

La distinción entre «política» y «administración»

SUMARIO: 1. LA AFIRMACIÓN, CON VALOR GENERAL, DEL PRINCIPIO DE LA NECESARIA SEPARACIÓN/DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN. 2. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS: ENTES LOCALES, ENTES DE PREVENCIÓN, SANIDAD. 3. EL MARCO GENERAL. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MODELO CONSTITUCIONAL. 4. LOS TRES IMPULSOS DE FONDO A LA AFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO. 4.1. Privatización del empleo público y papel de la dirección. 4.2. Nuevas tendencias en materia de responsabilidad en la Administración pública. 4.3. La funcionalidad de las Administraciones públicas. 5. OTROS ELEMENTOS DE CONTEXTO GENERAL. 5.1. La corrupción y las crisis de la política. 5.2. El reforzamiento de las funciones técnicas. 5.3. La reducción de la esfera pública. 6. ¿«SEPARACIÓN» O «DISTINCIÓN»? 7. PROBLEMAS INTERNOS A LA RELACIÓN. 7.1. La distinción en el proceso de decisión administrativa. 7.2. La distinción en la organización administrativa. 8. LAS CONDICIONES EXTERNAS PARA UNA RELACIÓN EQUILIBRADA. 8.1. El reforzamiento de la burocracia. 8.2. El reforzamiento de la política. 9. CONCLUSIONES.

1. LA AFIRMACIÓN, CON VALOR GENERAL, DEL PRINCIPIO DE LA NECESARIA SEPARACIÓN/DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

«Los órganos de gobierno definen los objetivos y los programas de actuación y comprueban la adecuación de los resultados de la gestión a las directrices generales impartidas.»

Traducción: Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ.

«A los dirigentes administrativos compete la gestión financiera, técnica y administrativa, comprendida la adopción de todos los actos que vinculan a la Administración hacia el exterior, mediante poderes autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos y materiales, y de control. Son los responsables de la gestión y de los correspondientes resultados.»

Lo que acaba de reproducirse no son declaraciones políticas o interpretaciones doctrinales. Se trata de auténticas prescripciones normativas, contenidas en el artículo 3 del Decreto Legislativo número 29 de 1993. Con él, en ejecución de una ley de delegación igualmente clara [«prever la separación entre las tareas de dirección política y las de dirección administrativa», prescribe el art. 2, apartado 1, letra g), de la Ley de 23 de octubre de 1992, número 421], se afirma, por primera vez mediante una norma de carácter general, relativa a todas las Administraciones públicas, el principio de la necesaria distinción (o separación) entre «política» y «administración».

Se trata de una innovación de notable entidad, cuya realización está, todavía hoy, lejos de ser completa. No obstante, téngase presente que no estamos considerando una innovación aislada, sino que se inserta en un complejo de fenómenos los cuales, en Italia como en muchos otros países europeos, han presidido la evolución de las Administraciones públicas contemporáneas.

El objetivo de estas notas radica en insertar la temática de las relaciones entre política y administración en el contexto de la evolución histórica de los procesos de transformación de nuestras Administraciones públicas, así como en dar cuenta de los numerosos problemas, todavía abiertos, que obstaculizan el pleno despliegue de los efectos del nuevo principio.

2. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS: ENTES LOCALES, ENTES DE PREVENCIÓN, SANIDAD

Las normas que acabamos de recordar tienen un antecedente inmediato en una ley de gran relieve, si bien de alcance no igualmente general. Nos referimos a la Ley 142 de 1990, en materia de ordenamiento de las autonomías locales, cuyo artículo 51 ya reservaba a los dirigentes administrativos de los Ayuntamientos y de las Provincias «la dirección de las oficinas públicas y de los servicios según los criterios y las normas establecidas por las ordenanzas y por los reglamentos que se adecuan al principio por el cual los poderes de impulso y de control

corresponden a los órganos electivos, mientras que la gestión administrativa está atribuida a los dirigentes».

Empero, la reserva no tenía una eficacia general, debiéndose interpretar de acuerdo con la norma del artículo 35 de la misma ley, el cual atribuía a la Junta, esto es, a un órgano político, todas las competencias no reservadas expresamente a otros órganos o a los dirigentes administrativos.

Se trata de un antecedente de relieve, no sólo porque las Administraciones locales (junto a las Regiones, para las cuales se ha extendido el principio sólo a partir del citado Decreto Legislativo 29/1993, y siempre salvo su desistimiento mediante una ley regional), constituyen, en la realidad y en la prospectiva futura, la mayor parte de la Administración pública, sino porque la Ley número 142 de 1990 constituye una de las primeras intervenciones legislativas con las cuales se abre, en los años noventa, la campaña de la reforma administrativa (y del mismo año es la otra ley que incide de modo general en todas las Administraciones públicas: la Ley número 241 sobre el procedimiento administrativo).

Y su importancia es todavía mayor si se considera que las Administraciones locales son, además, el bloque administrativo más marcadamente político, por la evidente proximidad entre ciudadanos electores y órganos de representación política.

Es interesante destacar el hecho de que las Administraciones locales son elegidas por el legislador nacional como terreno de experimentación de un nuevo sistema de relaciones entre política y administración, antes de extender su aplicación a las administraciones que constituyen el modelo tradicional, punto de referencia clásico de la misma noción de Administración pública.

En la misma dirección se orientan otras leyes, prácticamente contemporáneas a la que acabamos de recordar: la Ley número 88 de 1989, de reorganización de los dos principales entes de prevención, INPS e INAIL (también esta norma con elementos de ambigüedad) y las normas de reorganización del servicio sanitario nacional (en particular el Decreto Legislativo número 502 de 1992).

Presupuesto lo anterior, es necesario ahora, aunque sea muy esquemáticamente, dar cuenta de la evolución de la relación entre política y administración en la dilatada historia de nuestra Administración pública.

3. EL MARCO GENERAL. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MODELO CONSTITUCIONAL

Como se puede aprender en cualquier manual de Derecho administrativo, el modelo organizativo fundamental de la Administración pública italiana es el de los ministerios, que se remonta, sin grandes modificaciones, a disciplinas jurídicas anteriores a la propia unidad italiana, concretamente a la Ley Cavour del Estado saboyano de 1853. Dichas normas se enderezaron a reunir en las organizaciones ministeriales todas las funciones públicas que antes se encontraban distribuidas entre aparatos de diversa naturaleza (*ministeri* y *aziende*), pero, sobre todo, procuraron insertar todas las oficinas públicas y funcionarios nombrados para las mismas en un rígido esquema jerárquico cuyo vértice es la figura del Ministro, al cual se atribuían todas las responsabilidades conexas a la acción administrativa: no sólo las responsabilidades políticas, susceptibles de control por el Parlamento, sino las propias responsabilidades administrativas.

Este modelo de base ha comportado una progresiva «despersonalización» de la actividad administrativa: lo que destaca es la actividad del órgano o del oficio, no la del funcionario. Y esta realidad ha tenido su reflejo también sobre la responsabilidad: si se exceptúan los perfiles más estrictamente personales, la responsabilidad penal o contable, para las cuales se continúa apreciando la contribución específica del funcionario a la actividad desarrollada, por cuanto respecta a la responsabilidad administrativa, en particular la responsabilidad por los resultados producidos por la acción de la Administración, sus efectos han estado fuertemente atenuados, precisamente por la mayor exposición del vértice político (el Ministro, el Presidente de ente público, o el regidor en las Administraciones territoriales).

Durante un dilatado espacio de tiempo, por ende, los aspectos relativos a la distribución de la responsabilidad hacia el interior de la Administración pública han estado descuidados, habiéndose detenido la atención sobre la distribución del poder de adoptar las opciones organizativas, en particular desde el plano de las fuentes normativas, con la oscilación entre fuertes penetraciones del Parlamento y, en general, de las asambleas electivas en las opciones sobre la organización de las oficinas públicas y la primacía del poder ejecutivo (en particular, con la Ley 100/1926).

Esta atención está bien representada por las normas constitucionales en materia de Administración pública (arts. 95 y 97 de la Constitución), que la doctrina dominante ha interpretado siempre en el sentido de una ruptura explícita con la situación

preexistente, sobre todo con la establecida durante el régimen fascista, caracterizada por un fuerte desplazamiento de poderes hacia el jefe del ejecutivo. De esta forma, se ha dado a las normas en cuestión una lectura fuertemente garantista de los poderes del Parlamento (justificada quizá por el art. 95, que prevé que la ley alcance hasta la organización interna de los Ministerios*; menos por el art. 97, que contiene una reserva de la ley relativa, la cual permite adoptar opciones organizativas también mediante fuentes de naturaleza reglamentaria o a través de actos administrativos, «según las disposiciones de la ley*»).

Menos significativas resultan, sin embargo, las normas constitucionales en la materia que aquí nos interesa, esto es, la distribución de las responsabilidades entre órganos de dirección política y funcionarios profesionales. Por un lado, el artículo 28 prevé, en efecto, la responsabilidad directa de los «funcionarios y empleados» por los «actos que ejecutan con violación de derechos*», pero esta responsabilidad, por excesivamente amplia, no puede ser la interpretación (es decir, no limitada a la sola responsabilidad civil o penal, sino del mismo modo a la responsabilidad administrativa por daños causados a la Administración pública). No se ha considerado nunca la imputación directa a los funcionarios de los resultados de la actividad administrativa. Imputación que, al contrario, por el efecto del modelo ministerial general, ha estado siempre atribuida a los órganos de dirección política, por vía de la reserva en su ámbito territorial de la adopción formal de los actos que vinculan a la Administración hacia el exterior.

De otro lado se encuentra el artículo 97, en su apartado segundo, el cual impone la determinación, con las normas de ordenación de las oficinas públicas, de «los ámbitos de competencias, las atribuciones y las responsabilidades propias de los funcionarios». Esta norma, leída singularmente, parece imponer una reserva de competencias a cargo de los funcionarios, también por lo que se refiere a actos de relevancia externa. Sin embargo,

* *Nota del traductor.* El párrafo 3 del citado artículo 95 de la Constitución italiana es del siguiente tenor literal: «*La Ley provee la organización de la Presidencia del Consejo y determina el número, las atribuciones y la organización de los ministerios.*»

* *Nota del traductor.* El mencionado artículo 97 de la Constitución italiana dispone: «*Las oficinas públicas son organizadas según las disposiciones de la ley, de modo que sean asegurados el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración. En la organización de las oficinas son determinados los ámbitos de competencias, las atribuciones y las responsabilidades propias de los funcionarios. A los empleos de la Administración pública se accede mediante concurso, salvo en los casos establecidos por la Ley.*»

* *Nota del traductor.* El artículo 28 de la Constitución italiana establece: «*Los funcionarios y empleados del Estado y de los entes públicos son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos que ejecuten con violación de derechos. En tales casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y a los entes públicos.*»

leída, como se ha hecho durante un largo período de tiempo, junto al apartado segundo del artículo 95, que prevé la responsabilidad individual de los Ministros por los actos de sus Ministerios *, ha tenido un valor bastante menos cogente, en el sentido de consentir el alejamiento del péndulo hacia los órganos de dirección política, no sólo a nivel ministerial.

Presupuesto lo anterior, hasta las innovaciones de los años noventa no se aprueba ninguna medida significativa que viniese a reequilibrar de algún modo la relación, mientras la doctrina, a partir de los años sesenta, comenzaba a redimensionar la interpretación dominante del artículo 95, en favor de una distinción entre responsabilidad política, obviamente reservada a los órganos de dirección política y responsabilidad administrativa, la cual puede, si el Derecho positivo continúa avanzando en la dirección contraria, ser reconocida directamente a los funcionarios.

El escenario cambió con la denominada reforma de la Administración de 1972 (concretamente a partir del Decreto del Presidente de la República número 748). Con esta reforma se instituyó, por desmembración de las precedentes carreras directivas, una categoría de dirigentes en las Administraciones del Estado, con la previsión bien de reservas de competencia a favor de estos dirigentes, bien de una diversa y directa responsabilidad por los resultados de las actividades de las oficinas públicas por ellos dirigidas. Sin embargo, el proceso se interrumpe bien pronto: por un lado, no se completó el diseño con intervenciones en materia de reorganización de las dependencias administrativas, por otro, se actuó para atenuar el relieve de la reforma, reservando a los órganos de dirección política no sólo los actos de impulso sino los propios actos de ejecución. Hasta tal punto que la figura del dirigente acabó por ser considerada como la de un mero colaborador, si bien particularmente cualificado, del órgano político, en el sentido de contribuir a la mejor calidad de la decisión administrativa, pero sin tener una responsabilidad propia distinta.

4. LOS TRES IMPULSOS DE FONDO A LA AFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO

Presupuesta la esquemática reconstrucción de hechos que acabamos aquí de realizar, las innovaciones de los años noventa

* *Nota del traductor.* El mencionado apartado 2 del artículo 95 de la Constitución italiana prescribe: «Los Ministros son responsables colegiadamente de los actos del Consejo de Ministros, e individualmente de los actos de su departamento.»

aparecen marcadas por una fuerte discontinuidad con el pasado. No son incompatibles con el marco constitucional, naturalmente considerado desde una perspectiva evolutiva, más allá de la misma voluntad y cultura del constituyente, pero ciertamente se sitúan en oposición a la evolución del Derecho positivo.

En realidad, si el principio del Decreto Legislativo 29/1993 tiene indudablemente un valor de ruptura, ya antes se podían considerar algunos fenómenos diversos y concomitantes orientados hacia esta profunda modificación. En estas notas trataremos de evidenciar los más significativos.

4.1. PRIVATIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y PAPEL DE LA DIRECCIÓN

En primer lugar, ha de destacarse el fuerte influjo sobre esta materia del complicado y no concluido aún proceso de definición del estatuto jurídico de los dirigentes administrativos, a su vez fuertemente condicionado por el más amplio proceso de contractualización/privatización del empleo público.

Nos limitaremos a ver su desarrollo con relación a las dos tipologías de administraciones más «políticas», Ministerios y entes públicos territoriales, omitiendo los restantes por brevedad.

Primera fase (1972-1990).

Por lo que respecta a los Ministerios, se ha recordado ya la creación de la figura del dirigente por el Decreto del Presidente de la República número 748 de 1972, la timidez del legislador en su configuración y los obstáculos a una atribución fuerte de competencias a los dirigentes. Éstos, aun siendo meros colaboradores del Ministro privados de poderes autónomos, participan estrechamente en el ejercicio de las funciones públicas (reservadas al Ministro) y, por tanto, resultan excluidos de los procesos de sometimiento a un régimen contractual (contratos colectivos de regulación del régimen económico y de parte del estatuto jurídico, que establecen disciplinas de naturaleza pública: ver la Ley marco sobre el empleo público número 93 de 1983), los cuales afectan a las restantes categorías de empleados públicos, hasta las categorías profesionales de los funcionarios directivos. Un segundo motivo de exclusión está en el hecho de que, en una contratación de tipo público, los dirigentes desarrollan un papel activo en las delegaciones de la parte administrativa, esto es, en los órganos que desarrollan, en la contratación, la posición de contraparte respecto de las organizaciones sindicales de los empleados.

En cuanto a las Regiones y entes locales, hay que destacar que, en el mismo período, el proceso para los entes locales sigue caminos diversos. Aquí no se aplica la disciplina estatal de la clase dirigente, aunque con los primeros contratos colectivos de naturaleza pública (en aplicación de la Ley marco 93/1983), algunas categorías de funcionarios directivos pasan a ser definidas como categorías dirigentes (alguien ha hablado de exclusivamente «dirección económica», es decir, a efectos retributivos). Tenemos así dirigentes explícitamente vinculados contractualmente con la Administración o, si se quiere, funcionarios «de dirección» por vía contractual.

Para los entes locales ninguno de los elementos señalados anteriormente juega un papel significativo: no lo hace la participación en la contratación, ni tampoco el desarrollo de funciones públicas (al menos hasta la Ley 142/1990) en administraciones, como aquellas locales, fuertemente «políticas», por la directa responsabilidad de los administradores electivos en la asunción de las decisiones administrativas.

Segunda fase (desde 1990 en adelante).

Mientras nada cambia para los dirigentes ministeriales hasta 1993, en los entes locales se introduce el principio de la responsabilidad directa, derivada de la reserva de funciones públicas a los dirigentes. Lo cual crea no pocos problemas de compatibilidad con el vigente régimen contractual de la categoría que, en resumidas cuentas, históricamente, ha significado también una subordinación notable de la dirección local respecto del poder político. Problemas que han sido resueltos intercalando, entre los órganos de dirección política y los dirigentes, una figura de vértice no sometida a un régimen contractual y, por ello, neutral tanto respecto de los unos como de los otros, la figura del secretario municipal o provincial. El secretario está configurado como jefe de la Administración, aquel que supervisa las actividades de los dirigentes, casi un eslabón obligado en la cadena de las complicadas relaciones entre los dos polos: los actos de impulso no son directamente evacuados a los dirigentes administrativos, sino que resultan traducidos para ellos en instrucciones operativas mediante la interposición del secretario.

Curiosamente, la solución articulada para los entes locales será recogida en el momento en el cual la expansión del régimen contractual se generaliza, con el Decreto Legislativo 29/1993, a la clase dirigente estatal. Sin embargo, en lugar de interponer una figura distinta, externa al ente (como el secretario para los entes locales), se opera en el sentido de romper la unidad de la

categoría, distinguiendo entre dirigentes generales y una figura unificada de dirigente (en lugar de las dos precedentes): los primeros quedan sustraídos a la contratación colectiva, los segundos resultan sometidos a un régimen contractual, viniendo así a reunificarse la figura del dirigente en las Administraciones públicas; en todas ellas los dirigentes resultan al mismo tiempo vinculados contractualmente y gozan de reservas expresas de competencias administrativas.

Con este objetivo, en el Decreto Legislativo 29/1993 se contiene una disciplina que adquiere su coherencia y organicidad. Con la institución de la Agencia para la representación negocial de las Administraciones públicas se crea un interlocutor «neutro» que procede a la contratación por cuenta de la Administración pública, también respecto de las diversas figuras de dirigentes en los diversos departamentos, sin que se pueda afirmar más que los dirigentes administrativos contratan con ellos mismos o que definen de forma impropia los elementos del propio estatuto jurídico y tratamiento económico.

Un ulterior paso lo constituye la profunda transformación de la misma contratación colectiva operada por el propio Decreto Legislativo 29/1993: la contratación colectiva no se inserta más en un procedimiento de carácter público, sino que pasa a ser un instrumento de definición de los elementos de una relación de empleo que está explícitamente privatizada (salvo el complemento procesal que falta, que deberá consistir en la atribución del conocimiento de las controversias que surjan al respecto al juez ordinario).

De esta forma se puede justificar, y la mejor doctrina lo ha hecho oportunamente, una nítida escisión entre relación de empleo privatizado y desarrollo de funciones públicas, la primera sometida directamente en su regulación al Derecho privado, el segundo regido por normas de naturaleza pública (atribuciones y revocación de los cometidos de dirección, compatibilidad e incompatibilidad, normas de conducta).

Dos procesos que parecían entre sí incompatibles, si no radicalmente contrarios, tienden así a combinarse positivamente en un modelo de dirigente cuyo régimen privado de la relación de empleo se concilia, no sólo con el concurso del desarrollo de funciones públicas, sino también con una auténtica reserva de gran parte de dichas funciones a cargo de funcionarios profesionales, permitiendo avanzar en el futuro hacia la hipótesis de la distinción entre política y administración.

4.2. NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Prácticamente en el mismo período en el cual comenzaba a afirmarse el principio de la distinción entre política y administración, se ha procedido, con la Ley número 86 de 1990, a la denominada «reforma de los delitos contra la Administración pública».

La reforma legislativa se ha producido después de un amplio debate político y doctrinal sobre el doble fenómeno del surgimiento cada vez más evidente de hechos de corrupción administrativa (enlazados de diversa forma con las exigencias de financiación de los partidos políticos) y de la dificultad para el juez penal de individualizar con claridad las efectivas responsabilidades personales¹. En la opción entre las demandas de nueva «inmunidad» para los administradores al afrontar el ejercicio de la jurisdicción penal y las propuestas que, con el fin de salvaguardar el poder de censura jurisdiccional de la actividad administrativa, sugerían «delinear con mayor nitidez los límites de los delitos expuestos²», fue la segunda la que prevaleció, precisamente con la ley que ha tratado de redefinir los delitos contra la Administración pública.

No es éste el lugar para examinar los contenidos de esta ley y los efectos, no siempre satisfactorios, de su aplicación (piénsese en la notable incertidumbre del nuevo delito de «abuso de funciones», que no ha resuelto el viejo problema de los límites entre examen de la responsabilidad penal y examen de la discrecionalidad administrativa).

Lo que resulta útil recordar aquí, a los fines de nuestra exposición, es que en aquellos años era muy fuerte la tendencia a reducir una especie de «sobreexposición» de los administradores, especialmente de aquellos de tipo electivo y político, al menos en las administraciones que aquí hemos definido como «políticas» (Ministerios y entes públicos territoriales). Comienza así a manifestarse aún más netamente la tendencia a la separación de las responsabilidades: responsabilidad política, por una parte, y responsabilidad administrativa, por la otra.

¹ Véase a propósito el lúcido ensayo de C. F. Grosso, «Poderes y responsabilidades del administrador público: ejercicio de la jurisdicción penal», en *Política del Derecho*, número 1, 1987, en el cual, entre otras cosas, se puede leer: «en el terreno jurídico es importante asegurar una rigurosa aplicación del principio de personalidad de la responsabilidad penal, evitando imputaciones dependientes, en su sustancia, de posiciones subjetivas en el seno de la Administración pública antes que de la auténtica actividad criminal».

² Ver C. F. Grosso, *op. cit.*, pág. 6.

También se puede afirmar que la normativa sucesiva sobre la distribución de las responsabilidades en el seno de las Administraciones públicas deriva en mayor medida de las exigencias internas al mundo político, y no de una fuerte demanda de asunción de mayores responsabilidades por parte de los funcionarios administrativos profesionales.

Naturalmente, en el impulso proveniente de sectores del mundo político era evidente la tendencia a circunscribir las responsabilidades penales de los administradores, reduciendo el grado de participación personal y directa en la definición de los actos administrativos, si bien conservando en cada caso instrumentos propios de un fuerte poder de condicionamiento, incluso con un notable grado de detalle, en comparación con aquellos que venían a asumir tal responsabilidad, en cuanto al contenido efectivo de las decisiones administrativas.

En todo caso, resulta evidente en la experiencia italiana el influjo de los problemas de la individualización de la responsabilidad penal, personal y directa, en la actividad administrativa sobre la cuestión de la más nítida distinción entre actos propios de los órganos de dirección política (para los cuales, en expectativa, hay quien querría configurar sólo una responsabilidad política) y actos de gestión administrativa (para los que se configurarían todas las responsabilidades conexas: civil, administrativa, contable y penal).

4.3. LA FUNCIONALIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Con el término funcionalidad se recapitulan distintas aproximaciones a la valoración y a la promoción de un funcionamiento mejor de las Administraciones públicas, típicas de la economía pública, aproximaciones que se agrupan bajo las rúbricas de economicidad, eficiencia y eficacia³.

Se trata de aproximaciones que tienden a introducir en las Administraciones públicas instrumentos propios del sector privado, teniendo naturalmente en cuenta los caracteres específicos de las instituciones públicas.

En sustancia, se procura promover, por un lado, la mejor utilización de los recursos disponibles (economicidad y eficiencia)

³ Se utiliza aquí la terminología propuesta por E. BIGLIONE y G. FRANCE en *La promoción de la funcionalidad de las instituciones públicas. El caso del gobierno local*, Milán, Giuffrè, 1990. Véase también G. BROSTO: *Economía y finanza pública*, Roma, NIS, 1990.

y, de otro, la mejor calidad de los productos de las Administraciones públicas (eficacia).

Con tal objetivo se pueden individualizar dos frentes de atención: por una parte, todos los estudios, las propuestas y los experimentos que se preocupan de los instrumentos de promoción de la funcionalidad, ya sea en las relaciones entre diversas administraciones (piénsese tanto en la problemática de las transferencias financieras como en la de los controles externos), ya sea en los comportamientos de las administraciones consideradas a título singular (piénsese en la problemática de los controles internos); por otra parte, la atención a perfiles más estrictamente subjetivos, de responsabilidad: quién debe ser en el interior de las Administraciones públicas el sujeto que promueve la funcionalidad y, sobre todo, quién debe ser llamado a responder de los resultados obtenidos.

Como es evidente, es la segunda aproximación la que nos interesa más, habida cuenta de que se refiere estrictamente a la cuestión de la distribución de la responsabilidad en el seno de las Administraciones públicas.

En esta materia se nota la tendencia a considerar a ambos protagonistas, los órganos políticos y los funcionarios profesionales, como responsables de la funcionalidad.

Respecto de la vertiente política, todos los últimos gobiernos han colocado la funcionalidad en un lugar central de sus programas⁴, no sólo como instrumento de saneamiento de las descompuertas finanzas públicas, sino también como medio para reducir la presión fiscal especialmente como garantía de más eficientes servicios a los ciudadanos.

Lo mismo puede decirse en las Administraciones regionales y locales, en las cuales la más intensa responsabilidad consiguiente a la elección directa (para los Alcaldes y los Presidentes de Provincia) o casi directa (para los Presidentes de las Regiones) han inducido a los administradores a asumir precisos empeños de reorganización de las maquinarias administrativas y de mejoramiento de los *standards* cualitativos de los servicios.

En cuanto a la vertiente de los dirigentes administrativos, no existe duda de que todas las innovaciones de las que nos

⁴ Esto sirve en particular para los Gobiernos de *Amato* y de *Ciampi*, por un lado, y de *Prodi*, por el otro. Los primeros muy empeñados (por obra del Ministro *Cassese*) sobre la vertiente de la reforma del empleo público (Decreto Legislativo 29/1993), de la reorganización (no llevada a término) de los Ministerios, y de la simplificación de los procedimientos administrativos. El tercero sobre la vertiente de la agilización de las actividades administrativas, de la descentralización de funciones a las Regiones y entes locales y de la consecuente reorganización de las Administraciones centrales.

ocupamos aquí comportan el intento de construcción de la figura del dirigente como responsable directo de la funcionalidad, al menos por cuanto respecta al uso de los recursos, financieros y humanos, puestos a su disposición y por la obtención de los objetivos indicados por los órganos de dirección política, a través de los actos de dirección.

Se perfila así una posible distinción, todavía lejos de ser plenamente afirmada. Por un lado, se situaría una responsabilidad política de los órganos electivos respecto de la definición de políticas de promoción efectiva de la funcionalidad, en relación con la definición de las reglas que garanticen tal funcionalidad (en materia de procedimiento, de organización), y respecto del ejercicio de los pertinentes controles.

Por otro lado, una responsabilidad administrativa, en la gestión de los recursos, en la organización concreta de las oficinas públicas y del trabajo de los empleados, y en el desarrollo de formas de autocontrol.

En conclusión sobre este punto: la problemática general de la funcionalidad, aplicada al problema de la individualización de la distinta responsabilidad de la clase dirigente de la Administración, parece haber producido un importante resultado, cuando menos sobre el plano conceptual: los funcionarios administrativos profesionales no son sólo garantes de la legalidad e imparcialidad de la acción administrativa, sino también de su funcionalidad.

La responsabilidad de los funcionarios tiende así a asumir contenidos más específicos: junto a las tradicionales formas de responsabilidad (civil, penal, administrativa) se sitúa una responsabilidad por los resultados alcanzados, definida como responsabilidad «directiva», sujeta a formas de promoción, control y sanción peculiares por completo.

5. OTROS ELEMENTOS DE CONTEXTO GENERAL

La afirmación de nuevas relaciones entre política y administración resulta determinada, o por lo menos estrechamente ligada, por los fenómenos que acabamos de recordar (establecimiento, privatización y valoración de la dirección, distinta distribución de la responsabilidad, funcionalidad de las Administraciones públicas), pero está también inmersa en un contexto general, en la evolución del sistema administrativo italiano en su conjunto, afectado en los últimos tiempos por algunos fenómenos, por otra parte comunes a muchos otros países europeos, que condicionan de modo preciso la expresión de la problemática que aquí nos

interesa y las posibilidades de encontrar una sistematización, siquiera conceptual, estable y definitiva.

5.1. LA CORRUPCIÓN Y LAS CRISIS DE LA POLÍTICA

En primer lugar, vemos cómo incide el notable crecimiento que ha podido constatarse, sobre todo en Italia, del fenómeno de la corrupción política y administrativa.

Se ha visto ya, a este respecto, cómo ha influido sobre la cuestión de las responsabilidades.

Veamos ahora cómo la corrupción ha condicionado también las concepciones más generales sobre el orden administrativo de nuestro país.

Ejemplar a este propósito resulta el caso de las denominadas «autoridades administrativas independientes», cuyo modelo organizativo resulta no sólo en constante crecimiento, sino que además ha sido propuesto como un modelo de aplicación potencialmente general.

Se trata de un fenómeno bastante notorio, importado en Europa, inicialmente por obra de Francia, recogiendo el ejemplo de las *independent regulatory agencies* de Estados Unidos. En Italia sectores administrativos enteros (crédito, seguros, operaciones de Bolsa y tutela del ahorrador, competencia, protección de datos, actividad editorial y radiodifusión, informática, servicios públicos y así sucesivamente) han resultado sustraídos a su desarrollo por administraciones tradicionales, es decir «políticas», para ser confiados a autoridades creadas al efecto, conformadas por el procedimiento de nombramiento de sus órganos de vértice, por el establecimiento de autonomías de tipo organizativo y de gestión, o bien por una autonomía de auto y de heterorregulación, situadas en una posición de fuerte independencia respecto de las administraciones tradicionales. Esta independencia está justificada de muchos modos: por la necesidad de asegurar intereses públicos superiores, sustrayéndolos a las opciones políticas, contingentes e influenciadas por la lógica de la obtención del consenso (piénsese en la posición siempre más independiente de los bancos centrales en el proceso de integración europea), en la necesidad de instituciones titulares de poderes neutrales, ya sea respecto de los intereses públicos confiados al cuidado de las administraciones «políticas», ya sea respecto de los intereses de los sujetos privados (piénsese en las autoridades garantes en materia de servicios públicos), o en la necesidad de instrumentos de regulación con elevado contenido técnico, en sectores particularmente delicados,

que se sitúan en posición de neutralidad entre los distintos intereses privados en juego, asegurando la calidad de las reglas y la imparcialidad en su aplicación.

No es éste el lugar para examinar los no pocos problemas que comportan estas administraciones independientes, comenzando por el problema de su clasificación: según algunos autores⁵, en efecto, organismos de gran relevancia, como la Banca de Italia, la CONSOB (Bolsa), el ISVAP (seguros), o la Autoridad para la informática, no tendrían aquellos caracteres de independencia que, por el contrario, serían localizados en otros organismos (Comisión de garantía en materia de huelga en los servicios públicos, Defensor para la radiodifusión y la actividad editorial, Autoridad garante de la competencia y del mercado).

Lo que resulta oportuno reclamar aquí, a los fines de nuestro estudio, es el carácter tendencialmente general que según algunos habría que atribuir al modelo, justamente porque ese carácter garantizaría la «neutralidad» de la Administración que las administraciones tradicionales, políticas, no están en condiciones de asegurar. No por casualidad se ha recordado⁶ que las agencias independientes fueron establecidas en los Estados Unidos, a comienzos del presente siglo, como «instrumentos para purificar la política americana de la creciente corrupción». Puesto que la política está corrompida, la Administración, el cuidador imparcial de los intereses públicos y colectivos, debe ser limitada lo más posible. Con esta finalidad la más amplia difusión del modelo organizativo de las autoridades independientes, hasta la reserva en las mismas de la entera «Administración», está vista como un instrumento útil para reducir los riesgos inevitablemente conexos con la política.

Se trata de una perspectiva ciertamente inquietante y, a nuestro juicio, claramente inconstitucional, si, como resulta claro de la lectura de muchas disposiciones de nuestra carta fundamental, el modelo adoptado en realidad es aquel de las administraciones de tipo político y democrático (no sólo por la ubicación central del Parlamento en el sistema, no sólo por la centralidad del modelo ministerial para el conjunto de la Administración pública, sino también por la inspiración fuertemente descentralizada y pluralista de nuestro ordenamiento).

Cabría concluir, consecuentemente, afirmando que si se quiere introducir efectivamente el modelo diverso de la «administración

⁵ Véase V. CERULLI IRELLI: *Curso de Derecho administrativo*, Turín, Giappichelli, 1994, págs. 220 y ss.

⁶ Véase M. D'ALBERTI: «Autoridades administrativas independientes», voz de la *Enciclopedia Jurídica*, 1995.

neutra», sustraída a las responsabilidades de las administraciones de tipo político y democrático, no sería posible actuar de forma subrepticia, con leyes ordinarias singulares destinadas después a conformar un sistema (una nueva «Constitución administrativa», de tipo material), sino que resultaría preciso explicitar este nuevo modelo a nivel constitucional.

5.2. EL REFORZAMIENTO DE LAS FUNCIONES TÉCNICAS

Parecen existir connotaciones análogas a las precedentes en un fenómeno en realidad diverso, el de la creciente importancia, en las administraciones contemporáneas, de las funciones con elevado contenido técnico.

En el modelo administrativo tradicional, las funciones técnicas no tienen una relevancia jurídica distinta, sino que son consideradas como uno de los elementos internos, uno de los modos de adquisición de informaciones útiles para la adopción de las decisiones administrativas, es decir, un poder implícito de las Administraciones públicas, en cuanto comprendido en la propia esencia del poder administrativo⁷. No en contraste con dicho modelo conceptual existe una solución organizativa diversa de las funciones técnicas, en cuya virtud son confiadas a sujetos distintos de las administraciones tradicionales, pero ligados a ellas por una relación de instrumentalidad: piénsese en los entes de investigación instrumental (vigilados por los concretos ministerios del sector, como ocurre en el caso de la industria o de la agricultura) o en los servicios técnicos nacionales (geológico, meteorológico, hidrológico y otros análogos) reorganizados por la Ley número 183 de 1989.

La distancia del modelo tradicional comienza a acentuarse en el momento en que las funciones de tipo técnico empiezan a tener una relevancia jurídica propia, autónoma, en el sentido de que algunas de ellas son confiadas a sujetos que gozan de un mayor grado de autonomía, la cual en algunos supuestos (piénsese en la universidad o en los entes de investigación no instrumentales) es autonomía en sentido pleno, mientras que en otros es simple organización distinta respecto a las administraciones tradicionales, si bien acompañada por la reserva a éstas de distintos cuerpos separados de funciones técnicas. Puede tratarse tanto de

⁷ Véase, en términos generales, F. LEVI: *La actividad cognoscitiva de la Administración pública*, Turín, 1967, y, con referencia a la estadística, A. M. SANDULLI y A. BALDASSARRE: «Aspectos constitucionales de la estadística en Italia», en *Diritto Sociale*, 1973, págs. 118 y ss.

las antiguas funciones instrumentales, como de las nuevas funciones en sí relevantes (recuérdese la estadística oficial que todavía tiende a situarse como función no instrumental, sino neutral entre intereses, públicos (de diversas Administraciones públicas) o privados, diversos; o bien en las funciones técnicas en materia medio ambiental reservadas por la Ley número 61 de 1994 a la Agencia nacional y a las Agencias regionales para el medio ambiente).

La posible evolución puede desarrollarse en el sentido de un vuelco en las relaciones entre funciones administrativas y funciones técnicas, llegando estas últimas a ser el lugar de acomodo de los intereses públicos fundamentales, de definición de las políticas públicas. Mientras, las funciones administrativas resultan reducidas a la adopción, automática, de medidas consecuenciales al verificarse, sobre la base de lo determinado mediante valoraciones técnicas, determinados fenómenos. Piénsese, por ejemplo, en el escenario, posible, de autoridades técnicas para el medio ambiente que no sólo puedan decidir cuándo se verifican fenómenos de contaminación, sino también cómo se debe intervenir para combatirla, con las autoridades administrativas (en Italia debería ser la Provincia⁸) llamadas a la sola adopción de medidas de inspección o sancionadoras.

Como se puede fácilmente comprender, por tanto, también por la vía de la revalorización de las funciones técnicas se puede llegar a afirmar la primacía de la técnica sobre la política, o la reserva de determinadas políticas, por lo menos aquellas más condicionadas por la disponibilidad de datos cognoscitivos técnicamente complejos, en órganos o cuerpos profesionales que ofrezcan garantía de elevado contenido técnico.

Empero, aquí está la cuestión, en las Administraciones contemporáneas, aun en virtud del proceso de reducción de las actividades de suministro directo de servicios por parte de las Administraciones públicas (de las cuales se hablará en el punto sucesivo), la mayor parte de las políticas, ya sean de distribución de los recursos entre más sujetos y más áreas territoriales, ya sean de regulación del comportamiento de una pluralidad de sujetos públicos y privados, está condicionada por la cualidad y calidad de las informaciones (en el sentido más amplio) a su disposición.

⁸ La Ley número 61 de 1994 dispone, en ejecución del artículo 14, apartado 1, letras a) y g) de la Ley número 142 de 1990, una recomposición orgánica de las funciones de control medioambiental a cargo de las Provincias, si bien las regiones se demoran en llevarla a cabo, así como en reorganizar las Agencias regionales para el medio ambiente en Departamentos provinciales.

La afirmación de una autonomía (en muchos aspectos sacrosanta), también organizativa, de las funciones técnicas, que establece sobre otras bases (no ya la vieja instrumentalidad, sino, por ejemplo, las relaciones de tipo convencional) las relaciones entre éstas y las funciones administrativas, es cosa bien distinta de la reconducción de funciones típicamente propias del circuito de la representación política en el ámbito de las funciones técnicas, a reservar completamente a cuerpos y a aparatos técnicos.

5.3. LA REDUCCIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA

El problema de las relaciones entre la política y la administración no puede no ser incluido en los procesos, relevantes también en el sistema italiano, de privatización.

Una brevísima aclaración terminológica: conviene considerar, en primer lugar, las privatizaciones consistentes en sacar de nuevo de las Administraciones públicas el suministro de servicios públicos y el consecuente reconocimiento de la posibilidad de una intervención de estructuras privadas; la privatización entendida, esto es, como efectiva contracción de la esfera pública.

Distinta de la anterior es la privatización entendida como introducción de modelos de cuño privado en las Administraciones públicas, en dos direcciones:

a) como módulos de valoración y comprobación de la funcionalidad y de atribución de una responsabilidad personal por la obtención de resultados (de los cuales se ha hablado anteriormente);

b) en el suministro de los servicios públicos, lo cual, en resumidas cuentas, comporta la tendencia a la escisión conceptual organizativa entre el suministro, en sentido estricto, que consiste en la decisión de si intervenir o al menos de asumir el servicio y de disciplinar las características para su distribución y acceso, y la auténtica prestación del servicio, que puede ser confiada a estructuras vecinas a las administraciones, ya sean «funcionalizadas» (en el sentido ya citado, con el modelo de la S.p.A. o con la acentuación de la autonomía privada de las Administraciones públicas), o bien a sujetos privados externos. Prestación que, en cada caso, en relación con la obtención de finalidades de interés público, está fuertemente condicionada por el ejercicio de los poderes públicos de dirección y control (a través, por ejemplo, de la generalización del instrumento de los contratos de servicio).

Como fácilmente se comprende, la problemática de la separación/distinción adquiere un aspecto diverso en las Administraciones que mantienen una fuerte connotación suministradora (de servicios burocráticos o de auténticos servicios públicos) y las Administraciones que se caracterizan sobre todo por la vertiente de la regulación.

La reserva en manos de los dirigentes administrativos parece ser coherente con el modelo de la Administración de prestación, de la cual deben ser sustraídos los órganos de dirección política, que deben sólo dar instrucciones y controlar.

Pero ¿para la administración de regulación? En este caso la parte de «gestión» se encuentra en su integridad en el sujeto (concesionario privado, S.p.a, administración) productor del servicio, mientras que la función de regulación parece ser «política» por completo.

No hace falta afirmar que también la regulación debe ser «neutra» (con las *authorities* de los servicios como únicas administraciones admitidas).

El problema en realidad se ubica sobre la distinción, en el interior de las administraciones de regulación, entre la definición de las directrices generales y de las reglas de funcionamiento de los servicios públicos y la única actividad que puede ser considerada de gestión: el mantenimiento de las relaciones, de vigilancia y de control, sobre la exacta adecuación, por parte de las empresas productoras, de las obligaciones asumidas con los contratos de servicio (cuestión diversa es la garantía de los derechos de los usuarios, que puede corresponder a órganos independientes).

6. ¿«SEPARACIÓN» O «DISTINCIÓN»?

El discurso hasta aquí desarrollado, el análisis siquiera meramente sumario de los impulsos y de los elementos generales de contexto en los cuales se puede encuadrar la problemática de las relaciones entre política y administración, nos permite ahora hacer alguna propuesta terminológica, especialmente para elegir aquella que es el propósito que aparezca como una endiádis entre los dos términos de *separación* y *distinción*.

La separación es un término que se adapta bien a las propuestas de ruptura de la unidad de las organizaciones administrativas, con las cuales, como se ha visto respecto de las funciones reguladoras y cuasi-jurisdiccionales de las autoridades administrativas independientes o en relación con las funciones de alto

contenido técnico, se ha acordado afirmar el principio de la organización separada de tales funciones en aparatos y cuerpos profesionales, principio que debe ser garantizado afirmando su independencia (sobre el modelo que la Constitución ha delineado para la magistratura⁹), su autonomía (sobre el modelo que la Constitución ha marcado para las «instituciones de alta cultura, universidad y academias»¹⁰) o mediante cualquier otra forma de descentralización funcional, más o menos acompañada por reservas de funciones.

Todo con el notable subrayado de la intención de sustraer tales tareas y funciones a la «parcialidad», a la aleatoriedad, a la «corruptibilidad» de la política.

La separación es, por tanto, noción organizativo-estructural, mientras la distinción es noción organizativo-funcional, que, al contrario que la separación, presupone el mantenimiento de la unidad organizativa de las estructuras administrativas y la distinta organización, en su interior, de competencias diversas, las unas relativas a los órganos de dirección política y las otras concernientes a los aparatos burocráticos (en la terminología italiana, la *dirigenza amministrativa*, que comprende también la dirección técnica).

Completamente distinta, tanto de una como de otra noción, es la distinción entre funciones de regulación y funciones de producción en el sector de los servicios públicos. Aquí no hay separación, ni distinción entre funciones públicas, pero si está presente el cambio de los contenidos de una función pública que antes comprendía asunción y distribución del servicio y hoy puede consistir en la sola asunción y entrega (que comprende la regulación), mientras la producción permanece confiada a sujetos que pueden ser externos a la Administración.

En segundo lugar se puede afirmar que, en nuestro Derecho positivo, la distinción es la regla general afirmada en el Decreto Legislativo 29/1993 con referencia al complejo de las Administraciones públicas, mientras la separación es la excepción. Y sólo como tal la separación puede ser considerada compatible con los principios y con las disposiciones constitucionales expresadas en materia de organización de los poderes públicos y de la Administración pública en particular.

Con la distinción se entiende, entonces, la necesaria coexistencia, en el seno de las Administraciones públicas, entre órganos de gobierno y de dirección, compuestos como norma¹¹ por

⁹ Especialmente por los artículos 101 a 110 de la Constitución.

¹⁰ Véase el artículo 33, último apartado, de la Constitución.

¹¹ Es preferible hablar de una regla general, pero no absoluta, desde el momento en que

representantes electivos, pertenecientes a la clase política, al sistema de los partidos, tal y como está previsto por nuestra Constitución (en particular el art. 49 *), y titulares de los oficios administrativos, elegidos como norma¹² entre funcionarios profesionales. En términos sociológicos, se podría hablar de una cohabitación necesaria, dialéctica, cuando no de conflicto, entre «políticos» y «burócratas» en la misma realidad operativa.

De esta forma, la distinción es la regla general para las Administraciones públicas, y de ella debemos ocuparnos en los próximos parágrafos, para examinar cómo se plantea concretamente el problema, ya sea bajo el perfil más estrictamente jurídico, ya sea desde el punto de vista organizativo y funcional. Con este objetivo se ha preferido distinguir entre problemas internos a la relación jurídica que se establece entre las dos categorías de sujetos (problemas de relación entre los actos respectivamente reservados a ellos) y condiciones más generales, a garantizar *ab externo* para que la relación, necesaria, en el interior de la Administración, sea también lo más equilibrada posible.

7. PROBLEMAS INTERNOS A LA RELACIÓN

7.1. LA DISTINCIÓN EN EL PROCESO DE DECISIÓN ADMINISTRATIVA

La distinción, para que sea jurídicamente relevante, no puede limitarse a una mera distribución genérica de papeles y de comportamientos, sino que exige la adopción de algún criterio de reparto de competencias entre los órganos de dirección política y la dirección administrativa. Y ello no porque el criterio general (distinción entre «dirección/control» y «gestión») no sea

algunas administraciones particulares, los órganos de dirección y de control pueden estar compuestos de otra forma: típico es el caso de las universidades y de los entes públicos de investigación, a los cuales la Constitución y la ley ordinaria (téngase presente especialmente la Ley número 169 de 1989) reconocen la potestad de autoadministración, esto es, el poder de elegir, en el seno de las respectivas comunidades científicas, sus propios representantes en los órganos de gobierno.

* *Nota del traductor.* El mencionado artículo 49 de la Constitución italiana establece que: «Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para participar con métodos democráticos a determinar la política nacional.»

¹² También en este caso se trata de una regla general, que puede encontrar una excepción en la atribución de los cometidos de dirección a expertos externos a las Administraciones, elegidos sobre la base de una relación fiduciaria más allá de los procesos ordinarios de concurso y vinculados a las Administraciones por contratos de Derecho privado a tiempo parcial. Estas excepciones están previstas, para los entes locales por el artículo 51, apartado 5, de la Ley número 142 de 1990, y para los dirigentes generales de la Administración estatal por el artículo 21, apartado 2, del Decreto Legislativo número 29 de 1993.

conceptualmente claro, sino porque se revela muy compleja su realización práctica o, mejor, la individualización de ulteriores criterios, más de detalle, que simplifiquen la distinción de papeles.

A la pregunta relativa a los criterios de relación puede darse una sola respuesta positiva y varias respuestas negativas: es criterio válido de reparto el que se formula por *tipologías de procedimientos*, naturalmente en orden a la competencia para la adopción del acto definitivo del procedimiento; no es criterio válido el que se orienta a distinguir actos en el seno del procedimiento, ni son válidos otros criterios colaterales (la discrecionalidad, la naturaleza del acto, o el carácter de autoridad o consensual del acto).

Con el criterio que da relevancia a las tipologías de procedimientos se quiere afirmar, en coherencia con la misma Ley número 241 de 1990, que todo el procedimiento deberá ser considerado en función de la naturaleza del acto final, ya sea de dirección/control o de gestión y, por tanto, deberá resultar confiado a la competencia de uno u otro órgano.

La afirmación resultará más clara si se comprende por qué no es admisible un criterio diverso de distinción de competencias, en relación con los actos en el seno de un mismo procedimiento.

En efecto, si el procedimiento tiene por objeto un acto de dirección política, el dirigente administrativo participa en distinta forma en su definición, pero nos encontramos por completo más allá de la esfera de la reserva de competencias.

El dirigente administrativo, es cierto, puede concurrir a la definición del contenido del acto mediante una actividad de tipo instructivo (también, obviamente, en calidad de responsable del procedimiento), o con una actividad de tipo cuasi-negocial (el dirigente concurre a la definición del acto también en garantía de la sucesiva responsabilidad de la dirección, por resultados, que se deducirá en la fase de ejecución del acto de dirección), o a través de una actividad de tipo consultivo (por ejemplo, sobre la legitimidad o sobre la regularidad contable del acto de dirección), pero en todos estos supuestos nos situamos al margen de la noción de gestión.

A la inversa, no puede darse una participación de los órganos de dirección política en los procedimientos que tengan por objeto meros actos de gestión. Para estos actos, el dirigente administrativo dispone ya de criterios con los que uniformar su propio proceder, que son los actos de impulso político, por definición externos al procedimiento; si se quiere, pueden ser considerados un límite externo, pero nada más. Así, es preciso señalarlo, una de las condiciones de buen éxito de la distinción está precisa-

mente en la exclusión taxativa de toda intervención de los órganos políticos en el curso del iter procedimental (salvo, naturalmente, que venga solicitada una precisión del contenido de la dirección: en este caso hay una intervención del órgano político, que permanece siempre externo al procedimiento).

La única excepción posible a este criterio está en la adopción de actos no repetitivos y no previsibles, de emergencia. En estos casos parece evidente que el acto vendría a ser asumido en ausencia de un acto de dirección política y, por tanto, quedaría sustraído al normal circuito de responsabilidad político-administrativa que debe ver implicados a los órganos de dirección política. Empero, es preciso prestar atención: un nutrido bloque de la actividad administrativa es de emergencia, habida cuenta de que bastante a menudo las Administraciones, especialmente las de carácter local, se encuentran con la obligación de hacer frente a nuevas exigencias. Y en cada caso la misma emergencia resulta ser programable de algún modo (piénsese en las intervenciones de protección civil o en el grado de flexibilidad para asegurar los actos de dirección con objeto de que puedan ser ejecutados también en presencia de circunstancias nuevas, si bien dentro de un cierto margen de previsión).

No son criterios válidos, por el contrario, aquellos que articulan el reparto en relación con otros caracteres del acto final del procedimiento: considérese el caso de los actos de naturaleza discrecional, los cuales, en muchas ordenanzas y reglamentos de los entes locales, están todavía hoy sustraídos a la dirección administrativa. Es claro que con un criterio similar se enredaría de hecho la distinción, mientras que resulta evidente la voluntad del legislador en orden a reservar a los dirigentes administrativos todos los actos de gestión y los actos que vinculan a la Administración hacia el exterior (todos los actos de gasto, por tanto), teniendo en cuenta que los dirigentes están llamados también a efectuar valoraciones de tipo discrecional. Naturalmente la discrecionalidad podrá ser reducida, pero no anulada, por los actos de impulso político (en este sentido se entiende la disposición del art. 3, apartado 1, del Decreto Legislativo 29/1993 sobre el carácter necesariamente «general» de las directivas)¹³.

Consideraciones análogas, sobre las cuales no podemos detenernos en esta exposición, podrían formularse respecto de la inaplicabilidad de otros criterios, vinculados siempre a la naturaleza del acto final: por ejemplo, su carácter de tipo distributivo

¹³ Sobre la directiva como «medio de orientación de la discrecionalidad» habla G. SCIULLO: *La directiva en el ordenamiento administrativo*, Milán, Giuffrè, 1993, pág. 257.

o regulador (entre los dos supuestos existen actos de impulso político y actos ejecutivos de un impulso previo) o su carácter de tipo autoritario o consensual¹⁴ (un procedimiento puede concluirse de uno u otro modo, lo que destaca es siempre la distinción dirección/ejecución).

Una vez resuelto sobre el plano conceptual el problema del reparto de competencias, restan una serie de problemas, que podríamos calificar como aplicativos.

A) ¿El reparto es inmediatamente operativo o requiere actos, normativos o administrativos generales, que lo hagan aplicable en las diversas administraciones? En el primer caso se acelera el efecto innovador introducido por la norma de carácter general, pero se generan incertidumbres aplicativos y posibles conflictos (por ejemplo, por parte de los dirigentes administrativos, interesados en el desarrollo inmediato de las competencias que tienen reservadas). En el segundo caso se obtiene el resultado de adaptar los procedimientos administrativos y la organización de los oficios al nuevo criterio a la diversificada realidad de las Administraciones públicas, si bien se corre el riesgo de retardar, hasta la adopción de tales actos de ejecución, la entrada en vigor de la nueva disciplina.

Solución intermedia podría consistir en el reenvío a fuentes ejecutivas de las distintas administraciones, acompañado de un plazo, caducado el cual entraría en vigor un criterio general supletorio de individualización de las distintas competencias, destinado a ser aplicado en todas las Administraciones incumplidoras¹⁵.

B) ¿Qué técnicas es necesario adoptar para dar efectividad a la distinción?

Se interprete o no como directamente operativa la disciplina del Decreto Legislativo 29/1993, resulta evidente la necesidad de actos que den certeza sobre el reparto de competencias entre los órganos de dirección política y la dirección administrativa. Más allá del problema de la fuente [si se debe tratar de auténticas fuentes normativas, de la categoría de los reglamentos, o de actos

¹⁴ La conclusión no resulta desmentida por el hecho de que en muchas Administraciones el establecimiento de convenciones está reservado a los órganos colegiados de dirección. En estos casos la conclusión de la convención es por sí misma un acto de dirección, mientras que la gestión de la consecuente relación jurídica y la conclusión de ulteriores acuerdos ejecutivos corresponderá, por el contrario, a los dirigentes.

¹⁵ Una solución análoga está prevista en los proyectos de ley del Gobierno *Prodi*, en debates parlamentarios, en relación con el poder regional de singularizar, en ejecución de la Ley número 142 de 1990, las funciones administrativas de los entes locales. Si no adoptan la pertinente decisión las Regiones dentro de un plazo, resuelve el Estado (en la forma de un Decreto delegado).

administrativos generales o de simples circulares o criterios de comportamiento (en el sentido del *self-restraint*) adoptados por los órganos de dirección política], se plantea si se debe operar con la clasificación de los actos de competencia respectiva, clasificación que puede considerar tipologías de procedimientos o cada uno de los procedimientos propios de la competencia de la Administración en cuestión, o bien si no es más oportuna una reescritura completa de los procedimientos singulares. En este segundo caso, descontando la mayor duración del procedimiento, se conseguirían resultados más ciertos y, especialmente, se podrían alcanzar los otros resultados previstos por la Ley número 241 sobre el procedimiento administrativo: la simplificación de los procedimientos, la simplificación organizativa y la reducción progresiva de los plazos de conclusión de los procedimientos.

C) ¿Que opciones organizativas pueden simplificar la actuación efectiva del reparto?

Para que el reparto sea practicado con certeza y continuidad no resulta suficiente la adopción de normas o de actos de mero reconocimiento de las distintas competencias. Es preciso que el complejo de la Administración sea organizado de modo coherente.

Por razones de brevedad basta hacer alusión a dos ejemplos, que se refieren también a experimentaciones específicas en actos acerca de las Administraciones italianas.

En primer lugar, la reorganización de las oficinas públicas, en el sentido de superar la antigua práctica de la creación de dependencias en torno a los dirigentes administrativos (con el efecto de plegar los procedimientos administrativos a las exigencias de los funcionarios internos), dando prioridad a las exigencias de funcionalidad en el ejercicio de las funciones administrativas y a la consecución de resultados apreciables también por el ciudadano. La reorganización por procedimientos finales, por tanto, en lugar de la reorganización por exigencias internas. De esta forma, como se comprende, se favorece también el reparto por tipologías de procedimientos del cual se ha hablado. La reorganización de los oficios es, por tanto, indispensable, para activar una distinción más neta, también organizativo-estructural, pero interna a las Administraciones, entre oficinas públicas de tipo operativo, las cuales son nombradas por los dirigentes administrativos y oficinas de apoyo a los órganos de dirección política, que pueden ser designados por sus dirigentes. Para estos últimos, sin embargo, no servirá la responsabilidad por resultados, desde el momento en que su papel es del todo similar a la vieja

figura del dirigente-colaborador (aunque, como se ha visto, esta eventualidad, si bien prevista, es la excepción y no la regla).

En segundo lugar, una notable contribución puede venir de la redefinición de la estructura del presupuesto, así como de las reglas de administración y contabilidad. Con ellas el presupuesto puede ser articulado más claramente en capítulos, correspondientes a los diversos centros de gasto (a su vez correspondientes a las unidades organizativas de tipo operativo) y a los objetivos que los actos de impulso político fijan para tales centros de gasto. En esta línea se orienta el reciente Decreto Legislativo número 77 de 1995 para las Administraciones locales, así como los proyectos de ley del Gobierno *Prodi* para la reestructuración del presupuesto del Estado.

7.2. LA DISTINCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La organización es el sector de las Administraciones contemporáneas sujeto a mayores transformaciones y todavía lejano de alcanzar un orden estable. Se discute sobre modelos organizativos, en búsqueda, sea como fuere, de una mayor flexibilidad y adaptabilidad de las estructuras. Se discute sobre las fuentes de disciplina de la organización, con una fuerte tendencia a la deslegalización o, de cualquier modo, a la reducción de la intervención de las asambleas electivas en la determinación de los elementos de base (grandes articulaciones organizativas y sus competencias). Las opciones de mayor detalle tienden a ser confiadas a actos, normativos o administrativos, de los ejecutivos ¹⁶.

Se discute, en fin, sobre el papel de la dirección administrativa en las opciones organizativas, en conexión con la recordada responsabilidad por los resultados alcanzados con la actividad de los oficios cuyos dirigentes son nombrados.

Con este objetivo, la legislación más reciente (Ley número 421 de 1992 y Decreto Legislativo número 29 de 1993) distingue

¹⁶ Esta tendencia es particularmente evidente en los proyectos de ley del Gobierno *Prodi*, todavía no aprobados por el Parlamento. Para los Ministerios, el artículo 11 del Decreto de delegación al Gobierno para la descentralización (Acuerdo del Consejo de Ministros número 2699) dispone que «la organización y la disciplina de las oficinas públicas se determinan con reglamentos emanados de acuerdo con el apartado 2 del artículo 17 de la Ley número 400 de 1988» (es decir, con reglamentos gubernativos). Para los entes locales, el artículo 5 del Decreto sobre la agilización de los procedimientos administrativos (Acuerdo del Consejo de Ministros número 2626) prescribe que «es, además, de competencia de la Junta (municipal o provincial) la adopción de los reglamentos sobre la ordenación de las oficinas públicas y de los servicios, respetando los criterios generales establecidos por el Consejo».

netamente entre organización *de las oficinas públicas* y organización *del trabajo*. Con la primera se entienden las opciones relativas al establecimiento, modificación y supresión de oficinas públicas, a la determinación de sus competencias (en conexión con los aspectos mencionados de la disciplina de los procedimientos y de los procesos de gasto) y al nombramiento para los puestos de trabajo. Con la segunda se entienden las opciones relativas a la distribución y gestión de los recursos, financieros y humanos: distribución entre los oficios y gestión por parte de alguna oficina pública, que debería comprender la gestión del personal, con supremacía jerárquica por cuanto respecta al contenido de la actividad, con poderes de determinación de la carga de trabajo y de la productividad, poderes de transferencia y de disposición de la movilidad, poderes disciplinarios y poderes sobre la carrera administrativa.

La primera (organización de las oficinas públicas) está reservada a fuentes normativas unilaterales (o a actos administrativos de organización) en cualquier caso de competencia de los órganos de dirección política, con el problema del equilibrio, no alcanzado todavía, entre ejecutivos y asambleas electivas.

La segunda (organización del trabajo), por el contrario, está confiada justamente a los dirigentes administrativos, cuyo papel resulta de esta forma cercano a aquel que corresponde al *manager* de la empresa privada.

La introducción del modelo privado se cierra de esta forma a medias: contempla la gestión de los recursos (aunque no se ha alcanzado todavía a afirmar que los actos son parangonables a los de gestión de la empresa y que las controversias han de ser atribuidas a la jurisdicción del juez ordinario), pero no la organización en su conjunto. Se aleja así la hipótesis del dirigente administrativo «contraparte» respecto de las otras categorías de empleados públicos. Es un organizador de recursos, pero contraparte es la Administración pública, representada por el ARAN (para la contratación nacional) y por los órganos políticos (en el caso de la contratación descentralizada).

8. LAS CONDICIONES EXTERNAS PARA UNA RELACIÓN EQUILIBRADA

En el supuesto de que se llegue a una distinción clara de los actos correspondientes a cada uno de los dos polos, «políticos» y «burócratas», nos queda por resolver el problema de la creación

efectiva de las condiciones sustanciales, operativas, que hagan factible el modelo.

Si se considera desde este punto de vista la normativa vigente, aun después de la entrada en vigor de la nueva disciplina, no podemos ignorar ni siquiera hoy la realidad históricamente predominante de una dirección administrativa adecuada al papel de colaboración en la definición de las políticas (piénsese en la contigüidad histórica entre burocracia y sistema de partidos, en la continua adecuación legislativa de las políticas, o en el papel de las oficinas legislativas de los ministerios), habituada desde hace tiempo a ocuparse del detalle de la gestión del personal, pero lejana de la capacidad de desarrollar con autonomía las funciones ejecutivas que tiene reservadas, confiadas aún en la actualidad a actos propios de la competencia de los órganos de dirección política.

Sería preciso adoptar un modelo más equilibrado, con una dirección administrativa destinada a perder su papel central en la definición de las políticas [todavía se mantiene su peso en la fase de propuesta: art. 16, apartado 1, letra a), del Decreto Legislativo 29/1993], pero notablemente reforzada en la fase de ejecución.

La condición principal para el buen éxito de la distinción entre dirección/gestión radica en el *reforzamiento contextual de ambos polos*, de ambas categorías, titulares de poderes distintos.

Se trata de verificar cómo alimentar el «conflicto positivo» que hay en la base del conjunto del diseño de la reorganización de la Administración pública, conforme se ha evidenciado particularmente en documentos oficiales: «Cada Administración es el producto de la interacción entre (...) los cuerpos políticos destinados a la dirección de los aparatos y los cuerpos profesionales llamados a ejecutar los impulsos políticos (...) no es sólo de la bondad de un diseño, sino también de las fuerzas y de los conflictos que él genera o de aquellos que alimenta, de los que depende el buen éxito de un intento de modernización»¹⁷.

8.1. EL REFORZAMIENTO DE LA BUROCRACIA

Es evidente que la primera condición para reforzar la burocracia radica en la exaltación de su posición de independencia y de neutralidad, tanto respecto de los órganos de dirección política

¹⁷ Véase el documento «Directrices para la modernización de las Administraciones públicas», elaborado por el Departamento para la función pública, 1993, que puede ser considerado como el manifiesto programático del entonces Ministro *Sabino Cassese*.

en cuanto tales, como respecto del sistema político que los expresa, es decir, el sistema de partidos.

Entre estos indicadores de independencia consideramos aquí, siempre de forma esquemática, la organización de la carrera administrativa, el proceso de nombramiento para los puestos de trabajo y el régimen jurídico.

8.1.1. *Reclutamiento y carrera*

Aquí se afronta, en primer lugar, el problema de la eventual inamovilidad del dirigente, inamovilidad naturalmente de la carrera administrativa y no del puesto de trabajo (para el cual, por el contrario, tienden a servir los principios opuestos de la rotación, de la temporalidad de la misión, de la estrecha interrelación entre la duración del cometido y la obtención de resultados).

Esta distinción, no obstante, podría realizarse sólo si se estableciera un auténtico rol nacional único de los dirigentes de las Administraciones públicas, con el problema conexo de la individualización de la autoridad responsable de dicho rol y del mantenimiento de la retribución, incluso para los dirigentes que temporalmente no prestarán servicio en ninguna Administración. Por estos obstáculos, y por la dificultad objetiva de unificar sustancialmente, en términos de competencia profesional, el papel de los dirigentes administrativos, el artículo 23 del Decreto Legislativo 29/1993 se limita a establecer la recopilación de los dirigentes en servicio en las distintas Administraciones públicas¹⁸.

En sentido contrario se ha afirmado el principio de un «licenciamiento» más ágil del dirigente administrativo. La colocación en situación de reposo para los dirigentes generales (terminología prevista por el art. 20, apartado 9, del Decreto Legislativo 29/1993, que se pretende resulte coherente con la naturaleza aún pública de esta relación de empleo) y la separación de la Administración para los dirigentes (término previsto en los contratos colectivos sobre los dirigentes administrativos, explicitando así la previsión genérica del art. 20, apartado 9, del Decreto Legislativo 29/1993 que habla de «aplicación de las disposiciones del Código Civil»), pueden ser establecidas también independientemente de la responsabilidad disciplinaria y para el supuesto de hechos particularmente graves¹⁹.

¹⁸ Después regulado con el Decreto del Presidente de la República de 11 de marzo de 1994, número 374.

¹⁹ El citado artículo 20, apartado 9 dispone: «En caso de responsabilidad particularmente

Un segundo problema se refiere a la representatividad, social, cultural y territorial, de los dirigentes administrativos ¿Es preciso adoptar mecanismos que garanticen una representación equilibrada, en el cuerpo profesional de los dirigentes, de realidades diversas? Se trata de un problema desconocido en la disciplina italiana del acceso a la clase dirigente, respecto del cual faltan también estudios y datos estadísticos, mientras que en otros países el tema ha sido advertido, justamente porque en algún ordenamiento se ha planteado con mayor intensidad el problema de la clase burocrática ²⁰.

Un tercer elemento de gran importancia reside en los procedimientos de acceso a la dirección administrativa. A los fines de nuestro estudio destaca la cuestión de si los políticos desarrollan un papel determinante o no. Es evidente, en caso afirmativo, el efecto de condicionamiento que la política podría continuar ejerciendo sobre la burocracia profesional. Al respecto, hay que señalar una notable innovación, que consiste en el principio de exclusión explícita de los miembros de los órganos políticos de las comisiones de selección en los concursos, aplicable a todas las Administraciones públicas ²¹ para el acceso a la calidad única de dirigente. Principio equilibrado, no obstante, por el mantenimiento, para el acceso a la condición de dirigente general, del sistema de nombramiento político (mediante Decreto del Presidente del Consejo, previa deliberación del Consejo de Ministros) ya previsto por el Decreto del Presidente de la República número 748 de 1972. La norma en cuestión, el artículo 21 del Decreto Legislativo 29/1993, pretende, a decir verdad, fijar criterios y límites para los nombramientos, en orden a atenuar la precedente discrecionalidad plena.

La misma previsión de un sistema alternativo al nombramiento permanente, aquel del encargo temporal mediante contrato, debería comportar que fuera normal la eventualidad de que los dirigentes generales provengan del seno del cuerpo profesional de los dirigentes.

grave o reiterada» (para los dirigentes generales). Respecto del contrato para el área de los dirigentes administrativos de los entes locales, el artículo 27 dispone: «La justa causa (para el cese) consiste en hechos y comportamientos, aun ajenos a la prestación laboral, de gravedad tal que impidan la continuidad, aunque sea de forma provisional, de la relación de trabajo».

²⁰ Véase IISA: *La représentativité de l'administration publique*, Bruselas, 1991, con especial atención a la exposición de conclusiones de V. WRIGHT.

²¹ El citado principio es afirmado en el artículo 51 de la Ley número 142 para las Administraciones locales. No tan claramente por el artículo 28 del Decreto Legislativo número 29 de 1993, pero expresamente por el reglamento ejecutivo (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 21 de abril de 1994, número 439, en su art. 3).

La superación definitiva del nombramiento político debería, por ende, resultar posible por la escisión entre la promoción en la carrera, regida exclusivamente por normas de competencia profesional y de sustancial cooptación en el seno del mismo cuerpo profesional, y nombramiento para los puestos dirigentes, regida por el principio de la confianza y de la comprobación de los resultados. Escisión plenamente realizada por la clase dirigente, también en su vértice, en las administraciones que no prevén la calidad de dirigente general, comenzando por las administraciones locales.

Hasta entonces, sin embargo, faltará un elemento no secundario en el diseño de la autonomía del cuerpo profesional de los dirigentes administrativos.

8.1.2. *Nombramiento para los puestos de trabajo (asignación y revocación de los cometidos de dirección)*

Se ha atenuado mucho la garantía del mantenimiento en los puestos de dirección. Considérese, a título de ejemplo:

a) Los poderes de rotación, atribución de funciones de inspección, de consultoría, estudio e investigación que corresponden a los órganos políticos (art. 19, apartado 1, del Decreto Legislativo 29/1993), aun independientemente de la puesta en marcha de la responsabilidad de los dirigentes establecida por su artículo 20.

b) La puesta a disposición, que puede significar remoción del puesto (en caso de «inobservancia de las normas» o de «resultados negativos de la gestión»: responsabilidad de los dirigentes, de acuerdo con el referido art. 20). Se trata de un procedimiento más intenso que la transferencia a otra función, prevista por el artículo 19 del Decreto del Presidente de la República número 748 de 1972.

Parece concurrir una contradicción o, mejor, una falta de coordinación en los tiempos.

La atenuación de las garantías de mantenimiento de las funciones tiene lugar con efecto inmediato, todavía antes que se haya realizado plenamente el mecanismo de la reserva de los actos de gestión administrativa a los dirigentes.

Una posible solución, si se quiere llegar a un equilibrio efectivo, consiste en conciliar el *merit system*, coherente con el principio constitucional del concurso, con la relación de confianza con los órganos políticos.

Se podría pensar en el acceso sólo por concurso a los diversos niveles de una carrera administrativa única, abierta al empleo en todas las Administraciones públicas, hasta el nivel más elevado. De esta forma se eliminaría uno de los mayores elementos de cercanía entre el sistema político y la burocracia.

Para aquellos que accedan a los diversos niveles de dirección vendría afirmado el derecho al desarrollo de funciones dirigentes, pero el nombramiento para los puestos de trabajo debería producirse siempre con base en decisiones de los órganos de dirección política y con misiones delimitadas en el tiempo.

8.1.3. Régimen jurídico

El problema del régimen jurídico de la clase dirigente pública va ligado a aquel, ya examinado, de su sometimiento a una vinculación contractual.

Como se ha dicho, el contrato (entendido como régimen jurídico privado de la relación de empleo) no es compatible con el desarrollo (en vía directamente reservada) de funciones públicas.

El problema radica en la *distancia* que el ordenamiento debe crear entre la clase dirigente y el poder político, dirigentes y sindicatos, dirigentes y otros empleados públicos.

Resulta necesario, a nuestro objeto, prestar atención al contenido de la disciplina de la relación, a los derechos y a los deberes, más que a la naturaleza jurídica de la misma.

En este sentido destacan algunas cuestiones como:

a) el régimen de la compatibilidad e incompatibilidad (con otras funciones retribuidas, con misiones públicas en otras administraciones, la posibilidad o no del denominado *pantouflage* (esto es, la incorporación a empresas privadas inmediatamente después de haber dejado la Administración), que debe ser revisado o reforzado, precisamente en relación con las más directas responsabilidades ejecutivas de los dirigentes;

b) la posibilidad, o no, de afiliación a los partidos políticos y a los sindicatos (¿resultan necesarias prescripciones similares a las previstas para la magistratura?);

c) las garantías conexas a la libertad de manifestación del pensamiento, que están disciplinadas en relación a los, igualmente relevantes, deberes de corrección, lealtad y discreción;

d) el deber de abstenerse de la adopción de determinados actos al verificarse las circunstancias propias de un conflicto de intereses (y el correlativo poder de recusación).

Problemas, los ahora apenas recordados, que comportan también aquel de las fuentes de la disciplina normativa (seguramente unilaterales y sustraídos a la contratación) o de la posibilidad de normas de comportamiento no impuestas como límite externo, si bien deliberadamente aceptadas por los interesados, en calidad de códigos deontológicos y de conducta²².

8.2. EL REFORZAMIENTO DE LA POLÍTICA

Si la mayor atención no puede ser sino dedicada al reforzamiento de la burocracia, no hay duda de que el sistema de la reserva en manos de los funcionarios administrativos de funciones concretas, así como la distancia que de esta forma se crea, debidamente, entre los dos «polos», impone una correlativa redefinición del papel y de las funciones de los órganos políticos.

La economía de estas notas nos obliga, también aquí, a realizar una indicación casi telegráfica de los problemas a resolver.

8.2.1. *Las informaciones*

El problema radica en garantizar una capacidad autónoma para adquirir informaciones, considerando las definiciones de los actos de impulso político (para no depender de la información del dirigente destinatario). En este sentido son interesantes los intentos por reforzar las estructuras de soporte en calidad de gabinetes ministeriales, las oficinas públicas de estudio y estadística, «la creación de oficinas dependientes directamente del Ministro, con funciones de soporte y de enlace entre el órgano de gobierno y la Administración»²³.

²² Véase R. FINOCCHI: «Los códigos de conducta», en M. D'ALBERTI y R. FINOCCHI: *Corrupción y sistema institucional*, Bolonia, Il Mulino, 1994, págs. 133 y ss.

²³ Téngase en cuenta en este sentido la delegación al Gobierno prevista por el artículo 1, apartado 2, letra l), de la Ley 537 de 1993, que planteaba el problema de las oficinas públicas de soporte en estrecha correlación con la exigencia de la «separación entre política y administración». La delegación no ha sido jamás ejecutada, pero disposiciones análogas se encuentran en el nuevo proyecto de la ley de delegación (Acuerdo del Consejo de Ministros número 2699), el cual, en su artículo 10, apartado 1, letra l), contiene los siguientes criterios para la elaboración de los decretos delegados de reorganización de las Administraciones públicas: «diversificar las funciones de *staff* y de *line*, y suministrar criterios generales y principios uniformes para la disciplina de las oficinas públicas sometidas a la dependencia directa del Ministro, en función de apoyo o de enlace entre el órgano de dirección política y la Administración».

Distinto es el discurso sobre los «núcleos de valoración» (art. 20 del Decreto Legislativo 29/1993). Aquí estamos en presencia de organismos de comprobación de los resultados alcanzados por los dirigentes administrativos, puestos en una posición neutral, tanto respecto a los órganos de dirección política y de control, como respecto a los mismos dirigentes. Está claro que las valoraciones de los núcleos pueden suministrar también la base para las decisiones de los órganos políticos sobre el mantenimiento o no de los cometidos de dirección; con carácter general, no obstante, estos núcleos de valoración reúnen y elaboran datos de tipo objetivo y no son órganos de colaboración con los órganos políticos en la asunción de sus decisiones.

8.2.2. *Los poderes de nombramiento y remoción, los poderes de coordinación*

El problema es el mismo anteriormente considerado en términos de garantía para los dirigentes administrativos, si bien desde el punto de vista de los órganos de dirección política. Dos palabras, en este lugar, sobre el problema de la coordinación, la cual, por coherencia, es una noción que debe ser comprendida en la dirección política (considerando aquellas hipótesis de relación próxima con los órganos de dirección política, en los casos en los cuales el impulso reclama mayores detalles o adaptaciones respecto de nuevas circunstancias de hecho, incluso no previstas), pero no puede constituir un instrumento subrepticio de intromisión en la gestión, so pena de poner en discusión el principio de distinción.

8.2.3. *El poder de avocación*

Relevantes también son los eventuales poderes de avocación, por parte de los órganos políticos en su relación con los dirigentes administrativos, de los actos singulares. Estos poderes son definidos como excepcionales («por motivos particulares de necesidad y urgencia») por el artículo 14, apartado 3, del Decreto Legislativo 29/1993, requiriéndose su motivación y ulterior comunicación al Presidente del Consejo de Ministros (en los entes locales lo debería poder hacer sólo el órgano político de vértice, pero sin comunicarlo a nadie).

8.2.4. *La responsabilidad*

No se puede reducir la responsabilidad de los órganos de dirección política, incluso una vez desarrollado plenamente el principio de distinción, a una responsabilidad meramente política (ejercitable en sede electoral). Es preciso considerar también el efectivo contenido del acto de dirección, que puede ser ilegítimo y producir directamente una lesión de intereses y derechos.

8.2.5. *Conclusiones sobre esta cuestión*

En general, se puede afirmar que los órganos de dirección política deben hacer frente a una nueva cultura en la definición de las políticas (y de sus actos generales de impulso). Reconocida de forma clara la reserva de competencias a favor de los dirigentes administrativos la adaptación es posible (véase la notoria reducción de los actos de gestión de los Consejos y de las Juntas de los entes locales, los cuales todavía no han asentado una capacidad notable de diálogo, en términos de actos programáticos y de impulso político, pero el camino está abierto).

Mucho más difícil resulta trabajar en la dirección inversa: no basta reservar competencias, si esto tiene lugar a favor de categorías profesionales inadecuadas (como en los entes locales).

No se percibe una política completa de la dirección administrativa hacia la vertiente del reconocimiento de las garantías de su estatuto, de la carrera administrativa, de la formación profesional, sino sólo ajustes, insuficientes, los más significativos de los cuales se han centrado, como se ha visto, en torno a las funciones, a la atribución de las tareas y a la responsabilidad de los dirigentes.

La clase dirigente, más que potenciada, es creada. En el nivel de las Administraciones territoriales (en perspectiva la mayor parte de la administración/gestión) llamamos dirigentes administrativos sólo a las figuras de carreras sometidas a un régimen contractual, raramente profesionales y no habituadas a relaciones autónomas respecto a los órganos de dirección política.

9. CONCLUSIONES

En apresurada síntesis, ha de significarse que hemos podido constatar al menos tres elementos de fondo:

Primero. La ejecución del principio, afirmado con notable vigor, y fuertemente obstaculizado en la práctica por el difuso rechazo de la responsabilidad por parte de los dirigentes, así como por la posición ocupada por el personal formado por la vieja Administración (personal marcado por la inmediatez con el sistema de partidos).

Ha de ponderarse también la imposibilidad de un proceso lineal (es precisa la negociación y con la negociación surge el riesgo de la confusión de papeles) y el temor de un incremento de los costes derivados de la actuación de una dialéctica interna (duplicación de estructuras cognoscitivas, necesidad de reglas en caso de conflicto, rigidez).

Segundo. Resurge la «política» y con ella la responsabilidad política. Las modificaciones institucionales más recientes se orientan en el sentido de aumentar la responsabilidad política (elección directa del Alcalde y del Presidente de la Provincia, elección casi directa del Presidente de la Región, hoy; efectos del sistema mayoritario, posibles efectos de un reforzamiento del Gobierno y de su jefe, mañana).

Tercero. El complejo de las funciones públicas está en vía de redimensionamiento. (Estado empresario, Estado prestador de servicios.)

Si los aspectos indicados son reales ¿es preciso insistir con el modelo de la distinción o no es mejor retornar a una Administración brazo ejecutivo, neutral (esto es, disponible) ejecutora de las opciones políticas? Habría, de esta forma, una *separación*, pero de signo contrario: a la primacía de la política correspondería una Administración organizada de forma instrumentalmente distinta.

Para la Administración ejecutora existen interpretaciones reductoras del carácter de las normas constitucionales (principio del concurso y principio de la identificación de las responsabilidades como meros instrumentos de reforzamiento de la capacidad profesional y de la eficiencia de una burocracia ejecutora).

A nuestro parecer la respuesta debe ser negativa, porque se trata de un modelo ilusorio. En Italia, al contrario que en Francia, la burocracia no ha sido jamás fuerte. Aparentemente, el péndulo, con las reformas de los años noventa, se orientó hacia el reforzamiento de la burocracia, pero con medidas insuficientes. No se han creado todavía las condiciones para el «conflicto positivo». Concorre el riesgo de que el péndulo vuelva hacia el lado de la política (también en la versión de la política de las altas esferas de las instituciones, con apresuradas modificaciones constitucionales), con la desvalorización de la cuestión adminis-

trativa, evitando al mismo tiempo conseguir nuevas reglas para la confrontación política (límites a la revisión constitucional, valores intangibles, reglas de *fairness*, estatuto de la oposición, garantías de independencia y de pluralismo, acceso a los medios de comunicación).

No existe, en este caso, alternativa al camino, fatigoso y lleno de riesgos, de la introducción plena del criterio de distinción, en el seno de las Administraciones, entre competencias de los órganos de dirección política y de la clase administrativa dirigente.

La distinción, basada sobre el respectivo reforzamiento de los dos polos y no de uno a expensas del otro, no sirve como persecución de un valor abstracto de neutralidad de la Administración imparcial.

La distinción es garantía del desarrollo del papel propio de la Administración, de toda la Administración (políticos, burócratas y técnicos): la imparcialidad en la concreta actuación de políticas parciales y mejor gestión de los recursos públicos.

La misma se fundamenta, se insiste, sobre una hipótesis de contextual revisión de las reglas de funcionamiento y de reforzamiento del papel y de la posición de los dos polos (los políticos y los burócratas). El conflicto positivo es preferible a la servil «integración» que se obtendría, en el caso de desequilibrio, de un polo en el otro.

