

# Estado actual de la Administración en Suiza 35:65.012(494)

Resumen del trabajo original del Prof. Dr. MAX IMBODEN, de Basilea, publicado en el número 4, vol. 48, de la revista alemana *Verwaltungsarchiv*, Colonia-Berlín, 1 octubre, 1957, págs. 340-51.

La estructura de la Administración suiza se caracteriza esencialmente por el contenido peculiar de su sistema político-administrativo. La clave de la interpretación exacta de la especificidad helvética descansa en lo organizativo, en la arquitectura y ordenamiento de la Administración, en los principios fundamentales de su estructura. Así se percibe en cierto modo un orden político-administrativo que, contemplado al detalle, carece aún de una consecuente y sistemática conformación jurídica. Pese a todas las diferencias de tradición y de instituciones concretas, el sistema de Administración suiza presenta aquí indudable paralelismo con el sistema inglés.

## I. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El rasgo dominante y característico de la estructura estatal suiza es la descentralización. La función administrativa presenta triple nivel: la superposición de las esferas municipal, cantonal y federal (*Bund*). Las corporaciones locales helvéticas, sobre todo los Municipios (*Gemeinde*), cumplen funciones inexistentes hoy en el resto de los países europeos. Entre los tres sustentadores de la autoridad política se da un equilibrio casi estable, como lo demuestra muy ilustrativamente el sistema distributivo de las finanzas. Libres de una dependencia excesiva del Estado, las principales fuentes financieras suizas se distribuyen en la proporción siguiente: dos quintos los Municipios; otros dos quintos los Cantones, y el quinto restante, el Go-

bierno federal. La idiosincrasia de la descentralización helvética no radica precisamente en lo cuantitativo; a las tres esferas políticas les corresponde tres diferentes funciones en la Administración. La función se consume en forma radicalmente distinta: Federación, Cantón y Municipio son diferentes en su estructura. De este modo, las tres unidades de la Administración pública se diferencian entre sí nítidamente, y, pese a la progresiva complejidad de su cometido, cobran así su propio ritmo operativo, su peso específico y su propia energía vital.

### a) EL MUNICIPIO (*Gemeinde*)

La organización del municipio helvético se caracteriza por una democracia directa de la Administración, llevada al límite tolerado por una situación de estabilidad. El tipo dominante de organización municipal pertenece todavía en la Suiza germanohablante a la democracia directa de juntas (*Versammlungsdemokratie*). Dos autoridades, la Junta Cívica y el Consejo de elección popular, se distribuyen la competencia de los asuntos locales, y son siempre autoridades administrativas que se complementan equilibradamente. Este esquema organizativo tradicional ha sido abandonado en los grandes municipios en beneficio de otras formas institucionales. El sistema electoral aumenta su vigencia en cantones de pujanza industrial. El principio de la Administración democrática se ha extendido incluso a la resolución de asuntos concretos. Y se da el caso de Berna, cuyo presupuesto municipal ha

de sancionarse anualmente en las urnas. Por último, la democracia administrativa directa mantiene ciertas reservas frente al funcionario. Son muchos los municipios suizos que suelen prescindir habitualmente de los funcionarios locales; en estos casos, la preparación y resolución de cuestiones técnicas corren a cargo de empleados para-estatales.

#### b) EL CANTÓN (*Kanton*)

Si la estructura local suiza tiene antigüedad secular, el cantón presenta hoy un contenido en Derecho público, heredado sustancialmente del pasado siglo. La moderna doctrina constitucional y la antigua tradición jurídica de la democracia han configurado conjuntamente las características administrativas del cantón. Gracias al referéndum, el pueblo participa en las tareas legislativas. En la mayoría de los cantones, las leyes y los acuerdos económicos más importantes han de ser *en todo caso* sancionados directamente por el pueblo, a través de unas elecciones de contribución obligatoria. A la cabeza de la Administración existe un Consejo cantonal (*Regierungsrat*) elegido por el pueblo. Este Consejo está integrado por los jefes de los distintos departamentos administrativos, que constituyen varias Comisiones: unas, de régimen consultivo; de competencia resolutive, otras. Los dirigentes gremiales participan intensamente en estas tareas. El nombramiento de consejero no tiene carácter vitalicio, ya que los consejeros cantonales disfrutan de un período de varios años de actividad por cada elección, si bien en la práctica suelen ser reelegidos casi siempre. Los funcionarios apenas intervienen en cuestiones decisorias, con la excepción de asuntos concernientes a la Policía y a la Administración de las Finanzas; su función afecta más a la preparación de las cuestiones administrativas que a su resolución.

Los cantones suizos se han mantenido fieles al modelo del Estado constitucional

clásico sobre fundamentos de democracia directa. Pese a los grandes cambios operados en otros países europeos durante los últimos cincuenta años, nada esencial ha variado en Suiza. Esta inmutabilidad se basa en los criterios con que el Estado federal ha sabido delimitar recíprocamente las competencias entre el *Bund* y las corporaciones locales englobadas en la Federación helvética. Pese a todas las revisiones constitucionales en las que la función federal presentaba un aumento constante, los cantones apenas han tenido que transferir al *Bund* competencias sustanciales de carácter administrativo durante las últimas ocho décadas, esto es, desde la última revisión total de la ley fundamental helvética. La centralización propiamente dicha se consumó en lo legislativo, sobre todo en materia de Derecho Civil y Derecho Penal. En el campo de la Administración, mientras los cantones cargaron las funciones nuevas sobre los anchos hombros federales, conservaron siempre con indudable éxito las funciones administrativas de corte tradicional.

#### c) LA FEDERACIÓN HELVÉTICA (*Bund*)

Con todo lo anterior se han trazado ya los rasgos esenciales del *Bund* helvético. Además de las funciones clásicas de la corporación central de todo Estado federativo, junto con las de la seguridad interior del país y la independencia nacional, aparece como tercera función capital la promulgación de unas leyes administrativas y sociales que documentan las alteraciones estructurales del Estado moderno. La aspiración del Derecho político suizo de reservar al Gobierno Federal el Derecho Administrativo es tan evidente como la conservación de los campos tradicionales por parte de la esfera cantonal. No sin razón ha afirmado Wheare (en su conocido estudio sobre legislación comparada de los Estados federales) que ninguna forma federativa ha sabido concentrar mejor

que Suiza la legislación administrativa y social en el campo del *Bund*, pero conservando simultáneamente las competencias policiales y fiscales en el seno de las corporaciones locales. Y así se da el caso de que el *Bund* suele delegar en los cantones la resolución de funciones concernientes a la jurisdicción federal, reservándose tan sólo una relativa actividad inspectora. Gracias a la adopción de la legislación federal, toda clase de corporaciones cobran una gran independencia para la concreción de sus actividades.

## II. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Dentro de los límites organizativos de la Administración, sólo existen movimientos de reformas legislativas en el ámbito federal. A distancia notable de la Administración comunal, pero todavía más alejada de la organización administrativa de los cantones, la Administración del *Bund* está servida por un funcionario público en todo semejante al de cualquier Administración Central del Estado. Pero la posición del Cuerpo administrativo federal en el ámbito de la función política conjunta constituye en Suiza un problema que aún sigue sin encontrar su solución. La clásica orientación democrática ha encontrado grandes dificultades para alcanzar la integración de la Administración federal en el ámbito conjunto de la organización del Estado y en particular la determinación de sus funciones en el proceso de la conformación de la opinión pública. Es evidente que hasta el momento las tendencias autónomas del Cuerpo administrativo han tenido que salvar serios obstáculos. En consecuencia, será difícil evitar una próxima reforma organizativa de la Administración federal, que establezca enlaces entre el Gobierno y la Administración; enlaces que estarían formados por funcionarios con autoridad e independencia superiores, con competencia semejante a la de los secretarios de Estado.

## III. SITUACION DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

### a) LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA SUIZA

Digamos algo sobre la situación actual de las ciencias administrativas en Suiza. La doctrina helvética del Derecho, como fruto lógico del positivismo, no ha llegado a alcanzar nunca consecuentemente la escisión constructiva entre teoría administrativa y teoría jurídica de la Administración, algo así como el caso concreto de la separación entre teoría de los impuestos y Derecho tributario. En su estudio sobre el Derecho Administrativo en los 25 cantones suizos, Schollenberger afirma que la ordenación jurídica se ha de interpretar únicamente con la profundización en sus últimas causas sociales y políticas y en los hechos externos que las determinan. En esta línea interpretativa se encuentra la *Zentralblatt für Staats-und Gemeindevverwaltung*, órgano de expresión helvético que en 1957 cumplió su LVIII aniversario. Bien es cierto que ha remitido últimamente esta orientación político-social bajo la influencia de las doctrinas tradicionales. No es, por tanto, sorprendente hoy día que en un país en el cual sus ciudadanos participan altamente y a darío en las cuestiones de la Administración, incluso en materia estrictamente militar, parezca de difícil viabilidad establecer un deslinde nítido entre la esfera jurídica y la esfera fenomenológica extrajurídica. El ciudadano que se interesa por las cuestiones políticas, sociales y económicas de su país y por un manejo seguro de la Administración en todas sus manifestaciones..., es lógico que se sienta próximo al jurista. De ahí que no exista en Suiza una doctrina propiamente administrativa como disciplina especial junto a la doctrina jurídica de la Administración. De igual modo a como el simple ciudadano, o el funcionario paraestatal en activo, o incluso el funcionario público suelen enlazar la legis-

lación con el concepto inmediato de la práctica administrativa, así ocurre con las esferas superiores de la Universidad, en las que se lucha por conservar este puente de enlace. Así, pues, se da el caso de que en Suiza ciertas organizaciones industriales hayan aceptado los sistemas de la Administración pública, si bien—justo es señalarlo—sólo con carácter de función auxiliar técnica.

#### b) LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS

La formación del personal encargado de la función pública en Suiza se realiza casi siempre en las Facultades de Derecho, para cubrir el número relativamente pequeño de plazas de jefes superiores de la Administración. Por regla general, el funcionario suele ser instruido en el mismo centro oficial. Es evidente que este sistema tradicional es ampliamente deficitario si se considera la progresiva multiplicación y diferenciación de las funciones de la moderna Administración pública. Tampoco parece aportar una solución idónea al conflicto actual el ejemplo que aporta la Escuela Superior de Administración de Speyer. Tras la licenciatura en la Universidad, es preciso impartir a los futuros funcionarios ciertos conocimientos fundamentales que constituirán la base para la práctica de su trabajo de Administración. Pero en Suiza no existe todavía hoy un plan de estudios de formación y de perfeccionamiento del funcionario público. Por lo demás, el concepto de "funcionario" tiene para el ciudadano suizo un cierto matiz peyorativo de politicismo estatal. Para el suizo, el empleado público ha de ser ante todo "ciudadano", pero, por supuesto, sin distanciarse del suceder político del país. La tesis democrática suiza tiene su arquetipo funcional en la persona de Gottfried Keller, quien, en su cantón zuriqués, ha sabido desempeñar la categoría supre-

ma de la función pública. Frente al "funcionario omnipotente", Keller alinea a sus convicentes demócratas. Otra buena imagen de este espíritu democrático de la Administración suiza se refleja en la escala de sueldos. Si bien las categorías inferiores están dotadas de retribuciones nada mezquinas, los cargos superiores tienden quizá a la cortedad en el sueldo, pero nunca a la insuficiencia. No existe posiblemente en el mundo otra Administración que, como la helvética, presente una diferencia menos apreciable que la existente entre los niveles máximo y mínimo de la función pública. El referéndum popular suizo lo ha establecido así, a través de su enorme influencia sobre el estatuto de funcionarios.

#### IV. RESUMEN FINAL

Otto Mayer ha definido el Estado de Derecho como el "Estado del Derecho Administrativo bien organizado". Pero hoy sabemos que la impregnación jurídica formal de la Administración no garantiza ya al Estado de Derecho, pues la elevada aspiración de una comunidad social al propio tiempo libre y sólidamente estructurada, reclama la constitución de derechos primordiales inalienables del individuo y de los órganos naturales de la sociedad. Sin embargo, la ordenación jurídica de las funciones administrativas plantea en la colectividad una cuestión decisiva para el Estado de Derecho. Suiza ha conseguido esta ordenación gracias, sobre todo, al ensanchamiento de los derechos del ciudadano en sus unidades políticas inferiores (*Gemeinde* y *Kanton*). De todo lo cual se deduce que la organización administrativa helvética debe considerarse como caso especial. Y, sin embargo, en sus aspiraciones básicas, Suiza coincide con cuantos hoy se afanan seriamente en la creación de un orden basado en el derecho y subordinado a una idea de libertad consciente y responsable.—E. C. R.