regir la actividad subjetiva del ente que la ha situado. Ahora bien, mientras que concierne al Estado y a las regiones la función de programación como función de coordinación de los sujetos, a los demás entes sociales se les reserva únicamente aquella forma de programación que tiende a ponerse como regla de la propia actuación, además de comportar indirectamente obligaciones de observancia por parte de los sujetos terceros.

Pero la diversidad de naturaleza jurídica de estos dos tipos de programación (la heteroprogramación y la autoprogramación) no sólo es un juego de juristas, ésta corresponde a una diversidad profunda de contenidos y de métodos. La programación regional atribuye a la región una función de ente equilibrador del desarrollo de la comunidad, con poderes de dirección y de control, sin que sean esenciales, además, los poderes de administración y de ejecución del plan.

Las funciones de programación son, por consiguiente, y deben ser distintas, por lo tanto, las respectivas fisonomías de las regiones y de los entes locales.

Por otra parte, sólo si las regiones conservan estas funciones propias de dirección y de control, por medio de la heteroprogramación, la actuación del instituto regional podrá tener un efecto beneficioso también sobre el plano técnico-organizativo.

De hecho, en relación a esta diversidad de posiciones respecto a la programación, ni siquiera derivará del mismo modo la justificación de esta diversidad vertical de las funciones y de la distribución de las competencias entre la sociedad matriz y la sociedad colegiada, que a mi modo de ver constituye el foco de la reorganización institucional de los entes locales.

Esto no significa que las regiones no posean la posibilidad de realizar servicios públicos en una dimensión regional; pero aquí entramos en un segundo aspecto de la técnica administrativa: el de la autonomía funcional de los servicios particulares. Justamente a este respecto se ha hablado de organización estelar, para indicar un modelo de organización en el cual se da una separación entre competencias de decisión y competencias de gestión.

Si, de hecho, lo dicho hasta aquí constituye un modelo de reparto vertical de las funciones, en el sentido de que deberán corresponder a las regiones funciones de gobierno, y a los municipios y provincias funciones de administración, la nueva perspectiva contempla, por el contrario, la división en sentido horizontal entre funciones y servicios, teniendo siempre las funciones en sí un momento de determinación política para las regiones en el plano de la legislación y para los entes locales en el plano de la ejecución; los servicios están privados, por el contrario, de discrecionalidad política, pero son ricos en discrecionalidad, lo que quiere decir de autonomía técnica.

Desde este punto de vista la organización estelar indica que deben corresponder a los entes locales (y a las propias regiones para los servicios de carácter regional), exclusivamente funciones decisorias, mientras que todo aspecto de servicio y, por lo tanto, de producción de utilidad pública por medio del uso de la técnica, debe ser construido de modo que se reconozca al servicio de un ámbito de autonomía funcional.

Es inútil insistir sobre estos conceptos que no hacen más que repetir, a muchos años luz, nociones que, afortunadamente, continúan conservando plena actualidad.

Lo cierto es que si la estructura de los entes en los cuales se reparte la administración no se adecua a estos principios, es inútil esperar que se ponga en marcha el nuevo modelo de una administración objetiva.

No se trata solamente de una necesidad de transformación de las estructuras y por ello de las competencias.

En realidad la administración está compuesta por hombres que actúan para ella y son aquellos con los que se ejecutan las funciones

o, como se suele decir, sus funcionarios, sean éstos honorarios o burocratas.

Este es un aspecto bajo el cual el legislador reformista debería actuar siguiendo una visión general y no tanto según una visión sugerida por las meras exigencias corporativas, de aquel cuerpo separado que se denomina la burocracia.

Intervenir en el plano de los funcionarios honorarios es, obviamente, más un hecho de costumbre que de legislación, ni siquiera podría servir la demanda de la presencia de competencias técnicas porque, por un lado, quien posee la responsabilidad de la conducta política de los entes no puede y acaso no debe ser un técnico, y, por otra, ya no es una historia reciente la de la definición del «experto», no seguir el espíritu de las leyes sino seguir la realidad práctica.

La verdad es que, en nuestro ordenamiento, se asiste a una continua confusión de roles entre política y administración.

La confusión proviene, en particular, de la presencia de partidos políticos que consideran a los elegidos para cargos administrativos como representantes propios antes que como representantes populares, de manera que al ser continuo el cambio de los partidos políticos la confusión es, por lo tanto, continua.

En efecto, el partido político debería tener la función de estímulo ideológico y de control de la actividad de los administrados. Por el contrario, el partido es hoy la verdadera sede de las decisiones administrativas y, desde este punto de vista, los administradores son meros ejecutores de órdenes que, a menudo, no son ni siquiera llamados a elaborar.

Ello no significa que los administradores no deban ser hombres políticos, como tampoco significa que los ministerios públicos no deban ser magistrados, pero la función del ministerio público es distinta a la de la judicatura; del mismo modo la función del partido político y de la administración debería ser diferente.

La descalificación de esto último, su dependencia de la voluntad del partido comporta, en primer lugar, la decadencia de la institución de la representación política y, por lo tanto, de la democracia representativa.

Los administradores elegidos no representan mínimamente a los electores, sino que representan al partido político y son responsables frente a él, frente a aquel partido que, a menudo, no posee ni siquiera una verdadera estructura democrática, sino que está compuesto por un conjunto de hombres políticos que recorren una verdadera y propia carrera burocrática; y, en segundo lugar, este rol anómalo del partido político descalifica el valor administrativo de la creación administrativa, hasta el punto de que los entes se transforman en función de una política de partido antes que en función de la satisfacción de los intereses de los propios entes.

La decadencia de la fuerza del Parlamento y del Gobierno no es más que el fruto de esta situación y, del mismo modo, es fruto de esta situación la decadencia del valor de los entes públicos, con la ulterior consecuencia de una apropiación de las competencias del ordenamiento como comunidad por parte de los partidos y de una rotura del propio ordenamiento en función de qué partidos políticos se enfrenten.

Antes de estar al servicio de la comunidad y de los entes, de los cuales son la expresión, estos últimos se ponen al servicio de los partidos políticos.

Está claro, en este punto, que una solución en el sentido de la objetivización de la administración es impensable si no es dentro de una configuración distinta y más democrática de los partidos a los que la Constitución llama para concurrir a las elecciones fundamentales, y no quiere que éstos sean totalitarios por tendencia, o sea, dirigidos tendencialmente a la entera conquista del Estado o de sus sectores.

En realidad, como sucede siempre, la solución de los problemas es principalmente política, y es la concepción política la que determina su sentido.

Es verdad, sin embargo, que además la concepción política es la resultante de la mayor parte de los movimientos y de las convicciones, de manera que no hay que olvidar que una reforma que apuntase a la objetivación de la administración terminaría por tener, además, resultados no menores sobre la propia estructura de la comunidad. Tomemos, por ejemplo, el principio de participación, entendido no como participación en la estructura, sino como participación en la función.

Está claro que introduciendo un momento de ruptura, como el de la presencia del ciudadano en el corazón del ejercicio de la función administrativa, se arriesga el condicionamiento de la voluntad absolutista del administrador elegido y su férrea dependencia del partido político.

Y no se dice sin motivo absolutista, porque la palabra se usa en su expresión original de no sumisión a controles: *legibus solutus*.

Es cierto que el absolutismo como independencia de la ley ha acabado, pero no ha terminado un nuevo tipo de absolutismo, el de la independencia con relación a los ciudadanos.

Por último, este absolutismo está hoy más reforzado aún por la estructura jerárquica en la cual se distribuyen los funcionarios burocráticos y por su estricta dependencia del superior y, en todo caso, del administrador.

La misma definición de los funcionarios como «dependientes públicos» no se entiende ya hoy en día como dependencia del administrador, verificándose así una enorme transformación de los valores, una forma de privatización de la administración en la cual el administrador se considera no tanto como la expresión de una voluntad electiva, sino como *rex in regno suo*.

Y además aquí ha de incidir profundamente una reforma de la administración. Es necesario revitalizar profundamente el sector público. Es necesario revitalizar el sector del empleo público poniendo en marcha un principio de profesionalidad del funcionario que ha de poder conseguir la propia independencia del juicio técnico frente a toda imposición que provenga de fuera de los límites no sólo de la ley (como hoy a menudo sólo ocurre teóricamente), sino incluso de los límites de la imparcialidad y de la buena administración.

En este sentido parece moverse la legislación más reciente, aunque sea sólo por estar bajo el empuje de aquellos intereses de los que se ha hablado antes.

Esto se refiere a las leyes sobre la gestión.

Se trata de una ley no aplicada o mal aplicada, y privada de significado en el actual contexto, porque interesa subrayar solamente que ya existe una línea de soluciones del problema que se encamina hacia una línea de cooperación funcional puesta a prueba en la posibilidad de constitución de consejos internos o de grupos de trabajo destinados a discutir conjuntamente los problemas particulares.

Existen otros puntos a desarrollar que, por lo demás, dependen directamente de las indicaciones precedentes.

Tomemos como ejemplo el tema de los controles. Está claro que en la administración actual los controles son fundamentalmente de carácter técnico, bien sean jurídicos o contables.

Y está claro, además, que nadie puede pensar en instituir controles de carácter político en el sentido de la adecuación de la acción de las entidades particulares en relación a las competencias confiadas a organismos extraños.

Sin embargo, cuando imaginamos una administración dirigida por una programación y fundada más en la satisfacción de las competencias que en el ejercicio del poder, no se puede ya aceptar ni siquiera el simple sistema de los controles técnicos. La mayor parte de las veces situados fuera de la entidad que actúa, y esto ni fuese atribuido a otros órganos de control el carácter de la autonomía, carácter que hoy no subsiste para las comisiones y los comités de control de las regiones, y que el Tribunal de Cuentas está fatigosamente, y no siempre limpiamente, intentando poner en marcha.

El control, en todo ordenamiento autosuficiente, no puede sino estar en el interior del propio ordenamiento; ello se puede lograr bien sea autonomizando instituciones para las cuales ya subsisten arquetipos en los colegios sindicales de las administraciones privadas, bien sea poniendo en marcha una forma de control itinerante, como es el que actuaría en el ámbito de una disciplina de procedimiento administrativo.

Y como esto, muchos otros aspectos podrían ser desarrollados más adelante.

Pero esta visión de un nuevo modelo de administración parece suficiente para proporcionar respuestas a aquellas preguntas de carácter más estrictamente sociológico que se han planteado al comienzo.

Únicamente una administración basada sobre un modelo objetivo como el que se ha dibujado puede responder, por la parte que la compete, a las profundas exigencias de la sociedad contemporánea.

NOTA.—En el cuarto fascículo del año 1977 (pp. 748 y ss.) habíamos dado un amplio recuento de la Convención, organizada en noviembre de 1977 por la Universidad Libre de estudios de Trento y por la provincia autónoma de Trento, sobre el tema «La administración objetivada: un nuevo modelo». A causa de la gentil concesión de los autores y de los organizadores, a los que estamos agradecidos, podemos publicar ahora la relación introductoria del rector de la Universidad de Venecia «Ca' Foscari», el profesor FELICIANO BENVENUTI, que presentamos ahora, y la relación final del profesor FRANCO DEMARCHI, profesor ordinario de Sociología de la Universidad de Trento.

