

## **CRONICA DEL XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

Por JOSE MARIA GARCIA MADARIA

De los días 30 de junio a 4 de julio pasados, hemos asistido en Madrid a la celebración del XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. El Congreso de las «Administraciones públicas», como algunos lo han llamado, ha reunido en la capital de España a más de un millar de participantes, entre los que se encontraban representantes de ochenta y cinco países. Puede afirmarse, pues, sin temor a error, que ha sido éste el encuentro de más importancia a nivel mundial desde que existen las Administraciones públicas.

Su ámbito mundial ha hecho que no se reunieran solamente representantes de los Estados-Naciones, sino que ha incorporado también a los representantes de Organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, así como la Comisión de las Comunidades Europeas y las grandes organizaciones americanas, africanas y árabes.

El mismo Congreso ha sido precedido de tres reuniones celebradas del 26 al 28 de junio en Barcelona, Alcalá de Henares y Madrid, consagradas, respectivamente, al estudio del regionalismo, la formación de los funcionarios y los sistemas presupuestarios integrados. Estas reuniones de ámbito reducido han permitido, además, el lanzamiento y desarrollo de programas de investigación tales como la adaptación de las administraciones a la crisis energética; la organización administrativa del trabajo gubernamental o los nuevos métodos presupuestarios, desde el PPBS hasta el más reciente BBZ.

Que los teóricos de la especialidad —profesores e investigadores— asistan y afronten el estudio de determinados temas junto con aquellas personas que viven la Administración pública desde dentro, no deja de constituir un elemento positivo. Este encuentro es siempre fructífero, máxime cuando la vida cotidiana plantea en ocasiones problemas de coexistencia y comprensión mutua.

Bajo una fórmula en sí misma optimista, «Las respuestas de las Administraciones públicas a los retos de la sociedad contemporánea», se ha pretendido tanto significar que la Administración pública debe estar al servicio de la sociedad, y no a la inversa, lo cual no es siempre evidente, como recoger las cuatro cuestiones en que se han articulado las sesiones de trabajo del Congreso.

El primero de estos grupos de trabajo ha centrado su atención en *la significación del principio de legalidad en la Administración contemporánea*. ¿Debe el Estado respetar el Derecho? ¿Cómo puede hacerlo dado el creciente intervencionismo económico y social? La necesidad del Derecho ha sido reafirmada como objetivo y como valor.

El principio de legalidad se ha concretado en el orden administrativo en la expresión de una idea más general que progresivamente se está imponiendo con el paso del tiempo: la del Estado de derecho. Hoy en día domina un tipo de organización social donde el poder, tanto a nivel político como a nivel administrativo, no actúa según el capricho o el libre albedrío, sino en virtud de unas reglas fijas establecidas de antemano.

Ha quedado subrayado a lo largo de las sesiones de trabajo cuán precario y amenazado queda hoy el principio de legalidad

en el Estado de derecho, aun en los países con regímenes tradicionalmente democráticos, donde la situación era generalmente satisfactoria.

Estas amenazas no encuentran hoy su origen en una voluntad deliberada de arbitrariedad por parte del poder ejecutivo. Son debidas, ante todo, a la extensión y a la evolución del papel del Estado y de la actividad administrativa.

En primer lugar, el aumento del número de leyes y reglamentos en la vida social, tiene como efecto dejar totalmente inoperante el viejo sistema según el cual «nadie está excluido de conocer la ley». Indudablemente nunca ha podido aplicarse literalmente. Si hoy se compara una colección anual del *Boletín Oficial del Estado* con el de hace veinte o treinta años, resulta edificante. Parece claro que sería preciso invertir el dicho y proclamar que nadie está obligado a conocer el enorme fárrago de leyes y reglamentos a los cuales está sometido. El resultado de esta plétora de normas es que el ciudadano acaba por menospreciar el Derecho. La consecuencia más directa surge a la hora de tratar de lograr el respeto de un principio de legalidad al que deben someterse no solamente la Administración, sino también el administrado. En adelante, éste estimará que la ley es para él menos una protección que una trampa. Esta pérdida de confianza puede resultar peligrosa para el Estado de derecho.

De otro lado, la Administración, que elabora reglamentos con un denuedo digno de mejor encomio, comienza a verse desbordada por su propia actividad reglamentaria. Ahora bien, la Administración no es enteramente responsable de esta proliferación; está al servicio del poder político y es para responder a la voluntad de éste por lo que se da esta producción en masa de normas reglamentarias.

Hay que añadir a este punto otra observación: la enorme cantidad de textos inaplicables o inaplicados. Cuando un reglamento fija el número de decibelios que no puede rebasar un auto en circulación, se aplaude este loable ensayo de erradicar la polución sonora, pero se sabe de antemano que, en novecientos noventa y nueve casos sobre mil, no se impondrá ninguna sanción. Así, la regla inaplicable es casi una regla inexistente, lo que hace apa-

recer como irrisorio el sistema de normas al cual están sometidos la Administración y el ciudadano.

Se han señalado también en este Congreso otros dos factores que inciden en la interpretación tradicional del principio de legalidad. El primero es el creciente poder discrecional del Ejecutivo, mediante el cual el decisor puede actuar según su propia apreciación sin estar ligado a reglas objetivas. En este sentido, muchas intervenciones del Estado en la vida económica—distribución de ayudas y de subvenciones a los sectores más variados—proviene de este poder discrecional, donde el árbitro puede fácilmente apartarse del deber en favor de presiones partidistas, de grupos de interés, etc.

De otro lado, desde hace ya bastantes años, y bajo la influencia de las teorías del *management*, el principio de eficacia de la actividad administrativa ha ido tomando cada vez más importancia. Ello puede dar lugar en ocasiones a una cierta antinomia entre eficacia y legalidad. Una Administración que se pretenda eficaz—y lo debe ser—se verá muchas veces tentada a transgredir la legalidad que debe presidir su actuación.

Pero esta problemática que hoy conoce el principio de legalidad no afecta sólo al poder ejecutivo y al orden administrativo. Plantea también graves problemas al poder judicial. Aquellos que están en contacto con la judicatura oyen a menudo confesar su perplejidad y confusión ante los verdaderos rompecabezas en que se transforman la interpretación de textos incoherentes, de disposiciones contradictorias o, incluso, de normas literalmente incomprensibles. Sin embargo, es deber del juez decidir, pudiendo conducir a una situación de inseguridad jurídica incoherente con un Estado de derecho basado en el imperio de la ley.

El segundo tema de estudio ha sido de contenido menos jurídico, *El control del poder político sobre las Administraciones centrales y los Organismos autónomos*, en particular aquellos que los anglosajones denominan *quangos* (organizaciones cuasi autónomas no gubernamentales). Se ha referido este grupo de trabajo fundamentalmente a la problemática de la autonomía de lo administrativo en relación a lo político, así como a la localiza-

ción de los centros de decisión y poder de la burocracia que sirve estos entes.

El súbito incremento de la actividad del sector público se ha ido traduciendo en una proliferación de empresas públicas y organismos autónomos. En esta situación, la posibilidad de control sobre determinados entes se ve notablemente dificultada por motivos tan distintos como el de la relativa neutralidad política de la función pública, o el escaso control que el Legislativo en algunos países ejerce sobre un Ejecutivo dominado en ocasiones por una presidencia fuerte y altamente burocratizada. «El desarrollo del control parlamentario y la racionalización del control del partido en el poder constituyen—como se ha señalado en las sesiones—los dos términos de un largo proceso en el que la evolución y los resultados dependen del desarrollo político del país».

Los representantes del área socialista evitan en sus comunicaciones la utilización del término «control político», prefiriendo sustituirlo por el de «control social». Puntualizan en este sentido que el poder político aparece con la diferenciación de la sociedad en clases y es primeramente un medio de asegurar el dominio del grupo decisivo políticamente. En el estado socialista, donde toda la actividad administrativa tiene como fin la mejora del proletariado, en el que no existen clases, el control político no tiene objeto y se sustituye por el concepto de autogestión. En este sentido, señalaron que la Administración está organizada en comunidades sociopolíticas: comunas, provincia, república, federación. Todas las comunidades sociopolíticas... están autogestionadas, lo que significa que las relaciones jerárquicas no existen.

El tercer grupo de trabajo centró su atención sobre *el perfil de los funcionarios en la Administración del mañana*. ¿Cómo serán los futuros burócratas? ¿Deberán ser *managers* o más bien negociadores?

A lo largo de todas las intervenciones se ha incidido en la idea de la necesidad de una burocracia de carácter exclusivamente profesional, y de un comportamiento exclusivamente neutro. Merece señalarse que la excepción de esta tónica absolutamente general se produjo con la intervención de un delegado

filipino, quien propuso justamente lo contrario, señalando la conveniencia de «lograr una burocracia representativa».

Con la única excepción que acabamos de señalar, se ha coincidido en el planteamiento general de los artículos 97 y 103 de nuestra Constitución que, expresamente, señalan la dependencia de la Administración respecto del Gobierno, empleando dos conceptos distintos y, por tanto, desligando dichas funciones, así como la objetividad que debe regir la actuación de esa Administración. Se trata del principio definido por algún sector de nuestra doctrina como de «eficacia indiferente»; es decir, un esquema en el que el funcionario debe ser eficaz tanto si se perjudica como si se favorece la política del partido en el poder.

Se estudiaron a continuación las notas características que deben dominar la actuación del burócrata ideal. Algunas de las intervenciones incidieron en la necesidad de incrementar la participación del funcionario en la toma de decisiones. En este sentido, no sólo se ha hecho hincapié en la necesidad de que los dirigentes políticos confíen más en los burócratas, sino que se ha expuesto una crítica razonada de la posición inmovilista y cómoda del funcionario, contrario en ocasiones a participar en las decisiones, reduciéndose por propia voluntad al nivel de «doméstico».

Un debate especial se ha dedicado a los funcionarios de los organismos internacionales, en particular en torno a la cuestión de la relación de este tipo de burócratas con sus países de origen.

*El papel de la planificación en la Administración* ha constituido el cuarto y último grupo de trabajo. Así como antes se decía que «gobernar es prever», hoy hay que añadir que «administrar es planificar». La crisis económica que estamos viviendo ha puesto de manifiesto en estas sesiones una serie de efectos contradictorios según las regiones y los países. Se ha subestimado a nivel nacional e internacional el hecho de que la subadministración es, al mismo tiempo que una consecuencia, una causa del subdesarrollo. Los programas de cooperación internacionales han perdido una gran parte de su eficacia en razón de la insuficiente infraestructura administrativa del país receptor.

Por otra parte, en la medida en que se ha intentado planificar desde el exterior, se ha cometido un pecado de mimetismo, tratando de imponer en las administraciones de los países en desarrollo modelos de administraciones públicas concebidos en otros lugares, para otras sociedades y en contextos diferentes. En este sentido se ha olvidado que la Administración no es solamente un conjunto de reglas jurídicas y de técnicas de organización. Es también un hecho cultural y político, que no puede ser aislado de las tradiciones y de los valores de cada país e, incluso, de cada región. Hacer de la Administración pública un tema prioritario de atención y operar en ella con los principios del desarrollo endógeno, son las dos ideas que se abren actualmente camino, y que es preciso tratar de transformar en realidad.

El estudio del desarrollo de los métodos y técnicas de planificación en los diferentes sistemas administrativos se ha tratado desde cuatro puntos de vista: el entorno político, social y cultural de la planificación; los aspectos jurídicos de la planificación; los problemas de la puesta en aplicación de los planes y de las políticas, y, por último, la prospectiva en la Administración. El material de trabajo que han aportado los participantes ha ofrecido una visión rica y variada de la problemática que afecta a la planificación de la Administración en el mundo contemporáneo. La diversidad de estos materiales concierne sobre todo al grado de su generalización, ya que ciertos autores han tratado de trazar un índice general de la situación en materia de planificación; otros se han centrado sobre un problema determinado, exponiéndolo de una manera profunda; y otros han intentado formular ideas directrices generales. En cualquier caso, se ha considerado la planificación como una necesidad, una realidad económica y social más que como un voluntarismo o conjunto de impulsos políticos.

Uno de los aspectos que más atención ha merecido ha sido la relación entre la planificación económica y social y el régimen constitucional. La planificación se ha constituido hoy día en un santo y seña de carácter político, si bien la mayoría de los autores la consideran como un principio estabilizado, constituyendo, sobre todo, un método de trabajo propio del Gobierno y la Administración.

Numerosas comunicaciones se han centrado en la influencia de la estructura unitaria, regional o federal del Estado, así como sobre su actitud acerca de la regionalización, la descentralización y la autonomía como orientación de la planificación, la estabilidad y el posible margen de maniobra de los gobiernos en el tema considerado.

La sugerencia formulada de someter a discusión el entorno social de la planificación ha conducido a estudiar los métodos y medios necesarios para obtener el apoyo social a los planes y programas con participación directa de la sociedad, así como la preparación y elaboración a través de la mediación de grupos de ciudadanos de los planes generales por vía de negociación o discusión. En este sentido, uno de los principales aspectos debatidos ha sido la cuestión de la participación social en la adaptación a la coyuntura y realización efectiva de los planes aprobados.

Se incluyen a continuación cinco trabajos presentados en el Congreso, seleccionados la mayor parte de ellos como muestra de algunas aportaciones llevadas a cabo desde países hispanoparlantes.