

TEMAS

LA CONTINUIDAD EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA

35.047

Por MANUEL PÉREZ OLEA

La reforma administrativa es fruto no sólo de una decisión política determinada, sino de una aplicación constante e infatigable de los principios que la rigen. En cierto sentido puede afirmarse que la Administración que no está continuamente en trance de reforma está condenada a la ineficacia, a la parálisis y a la desaparición.

I. ADMINISTRACION ESTATICA Y ADMINISTRACION DINAMICA

La Administración pública puede considerarse desde una perspectiva de inmovilidad o desde un punto de vista dinámico. En el primer caso podremos estudiar su estructura y composición; en definitiva, la anatomía de la Administración. Esta investigación pondrá de relieve los defectos de organización o de concepción, y posiblemente se hablará de la necesidad de una primera reforma, que consistiría en hacer desaparecer órganos innecesarios o viciados, sanear y mejorar otros y crear unos terceros, que vendrían a ocupar el lugar preciso determinado por la investigación.

Pero evidentemente, la Administración no es tan sólo algo que «está» como un cuerpo inerte, sino que se caracteriza precisamente por su dinamismo, por su vitalidad. El estudio de su anatomía ha de verse inexorablemente completado por el de su fisiología, es decir, por el de cómo manifiesta su actuación tanto dentro de sí como hacia el exterior. Una investigación realizada en estas condiciones conduce al examen de las funciones, aisladamente y en correlación; de los distintos procesos vitales, y en particular del envejecimiento de técnicas y organizaciones y del modo cómo unas y otras son sustituidas por otras nuevas, así como de la forma en que los eventuales fallos son subsa-

nados por mecanismos compensadores, o no lo son en absoluto, y en este último caso, las repercusiones que tienen sobre la propia Administración y sobre el público a cuyo interés está, en definitiva, subordinada. De este estudio se derivará probablemente una nueva serie de propuestas, que a justo título se denominará «programa de reforma administrativa».

La diferencia esencial entre el primer concepto y el segundo radica en su temporalidad. La primera reforma administrativa va encaminada al «ser» de la Administración, y como tal suele ser normalmente más profunda y decisiva que la segunda, que contempla estadios sucesivos del actuar administrativo y se realiza en función de esa actuación desarrollada en el tiempo. Pero de aquí derivan, además, consecuencias muy importantes, que son las que interesa poner de relieve a lo largo de este trabajo.

La primera es puramente terminológica, pero ello no quita nada a su esencialidad. En el actual momento de desarrollo de una nueva Ciencia de la Administración, todo cuanto se haga en favor de una depuración del vocabulario es de suma trascendencia. No hay que olvidar la frase de POINCARÉ de que «toda Ciencia no es más, en definitiva, que un lenguaje bien hecho». Ahora bien, de las consideraciones anteriormente esbozadas ha podido ya deducirse que existen dos tipos de reforma administrativa que, por relacionados que estén, no dejan de ser radicalmente distintos y separables. Uno de ellos es la reforma estructural, anatómica si se quiere, de la Administración estática, de la Administración como organización. Es esta una reforma de fondo, con raíces políticas, y que ha de verificarse por medios esencialmente jurídicos. Otra reforma administrativa es la encaminada a la alteración y perfeccionamiento de la actuación administrativa, o si se prefiere, de sus procesos vitales. En este segundo caso, aunque debe existir previamente un marco jurídico-institucional que sea su directriz, los medios de realización son esencialmente pragmáticos y relevan, no del Derecho administrativo, sino de las ciencias y técnicas de la Administración —sin que entremos ahora en la discusión, bastante superflua, de saber si estas ciencias y técnicas constituyen hoy o pueden formar en el futuro una entidad científica única con personalidad y lugar propios en el cuadro de disciplinas del conocimiento humano.

II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA ESTRUCTURAL

Puede afirmarse sin vacilaciones que la primera característica que suelen presentar las reformas administrativas estructurales es la de un fuerte matiz político. Frecuentemente van asociadas a revoluciones y cambios en la forma de Estado o de gobierno del país y siempre están ligadas a una modificación sensible, cuando no brusca, de la orientación general de la política de los dirigentes.

En España, basta recordar en apoyo de esta aseveración que la Administración nace prácticamente, entendida en sentido moderno, con el cambio de la Casa de Austria por la de Borbón; que con posterioridad refleja notablemente la orientación del despotismo ilustrado de Carlos III, es hondamente afectada por las vicisitudes de la invasión napoleónica y la Restauración, así como por las diversas orientaciones de los sucesivos monarcas y gobiernos, y, por último, es fiel reflejo de las sucesivas formas de gobierno. El tránsito de un sistema político a otro afectó profundamente a las bases mismas de la estructura administrativa.

Esta misma relación con los móviles políticos de cada momento determina que las reformas administrativas así realizadas sean esporádicas, precipitadas y, a la larga, de no mucha trascendencia, aunque esto parezca ir en contradicción con lo antes dicho. Precisamente la excesiva variabilidad política ha motivado que, por debajo de estas sucesivas tormentas políticas, la Administración haya ido afirmando su personalidad y su relativa independencia, frustrando en no pocas ocasiones buena parte de los impulsos reformadores, a menudo demasiado impremeditados, que le llegaban «desde arriba». Este es el caso evidente de Francia, pero también en España pueden hallarse ejemplos. Tal vez el más notable sea el de que, con modificaciones casi todas de detalle, la estructura orgánica de la Administración española era hasta muy recientemente la misma que planeasen Javier de Burgos, Alejandro Mon, Bravo Murillo y otras grandes figuras del diecinueve, así como la vigencia, en algunos casos hasta hoy, de las grandes leyes del último tercio del siglo pasado, sobre Aguas, Minas, Obras Públicas, etcétera.

Por último, y como ya había quedado apuntado, este tipo de refor-

ma administrativa es esencialmente jurídico. Cuando no en la Constitución, se verifica por medios de grandes leyes y reglamentos, situándose en la esfera de organización jurídica político-administrativa del país. Si existe un sistema de legislación a cargo del ejecutivo, es frecuente el uso de este tipo de normas. En España baste recordar los Decretos-leyes de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938, 8 de agosto de 1939, 27 de julio de 1945, 19 de julio de 1951 y 25 de febrero de 1957, reformadores todos ellos de la estructura administrativa del país.

Si se estudia ahora la eficacia de tales medidas, la respuesta, como ocurre en el campo de las decisiones jurídico-políticas, no puede ser única, sino que viene dada por el resultado final que se pretende y la perspectiva desde la que se contempla. A menudo, las propuestas reformas de indole administrativa quedan bastante menguadas por la resistencia de la Administración a toda transformación de fondo, sin que ello suponga que otros móviles de tipo político no se hayan alcanzado. Ejemplo típico de esto fué la famosa Ley de Restricciones, de 1 de agosto de 1935. Normalmente, sin embargo, la reagrupación de organismos, o su subdivisión para una mejor distribución del volumen de trabajo, son fines que suelen lograrse en cierto modo porque vienen impuestos por las circunstancias: así las sucesivas escisiones en dos o más departamentos ministeriales del antiguo Ministerio de Fomento fueron medidas precisas ante el incremento de las funciones del Estado, pero también es cierto que en puridad no cabe hablar de reforma administrativa, sino de mera reorganización (compárese el D-L. de 19-VII-1951, al que se aplica perfectamente esto último, con el de 25-II-1957, sobre el que se ha de volver más adelante).

III. LA REFORMA ADMINISTRATIVA PROCEDIMENTAL

La consideración de la Administración del Estado como ente actuante lleva a un orden de consideraciones totalmente diferente. De lo que se trata aquí no es de alterar estructuras, sino de perfeccionar su funcionamiento con arreglo a criterios de máxima economía, rapidez y satisfacción de los intereses públicos y privados.

A este respecto hay que señalar que, en rigor, la Administración, como todo ser vivo, está en continuo trance de reforma. Una Administración hipotética que permaneciese anquilosada en unos procedimien-

tos y unas técnicas de trabajo sempiternas llegaría rápidamente a paralizarse y a desaparecer en razón de su ineficacia absoluta. Es un simple imperativo vital el que mueve a la Administración a variar de continuo sus medios y formas de actuación.

El verdadero sentido de una reforma administrativa pensada desde esta segunda perspectiva radica simplemente en la necesidad de racionalizar, homogeneizar y sistematizar lo que de otro modo se registra bajo forma de impulsos inconexos y a menudo no perfectamente meditados. La necesidad de una acción conjunta viene reconocida en el actual progreso de las ciencias y técnicas al servicio de la Administración, que dejan relativamente poco margen a la actividad puramente personal, aunque fomenten, por otro lado, la iniciativa y las sugerencias particulares. Para alguna de estas técnicas, como por ejemplo la automatización, es absolutamente imprescindible la colaboración entre varios órganos colectivos. Otro tanto ocurre para la formación de los funcionarios en las nociones de relaciones humanas, comunicación, teoría de la dirección, etc., que sólo puede pensarse mediante la creación de un centro superior que extienda sus actividades sobre todas las ramificaciones de la Administración.

Sin embargo, con carácter previo a toda reforma administrativa en este sentido, es preciso crear el marco jurídico dentro de cuyos límites ha de llevarse a cabo y en cuyas regulaciones ha de basarse la actuación de los encargados de realizarla. Es frecuente la omisión de este requisito en las obras que consideran la reforma de la actuación administrativa como una materia reservada a la aplicación de unos cuantos procedimientos con carácter técnico más o menos acusado. Recíprocamente, los teóricos demasiado apegados a la antigua consideración exclusivamente jurídica de la Administración suelen creer que es suficiente la promulgación de estas normas para asegurar la efectividad de sus previsiones, y atribuyen las sucesivas mejoras y reformas a la aplicación de dichos textos, cuando muy posiblemente no serían sino consecuencia natural de la necesidad de adaptación de la Administración a las condiciones cambiantes del medio en que se desenvuelve.

Tocamos así el problema de la continuidad de la reforma administrativa. Una vez sentados los moldes institucionales, queda por realizar la más penosa de las tareas, que es precisamente la aplicación de las medidas señaladas en los textos legales. La experiencia de los numerosos países que desde 1945 se han entregado a la labor de perfeccionar

su Administración permite deducir ya varias enseñanzas con carácter general. La primera de ellas es que la reforma administrativa es necesariamente un proceso lento, cuyo ritmo no sólo no puede, sino no debe ser forzado, so pena de provocar reacciones contraproducentes. La consideración de la actividad administrativa como un sistema cibernético, que han preconizado recientemente autores, como LANGRO y MEHL, explica que, por encima de cierta actividad reformadora, la Administración sea incapaz de asimilar y aplicar nuevas técnicas a un proceso (cuya marcha no debe ser perturbada) más allá de un determinado límite.

Paralelamente a esta enseñanza, hasta cierto punto desalentadora, se ha impuesto también la noción de la continuidad en la reforma administrativa. Si por un lado es inútil tratar de forzar la marcha de esta reforma, por otro es imprescindible no abandonarla en ningún momento, persiguiendo su implantación en las dosis máximas tolerables. En resumen, la reforma administrativa no irrumpe como un meteoro en el seno de una estructura pasiva, para abandonarla después de revolucionarla y trastocarla de arriba abajo, sino que constituye un lento proceso de metódica y paciente transformación de un ente vivo y en movimiento, cuya actividad no puede ser detenida ni molestada. Además, la reforma administrativa es prácticamente ilimitada en el tiempo; la adecuación perfecta del mecanismo administrativo a la realidad que ha de regular constituye una utopía que ha de perseguirse incansablemente, a sabiendas de que nunca ha de lograrse del todo.

Queda todavía una última enseñanza que la experiencia ha puesto de relieve en estos últimos quince años, y es que la mayor dificultad para la reforma administrativa radica en la resistencia de la propia Administración a verse desplazada de los cauces que ella misma ha creado con su actividad cotidiana. Ello se ha manifestado no ya con la abierta y previsible repulsa de determinados grupos de presión o privilegiados a todo lo que pudiese suponer menoscabo de su actual preponderancia, lo que, en definitiva, supone una actitud desligada esencialmente de la Administración, sino con la pasmosa facilidad con que el mecanismo administrativo puede aparentemente aceptar y asimilar las medidas de reforma, reduciéndolas en realidad a prácticas tan rutinarias e ineficaces como las que se pretendía desterrar, cuando no sumando simplemente una razón más a las ya existentes para su falta de eficiencia. Con su habitual precisión, la doctrina americana ha señá-

lado que este fenómeno no es sino el normal trasplante al sistema administrativo de aquel principio de la inercia, de acuerdo con el cual, «cuando en un sistema en equilibrio se introduce una modificación tendente a alterar ese equilibrio, se generan automáticamente una serie de reacciones que tienden a contrarrestar y anular los efectos del cambio introducido». El principio de continuidad en la reforma administrativa adquiere así una doble dimensión: no sólo se requiere un proceso constante de reforma, sino paralelamente una atención continua sobre las reformas ya introducidas para que éstas no pierdan su carácter y eficacia iniciales.

Naturalmente no a todas las mejoras administrativas es aplicable lo que se acaba de decir. Por ejemplo, las reformas introducidas en materia de instalación de oficinas, archivos, iluminación, etc., difícilmente pueden suscitar otros problemas que el de su transformación en prácticas un tanto desligadas de su finalidad primitiva y, en el peor de los casos, un encarecimiento no totalmente justificado de los servicios correspondientes. Mucho peor es el caso de la simplificación de procedimientos que a la larga se transforman en una mayor prolijidad de trámites, o de ciertos tipos de perfeccionamiento de funcionarios que al cabo de los años se han convertido en formalidades sin contenido propio, pero con una organización de costoso mantenimiento. La experiencia extranjera cita ejemplos de uno y otro tipo.

IV. LA CONTINUIDAD EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

El programa de reformas de la Administración española responde perfectamente a las consideraciones que llevamos hechas y muestra claramente que no se trata por esta vez de una más de las tormentas reformistas que se desencadenaban periódicamente sobre nuestra Administración en razón a circunstancias políticas accidentales. Cronológicamente, su primera manifestación es la del Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956, por el que se creó la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, con el fin fundamental, aunque no único, de centralizar en este órgano las actividades necesarias para

llevar a cabo dicha reforma. En particular se estructuraban en su seno el Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa y el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. La función de coordinación y programación quedaba puesta sobradamente de manifiesto con la creación de la Oficina de Coordinación y Programación Económica.

Creado así, en un primer paso necesario, el órgano superior de la reforma, se cubrió la primera etapa de ésta mediante lo que hemos llamado reforma estructural, obra del Decreto-ley de reorganización de la Administración Central del Estado, de 25 de febrero de 1957. A diferencia, sin embargo, de otras reformas anteriores, la reestructuración que efectuaba este Decreto-ley no era sino parte de un programa mucho más ambicioso destinado a sentar las bases jurídicas de la Administración, lo que se hizo mediante la Ley de 20 de julio siguiente; y como los dos textos respondían a una unidad de criterio y de acción, fueron refundidos por Decreto de 26 de julio en el texto actual de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración.

De esta forma la simple reforma orgánica introducida por el Decreto-ley quedaba refrendada, pero también encajada en una actividad reformativa de mayor alcance, regida por los principios de coordinación, desconcentración y definición de competencias. La personalidad jurídica de la Administración del Estado venía así reconocida en su artículo 1.º y desarrollada y delimitada perfectamente en el resto de su articulado.

La etapa siguiente tenía que hacer ya referencia a lo que hemos llamado reforma procedimental, y se cubrió esencialmente con el título tercero de la Ley de Procedimiento administrativo, norma que constituye lo que pudiera llamarse «texto constitucional» de la reforma de nuestra Administración. Conforme ha quedado ya expuesto, la primera manifestación de esta reforma funcional ha de producirse necesariamente en el seno de una norma jurídica, como lo es la Ley de Procedimiento administrativo, pero las materias que en ella se regulan son las de la «actuación administrativa», que se coloca bajo los principios inspiradores de economía, eficacia y celeridad, que son netamente no jurídicos.

No es este el momento de entrar en el estudio de las técnicas que

en pro de esta reforma procedimental preconiza la Ley —normalización, racionalización, mecanización, simplificación de datos y trámites, información y asesoramiento de los particulares, etc.—, que han quedado sobradamente expuestas en las páginas de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. Mas interesa destacar que la labor legislativa no se ha interrumpido aquí, sino que ha proseguido, particularmente activa, en la esfera de la ordenación económico-administrativa (Ley de Organismos Autónomos, Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, Plan Nacional de Inversiones), pero también visible en la reorganización de varios Ministerios, las delegaciones de competencias efectuadas en el seno de éstos, etcétera.

La reforma administrativa española se encuentra ahora en el momento crítico de dar efectividad en toda su extensión a lo que sobre el papel figura ya establecido. Es tal vez el paso más difícil y en el que más preciso se hace insistir en la necesidad de configurar la reforma administrativa como un proceso continuo. La reforma administrativa ha envejecido como *slogan*, como tema de actualidad, y no falta quien considera que, cumplida ya la etapa más brillante y vigentes textos de tanto valor como la Ley de Procedimiento, es ocioso insistir en algo que va perdiendo ímpetu por un proceso natural de desgaste.

Dentro de la propia Administración, sectores enteros que acogieran el movimiento reformista con ilusiones auténticas, pero excesivamente precipitadas, se muestran ahora desencantados, porque, en la práctica, la reforma no ha dado aún más que frutos pequeños que no justifican todo el bullicio inicial.

Frente a estas posturas comprensibles —y frente a otras con fundamentación mucho menos desinteresada— hay que redoblar la actuación paciente, meditada y humilde de divulgación, persuasión y demostración. Es más fácil, por desgracia, promulgar un gran texto legislativo que imbuir de su espíritu a una maquinaria sumida en la rutina y en la pasividad de lustros, donde es dogma que la costumbre pueda dejar sin efecto a la Ley más sabia. Tal vez lo primero a desterrar sea esa concepción meteórica de la reforma administrativa a que se ha hecho referencia más arriba.

Una vez que gobernantes, funcionarios y administrados comprendan que la reforma administrativa es ante todo cuestión de tiempo y perse-

verancia, y que nunca se consigue llevarla a cabo de forma tan perfecta que no haya de someterla de continuo a mil y una adaptación y modificaciones, se habrá eliminado al mayor enemigo, a saber: el desaliento y la indiferencia por parte de quienes iban a ser los más directos beneficiados de la reforma.