

ESTADO LIBERAL Y «SISTEMA DE AUTONOMIAS». DEL GARANTISMO A NUEVAS FORMAS DE DEMOCRACIA POLITICA *

Poderes locales y reforma del Estado

Por ANDREA ORSI BATTAGLINI

1. La cuestión del Estado y las tareas del estudio jurídico

«El problema del ordenamiento administrativo del Estado, espejo e índice de las relaciones de clase y de poder afirmadas en Italia con la unidad nacional, se va a ver replanteada en las crisis decisivas de la sociedad italiana. Siempre que aquellas relaciones se replanteen a discusión, también el debate y la controversia relativos al ordenamiento administrativo registrarán una reiteración no académica. Dependerá de los resultados concretos de esta crisis el que la clase dominante sea capaz, de diferente modo, de confirmar la continuidad de su línea, o bien concernirá a las propias fuerzas maduras en el seno de la sociedad italiana abrir, a través de una nueva solución de este problema, la vía para un nuevo orden de poder en Italia.»

Estas palabras de Ernesto Ragioneri creo que merecen, una vez más, ser colocadas en el centro de la reflexión y del debate sobre el tema de las autonomías locales; tras su inmediata evidencia (que les hace

* En *Democrazia e Diritto*, núm. 4, 1976.

correr el riesgo de resultar obvias e inocuas) se esconde de hecho una serie de implicaciones, de las que sólo algunas se han puesto en claro a partir de aquí, con el consiguiente interés para la historia administrativa. La mayor parte están todavía por estudiar y por resolverse, y no sólo en el plano de la investigación histórica, sino, todavía más, en el plano de la elaboración teórica y de su proyección en su praxis política.

No es difícil ver cómo de nuevo, en estos años, vuelven a presentarse aquellos caracteres de contemporaneidad y de conexión entre una crisis general del modo de producción y del orden de relaciones de clases y el replanteamiento de la cuestión del Estado. Y esta constatación, aparte de confirmar la validez de aquel juicio histórico, aparte de ofrecer un nuevo terreno de investigación por su profundización, aparte de aumentar la complejidad de los problemas que en torno a ello se unen, subraya, con la urgencia de la referencia a una realidad que estamos viviendo, la insuficiencia de la reflexión y de los análisis. Si de hecho la *comprensión* entre los momentos históricos de crisis del país y la agudización de la cuestión del Estado, puede ser (como de hecho ha sido) descrita en su fenomenología y también explicada en su cualificación esencial, no tiene todavía un relieve adecuado y evidencia las razones de fondo, más estrechamente teóricas, de tal conexión. Y esto significa esencialmente, tanto respecto al trabajo de investigación histórica como a la reflexión sobre el presente, una infravaloración o subalternidad de la cuestión del Estado. A pesar de la escasa atención que se la ha reservado en los últimos años y a pesar de los consiguientes y notables logros alcanzados, me parece que adolecen de carencias: en el plano cultural, una escisión marcada entre la reflexión teórica sobre el Estado y el análisis específico de las instituciones; en el plano del análisis y del debate político, un privilegio complejo (quizá en términos de consecuencias o de jerarquía) de los temas de economía y de la relación política, economía sociedad; en el plano operativo, finalmente, una escasa organicidad de los problemas institucionales respecto a los dos órdenes de reflexión y su cerrazón hacia la cultura y técnicas específicas en sus respectivos contextos organizativos. Son carencias hace tiempo identificadas, y consistentes procesos culturales y políticos se desarrollan para completarlas; pero queda la exigencia de su aceleración, de una intensificación del trabajo y, sobre todo, de poner en el eje de la reflexión la cosa institucional no para afirmar su prioridad, sino para lograr recoger los datos característicos y la relación específica de éstos con los demás elementos del análisis político, económico y social; en esta dirección es necesario, sobre todo, un trabajo de mayor abstracción, capaz de ordenar, inmediata y provisionalmente, la gran cantidad de hechos en que se traducen las actuales transformaciones institucionales, y aquí se debe pasar por una minuciosa confrontación con un aparato conceptual y sistemático muy lejos de ser transformado por el cambio profundo de la realidad institucional a que se refiere históricamente,

y todavía capaz de ejercitar una gran influencia, que es, ante todo, ideológica, aunque también en parte cognoscitiva. Los fundamentos de la teoría jurídica de la organización del Estado están todavía bien firmes; advertir y denunciar la inutilidad técnico-científica y los contenidos de conservación no es suficiente para privarles de su fuerza de ordenadores de la realidad. Para superarlos de forma efectiva es necesario analizarlos en todo su alcance, recoger las contradicciones que se desarrollan en su terreno específico y, por medio de éstas, deducir las líneas esenciales para la construcción de nuevos instrumentos y aparatos sistemáticos.

Esta llamada a la importancia de la mediación de las categorías jurídicas no significa naturalmente la recuperación de su separación, toda ella ideológica e instrumental; la crítica de dichas categorías es posible sólo si, constante e insistentemente, es llevada por la referencia a otros sistemas de análisis de la realidad económico-social y de una hipótesis general de su interpretación, por una teoría y por un proyecto político; pero también es cierto lo contrario, esto es, sólo atravesando de lado a lado la teoría jurídica y política, sólo confrontándolas con sus propios instrumentos, con todas sus articulaciones, es posible no sólo reconstituir una diferente, sino también verificar hasta el fondo el sentido de las transformaciones de la realidad, la dirección hacia la que espontáneamente se mueve, la recomposición hacia la cual trata de guiarla.

Se trata, por lo tanto, de saber utilizar la capacidad de alejamiento, de abstracción, de anticipación que sólo la elaboración científica posee, en la autonomía de su desarrollo y de su organización, a pesar de la aparente contradicción hay que insistir en el hecho de que la gravedad y la urgencia de la cuestión del Estado exigen un reexamen que prescinda de sus carencias específicas; por otra parte, para muchos aspectos fundamentales, dicho examen está en curso según este método y esta perspectiva; se trata de hacer converger temas y métodos diferentes de elaboración, una y otra vez, sobre temas específicos de reforma institucional, para verificar y enriquecer tanto las experiencias particulares como el debate general.

El tema de las autonomías es uno de éstos; debe ser considerado utilizando todo el patrimonio de debate y de investigación de estos años, y confrontándolo con las contradicciones del proceso de reforma, tratando de establecer nexos precisos entre la reflexión técnica sobre el Estado, las indagaciones históricas, la crítica de las categorías jurídicas y diferentes aspectos específicos de reforma. No surgirá probablemente ninguna indicación inmediata operativa, pero quizá sí una visión más orgánica de los procesos que estamos tratando y una capacidad de orientación en la proyección, en la realización, en la gestión de los aparatos públicos.

2. La expansión de la presencia institucional

Para poder valorar adecuadamente, en la perspectiva ahora señalada, los principales problemas de carácter institucional que se plantean en el breve período respecto al ordenamiento de las autonomías, y a la reforma del Estado, y para tratar de asumir, en el centro y el fundamento del discurso, una hipótesis y una referencia determinadas, es necesario partir de una serie de consideraciones sobre la crisis institucional de los años setenta que ya están ampliamente presentes en el debate, y ordenarlas en torno a un esquema interpretativo capaz, al menos, de hacer surgir la complejidad de los problemas que, a mi parecer, gravitan sobre la cuestión del Estado y la identifican en su especificidad actual.

En este sentido, la primera consideración (o hipótesis) a examinar es que, al final de los años sesenta, en el contexto de una crisis más general de relaciones económico-sociales del país, se señala un momento específico de ruptura del sistema político-institucional; de modo muy esquemático se puede decir que, desde su comienzo, y en su propia estructura compleja, el Estado republicano puede considerarse marcado por una contradicción principal entre el modelo constitucional de representación política democrática y un sistema de poder basado sobre un sólido entretejido entre el aparato del Estado y la organización de la sociedad civil. La forma de Estado, por tanto, asume la soberanía popular, la representación política y de aquí la sociedad política de los partidos de masas como punto central del desarrollo de la dialéctica y de la unificación social; la organización del aparato estatal, en cuanto se construye sobre una adhesión capilar y una compleja relación con una sociedad articulada sobre el modelo de la descomposición de los intereses sectoriales y de la comunidad profesional y social, se erige como sistema autónomo de representación y de mediación, separado, contrapuesto y a menudo prevalente sobre las formas de la política. Las clases dominantes, que todavía controlan a través de muchos medios y con diferentes instrumentos la red de las instituciones sociales, son capaces de expresar y conseguir su unificación utilizando el aparato estatal y su estrecha adherencia a este tipo de organizaciones sociales, ante todo para potenciar dicha organización, y para contraponer el consiguiente sistema de poder a aquellos institutos democráticos a los que más inmediatamente les conciernen las relaciones de clase. Asimismo, en las muchas variables históricas y estructurales, esta situación se mantiene en un equilibrio funcional hasta finales de los años sesenta, cuando las profundas transformaciones económicas, sociales y culturales que agitan a la sociedad italiana, la agudización de las contradicciones generales y de las específicas presentes en muchos sectores de la organización social hacen tambalear este equilibrio de soportes fundamentales y replantean, en su globalidad, la cuestión del Estado, de sus estructuras, de su relación con la sociedad civil.

Mirando ahora, con cierta distancia, estos fenómenos así interpretados y confrontándolos con la situación actual, uno de los hechos más evidentes, y de inmediato desconcertantes, consistente en el de la fuerte expansión de la presencia del Estado que se verifica en esta parte de los años setenta; fenómeno sobre el cual quisiera llamar la atención, tanto por su referencia específica al Estado-administración como por la aparente contradicción que presenta con los caracteres esenciales de la crisis, marcada por una fuerte continuación de la presencia de las clases en la sociedad civil y por un acentuado componente antiinstitucional. Hay una multiplicación cuantitativa de los aparatos organizativos, un potenciamiento de su rol y, sobre todo, la creciente adquisición de la globalidad y generalidad de la adherencia del Estado a la vida social, reforzada por una doble presencia y correlacionada en la esfera de la política como categoría totalizante y de la administración como aparato omnipresente. Se trata, en suma, de un proceso de difusión y de generalización de las formas de mediación política, institucional y jurídica que van más allá del viejo paso entre el Estado regulador extremo «guardián nocturno» y el Estado interveccionista y de servicios. Es todo el complejo de relaciones sociales, personales, quizá incluso existenciales, las que se ponen en relación (a menudo bastante diferente) con el momento institucional.

El tema de la relación entre lo público y lo privado forma parte del debate global y se propone como hilo conductor de una serie de fenómenos muy heterogéneos, pero todos reconducibles a un referente común, que, si todavía está por precisar, no obstante existe en la conciencia de todos. Se puede ejemplificar, no sin dificultad; se da por descontado y es tradicional el tema de las relaciones entre Estado y economía, que, por otra parte, recibe una mayor atención en términos analíticos o teóricos, y lleva a subrayar la estrecha presencia común e interacción de la coesencialidad no explicable en esquemas de prioridad a favor de uno o de otro. También es evidente el ejemplo de la evolución del concepto de asistencia sanitaria y social; de la actividad de policía a la de cuidado, a la de prevención hay un aumento de intensidad cualitativa de la presencia de lo público y un progresivo movimiento hacia la recomposición entre las situaciones personales, relaciones sociales e institucionales; el discurso sobre la adaptación, con todo lo que comporta, es el más significativo en dicho sentido. Pero se piensa todavía en el sector de la información, de la cultura, del espectáculo, en los que, junto a la percepción y a la crítica de los instrumentos de intervención y de control económico e ideológico del Estado, le acompaña la reivindicación de un papel, diferente ciertamente, pero más extenso y unido a la realidad social; se piensa en la transformación de la gestión de la escuela, y finalmente en los temas de la familia, de la sexualidad, del aborto, en los que, por un

lado; es más fuerte la petición de autonomía personal y social, pero que, a la vez, replantean más intensamente la relación entre formas de socialización política e instituciones.

3. Las contradicciones del cambio institucional: autonomía de lo social y forma de la política

Se trata de un proceso extenso que acomete el complejo de las relaciones entre Estado y sociedad, de un proceso contradictorio, todavía lejos de encontrar una situación de equilibrio, pero que, ciertamente, está en el eje de toda reflexión sobre las instituciones. En estos años se pueden individualizar varias fases, que lo definen mejor y subrayan los aspectos problemáticos. El punto de partida es, ciertamente, aquella crisis de ruptura, que muestra su unidad y su importancia en la articulación que asume dentro de los principales agregados sociales; en cuanto sede de la mediación y el control separado, están investidos, ante todo, por el crecimiento, de la sociedad, por el surgimiento de valores nuevos, generales, que se plantean como el elemento unificador. La primera fase expresa una carga antiinstitucional, en la propuesta contextual de la autonomía en la esfera social como terreno inmediato de choque y de fuerza y como posible lugar auto-suficiente de universalización y de recomposición: la contraposición entre Estado y sociedad aumentada y generalizada se recupera quizá con graves equívocos, esquemas conceptuales e ideológicos propios de otras situaciones históricas y de otros órdenes sociales. El Estado aparece sólo como forma de opresión, dominio y autoridad, en su particular y exclusiva pertenencia a las clases dominantes, mientras la sociedad se plantea como reino de la libertad y de la universalidad. Pero en este momento de lo negativo prosperan los logros importantes que marcan de un modo duradero el desarrollo del proceso y resisten a su reflujó; ante todo el proceso irreversible de la conflictividad, de la contradicción dentro de los puntos más importantes de control social, de aquellas comunidades intermedias que la ideología católica y la política democristiana han puesto como medios esenciales entre el individuo y el Estado, pero sobre todo como barrera corporativa y particular para la unidad y la hegemonía de clase. Y de este proceso, de la afirmación y de la cualificación de la contradicción de clase como elemento unificador de los conflictos que ocupan a los diferentes sectores de la organización social, procede una idea de politización, de forma política, que transforma el esencial momento de universalización y de relación con la forma del Estado.

Sin embargo, en la escasa linealidad de este desarrollo puede individualizarse una segunda fase: mientras la sociedad civil se reafirma y se replantea como lugar esencial y primario de formación de civilidad, comienza una superación de las posiciones *separatistas* anti-institucionales, bien por la dura respuesta que ofrece la resistencia

de un sistema de poder político y social, bien por la consciencia de que en tal encuentro se madura la necesidad de la mediación y de la consolidación; el Estado se manifiesta en el terreno de la lucha, en las formas más articuladas y diferentes de represión, de absorción, de envolvimiento, siempre en términos de confrontación y de referencia. Y es exactamente lo complejo de la fenomenología institucional la que fuerza una reconsideración y dirige un doble movimiento de maduración: por un lado, la más acentuada conversión de una idea abstracta e ideal de la politización en los mecanismos concretos de la sociedad política y en los desarreglos de las relaciones de fuerza entre los partidos; por otra parte, la búsqueda y la individualización de salidas institucionales específicas, particulares, propias de cada sector o contexto conflictivo y por ello el camino de las reformas consistentes de las estructuras públicas.

Estos dos momentos resultan siempre más estrechamente entrelazados e interdependientes y el resultado más maduro de esta relación se encuentra en la recuperación y en la redefinición, tanto de la contradictoriedad de la estructura del Estado, que siempre aparece más señalada por la presencia del movimiento obrero y siempre se presenta más como sede de registro y consolidación de las relaciones de clase, como de una recuperación y de una reinserción del Estado como parte orgánica, como instrumento esencial del paso de la democracia al socialismo. Pero en esta situación aparecen contextualmente nuevos problemas: a la consolidación de ciertas conquistas, a la consiguiente acentuación de la naturaleza contradictoria del Estado le acompaña una pérdida de rol, una disminución de la tensión del movimiento; es en el plano de la sociedad política donde se registran los más consistentes resultados mientras se oscurece y se atenúa la dialéctica entre política, sociedad e instituciones que solamente en una precisa sincronía consigue crecer sobre sí mismo y en cada uno de sus componentes. El resultado objetivo parece concretarse en una pérdida contextual de autonomía de lo social y en un exceso de funciones políticas que inevitablemente repercute, si no sobre la estructura, sí sobre el funcionamiento y sobre la validez de las instituciones. Respecto a estos elementos de análisis y de hipótesis, la cuestión del Estado vuelve a surgir en toda su complejidad y riqueza y se manifiestan las insuficiencias y los retrasos.

Esta claro que tales procesos se desarrollan en el marco de una crisis económica de creciente gravedad, cuya influencia en el plano específico de los problemas institucionales no es difícil identificar; ella coloca, ante todo, los límites «objetivos» de compatibilidad, por un lado, por la posibilidad de supervivencia de un sistema de poder, basado en la clientela y el parasitismo; por otro lado, la dirección de un real resaneamiento de los aparatos y del gasto público en relación con los principales puntos de reforma. Se trata de una contradicción que va más allá de la particularidad territorial y coyuntural de la situación.

italiana; es objeto de diferentes análisis en los principales estados capitalistas y de tentativa de explicación teórica que buscan los nexos en las contradicciones del proceso productivo. A este terreno es conveniente llevar también nuestro debate, por lo insuficientes e indiscutibles que puedan presentarse ciertas hipótesis, pero ante todo por lo siguiente: la acumulación de datos empíricos y de denuncias sobre el despilfarro, el parasitismo, la improductividad del gasto público, la denuncia de los procesos de cambio social y de los modelos de consumo a ella conexos; la proliferación de presupuestos técnico-organizativos particulares corren el riesgo de convertirse en planos de discurso separados y sin significados, si no se insertan en una teoría de la relación entre los datos estructurales de la crisis económica y un papel de la hacienda pública, entre la producción y la distribución. Este es el eje central al cual remite la complejidad de los problemas que la crisis agrava sobre otros planos y que también deben de ser objeto de continua atención. Hay que poner de relieve dos hechos principales retomando y concluyendo el desarrollo de un análisis de la relación sociedad-institución. La detención del proceso de crecimiento dialéctico de los primeros años setenta está fuertemente marcado por la crisis económica, sea por los profundos cambios de la composición social que la inflación acelera, en sus efectos de redistribución del rédito, sea por sus más graves consecuencias, que consisten en la marginación creciente de nuevos estratos sociales. Pero la conexión evidente que subsiste entre los procesos sociales y las estructuras institucionales, el objetivo de transformar las instituciones en función de la recuperación y de la recomposición social y política a diferentes niveles, deben recibir una posterior y más sólida ubicación en el marco de las relaciones actuales entre Estado y economía.

Considerando estas indicaciones como vuelta a una discusión en curso y como expresión de exigencias de una posterior profundización, y subrayando el carácter de referencia constante y cualificador, veamos por consiguiente en qué términos se presenta hoy la cuestión del Estado y de la relación Estado-política-sociedad, tratando así de introducir y dar un sentido a las sucesivas consideraciones de naturaleza institucional.

Dentro de esta delimitada perspectiva, desarrollando los temas antes señalados, se trata de ver cómo entran hoy en relación tres planos diferentes de discurso: la composición, la organización, la hegemonía de clase y su fuerza unificadora en las confrontaciones de la articulación de los conflictos específicos sociales; las estructuras de la sociedad política y los modos de su presencia y de su función respecto a la reestructuración de las principales instituciones de la sociedad civil; las transformaciones de las instituciones políticas de los aparatos administrativos y de su relación recíproca. La tensión entre los valores nuevos, universalizantes, expresados por las contradicciones de la crisis y por los conflictos sociales y la particularidad de las fuerzas

sociales específicas que no son agentes, no tiende en estos años, según la hipótesis avanzada antes, a recomponerse de una forma espontánea y determinista en una nueva forma institucional de las relaciones de clase y tampoco hacia la plena recuperación de la política como categoría dominante; el límite más insidioso en esta dirección viene dado por la necesaria recomposición, o por la inadecuada sincronía de recomposición, a nivel de las instituciones, de la fuerza unificadora expresada por los procesos sociales. La primacía de la política, al tomar cuerpo organizativo en las instituciones de la política, se traduce así en una reagregación más avanzada, en una adecuada representación de importantes procesos objetivos y subjetivos de alianza social, pero su nueva cualidad propone contextualmente la inadecuación de aquellas instituciones, su insuficiencia para contener, para recibir y para verificar una riqueza y una complejidad de componentes totalmente inéditos en la historia reciente.

Por otra parte, las conquistas particulares de reforma de los aparatos administrativos, abriendo puntos esenciales de desembocadura y decrecimiento al movimiento no consiguen formarse en un sistema y quedan marcados por sus aspectos de particularidad. Y es evidente la unión entre estos dos elementos, que es propia de la inadecuación de la mediación institucional entre la sociedad y la política; la fragmentación de las salidas institucionales, la descarga o la absorción de los procesos de unificación en la sociedad política, la recuperación creciente (y por tanto necesaria) de ésta en la sociedad civil, la caída de la agregación unitaria propia de los procesos sociales, la desorientación en la presencia y el uso de los instrumentos institucionales conquistados, son todos ellos elementos que comienzan a presentarse con su propia identidad y su propia relación.

Se debe perfilar, en suma, objetivamente una línea de resistencia más atrasada, más blanda, pero quizá más insidiosa, que una vez más replantea el terreno institucional como determinante para los fines de la disgregación y de la descomposición de los procesos políticos y sociales, aun cuando, objetivamente, con formas y con instrumentos nuevos respecto al pasado. A la incontenible demanda de protagonismo de las masas se responde con la «participación», con la presencia también difusa y relevante de las fuerzas sociales en las instituciones, que resulta despótica en dos líneas concurrentes: el aislamiento y la clausura de cualquier institución como sede de mediación particular entre las fuerzas sociales específicas y la separación de la administración en su conjunto por los procesos y por las instituciones políticas. Este diseño consta de dos componentes paralelos, que se funden con sus correspondientes problemas: por un lado, un fenómeno de autolegitimación directa alcanzable por la mediación separada entre fuerzas sociales para el trámite de su presencia institucional, fenómeno que abre el espacio de recuperaciones orgánicas preocupantes; por otro lado, el replanteamiento del problema de la autoridad, del poder,

como forma general de unificación y mediación, como instrumento de intervención y de dirección del proceso económico-social, como reexamen dominante de las relaciones de fuerza entre las clases.

4. La separación entre política y administración y el nexo autonomía democracia

De este modo de ver y de interpretar el desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en los años más recientes se deduce el origen de una numerosa y compleja serie de cuestiones y principalmente la necesidad de considerar con atención, especialmente por parte de los estudiosos de la cosa institucional y política, las mismas categorías usadas más normalmente. ¿Con qué origen y con qué consciencia de su complejidad teórica se usan, por dar el ejemplo más llamativo, los mismos términos de Estado y de sociedad civil? ¿Qué relación se puede deducir entre el uso común, vulgar, de estos términos, su problemática siempre viva y abierta a la discusión filosófica, y el cambio real de sus referentes históricos?

Respecto a esto sólo puedo formular una pregunta, añadiendo solamente cómo lo esquemático de esta contraposición/distinción siempre se presta menos a una clasificación inmediata de estructuras institucionales nuevas y anómalas, que realizan precisamente formas de ligazón y de mezcla entre dos conceptos que se replantean como objeto autónomo de reflexión.

Sobre otro par de conceptos típicos del lenguaje de la cultura institucional se puede comprobar con mayor profundización, sea por la menor dificultad de análisis que presenta, sea por su dedicación más inmediata como punto de convergencia, como categoría cognoscitiva (y en gran parte ahora ideológica), como modo conceptual de resolución respecto a muchos de los fenómenos aquí considerados; se trata de las nociones de política y administración, o mejor de su relación, que ha permanecido esencialmente en la teoría del Estado tradicional, en la ordenación de las disciplinas jurídicas y en la conciencia general, como relación de separación y de contraposición. Se puede decir que en la cultura liberal-burguesa la teoría del Estado ha sido la teoría sobre el Estado político, de las formas de constitución y de legitimación del poder político, por una parte, y de la contraposición y de la relación público-privada y de autoridad-libertad, por otra. Por estos dos medios principales se ha descuidado el problema de la relación Estado-sociedad y Estado-individuo y el de las formas de la unificación de la sociedad civil en sociedad política; frente al progresivo aumento cuantitativo de las estructuras materiales del Estado, el sucesivo cambio de su intervención y de su presencia no ha existido hasta hace bastante poco ninguna revisión consistente de estos puntos tan firmes.

Sea bajo el perfil subjetivo o bajo el perfil del contenido funcional, el concepto de administración ha continuado expresando diversidad, separación, subordinación respecto al de la política; la idea de instrumento ejecutivo, de aparato técnico cuya competencia es proseguir concreta y específicamente los intereses públicos cualificados y definidos como tales por las estructuras y los instrumentos del Estado político; la idea de neutralidad y de imparcialidad respecto a las elecciones «políticas», la de extrañeza y subalternidad respecto a la determinación de los fines y las normas, éstos son algunos de los fundamentos de toda la construcción jurídica de la administración pública. Es inútil recordar el principio de legalidad y su sistema de control por un lado, y por otro los institutos de centralización y de jerarquía. La visión más esquemática de esta fundamental distinción/oposición conceptual se revela insuficiente y recesiva en la reflexión y en el debate más recientes; basta pensar en el peso que problemas de tal género han tenido en la experiencia política y cultural de la programación, en la sucesiva atención que ha reclamado la administración pública, en los procesos sociales que dentro de ella han madurado, para recoger dos aspectos esenciales de un proceso de revisión que recientemente ha hecho grandes avances.

Por un lado se ha venido afirmando la idea de que las estructuras clásicas, principales del Estado político, no eran suficientes para contener y agotar en sí mismas la relación entre la sociedad civil y la sociedad política; por otra parte se descubre una función de los aparatos administrativos bastante lejana y diferente de la ejecución de las elecciones políticas y, por lo tanto, su rol autónomo y directo de mediación y legitimación, su posición como sistema separado de relación entre Estado y sociedad. Del enlace y soldadura de estos dos planos de análisis nacen las premisas para la maduración de una teoría diferente del Estado y de un modo diferente de concebir la distinción y la relación entre política y administración; pero haber establecido las premisas no quiere decir haber resuelto el problema: la construcción conceptual del Estado liberal democrático es un sistema teórico orgánico, de gran complejidad y de gran solidez y de influencia ideológica permanente, y para superarla conviene recorrerla en todas sus articulaciones, con una crítica que sea constantemente capaz de ligar los problemas teóricos con los análisis cotidianos de los hechos, de ligar las contradicciones más inmediatas y *prácticas* y de llevarlas al plano de categorías jurídicas y de contradicciones autónomas de estas últimas.

En este sentido es fácil comprender cómo la cuestión de la relación entre política y administración puede ser asumida como bastante importante, como hilo conductor de un orden extenso y complejo de los problemas; se trata, de hecho, como he tratado de poner en evidencia, de uno de los instrumentos conceptuales en los que se condensan múltiples problemas relativos a la relación Estado-política-sociedad, y que en la fase actual de reflexión constituye un paso determinante hacia el trato específico de los problemas relativos a las autonomías locales.

Se piensa en el tema del pluralismo, por ejemplo, que en estos meses se ha convertido en el centro de la confrontación política y cultural; se habla de muchas cosas dentro de esta confrontación, quizá de modo ritual y alusivo, quizá de manera tradicional, pero el núcleo más vivo del discurso me parece que reside en la tentativa de delimitarlos, proyectándolos hacia un futuro todavía incierto y confuso, una ordenación distinta de las relaciones entre Estado y sociedad en todos sus aspectos. ¿No se habla quizá de la relación entre clases sociales y fuerzas políticas, de la estructura y del rol de los partidos, de su posición e influencia recíproca con organización autónoma de la sociedad civil y, por lo tanto, más o menos explícitamente, de la relación de la política y las instituciones, entre partido y Estado, entre Estado y sociedad? Es cierto que los aspectos más específicamente institucionales del problema no tienen siempre una evidencia adecuada, que sólo algunos entre los mayores protagonistas de este debate han asumido la competencia de pasar más allá de los esquemas tradicionales de la ciencia y de la filosofía política para comprometerse en una comprobación que tenga en cuenta la realidad actual de las estructuras y de las transformaciones del Estado, para llevar la problemática de reforma institucional de su separación técnica y ponerla en relación con los grandes temas del Estado y del pluralismo, pero es sobre este terreno donde todo el discurso debe centrarse si no quiere quedarse en algo ritual, académico, y éste es un ejemplo significativo de cómo la cuestión del Estado y de la administración permanecen todavía en un plano subalterno y de cómo son un paso obligado, un terreno inevitablemente a recuperar para hacer avanzar la reflexión y el debate.

Una corroboración diferente y a la vez incisiva de estas observaciones se puede lograr tratando las líneas esenciales de la cuestión de las autonomías locales tal como se vienen desarrollando en los últimos tiempos en el ámbito de un contexto cultural y organizativo diferente, en el que se concierten en elementos principales los *especialistas*, sean políticos o juristas. Pertenece al pasado la polémica sobre «otros entes locales», esto es, sobre las distinciones cualitativas de posición constitucional entre entes representativos democráticos y entes representativos de intereses sectoriales; polémica inicialmente infravalorada, después convertida en algo más abstruso técnicamente y políticamente comprometida, sustancialmente se deduce de la iniciativa legislativa regional y de la implícita toma de posición del Tribunal Constitucional. Se trata de una experiencia sobre la cual es oportuno reflexionar todavía: en primer lugar permanece el carácter de ciertos aspectos desconcertantes de aquel *redescubrimiento*, a través de la verificación y la profundización de una cuestión aparentemente técnica y secundaria, de la relación entre autonomías locales y el principio representativo democrático y de su valor como criterio de análisis de los aparatos administrativos y de la relación política-administración; en segundo lugar, aquel debate, concluso en el plano jurídico y cons-

titucional, ha abierto en el plano técnico y político una cantidad de problemas que quedan por afrontar, una vez adquirida o reconquistada la idea de centralidad del principio de representación política en la administración pública a través del sistema de los entes territoriales y de la consiguiente subordinación necesaria (en el plano organizativo y en el plano político); todo el aparato administrativo a aquel sistema una vez establecido, que sólo aquel principio y no la representación o la mediación de intereses sectoriales puede constituir una base de legitimación del poder público, se replantea en toda su complejidad respecto a estos nuevos y diferentes puntos firmes, la temática de la relación entre política y administración, entre política y sociedad, entre sociedad e instituciones; se puede finalmente apuntar que este problema y la manera en que se ha planteado revelan una vez más la separación y la subalternidad de la reflexión institucional respecto a los mayores problemas de la ciencia y de la filosofía política. ¿No existe quizá una ligazón muy estrecha y una serie de consecuencias teóricas importantes entre los temas del pluralismo y el orden concreto de las autonomías? Sin embargo, dos cosas son evidentes: que el primer problema se ha situado a un nivel privilegiado, cultural y políticamente (basta pensar en el relieve adquirido en la prensa informativa), y que generalmente se desarrollan dos discusiones diferentes, entre los diferentes protagonistas, con distintos instrumentos y en diferentes contextos. Sólo poquísimos son adecuados para estar presentes entre ambos terrenos con un adecuado respiro, y no es el caso de si están los que han contribuido de forma más estimulante y fecunda sobre uno y otro.

Pero si es verdad que este problema se plantea como reorganización de un importante sector de la administración pública o como punto genérico de descentralización burocrática y de democratización, sino como recomposición de la centralización del sistema representativo democrático, el salto cualitativo que se da se sitúa exactamente en la transferencia del mismo problema en el plano de la articulación diferente del sistema político, de la redefinición de la relación política-administración. Y esto supone replantear, en una escala todavía más amplia y difusa, los temas de la relación entre forma jurídica, forma de la organización social e instituciones. El haber adquirido la idea de que los entes corporativos y un sistema de poder basado en la apropiación directa de las instituciones por parte de las categorías más fuertes debe ceder a la primacía política es un importante logro en el plano negativo, pero no indica todavía en qué formas nuevas deben desarrollarse aquellas relaciones reales (que permanecen) para hacer así que la centralidad de la política no se convierta en totalidad.

5. Autonomía, democracia, pluralismo. Temas problemáticos de algunas posturas democristianas

A esta ligazón más cuidada y cerrada entre los temas del pluralismo y la cuestión del Estado obligan de manera creciente algunas novedades encontradas en la confrontación por parte de la cultura católica y por ciertos aspectos de la misma democracia cristiana; se trata de novedades fragmentarias y aisladas que hay que considerar (especialmente referidos o referibles más directamente al partido) con gran cuidado y con *reserva de verificación*.

Pero ciertamente existen y son testimonio de una crisis de la relación entre cultura institucional católica y *ateísmo práctico* del partido, crisis cuyas causas generales son obvias, pero que debe seguirse con atención, ya por los espacios que abre, ya por los problemas nuevos que puede plantear.

Frente a la crisis institucional de los años setenta, con la puesta en marcha de las regiones y, sobre todo, con la nueva cualidad de significado que viene asumiendo el problema de las autonomías locales, se pueden identificar tres niveles diferentes de respuesta política y teórica por parte de la Democracia Cristiana: la primera es la defensa a ultranza de las posiciones de poder adquiridas a nivel local, la tentativa de sustraer a la red de asambleas electivas que se vienen consolidando con el nuevo interlocutor regional toda influencia sobre los entes corporativos. En esta batalla entra en juego todo el aparato de la teoría católica sobre la relación entre sociedad y Estado para la vía de los cuerpos intermedios; de las ideas reconstructivas de Demófilo a las refinadas traducciones en teoría del Estado del organicismo ponen en evidencia la parcialidad y las reservas de aceptación, en el plano teórico, por parte de la cultura política católica, de la democracia representativa.

Pero es una batalla a perder por la gravedad de la crisis que inviste el sistema de poder construido en relación con aquellas doctrinas, por la consciencia que asumen los mismos juristas católicos más sensibles y atentos.

El segundo tipo de respuesta es la idea de participación o, mejor, la ampliación cualitativa y cuantitativa de la presencia de fuerzas sociales en las estructuras administrativas. Se trata de una idea no clara en el plano teórico, capaz de asumir, según sus determinaciones específicas, múltiples valores: se puede decir que es muy fuerte en ella la ligazón con el organicismo clásico; así corre el riesgo de representar una versión más moderna y avanzada, más noble, en cuanto ésta desvincula aquella teoría del peor corporativismo clientelar en que estaba obligada a determinarse históricamente. Pero de esto, a propósito de reformas recientes, se ha hablado suficiente. Me interesa, por el contrario, tomar una tercera dirección, todavía más perecedera y exclusiva de fuerzas culturales, que no se puede hallar fácilmente

en actos o documentos de partido, que por una parte parece liberarse de toda desconfianza y reserva hacia la centralidad del principio democrático en las estructuras de la administración, y por otra parte replantea en términos más complejos o con legitimación más sólida el tema del pluralismo.

Se dice, por ejemplo, que el municipio permanece como célula fundamental de la agregación territorial; que el gobierno local debe estar firmemente anclado en las asambleas colectivas, que adquieren el propio poder directamente de la voluntad popular, y que debe de ser reconducido a estas asambleas en su globalidad y no fracturado en miles de instituciones sectoriales que están al servicio de una lógica sustancialmente burocrática; se dice, en fin, que el pluralismo social debe encontrar instrumentos profundamente nuevos respecto a aquellos hasta aquí experimentados con el fin de permitir a la sociedad ver ampliarse los espacios de autogestión y de asegurarse instrumentos orgánicos de participación en el procedimiento de formación de las decisiones políticas de los entes locales. Son afirmaciones que no pueden repartirse plenamente en su inmediato y directo significado, porque han sido hasta hoy un soporte fundamental positivo de la crítica hecha por el aparato centralista, burocrático, corporativo, del sistema de poder administrativo.

Se trata, por consiguiente, de un cambio decisivo a nivel de las afirmaciones de principio, de un cambio que provoca desorientación, sospecha, embarazo, reacciones más que justificadas, pero que hay que superar con rapidez y decisión, sobre la base de nuevos análisis claros y de nuevas, a menudo más comprometidas, asunciones de responsabilidad. La sospecha, ciertamente, es lícita y justa: la recuperación de la centralidad de las asambleas electivas ha sido por muchos referida a un objetivo reconciliador e instrumental, esto es, a la *provincia fuerte*, una provincia reestructurada, de ámbito comprensorial, directamente electiva, que serviría para recuperar un espacio consistente entre las regiones y los municipios y comprimir la autonomía de estos últimos y la capacidad de gobierno de la primera. Se trata de una hipótesis no privada de fundamento, que puede continuar y articularse en un discurso más amplio del cual, entendido así, se toman las partes sobre la relación entre democracia y pluralismo. Se dice, por ejemplo, que «el consenso sobre valores fundamentales está en peligro en la medida en que el pluralismo de la sociedad moderna puede significar arbitrariedad, en la medida en que la participación puede vaciar de contenido la representación como decisión de las competencias esenciales con carácter general». Aparte de la formulación un tanto cerrada, me parece que también de estas palabras se pueden tomar importantes elementos de interpretación, porque, por ejemplo, el pluralismo de siempre tomado como bandera de la defensa de la sociedad frente al Estado, la política, está ahora cubierto por esta sombra de sospecha, se le considera con una luz anarcoide frente a la cual toman fuerza las «concrencias con carácter general». Recogiendo otros

elementos de la polémica democristiana más reciente sobre estos temas, creo que se puede responder partiendo del cambio de relaciones de fuerza y de presencia en la articulación de la sociedad civil; la red de autoridades sociales preestatales de mediaciones entre individuo y Estado se dice que fue asumida como sede central de la autoridad social y ha sido sistemáticamente ocupada por la fuerza organizativa del partido comunista, cuerpos intermedios, poderes locales, organismos de base, son hoy dominados y dirigidos de forma centralista a través del partido; el pluralismo se convierte en una técnica de organización del poder; la democracia, en una estructura formal y aparente; la totalidad de la política pasa por la organización del partido. Frente a esta situación es necesario moverse, por el contrario, hacia el potenciamiento de las sedes institucionales de la mediación política (las asambleas electivas), por un lado, y la recuperación de la autonomía de lo social y de un efectivo pluralismo, por otro.

Este discurso, aparte de la dificultad de evaluar el grado de representatividad del debate dentro de la Democracia Cristiana, suscita intereses y requiere ante todo algunas respuestas: la primera y más polémica podría ser la consideración de que el propio discurso parece una confesión más que una acusación. ¿Qué otra cosa ha hecho la Democracia Cristiana durante treinta años, aparte de ocupar la sociedad civil y utilizar el Estado para reforzar y reproducir este control capilar, vaciando las asambleas de toda función de confrontación y de mediación política? La segunda podría subrayar, no sin ironía, esta estúpida y un poco mítica visión del partido comunista y su capacidad de omnipresente dominación que continúa proponiéndose tomar conciencia de una realidad de efectiva articulación y madurez social que, objetivamente, parece improbable. Pero en este punto me interesa destacar otros puntos que intentan individualizar la parte objetivamente problemática de estas posiciones y la justa ubicación metodológica del problema de las autonomías en el marco de las relaciones Estado-sociedad-política, de aquel marco que me parece poder deducirse de un análisis de los cambios ocurridos en estos años.

¿La estructura del aparato del Estado, como hoy la conocemos gracias a un análisis más maduro, es como es por condicionar o por influir de modo determinante en las fuerzas políticas diferentes? ¿Qué institutos deben ser prioritariamente modificados para disminuir el riesgo de reproducir formas de ocupación del poder? ¿Qué forma diferente conviene al sistema de las asambleas electivas para que se conviertan, de hecho, en nuevas formas de democracia política? ¿Qué consecuencias produce en su estructura y en su relación con el Estado el hecho de que las fuerzas políticas del movimiento obrero hayan adquirido en él una presencia global y un papel de gobierno? ¿Qué nuevas formas de unificación de las fuerzas sociales son posibles ya en el interior de las estructuras políticas o para el trámite de las instituciones? ¿Cuál es el límite para distinguir entre lo social y lo polí-

tico y entre la autonomía de lo social y una presencia directa institucional?

Estos son algunos de los temas objetivamente replanteados antes que por un cambio de la estrategia democristiana sobre las instituciones (todavía por verificar), por las transformaciones logradas y por el debate que se ha desarrollado deben estar constante y orgánicamente presentes si se quiere responder sin problemas y sin contradicciones a propuestas que, aparte de posibles aspectos inmediatamente reductibles e instrumentales, van más al fondo de las líneas de un proyecto de reforma del Estado y de ciertos elementos esenciales de la relación democracia-socialismo.

6. La noción constitucional de autonomía y su relación con las estructuras teóricas del Estado liberal

Se ha discutido mucho en estos últimos años sobre las categorías e ideologías jurídicas y de la ingeniería institucional, a menudo con ásperas polémicas y con una generalización en la orientación, quizá inevitable, pero que más allá de una cierta fase son reducidas y desviadas. Creo, por otra parte, que la maduración reciente del debate permite limitar al mínimo las precisiones preliminares con el propósito de desarrollar el valor de este discurso; por lo restante existen la misma aproximación e individualización del papel específico de la cuestión del Estado en el momento presente y la afirmación de una función autónoma y relevante de mediación y de interacción que las estructuras institucionales desarrollan en la relación entre sociedad y política, que implícitamente definen el problema. Me limito, por tanto, a observar cómo la crítica de las categorías jurídicas, aunque entendida de forma reductiva, en su momento negativo, produce necesariamente, por oposición, la ingeniería institucional, esto es, una técnica incapaz de entrar en relación con la realidad y, por lo tanto, más *abstracta* que las categorías criticadas. Si tal crítica se hace en términos dialécticos se convierte en un instrumento importante en la construcción de un modelo teórico *concreto* que sea mediación entre la teoría social y las condiciones históricas específicas, entre teoría política y praxis de las instituciones; un modelo que sepa construir un proyecto político y que sea capaz, por tanto, de recoger y utilizar los saltos reales del conflicto social y, al mismo tiempo, caracterizarlo y dirigirlo.

Pero si es cierto que la crisis institucional de los años setenta marca un momento de ruptura en un sistema consolidado de relación entre Estado, sociedad y política, que existe una especificidad de dicha crisis y que sus puntos problemáticos no están, ni mucho menos, resueltos, en qué modelo deben ser esencialmente individualizados y cualificados estos aspectos de ruptura, de salto cualitativo en el proceso de trans-

formación institucional, proceso que no puede ser gradual y articulado en el tiempo y en los objetos, pero que debe situarse en torno a un referente preciso para ser exactamente transformación y no evolución.

En este sentido se puede hacer una contribución interna a la crítica de las categorías y de las ideologías jurídicas y de la misma proyección *técnica* en el tema de las autonomías, contribución tanto más relevante en cuanto se asuma la idea de que la cuestión de las autonomías coincide hoy bastante con la cuestión del Estado, que se plantea como problema general político y constitucional.

El primer punto es ahora el de superar con resolución toda generalización o ambigüedad todavía presentes en la elaboración y el debate. Se ha avanzado de forma importante en esta dirección y está claro ahora cómo autonomía y participación son términos polivalentes y en sí no significativos respecto al problema de la relación entre hegemonía de clase, forma de la política y estructura del Estado y, sobre todo, con respecto a la relación entre hegemonía y pluralismo. No existe, por tanto, ningún carácter conservador preconstituido de la centralización, como tampoco existe una vocación progresista necesaria de la descentralización y de la autonomía; estos términos han estado cargados de significados ideológicos contingentes e instrumentales bastante ajenos de su contenido técnico y al mismo tiempo aislados en su decisión disciplinar, pero de este modo se han convertido en instrumentos escasamente utilizables en el plano teórico. Más específicamente se ha subrayado cómo la cantidad de descentralización y de autonomía relevante en un determinado ordenamiento no es el elemento decisivo para afirmar no sólo el carácter democrático, sino ni siquiera pluralista, porque la exclusividad de las formas de dominio puede realizarse de las maneras más diferentes, según las condiciones históricas específicas de cada Estado, comparables entre sí solamente en términos polémicos. Lo que cuenta es, por tanto, la cualidad que asumen las autonomías institucionales y sociales respecto a la forma compleja del Estado que componen y la relación históricamente determinada con la organización y el problema social. Esto se entiende, en definitiva, cuando se habla del sistema de las autonomías, cuando se une estrechamente dicho sistema con la representatividad política de las asambleas regionales y locales, cuando se habla de sistema de las asambleas electivas como nueva forma de democracia política, de recomposición del dualismo entre los sistemas de unificación de la sociedad civil en el Estado político y los sistemas de su fragmentación en el aparato del Estado. Este es el tipo de problemas que plantea la situación actual de la cuestión de las autonomías y del Estado, situación en que las mismas reformas institucionales dirigidas y realizadas marcan el paso, en el que nuevos institutos de autonomía y participación tienden a destruir su potencialidad innovadora al moderar la relación con las fuerzas sociales, que también habían reivindicado y conquistado. Una situación en que los momentos de resistencia no son sólo de carácter centralista y burocrático, sino también sectorial y

municipal, con el riesgo de que se reproduzcan en este tejido institucional, más democrático y *participativo*, viejos modelos de separación y de descomposición capaces de dividir en formas nuevas política y administración, de hacer, así, que la administración no se convierta en política y que la política se convierta en administración.

Respecto a este conjunto de consideraciones, y para una valorización de aspectos particulares de reforma institucional, se hace siempre más circunscrita y estrecha la exigencia de una atenta verificación del concepto mismo de autonomía que resuelva la ambigüedad o la cualifique de modo neto respecto a la relación y al paso entre democracia y socialismo. Y es una verificación que hay que llevar a cabo en el plano de las categorías y de las ideologías jurídicas que se encuentran en el contexto de nuestra tradición cultural y respecto al marco de transformaciones de hecho, y, más exactamente, creo que es útil la referencia directa al texto constitucional para ver cómo la cultura jurídica y política se han planteado en relación con él, qué lecturas ha ofrecido, qué mediaciones, compromisos y distorsiones ha operado, y, en fin, para verificar si la propia noción constitucional de autonomía se presenta hoy con un carácter claro y coherente tanto respecto a la actual lectura global del texto como respecto a una realidad del sistema político y del aparato del Estado, bastante diferentes a la de hace treinta años.

Creo que el punto central de una reflexión parecida está en advertir cómo una base consistente de la ambigüedad de la noción de autonomía se puede deducir de la propia Constitución formal, y se puede reconducir por un lado a las condiciones históricas en las que ésta se dio y en los límites y la cultura jurídica o política de la época. No es difícil, por lo tanto, a la luz de la experiencia más reciente y de los instrumentos de análisis más complejos y articulados que se han desarrollado, ver, en una relectura atenta y no reverencial de la Constitución, la insuficiencia de su planteamiento y encontrar en ella algunas de las contradicciones antes apuntadas. Ante todo la separación conceptual entre la cuestión de las autonomías y la cuestión del Estado y la subordinación, en términos de valor, de la primera a la segunda; a pesar del amplio espacio reservado a la administración de los entes territoriales respecto al dedicado a la administración tradicional, la distinción entre política y administración está muy presente, aun cuando no muy abiertamente explicitada. En segundo lugar es todo lo que se quiera, excepto clara, la distinción entre autonomía territorial-institucional y autonomías sociales; en el plano jurídico-sistemático son ciertamente posibles y válidas, hoy en día, las reconstrucciones que afirman tales distinciones y que, separando decididamente el artículo 2 del artículo 5, reivindicando solamente para los entes territoriales representativos las garantías constitucionales de la autonomía; pero en el plano del análisis histórico y cultural es ciertamente problemático sostener que de tales problemas tengan conciencia los constituyentes y que los formulen con bastante claridad. Y finalmente,

para individualizar un tercer elemento más general y comprensible, se puede decir que la concesión constitucional de las autonomías se ha elaborado respecto a presupuestos de garantía que hoy entran en contradicción con la nueva cualidad que va asumiendo la cuestión, cualidad deducible de los citados nexos entre autonomía, democracia, forma política y forma del Estado.

Se trata, naturalmente, de tres órdenes de consideraciones que adquieren tanta mayor corporeidad y evidencia cuanto más estrecha se mantiene la ligazón entre el texto constitucional, sus orígenes históricamente determinados y la continuidad de los aparatos culturales que lo han producido e interpretado sucesivamente. Una reconstrucción, también muy esquemática, de las doctrinas jurídicas de la autonomía muestra, de hecho, con claridad cuánto pesó la perspectiva de garantía y cuál ha sido la subordinación cultural a la gran implantación conceptual y sistemática del Estado liberal; el papel dominante de la ley como formalización de la soberanía y de la dirección política, el principio de la legalidad referido a la administración pública, todo el consiguiente sistema jurídico basado en el acto administrativo, sobre sus condiciones de legitimidad, sobre los procedimientos de control administrativo y jurisdiccional, la naturaleza y la propia estructura de la relación autoridad-libertad, público-privada, que a dicho sistema le es coesencial, han sido elementos fundamentales de una construcción que se superpone al ordenamiento de las autonomías y que, si no a largo plazo, no ha sido planteada como discusión de la potencialidad innovadora en ella contenida. Y son, todos ellos, elementos que logran su condicionamiento originario de la misma definición constitucional de las autonomías; basta pensar en el relieve que en la Constitución asume el tema de controles sobre actos normativos y administrativos de los entes territoriales y en el hecho de que dentro del sistema de las autonomías se ha construido sobre la noción jurídica de sujeto, sobre la titularidad o pertenencia (tendencia exclusiva) de poderes a sujetos, sobre la distribución de poderes entre sujetos según criterios sustanciales de referencia territorial y de intereses públicos. Pero los conceptos de acto, de sujeto, de titularidad, de legalidad, no son otra cosa que la articulación técnica del garantismo, la transposición—en el plano de la organización del Estado—de un sistema construido por el Derecho privado, con los consiguientes y obvios cambios de significado.

7. La concepción garantista de la autonomía y su crisis

He aquí, en síntesis, los medios a través de los cuales se realiza, con la continuidad de las categorías jurídicas, la reducción y la descomposición en términos de conflictividad intersubjetiva del ordenamiento autonómico y, al mismo tiempo, su subordinación con respecto a los aparatos del antiguo Estado administrativo. El escaso conoci-

miento o la infravaloración de este nivel de análisis (igualmente afrontado hace tiempo y elaborado por la más atenta doctrina jurídica) ha influido ciertamente no sólo sobre los términos y sobre la claridad del debate cultural, sino también sobre el modo de plantearse la praxis administrativa y la batalla política por las autonomías; la antigüedad, la polivalencia, la incertidumbre y, en definitiva, la impotencia de fondo sobre las autonomías (fenómenos todos ellos que han ocurrido en nuestra historia política e institucional) pueden encontrarse en la lectura crítica de la Constitución y en la falta de percepción de su inspiración liberal-garantista y de su subalternidad a un aparato sistemático más general, importantes elementos de clarificación.

Los módulos de separación sobre los que se han construido las autonomías y la incertidumbre de su definición constitucional se verifican en algunos datos sobresalientes de la cultura jurídica de estos treinta años; el desinterés de los constitucionalistas por este tema, por ejemplo, y la absoluta falta de acuerdo entre el estudio de las instituciones políticas y la posición en el sistema político de los entes territoriales que son abandonados por los administrativistas, con un reparto de competencias que no puede representar más significativamente la escisión entre política y administración. Pero es todavía más ilustrativo el desinterés por los temas de estrecha interpretación constitucional, como la distinción entre autonomías territoriales y autonomías sociales y la relación de ambas con la soberanía popular, temas que luego se replantean por la lógica de las transformaciones institucionales y que se enfrentan con particulares retrasos de elaboración; no sólo por esto la teoría de la relación entre Estado y sociedad recorre caminos autónomos, sin significativos momentos de contacto y de verificación con la doctrina jurídica, sino que también esta última aparece escindida en dos direcciones culturales diferentes y que no se relacionan entre sí: un constitucionalismo clásico, todavía ochocentista, todavía empeñado en enfrentarse con la realidad de los partidos políticos de masa, y la construcción teórica del Estado administrativo objetivamente dirigida (cuando no objetivamente tensa) a la reabsorción del diseño autonomista en los esquemas del sujeto, del acto, de la legalidad.

El único elemento importante de ruptura de estos esquemas, hacia finales de los años setenta, viene dado por la concesión de la autonomía como autonomía de dirección política, que pone abiertamente en discusión la separación entre política y administración, que valora realmente el principio representativo democrático como base de la autonomía que procede de cualquier forma de la óptica garantista. Es una institución de gran relieve porque confiere una forma incisiva a un nuevo modo de afrontar el problema y abre el camino, de manera determinante, a los desarrollos sucesivos, pero no consigue perfeccionarse y articularse en un sistema, sustraerse a los condicionamientos generales y categóricos de que he hablado y, sobre todo, definiendo

más exactamente la autonomía como posibilidad de una dirección política diferente y contrastante de la del Estado, no se sustrae, en definitiva, a la sugestión garantista, sino que corre el riesgo de reproducirla y actualizarla de manera compleja y generalizada.

Continúa, por consiguiente, en este marco cultural la separación entre la ideología garantista y la transformación de sus bases materiales, con una consiguiente acentuación de su carácter conservador o, al menos, de su adaptabilidad a una práctica conservadora, los momentos de tutela de las comunidades locales y de defensa de las fuerzas de oposición pierden progresivamente valor frente a los procesos de unificación no sólo del Estado y de la dirección de la economía, sino de las mismas fuerzas sociales y culturales. Es necesario llegar a los años setenta, a la puesta en marcha de las regiones, para que todos estos elementos salgan a la luz en el contexto de una batalla política y de una proyección institucional que marcan inicialmente incertidumbres relevantes porque comienzan a componerse en un ámbito unitario de reflexión.

Queriendo sólo identificar un aspecto central y cualificante de estos procesos, se puede decir que están caracterizados por un esfuerzo de sistematización capaz de recoger hipótesis unificadoras respecto al análisis de los aparatos.

El renovado interés por la praxis y por la historia administrativa, por ejemplo, conduce a la rehabilitación de términos como *sistema de poder* o *mecanismo único*, que significativamente expresan esta exigencia de visión unitaria de fenómenos heterogéneos. Pero esta tendencia puede examinarse sobre el terreno más propiamente jurídico e institucional; en primer lugar, en el difícil trabajo de análisis de procesos de decisión, tanto en el plano normativo como en el plano administrativo. Respecto a estos problemas es, de hecho, evidente cómo la multiplicación de las sedes de decisión, de los tipos de fuentes y de actos y de sus posibles relaciones pone en crisis la capacidad de las categorías tradicionales de contener y ordenar dicha realidad, competencia y jerarquía de las fuentes, localización de los intereses, subordinación del acto administrativo a la ley, titularidad de las competencias, son todos ellos esquemas que ven progresivamente complicarse y confrontarse la propia *identidad*, y de nuevo emerge el valor de la categoría de subjetividad como forma jurídica de separación, como fundamentos del garantismo. Más claramente se advierte la consistencia unitaria de fenómenos que no se dejan desarticular en estas formas y en estas ideologías. Lo mismo puede decirse respecto a una aproximación diferente del análisis institucional (que es sólo una cara diferente del mismo problema), al ordenamiento de la hacienda pública; por una concepción basada en el recorte más o menos amplio de espacios de autogestión del gasto público (y de su sabia maniobra, en las funciones de control político y social) se pasa, a través de los análisis del concepto de autonomía financiera y de su contradicción

con el nuevo orden de las autonomías, a una reconstrucción compleja de los procesos de decisión relativos al gasto público y de su relación con la distribución de poderes y de competencias *sustanciales*.

Por estas consideraciones y por estas someras alusiones al significado de algunas experiencias principales de la más reciente problemática institucional, se puede deducir con bastante claridad una conclusión formulada de la siguiente forma: la tendencia dominante del modo actual en que se plantea la cuestión del Estado consiste en una fuerte unión de los elementos de análisis, sus resultados más importantes son la superación de la distinción entre política y administración y la crítica al garantismo como base de un autonomismo reductivo y subalterno. Esto implica la posibilidad de una recuperación plena del problema de la legitimación democrática de las instituciones, el replanteamiento del principio de democracia política como eje de los análisis y de la proyección institucional. La asunción de dicho principio, en su unidad y continuidad como un momento principal (aunque no totalizador) de la relación sociedad-Estado presupone la asunción de la política como forma prioritaria de unificación, como forma de identificación de las clases y de sus relaciones, y tiende a una mayor cohesión e interacción entre los distintos movimientos de la sociedad civil, de la sociedad política y de las instituciones.

Esta hipótesis debe ser profundizada en varias direcciones, en el plano de la interpretación constitucional se trata de desarrollar la unión entre autonomía y democracia y de desvincular la reconstrucción del Estado de las autonomías del condicionamiento garantista, caracterizándolo, por el contrario, como estructura unitaria y articulada del sistema político; en el plano de las categorías jurídicas se debe, por consiguiente, profundizar en la posibilidad de una sustitución de los conceptos de sujeto y de acto con los de poder y procedimiento, como elementos dominantes de formalización de una fenomenología de creciente cambio y de tradición técnica de la objetividad y continuidad del proceso de decisión política. En el plano de las reformas y del funcionamiento de las instituciones es necesario establecer una continua relación con estos referentes generales, una verificación exacta de cada fenómeno particular que permita ver su dirección y su sentido global.

Cada uno de estos tres órdenes de reflexión indica, en suma, autonomía y coherentemente, que la crisis institucional abierta en los años setenta se supera sólo con un salto cualitativo en la concepción global del Estado y de las autonomías, con un modelo de estructura y de relación con la sociedad y la política que marca la separación de las bases teóricas de la liberal democracia y asume realmente la primacía de la política, su centralidad en las instituciones, su articulación en las asambleas electivas como elemento esencial de síntesis y de mediación, como espejo real y no deformante de los procesos y conflictos sociales.

8. Ordenamiento autonomista y proceso normativo: rigidez y movilidad del sistema.

Las consideraciones desarrolladas sobre las nociones constitucionales de autonomía y sobre sus contradicciones constituyen una mediación esencial entre los análisis de la crisis de la relación entre sociedad, política y Estado, y una verificación específica y articulada en el plano de los momentos de reforma institucional; la estrecha conexión de estos tres planos del discurso permanece, de hecho, como una metodología irrenunciable. Está claro, por otra parte, que acceder a un análisis puntual y complejo, aunque sólo sea de los problemas más inmediatos y urgentes de la reforma del Estado, puede ser sólo una indicación de trabajo; me limito a tocar algunos puntos, de carácter general, que me parecen de particular importancia e interés, en concreto, por la posibilidad que ofrecen de constituir puntos más determinantes de relación entre teoría política, crítica de la ideología, categorías jurídicas y estructura y funcionamiento real del Estado.

El primer problema que se plantea en dicho sentido es la identificación de los instrumentos normativos más idóneos para proseguir y orientar el proceso de reforma; esto es, un análisis directo para individualizar el funcionamiento actual del sistema de producción normativa, la dispersión y las deformaciones que él, en cuanto tal, produce respecto a la demanda de reforma, y respecto a su madurez de proyección, los posibles modos para realizar, en este momento determinante del funcionamiento del Estado, una adherencia y correspondencia más coherente entre el cambio de la organización social y de la propia articulación institucional y un diseño global del Estado. Ahora están maduros y son evidentes los principales puntos problemáticos relativos al proceso normativo, el grado de generalización y de sistematización de las reformas institucionales y de su recíproca compatibilidad, la relación entre la definición de las estructuras y la cualidad de las funciones, esto es, entre organización y actividad, en un momento de profunda transformación cualitativa de la presencia y de las competencias del Estado, la distribución de los poderes normativos, ya de aquellos poderes formales entre los órganos competentes, ya de aquellos informales que igualmente ejercitan un peso real; el mismo papel de la ley y de la ley general y orgánica siempre en discusión entre los extremos de racionalismo unificante y de pragmatismo extrainstitucional, pueden continuar esta relación aún más.

Las primeras reflexiones expuestas sobre el sistema constitucional de las autonomías podrían situar, en primer lugar, en este orden de problemas, la misma adecuación del texto constitucional y la perspectiva de una revisión no marginal; y es una perspectiva que no puede ser ignorada más si se establecen aquellas reflexiones y si es verdad que los límites y las contradicciones de la concepción garantista, aparte de su influencia ideológica, se están traduciendo con creciente

intensidad y claridad en una serie de obstáculos y de retrasos en el proceso concreto de reforma del Estado y en el funcionamiento real del sistema de las autonomías. Se trata, sin embargo, de una perspectiva todavía no lo suficientemente madura, ni cultural ni políticamente, y puede ser asumida hoy como salida final de un proceso abierto, en cuyo ámbito ya se están verificando cambios importantes en la Constitución material.

El problema más inmediato viene planteado por el modo de expresarse la legislación ordinaria y de la exigencia de concebir un método diferente de producción normativa. El dato más relevante de estos años consiste en la elaboración de leyes estatales de reforma institucional; pero ¿qué relación existe entre tales leyes, entre éstas y las leyes particulares o sectoriales, entre la legislación estatal y las fuentes no estatales de normativa sobre la organización? Hay que llamar la atención sobre algunas de las distorsiones más evidentes del sistema normativo; en cuanto al grado de generalización, a la relación recíproca entre instrumentos normativos de reforma institucional, se puede, por ejemplo, referirse a la puesta en marcha de la descentralización central y a la reforma de la administración central y de los entes públicos institucionales; o bien a la relación entre un texto orgánico de reforma de la administración municipal y las leyes referentes a las funciones y a las finanzas regionales, por un lado, y a la finanza local por otro.

En cuanto a la relación entre legislación general estatal y legislación particular, siempre del Estado, el problema es bastante más grave; es sabido cómo muchas leyes generales de reforma institucional han sido rápidamente desechadas y contradichas por una multiplicidad de derogaciones y de modificaciones particulares (la ley de hacienda regional de 1970 es el caso más típico). De este modo se produce una contradicción inmediata entre el momento unitario de definición general de las estructuras administrativas y la fragmentación de exigencias específicas de los intereses particulares en sectores de intervención; y me parece que este fenómeno explica concretamente, en términos de normativa, aquella permanente subalterinidad de las cuestiones institucionales de las que he hablado al comienzo de estas notas. Si de hecho es difícil conceder una importancia autónoma y una traducción normativa al momento organizativo de las estructuras de las instituciones (y, por lo tanto, al modo como se lleva a cabo su relación general con la sociedad y la política), constatamos que, cuando estos referentes se asumen como dominantes para la elaboración de una ley de reforma, no consiguen resistir la presión de la particularidad, la preponderancia de los intereses sustanciales inmediatos; se reproducen entonces nuevos hechos de desarticulación institucional y de dispersión de los momentos de reagrupación de los procesos políticos y de decisión llevados a cabo. La aspiración al mantenimiento y

a la fuerza de conservación de un cuadro institucional definido respecto a la legislación particular que continuamente lo modifica no es, por tanto, expresión de un racionalismo abstracto o sutil en sí mismo, sino que es la traducción de un orden de reflexiones más complejo y de la exigencia de valorar el momento institucional respecto a la especificación y a la autonomía de su rol, de consolidar los espacios progresivos que en él se abren.

Pero el problema se complica después, examinando la relación entre legislación estatal y normativa no estatal; aquí estamos frente a un fenómeno de multiplicación de los instrumentos de producción normativa, definidos por aquéllos más claramente, como las leyes regionales y los reglamentos municipales y de los entes públicos, por aquellos que se sitúan en un área incierta de confines entre fuentes *clásicas*, normas internas, potestad de autoorganización y praxis; con esta multiplicación se logra obviamente una confusión creciente de las relaciones entre las fuentes y una imposibilidad creciente, también práctica, de mantener la coherencia y la unidad. Se trata de un fenómeno positivo en muchos aspectos, porque pone en crisis una centralización de la función normativa, el propio sistema de la legalidad sobre el que se haya construido el Estado tradicional; porque amplía y extiende el proceso de producción normativa y permite una mayor relación con la realidad. Pero esto presenta también riesgos, que en esta fase del proceso de reforma son particularmente graves; de nuevo en estas formas diferentes se puede volver a disipar un marco unitario y cualificado del orden de las instituciones, y se puede reproducir la preponderancia de lo particular.

El proceso de reforma, antes que estar orientado respecto a un modelo, a una síntesis teórica y política, corre el riesgo de deteriorarse como resultado objetivo de la composición de una serie de problemas particulares, sectoriales, locales, en una especie de diseño organicista dentro de los sujetos institucionales.

A estos problemas puede dárseles, en primer lugar, una respuesta de tipo más técnico y tradicional, al querer garantizar una mayor estabilidad y unidad de la definición normativa de las estructuras del Estado se debería, de hecho, recurrir al reforzamiento de la rigidez y de la centralización del sistema, en primer lugar, profundizando la posibilidad de las leyes *reforzadoras*, de leyes que predispongan, en cuanto generales, mecanismos de no derogación, por parte de leyes particulares; no faltan precedentes en tal sentido (se puede ver, por ejemplo, la reciente ley sobre la hacienda regional), aun cuando permanece incierta la efectividad de garantías de este tipo.

Habiendo descartado la hipótesis de la constitucionalización de los momentos más generales de la reforma institucional (que comportaría, entre otras cosas, no sólo la revisión, sino una extensión material notable de la Constitución), no existen otros instrumentos formales imaginables para garantizar la coherencia interna de la legislación

estatal. En cuanto al problema de la normativa no estatal, se debería proceder por el camino de una reasunción de poderes normativos por parte del Estado, o de un control más atento y riguroso sobre las fuentes regionales y locales; pero una tendencia así planteada estaría en contraste con el sentido de las importantes conquistas logradas en este período en lo que se refiere a la descentralización normativa. Todas estas soluciones, aparte de conducir inevitablemente a un exceso de rigidez del sistema (en caso de que efectivamente pudiesen funcionar), presentan otro grave inconveniente: el confiar al Tribunal Constitucional o a la autoridad jurisdiccional el poder de verificar de modo definitivo los resultados y, por tanto, una mayor injerencia en el proceso normativo, verdaderamente inaceptable.

Se debe, en consecuencia, proceder por un camino diferente y plantear como eje de la reflexión la relación entre articulaciones y movilidad creciente del sistema normativo y funciones de síntesis y de control político del Parlamento. Se puede, de hecho, observar cómo a la puesta en marcha del ordenamiento autonómico y a la consiguiente difusión del poder normativo, no les había correspondido una transformación de las funciones legislativas parlamentarias. Aquellas contradicciones entre legislación de reforma institucional y legislación de sectores parecen de hecho expresar una adquisición insuficiente, en la consciencia y en los mecanismos de funcionamiento de las asambleas legislativas, del tipo de transformaciones de hecho y de las consecuencias que comportan respecto al rol de estas últimas. Y aquí conviene señalar atentamente el siguiente hecho: la multiplicación de centros de producción normativa y la creciente complejidad, formalizada, de participación en los procesos normativos, corre el riesgo de producir un nuevo tipo de desautorización del Parlamento; pensamos en el uso de la delegación legislativa, en la que está prevista una presencia de fuerzas sociales e institucionales diferentes en la formación de los decretos delegados, en la contratación del cargo público y en la consiguiente delegación, por ahora limitada, pero susceptible de extenderse al campo propiamente organizativo, en ausencia de intervención para el control de las leyes regionales. Pero es también verdad que estos y otros fenómenos pueden convertirse, a través de un cierto tipo de transformación de la actividad del Parlamento, en presupuestos de una revalorización cualitativa de su rol. Para lo cual es necesario que se acepte y se reconozca, en el contexto actual, de constitución material, la difusión y articulación de las funciones normativas y que, a través de un alejamiento de la legislación particular, el Parlamento recupere y refuerce su rol de síntesis y de dirección; de esta manera es posible proceder a una reestructuración de un sistema completo de producción normativa que incorpore y formalice la unidad y la continuidad del proceso de decisión político, la importancia de mediación de la política que queda como referente esencial de todo el discurso. El aislamiento y la valoración de esta función parlamentaria de dirección y de verificación del proceso normativo es el

presupuesto que no se puede eliminar para la instauración de una relación correcta primera en la legislación estatal y, sobre todo, en la legislación de las autonomías.

Subordinado a esto se puede volver a un examen de las posibles soluciones técnicas, ya sea de las tratadas o de las otras que también han sido objeto de discusión; la diversidad de funciones de las Cámaras, el orden y las funciones de los órganos internos e intercamerales antepuestos a las cuestiones institucionales y a las relaciones con las autonomías, las formas diferentes de presencia de los entes territoriales en el proceso de formación de los actos legislativos, etc.

Me parece importante subrayar un último punto en el contexto de estos problemas, que es la posibilidad de encontrar, en la perspectiva señalada, un correcto equilibrio entre la rigidez y la movilidad del sistema institucional. Las grandes reformas administrativas, destinadas a ordenar rígidamente y por espacio de decenios la organización del Estado, se pueden hoy relegar al mito, ya porque la experiencia demuestra cómo la verdadera lógica de transformación de las instituciones, bajo los grandes esquemas de la legislación general, pasan a través de la fragmentación de la legislación particular, más escondida e indiscutida, ya porque la aceleración de las transformaciones económico-sociales no permiten poner trabas legislativas demasiado estables. Conviene ahora racionalizar el movimiento normativo y su articulación en el sistema de las autonomías estableciendo una precisa relación entre el momento de la particularidad, de la recesión de presiones y de saltos específicos que procedan de las sedes particulares de la organización social, y el momento de unificación y de síntesis que se cumple respecto a una reflexión general sobre las relaciones entre Estado y sociedad. Se piensa, por ejemplo, en la experiencia de los barrios y de los comprensorios; entre ambos se verifica una respuesta inmediata, diversificada, quizá fragmentaria, a una cierta demanda de reforma institucional, a través de instrumentos normativos propios de las autonomías, y entre ambos se verifica la exigencia de una síntesis, en términos de principio, de una elección general a nivel parlamentario; éste puede ser el modelo de funcionamiento global del sistema normativo, con dos especificaciones: que la síntesis parlamentaria no implique una expropiación de poderes normativos a las autonomías, sino que sea el cierre de un ciclo que se vuelve a abrir, a través de nuevas fases de articulación y de *experiencia normativa*, y que consiga, al menos en lo referente a las autonomías, reagrupar estos momentos de la legislación parlamentaria. Por lo tanto, implica no grandes leyes de reforma institucional que objetivamente tienden a la centralización, a la rigidez y a la estabilidad, sino plazos recurrentes de verificación global del estado de las autonomías, en los cuales se puedan recibir las instancias de renovación que de ellas provengan; se puedan coordinar y modificar los principios que las regulan y discutir la relación entre estructuras organizativas, ordenamientos financieros y programaciones.

Se trata, finalmente, de una indicación a largo plazo y no de perspectivas cercanas; pero solamente el asumirlas, en el contexto del análisis realizado, como punto de referencia, podría quizá cualificar y dirigir muchos procesos de reforma actualmente en marcha.

9. La crisis del principio de legalidad

Estas consideraciones sobre la estructura y sobre el movimiento del sistema normativo requieren un desarrollo del discurso sobre el principio de legalidad, principio, por otra parte, directamente conectado con la relación política-administración y con el cambio cualitativo que la realización de los principios autonomistas implica en el ordenamiento. Si es verdad que la cuestión de las autonomías queda en una posición subalterna con la implantación teórica del Estado liberal, del que la categoría de ley constituye un elemento central, y si es verdad que se está haciendo una revisión general de dicha categoría, capitulación necesaria de su crisis de funcionalidad ideológica y operativa, es necesario recordar algunos elementos de esta discusión y deducir su relación con los temas hasta aquí tratados.

La crisis del sistema de la legalidad como forma esencial de la mediación jurídica, la reducción de su rol dominante, en la organización del Estado y en la relación Estado-sociedad, son expresiones de una tendencia unívoca, aun cuando puedan identificarse momentos y situaciones diferentes, según el campo de su aplicación. Es evidente de hecho que el principio de legalidad, su vigencia formal, los instrumentos de aplicación y de garantía que lo tutelan, la teoría del acto administrativo como expresión de la relación autoridad-libertad, constituyen un conjunto de principios que todavía conserva una función fundamental en la relación entre Estado e individuo, y más en la definición de los límites planteados por los derechos de libertad; pero una vez establecida esta premisa, se debe resaltar que el tema de la libertad se afronta siempre de manera diferente y cómo se subraya la insuficiencia de la tutela individual y garante de tales derechos; siempre con mayor claridad se plantea con evidencia la ligazón entre el contenido y el significado efectivo de los derechos particulares, con lo que se ha llamado las instituciones de la libertad. Me limito a señalar esta temática tan conocida sólo para recordar cómo también en este momento tan importante y crucial de la relación entre lo público y lo privado se han presentado contradicciones relativas al principio de legalidad, y existen otras hipótesis que ponen en duda la actual adecuación.

El razonamiento es más claro^o y unívoco en lo que se refiere al principio de la organización del Estado y de la administración pública; ya como criterio ordenador de la actividad normativa, ya en sus aspectos de garantía de la unidad de la acción administrativa y de

tutela de las situaciones jurídicas subjetivas, el sistema de la legalidad ha sufrido profundas alteraciones y surge hoy, en sus formas tradicionalmente codificadas como recesivo e ineficaz.

Se trata de un fenómeno relevante en muchos aspectos; el contenido de la ley, ante todo, es siempre más de organización, de gestión, de dirección; se deja siempre definir menos en proposiciones rígidas y precisas, y a menudo es problemático distinguirlo del contenido material de las funciones administrativas; los criterios de jerarquía y de competencia en la distribución del poder normativo proceden de aplicaciones siempre más problemáticas, y las mismas decisiones subjetivas tienden a ceder respecto a la continuidad y a la circularidad de los procedimientos de formación, de aplicación y de verificación de las normas; pensamos en la traducción normativa de los procesos de programación o en la relación entre regiones y entes locales a nivel legislativo. La distribución entre leyes y administración se hace confusa, porque los cambios estructurales de la administración y su representatividad directa política no permiten representar la actividad como ejecución, recuperando en gran medida la discrecionalidad, el carácter innovador; paralelamente se puede constatar la crisis de los sistemas de garantía, de los controles administrativos y jurisdiccionales y, por último, también desde el punto de vista de la tutela del sujeto privado de las confrontaciones con la administración, se advierte la insuficiencia y la parcialidad de los instrumentos tradicionales y se reivindica una tutela preventiva a través de la publicidad, la información y la participación, o bien separándose de la visión todavía individualista de estas tendencias, se subraya como importante (aun cuando no puede ser exclusiva) la tutela objetivamente alcanzable por medio de la democratización de la organización pública.

Son todos ellos fenómenos no sólo presentes y consistentes, sino desde hace tiempo desarrollados como contradicciones del Estado liberal-democrático. ¿Cuáles son de hecho las funciones esenciales del principio de legalidad referido a la administración pública?

En primer lugar, obviamente, la garantía de intereses individuales, no sólo la teoría del acto administrativo como tal está construida en esta clave (a pesar de la genial construcción teórica e ideológica de los intereses ocasionalmente protegidos como mediación entre lo público y lo privado), sino la misma extensión progresiva de la legalidad a la organización representa en gran medida una dilatación de la posibilidad efectiva de la tutela individual. Este planteamiento está, por otra parte, obstaculizado y contradicho por el desarrollo de fenómenos de derogación y de superposición respecto a los modelos tradicionales de organización y de actividad; basta pensar en las administraciones paralelas c. d. y todavía más en la difusión de instrumentos privados de acción administrativa, hechos que, sustrayéndose a las formas típicas de la actividad pública, inutilizan instrumentos de tutela individual que habían sido concebidos para tales formas.

En segundo lugar el principio de legalidad ha desarrollado una función de tutela y de garantía del aparato del Estado; sobre este tema, introducido no hace mucho, en el análisis de la administración pública se deberían precisar más cosas, pero se puede decir esquemáticamente que dicha tutela ha sido, ante todo, una tutela de la política y de la sociedad, defensa de separación y de irresponsabilidad y, a pesar de las apariencias, garantía de cobertura para la relación privilegiada burocracia-corporaciones, y es inútil hablar, respecto a este modo real de funcionar la legalidad, del porqué y cuándo ella está en crisis.

Es necesario, sin embargo, una gran atención al afrontar este problema, aunque delimitado por la referencia a la administración pública; se puede, de hecho, partir de la constatación de que la ley, como instrumento original de dominio del Parlamento burgués, viene progresivamente a explicar contradictoriamente un valor propiamente universal incompatible con el desarrollo de las formas de dominio de la propia burguesía, y que origina una acentuada ambivalencia de actitud que, por una parte, tiende a mantener el sistema de la legalidad, y por otra, a cercarlo y renegarlo. Si no se pueden aceptar la crítica y unitariamente la ideología y los aparatos teóricos del Estado de derecho pensando que sea suficiente un cambio subjetivo de su uso, por otra parte conviene distinguir en el ámbito de la crítica de este principio si es justo, de hecho, individualizar el nexo inescindible entre estructuras organizativas de la centralización y el sistema de la legalidad; existen dos maneras principales de ligar el proceso de descentralización con la transformación del sistema: el primero consiste en una redefinición reductiva del rol de la ley (y de la relación ley-pacto-jurisdicción) en el sentido organicista y corporativo, es decir, funcional, como compensación de la conflictividad dentro de ámbitos sociales o institucionales delimitados (ciertas formas exasperadas del autotomismo, ciertos modelos de autogestión, ciertos modos de entender la relación, también organizada sindicalmente, entre burocracia y organización, ciertos desarrollos de la contratación y de su relación con las asambleas electivas); el segundo paso se sitúa en una perspectiva más compleja y, ciertamente, menos inmediata de socialización de la política y del Estado, en la que una forma diferente de organización social corre el riesgo de transformar las instituciones en instrumentos más alejados y articulados de expresión y de mediación de lo político.

Si es verdad, en líneas generales, que existe un nexo entre la crisis de legalidad, la construcción de la descentralización autonomista y el deterioro, si no del Estado, al menos de sus formas liberales burguesas, es también verdad que dicho fenómeno puede asumir fácilmente una lógica de organicismo interclasista, tanto más si se acentúa en una dirección localista y participativa. La superación de esta forma de Estado, aun existiendo una autonomía de desarrollo de los procesos institucionales, no puede experimentar aceleraciones respecto a la conformación del sistema productivo y respecto a la dinámica de las

relaciones de clase. La crítica de la forma de ley y del sistema de legalidad, como modos de incorporación y abstracción de las elecciones políticas, de sustracción, de ésta a los órganos y procesos de responsabilidad política, de su separación en un sistema autónomo de garantías y de aparatos, es un problema urgente e inmanente en una serie bastante larga de cuestiones particulares de reforma que, consideradas aisladamente, no lo permiten ver con claridad; el momento de centralidad y de autonomía de la política debe, por tanto, encontrar formas y procesos diferentes de traducción institucional, pero se debe, en este cambio, valorar y reforzar; una atenuación del valor del principio de legalidad no es admisible si se realiza en una proliferación de poderes normativos autónomos y autolegitimante, sino sólo en cuanto que se consolidan en un nuevo proceso decisivo basado en la unidad de las asambleas electivas.

10. La subjetividad en la organización pública como forma de la división

La traducción de estas premisas en términos técnicos y operativos, su verificación en cada problema específico institucional actualmente en discusión, constituyen partes integrantes, inescindibles de una tentativa de consideraciones sistemáticas de la cuestión de las autonomías; pero no se pueden tratar en este espacio y en este lugar. Me limito, por lo tanto, a algunos ejemplos, entre los más significativos y controvertidos, remitiendo para el resto a una elaboración y a un debate, que se presuponen conocidos, o a sus sucesivos desarrollos.

El primer tipo de problemas sobre el que me parece oportuno volver con una mayor especificación es el de las estructuras organizativas; ya he hablado de su proliferación, más o menos formalizada y legitimada como experiencia de una presión institucional más intensa y articulada. De los diferentes movimientos presentes en la sociedad, no sólo de los riesgos que tal articulación comporta cuando no es reconducida en los límites de un diseño coherente y cualificado; he tratado también este problema como uno de los principales campos en que realizar nuevas formas de distribución del poder normativo y un nuevo orden de la relación entre rigidez y movilidad, entre centralidad y articulación del sistema normativo. Por el contrario, querría volver sobre otro punto, también por su relación con los problemas más inmediatos, y es el valor de la categoría de subjetividad, en la organización del Estado, categoría que entra en crisis, ya como tal, ya en el contexto de la crisis de un sistema basado en los nexos de sujeto-acto-legalidad-control. A dicho sistema tiende a sustituirlo, aunque por ahora de manera incierta y problemática, una valoración de las categorías de poder y de procedimiento; la reconstrucción de continuidad-identidad entre leyes y administración, entre decisión y verificación.

Esto no significa, naturalmente, una sustitución y una separación de las categorías tradicionales, sino solamente una tendencia que éstas muestran a perder su carácter dominante en el sistema jurídico (y también, de cualquier manera, en la ideología institucional y política).

Se puede citar, para estos problemas, tres ejemplos: el primero se refiere a la relación entre Estado y regiones en lo concerniente a la potestad legislativa; hoy es algo aceptado que el criterio de las materias del artículo 117 está bastante superado y tiende a estarlo más aún según el significado de las reflexiones y propuestas más recientes. El fenómeno concurrente de restricción del área de reserva regional en las materias de su competencia y de expansión de la competencia regional indica un primer esfuerzo interpretativo; si después se piensa en sectores particulares como la enseñanza pública, en la que el entrelazamiento entre Estado, regiones, entes locales y órganos de gestión han convertido en problemática la colocación exacta de submaterias tomando cualquier sujeto, o si se piensa en propuestas de intervención, y también de interrelación organizativa en materias rigurosamente estatales (por ejemplo, la verificación tributaria), la impresión de una rápida inutilidad del artículo 117 se acentúa.

Pero en tal norma la definición de las materias se cumple en función de la diversidad de los sujetos, y la subjetividad se plantea como presupuesto del propio criterio de reparto de competencia y no puede permanecer indiferente a la crisis de dicho criterio. Lo mismo sucede con mayor evidencia en la relación entre regiones y entes locales; aquí nadie duda que la superposición de materias exista, y cuando se ha tratado de definir la delegación se ha recurrido a los tradicionales conceptos de titularidad y de ejercicio del mismo poder para atribuirlo a sujetos diferentes; o bien, dando un paso adelante, pero quedando anclados en el propio presupuesto de la subjetividad, se ha definido la intervención regional en el plano normativo, y el local, en el plano administrativo. Pero un análisis más atento de estas relaciones ha demostrado, me parece, que existe una continuidad-unidad del proceso de decisión (ley, directiva, actuación, reexamen, consulta, etc.) y su tendencia a la circularidad respecto a las cuales el valor de la subjetividad tiende a atenuarse. El problema real parece ser no el definir y tutelar con este o aquel parámetro una esfera cerrada de competencias, sino poner, en correcta relación recíproca, dos asambleas electivas, esto es, dos momentos de síntesis y de mediación política.

Un segundo ejemplo viene dado por la cuestión de la naturaleza jurídica de los consejos de barrio, y aquí entramos en por qué se discute su cualidad de sujetos con fines de interpretación constitucional; como órganos de hecho, esto es, como articulaciones internas del sujeto municipio, no contrastan con la taxatividad de catalogación del artículo 114; si, por el contrario, fuesen entes, su carácter directamente electivo los pondría en contraste con dicha norma, que establece la base en municipios, provincias y regiones, como únicas articulaciones de la República. Sin entrar en el fondo de la cuestión apunto

solamente que se trata de una cuestión que asume exactamente la categoría de subjetividad como referente esencial, y es exactamente éste el hecho que despierta una gran perplejidad, aunque sólo intuitivamente. Aquí también el problema se resuelve en el terreno de la titularidad de los propios poderes, concepto que ahora se escapa por no poder ser situado seriamente en la base de la constitucionalidad, y aún menos en la de los consejos de barrios; lo que se intenta es captar el sentido global de las relaciones organizativas y de procederes que se establecen entre los municipios y los consejos; lo que cuenta, para los fines de una verificación sustancial de compatibilidad con el marco constitucional, es ver si se amplía o se fragmenta un proceso decisonal democrático y no si se perjudica o no una esfera subjetiva (la municipal), que, entre otras cosas, es siempre más difícil de definir en términos de competencia, de titularidad, exclusividad.

El mismo razonamiento es válido, tercer ejemplo, para el caso del ente intermedio, antigua y controvertida cuestión que en estos meses se presenta con carácter de actualidad y de prioridad; no considero muchísimas cosas que se han dicho o se dicen a este propósito; me limito a sugerir esta manera específica de considerar la cuestión, sin pensar ciertamente que sea determinante. Para que la cuestión se haya venido concentrando sobre la naturaleza directamente electiva o, al menos, del ente intermedio, y sobre la preocupación de que una elección en el primer sentido comporta una restricción del papel de los municipios, una merma de su autonomía. Ahora bien, sin querer infravalorar la complejidad de dicho problema, quisiera sólo poner en evidencia cómo el razonamiento hasta aquí desarrollado conduce a una cierta perplejidad sobre el mismo modo de plantearlo; está claro que, de hecho, plantear la autonomía municipal en términos de defensa en las confrontaciones del ente intermedio, significa adoptar la óptica subjetivista y garantista de las autonomías sobre la que he aventurado algunas reservas; por otra parte la solución alternativa de la estructura asociativa, si bien responde a indiscutibles exigencias reales, parece representar la exaltación de la subjetividad como categoría, en cuanto que asume la mediación entre sujetos como base de un nivel de gobierno territorialmente más amplio.

Si se está de acuerdo en mantener, en líneas generales, que la cuestión de las autonomías pueda ejercer, en esta fase de transformación del Estado, un salto cualitativo del planteamiento garantista a una unión orgánica con las formas, en conjunto, de la democracia política, creo que se debe convenir en que el punto esencial del problema no es el de afirmar la prioridad de este o de aquel sujeto como célula elemental de la democracia, sino de ver cómo el conjunto de las asambleas electivas, desde el Consejo de barrios al Parlamento, consigue unificarse en la continuidad de un proceso de decisión y convertirse en sede institucional idónea para el despliegue de su política. Pero lo que importa ahora (como lo demuestran las referencias hechas por recientes experiencias de relaciones «intersubjetivas»,

no es la cantidad de «poderes» que hacen preponderante a un sujeto, sino el tipo de relación que se establece entre los sujetos, los modos de presencia, de confrontación, de evidencia de las responsabilidades que se realizan entre los diferentes niveles de manifestación institucional de la mediación y de la síntesis política. Por decirlo en términos abstractos, es necesario colocarse en la perspectiva de considerar los sujetos como momentos de manifestación del poder y no los poderes como elementos de identificación de los sujetos.

11. La reunificación de los procesos de decisión

Esta inversión de la relación poder-sujeto y la afirmación de la prioridad del poder y del procedimiento como categorías dominantes del análisis y de la sistemática jurídica constituyen el momento esencial de acuerdo entre teoría social y política y el modelo institucional. Ya lo dicho en relación al significado de la categoría de sujeto debería demostrarlo con cierta claridad respecto a los problemas de la organización, asumiendo directamente el poder-procedimiento como referente, y desplazando el objeto de atención desde la organización a la actividad el razonamiento se hace más amplio y articulado. Por una parte, de hecho, es evidente que el ordenamiento actual de las autonomías es diferente y está lejos del modelo del que he tratado de establecer las bases; por otra parte es el propio modelo el que adquiere mayor claridad y articulación.

Procediendo siempre a través de alusiones ejemplificativas, lejos de estar agotadas y profundizadas, se pueden indicar algunos elementos ulteriores de reflexión, todos ellos concernientes a los modos de descomposición de la unidad del poder y, por tanto, del proceso de puesta en marcha de la politicidad, respecto a las cuales la subjetividad ejerce solamente la función de rol unificante y reagrupador.

Pensemos, en primer lugar, en la definición de las competencias de los entes territoriales en relación al c. d. nivel de los intereses; se trata de una operación aparentemente obvia pero que, en realidad, encuentra notables dificultades de aplicación y encubre notables distorsiones conceptuales. Lo primero que se puede hacer es resaltar, por ejemplo, cuando se trata de poner en marcha cualquier normativa constitucional que trate de intereses regionales o locales, o peor todavía, *exclusivamente locales*, el problema reside en la imposibilidad de lograr una definición *objetiva* de tales delimitaciones. La delimitación territorial de los intereses es una creación de la ley, y las citadas normas constitucionales no pueden considerarse normas de tutela de hechos *naturales* preexistentes, sino sólo normas sobre el repartó del poder normativo; análisis específicos, que aquí no se pueden plantear, sobre el sistema del artículo 118, por ejemplo, demuestran que el único contenido específico de la norma es la definición de los respectivos modos de intervención de la ley estatal y de la ley regional sobre la auto-

mía local y que la definición de unos intereses exclusivamente locales es sólo una resultante de la determinación de aquella relación. Pero este primer problema nos conduce a la cuestión más profunda que es la contradicción entre la territorialidad de los intereses y la generalidad y politicidad de los intereses que también se llaman elementos cualificativos de los entes territoriales. No hay duda, de hecho, de que una diversidad de los niveles territoriales constituya un dato objetivo, pero es la pretensión de materializar y de cristalizar en una competencia esta territorialidad que no se reincorpora a los intereses, considerada su politicidad general y reduciéndola a administración; y es evidente el nexo entre este modo de considerar la localización de los intereses y las categorías de sujeto y de acto que encuentran precisamente en tal criterio los principales elementos de identificación. Asumiendo, por el contrario, la prioridad del poder, se puede tirar por tierra también el problema de la territorialidad y considerarla como un modo de proyección y de manifestación local de los intereses generales (políticos) como momento de determinación que no se aísla (y se defiende en cuanto tal), pero que se unifica en el proceso conjunto de decisión.

Este punto de vista no es sólo el resultado de una reflexión unilateral sobre las categorías abstractas o la traducción, sobre este plano, de una elección *política a priori*. Deriva del análisis y de la tentativa de unificación de una serie de problemas específicos que también pertenecen a la experiencia común, pensemos en todos los procesos de carácter programático actualmente definidos para deducir con cierta evidencia este momento de recomposición de una unidad del poder; y basta reflexionar sobre la creciente dificultad que encuentra una definición del sistema normativo y de la propia relación ley-administración, en términos de fraccionamiento subjetivo y de garantía.

Tomemos, por ejemplo, la relación entre leyes estatales y leyes regionales, y su efectiva expresión en la realidad del ordenamiento, ¿es posible, hoy, bajo un perfil estático, objetivo, de contenido, distinguir entre principios fundamentales y el ámbito de la legislación regional? ¿Es posible establecer un confin de precisión aceptable entre legislación concurrente y legislación de actuación? Si se tiene en cuenta la dificultad del ya tratado carácter recesivo del criterio de las materias, de la propia naturaleza de la legislación, que es siempre más una programación de intervenciones y de servicios, se verá cómo la relación entre leyes estatales y regionales permite siempre todo menos reducir a límites estáticos, y se conforma, por el contrario, en sentido dinámico, en el sentido de que los *principios fundamentales* se presentan como dirección general, insertos en un proceso circular, y no sólo descendente, válidos en el ámbito de una fase de programación y de intervención, pero continuamente puestos de nuevo en discusión y reelaborados en el contexto del mismo proceso. El propio artículo 117 n. c. se considera ahora no tanto como una autorización constitucional para extender el ámbito

de intervención regional, atenuando la rigidez del sistema de las materias; y del mismo modo se entiende el artículo 118, segundo párrafo, esto es, como una transferencia verdadera que se diferencia solamente por su «revocabilidad», es decir, por la ausencia de garantías constitucionales.

Las mismas líneas de recomposición del poder normativo surgen con fuerza del análisis de la relación entre regiones y entes locales, la imposibilidad de aplicar la definición *administrativa* en el ordenamiento autonomista ha revalorizado la ley regional como instrumento principal de relación con los entes locales, y el poder de dirección de aquel tipo de delegación ha sido explicado como carácter de dirección de la legislación regional. Pero, de esta manera, se favorece la posibilidad de identificar un solo modelo de relación, a nivel normativo, entre Estado y regiones y entre regiones y entes locales, y, por esto, de reforzar la continuidad del sistema.

Por dar sólo un ejemplo, el embrollo de las competencias legislativas y estatales y regionales que se deriva de una lectura de los artículos 118 y 128 de la Constitución se puede invalidar solamente volviendo a colocar tales poderes en el esquema general de los diferentes niveles de intervención. Es absurdo y abstracto, hoy en día, no sólo insistir, como ahora hacen algunos, en la incompetencia regional en materia de entes locales, sino asumir el criterio de las materias para separar la relativa legislación estatal de la regional, especialmente en lo referente a la actividad. Aunque la relectura sistemática de estas normas no sea fácil, se puede partir de un reconocimiento de las leyes regionales, de la definición de una relación con la ley estatal, no diferente a aquella costumbre (argumentando sobre el carácter de principio que ésta debe tener, ex. art. 128) y considerando el artículo 118, primer párrafo, no ya como reserva al Estado respecto a un objeto (intereses exclusivamente locales) de improbable identificación *material*, sino como norma de garantía subsidiaria respecto a posibles tendencias centralizadoras de las regiones.

Haremos una última referencia, siempre en términos de descomposición del poder, a la estructura del sistema financiero y a la escisión entre ordenamiento de las competencias y el proceso de decisión sobre el gasto. En este momento sería superfluo pararse en una situación conocida por todos, de la cual sólo pongo en evidencia algunos elementos cualificantes.

Ningún perfil del análisis del Estado como el del ordenamiento del gasto público hace resaltar el nexo entre separación-fragmentación y centralización real. Pensemos en los grandes compartimentos organizativos en los que se articula, desde la administración tradicional, hasta los entes públicos, hasta las participaciones estatales; pensemos, para limitar el razonamiento en relación con las autonomías, sobre la estructura vertical y sectorial de los procedimientos del gasto público,

en la diversidad de razones, en los vínculos del destino de los medios financieros, en la heterogeneidad de su procedencia, en la complicación de las relaciones intersubjetivas que se crean, en la proliferación de las contabilidades especiales que la vieja concepción de la delegación continúa imponiendo de una manera absurda, en la fragmentación de una balanza regional o municipal; se puede tomar, en síntesis, todo el alcance de esta desarticulación del poder de decisión sobre el gasto, toda la separación entre la afirmada generalidad y globalidad del poder del gobierno de las asambleas y su imposibilidad de tomar cuerpo en uno de sus momentos fundamentales. Todo esto es coherente y coesencial con una concepción garantizadora, y representa una gran degeneración; en un sistema como éste no sólo los entes territoriales son confinados a un rol ejecutivo y de gestión, no sólo se acentúan los elementos subjetivos, conflictivos, reivindicativos de las relaciones entre los entes, no sólo se exalta la presión del municipio, sino que, a través de estos elementos, se produce la extrañación de las autonomías respecto al proceso de decisión efectivo, la separación entre política y administración, que constituyen los principales obstáculos para un cambio de naturaleza y de cualidad del sistema. Respecto a la importancia de este problema es, por tanto necesario, aparte de reconstruir una correspondencia material entre competencias y medios financieros, aparte de estructurar de manera diferente el proceso normativo del reparto de éstos, tender a la máxima reunificación y a una plena disponibilidad por parte de las asambleas electivas. Sólo renunciando a los instrumentos particulares y sectoriales de dirección o de control sobre el gasto y concentrándose sobre el sistema de las balanzas, sobre la globalidad y sobre la profundización de su examen, tanto preventivo o consuntivo, se puede restituir su significado político que unifique la relación entre programación y gasto público; y sólo de este modo será posible lograr una verificación efectiva, técnica y política, sobre la eficiencia y la productividad de la administración pública, haciendo una ligazón más estrecha entre aspectos organizativos, aspectos financieros, estructura del proceso de decisión, medios de evidencia de la responsabilidad que, aparte de su presentación reductiva, son todos ellos elementos de verificación de la democracia del ordenamiento.

12. Los institutos de reexamen: los controles administrativos

Todo análisis de la estructura formal y de la dinámica sustancial de un proceso de decisión encuentran su fin natural en el examen de los institutos de verificación; se puede decir que de la específica conformación de tales institutos depende, en gran medida, la cualificación efectiva del propio proceso de decisión y que las transformaciones profundas, que este último puede experimentar, corren el riesgo de ser despotenciadas, o restada su importancia, a falta de un cambio con-

textual y coherente en el plano de las fases de reexamen. Se trata, verdaderamente, de una consideración obvia, pero de ésta, como del resto de muchas otras obviedades parecidas, no me parece que se hayan desarrollado las consecuencias necesarias.

Si se quiere atacar directamente la sustancia teórica de la cuestión, se puede decir que el sistema de los controles administrativos y jurisdiccionales constituye el eje operativo de todo el sistema de la legalidad en la organización del Estado, y esto no significa sólo empíricamente que la presencia de ciertos aparatos e institutos de reexamen pueda condicionar las elecciones reservadas a los órganos encargados de la función normativa y administrativa; aparte de esto, la reflexión sobre los sistemas de control conduce a una posterior clarificación más incisiva de la manera en que se conforman y operan las categorías fundamentales a las que he hecho referencia, y en particular a la del acto, en cuanto tales y en cuanto son asumidas por elementos sistemáticos de la actividad y de la organización del Estado.

Al considerar el acto como abstracción jurídica y al querer explicar los caracteres específicos, resulta bastante evidente el nexo funcional estrechísimo con el control, y con un modo particular de control que es el de la legitimidad; la construcción de esta categoría es, por consiguiente, una operación entre las tantas potencialmente posibles, una operación no causal y arbitraria, pero tampoco lógicamente necesitada de identificación y cristalización de la actividad en función de una relación, cualquiera de las cuales tiene una evolución diferente y una reacción diferente respecto al valor de la categoría adoptada.

Y aquí el razonamiento vuelve sobre los diferentes grados de maduración de la crisis de la legalidad, en cuanto que la relación históricamente principal, en torno a la cual se construye el sistema legalidad-acto-control es la relación entre lo público y lo privado, entre autoridad y libertad, relación respecto a la cual la implantación «garantista» expresa originariamente y la conserva hasta ahora, en gran medida, su valor fundamental, mientras de diferentes formas históricas se incorpora a los aparatos de defensa de los intereses privados o de mediación con los públicos. Pero el significado del principio de legalidad, y por lo tanto de los institutos de control, cambia y toma expresión transferido al plano de la organización, de su dinámica interna de sus transformaciones. Dentro de este campo operativo también la categoría de acto asume significados ulteriores y diferentes, y en particular se presenta como instrumento de división y de distribución de funciones que, no siendo exclusivamente referibles a la dicotomía público-privado, pero agotándose en la esfera de lo público, ven siempre más ofuscada su propia identidad. Mientras se puede todavía individualizar la función del control jurisdiccional de legitimidad sobre el abastecimiento administrativo (pero pensemos también aquí en el destino de la teoría objetivista) mucho más problemática (y generalmente planteada en tér-

minos bastante diferentes) es la definición del control administrativo; y esto no sólo implica la dificultad de distinguir entre acto de administración activa y acto de control, sino que pone en discusión la misma función de acto como abstracción dominante en la construcción del procedimiento y en la distinción entre sus fases.

No es posible hacer un balance completo de estos problemas; pero de estos apuntes sumarios y alusivos es posible deducir, al menos, una indicación que se una al hilo del razonamiento; esto es, que la problemática de los controles debe ser estrechamente ligada a la crítica de las bases teóricas de nuestro sistema jurídico y de las contradicciones que actualmente se relacionan con él. Una vez admitido que las categorías de legalidad y de acto están históricamente determinadas (he aquí otra «obviedad omitida») se abre el camino para extender la reflexión sobre la unidad del proceso de decisión aparte de los confines tradicionales y para considerar con éste referente a los procesos de verificación. Esta es una operación ya madura y evidente en lo que se refiere a los controles administrativos, pero no está privada de plausibilidad por la misma función jurisdiccional.

Si de hecho se intenta individualizar las líneas más generales de tendencia expresa, por propósito de los procesos de verificación, del debate sobre las autonomías, no es difícil ver cómo éste consiste en el despotenciamiento de los sistemas tradicionales, pero con una neta desventaja hacia el reexamen en el mérito y con una recuperación sensible del reexamen de legitimidad; es una línea que tiene sólidas y justificadas raíces en la contraposición entre Estado y autonomías y que se aprovecha para hacer salir a estas últimas de una posición subalterna; pero es lícito preguntarse en este punto si es todavía adecuada o si no necesita profundas modificaciones. Los problemas más inmediatos y más graves están relacionados con la estructura de los controles: la puesta en marcha del dictado constitucional de hecho ha planteado más problemas de cuantos no se habían resuelto, y no sólo en el plano técnico-práctico, sino en relación a la naturaleza de la función y a su relación con la administración activa. El ejercicio del control sobre los entes locales en cuestión regional lleva, de hecho, a colocar tal función en un contexto organizativo que tiende fuertemente a integrarla en la propia lógica global, esto es, en la continuidad y circularidad ordenada del proceso de decisión que comprende las diferentes categorías de entes.

Tal fenómeno puede considerarse plenamente maduro para ser reexaminado desde el punto de vista del control del valor; la vieja perplejidad sobre naturaleza del control del valor me parece que hoy se puede satisfacer en la evidente salida de tal categoría de la *demandada de reexamen*; basta, de hecho, examinar el diseño general de relación entre regiones y entes locales que surge con cierta claridad de los Estatutos, y, con muchas incertezas y contradicciones, incluso, de la legislación regional, para ver cómo el susodicho instituto llega a ser uno

de los muchos momentos de confrontación y de comunicación entre los entes y cómo su naturaleza jurídica no es distinguible de otra; pensemos, por dar un ejemplo más significativo, en la precisión, en algunas regiones, del instituto opuesto, esto es, de la demanda de reexamen de las directivas regionales por parte de los entes locales (instituto que está dentro de la definición de la relación de delegación).

Por esto se produce la agudización de las contradicciones, ya implícita en el artículo 130 Const. de las atribuciones a un mismo órgano de dos formas de «control siempre más diversificadas».

También, procediendo según los esquemas más acostumbrados, está claro que la legitimidad implica la técnica, la objetividad, la imparcialidad y, por tanto, la independencia del órgano mientras el valor (tanto más si se mira desde el punto de vista anterior) implica elección, posibilidad y, por lo tanto, una estrecha relación con las redes de responsabilidad política.

Pero también sobre el control de legitimidad en cuanto tal, los viejos problemas que se derivan de su carácter *interno* se llegan a replantear de una manera más aguda; los intereses de la legalidad como valor exclusivo superior, externo a la administración pública, demuestran un concepto siempre más inadecuado respecto a las profundas transformaciones de la naturaleza de la actividad del Estado; éste es el punto clave de la crisis del sistema del acto y del acto mismo como abstracción dominante, capaz de incorporar en cuanto tal toda la complejidad de relaciones que lo han hecho principal.

Cuando se habla de control de gestión como alternativa se toma esta incompatibilidad entre una fragmentación del reexamen sobre los actos particulares y la naturaleza de una actividad que siempre se presta más a ser evaluada por los resultados en conjunto y por su relación no con lo particular, sino con la colectividad; pero esto significa también un alejamiento tendencial del mismo control de legitimidad en sentido clásico porque está bastante claro que una valoración de los resultados de una actividad o de la eficacia de un servicio, aun cuando debe ser completada con referencia a directivas o a estándares prefijados con acto legislativo, es una operación bastante diferente de la confrontación sobre el acto.

Por otra parte, cuando se sostenía en calidad de primer comentario el artículo 130 de la Constitución que la atribución del control de legitimidad a las regiones no se cambiaba de lugar la referencia de las funciones a los intereses generales del ordenamiento, se recogía un dato teóricamente exacto: la imposibilidad de que tal función puede ser descentralizada y confiada a órganos parcialmente representativos sin perder sus connotaciones esenciales. Tal forma de control ha sido hasta 1970 uno de los instrumentos más eficaces de la centralización y de la subordinación de los entes locales al Estado, y no sólo por su distorsión que se deriva de la competencia de los prefectos o del uso político que éstos podían hacer y han hecho, sino por su intrínseca conexión con el

sistema de la legalidad y del acto, sistema que, aparte de toda sugestión ideológica, fortalecía una instrumentación ajustada para el ejercicio, por parte del ejecutivo central, de una función de dirección centralizada y de garantía de los intereses privados dominantes.

Me parece, por lo tanto, que la discusión sobre los controles debe tener en cuenta, para poder progresar útilmente, estas consideraciones. El hecho de que el artículo 130 haya sido puesto en funcionamiento estos años después de que profundas transformaciones de la naturaleza de la actividad administrativa y de las estructuras de la organización del Estado se hayan cumplido irreversiblemente, no permite replantear el control de legitimidad en sus términos acostumbrados; no solamente se trataría de una operación ideológicamente subalterna, sino que no tendría en cuenta el hecho de que esos términos hayan agotado, en la realidad, su originario significado. Sólo tomando en cuenta este acto y reconsiderando el problema en el contexto diferente de la estructura del proceso de decisión en el sistema de las autonomías es posible recuperar, y dar una forma institucional adecuada, a la exigencia de la legalidad tal y como actualmente se plantea, desvinculada de una referencia centralista-jerárquica, de la prevalencia del acto administrativo, de la separación entre normativa y ejecución entre política y administración. En todo caso, la línea de tendencia más válida parece contraria a aquella generalmente aceptada; el reexamen de legitimidad, conservando, en estos términos, su función, ve restringir su propio campo de operatividad, mientras el reexamen del valor, en su nueva finalidad y en su diferente instrumentación, aparece más idóneo para constituir el punto prevalente de clausura de un proceso decisorio de los caracteres delineados; no de la clausura sancionaria, se entiende, sino de confrontación y de evidenciamiento de la responsabilidad política.

13. Proceso decisorio y función jurisdiccional

El razonamiento deberá proseguir y profundizarse respecto a los controles jurisdiccionales, respecto a los cuales sirve (quizá por mayor razón) el relieve de la estrecha conexión con la conformación normativa y administrativa; pero, respecto a un tema así de complejo, no se puede más que señalar los modos en que éste puede ser considerado en coherencia con la complejidad lógica de las presentes reflexiones.

La jurisdicción de legitimidad, como máxima expresión del principio de legalidad y como aparato teórico e históricamente coesencial al sistema del acto, merecería que se profundizara más en él para retomar y desarrollar aquellas contribuciones culturales importantes que también surgen en un sector de estudios más que cualquier otro ligado a la lógica forense. También aquí las reducciones de la certeza del de-

recho impiden a menudo ver, aparte de la cortina ideológica, el papel efectivo que el juez administrativo desempeña en las confrontaciones de la administración pública y que puede desarrollar, por lo tanto, respecto al funcionamiento del sistema de las autonomías; al tiempo que a través de los controles, a mayor distancia pero con más eficacia, resulta por el ejercicio de tales funciones una posibilidad objetiva de mediación entre lo público y lo privado y de influencia sobre la propia organización pública; y éste, en líneas generales, es también un resultado inevitable y aceptable, a condición de que sea realmente un resultado objetivo e indirecto y no se plantee como fin práctico y real de muchos aspectos de la disciplina de las funciones.

El juez administrativo es en realidad, si se trata de referirlo a los principios, una criatura fuera de norma, que no consigue asumir plena dignidad de jurisdicción, pero que no puede ni siquiera situarse abiertamente en la administración; y en esta ambigüedad consigue conservar un rol específico propio, insensible a las transformaciones institucionales más profundas, custodia imposible de la continuidad real de las bases del Estado administrativo. Y bajo estos aspectos su relación con los actuales procesos de reforma del Estado de ser cuidadosamente valorado, en lo que concierne a su función de tutela conviene retomar la temática más debatida generalmente sobre su ineficacia y sobre la distorsión que las situaciones subjetivas normales sufren de cara a los intereses públicos, para enriquecerla con nuevas demandas y con interpretaciones más penetrantes; esto ante todo para verificar qué tipos de situaciones tutelables se pueden configurar hoy en la relación entre administración privada y pública, es decir, si al lado de la posición clásica del *privado* que se defiende contra la intervención del Estado no se puede delinear una posición del ciudadano que reivindique en las confrontaciones del Estado prestaciones adecuadas; esto es, una posición de individualización del interés colectivo, *político*, y no de privatización, que recupere de cualquier manera las objetivistas de los intereses legítimos y del proceso administrativo e insinúe algunas dudas en la consolidada prevalencia de las subjetivistas. Y una tendencia problemática de este género parece que requiere el proceso de reducción del área sustancial del acto administrativo y de su relación con la legalidad que deriva de la transformación de la naturaleza y de los instrumentos de la intervención pública; quedando anclados en las conexiones tradicionales entre las leyes, acto y jurisdicción administrativa, el área clásica de la tutela sin ninguna sustitución adecuada corre el riesgo de verse siempre más reducida.

Esta es ya una temática que revela sus estrechos e inmediatos nexos con la organización y la actividad del Estado; pero es aún más claro el segundo aspecto de la función del juez administrativo, esto es, su relación política y organizativa con la administración. El complejo y consolidado orden de interrelaciones entre Gobierno, Consejo de Estado

y alta burocracia, entre funciones consultivas, funciones jurisdiccionales y de inclusión directa de los jueces en la administración, entre todo y los intereses dominantes organizados, ¿cómo reacciona (o reaccionaría) frente a un ordenamiento autonomista verdaderamente realizado? Y aún más ¿qué significado asume una extensión del recurso a la jurisdicción administrativa dentro de las relaciones administrativas, de las relaciones entre entes territoriales, por ejemplo?, o también, ¿cómo se empieza a replantear, entre éstas y los órganos de descentralización o de «gestión social»? ¿Qué relación se establece entre las transformaciones que sufre el sistema de controles internos y el control jurisdiccional?

¿Qué rol debe asumir el Juez administrativo en las confrontaciones de la relación de empleo público y en el contexto de los profundos cambios que éste está sufriendo en relación a la extensión de la contratación y del área de los principios y de los instrumentos comunes con la relación de trabajo?

Y finalmente: ¿Cómo se plantea, en la situación actual, el problema de la independencia y de la autonomía del juez administrativo? El increíble pastiche corporativo que se contiene en la Ley sobre los TAR ha supuesto un grave fallo en la tentativa de replantear la cuestión; y por sólo una vez se ha dado como bueno el que haya sido afrontada solamente en el Parlamento dentro del prevaleciente desinterés de la cultura jurídica; pero, ¿en qué dirección es justo moverse para retomar el razonamiento? ¿En la indicada por las fuerzas de izquierda, de la inserción de los jueces *laicos* en la jurisdicción administrativa, para realizar una unión más declarada y más democrática entre jueces y administración pública, o bien tratando de realizar completamente todas las garantías clásicas de la autonomía y de la independencia de la jurisdicción? Hay que creer que esta última puede ser más eficaz para renovar radicalmente la posición y la función del juez administrativo, garantías que hasta ahora se han realizado efectivamente. Pero hay una cosa cierta: que una reforma autonomista que no acometa también las cuestiones aquí apuntadas y que no obliga al juez administrativo a elegir entre sus dos opciones, esto es, a convertirse en juez o a desaparecer como tal, no podrá decirse que esté completa orgánicamente.

Queda por hablar de la Corte Constitucional; pero del rol de ésta en las confrontaciones del sistema de las autonomías se ha hablado demasiado y han sido avanzadas y discutidas muchas propuestas de reforma: la *fuga* de la jurisdicción constitucional y la consiguiente gestión de gobierno del sistema de las autonomías, la insensibilidad de este juez para la reforma constitucional y su tradicional ausencia de intervención sobre los entes territoriales menores, las ideas, también más radicales de un cambio de su composición o de una desincorporación de competencia, pertenecen hoy al debate común.

Quisiera aquí subrayar solamente un punto, aunque no es nada nuevo, pero que se muestra particularmente significativo en relación a cuanto se ha dicho en las páginas anteriores; esto es, que el punto esencial de la cuestión no se sitúa en la Corte, sino en el Parlamento y en el rol, que éste es capaz de asumir respecto a la reforma del Estado, porque la ampliación del rol asumido por la Corte ha resultado posible por la insuficiente presencia parlamentaria y por la posición de alejamiento y de conflictividad de las autonomías. Las observaciones propuestas sobre el posible funcionamiento del sistema normativo del ordenamiento autonomista tienen de hecho su inmediata realización en el plano de la conflictividad constitucional, en el sentido de que el carácter y procedimiento de formación de la legislación del principio del Parlamento debe llevar a una sensible atenuación de una conflictividad parecida; a esto naturalmente se pueden unir una serie de innovaciones específicas que se requieren a la intervención del Parlamento sobre política gubernativa o de control sobre las regiones, desde los reenvíos hasta los jueces de constitucionalidad, hasta el control sobre los actos, así como a la relación entre Parlamento y Corte, en el sentido de una respuesta legislativa y política más inmediata a las decisiones de ésta.

Pero también, respecto a tal problema, el punto central y de alcance general parece ser todavía la reducción del propio papel de la jurisdicción o de las instancias de verificación separadas y sucesivas. Lo que significa reducción de un sistema basado en la jerarquía estática de fuentes normativas y cuyas relaciones de subordinación vienen garantizadas por aparatos externos y, por tanto, la reconstrucción de procesos de decisión dinámicos codeterminados y dotados de instancias internas de confrontación y de verificación. También a este nivel y con todas las especificaciones que serían necesarias, es posible encontrar de nuevo las líneas básicas de estas reflexiones, interesadas en individualizar los nexos entre la puesta en marcha del ordenamiento autonomista y las crisis de las estructuras teóricas del Estado liberal. La asunción del poder y del procedimiento como categorías dominantes se revela, en esta perspectiva, como método de análisis más adecuado. En la dinámica de la puesta en marcha del poder unitariamente considerado, es posible una crítica más profunda de las particiones tradicionales entre las funciones del Estado y entre éstas y la política. En la continuidad de tal dinámica es posible que el momento particular venga a asumir toda la complejidad y politicidad de la intervención o necesidad particular y a transmitirle hasta el vértice el sistema de decisión. Quedando detenida la autonomía de las fuerzas sociales particulares y su relación de alteridad o de conflictividad con las instituciones, estas últimas deben conformarse en una lógica interna que sepa recibir la dinámica social y sepa traducirla en un proceso de decisión. En tal sentido la gestión, la administración se hacen inmediatamente políticas y configuran responsabilidades de esta naturaleza.

Esta presencia del poder en un proceso de decisión continuo prefigura también una concepción diferente de la soberanía que no se ordena necesariamente en un proceso centralizado y descendente. Cuando se habla de poder ejecutivo, preexistente a los sujetos institucionales, no perteneciente a ninguno de éstos, se prefigura esta presencia inmanente de soberanía, aun cuando ella debe continuamente cualificarse como tal. Cualificarse en el sentido de mantener, por efecto de la unidad del ordenamiento autonomista, su carácter contradictorio y político; sin replegamientos organicistas, por tanto, pero por el contrario reexaminando en todos los niveles la importancia de la división social.