

# HACIA UNA NUEVA ADMINISTRACION

Por VICENTE MARIA GONZALEZ-HABA GUISADO

La reciente publicación del libro del profesor Sebastián Martín-Retortillo Baquer (1), sobre la reforma de la Administración pública en España, vuelve a traer al primer plano de la actualidad este viejo y eterno tema que, desde siempre y por motivaciones diversas, ocupa y preocupa a políticos, administrativistas y teóricos de la ciencia administrativa.

Con la llegada del Gobierno socialista, uno de los temas más aireados al menos en los primeros días de su actuación fue precisamente el de la reforma administrativa. La publicación del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, pareció abrir una nueva etapa de actualización de estos

---

(1) SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO Y BAQUER: «El reto de una Administración racionalizada», *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1983, 95 pp.

problemas; si bien después el paso del tiempo ha ido amortiguando los ímpetus iniciales y poco a poco parece haberse ido desdibujando el interés de los primeros momentos.

Dentro de la anunciada y repetida voluntad del PSOE de transformar la Administración pública de nuestro país, como uno de los presupuestos indispensables para llevar adelante su tarea de gobierno, en este marco determinado por las preferencias del partido vencedor de las últimas elecciones hacia las cuestiones funcionariales y administrativas, podemos situar la aportación del catedrático Martín-Retortillo, por lo demás participe en los Gobiernos de la UCD en las áreas de la Administración y de la Función pública.

### Aproximación al tema

Para el autor, su pequeño libro no tiene elevadas pretensiones teóricas sino que más bien aspira a enfrentarse con una realidad concreta, que está ahí, como es la Administración pública española. Es, pues, un intento, un deseo de acercarse a ella «con espíritu crítico y propósito reformador, valorando en todo momento el alcance eminentemente político que tiene el tema».

No se trata, por lo demás, de abanderar de nuevo la tantas veces proclamada «reforma administrativa» que Martín-Retortillo rechaza porque, a su juicio, desde la vertiente tecnocrática que desde siempre la ha caracterizado ha servido más para eludir los problemas que para resolverlos. En este sentido, sus afirmaciones son muy claras y contundentes: «La valoración de las “reformas administrativas”, de todos los países, y de todos los tiempos, ha sido siempre negativa y decepcionante.» Las soluciones de corte tecnocrático y las propuestas elaboradas sin contacto con la realidad social siempre han fracasado, ya que les ha faltado un elemento al que el autor atribuye una gran importancia: la voluntad política.

Este es, pues, el presupuesto indispensable para ponerse a reformar nuestra Administración haciéndolo a través de unas actuaciones *aproximativas* que inicien una tarea que no es de resultados inmediatos, sino que va a requerir «más de un decenio de esfuerzos *ininterrumpidos y permanentes*». Lo que se quiere, lo que se persigue es inaugurar «un proceso para el cambio de la Administración española» sabiendo muy bien qué es lo que se busca y sabiendo que la meta sólo se alcanzará con dosis excepcionales de constancia por parte de todos.

Por otro lado, es preciso sortear otro riesgo importante como es el de moverse por terrenos utópicos y desde posiciones idealizadoras. La Administración es como es y la burocracia es como es; por tanto, hay que conocerlas en sus verdaderas dimensiones, con sus defectos, con sus quiebras, con sus «limitaciones inherentes» que dice el propio autor. En todo caso, el que la Administración y los funcionarios cuenten con este tipo de limitaciones, que van unidas a su manera de ser y de actuar, no quiere decir que debamos adoptar una postura de resignación fatalista ante los hechos. Martín-Retortillo lo matiza con acierto: una cosa son este tipo de deficiencias que siempre existirán; y «otra muy diferente es que (la Administración) funcione tan mal como entre nosotros ocurre».

### **Panorama actual**

A la hora de contemplar el panorama en que se desenvuelve nuestra Administración, el autor hace tres precisiones, a mi juicio muy atinadas y que ayudan a centrar la cuestión. Es un hecho, en primer lugar, que «la Administración pública española no funciona o funciona muy deficientemente», observación que suscribirían la generalidad de los ciudadanos de este país. En segundo lugar, sucede que, en los últimos años, por las razones que sean, el proceso de deterioro se ha ido acentuando hasta llegar a extremos ya insostenibles. Y, en tercer lugar, es ilusorio pedir que la Administración funcione correctamente si el medio social en que está inserta y las instituciones tanto públicas como privadas no alcanzan los niveles adecuados de eficacia, honestidad y rendimiento. «Si la mediocridad y el tono gris predominan a sus distintos niveles en la vida social, no puede pedirse algo diferente a la Administración», dice Martín-Retortillo recordando las ideas expuestas hace años, entre otros, por Alejandro Nieto al estudiar las relaciones Sociedad-Administración.

El funcionamiento de nuestra Administración es insatisfactorio y tal vez el ideal más asequible para todos fuera conseguir «que no funcione tan mal» como ahora lo hace. Los síntomas son bien claros y el autor hace una relación detallada de los que valora como más significativos: esquemas organizativos desfasados e inoperantes; baja moral del funcionario «con un “desenganche” psicológico casi absoluto respecto a la tarea a cumplir»; lentitud en las tramitaciones; normativa reglamentaria de difícil lectura y comprensión; reducido protagonismo

político del Consejo de Ministros que no dirige ni coordina; confusión entre los niveles administrativo y político, etc.

Lo grave del problema es que sus repercusiones desbordan el marco puramente administrativo o burocrático para incidir sobre el sistema político, al que la situación de la Administración erosiona en su prestigio e imagen ante los ciudadanos. Ello «es tan incuestionable, que obliga a asumir con todas sus consecuencias el tema del funcionamiento de nuestra Administración».

Dentro del proceso de cambio político iniciado en España en los últimos años, resulta que la Administración «constituye hasta el presente una pieza todavía intocada» precisamente porque no ha habido una intencionalidad clara de enfrentarse a su remodelación para adaptarla al cambio político operado. No se ha querido asumir el riesgo de poner en marcha una reforma de la Administración porque es más cómodo atenerse a las leyes de la inercia, porque este tipo de actuaciones produce un evidente desgaste político, porque se ha preferido dejar correr libremente los acontecimientos sin decidirse a encauzarlos con sentido de anticipación. El ejemplo de las Comunidades Autónomas es bien aleccionador y la mejor muestra de lo que se puede hacer sin tener las ideas claras y dejándose arrastrar por los acontecimientos.

Estas palabras del autor reflejan a la perfección el estado de cosas en que hoy nos encontramos: «Ha sido, pues, indiscriminadamente y por vía de arrastre cómo el cambio político ha incidido institucionalmente en nuestra Administración.» Lo lógico hubiera sido adoptar la actitud contraria de reflexión y de replanteamiento consciente y sereno del tema, a fin de que nuestra Administración se hubiera ido plegando lenta pero firmemente a las exigencias constitucionales del nuevo Estado social de Derecho que se postula en el artículo 1.º de la Constitución. Sin embargo, en este país a sus dirigentes les ha faltado *un auténtico sentido del Estado* y no han tenido una visión real de la Sociedad para entender sus problemas y atender más solícitamente sus demandas.

En otros países, el Estado y la Administración son instancias fuertes con poderes suficientes para influir sobre el medio en el que se inscriben. A nosotros, por el contrario, nos ha correspondido, en contra de lo que se pudiera pensar, tener «un Estado débil», siendo así que en las sociedades democráticas se necesita contar con un Estado potente y bien organizado. Mientras en otros países europeos la Administración emergía autónomamente y se liberaba de las presiones parti-

distas y de las conmociones políticas, en España nuestra Administración ha estado «sometida siempre a los detentadores del poder político de turno, colonizada sectorialmente por intereses sociales y económicos y apenas mentalizada en la idea del servicio objetivo a la comunidad nacional».

Martín-Retortillo vuelve a insistir en la idea de que la consolidación del sistema político democrático y pluralista pasa por una puesta al día del aparato administrativo, en la dirección marcada por la Constitución. Por ello, habla de la necesidad de llegar a «una gran concertación nacional» entre todos los sectores nacionales que sienten inquietud por el tema «y defienden una determinada configuración de la Administración pública». Y pide que se cree, en la clase política, un mayor grado de concienciación hacia el mismo, a fin de evitar «un proceso degenerativo imparable que conduzca a una “criollización” de nuestros esquemas político-administrativos y los haga ya irrecuperables». Dada la urgencia del problema, se impone un *compromiso efectivo* para ponerse a trabajar; de tal modo que si no existe voluntad y decisión suficientes vale más no hacer nada, ya que «siempre será mayor el coste de una empresa fracasada que la indiferencia ante una determinada situación».

Al terminar esta parte de la exposición, dos ideas conviene retener. La Administración sólo podrá ser transformada, si el cambio arranca desde ella misma y si se cuenta con sus hombres y sus funcionarios. Operar sobre su estructura y funcionamiento, exclusivamente desde el exterior como muchas veces se ha intentado hacer, es dar los primeros pasos hacia el fracaso y seguir un camino que siempre se ha presentado como equivocado. Y, en segundo lugar, en las páginas siguientes no se hace una consideración a fondo, de carácter global, sino más bien se perfila el diseño de «una serie de *aproximaciones sucesivas* que pueden conducir, en su caso, a unas líneas de actuación inmediata»; quedando orilladas, pues, los grandes tratamientos y las grandes estrategias que reclaman más tiempo y mejor preparación. En definitiva, es todo un cambio de mentalidad en autoridades y funcionarios lo que se impone llevar a cabo, pero este difícil empeño es a más largo plazo porque afecta a las esencias mismas de la Administración; de ahí que, ahora, de momento debamos conformarnos con soluciones más viables y con medidas menos ambiciosas.

### Programa de actuaciones

A la hora de formular un repertorio de actuaciones, con las que hacer frente al reto de crear, en este país, una Administración renovada y democrática, no hay que apelar a inventos extraños ni a propuestas espectaculares. Basta asomarse a lo que se hace más allá de los Pirineos y, también, conocer y valorar algunas experiencias favorables que se han dado entre nosotros, para abrir un camino que, ciertamente, es difícil, pero que, como se ha indicado anteriormente, hay que andar con premura antes de que sea demasiado tarde.

Por supuesto, y en ello coincido con el autor, la vía única de mandar leyes y normas al *Boletín Oficial del Estado* no es válida ni resuelve nada. Aquí creemos demasiado en la virtud milagrosa de la ley, siendo así que ésta se convierte en un instrumento inservible y desprestigiado cuando no responde a una conciencia social que esté dispuesta a apoyarla. Nuestros volúmenes *Aranzadi* están repletos de disposiciones de todo género, que se han quedado sin cumplir y que no han contribuido a mejorar aquellos aspectos de la convivencia social sobre los que estaban, en principio, llamadas a incidir. Y, en el ámbito concreto de la reforma de la Administración, los ejemplos de esta naturaleza se cuentan por decenas, por centenares y hasta, si se quiere, por millares.

#### 1. *La opción política del Gobierno*

Como ya se ha dicho anteriormente, la voluntad política de hacer reformas y modificaciones en la Administración es una premisa incuestionable. Si el Gobierno no se compromete seriamente a respaldarlas, si no mantiene una actitud permanente de vigilancia y control, si no está dispuesto a superar las presiones de los sectores más reaccionarios de la sociedad, poco o nada se podrá hacer.

A juicio de Martín-Retortillo, la Sociedad española está en buena disposición para asumir los riesgos e incertidumbres de la reforma. También el funcionario desea que su situación mejore y que se le ilusione en su trabajo de cada día. Quiere decirse, pues, que el ambiente es favorable y que, en la mayoría de los sectores sociales, se detecta espíritu de colaboración. Lo que, sin embargo, se ha echado siempre en falta entre nosotros es una voluntad enérgica y resuelta por parte del

Gobierno para comprometerse responsablemente en la empresa de regenerar toda la Administración pública.

El impulso ha de venir, por tanto, de la cúspide del Poder Ejecutivo, es decir, del Gobierno. No es suficiente que sean las Comisiones Delegadas del Gobierno, la Comisión de Subsecretarios o la misma Presidencia del Gobierno como tal Ministerio, quienes actúen como instancia directiva. El centro motor ha de identificarse con el Gobierno en vinculación estrecha con los diferentes Ministerios a fin de superar dos obstáculos posibles: el de la acción individualizada e inconexa de cada Departamento reacio tal vez además a que se opere sobre su estructura orgánica, su dinámica funcional o su modo de comportamiento cara a los administrados, y el de la infravaloración por los temas menudos y cotidianos, que son los que realmente interesan al hombre de la calle, para entregarse a disquisiciones teóricas de más altos vuelos que muchas veces finalizan en la más absoluta inacción.

## 2. *Desconcentración de funciones.*

Para el autor, *un Gobierno onnipotente es siempre un Gobierno impotente*. Efectivamente, nuestra Administración parece montada para que los altos cargos de los Ministerios quieran conocer de todo y decidir sobre todo lo que ocurre dentro de los mismos. Hay como un afán incontrolado de asumir poder de decisión y de atraer cuantas más competencias y atribuciones mejor. Por eso, nuestros altos cargos dan siempre la impresión de estar superocupados, de tener sobre su mesa multitud de expedientes, de querer estar presentes en numerosos organismos y comisiones.

Este panorama es contrario a una racional organización administrativa, porque frena la decisión rápida de los asuntos, reduce la responsabilidad de los subordinados, acumula órganos y más órganos en las instancias más elevadas de cada Departamento. «Frente a la tendencia a concentrar, resulta obligado descartar competencias y remitir responsablemente parte de su ejercicio a instancias jerárquicas inferiores, objetivizadas y plenamente profesionalizadas», escribe, con razón, Martín-Retortillo que añade que es preciso «rectificar comportamientos» «y ello con toda radicalidad».

Cuanto se acaba de exponer se relaciona con un tema del que se ha hablado siempre mucho y del que se ha obtenido bien poco: la desconcentración de funciones. A nivel teórico, la cosa está muy clara, lo que

sucede es que, luego a la hora de la práctica, apenas se dan pasos hacia adelante. Como aportaciones, cabe recordar estas dos como las más factibles e inmediatas:

- Replantearse todo el actual sistema de delegaciones de firmas y atribuciones.
- Adoptar una política consecuente, «enérgica» la califica el libro, de desconcentración de funciones de los órganos centrales de la Administración del Estado.

Ambas actuaciones, para evitar diferencias de criterios entre unos Ministerios y otros, habrían de ser coordinadas y dirigidas a nivel de toda la Administración, en un intento de impedir aplicaciones divergentes o interpretaciones contradictorias.

### 3. *Desconcentración territorial*

La política descentralizadora adquiere un especial relieve cuando se proyecta sobre la relación órganos centrales-órganos periféricos, ya que, entonces, entran en juego factores de índole política que es preciso sopesar muy adecuadamente.

La implantación de las Comunidades Autónomas, como nivel intermedio entre el Estado y la demarcación provincial, repercute necesariamente sobre el viejo esquema Estado-provincia en cuanto que «la existencia de las Comunidades Autónomas obliga a que las competencias del Estado —en el ámbito concreto en el que, realizadas las transferencias, *queden definidas*— se articulen de forma que realmente se ejerzan «sobre el terreno»; y, ciertamente, «no se ejercen de verdad si los órganos periféricos de la Administración del Estado carecen de facultades decisorias».

Martín-Retortillo, en este conjunto de ideas a tener en cuenta, apuesta claramente por la provincia; y así habla de la «revitalización de las provincias», añadiendo, para defender su punto de vista, que esta vía desconcentradora generará *efectos políticamente estabilizadores*.

Cuanto se acaba de decir, ha de relacionarse con un aspecto que hoy goza de gran actualidad, como es el del futuro de la Administración periférica del Estado cuya revisión se inició, como es sabido, por el Decreto de 24 de julio de 1981 que, a su vez, plasmó en preceptos legales las sugerencias hechas por el famoso Informe de la Comisión de

Expertos sobre Autonomías, de mayo de 1981 (2). Proceso de revisión que se inició en la fecha indicada, pero que parece va a ser continuado en el sentido de reducir los órganos periféricos estatales subsistiendo tan sólo, en torno a la figura de los gobernadores civiles, aquellos que tengan verdadera razón de ser una vez culminada la fase de transferencias a las Comunidades Autónomas.

Da la impresión de que al autor del libro se le escapa este porvenir incierto que aguarda a nuestra Administración periférica, no insistiendo aquí suficientemente en la posibilidad cada vez más real de que quede reducida a la mínima expresión. Por el contrario, su enfoque es más correcto cuando señala que «puede ser —y debe ser— realmente muy poco lo que en el orden de las *resoluciones concretas* conserven los órganos centrales de la Administración del Estado», siguiendo el ejemplo de otros países.

Con este planteamiento de desconcentrar funciones, en contra de lo que a veces se dice, no siempre se carga de más trabajo a las unidades beneficiadas con las medidas desconcentradoras ya que dichas unidades realizan los expedientes casi en su totalidad, hasta la fase de la decisión. Y precisamente ésta es la que se trata de transferirles con lo que no sólo se completa su círculo de atribuciones sino que, además y sobre todo, se les otorga «el obligado y necesario poder político del que deben estar investidos» los órganos periféricos.

En cuanto a la Función pública, el aspecto que nos ocupa ayuda a recordar que aquélla tiene un elevado índice de *centralización* que conduce a que el funcionario de nuestras provincias esté peor tratado económicamente y tenga ante sí menores expectativas de promoción que el que trabaja en los servicios centrales. «Una situación —dice el autor— que al menos puede calificarse de alucinante» y que, en el futuro, habrá de reconsiderarse en profundidad para acabar con esta clase de discriminaciones.

En los párrafos finales de este apartado, sobre la desconcentración territorial, el libro se centra mejor y aporta ideas más actualizadas sobre el porvenir de nuestra Administración periférica que «habrá de verse afectada por el proceso de constitución y desarrollo de las Comunidades Autónomas». Para el autor «la proliferación actual de delegaciones ministeriales resulta anacrónica e inoperante», por lo que se debe tender hacia la creación de un *Gobierno provincial* en el que se

(2) *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Centro de Estudios Constitucionales. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1981, 104 páginas.

inserten las Delegaciones provinciales que, debidamente transformadas y actualizadas, han de pasar a ser unidades receptoras de la desconcentración administrativa que se lleve a efecto.

#### 4. *La reconversión de la Administración del Estado*

El impacto de las Comunidades Autónomas sobre el armazón de la Administración del Estado es un fenómeno cuyas consecuencias van a ser decisivas en los años venideros; por tanto, no se trata de dejarse sorprender por los acontecimientos sino de adelantarse a los mismos para ordenarlos con racionalidad. En dos sentidos, el impacto va a dejar sentir sus efectos: en las modificaciones estructurales que habrá que introducir, y en la alteración que se ocasionará en el reparto de las competencias.

La Administración del Estado, si quiere estar a la altura de las circunstancias, habrá de superar el actual recelo, y a veces la declarada hostilidad, en relación con las cuestiones autonómicas y regionales. En campos como el de la transferencia de funcionarios, se han cometido errores graves y se ha actuado sin el imprescindible rigor. Las consecuencias a la vista de todos están: contratación de personal por las Comunidades Autónomas, duplicidad de funcionarios, reclutamiento por aquéllas de personal propio utilizando sistemas inadecuados, predominio de criterios políticos sobre méritos profesionales, etc. Y, como muy bien apostilla el autor, lo que ha pasado con los medios personales también ha sucedido con los medios materiales.

Pero la Administración no sólo deberá vencer su desconfianza, sino que, y ello es más importante todavía, habrá de entregarse a «una auténtica reconversión de los modos de actuar». Y ello porque abandonará, por imperativo de las transferencias, funciones hasta ahora realizadas sin ningún tipo de interferencia y porque encomendará a las Comunidades Autónomas competencias que con anterioridad le pertenecían sin discusión. La nueva concepción del quehacer de la Administración del Estado se resume en el «abandono de la gestión» y, en consecuencia, en la «nueva concreción de su función en tareas de dirección, coordinación, planificación, etc.» Esta visión diferente necesariamente ha de tener su reflejo en la estructura, de tal modo que las tradicionales unidades gestoras sufrirán una creciente disminución a la par que las hasta ahora poco desarrolladas unidades de dirección, planificación, estudio y coordinación experimentarán un auge en consonancia con los cambios que ya están teniendo lugar.

## 5. Racionalización del quehacer administrativo

La Administración pública, como otras tantas instituciones, arrastra un conjunto de «técnicas institucionales» que no siempre son efectivas y que son mantenidas por pura inercia; al tiempo que se ve presionada por demandas inmediatas que impiden una consideración responsable y sosegada de los problemas.

Para vencer estas tentaciones de conservadurismo e inmediatez, se impone adoptar algunos criterios y proponer algunas líneas de actuación que Martín-Retortillo sintetiza en las siguientes:

5.1 Es imprescindible superar el grave riesgo de fijarnos sólo en lo próximo, en lo coyuntural, en lo inmediato. También se requiere rechazar la postura que nos conduce a enfrentarnos a los temas sólo cuando se han tornado conflictivos; así como la de querer resolverlos todos a la vez, sin establecer previamente un orden de prioridades.

También resulta fácil comprobar entre nosotros «la obsesión por dictar normas reglamentarias». Los Ministerios se disputan afanosamente el liderazgo de enviar disposiciones al *Boletín Oficial del Estado*, ya que «parece que se mueve más, que lo hace mejor, el Ministerio que consigue “sacar más reglamentos”». Sin embargo, a juicio del autor, así «ni se administra ni se gobierna», porque todo se somete continuamente a revisión, no se calculan debidamente las consecuencias de las normas que se dictan y se acaba perdiendo el respeto social a las mismas.

Este continuo tejer y destejer de la Administración no es inocente; al contrario, provoca en los ciudadanos, en los funcionarios, una sensación de provisionalidad, de interinidad, de inestabilidad que es absolutamente perjudicial. Sobre todo, se aprecian estas negativas secuelas en el ámbito de lo estrictamente orgánico, puesto que bien sabemos todos que cada cambio de equipo ministerial entraña una reforma estructural del Departamento y una rectificación del esquema organizativo existente.

Y también es preciso valorar los efectos *bomerang* de este tipo de actuaciones, que acaban desencadenando una serie de expectativas que, luego, o no se cumplen o se cumplen insuficientemente, creando «una situación hartó movediza, de permanente insatisfacción e inseguridad».

5.2 Nuestra Constitución ha prescindido de los planes económicos de carácter general, pero ello no debe servir de justificación para

rechazar una oportuna planificación de la actuación política y administrativa que evite planteamientos inconexos y que determine unos objetivos a conseguir. En este sentido, dos son los puntos a tener en cuenta:

a) En cuanto a una necesaria coordinación, la Comisión de Subsecretarios desarrolla «un importante papel», si bien su función coordinadora es actualmente *a posteriori*, por lo que es insuficiente.

Para remediar estas insuficiencias y limitaciones, el autor pide «una acción de coordinación *operativa*» en la Administración del Estado que, primero, actúe con anterioridad y previamente; y segundo, que vaya acompañada del poder necesario para doblegar a los órganos afectados. La coordinación, sin *poder* para aplicarla, no sirve para nada; y sucede muchas veces que precisamente «quien tiene que coordinar tiene menos poder que aquellos que deban ser coordinados» y entonces nada positivo se puede lograr.

Una buena coordinación obligaría a estudiar los siguientes tipos de acciones:

- Incitación al realismo y a la veracidad, de tal modo que se dé una elemental coordinación entre la realidad y la norma, entre los hechos y el derecho.
- Interpretación coordinada del sistema jurídico por parte de los distintos Ministerios, para evitar que un precepto se aplique, se interprete o se utilice de manera distinta en cada uno de ellos.
- Confección de un catálogo de todas las comisiones y organizaciones de todo tipo que existen, con finalidades coordinadoras, a efectos de evaluar su eficacia y cuestionarse su subsistencia en el futuro.
- Planteamiento coordinado de acciones singulares, a través de una actuación presupuestaria *global*, no fragmentaria, que permita contar simultáneamente con los medios económicos, personales y materiales a la hora de poner en marcha una determinada actividad.

b) Al lado de la coordinación, hay que colocar la planificación de la actuación administrativa ya que la Administración no puede ofrecer al administrado la imagen permanente de que se comporta sin responder a unas previsiones y sin apoyarse en criterios de objetividad y racionalidad.

En este sentido, sería bueno que los grandes asuntos de la Administración, en armonía con los principios y orientaciones políticas vigentes en un momento determinado, fueran objeto de:

- Un análisis detallado, arrancando de los datos del pasado y de las situaciones presentes.
- La investigación de los principales problemas, así como de las alternativas posibles para solucionarlos.
- La formulación de un programa, a diferentes niveles temporales, para llevar adelante la acción político-administrativa en cada una de las áreas estudiadas.

5.3 Por último, los gestores de la acción pública deben proceder a comprobar la utilidad de técnicas que «aparecen en la actualidad totalmente desfasadas y no producen efecto alguno». Ahí está el ejemplo en las numerosas fórmulas para la localización industrial (polos, polígonos industriales, grandes áreas, zonas de preferente localización, etc.), cuya eficacia es hoy más que discutible precisamente por el elevado grado de difusión que han alcanzado y que las hace poco menos que inútiles o innecesarias.

## 6. *El prestigio de la Función pública*

En el panorama de reforma de la Administración, ocupa un lugar destacado la Función pública cuya situación de crisis es evidente, debido a la confluencia de factores diversos que inciden sobre ella.

Abordar la delicada cuestión del funcionariado debe hacerse desde una doble perspectiva: hay, primero, que potenciar y mejorar su prestigio, y, segundo, hay que ir hacia una verdadera programación de sus efectivos que contribuya a una distribución adecuada y consecuente de los mismos. Y, por encima de todo, hay que conseguir que «el funcionariado recobre —o adquiera— la conciencia de su trabajo», porque sólo así se podrá entrar en el tema de la moralización y actualización de la Función pública.

El funcionario sufre hoy *un cierto agravio histórico o institucional*. Ha perdido ante los ciudadanos respeto y prestigio, y ya no goza de la *consideración social* de otros tiempos. A este fenómeno hay que unir el importante hecho de que sus retribuciones se han ido reduciendo y se han visto seriamente afectadas por los procesos inflacionistas de los últimos tiempos. Por ello, estamos ante «la insatisfacción de la Función

pública» y «hay que valorarla en una sociedad de consumo como la nuestra, en la que lo económico constituye un condicionamiento de extrema importancia».

Frente a este panorama nada optimista, hay que señalar que, en España, no hemos tenido nunca una política de personal en el exacto sentido de la expresión. Ha faltado una actuación coherente y cada Ministerio se ha comportado libremente, sin someterse a unas consignas elaboradas desde una instancia superior y única. Y, sin embargo, para el autor esta política de la Función pública es hoy «una auténtica tarea nacional» que debe ser acometida con generosidad aun reconociendo que la crisis económica la va a limitar seriamente.

Un aspecto de especial interés, ya citado, es el de las retribuciones cuyo sistema debe ser abordado «con honestidad y sin complejos». No es tanto un problema de *cuantía* en estos momentos de atasco económico, sino sobre todo de *claridad*. Y el Gobierno debe asumir la responsabilidad con decisión, porque ningún motivo se lo debe impedir a efectos de atender las legítimas reivindicaciones de sus empleados y servidores. Y ha de hacerlo con realismo y generosidad, partiendo de un principio que muchos tal vez no comprenderán pero que parece justo: el de que el abanico retributivo no debe cerrarse, antes al contrario ha de abrirse más «en base a la categoría y a la promoción profesional». El Derecho comparado es bien aleccionador en este punto, y, además de no hacerlo así, los funcionarios renunciarán a puestos de responsabilidad porque no encontrarán la merecida compensación económica o emigrarán hacia la empresa privada.

Martín-Retortillo interrelaciona las retribuciones con otros aspectos de la Función pública, como son la carrera administrativa, las incompatibilidades o la ordenación de los puestos de trabajo. Ninguno de ellos podrá ser estudiado y reformado si antes no se cuenta con el respaldo de un sistema retributivo justo y suficiente *en la medida que lo permita la situación económica del país*.

En todo caso, el problema no debe ceñirse a una versión estrictamente financiera del mismo, ya que hay que atender a una contemplación generalizada y plural de la problemática que afecta al personal del sector público. Y aquí nos encontramos con la vieja polémica sobre los órganos competentes en materia funcionarial y que, según el autor, «resulta imprescindible abordar» para poner fin a la división competencial hoy existente, por ejemplo, entre el Ministerio de la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Economía y Hacienda.

Es obligado hacer también una alusión al tema tan de moda de las incompatibilidades, sin caer en «soluciones drásticas ni simplistas, que a la postre resultan siempre manifiestamente inoperantes».

Martín-Retortillo, por ello, se inclina por una posición moderada de ir *restableciendo* una situación que está claramente deteriorada y que hay que abordar «con coherencia y sin demagogia, en la que tan fácil es caer en estos temas». Según su criterio, hay que ir restringiendo gradualmente el ejercicio de nuevas actividades y revisando aquellas cuya autorización haya sido concedida en los años últimos. La incompatibilidad, en cualquier caso, ha de darse si hay coincidencia de horarios y debe aplicarse rigurosamente a los funcionarios con dedicación exclusiva. Y, como tendencia a defender, ha de señalarse la de *la generalización de la dedicación exclusiva y plena a la Función pública*, a través de «un plan gradual y progresivo»; así como también la de aceptar el principio de que la severidad de las incompatibilidades ha de ser mayor a medida que el funcionario ocupa un puesto más elevado en la jeraquía administrativa. Todo ello sólo se conseguirá si logramos despertar la conciencia social y ciudadana «como elemento fundamental para alcanzar el necesario nivel ético de nuestra Función pública», ya que de nada servirán los preceptos y las normas si no van acompañadas de una mentalización del funcionario y de los ciudadanos; y si no nos decidimos a enfrentarnos a los problemas de los funcionarios con rigor y espíritu franco y realista.

Dos extremos finales conviene citar. De una parte, se impone terminar con la discriminación, tanto económica, como profesional, que padecen hoy los funcionarios «periféricos» con relación a los «centrales» y que ha llevado a aquéllos a una situación injustificada de desmoralización, infravaloración y desplazamiento. De otra, la necesidad de remediar la grave desproporción que hoy existe en la Administración entre los puestos de estudio e informe y los puestos de gestión; lo que determina que muchos funcionarios prefieren insertarse en los primeramente citados, con lo que la gestión cotidiana se resiente por falta de personal. Sólo una buena clasificación de los puestos de trabajo, nunca realizada entre nosotros, podrá poner fin a este desajuste que es tan sólo uno más entre los muchos que hoy distorsionan el buen funcionamiento del aparato administrativo.

### 7. *La participación de los funcionarios*

A mi entender, uno de los grandes fallos de la Función pública española es la falta de cauces que sirvan para implicar al funcionario en las tareas administrativas y para vincularle a las decisiones de sus superiores. El funcionario español se siente aislado en su puesto de trabajo porque no se le ofrecen alicientes para que se implique responsablemente en la marcha de su unidad u organización. De ahí su permanente inclinación a desentenderse de los problemas y aspiraciones de ésta y a mantenerse en una conocida postura de indiferencia y pasividad.

Con razón, el autor pide que esta situación se rompa definitivamente creando en el funcionario «la conciencia de su participación directa y condicionante en la gestión del servicio público», y de «que su trabajo sirve, es considerado, que se valora, que se tiene en cuenta». Hasta tal punto son ciertas estas observaciones que, según Martín-Retortillo, «nada se logrará mientras no se alcance este objetivo».

Las soluciones pueden ser muchas y diferentes, pero todas orientadas a conseguir que la barrera entre el político y el administrador, entre el gobernante y el funcionario se rompa a fin de facilitar una colaboración recíproca y establecer unos contactos periódicos que abran el camino a una contemplación de conjunto de los problemas. Sólo, por esta vía el funcionario saldrá de su aislamiento y cultivará el sentido de la responsabilidad y la solidaridad.

Vistas así las cosas, parece urgente el montar un dispositivo que implante unos mecanismos progresistas de participación del funcionario y que dé, de este modo, cumplimiento a los mandatos constitucionales. La Administración española, en esta parcela concreta del régimen funcional, tiene mucho que mejorar si queremos colocarla a nivel europeo, y si buscamos que los funcionarios se impliquen seriamente en la gestión pública y se manifiesten partícipes solidarios de sus resultados.

### 8. *Ordenación y localización de las oficinas públicas*

El tema en apariencia aparece como intrascendente y hasta trivial. Sin embargo, no es así si lo valoramos desde una óptica del mejor funcionamiento de la Administración. Basta contemplar el desorden, diríamos hasta el caos, que caracteriza a la ubicación de los despachos y oficinas públicas, para comprender que la cuestión tiene importancia y merece ser comentada.

Entran en juego varias consideraciones. A la Administración, en primer término, le cuesta mucho dinero mantener locales dispersos y cuyo arrendamiento y mantenimiento suponen cargas económicas nada despreciables. En segundo lugar, la pésima distribución en ocasiones de tales locales impide conseguir cotas mínimas de eficacia, ya que la distancia, la dificultad del contacto personal, la imperfección de las instalaciones, contribuyen a crear un clima de desconexión donde cada órgano actúa por su cuenta y a su propio riesgo. Y, en tercer lugar, los administrados se sienten gravemente perjudicados ya que se les obliga a desplazarse de unos sitios a otros cuando piden algo a la Administración o intentan conocer el estado de un expediente, con la consiguiente pérdida de tiempo.

La Administración tiene en esta área de las oficinas y edificios públicos una gran tarea que realizar. Las sedes de muchos servicios públicos precisan ser renovadas para que tengan una presentación digna y dejen de ser, en frase del propio autor, «auténticas covachuelas». No sólo se beneficia así, con una puesta al día de los despachos y sitios de trabajo, al público que se siente más cómodo, sino también al funcionario que debe cumplir su misión en locales bien acondicionados y con las más elementales ventajas materiales.

No se trata de caer en un lujo llamativo e innecesario, sino de intentar establecer una Administración acogedora, bien dotada de medios, que sea asequible a los ciudadanos y resulte atrayente para el funcionario. En esta dirección muchas cosas están todavía por hacer, desde la concentración de las oficinas en locales únicos hasta la habilitación de aparcamientos para los administrados, pasando por la creación de guarderías infantiles, etc.

### 9. *El papel de los gabinetes técnicos*

Estos órganos, de creciente importancia en el seno de nuestra Administración, sobre todo a raíz de la reforma administrativa propuesta por el nuevo Gobierno socialista, han sido siempre discutidos y puestos en tela de juicio debido a la forma cómo actúan y se comportan en el ámbito administrativo.

La nueva Administración socialista, como se acaba de indicar, ha creado estos Gabinetes a nivel de ministros y secretarios de Estado con la idea de asegurar mejor la distinción entre la esfera política y la esfera funcionarial, concibiéndolos como «órganos de ayuda y asistencia encargados de la formulación y coordinación de la política general»

(exposición de motivos del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa). Y, sin embargo, como puntualiza Martín-Retortillo, si contemplamos la experiencia de los últimos años ha de ser tachada de negativa y poco prometedora porque «no ha respondido a unos objetivos de racionalidad ni de necesidades de apoyo técnico».

El meollo de la cuestión radica tanto en la función a cumplir por estos gabinetes como en la composición que hayan de tener. A ellos deben adscribirse funcionarios bien preparados, ideológicamente identificados con el partido en el poder y que no se interfieran en las tareas de los funcionarios del Departamento hasta llegar a crear lo que se ha denominado «una Administración paralela» que actúa por sí misma y suplanta al resto de los centros y unidades directivas.

En la Administración española se hace indispensable una buena configuración de estos gabinetes como medio de deslindar lo político y lo administrativo, lo ideológico y lo profesional. A ellos deben pertenecer funcionarios y personas muy cualificadas que son nombradas y cesadas libremente, con lo que el resto de la estructura funcional y burocrática permanece estable y no se ve sometida, como hasta la fecha, a continuas remociones por motivaciones estrictamente políticas.

#### 10. *Relaciones con el público*

«Se trata —leemos en el libro— de una cuestión casi tópica» de la que siempre se está hablando y a la que se recurre cuando se abordan los temas de la reforma administrativa. Pese a la posible insignificancia con la que se la quiera devaluar, es un problema que tiene interesantes ramificaciones sociales y que toca directamente a los derechos y aspiraciones de usuarios y administrados.

Hay un espectro amplísimo de acciones a realizar y que pueden incluirse en el presente epígrafe. Supresión de las colas en los organismos públicos, funcionamiento de las centrales telefónicas de los mismos, adaptación de los horarios a las necesidades de los particulares, publicidad de las decisiones administrativas, tales son algunos puntos concretos mencionados por el autor a modo de ejemplo y que señalan parcelas en las que se podría mejorar mucho si se pusiera un poco más de interés y se incrementara la sensibilidad hacia la mejora de las relaciones con el público. «Todas estas medidas, y otras semejantes —escribe el autor—, pueden establecerse con bastante facilidad», pero «no

basta sólo con su establecimiento» ya que hace falta «una permanente y puntual atención para que se observen con toda su operatividad: interés mantenido hasta crear costumbre».

### 11. *Revisión de procedimientos*

La Administración española «funciona con atorrante lentitud». Los largos trámites, la complejidad de los procedimientos, la multiplicidad exagerada de papeles y documentos determinan que se actúe parsimoniosamente y que eso que denominamos «impulso de oficio» parezca «algo de otro mundo».

Esta situación, tradicional entre nosotros, se ha acentuado en los últimos años a causa de los cambios orgánicos experimentados en la organización administrativa, de las modificaciones legislativas incesantes, de las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas, etc. Sin embargo, lleva razón el autor cuando sostiene que la verdadera razón «quizá pueda encontrarse en el proceso de acarreo que, sin discriminación ni depuración alguna, constituye la base de nuestra actual organización administrativa» y que puede ser definida con estas interesantes palabras: «una organización pensada con hipotámica inmovilidad, llena de controles internos puramente formales, una firma detrás de otra, sin formulación de juicio alguno, y que para mantener una marcha normal, hasta en sus tareas más rutinarias, necesita muchas veces de la iniciativa o del control de los políticos, cuando no del escándalo que estas situaciones de pasividad e inercia generan en no pocas ocasiones».

Es necesario, pues, poner manos a la obra de revisar nuestros procedimientos para actualizarlos y despojarlos de todo lo que suene a inútil. Un esquema a seguir podría ser el siguiente, propuesto por el autor:

- Cada Ministerio habrá de elaborar un programa semestral de reducción de trámites referido a procedimientos que él mismo determine.
- Entre estos procedimientos se seleccionarán los que impliquen relaciones con un mayor número de administrados.
- Para este fin, se crearán equipos de analistas que acometan la simplificación señalada y hagan las correspondientes propuestas a la Administración.

Hay, no obstante, determinadas áreas en las que esta reforma presenta un especial interés. Una de ellas es la que comprende los *procedimientos de inversión*, incluidos el contractual y el expropiatorio, a fin de agilizar al máximo la capacidad inversora de nuestra Administración. Otra puede ser los procedimientos de *gestión* del gasto y de *intervención* del mismo, tratando de «racionalizar su planteamiento con el fin de que no constituyan una traba burocrática más». Y, por último, están los procedimientos en los que se impone como carga al administrado la presentación de documentos de los que ya dispone la Administración y que, por ello, habrían de constar en el expediente sin necesidad de que sean entregados por los interesados.

## 12. *Repertorio de problemas concretos*

Gobernar es trazar «líneas de *actuación* de carácter general», pero también consiste en atender a los problemas específicos y precisos, por pequeños e insignificantes que sean.

Para Martín-Retortillo, nuestra Administración necesita buenas dosis de modestia para descender de los altos planteamientos y dedicarse al examen y resolución de cuestiones sencillas. Así, por ejemplo, en el orden financiero, sería muy beneficioso que la Administración, antes de acometer nuevas obras, se preocupara de terminar las ya iniciadas o rentabilizar las ya terminadas. Políticamente, es desastroso el hecho de ver obras que se comienzan y luego quedan paralizadas; o que no rinden en la medida deseada, tal vez por falta de pequeños retoques o detalles. Por lo tanto, no estaría mal que cada Ministerio seleccionará un conjunto de acciones a realizar, con el fin de completar, rematar o culminar tareas que se quedaron a mitad de camino o que no han alcanzado todavía el nivel exigible de eficacia.

Los ejemplos a citar, en este orden de cosas, son muchos y muy diversos. El caso de inmuebles del Estado o de otros entes públicos, totalmente abandonados, sometidos a un proceso creciente de deterioro e incluso de destrucción, es una muestra clara de lo que se acaba de explicar, y que debería obligar al Estado, o al organismo que corresponda, a tomar las medidas oportunas para que tales bienes (edificios, instalaciones deportivas, centros cívicos, etc.) sean aprovechados y cumplan con decoro los fines que les han sido atribuidos.

### 13. *Auscultación de la Administración*

La Administración tiene que conocerse mejor a sí misma, por lo que «debe establecer un sistema que permita auscultar permanentemente la situación en la que se encuentra», montando un adecuado dispositivo que sirva para conocer los fallos que se producen. Son lo que se ha dado en llamar «mecanismos de alarma» de la actuación administrativa.

Las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones son un primer objetivo a tener en cuenta porque, bien concebidas, constituyen un factor de conocimiento de las demandas de los ciudadanos y una fuente continua de información. Y también los propios medios de comunicación social significan un instrumento muy útil para enterarse de las críticas y comentarios negativos que se hacen sobre el comportamiento de la Administración.

Dentro de los recintos administrativos, muchas veces los jefes no conocen bien el funcionamiento de las unidades y desconocen los problemas que tienen. O si los conocen, es a través de cauces que no siempre son los más oportunos y los más objetivos. «De ahí que la Administración —escribe el autor— precise una operación de autonoimamiento, de recogida de datos, a través de una profunda información social, con la participación directa de los auténticos emisarios comisariales —obvio es decir que se usa la expresión en su sentido histórico—, operación que permitiera a la Administración conocer cuál es realmente su situación y poder formalizar después una autocrítica sobre bases reales y operativas.»

Desde esta perspectiva, hay que valorar debidamente el papel de las Inspecciones Generales de los Ministerios, que hoy «están infrautilizadas», y muchas de ellas se han convertido en «auténticos panteones de hombres ilustres», si bien este juicio peyorativo no debe ser generalizado a todos los supuestos. Su función debería ser no tanto de tipo sancionatorio o de control, cuanto de colaboración, convirtiéndose en «los cinco sentidos de la autoridad», siguiendo los criterios de la denominada «Administración de misión», que lleve a implicarlas en la resolución de casos concretos y la toma de decisiones específicas. Y, como actuaciones más próximas, podrían estas Inspecciones planificar su acción en todos los Ministerios sobre aspectos concretos de la actividad administrativa para conseguir resultados homogéneos: recursos, registro de documentos, información, asesoría jurídica, etc.

#### 14. Atención a los servicios periféricos

Estos servicios, por estar más cerca de los administrados, deben mostrar una imagen más positiva de la Administración, y, sin embargo, muchas veces sucede todo lo contrario puesto que, en ellos, se advierte una mayor disparidad en el tratamiento de temas como el horario de las oficinas, retribuciones de los funcionarios, resolución de los expedientes, etc., generando, como no podía ser menos, «la consiguiente desmoralización que, ante la heterogeneidad de comportamientos, se opera en los funcionarios más rigurosos».

Martín-Retortillo diseña, como «actuaciones imprescindibles», las siguientes:

- Concentración en una sola autoridad, el gobernador civil, de toda la responsabilidad sobre el funcionamiento de los servicios y dependencias periféricas del Estado y sobre el comportamiento de los funcionarios.
- Periodicidad en los contactos entre las autoridades provinciales y las de Madrid para abordar problemas de funcionamiento interno de los servicios «que raramente se contemplan» y, lógicamente, «con la adopción de las oportunas medidas».

#### 15. Los rasgos de la nueva Administración

En las páginas precedentes se ha ofrecido un crudo diagnóstico sobre el estado de nuestra Administración, cuyo grado «de irracionalidad estructural» es notoriamente elevado.

No sería conveniente, ante los males descritos y ante los defectos denunciados, mantener una postura de pesimismo fatalista que nos llevara a pensar que nada, o casi nada, puede hacerse. «No se diga que estamos frente a un fenómeno irrefrenable y necesario» leemos en el libro. Si las cosas no se remedian no será porque no se pueden remediar, sino porque falta una voluntad decidida de comprometerse y trabajar con rigor y perseverancia. Nadie, por lo demás, pide un proceso «revolucionario» que derrumbe todo el edificio administrativo, sino se trata de ofertar un *modelo organizativo* que haga que el Estado funcione y cumpla sus cometidos.

La improvisación no es el mejor talante para hacer las cosas. Por el contrario, deberían crearse grupos de trabajo integrados por personas expertas que analizaran la situación y contarán con la colaboración

de los funcionarios «a los que, sin embargo, habría que excluir de la formalización definitiva de las propuestas» por aquello tan elemental de que no se puede ser a la vez juez y parte.

La tarea de reformar la Administración a fondo, tal vez, sea para algunos irrealizable y hasta utópica, y seguro que contará, como ha sucedido siempre, «con la oposición *irracional* que toda estructuración suscita en la práctica». Sin embargo, debemos valorarla como imprescindible, urgente y oportuna en estos momentos. Y «puede llegar a constituir, incluso, una tarea apasionante» que contribuya a remozar la imagen de una Administración que ha sido superada por los acontecimientos y que debe adaptarse a los nuevos tiempos y, también, a los mandatos constitucionales.

### La hora de conclusiones

Llega el momento de formular conclusiones, que han de ser contempladas desde una doble perspectiva: de un lado, es preciso «una decidida y mantenida decisión política de abordar el tema» que se corresponda, en su intensidad, con la gravedad de la situación que tenemos ante nosotros; de otro, hay que superar la tentación de querer resolver las cosas por la vía de dictar exclusivamente normas. «Nada de más leyes», escribe el autor, recordando la conocida frase de Crozier de que «no se cambia la sociedad por decreto» ya que, más importante que la norma en sí misma, es el compromiso serio y responsable de actuar.

Los dos criterios apuntados sirven de cobijo a un conjunto de medidas que se resumen de la forma que sigue:

#### 1. *Decisión política*

Al Gobierno le corresponde asumir la tarea de poner en ejecución las acciones que estime pertinentes y de seguir su cumplimiento hasta el final. Al igual que en otros países, aquéllas podrían quedar plasmadas en una instrucción general del Gobierno que sea como un diagnóstico previo de los males de nuestra Administración, acompañado de las medidas a tomar y de los mecanismos respectivos de evaluación periódica de los programas de actuación en que tales medidas se expresen.

## 2. *Instrumentación formal*

Hay que descartar el falso planteamiento en virtud del cual se da una necesaria correlación entre la actuación administrativa y la publicación de normas en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*. No se trata tanto, salvo en contadas ocasiones, de promulgar disposiciones cuanto de obrar eficazmente y acometer actividades para las que, tal vez, basten simples circulares o instrucciones de carácter interno.

## 3. *Distribución de competencias*

A impulsos del proceso de consolidación de las Comunidades Autónomas, debe procederse a «una reordenación global del sistema orgánico de distribución de competencias», porque sólo así se podrá remodelar funcionalmente la Administración en el sentido de reducir el aparato orgánico-burocrático de la Administración del Estado y de ese gran esquema, complicado y complejo, que forman los Organismos Autónomos.

## 4. *Planificación administrativa*

La Administración no ha de ir a remolque de los acontecimientos, sino que, por el contrario, debe adelantarse a ellos y anticiparse a su aparición. Por tanto, ha de moverse con espíritu planificador de manera que los Ministerios cuenten con sus planes de actuación oportunamente coordinados y ensamblados entre sí a fin de lograr un comportamiento conjunto de todos ellos.

## 5. *Coordinación administrativa*

La coordinación, con carácter previo, es esencial y, sin embargo, en la actualidad, apenas es aplicada. Para Martín-Retortillo, «es absolutamente necesario revitalizar dicho principio», correspondiendo la misión principal a la Presidencia del Gobierno.

## 6. *Racionalización de la producción normativa*

Entre nosotros se abusa de las normas, como si fueran el remedio último y definitivo al que apelar para solucionar los problemas. Por eso, hay que tender a controlar la iniciativa del Gobierno para que no se exceda a la hora de dictar Decretos, como también hay que controlar el afán de los ministros de publicar Ordenes ministeriales.

Y no sólo se trata de rebajar el número de normas, sino que, además, hay que conseguir que sean de buena calidad técnica; y, sobre todo, hay que clarificar al máximo el panorama normativo evitando que las disposiciones se interfieran entre sí, que se reproduzcan vacíos legales y que unas sustituyan a otras con una celeridad exagerada que apenas proporcione tiempo para valorar los efectos y resultados de cada una de ellas.

### 7. *Desconcentración administrativa*

La concentración de las decisiones en las cimas de la organización administrativa no es buena en ningún sentido y ha de ser reemplazada por una desconcentración que distribuya responsabilidades, potencie las instancias intermedias e inferiores y descargue de trabajo a los órganos superiores.

### 8. *Subsecretarios y gabinetes de los ministros*

La figura del subsecretario ha sido desvirtuada y «parece debilitada y desdibujada en su función». Hay que devolverle su carácter de siempre haciendo que los subsecretarios se transformen en el órgano básico de la actividad departamental interna, asumiendo la jefatura de personal que ha sido lamentablemente abandonada por ellos y llevando el timón del funcionamiento de los servicios.

Los gabinetes de los altos cargos son también unidades a tener en cuenta, procurando que desempeñen el mismo papel que tienen los que existen en otros países y sin caer en el peligro de creerse una «Administración paralela».

### 9. *Radiografía de los diferentes centros directivos*

Cada uno de estos centros ha de ser sometido a una profunda operación de «chequeo» que nos permita conocer su situación actual, sus posibilidades, sus medios materiales y personales, etc.

De esta manera, sabiendo lo que se tiene y con lo que se cuenta, podrán programarse actuaciones inmediatas y futuras con objetividad, y por lo mismo cuando, por ejemplo, cambie un director general no habrá que empezar a explicarlo todo de nuevo, arrancando una vez más de la nada. «A ello ayudará, sin duda —subraya el autor con razón—, la consagración del director general como cúspide de la carrera administrativa y la total profesionalización del mismo.»

### 10. *La Administración periférica*

Con la iniciación del proceso autonómico, los servicios periféricos del Estado se han visto seriamente afectados acentuándose «una situación crítica» que ya existía con anterioridad. Para el autor, «es necesario proceder a su fortalecimiento e incrementar su grado de coherencia, entornando *orgánicamente* alrededor del Gobierno Civil el sinfín de delegaciones y jefaturas hoy existentes en los distintos departamentos ministeriales», para lo que habrán de ponerse en marcha las acciones siguientes:

- Desconcentración de competencias de los órganos centrales en favor de los periféricos.
- Vigorización de la figura del gobernador civil en cuanto «jefe nato, impulsor y coordinador de toda la actividad de la Administración del Estado en el ámbito de la provincia».
- Incorporación orgánica de todas las dependencias de la Administración del Estado en la provincia a los Gobiernos Civiles respectivos.
- Igualación de los niveles retributivos de los funcionarios estén en los servicios centrales o periféricos.

### 11. *Replanteamiento de la organización administrativa*

La organización de la Administración «se encuentra hipertrofiada» debido sobre todo «al irrealismo del sistema retributivo de los funcionarios» por lo que:

- Cada Ministerio debe llevar a cabo una *revisión crítica* de sus actuales estructuras, tanto por exigencia del proceso autonómico abierto como por necesidad de ajustar las plantillas de personal.
- Creación de un adecuado «marco institucional» por cada uno de los Ministerios para estudiar en profundidad sus problemas y necesidades, bajo el control de la Presidencia del Gobierno.

### 12. *Función pública*

En esta área, las actuaciones a realizar son amplias y numerosas. Para Martín-Retortillo, se sintetizan en las siguientes:

- Eliminación de las desigualdades, discriminaciones y disfuncionalidades existentes en el régimen retributivo, dentro de un plan

respaldado por todo el Gobierno «y no de un solo Departamento, el de Hacienda, como ahora ocurre».

- Confección de un plan plurianual de ampliación de las denominadas dedicaciones exclusivas.
- Restricción progresiva y, en su caso, revisión «sin incurrir en demagogias innecesarias» de las orientaciones aplicables para el otorgamiento de compatibilidades, junto a un mayor rigor en el cumplimiento de las incompatibilidades derivadas del régimen de dedicación exclusiva por parte de determinados funcionarios.
- Reconducción de las competencias del Ministerio de Hacienda «a su propio marco competencial», además de una mayor coordinación en el ejercicio de las competencias que, en materia de personal, tienen atribuidas los diferentes Ministerios.
- «Evaluación, programación y redistribución de los efectivos», con referencia especial a los puestos de gestión «excesivamente descuidados en el presente» ante el creciente desinterés de los funcionarios por ocuparlos.
- Reconsideración de la política selectiva, «en la que sigue predominando el juvenilismo del momento», siendo así que hay muchos funcionarios «de gran experiencia que no son debidamente valorados ni utilizados».
- Ordenación de los cuerpos, escalas y plazas no escalafonadas, en orden a superar «la excesiva departamentalización» que se advierte en la actualidad, y a racionalizar «esa auténtica “jungla” que es el personal de los Organismos Autónomos, con cerca de 1.300 escalas».
- Implantación del «mecanismo participativo contitucionalmente previsto», para que los funcionarios puedan intervenir en la gestión de los asuntos que les afecten.

### 13. *Reordenación de las Inspecciones de Servicios*

No basta confiar en la buena voluntad de los funcionarios. Hay también que «reforzar las motivaciones del personal» para que trabaje responsablemente, siendo ésta una de las misiones a cumplir en el futuro por las Inspecciones de Servicios. En este sentido, estas unidades deberán perder su actual imagen sancionadora para convertirse «en fieles transmisoras» de la política acordada por las instancias superiores correspondientes; supervisar el funcionamiento de los servicios que sean homogéneos, en su estructura y actividades, en todos los Ministe-

rios; fomentar la impulsión de oficio en los procedimientos administrativos, por parte de los órganos que sean competentes en cada caso; y, por último, evaluar el grado de cumplimiento de las normas reglamentarias dictadas y de las medidas acordadas en el ámbito de cada Ministerio.

#### 14. *Capacidad inversora de la Administración*

Se estima imprescindible que se elimine la imagen de unos organismos públicos que son lentos en su gestión inversora o que resultan incapaces de actuar con criterios de productividad y eficacia. Para ello, deberá darse preferencia a la finalización de proyectos en curso; simplificar al máximo los trámites burocráticos y administrativos «que puedan entorpecer innecesariamente la actividad inversora»; desconcentrar la toma de decisiones en lo que a gestión del gasto público y su intervención se refiere, y procurar una adecuada coordinación, cronológica y formal, si las inversiones deben ser efectuadas por varios Ministerios o, en su caso, por varios centros directivos de un mismo departamento.

#### 15. *Revisión y simplificación de procedimientos y trámites*

El procedimiento no debe ser «una carrera de obstáculos para el administrado», por lo que los Ministerios han de preparar lista de expedientes en los que se han de suprimir o reducir «trámites que implican cautelas o prevenciones innecesarias de cara al administrado»; dar preferencia, en esta tarea, a los expedientes y procedimientos que incidan sobre un mayor número de administrados; encomendar la realización de estos programas de análisis de expedientes a personas expertas que tengan, a la vez, «conocimientos técnicos, experiencia y sentido común», y eliminar la obligación de que los ciudadanos presenten documentos, expedidos por la propia Administración, bastando a tales efectos la mera comunicación entre los órganos respectivos.

#### 16. *Mejora de los servicios de relaciones con el público*

Este objetivo «debe tener carácter prioritario», a fin de evitar que el contacto de los administrados con la Administración sea «fuente permanente de frustración, de incomodidad y de desconcierto».

Las posibilidades de actuación son muy numerosas. El autor se refiere a la reforma y acondicionamiento de los locales; a la mejora del funcionamiento de las Oficinas de Información, colocando en ellas personal debidamente preparado en el campo técnico y también psicológico; al intento de la supresión de las colas y grandes aglomeraciones; a la adecuación de los horarios a lo establecido por la ley, a las exigencias de los ciudadanos y al propósito de intensificar el acceso del público a los servicios y oficinas; a la potenciación de las Oficinas de Reclamaciones, y a la recepción de todo tipo de quejas, denuncias y críticas de las que, con frecuencia, se hacen eco los medios de comunicación social.

#### 17. *Programa de localización de dependencias públicas*

La ubicación de las dependencias pertenecientes a la Administración ha de hacerse pensando, de una parte, en criterios de economicidad para lo que es imprescindible poner término a la gran dispersión que se advierte hoy de locales, oficinas, dependencias, etc., y, de otra, en la exigencia de beneficiar tanto al buen funcionamiento de los órganos administrativos como a las relaciones de éstos con los ciudadanos.

#### 18. *Exposición y publicidad del «intento»*

En las sociedades modernas se requiere la colaboración de los medios de comunicación social para conseguir el apoyo ciudadano en cualquier tipo de actividades que se quieran emprender desde las esferas públicas. En lo que concierne a la reforma de la Administración, seleccionadas las actuaciones a realizar, hay que concienciar a la opinión pública para que no sólo preste su aliento sino para que, en su caso, ejerza una sana crítica.

#### 19. *Administración pública y Cortes Generales*

Las relaciones entre Parlamento-Gobierno deben potenciarse a fin de «romper el hermetismo» con que éste suele, por lo general, abordar los temas relativos a su actuación administrativa. Por ello, hay que inventar los cauces adecuados para que las Cortes estén debidamente informadas de la gestación gubernamental y para que, al tiempo que se implican en la misma, puedan efectuar un control que sea tan efectivo como eficaz.

Hasta aquí el resumen, acompañado de observaciones y matizaciones propias, del libro de Martín-Retortillo que, como ha podido deducirse de la lectura de las páginas precedentes, centra su atención en el tema de la actualización de nuestra Administración pública. El paso del tiempo (no hay que olvidar: el libro se basa en un informe redactado por el autor en 1980), que es tremendamente rápido por lo que respecta a la sociedad española inmersa en un acelerado proceso de cambio, ha venido a devaluar o a confirmar, según los casos, los planteamientos y sugerencias del autor. Sobre todo, el tema de las Comunidades Autónomas que, en el libro, no recibe un tratamiento suficientemente amplio, ha repercutido y repercutirá todavía más de forma extraordinaria sobre la conformación de la Administración española; hasta el punto de que, en los próximos años, ésta va a experimentar una transformación radical en todos sus ámbitos.

Me parece que, en este desafío de la consolidación del Estado de las Autonomías, se concentrará en el tiempo inmediatamente venidero la evolución de la Administración pública que, por ello, va a quedar definitivamente condicionada por los resultados, que a veces pueden parecer inquietantes, del proceso de transformación del Estado. Desde esta perspectiva es como hay que contemplar la reforma de la Administración y de la Función pública ya que, en caso contrario, hay riesgo inminente de no comprender lo que está sucediendo a nuestro alrededor y de no alcanzar a calibrar la magnitud del *cambio* que protagoniza la sociedad española.

Martín-Retortillo tiene el mérito de ofrecernos un diagnóstico sobre la Administración española, ofertando soluciones, medidas, remedios, para superar sus males algunos tan arraigados que parece imposible erradicarlos. Hay que alabar su visión objetiva de las cosas, en cuanto que atribuye una importancia decisiva al factor político ya que, como repite en varias ocasiones, nada se logrará si falla la voluntad del Gobierno para impulsar el movimiento de reforma y vencer las dificultades que se alzan en el camino. Muchas veces, es cierto, se sitúa en planos excesivamente simplistas y recurre a consideraciones que se quedan en la piel de los problemas sin ahondar en los mismos. Pienso que esa ha sido su aspiración y, por lo tanto, no hay por qué exigirle más. Sin embargo, a la altura de 1983, con 17 Comunidades Autónomas empezando a caminar, el enfoque de Martín-Retortillo se nos ha quedado corto y su visión parece de escasa entidad, para afrontar los formidables retos que tiene ante sí el Gobierno actual para ordenar la Administración, remodelar la Función pública, revisar las relaciones

Estado-Corporaciones Locales (por cierto, escasamente recordadas en el libro), actualizar la política presupuestaria, etc.

Cierto que los problemas pequeños y cotidianos no deben ser despreciados ni marginados. Sin embargo, cuando este país se juega su destino en el logro pacífico y solidario de un Estado autonómico (que muchos ya vaticinan como federal por propio devenir de los hechos), hay que establecer inexorablemente un orden de prioridades y dar preferencia a los grandes temas nacionales. De ahí, pues, que el libro comentado haya que situarlo en su justo lugar, que no es otro que el de constituir una aportación más a la clarificación de la reforma de la Administración, a partir de premisas que son muy elementales, y que aparecen revestidas de un tono pragmático y realista que, en sí mismo, contiene sus propias carencias y limitaciones.

