

LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: CUESTIONES PENDIENTES.

Sebastián Martín-Retortillo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Agradezco al Prof. Fanlo Loras su amable invitación a venir a esta Universidad, que sin duda alguna tanto habrá de beneficiarse, se beneficia ya, de sus muchos saberes y de su bien acreditada dedicación académica. Y con mi agradecimiento, mis mejores deseos para que esta joven Universidad tenga la mejor singladura en el amplio camino que se le emplaza a recorrer, en momentos no ciertamente fáciles para lo que es y debe ser el quehacer universitario. Una tarea que, aunque difícil, con profesores de la dedicación de Antonio Fanlo hará sin duda alguna realidad.

1. El tema sobre el que he de reflexionar esta tarde me ha sido señalado. La concreción, quizá, sólo esté en la segunda parte de su enunciado. Cuestiones pendientes de la reforma de la Administración. Y son tantas realmente... Un tema que, además, presenta una extraordinaria vastedad y son muchas las perspectivas desde la que puede ser enunciado. Tengamos presente, por ejemplo, que aparte de los aspectos organizativos que comprende, incide también, como es lógico, en temas propios de la ordenación del Estado, de los derechos de los ciudadanos, de la determinación y distribución de los

distintos niveles del Poder público, del status de los funcionarios y en tantos otros de análoga significación, sin olvidar las implicaciones económicas, sociológicas, psicológicas y otras de muy distintas naturaleza que requiere un correcto planteamiento del mismo. De ahí, que ante la amplitud y heterogeneidad de las cuestiones a tratar, esta tarde intente simplemente reflexionar en voz alta, un tanto en escorzo, sobre algunas de las cuestiones relacionadas con el tema que nos ocupa.

La reforma de la Administración, hay que ser muy conscientes de ello, es a la vez, en expresión, de M. Crozier *indispensable e imposible*. En el bien entendido que, como ha sostenido G. Guartino el sistema administrativo parece que tiene la anatomía propia en un canguro, por lo bien que guarda los problemas en su interior, impidiendo descubrirlos. En cualquier caso se trata de una realidad que es preciso abordar. Y hacerlo, aquí y ahora, *hic et hunc*. La conciencia cierta y generalizada del mal funcionamiento de nuestra Administración es una realidad irrefutable. También, la falta de eficacia en su actuar. Igualmente el deterioro progresivo de la situación que se señala, notoriamente acentuado en los últimos años. Realidad objetiva que cabe asumir como punto de partida de estas reflexiones y que, en buena lógica, si queremos que la situación no se deteriore mayormente, obliga a reaccionar. Y sobre todo a tomar conciencia de la necesidad de enfrentarse con la situación expuesta.

Personalmente, quiero decir, y así lo he escrito en distintas ocasiones, que soy bastante escéptico ante los planteamientos con que acostumbra a formularse el tema de la reforma administrativa. Lo he sido siempre. Y no digo con ello que no crea que haya de plantearse la reforma de la Administración. Y soy escéptico porque aquélla suele concretarse en propuestas más o menos epidérmicas, que no pasa de la normalización de los impresos, la ordenación de los despachos de los funcionarios, los horarios de los mismos, la pretensión de que en un Estado aconfesional, como el nuestro, se suprimiera la fórmula habitual de “Dios guarde a V.I. muchos años” u otros extremos de significado análogo... Reforma de la Administración aducida, además, como bandera de evidente corte tecnocrático, con el fin de eludir el planteamiento real de una serie de cuestiones que, nótese bien, sólo tienen su encuadramiento adecuado en el marco de una acción política.

Más todavía: la valoración de las “reformas administrativas”, de todos los países, y de todos los tiempos, ha sido siempre negati-

va y decepcionante. Demasiado ruido y pocas nueces. La Ley, y, en general, la norma jurídica, sólo tienen valor como instrumento de transformación social -y eso es precisamente lo que se pretende-, cuando hay una moral y una voluntad de llegar a un objetivo determinado. Es aquí donde es preciso hacer hincapié: en la voluntad política para afrontar la transformación de la Administración.

El fenómeno que refiero no es nuevo. Y no es nuevo tampoco el alcance formal que con frecuencia se da a este tema. Bastará recordar el concepto que de reforma administrativa se formulaba ya a mitad del siglo pasado en los términos siguientes:

“Bandera de los pronunciamientos todos, fantasmagoría para distraer y embaucar a los pueblos, anuncio de situaciones apuradas, cantinela de la Administración Pública, el pan nuestro de cada día rezado por todo Ministerio nuevo” (Rico Y Amat, Juan: *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces o frases más usuales entre los mismos*. (Segunda edición, Madrid, 1855).

Y es en relación con estos planteamientos que hace algunos años, al comienzo de los ochenta, en el Ministerio Cossiga en el Gobierno italiano asumía responsabilidades en este campo, uno de los más importantes juristas italianos en este siglo M.S. Giannini. Y, cuando después de la obligada reflexión tras asumir el puesto de Ministro para la reforma de la Administración pública, esbozó las líneas generales de su Programa, interrogado que fuera acerca del tiempo que entendía necesario para su puesta en práctica no vaciló en responder que si todo iba bien, habría de ir muy bien, requeriría al menos de una generación: 30 a 40 años. La respuesta es significativa. Se me dirá que el *tempo* político no podía asumir el *tempo* -no ya intelectual- sino el que racionalmente imponía la adopción de las medidas que era obligado adoptar. En cualquier caso, si queremos que la reforma de la Administración no sea pura “fantasmagoría para embaucar a los pueblos” es preciso salir de los planteamientos habituales al uso, muy conscientes además que, habré de decirlo claramente, la resistencia que en el seno de la misma se encuentra en ocasiones, con frecuencia no deja de ser beneficiosa, ya que, en otro caso, las propias estructuras administrativas, si no fueran resistentes, serían canceladas por los habituales y frecuentes reformadores.

2. Unas reflexiones como prueba de lo que digo. Permitase

individualizar los tres momentos en los que el Gobierno se ha planteado el tema de la reforma de la Administración, siempre en los términos que vengo objetando. Sus resultados son conocidos por demás.

a) El tema de la reforma de la Administración está muy presente en el Gobierno que se forma a finales de 1982. Lo asume además como una de sus más reiteradas prioridades. Es el momento de la ley de medidas de reforma -que por su tardanza, dejó de ser urgente-, ley cargada de un resentimiento notable. En principio, se trata de cancelar los llamados Cuerpos especiales so pretexto de un equívoco igualitarismo; se adelanta la edad de jubilación de todos los funcionarios, que tanto costo ha representado para la propia Administración. En su contexto, se dictan una serie de disposiciones en extremo maximalista sobre horarios, incompatibilidades, ventanilla única. Es a empresas privadas a las que se acude para llevar a cabo el Catálogo de puestos de trabajo, y fijar la responsabilidad de los mismos, incluso a nivel de Directores Generales. El resultado de todo ello en orden a garantizar la productividad de la Administración, la honestidad en el ejercicio del poder y la eficacia de la gestión pública es a todas luces conocido...

Notaré también que en este entorno van a adoptarse igualmente una serie de medidas, que tanto daño han hecho a la Administración, y en las que en mi opinión esta la clave de muchas de las consecuencias que hemos visto después. Hay que cambiarlo todo: se cancela el control previo de la Intervención del Estado; se suprime el Cuerpo de Abogados del Estado; muchos Ayuntamientos desarbolan sus Servicios jurídicos que se transforman, exclusivamente, en contenciosos excluyéndolos de este modo del asesoramiento en Derecho en la actuación de la Administración.

b) El segundo momento gira en torno a la llamada ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley desafortunada como pocas; es difícil recordar texto legal que haya recibido rechazo tan unánime. Y será al amparo de ella que se orquestrará la adecuación obligada de la Administración a las que presuntuosamente se llaman "nuevas culturas administrativas" (*sic!*). Que el ordenamiento jurídico -el juridicismo, se dice-, no sea algo entorpecedor y retardatorio a la acción de los Poderes públicos, de cuyas exigencias, por ello mismo, se trata de prescindir en la medida de lo posible. Planteamientos, que pueden observarse con evidente preocupación, son los que

presiden las *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* (Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990) y en las que, en la edición restringida que conozco, al socaire de la siempre buscada eficacia de la Administración -nunca alcanzada por otra parte-, hay una muy considerable marginación de los aspectos jurídicos que conlleva la actuación administrativa. Y con una notable orquestación de los aspectos organizativos requeridos por esa modernización (*sic!*) se habla de la “concepción modular de la Administración del Estado”; del Gobernador civil, como “interlocutor territorial idóneo”; de la necesidad de establecer “las familias de puestos de trabajo” -después de haber suprimido los Cuerpos de funcionarios-, para evitar la “desagregación interna del colectivo funcional”.

En este contexto de lo que en concreto se trata es, según se dice, de acercar la Administración a los ciudadanos; de romper las distancias existentes. También, de enfrentarse con la opacidad del actuar de aquélla. A tal fin se dictan dos disposiciones que se valoran como importantes. La primera, por la que suprimen los formalismos en los escritos que deban dirigirse a la Administración. Formalismos que nunca había que entender como condicionante, y que resultarían todo lo convencionales que se quisiera, pero que daban una cierta objetividad en el trato con la Administración. Me resisto a encabezar una instancia con un “mi querido amigo” y a concluir-la con “en espera de tus noticias”, si, así, en espera, del silencio administrativo, recibe un cordial saludo. ¡Medida importante de la reforma administrativa!

La otra disposición a la que me refiero, y que ya he comentado en otra ocasión, es la Resolución de la Secretaria de Estado para la Administración Pública de 3 de febrero de 1993. Es obligada la referencia al BOE en el que se publica, el del siguiente día 11 del mismo mes, pues, de verdad, merece la pena leerla. En esa tarea de clarificación de las relaciones con la Administración y de superar su habitual opacidad, se regula el proceso de identificación del empleado público -término que curiosamente se hace resurgir. La Resolución diferencia al respecto según se trate de identificación telefónica o personal. En el primer caso, en el de la identificación telefónica se enuncian distintas reglas, “en función [de a quien corresponde] la iniciativa del contacto”. Tratándose de relaciones personales, hay que distinguir según “la interacción entre los ciudadanos y los empleados públicos” se produzca en espacios singularizados o no. En este segundo supuesto, se establece el “distintivo personal”, que

irá prendido de la ropa del empleado “de forma que permita al ciudadano [leerlo] a una distancia no inferior a la considerada de respeto, aproximadamente un metro y veinte centímetros”. ¿Merece la pena seguir? “En el caso de una relación verbal directa a través de una mesa personalizada en un espacio no singularizado o en un despacho de uso común deben instrumentarse dos medios complementarios para asegurar que la identificación se produce inequívocamente cuando el ciudadano busca a su interlocutor”. Y esos dos medios son, el “rótulo de Despacho” y el “rótulo de Mesa”, que deberá reflejar, de forma legible a dos metros de distancia...

c) En nuestros días, es el tercer momento, vuelve a plantearse el tema de la reforma de las Administraciones Públicas tanto en el sentido de reordenar competencias y establecer su adecuada distribución, básicamente como consecuencia del fenómeno autonómico, como es el de mejorar la eficacia de la organización administrativa y de sus actuaciones.

Y sí por razones obvias excluiré, naturalmente, este último, cabe preguntarse después de los intentos señalados cual es el estado de nuestra Administración pública. Que si he insistido con un cierto detenimiento en la exposición de los puntos anteriores no ha sido tanto por una intención crítica, lejos de mi, cuanto, básicamente para poner de relieve el camino que no debe seguirse, las vías que hay que dejar. El resultado, sabido es, ha sido una Administración pública -y, de verdad, no soy pesimista en mis juicios-, más deteriorada que nunca; una Administración en buena parte clientelar del Poder político, desmotivada, lenta, ineficaz, irresponsable, y muy escasamente profesionalizada. Una situación que, en buena parte, se ha alcanzado -me interesa muy mucho insistir en este punto-, sencillamente por el abandono, arrumbamiento y supresión de fórmulas, procedimientos y esquemas que eran habituales en nuestra Administración, en la que operaban como resultado de un proceso de decantación de muchos años y en la que, bien o mal, habían demostrado una inequívoca virtualidad, sin que por otra parte se sustituyeran por otros equivalentes. Constatar empíricamente hasta que punto el deterioro de nuestra Administración actual se debe a esta última circunstancia es extremo del mayor interés.

3) Partiendo de la situación en que actualmente se encuentran nuestras Administraciones públicas no es aventurado formular el diagnóstico de la misma. Las causas son muchas. Lo realmente difícil es establecer el tratamiento adecuado. Personalmente, desconfío

de los hacedores de reformas, tan frecuentes entre la clase política que tratan de situarse en el Génesis, protagonistas en el origen mismo del mundo, y que se creen capaces para establecer, siempre *ex novo*, reinventando nueva Administración. Hay que ser, digámoslo abiertamente, si se cree en el intento, profundamente cauteloso. Cautela y prudencia, que no son óbice para enfrentarse con la cuestión con la radicalidad que requiere. Dificultad, decía, en el tratamiento.

Un tratamiento que habrá que formalizar, punto por punto, en relación con cada una de las causas que han generado la situación con la que nos encontramos. Frente a soluciones tecnocráticas, asunción decidida de la reforma de la Administración como opción política. Frente al carácter clientelar de la función pública, profesionalidad de la misma. Frente a la reiteración de competencias a órganos de distintas Administraciones públicas, clarificación y conclusión de una vez por todas del proceso autonómico.

El tema de la reforma de la Administración, y es dato a tener en cuenta, quiero advertir, que vuelve a estar de modo con carácter general. Es desde luego un tema recurrente. Recordemos por ejemplo como después de haber dormitado más de veinte años, se ha planteado en Inglaterra en julio de 1991; también, en Francia en marzo de 1992 donde el Ministro J. Soisson presentó un documento denominado "La charte des services publics"; igualmente en Italia, en el último período del Gobierno Ciampi; en el Parlamento Europeo donde se ha elaborado un Proyecto de Carta Europea de los Servicios públicos, etc. etc.. Vuelve a estar de moda.

Hay que precaverse muy mucho de las soluciones más o menos indiscriminadas que directa o indirectamente nos ofrecen los hacedores de reformas de la Administración. El daño que pueden causar es grande. Están, naturalmente, los que se dedican a *importar* ideas -¡qué experiencia tan trágica en este campo la de la cooperación internacional!- sin conexión alguna con la cultura del país. Estas medidas, sin embargo aunque puedan quedar debidamente formalizadas en los correspondientes textos, su resultado es siempre nulo. No obstante los que más daños causan a las instituciones, ha recordado Muñoz Machado, son los "reformadores" que se empeñan en la implantación de reglas nuevas, sin ponderar de forma debida ni su necesidad, ni sus consecuencias económicas, ni su posible impacto negativo sobre otras zonas importantes del ordenamiento jurídico. Reformadores que suelen producir catástrofes en

cadena, que luego deben ser aplacadas con muchos gastos y esfuerzos que podrían haberse ahorrado. Auténticos aventureros, concluye, que han venido a dejar huella en los Estados cuyas instituciones habían madurado poco. Es terrorífico contemplar, sin embargo, cómo los reformadores de cascos ligeros cabalgan también, desde hace algún tiempo, por importantes sectores de la Administración española.

4. Como habrán podido observar hasta ahora he intentado enunciar una situación y poner de relieve su misma gravedad. He referido también cómo no debe afrontarse. En definitiva, cual no deba ser el tratamiento a seguir. Podrán requerirme, y con razón, que esboce al menos, si creo en ello, cual deba ser el camino para aproximarnos a las soluciones a adoptar. Algo trataré de decir al respecto.

Dos puntos quiero recoger con carácter previo.

En *primer* lugar, reiterar lo que ya dije en orden al deterioro experimentado por nuestra Administración como consecuencia de haber cancelado fórmulas y procedimientos antes existentes. Hacía en ello especial hincapié. No obstante, con no menor insistencia quiero advertir también que la regeneración, la restauración de nuestra Administración pública -siempre en el marco del Estado de Derecho-, no puede llevarse a cabo, sin más, reverdeciendo esos principios y esos procedimientos. Hay que ser muy consciente de ello, y no caer en el simplismo que representaría cualquier intento en tal sentido. En unos casos habrá que hacerlo, sí, en otros no. Han pasado muchos años y tampoco puede decirse que nuestra Administración hubiera sido un modelo ejemplar. Es necesaria serenidad, rigor y también, y sobre todo, imaginación para que, con claridad de ideas acerca de donde se quiere llegar, con perseverancia en la acción y con voluntad de llevarlas a cabo, se asuma una auténtica política de reforma de la Administración en el marco de la regeneración de la organización del Estado.

En *segundo* lugar, recordar que cuando parece que el mundo actual sólo es deudor de la eficacia, -eficacia que, por otra parte, no se logra-, recordar, digo la necesidad de una cierta dosis de relativismo -que no escepticismo, para abordar todos estos temas. En todo caso, hay que partir de las limitaciones inherentes que en su actuar tiene siempre la Administración y la burocracia. Resulta obligado considerarlos. Limitaciones inherentes, derivadas de la forma de contratar la Administración, de los procedimientos de selección

de su personal, del modo de llevar a la práctica cualquier tipo de inversión, de la tramitación que debe seguir en sus actuaciones en aras de las garantías de los ciudadanos. Limitaciones inherentes que encuentran su razón última, nada menos, que en el principio de legalidad. Es, una vez más, el siempre viejo tema de legalidad *versus* eficacia al enjuiciar las Administraciones públicas. Un dilema, hay que decirlo muy claro, que no tiene porque llevarnos necesariamente a una situación de enfrentamiento y oposición entre las realidades que expresan los términos indicados.

Una literatura abundante y constante no ha dejado nunca de enjuiciar críticamente la lenta y enmarañada actuación de la Administración; incluso, en aquéllos países que a nosotros nos puedan parecer cuentan con una Administración modélica. Se trata de un hecho cierto, que en las limitaciones expuestas puede encontrar su explicación. Ahora bien; es también necesario precisar que una cosa es que la Administración tenga sus defectos, innatos y consustanciales, esto es, que tenga sus propias limitaciones, y otra muy diferente que funcione tan mal como entre nosotros ocurre.

Medidas para reformar la Administración. Una tarea que habría que plantear desde sus raíces. Medidas, incluso, para adoptar de forma inmediata. Es tema sobre el que largamente podríamos reflexionar. Requiere, en todo caso, articular propuestas concretas y definidas. A algunas en particular, y aunque un tanto de pasada, habré de referirme. Serán sólo algunas, convencionalmente elegidas de entre las muchas que pueden señalarse. En todo caso, conviene recordar que el tratamiento solo puede formularse teniendo muy en cuenta la etiología del mal en los términos que antes señalé. Y que, además, requiere que se lleve a cabo en el contexto adecuado para que pueda ser efectivo. Es en esto en lo que me interesa insistir; en la perspectiva que es necesario asumir; en el punto de partida. En definitiva, en los presupuestos que con carácter necesario se *requieren* para llevar a cabo una política de regeneración de la Administración pública. Sólo en ese marco podrán tener sentido las acciones que en su caso puedan proponerse. Un contexto que, en síntesis, quiero establecer en los puntos siguientes.

En *primer* lugar, necesidad de asumir un planteamiento político respecto a la fundamentación y al alcance que ofrece el tema que consideramos. Es mucho lo que de ello podría hablarse. Un planteamiento que es comúnmente reconocido; no obstante, lo que no se hace, y resulta obligado, es llevarlo hasta sus últimas conse-

cuencias. La regeneración de la Administración pública sólo puede asumirse si hay voluntad política de llevarla a cabo en un contexto de *regeneración nacional*, de regeneración institucional del Estado; incluso de la propia sociedad.

La Administración no es una realidad abstracta que opera en una especie de “campana de vacío”, aislada de su contexto social y político. Es, en buena parte, lo que ese contexto impone. Max Weber nos enseñó, y nos enseñó de modo que podemos considerar como casi definitivo, la interconexión y condicionamiento que, en principio, existen entre todos los elementos que concurren a formar parte de una misma realidad. Línea argumental que nos obliga a reflexionar para valorar lo que es nuestra Administración. Porque, dicho sea con toda claridad, si tenemos la ciencia que tenemos, si nuestro mundo político, empresarial y sindical es el que es, si tenemos la televisión que tenemos, ¿cómo pretender que nuestra Administración sea un vergel florido un jardín florido en el que todos sus comportamientos lo son con la precisión de un reloj suizo?.

Interconexión, condicionamiento de todas las instituciones. Hay que considerar, obviamente, el grave deterioro que el mal funcionamiento de la Administración, produce de forma incuestionable en el sistema político. Considerar hasta que punto ese mal funcionamiento incide en la credibilidad política del sistema. El Estado democrático debe expresarse por una Administración, también democrática, que hay que configurar en los términos del art. 103 CE.

Cualquier tarea de regeneración y de reforma de la Administración debe plantearse en el marco de una necesaria regeneración nacional. Y si Vds. me permiten, postularé, recordando las figuras de D. Francisco Silvela y de D. Antonio Maura, *-la regeneración de nuestra Administración, como uno de los cauces de la regeneración nacional*. Sólo desde el reto político que supone asumir estos criterios, podrán tener sentido después las medidas que en concreto puedan adoptarse. Un contexto, en el que hay que resaltar muy singularmente el alcance que tiene, que debe tener, un planteamiento *ético* de estas cuestiones. No insistiré al respecto. De todos modos, que nadie pretenda llevar a cabo tarea alguna de regeneración institucional del Estado, de reforma de la Administración, sin asumir sustantiva y condicionantemente esta motivación ética que refiero. Es precisa una ética de lo público, que acentúe el noble sentido de deber que lo público debe conllevar en todo caso.

Y ello, trascendiendo de los ámbitos individuales que, por otra parte, tampoco conviene olvidar. Habríamos de vivir inmersos en una confusa y farragosa legislación de incompatibilidades -escaso valor el de la norma, en sí misma considerada-, para ver cómo Ministros y las más Altas magistraturas del Estado opositaban a Cátedras universitarias o como un Ministro de Justicia, siéndolo, se autopromueve a Magistrado del Tribunal Supremo. Regeneración ética de lo público. Una tarea, debo admitir, no fácil no sólo a la vista del nivel en el que ahora se encuentra, sino de modo principal habida cuenta que ese nivel es también, en gran medida, el de la propia sociedad española.

En *segundo* lugar -y muy brevemente-, advertir que toda política de transformación y regeneración de la Administración pública en los términos referidos, requiere de la ilusionada presencia, participación y protagonismo de las *manos* de esa Administración, de quienes básicamente la constituyen y que no son sino los funcionarios. Se trata de un punto en el que es necesario ser muy preciso.

Es cierto, que esa tarea de transformación de la Administración pública, no puede ser establecida por los funcionarios. Nadie discute tampoco que en algunos supuestos concretos, medidas que puedan adoptarse, podrán lesionar la situación de algunos de ellos y encontrarán la obligada resistencia. Conozco igualmente las características patológicas de la burocracia sobre la que tanto se ha escrito y que no es preciso recordar. Entiendo, sin embargo, que poco se alcanzaría en la tarea que se propone, si no se logra la decidida participación del colectivo funcional.

Participación difícil de alcanzar. En ocasiones, sin embargo, puede serlo mucho más fácil de lo que pueda pensarse, cuando se establece una estricta y motivadora línea *profesional* de actuaciones, que llega hasta los niveles superiores de la Administración. Profesionalidad, repito, hasta los niveles superiores de la Administración. Pero, también, y como es lógico, en su propio seno. Frente al sin sentido, incluso semántico, de los llamados Asesores ejecutivos, libremente nombrados e incrustados, en el seno de las propias estructuras administrativas, frente a los indiscriminados procesos de acceso a la función pública, *mérito y capacidad* como únicos criterios determinantes del acceso a la función pública en los términos que establece la Constitución. Afianzamiento en todo su alcance -y la experiencia es universal-, de los que un tanto peyorativamente se han venido calificando como “grandes cuerpos de funcionarios”.

Que sean Cuerpos especiales o generales es ya cuestión del todo distinta. Función pública profesionalizada con unas líneas muy directas de promoción vertical y horizontal entre las distintas Administraciones públicas.

Hay que perfilar además con criterios no exentos de imaginación, el tipo de funcionario que nuestra sociedad requiere, a la vista de las exigencias que a la Administración se imponen a las puertas mismas del siglo XXI. Funcionarios con una notable carga de conocimientos tecnológicos; también con la remuneración adecuada. Función pública, que requiere comenzar por enfrentarse con una obligada distribución de efectivos. La tarea no es fácil, hay que decirlo, a la vista de su desbordado crecimiento que, en todo el sector público, durante el período 1983/1994, se ha incrementado en un 32%, mientras que la media comunitaria de crecimiento en ese período no pasa del 10%. Es un dato que en sí mismo debe dar ya que pensar. Y aún aceptando que el tamaño así alcanzado pueda ser el conveniente, es obvio que ha crecido a ritmos nunca conocidos en la Historia de las Administraciones Públicas de este país. Y es que, además, este crecimiento se ha hecho con unos sistemas de selección y promoción distintos para cada geografía, y con cotas de discrecionalidad y arbitrariedad, que a la postre resultaban letales para la moral de los funcionarios. La ley 30/84 puso un cierto orden en la intrincada selva de Cuerpos y Escalas. No lo es menos, sin embargo, que arruinó la carrera administrativa con miles y miles de libres designaciones, y con unas Relaciones de puestos de trabajo modificables y modificados según conviniera. Recuperación, pues, de la función pública por la vía de la profesionalidad.

En *tercer* lugar insistir, una vez más, en un punto que con reiteración he venido señalando, desde unas perspectivas estrictamente científicas, pero con el éxito que Vds. mismos pueden comprobar. Es necesario, de una vez por todas, concluir el proceso autonómico; así de claro. No cabe diseñar una política de la Administración del Estado hasta que no se hayan *definido* las competencias y funciones de las Comunidades autónomas; y también, de estas en relación con la Administración local. Una temática, ésta última, en la que cabe observar que, con frecuencia, el grado de autonomía que aquéllas tercamente reclaman frente al Estado se lo niegan con frecuencia a las Corporaciones locales.

Es preciso, digo, cerrar el proceso. Hablo, al menos, del proceso de *definición* de los ámbitos competenciales. No basta decir

que está ya diseñado en los distintos Estatutos de autonomía. Podrán quedar sin precisar, en su caso, cuestiones particulares o extremos concretos. No lo discuto. Ahora bien, en aras de la operatividad misma de la acción de las distintas Administraciones Públicas, es obligado establecer, de una vez por todas, los ámbitos de las diferentes Administraciones, que no pueden quedar al albur de gestiones ocasionales, cuando no de simple conveniencia de partido.

En este punto permítaseme unas observaciones de carácter general sobre las líneas seguidas en la organización de las Comunidades autónomas que, no obstante ser en nuestros días objeto de estudio el tema de su eficacia -a él acaba de dedicarle un número monográfico la Revista *Autonomías*-, no parece hayan seguido una trayectoria ni medianamente ejemplar. Con todas las excepciones que se quiera, parece que desde ninguna de las muy diferentes perspectivas desde las que es posible valorar la organización de las Comunidades autónomas, parece pueda decirse que las soluciones alcanzadas hayan sido ni medianamente satisfactorias. En sus aspectos estructurales, ha habido un tremendo mimetismo para reproducir, sin más, la organización de la Administración del Estado. No se ha cuidado siquiera de rectificar aquéllos planteamientos que, en el seno de esta última era notoria su disfuncionalidad y había sido ya ampliamente denunciada. Reiteración de los esquemas organizativos de la Administración del Estado que se ha llevado a cabo, con frecuencia, sin discernimiento alguno. Simplemente, se ha tratado de reproducir esos esquemas y de que, en ningún caso, los de la Administración autonómica tuvieran menor realce competencial. Así, hemos visto convertirse en Direcciones Generales lo que eran Negociados de una Diputación Provincial o anteriores dependencias, sin apenas relevancia, de la Administración del Estado. Hemos visto sancionar también con el rango orgánico de Consejerías, competencias realmente marginales, entre las que las Comunidades deben desempeñar. Esquemas organizativos que, además, se han actualizado de forma saltuaria, sin responder a un diseño previo de lo que se querría fuese la Administración autonómica. La ordenación no ha sido, realmente, resultado de un proceso de racionalización, sino, más bien, de un afán de emulación, con el fin de que, como se ha dicho, competencialmente, las Comunidades no dispusieran de un menor aparato organizativo que el de la Administración del Estado. No han sabido crear el modelo de Administración que requerían sus propios cometidos. Es una pena no haber aprovechado la ocasión. Además, con frecuencia, la centralización que en su seno se ha llevado a cabo, la proliferación indiscriminada

de organismos autónomos, o el recurso a las fórmulas de las llamadas empresas públicas, so pretexto de una mayor flexibilidad en la gestión, soluciones que patológicamente han caracterizado a la Administración del Estado, son entre otros muchos, esquemas que hemos visto reproducirse en no pocas Administraciones autonómicas.

Bien es cierto que, frente a lo dicho, cabrá aducir acaso la práctica imposibilidad de llevar a cabo cualquier intento de ordenación orgánica, cuando no están precisadas las competencias a ejercer y sus transferencias no responden a procesos de racionalidad, sino que son simple resultado de la presión política de cada momento y de la negociación que cada Comunidad, en concreto, pueda llevar a cabo. Una situación que, desde luego, establece el tema en el terreno, siempre necesariamente resbaladizo, de lo indefinido e inconcreto y que hace imposible cualquier ordenación orgánica que pretenda ofrecer una mínima dosis de racionalidad. Esto es cierto, desde luego. No obstante, no creo permita rectificar los juicios anteriores. La situación, además, ha conducido a la creación de un importante y, en gran medida, improvisado aparato funcional. Una burocracia nutrida, establecida además, de modo principal en los primeros momentos, de acuerdo con los más estrictos criterios de atención a la clientela política. El análisis de la Jurisprudencia contencioso-administrativa de los últimos años sobre los sistemas de reclutamiento de personal por parte de las Administraciones autonómicas, permitiría desde luego llegar a conclusiones sorprendentes. Es cierto que hubo una reiterada negativa por parte de la Administración del Estado a llevar a cabo transferencia alguna en materia de personal. Tal circunstancia, sin embargo, en modo alguno puede justificar la auténtica ocupación política que de la función pública autonómica se formalizó a cabo al constituirse muchas Comunidades Autónomas. Con ello -se decía en ocasiones-, se pretendía que sus funcionarios no tuvieran las taras habituales que ya arrastraba la burocracia estatal.

En todo caso, sin embargo, resulta obligado reconocer, que la trayectoria señalada, con una mejora indiscutible en la prestación de sus servicios por parte de la Administración autonómica, se ha rectificado sensiblemente en los últimos tiempos; principalmente, como lógica consecuencia de la normalización de las transferencias de personal de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas.

Queda un *último* extremo que precisar, en relación con el contexto en el que es necesario plantear el tema que, naturalmente, actúa como presupuesto necesario de las medidas a adoptar. No es otro que el de precisar la medida que queremos tenga el Estado en el momento actual. Tema capital, y en el que parece fácil convenir que es posible y conveniente descargar al Estado de muchas de las tareas que hoy lleva a cabo que, en no pocos ámbitos -en el industrial, en el sanitario, en el educativo, en el financiero, habrían de ser desempeñadas mucho mejor por la propia sociedad. Aliviar también, y reducción, de la penetrante hiperregulación administrativa que existe en muchos sectores. Frente a los defensores de un Estado grande, como el que hoy tenemos, y también a los de un Estado reducido, tan en boga también en nuestros días -no soy yo de los que propugne "menos Estado"-, sencillamente, el *Estado necesario*; en cualquier caso un Estado fuerte. Es en lo que desde hace años he insistido en distintas ocasiones. Que no por ser más grande se es más fuerte. Estado fuerte, realidad -y exigencia- que, prácticamente, entre nosotros no se ha dado nunca en nuestra historia, en la que hemos tenido, si, Estados grandes o, incluso, Estados autoritarios, pero no un *Estado fuerte*.

5. Es en el marco de las cuatro coordenadas referidas en el que hay que encuadrar cualquier acción que se pretenda de reforma de la Administración. Hay que ser muy conscientes del carácter instrumental de tal tarea. Y sabedores de ello, insistir en que el entorno expuesto no es sólo contexto de un proceso a llevar a cabo, sino también, presupuesto necesario para hacerlo efectivo. Conexión obligada; en otro caso serán magros y pasajeros los resultados que puedan obtenerse. La reforma administrativa como proceso. Un proceso que, es cierto, nunca se culminará satisfactoriamente de forma que pueda entenderse más o menos definitiva. Que nadie se llame a engaño. Un proceso en el que, sin embargo, las cotas a alcanzar, pueden ofrecer resultados visibles y estimulantes.

A la vista de lo dicho, es fácil convenir que las medidas que puedan adoptarse, convencionales todas ellas, aunque hayan de ser determinantes de los resultados a lograr, no dejan de ser accesorias. Podría hablarse así, en primer lugar, de una acción de fortalecimiento del Estado... mediante una cura de adelgazamiento. Está también el tema de la Administración institucional y, ahora, de las sociedades estatales, cuya simplificación por todos deseada -es éste un intento universal desde hace años-, no pasa de ser un intento siempre mantenido y también siempre fallido. Igualmente entiendo

que es obligado marginar, de una vez por todas, el equívoco que se deduce de la actual aplicación art. 6 LGP, abandonando la fórmula de las empresas públicas como titulares de gestión pública. No la justifican, ni razones de flexibilidad, ni de eficacia. Lo que hay que aligerar es la ordenación misma de la actuación administrativa. Así mismo el tema de la reordenación de la Administración periférica del Estado, partiendo del dato de su inequívoca constitucionalidad.

Es aquí donde aparece más necesario que en cualquier otra parte la exigencia de una Administración “no engrosada” pero fuerte. En el bien entendido que, habrá que convenir que el mismo respeto que la organización de la Administración autonómica requiere para la Administración del Estado, debe requerirse a aquella respecto a la organización de ésta última. Cuestiones concretas plantea igualmente la llamada Administración única, de lógica evidencia, pero cuya solución no puede decantarse siempre, casi como cuestión de principio, en la reducción de la Administración periférica del Estado. Y en la prevalencia a ultranza de las organizaciones que establece la Administración autonómica.

En la organización del Estado se requiere también un cambio de mentalidad: necesidad de superar la concepción de una Administración que actúa en el espacio y en el tiempo -que ejecuta contratos, obras, que presta servicios-, para sin excluir estos cometidos, transformarse, básicamente, en una Administración de supervisión y dirección, que coordina y dirige efectivamente. Igualmente, revisión crítica de las competencias ministeriales, habida cuenta el carácter coyuntural que puede tener la integración del Gobierno. Que variar la integración de éste último no obligue a una reordenación de toda la Administración del Estado -con la paralización que eso supone. Establecimiento, pues, de bloques de unidades competenciales de carácter permanente, quizá, a través de la fórmula de las Secretarías de Estado, que puedan adscribirse, en su caso, a uno u otro Departamento ministerial.

Es así mismo obligado establecer la ordenación adecuada de la capacidad inversora de la Administración, sin menoscabo en ningún momento de los exigidos controles que, en todo caso, son siempre necesarios. Una de las causas que más contribuye a erosionar la imagen pública de las Administraciones públicas es la apariencia de que sus inversiones reales, o bien se realizan con desesperante lentitud, o bien quedan con frecuencia improductivas. También, necesidad de una planificación interna de la actuación administrativa:

con frecuencia, ante el cúmulo de exigencias y de demandas, el actuar de aquéllas va a remolque de tales demandas. Recuperación de las *posibilidades de anticipación*, a fin de asegurar el sereno establecimiento de prioridades en aras a obtener la máxima eficacia y coherencia.

Son estas, entre otras muchas, posibles medidas a establecer siempre en el contexto de los presupuestos que antes he señalado. Insisto una vez más en ello. Son medidas convencionales. En cualquier caso, se adopten las que se adopten, hay una que me parece imprescindible. Como resultado de una acción serena y reflexiva, es obligado, como medida de auténtica profilaxis, dejar dormir el Boletín Oficial del Estado durante una no corta temporada. Hay que valorar muy mucho el alcance que tiene el mantenido y constante cambio normativo. Abandonado el recurso a las leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado, tras los tardios varapalos recibidos por el TC, la fórmula se ha sancionado institucionalmente con la grave solución que representan las llamadas leyes de acompañamiento. Serenidad, frente a la permanente mutación del sistema normativo. La impone el principio de seguridad jurídica. Una situación que de modo directo incide estructuralmente en el diario funcionamiento de la Administración. Ayer se suprimió por innecesario, en mi opinión muy a la ligera, el recurso de reposición. Hoy se propugna su restablecimiento en el Proyecto de Ley de la jurisdicción contenciosa.

6. Es hora de concluir. Advertí antes que el tema de la reforma de la Administración vuelve a estar de moda. En la tarea no falta el eterno *ritornello* a fórmulas que, al menos entre nosotros, carecen del más mínimo arraigo y por muy brillantes que puedan parecer es difícil que arraiguen. Hay que ponderar lo que se hace y, naturalmente, que las fórmulas que se establezcan tengan viabilidad y sean operativas y reales. Y ello, por encima de la calificación semántica en las que tantas esperanzas acostumbra a ponerse. En los textos que antes aludí relativos a las llamadas Cartas de los servicios públicos se insiste en la consideración del ciudadano *usuario*, figura por demás acuñada, como *cliente*. El cliente: claro, que algún compañero me comentaba la cara que pondría cualquier ciudadano que fuera requerido por la Inspección de Hacienda, la Administración penitenciaria o la Administración militar para la prestación del servicio obligatorio, al oírse llamar por ese nombre...

No caigamos en los mitos de slogans más o menos de moda.

Es preciso una labor revisora de nuestra Administración que afronte el tema en su raíz. Una labor que ha de ser desde luego enérgica, pero también prudente y delicada. Lo advertía hace ya algunos años el Prof. García de Enterría. Los beneficios de todo proceso de innovación, únicamente pueden producirse dentro de los límites del llamado “optimum stress”, el punto óptimo de tensión: sobrepasarlo nos sitúa no ya en un proceso de revisión, sino de destrucción, algo enormemente grave en toda organización, pero especialmente en la organización pública que no es pensable detener sin producir una auténtica catástrofe social. Frente al radicalismo reformista e iconoclasta dijo Burke, entre otras cosas, algo que ciertamente debería servir de lema permanente para la gran empresa de revisar nuestras Administraciones públicas.

“Hemos consagrado al Estado, para evitar los males de la inconstancia y de la versatilidad, males diez mil veces peores que los de la obstinación y el perjuicio más ciego. Le hemos consagrado para que ningún hombre se atreva a examinar sus defectos y sus corrupciones sin la necesaria circunspección, para que nadie piense en hacer reformas por medio de la subversión, para que nadie se acerque a los defectos del Estado, sino como ante las heridas de un padre, con un miedo respetuoso y una solicitud temblorosa”.