

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Catedrático de Derecho Administrativo
Subsecretario de Administraciones Públicas

Análisis global sobre la reforma administrativa

La preocupación por los distintos procesos de lo que ha venido a denominarse reforma administrativa es constante a lo largo de los últimos tiempos, en los que se han sucedido los intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la compleja administración a finales de siglo a la prestación de una pluralidad de servicios públicos y a la realización del resto de sus actividades en consonancia con el dinamismo de la sociedad en la que se desenvuelve.

En términos generales, las transformaciones observadas en los países desarrollados, desde una perspectiva de la gestión pública, son bastante similares. Todo un conjunto de fenómenos como la preocupación por la eficacia pública con las consiguientes privatizaciones y desregulaciones, la búsqueda de la calidad en la prestación de los servicios públicos con la consiguiente orientación al ciudadano, fenómenos de descentralización territorial y funcional, mayor participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de servicios, intentos de reducir el exceso de leyes y reglamentos y, al tiempo, generar instrumentos que protejan contra la corrupción o la reducción de plantilla y la medición del rendimiento en el sector público, son manifestacio-

nes de la preocupación por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo.

Alrededor de toda esta serie de retos se configuran las respuestas conocidas con el nombre de modernización: las políticas tendentes a incrementar los mecanismos consultivos y de participación ciudadana intentan reducir el déficit de legitimidad de la Administración y la crisis del monopolio del interés general para el Gobierno; las políticas de privatización, desregulación, generación de mercados internos y competitividad entre empresas públicas o semipúblicas y privadas, y el desarrollo de nuevos sistemas de compatibilidad y presupuestación, a pesar de su heterogeneidad, intentan dar respuesta al déficit de eficiencia de la pública; las políticas de control de calidad y los intentos de construir una administración postburocrática, orientada a la calidad, pretenden superar los problemas de eficacia en la prestación de los servicios públicos.

La práctica totalidad de los procesos de reforma administrativa se declaran dirigidos a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano.

Ello pone de manifiesto un dato de importancia capital: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. Esto es, en mi opinión, el *punctum dolems* de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano.

Ello implica que la legitimación de la Administración pública ha de basarse en sus resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios.

Este Estado, de acuerdo con nuestra Constitución, se ha convertido en un Estado social y democrático de Derecho, superando anteriores concepciones basadas en una administración de autoridad, limitadora de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Aparece también en la Constitución la introducción del principio de eficacia como elemento rector de la actividad administrativa, a lo que es necesario unir, como derivación del Estado social, el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de remoción de los obstáculos que impidan al individuo y los grupos en que se integra disfrutar real y efectivamente de la libertad y la igualdad.

Los modelos políticos y administrativos deben construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas, porque, como dispone nuestra Constitución, «la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con el principio de eficacia y descentralización, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Además, la programación y ejecución del gasto público ha de responder a los principios de eficiencia y economía.

Los principios constitucionales de organización de la Administración española son, pues, los que han de proporcionarnos el marco general del proceso de reforma administrativa.

La Administración Pública del Estado social y democrático de Derecho ha de configurarse como una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad, porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia, porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración, como ya se ha dicho, se encuentra en el servicio a los intereses colectivos. Por eso, las distintas potestades y poderes públicos son manifestaciones concretas de esa idea de servicio público.

La Administración Pública, pues, tiene un marcado carácter instrumental, instrumentalidad que implica el desarrollo de los valores de eficacia y eficiencia en un entorno cambiante, en el que las Administraciones Públicas son cuantitativa y cualitativamente diferentes, y la acción pública es mucho más extensa y ambiciosa y afecta a procesos sociales de mayor importancia crítica y estratégica.

Todo ello permite pensar en la necesidad de potenciar un clima de reajuste permanente en la Administración Pública, en sentido de establecer las condiciones necesarias para su corrección y adaptación a unas circunstancias cambiantes de manera sistemática y cotidiana, aprovechando las opiniones de los ciudadanos sobre lo que, a su juicio, sería deseable.

En esta situación, no puede ni debe olvidarse el actual contexto de limitación del gasto público, que obliga a buscar un funcionamiento del aparato público que respete los indicadores de racionalidad en la gestión de recursos, tanto humanos como financieros, utilizando técnicas que van desde la programación por objetivos y el sistema de control de resultados a la introducción de estándares de calidad en los servicios públicos.

En este marco, la Administración prestacional e intervencionista que conocemos se ve abocada a una reforma que le permita adaptarse al cambio de sus funciones y roles tradicionales ya que, por un lado, debe responder a las expectativas de una ciudadanía que no desea renunciar a los logros prestacionales del Estado social y democrático de Derecho y, por otro, ha de adaptarse a una realidad económica que exige drásticos recortes, reforma de estructuras y una profunda racionalización de la gestión, en la búsqueda de la eficiencia del sector público. Son éstos los objetivos que han de definir la reforma de la Administración Pública española, con el objetivo inmediato de situarla en las cánones de modernización que exige el ingreso de España en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Por otra parte, la configuración del Estado social y democrático de Derecho supone una nueva funcionalidad de la Administración Pública. En efecto, la Administración, al gestionar los intereses colectivos, no tiene que imponerse frente a los ciudadanos. Más bien, debe propiciar fórmulas o medidas que impliquen la colaboración de la sociedad y, por tanto, de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. En otras palabras, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada, por su inserción en el Estado social y democrático de Derecho, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para redefinir las políticas públicas. Quiere eso decir que los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los propios intereses que les afecten. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos.

Esta aproximación, pienso que se apoya en la consideración, prevista en la Constitución, de que los derechos fundamentales y la dignidad de la persona son los fundamentos del orden político y la paz social. De esta manera se puede entender que los poderes públicos tienen la misión de crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión de los intereses públicos. Los derechos fundamentales ya no son, solamente, ámbitos exentos de la actuación de los poderes públicos, sino también, como ha reconocido reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional, elementos y líneas directrices del conjunto de la actividad de la Administración. En este contexto, pienso que estaremos más cerca de un aparato público que oferte

servicios de calidad y que promocióne los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A este respecto no hay que olvidar que, como señala la Exposición de Motivos de la LOFAGE, el artículo 9.2 de la Constitución establece claramente que la Administración Pública debe remover los obstáculos que impidan la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra. Y, por otra parte, el artículo 10.1 de la Constitución dispone solemnemente que el libre desarrollo de la personalidad es uno de los fundamentos del orden político y la paz social.

Por eso, la LOFAGE establece en su artículo 4, como uno de los principios inspiradores de la misma, el de servicio a los ciudadanos, en la creencia de que este servicio es el principio básico que justifica la existencia de la Administración Pública y que debe presidir su entera actividad.

En este servicio a los ciudadanos, sigue diciendo la Exposición de Motivos de la LOFAGE, se exige que la estructura y la planta de la Administración General del Estado se ajuste a la realidad. Por ello, la Ley citada tiene como objetivo establecer un diseño radicalmente nuevo de la organización de la Administración General del Estado buscando la racionalidad e intentando evitar duplicidades en la gestión, teniendo en cuenta el principio de economía en el gasto público consagrado en el artículo 31.2 de nuestro texto constitucional.

La LOFAGE pretende contribuir, asimismo, a resolver el problema planteado por el hecho de que, tras más de diecisiete años de andadura constitucional, no se ha ajustado la estructura de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico. Así, la LOFAGE va a suponer una operación de transformación de la Administración periférica de gran envergadura, procediendo a la supresión de los gobernadores civiles y a su sustitución por la nueva figura creada por la Ley, los Subdelegados del Gobierno. Por otro lado, se llevará a cabo la integración de los servicios periféricos de los distintos ministerios en áreas funcionales dependientes de las Delegaciones del Gobierno buscando asimismo realizar uno de los objetivos de la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, cuyo artículo 22 dispone la reestructuración de la Administración General del Estado para adecuarse a la realidad competencial del Estado autonómico.

Así, se introduce por primera vez en el Derecho positivo español, el objetivo de la Administración única o común, de forma que, cada vez más, el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica.

La Administración Única traerá consigo la potenciación de las delegaciones del gobierno, que se convertirán en piezas clave de la Administración periférica del Estado para dar así cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución.

A todas estas cuestiones hace frente no solamente la LOFAGE, sino también la Ley del Gobierno, que establece definitivamente el marco de relaciones entre el Gobierno y la Administración. En concreto, la Ley del Gobierno intenta establecer un claro deslinde entre estos dos complejos orgánicos que, pese a estar íntimamente relacionados, responden a diferentes criterios organizativos y de funcionamiento.

En su contenido se regulan cuestiones como la composición y organización del Gobierno —tal y como exige el art. 98.1 de la Constitución—, el conjunto de los órganos de apoyo y colaboración de la acción del Gobierno, el estatuto jurídico de sus miembros..., etc. De este modo se pretende configurar al Gobierno como máximo órgano de poder ejecutivo y ello con un doble objetivo: en primer lugar, que el Gobierno pueda ejercer adecuadamente sus funciones de dirección de la comunidad política y, en segundo lugar, promover su papel institucional en relación con los otros poderes del Estado a fin de consolidar y reforzar el equilibrio en su funcionamiento exigido por la Constitución.

Por otro lado, el todavía pendiente Estatuto de la Función Pública debe proporcionar soluciones para que el elemento humano de las Administraciones, en cuanto eje fundamental de la prestación de los servicios, contribuya también a la reorganización y reducción de los aparatos administrativos.

Entre las ideas que inspiran el proyecto de Estatuto pueden destacarse, siquiera sea someramente, las siguientes: incorporación de los principios generales que desarrollan los mandatos y principios constitucionales, desde el sometimiento pleno a la ley y al Derecho, hasta el adecuado cumplimiento de las peculiaridades del servicio público; la planificación de recursos humanos como vía para alcanzar la máxima eficacia del servicio público, incluyendo los instrumentos necesarios para la planificación de la oferta de empleo público; los planes de ordenación y desarrollo de los recursos humanos y los procedimientos y procesos de reasignación de efectivos; la definición del concepto de empleado público, diferenciando el ámbito correspondiente al personal funcionario y al personal laboral, y adaptándolo a las exigencias de flexibilidad que se precisan en un sistema de relaciones compatibles con una Administración moderna; acceso y salida de la función pública, articulando los mecanismos, procedimientos

y las causas que den origen a la adquisición y la pérdida de esta condición; sistema de ordenación profesional, examinando dos puntos fundamentales: los grupos de clasificación y la estructura de cuerpos y escalas, dando un tratamiento específico al personal directivo; la movilidad entre Administraciones Públicas, para lo que deben configurarse las reglas de funcionamiento, en consonancia con los nuevos modelos de ordenación del trabajo, de carrera y de definición de áreas de actividad y funcionales de las Administraciones Públicas; un sistema retributivo, articulado en torno a la carrera administrativa, en el que se tenga en cuenta la formación inicial, las capacidades profesionales y la experiencia, así como la forma en que se desempeñan los puestos de trabajo o se desarrollan las funciones.

Otro aspecto de mejora de la Administración Pública necesitado de atención es la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya reforma, en aquellos aspectos en los que la práctica ha demostrado su falta de adaptación a la realidad o su ineficacia a la hora de responder a las necesidades tanto de los ciudadanos como de las Administraciones Públicas a las que sirve de instrumento, parece evidente.

Se trata, pues, de, teniendo presente el amplio consenso existente en el mundo académico y científico acerca de los aspectos más necesitados de reforma, perfeccionar el conjunto normativo regulado en la actual Ley 30/1992, para que las Administraciones Públicas puedan hacer mucho más realizables los principios de eficacia y de servicio a los ciudadanos que han de informar todas sus actuaciones. Por su parte, razones de estabilidad normativa y de seguridad jurídica aconsejan limitar la reforma a aquellos aspectos que demandan una modificación urgente, entre los que han de citarse, a título de ejemplo, el régimen del silencio administrativo, los recursos administrativos, la responsabilidad de la Administración, la revisión de oficio o la suspensión de los actos.

Por otra parte, debe promoverse la imparcialidad en la toma de decisiones. Hace falta, por tanto, recuperar la ética en la función pública para que la organización administrativa sea más transparente, más sensible a los derechos humanos proclamados por la Constitución, para que florezca de nuevo el orgullo de servir a los intereses públicos y para que los recursos públicos se usen en un marco de austeridad y en un contexto de racionalidad y simplificación.

Asimismo, la formación de los funcionarios, que permita la optimización y el desarrollo del potencial de los recursos huma-

nos de que dispone la Administración, debe pivotar sobre los valores éticos del servicio público en el marco del incremento de la capacitación técnica, de acuerdo con las exigencias de globalización, complejidad y competitividad que orientan las modernas políticas de recursos humanos.

En un mundo en compleja y profunda transformación, como es el final del siglo XX, parece evidente que el interés público no es un concepto que deba gestionar patrimonial y monopolísticamente la Administración, sino que el aparato público ha de abrirse a la sociedad para incorporar a los agentes sociales en la definición de los intereses que les afectan. Por eso, el derecho de participación del artículo 23.1 de la Constitución debe ser una realidad y, lo que es más importante, un hábito democrático para evitar que la sociedad pueda caer en ese «despotismo ilustrado» del que ya hace tiempo nos prevenía TOCQUEVILLE.

La transición hacia un modelo de protagonismo social debe propiciar un marco de desregulaciones y privatizaciones de empresas públicas que concentre la actividad administrativa en los verdaderos fines de interés general facilitando que sea el sector privado el motor de la generación de riqueza y orientando el aparato público, siempre en colaboración con las instituciones sociales, hacia el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales por todos los ciudadanos.

El servicio a los ciudadanos y a los intereses generales debe caracterizarse, como ha dispuesto la Constitución, por su objetividad. La transparencia en la gestión administrativa ha de ser un criterio de actuación general del aparato público. Los titulares de los distintos órganos administrativos no son más que gestores de intereses ajenos, por lo que deben de rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos.

Por tanto, debe tenerse presente que los poderes públicos deben seguir profundizando en una línea de permanente y continua reforma administrativa, a la búsqueda de una Administración comprometida con los objetivos y principios constitucionales, eficaz en el servicio a los ciudadanos y comprometida con la realización de los principios de solidaridad y subsidiariedad.