

PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (*)

351

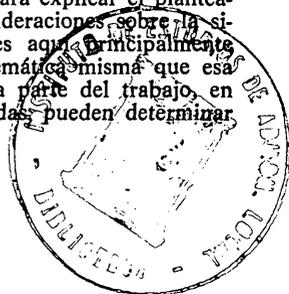
por

Sebastián Martín-Retortillo

Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad
Complutense de Madrid

SUMARIO: I. EL MARCO CONSTITUCIONAL, PUNTO DE PARTIDA: 1. EL TEMA DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2. LOS CONDICIONAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE UNA ADMINISTRACIÓN QUE «SIRVE».—II. LA NECESARIA ADECUACION DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO.—III. POSIBLES PAUTAS DE TRANSFORMACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: 1. EL CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN, COMO ACCIÓN DE GOBIERNO Y DEL GOBIERNO. 2. REPLANTEAMIENTO COMPETENCIAL Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO *versus* COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 3. LA OBLIGADA RECONVERSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. NIVELES EN LOS QUE DEBE OPERAR: A) *Depuración racional de los esquemas organizativos*. B) *Desconcentra-*

(*) El presente texto constituye una de las colaboraciones del volumen colectivo *El futuro de la sociedad española* que, dirigido por J. LINZ, publicará próximamente el Instituto de Estudios Económicos. El carácter de esta obra y la finalidad que en cierto modo persigue, obliga a unas precisiones metodológicas para explicar el planteamiento de este trabajo. En una primera parte se recogen consideraciones sobre la situación actual de nuestra Administración: el razonamiento es aquí principalmente analítico, intentando exponer y enjuiciar críticamente la problemática misma que esa realidad encierra. El discurso cambia totalmente en la segunda parte del trabajo, en la que se trata de proyectar una serie de hipótesis que, razonadas pueden determinar posibles líneas de actuación y de ulteriores comportamientos.



ción: sus distintos niveles. C) Nuevo sentido del quehacer de la Administración del Estado. 4. UN CAMBIO DE MENTALIDAD: AFRONTAMIENTO Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS PUNTUALES. 5. LA REVISIÓN DE LOS MODOS DE ACTUAR DE NUESTRA ADMINISTRACIÓN. 6. LA NECESARIA RACIONALIZACIÓN DEL ACTUAR ADMINISTRATIVO: EL TEMA DE LA PLANIFICACIÓN.

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL, PUNTO DE PARTIDA

Posición de la Administración pública en un Estado democrático: líneas de su posible transformación. Un enunciado cuyo estudio requiere como punto de partida una serie de reflexiones iniciales con el fin de tratar de fijar después, precisamente *sobre ellas*, las posibles pautas de esa transformación. En tal sentido, y como arranque de nuestro razonamiento, es fácil constatar que la configuración que de la Administración pública asume la Constitución española de 1978 responde muy fielmente al conocido planteamiento conceptual que atribuye a la Administración un carácter instrumental, típicamente fiduciario y de servicio. La Administración pública como organización que actúa en el Estado para el cumplimiento de una serie de fines. Un planteamiento que debe asumirse sin reserva, y que va mucho más allá de su enunciado simplemente doctrinal. Tiene consecuencias prácticas evidentes, que es preciso llevar hasta el final en los términos mismos en que aparece recogido en el texto de la Constitución. «La Administración —dice en su artículo 103— sirve con *objetividad* los intereses *generales...*, con sometimiento *pleno* a la ley y al Derecho». Idea de servicio que, sobre todo, configura una Administración de marcado sentido instrumental. Instrumental para la consecución de unos fines también constitucionalmente establecidos. Ahí están, por ejemplo, condicionando esa acción, determinando ese actuar, nada menos que los que establece el muy importante artículo 9, 2, de la Constitución y que la Administración debe realizar. La Administración asume así una valoración eminentemente dinámica, en cuanto el cumplimiento de esos fines debe ser el determinante de todo su actuar y en él encuentra, además, nada menos que su legitimación última.

Este es, pues, el esquema constitucional de nuestra Administración pública. De él se deducen con toda obviedad una serie de con-

secuencias que, aunque aparentemente puedan parecer contradictorias entre sí, ofrecen a la postre un entramado coherente y riguroso.

1. EL TEMA DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En primer lugar, ¿cuál es la posición de la Administración pública en un Estado democrático? O dicho en otros términos: ¿cuáles son las circunstancias que permiten configurar una Administración democrática? Un tema que hay que abordar desde el comienzo con extremo rigor y que es necesario plantear en sus justos términos. Y ello, porque ha sido y es muy frecuente plantearlo, con marcadas connotaciones asamblearias, según las cuales sólo cabría hablar de Administración democrática cuando ésta asume plenamente en su organización y en su actuar módulos y criterios procedentes del órgano constitucional representativo por excelencia, que es el Parlamento, y cuando, además, opera con agentes fundamentalmente electivos. Son éstas, según se dice, valoraciones que se entienden como imprescindibles para alcanzar la democratización de la Administración pública. Se argumenta también que la realidad es que la Administración continúa siendo Poder que *permanece* siempre como Poder totalitario —o, al menos, como Poder autoritario—, y ello aun en un Estado democrático. Surge entonces la denuncia de un desfase, de una falta de profundización de los principios democráticos que determinan las estructuras del Estado y que es necesario aplicar a la realidad misma de la Administración.

El planteamiento expuesto, resultado del juego concreto de formulaciones políticas muy coyunturales, está ahí, y muy frecuentemente genera en el seno de la Administración una cierta frustración. Diríase que aparece un tanto handicapada, con un cierto complejo de falta de legitimación democrática que, obviamente, grava y condiciona sus propios comportamientos.

En mi opinión, sin embargo, el tema debe quedar planteado en términos muy distintos, totalmente distintos de aquellos en los que pretende formularse. Su formulación, no obstante su complejidad práctica, es de una elementalidad manifiesta. Administración democrática es, simplemente, aquella que ejecuta una legislación democrática y es dirigida por un Gobierno democrático (art. 97 de la Constitución). Enunciado elemental, con el significado de auténtico principio que, no obstante su simplicidad, tiene mucho mayor al-

cance del que aparentemente pueda parecer por los condicionamientos que impone. Los veremos seguidamente. Por una parte, comportará, sí, nuevos talentos, nuevas actitudes, que incidirán en las técnicas tradicionales de obrar de la Administración; al mismo tiempo, dará paso también a fórmulas nuevas que, en el principio señalado, encontrarán su definitiva y última explicación. De todos modos, es en la explicación recogida —ejecución de una legislación democrática y sometimiento a un Gobierno democrático— donde radica el fundamento último de la democratización de la Administración pública. Todo lo demás —nuevos talentos, nuevas fórmulas— no serán sino consecuencias más o menos convencionales. No pueden minusvalorarse; es cierto. Tampoco darles más alcance que el que en sí mismos tienen, en cuanto desarrollo y consecuencia del principio expuesto.

Características, exigencias, de una Administración democrática. Un planteamiento que, como se ha dicho, incide, en primer lugar, en técnicas puntuales y ya conocidas del actuar administrativo, que cobran en este contexto, desde esa perspectiva, un nuevo sentido totalmente diferente: audiencia de los interesados, sistema de responsabilidad, trámite de información pública, etc. Junto a ello, la Administración democrática hará que aparezcan también fórmulas nuevas y desconocidas en contextos diferentes: fijación de las condiciones de trabajo en la función pública, publicidad de archivos y registros administrativos, etc. Habrá también una mayor aproximación de las estructuras organizativas al administrado. Junto a ello, y sobre todo, la gestión de la Administración será, básicamente, una gestión participada o incluso paccionada con organizaciones y asociaciones representantes de intereses colectivos. Participación, y participación directa y condicionante en la toma de decisiones. Muchas veces, la actuación administrativa será sólo cobertura y refrendo formal de la concertación y del acuerdo entre las distintas fuerzas sociales y la propia Administración. Resoluciones administrativas y órdenes ministeriales que, en última instancia, no reflejan sino lo pactado entre esas fuerzas sociales representativas y la Administración.

Son estas circunstancias, y su existencia real, las que nos permiten constatar si estamos o no frente a una Administración democrática. La realidad nos las presenta con mayor o menor alcance y extensión. Son, sin embargo, convencionales; insisto en ello. El núcleo último y fundamental, que de forma definitiva determina la

hipótesis de la democratización de la Administración, está en el principio que antes ha quedado expuesto: que en ese servicio que la Administración debe cumplir, sea dirigida por un Gobierno democrático y ejecute también una legislación democrática. Nada más. No puede decirse, como frecuentemente se alega, que, dándose estos últimos supuestos, el modelo de la llamada Administración napoleónica no fuera el de una Administración democrática. La extrapolación a la Administración pública de fórmulas y técnicas propias de otros órganos constitucionales, así como la configuración de su gestión, básicamente, por agentes electivos, puede no sólo resultar inoperante, sino, a la postre, también peligrosa, en cuanto conduzca a un debilitamiento indiscutible de la Administración pública y, consecuentemente, del Estado. La Administración tiene sus procedimientos, sus fórmulas propias de democratización.

El tema que ha quedado expuesto es, ciertamente, de la máxima actualidad. Condiciona, incluso, todo lo que sobre la Administración se señale o proponga. De todos modos, no será ocioso recordar la conocida polémica a que diera lugar en el Derecho austríaco, al amparo de la Constitución de 1920, que recientemente ha recordado entre nosotros GARCÍA DE ENTERRÍA. Figuras tan inequívocamente democráticas como H. KELSEN y A. MERKL adoptaron al respecto una posición en extremo definida y precisa. Entender la democratización de la Administración en el sentido que algunos pretenden, y al que antes nos referíamos críticamente —dice el último de los autores citados—, podría arrasar la democracia en la legislación o, lo que es igual, arrasar la democracia misma. Ejecución objetiva de la voluntad popular expresada por la ley es para A. MERKL el punto central de la Administración democrática. Y no vacila en añadir que sólo una Administración autocrática, en estrecha vinculación y dependencia de una legislación democrática, es instrumento de democracia.

Es ésta la realidad incuestionable. La Administración, guste o no, tiene sus técnicas y modos de actuar propios. Parezcan o no autoritarios. Modos de actuar objetivos y profesionalizados, que se articulan, además, sobre esquemas eminentemente jerarquizados (artículo 103 de la Constitución). No caben extrapolaciones indiferenciadas. Y es en ese servicio a los intereses generales, en esa ejecución de una voluntad democrática, en ese actuar, en los términos que veremos en el apartado siguiente, sometida a la dirección del Gobierno, donde encuentra la Administración el fundamento exclusivo de su

legitimación democrática, sin que pueda ni deba acudir a ningún otro tipo de fórmulas.

2. LOS CONDICIONAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE UNA ADMINISTRACIÓN QUE «SIRVE»

El esquema funcional expuesto enmarca y sitúa a la Administración en una tarea que es de naturaleza eminentemente política. No obstante —y aquí radica la gran paradoja—, la margina totalmente de acciones partidistas y parciales. Es, diríase, el contrapunto obligado al esquema funcional señalado y que de modo tajante sanciona también nuestra Constitución. La Administración, dirigida, sí, por el Gobierno, *sirve* no ya a los intereses de éste, sino a los *intereses generales*, que pueden o no coincidir con los de aquél. Y esa idea de *servicio*, que expresa el artículo 103 de la Constitución, se condiciona, *además*, en términos que resultan esenciales, en un servicio con *objetividad*, a través de un cauce, también establecido constitucionalmente: *sometimiento pleno a la ley y al Derecho*.

El marco de la acción política no puede ser otro que el de la oportunidad, la conveniencia, la utilidad, términos todos ellos que nada tienen de peyorativos y que se asumen en su significado más propio. La Administración, sin embargo, debe ser totalmente ajena a este tipo de valoraciones. Y ello porque, completando lo dicho precedentemente, sólo debe actuar con *sometimiento pleno a la ley y al Derecho*. Afirmación tajante y rotunda —*sometimiento pleno*—, que expresa una línea de acción propia, totalmente diferenciada, que es obligado seguir y que no tiene por qué coincidir con la que puede ser determinante del actuar político. A mayor abundamiento, el propio artículo 103, 3, del texto constitucional reclama también la garantía de la *imparcialidad* de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

Objetividad, intereses generales, sometimiento pleno a la ley y al Derecho, imparcialidad, son expresiones constitucionales de significado muy concreto, eminentemente operativo, que, diríase, confluyen para establecer de forma inequívoca la caracterización de esa Administración que *sirve*. Prescripciones tajantes y precisas, vinculantes y de obligado cumplimiento, que enmarcan el sentido y la dirección del quehacer instrumental de la Administración, al mismo

tiempo que lo defienden y salvaguardan de influencias coyunturales y partidistas.

II. LA NECESARIA ADECUACION DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

Carácter instrumental y de servicio de la Administración, puesto en práctica en los términos que acabamos de ver. Es el esquema del que es necesario arrancar. Su desarrollo, dando un paso adelante, obliga a cuestionar si para la realización de ese servicio y para el cumplimiento de los fines que por prescripción constitucional debe atender la Administración, es adecuado o no el marco institucional que actualmente presenta esa misma Administración. Marco institucional que comprende los aspectos organizativos, competencias y de personal, así como los relativos a las diferentes técnicas a través de las que actúa la propia Administración. Una cuestión que cabe plantearla con mayor claridad todavía en otros términos: el aparato y los procedimientos de nuestra Administración, ¿son realmente válidos en el momento presente para el cumplimiento de los fines que tiene que satisfacer? ¿Vale o no vale nuestra Administración?

Con el fin de alcanzar una representación real de lo que el tema significa, antes de tratar de responder a los interrogantes anteriores, no será ocioso recordar la amplitud y extensión del emplazamiento a que debe responder la Administración en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1 de la Constitución). Es un tema que no por conocido, debe dejar de tenerse muy presente. La Administración tiene que servir. Y *servir* en el doble significado que encierra el término. Nótese, además, que se trata de una Administración también prevalente, a la que, constitucionalmente, le corresponden funciones relacionadas con la seguridad ciudadana, con la defensa, las relaciones internacionales, la educación, la protección social y económica de la familia, la sanidad, la seguridad social, la cultura, la ordenación laboral, la protección del medio ambiente, la utilización racional de los recursos naturales y todo un largo etcétera, cuyo solo enunciado se haría de por sí interminable. Caracterización material —ámbitos en los que actuar— establecida, además, constitucionalmente. Se trata de un ex-

tremo que no por reiterado, puede dejar de tenerse muy en cuenta. Es a la vista de los fines a cumplir por la Administración, cuando el interrogante que antes quedó enunciado, sobre si sirve o no sirve nuestra Administración, alcanza una más justa dimensión. No se trata de plantear formal, orgánica o estructuralmente esa adecuación de la que hablamos. Hay que ir más allá, proyectándola hacia acciones y realidades materiales concretas. Es así como el interrogante señalado presenta su alcance real: para atender, para servir a la precisa y exacta realización de los fines expuestos, ¿son adecuados o no los procedimientos y las técnicas de acción de nuestra Administración pública?

Actuación, palabra clave desde la perspectiva instrumental señalada. Una serie de reflexiones surgen de inmediato. En primer lugar, porque la situación expuesta ha venido generando un permanente estado de insatisfacción. Se dice desde hace años, y se dice con reiteración, que la Administración no sirve. No es nada nuevo. Es, en definitiva, la consecuencia obligada de la inevitable dinámica que impone que la Administración tenga que enfrentarse con la realidad social de forma permanente y de modo cada vez más penetrante. Una situación que, con carácter general, ha dado origen a esa constante y reiterada denuncia acerca de la inservibilidad misma del sistema institucional de la Administración. El sistema jurídico-administrativo, diríase que se presenta en un *permanente* estado de transformación. Es, como digo, una auténtica constante. Constante también de carácter general. De todos modos, y siendo ello cierto, preciso es reconocer que el problema expuesto se acentúa en momentos determinados. Y esa inadecuación, evidenciada, aparece entonces más notoria y manifiesta. ¿No es ésta, precisamente, la situación en que, en el momento actual, se encuentra la Administración española?

El tema es, ciertamente, general. No obstante, hay que referirlo y asumirlo en su condicionamiento tópico y crónico —lugar y tiempo—, en relación con una Administración concreta y en un momento también determinado. Es así como hay que ir reconduciendo el sentido mismo de las preguntas formuladas, por encima de modelos ahistóricos y generales. Más todavía: en nuestro caso concreto, es fácil reconocer que la promulgación de la Constitución de 1978 ha venido a suponer un inequívoco y más profundo emplazamiento para nuestra Administración. La serie de interrogantes que en estas reflexiones hemos ido recogiendo concluye en una última y defini-

tiva cuestión. La Administración española de nuestros días, ¿está en condiciones, es adecuada —es la más adecuada— para llevar a cabo esa función de servicio a los intereses generales que debe cumplir por imperativo constitucional?

Este es el punto clave de la cuestión. ¿Sirve o no sirve nuestra Administración? La respuesta es tristemente negativa. En el bien entendido que al asumir tal afirmación, en modo alguno quiero caer en el recurso fácil y tan al uso, al que tan proclive se es entre nosotros, de considerar a nuestra Administración como el auténtico chivo expiatorio de todos nuestros males. Nada más lejos de mi posición personal. Tenemos la Administración que corresponde a nuestra cultura política, económica y social. No se trata de analizar causas, ni menos aún de imputar ningún tipo de responsabilidad. Se trata, simplemente, de constatar una realidad, con la evidencia con que la misma se presenta. Es éste tema al que ya he dedicado en otras ocasiones mi atención de modo expreso. Lo que ahora es preciso retener, por ser de una obviedad manifiesta, es la inservibilidad de nuestra actual Administración para asumir las funciones que tiene que desempeñar. Resultado de un largo acarreo histórico, que no ha sufrido, además, las siempre necesarias rectificaciones, tenemos una Administración ineficaz, distante y despersonalizada, que, además, carece del hábito necesario para enfrentarse con vigor con el papel que tiene que desempeñar. Se trata de una realidad indiscutible, de la que hay, además, una marcada conciencia social. Nuestra Administración no sirve. En el bien entendido que esta situación va mucho más allá de expresar una simple disfuncionalidad en el hacer, ya que puede llegar incluso a comprometer en términos de indiscutible gravedad el propio sistema político, en cuanto puede resultar inoperante para que funcione debidamente el aparato del Estado y satisfaga las necesidades que constitucionalmente deben cumplirse. Porque, ¿se ha valorado, además, el desgaste que las instituciones políticas tienen, el deterioro que sufre el Gobierno, cualquiera que sea, como consecuencia del mal funcionamiento de la Administración?

La constatación simple y directa de la cuestión planteada nos sitúa frente a la necesidad de asumir, sin reserva alguna, un importante proceso de transformación, dirigido a algo tan elemental —y tan difícil— como lograr alcanzar en el momento presente esa adecuación institucional de la Administración pública. Lograr, en defi-

nitiva, que la Administración funcione. Más todavía: que pueda funcionar.

En este punto debe cambiar, en cierto modo, el sentido de nuestro razonamiento. Un discurso fundamentalmente analítico y reflexivo, tiene que dejar paso a un planteamiento más operativo, más directo, mucho menos problemático, concretado ya en la determinación de tendencias y en establecer los posibles trazos que pueden enmarcar ese proceso de transformación. Una tarea muy concreta, que hay que asumir con plena radicalidad: y también, al menos en su planteamiento y formulación, sin demora alguna.

Enfrentarse con el talante y el quehacer distanciado, y muchas veces inoperante, de nuestra Administración plantea en muchas ocasiones cuestiones muy de fondo. Ver, por ejemplo, hasta qué punto han contribuido a ello instituciones tales como el silencio administrativo, la acción de oficio, la ejecutividad de los actos administrativos y tantas y tantas otras, que nos llevarían quizá demasiado lejos. Es preciso, sí, afrontar con hondura una realidad, desenraizar hábitos y talentos, sustituir planteamientos que en ocasiones tienen varios siglos de arraigo. Y hasta que ello no se logre, no podrá afirmarse obviamente que nuestra Administración ha sufrido la transformación necesaria. Todo ello, sin embargo, es algo que —en la medida que sea posible— requiere mucho tiempo de esfuerzo permanente y mantenido. No lo puede ver cumplido una sola generación. De todos modos, si no queremos que la situación se deteriore en términos irreversibles, que acaso después sea imposible rectificar, parece obligado establecer *de inmediato* las pautas de un proceso de transformación de nuestra Administración pública a mucho más corto plazo, así como asumir, de forma no menos inmediata, una serie de acciones puntuales y operativas. Es esto precisamente de lo que se trata. Reto de modernización de nuestro aparato administrativo, operado sobre la base de unas líneas de actuación precisas y concretas. En definitiva, para que la Administración *sirva*, en el doble sentido que, como vimos, tiene esta expresión en nuestra lengua.

Hay que plantear la tarea en toda su extensión, sin reservas de ningún tipo, y con rigor extremo. Un cometido que, como auténtico presupuesto, requiere una consideración profunda de la situación actual de nuestra Administración a través de un amplio esfuerzo de análisis. Es esto lo primero que hay que hacer. Análisis que obliga a un profundo esfuerzo de conocimiento. La Administración, en la

práctica, desconoce, no sabe cuál es su propio aparato, cuál el número de sus funcionarios. Observación, información, conocimiento del estado real en que se encuentra nuestra Administración. Una tarea a cumplir con carácter previo. Y junto al análisis, el diagnóstico y el tratamiento que de él haya de derivarse. ¿Qué tipo de Administración demanda nuestra sociedad? En definitiva, establecimiento de unas pautas a seguir, tarea para la que se requiere una dosis no escasa de imaginación que permita establecer líneas operativas de comportamiento, técnicas de actuación eficaces.

Ahora bien, si se quiere que todo este esfuerzo sea operativo, debe evitarse la falacia de sugerencias simplistas y elementales. Soluciones fáciles, muchas veces improvisadas, de uso hartamente frecuente, buscando siempre efectos inmediatos, orquestados además políticamente y que acostumbra a no llegar más allá de un simple lavado de fachada. Es a lo que inexorablemente parece que vienen conduciendo, en todos los tiempos y en todos los países, las operaciones de la llamada reforma administrativa. No se trata sólo de la normalización de unos impresos, del cumplimiento de unos horarios o del establecimiento de unos servicios de información. No; la transformación que requiere nuestra Administración, para que sea consistente y operativa, para que sea *mínimamente* eficaz, debe ser mucho más radical y profunda. Y ello, conscientes siempre de las *limitaciones inherentes* que tiene todo actuar administrativo y de lo peligroso e inoperante que a la larga resultan los planteamientos maximalistas e indiscriminados. Transformación rigurosa, sí, pero que para que opere en profundidad y produzca sus resultados es preciso asumir con rigor, con serenidad, sin demagogia alguna, en base, *exclusivamente*, a criterios de estricta profesionalidad. Cualquier intento de ideologización de lo burocrático constituye siempre un muy grave peligro.

Pretendo recoger a continuación algunas pautas concretas en las que apoyar esa necesaria transformación de nuestra Administración pública. Se trata de un esquema intencionadamente convencional. Tampoco pretende ser exhaustivo. Contiene, en mi opinión, las líneas básicas y determinantes por las que puede discurrir esa transformación, que es resultado de una exigencia constitucional que, a mayor abundamiento, es también una auténtica exigencia social. Demanda de racionalización de nuestras instituciones políticas. Demanda y requerimiento para lograr su modernización. Modernización de la Administración que, en definitiva, no puede enten-

derse, y ello como condición imprescindible y necesaria, sino dentro de un ilusionado esfuerzo de regeneración nacional para la modernización del Estado y, lo que es lo mismo, de nuestra propia sociedad.

III. POSIBLES PAUTAS DE TRANSFORMACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

1. EL CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN, COMO ACCIÓN DE GOBIERNO Y DEL GOBIERNO

La transformación y el logro de metas precisas y definidas, debe concretarse en proyectos específicos que partan, naturalmente, de tener clara y perfilada la idea de la Administración que se quiere. Es esto, obviamente, requisito necesario. Si no se sabe qué Administración se quiere, es inútil cualquier intento. ¿Qué Administración queremos? ¿Qué Administración demanda nuestra sociedad? Un esquema que habrá de comportar, consecuentemente, una serie de medidas de acción singulares y concretas. A algunas de ellas me referiré. De todos modos, hay que tener muy presente que las medidas que, en su caso, se adopten, deben asumirse muy por encima de su propio particularismo, en un contexto globalizado y de conjunto, el de la transformación de la Administración, en el que precisamente cobran sentido, unidad y coherencia.

Planteamiento también de indiscutible contenido político. De ahí que se requiera una formulación de análoga naturaleza política. Y ello al más alto nivel. El marco favorable a la seriedad, alcance y amplitud de la transformación propuesta depende de una única opción: las medidas que se decidan, como expresión auténtica de una política de Estado, deben ser asumidas directamente por el Gobierno, con el sentido colegiado y de conjunto que representa, en cuanto constitucionalmente le corresponde dirigir la Administración (artículo 97 de la Constitución).

Dicho muy elementalmente: todos los intentos de formular un cambio en la Administración que olviden el planteamiento expuesto están condenados al fracaso. Nada resuelve, incluso, como ha sido muy frecuente en distintos países, la creación a tal fin del correspondiente Departamento. Es necesaria la decisión política *del Gobierno* de abordar estos temas. Haber olvidado este principio expli-

ca el habitual fracaso de no pocas experiencias de la llamada reforma administrativa. Decisión del Gobierno; decisión, también, *mantenida*. No basta sólo con la adopción de unas determinadas hipótesis de partida. Con el mismo rigor, con la misma energía —y siempre al mismo nivel—, es preciso incidir sobre la efectividad de su adopción, sobre su seguimiento, sobre sus resultados.

¿Por qué la insistencia en lo que acabo de señalar? Muy sencillo: sólo desde el nivel político expresado es posible albergar esperanzas de que la transformación de la Administración pueda ser medianamente operativa. La Administración, buena o mala, tiene siempre tal cohesión interna, tal poder, que es muy difícil incidir en ella. Su transformación sólo puede abordarse si, como opción política, la asume directamente el Gobierno. Cohesión interna, que absorbe y neutraliza intentos de reforma, que supone rechazo de novedades, que consagra la rutina y que elude esfuerzos. Hay una permanente repulsa a modificar comportamientos, a asumir alternativas, cuando no a perder situaciones de prevalencia o de privilegio. Y la máquina, funcione o no, se opone muy frecuentemente a cualquier cambio de rumbo. Y para evitar enfrentamientos, cuando no sea porque aparezcan ocupadas en problemas formalmente más inmediatos, también las propias autoridades administrativas de los distintos Departamentos marginan siempre un planteamiento riguroso de estas cuestiones, cuyos efectos, además, sólo operarán a muy largo plazo. No se rentabilizan de forma inmediata. Por su parte, las propias organizaciones sindicales, clientelaramente, tratarán de eludir muy frecuentemente cualquier planteamiento, por lógico y racional que sea, que represente un mínimo enfrentamiento con el funcionariado.

Esta es la realidad. El establecimiento de unas nuevas líneas de acción tiene que formularse y asumirse como acción de gobierno, por el propio Gobierno. Y en su totalidad; no valen planteamientos marginales, por muy especializados que se establezcan. Quedarán siempre en eso, en planteamientos marginales, carentes de la *auctoritas* necesaria para su aceptación y puesta en práctica. Es éste un aspecto que interesa destacar. Necesidad de *auctoritas*, pero también de autoridad, que permita superar el rechazo, así como la «resistencia pasiva» que toda acción de transformación de la Administración pública pueda suscitar. Una posición que, obviamente, sólo el Gobierno puede asumir.

Se trata de una observación precisa, que supera el simple ámbito procedimental de la mecánica de la toma de decisiones y que hay que asumir en todo su significado. Sólo así, contando con ella, puede ser posible poner en movimiento el aparato inerte, cuando no retardatario, de nuestra Administración.

2. REPLANTEAMIENTO COMPETENCIAL Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO *versus* COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La primera línea en la que debe profundizarse para alcanzar la transformación de la Administración del Estado, se deriva directamente de los enunciados constitucionales. Y ello no sólo por el lógico condicionamiento que toda norma fundamental supone para lo administrativo, sino básicamente por la muy distinta ordenación que de los Poderes públicos ha consagrado el texto de 1978.

Me parece que a veces pasa un tanto desapercibido, y no se valora en todo su alcance, el cambio radical y de fondo, diríase que auténticamente revolucionario, que ha supuesto el establecimiento mismo de las Comunidades Autónomas. Tanto estructural como funcionalmente supone una reordenación trascendental del Estado, que no puede por menos de incidir, y de incidir de modo sustancial, en su Administración. La transformación de ésta debe tener siempre ese punto de referencia: Administración del Estado *versus* Comunidades Autónomas. Olvidar este dato, no asumirlo con el alcance que tiene, es quedarse en la anécdota, minimizar cualquier intento de reforma administrativa y condenarlo al fracaso. De ahí la necesidad de que la transformación de la Administración del Estado se asuma como un auténtico proceso, que debe correr paralelo —y en cierto modo ser consecuencia— al de consolidación de las propias Comunidades Autónomas. Dicho en términos muy simples: no puede reformarse la Administración del Estado si todavía no sabemos cuál es el alcance efectivo de sus competencias, la amplitud de sus funciones, la organización que éstas requieren, el número de efectivos personales de que dispone, etc. Es preciso establecer y completar los trazos *institucionales* de lo que viene llamándose «mapa autonómico» para poder reordenar en profundidad, *simultánea y posteriormente*, la Administración del Estado. Es aquí donde radica el núcleo central de la cuestión. Todo lo que sea eludir este

planteamiento o no asumirlo con todas sus consecuencias es, por su simplismo, inoperante y, a la postre, radicalmente ineficaz. Correlato inexcusable de un proceso en extremo complejo, que es necesario asumir además en el contexto dinámico que presenta y que, por otra parte, opera a muy distintos niveles de actuación.

En primer lugar, en el estrictamente competencial. Diferenciación precisa de funciones, reparto de competencias desde su perspectiva material. Una tarea no fácil, desde luego, pero que es obligado abordar de inmediato. En el bien entendido, además, que esa delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede ser ocasión óptima para que aquél reordene racionalmente el ejercicio de aquéllas que deba continuar ejerciendo.

El texto constitucional, sin embargo, ni define ni precisa cronológicamente esa distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Todo lo contrario; las proyecta en el tiempo, y ello, además, de forma potestativa y no generalizada. Es marcadamente expresivo el *sucesivamente* del artículo 148, 2, del texto constitucional. No creo que en este punto haya sido afortunada la solución constitucional, establecida además en un contexto puramente dispositivo y paccionado. De todos modos, hay que afrontar la cuestión: determinación de las competencias a través de los procesos de transferencias. Un tema que, sin embargo, mucho me temo que quede sin definir y todavía pendiente durante muchos años; incluso, aun culminado formalmente ese proceso de transferencias. Las indefiniciones de los textos estatutarios no ayudan ciertamente a su resolución.

Es preciso superar el contexto crispado, cargado de acritud, en que hasta el momento viene formulándose la determinación y concreción de competencias, que terminan siempre por concluir en la reiterada y habitual apelación al Tribunal Constitucional. No creo que sea ésta una solución excesivamente deseable; todo lo contrario. En mi opinión, presenta una indiscutible gravedad: por una parte, politiza al Tribunal; por otra, pretende juridificar problemas y soluciones que son siempre marcadamente convencionales, aparte del carácter casuístico que tales soluciones ofrecen. La sentencia sirve, obviamente, para la resolución de conflictos concretos, en situaciones de confrontación, que es de desear no sean normales ni habituales. No es, no puede ser, sin embargo, el procedimiento *normal* y *ordinario* para establecer esa distribución de competencias, tarea ésta que requiere de normas generales, precisas y concretas.

Afrontar la distribución competencial entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas es, evidentemente, una tarea prioritaria para llevar a cabo la transformación de aquélla. Un tema que no se proyecta sólo desde su determinación material, según los diferentes sectores, sino que, como se ha dicho, hay que asumirlo además en distintos niveles, de acuerdo con las diferentes técnicas institucionales de actuación: funciones legislativas, de ejecución, delegación y transferencia de funciones, potestad de dirección, etc. ¿A qué actividades materiales se refieren y concretas cada una de estas técnicas de actuación? A los criterios de distribución para establecer la fijación de las competencias objetivas, se superponen, pues, las distintas técnicas que en relación con cada uno de los sectores es posible utilizar constitucionalmente (art. 149, 1; artículo 150 en sus tres apartados; art. 155 de la Constitución). Competencias legislativas de unas materias, reglamentarias y ejecutivas en otras, simplemente ejecutivas, etc. Todo esto hay que precisarlo.

La configuración de lo que la Administración del Estado debe ser a la vista del establecimiento de las Comunidades Autónomas, aparece como un auténtico entramado de competencias materiales y de funciones, de acuerdo con un esquema que resulta totalmente novedoso en nuestro sistema jurídico administrativo. Un esquema que, además, hay que perfilar del modo más definitivo posible con una evidente consistencia. Si algo requiere de definición y de rigor es la delimitación competencial. Sólo sobre esta base puede después modularse su ejercicio, atendiendo una serie de circunstancias —eficacia, celeridad, etc.— que no dejan de ser accidentales en relación con el problema básico y fundamental, que es el que ha quedado expuesto.

3. LA OBLIGADA RECONVERSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. NIVELES EN LOS QUE DEBE OPERAR

La delimitación señalada en el apartado anterior constituye, con el carácter de auténtico presupuesto, el punto de partida de cualquier remodelación que se pretenda de la Administración del Estado. Desde él hay que afrontar su ulterior transformación. Y ello para hacer su actuación mucho más penetrante y concreta. No es un problema de amplitud o de extensión; es, básicamente, de consistencia, de operatividad, de eficacia. Delimitado al campo del ac-

tuar de la Administración del Estado, en los términos que corresponda, diríase que es necesario «concentrar» su acción, que no se diluya, acomodar su organización. En tal sentido, son tres las líneas inmediatas sobre las que puede articularse una posible reconversión de la Administración del Estado.

A) *Depuración racional de los esquemas organizativos*

Adecuación, en primer lugar, de la organización a las competencias que hayan de desempeñarse. Depuración racional y profunda de los esquemas organizativos, manifiestamente hinchados, generalmente como consecuencia de las disfunciones derivadas de la política de personal. Afrontamiento, pues, de la manifiesta inflación que presenta la organización de la Administración del Estado, acentuada además tremendamente en los últimos años, tanto en sí misma como, básicamente, en la de sus incontables organismos autónomos. Ello requiere asumir, como punto de arranque del proceso de reorganización orgánica, el resultado del necesario replanteamiento de los circuitos de actuación de la Administración del Estado, para establecer después, sobre esa base, la correspondiente organización. Aquí, más que nunca, debe ser la función la que cree el órgano. Acomodación, pues, del organigrama de la Administración del Estado a las competencias reales a ejercitar.

Reordenación y racionalización de la distribución de competencias. El tema hay que plantearlo depurando la situación actual, resultado del acarreo histórico e indiscriminado de fórmulas y soluciones distintas. No es ni mínimamente válido el esquema vigente de distribución competencial de nuestra Administración. En ocasiones, incluso llega a situaciones por demás paradójicas. Los ejemplos serían realmente innumerables. Ahí está, en su singularidad, el supuesto de la pesca fluvial, excepcionando el sistema global y de conjunto de la Administración de los recursos hidráulicos. Está también —por encima de su valor anecdótico— el caso paradigmático de las competencias administrativas sobre la regulación de las conservas de aceitunas, que según sean o no rellenas corresponde a uno u otro Departamento ministerial. Ejemplos extremos, patológicos, si se quiere. Quizá no sea correcto formular sobre ellos juicio alguno, en cuanto que no permiten generalización de ningún tipo. De todos modos, ahí están acreditando la necesidad de reordenar racionalmente el sistema competencial de la Administración del

Estado, para lo que, como ya he dicho, puede ser óptima ocasión la decantación que necesariamente hay que verificar como consecuencia del fenómeno autonómico, planteando el nuevo esquema organizativo sobre los resultados a los que él dé lugar.

Ahora bien, si la reordenación competencial es siempre difícil de imponer, todavía lo es más la reordenación orgánica. Hay que realizar una gran poda en nuestro aparato administrativo. Tarea indispensable, a la vez que imposible, dada la tendencia inmanente de la Administración a su mantenimiento y a su expansión, siempre en constante crecimiento. Tendencia irrefrenable, en relación con la cual conviene estar muy alerta en orden a las consecuencias financieras y funcionales a que puede dar lugar. Irreprimible afán expansionista de la Administración del Estado, y que en estos momentos nos sitúa frente al hecho paradójico del aumento orgánico del aparato de la Administración del Estado, aumento también de centros públicos, no obstante la reducción, la importante reducción de competencias que como consecuencia del fenómeno autonómico sufre la Administración del Estado. Un dato que por sí solo debe dar que pensar para sacar de él todas sus consecuencias.

B) *Desconcentración: sus distintos niveles*

La segunda línea en la que apoyar una posible reconversión de la Administración del Estado debe radicar en la asunción, con todas sus consecuencias, del principio de desconcentración, enunciado además constitucionalmente en el artículo 103, 1, de nuestra ley fundamental.

Basta acercarse medianamente al funcionamiento de nuestra Administración para que cause auténtica sorpresa el grado de concentración que presentan los poderes de decisión, que operan siempre en la cúspide de la organización administrativa. Casi podría decirse que toda ésta se reduce a una simple función de propuesta de los órganos decisorios, que son casi únicamente los que se encuentran en el vértice de la propia Administración del Estado. Situación paralizadora, que produce además importantes efectos de interacción a lo largo y a lo ancho de toda la organización.

En estos momentos, ¿es preciso justificar la necesidad de una amplia política de desconcentración de poderes activamente decisorios? Son conocidas las razones, por lo que no es necesario reiterarlas. Se trata de un tema hace años enunciado. Su aplicación, sin

embargo, aun en sus más mínimos niveles, está prácticamente por estrenar. Desconcentración que, básicamente, requiere superar obstáculos de carácter psicológico y personal y enfrentarse con el permanente rechazo a ceder la más mínima parte del Poder y con la tendencia natural a absorber el mayor número de funciones. Quien pretende dirigir y controlar todo, no controla ni dirige nada. Necesidad de desconcentración, frente a los celos y reticencias que planteamientos de este tipo suelen suscitar en los niveles superiores de la organización administrativa, y cuya puesta en práctica requiere un decidido acto de autoridad.

Desconcentración de la Administración del Estado. Con perfiles muy concretos y definidos hay que asumirla también en su versión territorial, sobre la base del dato provincial que inequívocamente nos ofrece sobre este punto el artículo 141 de la Constitución. La existencia misma de las Comunidades Autónomas obliga a que las funciones del Estado —*en el ámbito competencial que, en concreto, resulte de las transferencias que se realicen*, tema en el que, obviamente, no entro aquí, y *planteadas desde la perspectiva a la que aludo en el punto siguiente*— se articulen de forma que realmente se ejerzan «sobre el terreno». Y no se ejercen de verdad si los órganos periféricos de la Administración del Estado carecen en la práctica de competencias resolutorias efectivas. Sólo por esta vía puede mantenerse la presencia operativa del Estado a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional.

No creo que entre nosotros fuera buena solución la habida en algunos sistemas del Derecho comparado, que encomienda la práctica totalidad de la ejecución de la legislación estatal a las que serían nuestras Comunidades Autónomas. En nuestro caso, habría, además, muy serios obstáculos constitucionales para adoptar una solución de este tipo. Mantenimiento, pues, de la Administración periférica del Estado, con un nuevo sentido ciertamente, con muy distinto alcance al que hoy ofrece, pero mantenimiento a la postre. Un tema que se proyecta sobre los correspondientes aspectos organizativos, que deben cristalizar en la constitución de unos auténticos gobiernos provinciales —no la heterogeneidad de Direcciones y Delegaciones que todavía existen—, que den coherencia y unidad a la acción de la Administración del Estado.

C) *Nuevo sentido del quehacer de la Administración del Estado*

Reducción de su aparato organizativo y adecuación del mismo a las competencias que mantenga la Administración del Estado; desconcentración de funciones. Junto a ello, la reconversión de la Administración del Estado debe plantearse también en una tercera línea, de más hondura y alcance, más profunda, más difícil de lograr si se quiere que las anteriores. La Administración del Estado ha de reconvertir la casi totalidad de sus técnicas de acción, que en el momento presente son, básicamente, técnicas de gestión, en fórmulas y procedimientos de ordenación, de control, de supervisión.

Nuestra Administración del Estado ha venido siendo, fundamentalmente, una Administración de gestión. Desde esta perspectiva ha ido formalizando progresivamente su propia organización y todos sus procedimientos de acción, tanto al nivel del ejercicio de su potestad reglamentaria como al de sus actuaciones concretas. Este planteamiento, que es el que siempre ha asumido nuestra Administración, debe sufrir en la actualidad un giro radical, una auténtica reconversión, como consecuencia de las previsiones constitucionales que sancionan la configuración autonómica del Estado. Se trata de un extremo auténticamente crucial, en el que es poco todo lo que se insista. Quedan, sí, funciones de gestión para el Estado, funciones importantes amparadas además por el artículo 149 de la Constitución. Tales funciones, sin embargo, están reducidas a ámbitos muy concretos y precisos. La gestión, amén de otras funciones, deberá pasar a ser ejercida, básicamente, por las Comunidades Autónomas. La mayor parte del quehacer de la Administración del Estado no materializa ya relaciones inmediatas con los ciudadanos; no hay tampoco acciones singulares que se concreten en el espacio. Es éste, obviamente, un primer cambio del planteamiento tradicional que resulta obligado atender.

Lo dicho, sin embargo, no quiere decir que la Administración del Estado va a carecer de título de intervención en todos esos amplios sectores cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas. Ocurre que ese título de intervención es ahora distinto y diferente. No se trata ya de llevar a cabo una serie de prestaciones, cuanto de proceder a la ordenación, dirección, planificación y supervisión del modo y la forma en que se lleven a cabo. La amplitud con la que estas funciones permanezcan en el Estado es

ya otro tema. De todos modos, es para ejercer estos cometidos para lo que precisamente es necesario adecuar la estructura y la mentalidad misma de nuestra Administración del Estado. Se trata de un principio que me parece de una obviedad manifiesta.

El tema expuesto lo contemplamos aquí, ciertamente, desde una perspectiva muy concreta. Su incidencia en los modos del hacer tradicional de la Administración del Estado. No obstante, tiene un alcance muchísimo más amplio y profundo, en cuanto constituye ni más ni menos que una de las piezas claves de la ordenación de los Estados de estructura regional o federal.

Es obvio, sin embargo, que en el ámbito concreto que nos ocupa, este nuevo planteamiento impone una muy honda reconversión de las técnicas y procedimientos hasta ahora mantenidos por nuestra Administración. Ordenación, planificación, dirección, inspección, supervisión, coordinación, son, entre otras, expresiones que en su conjunto reflejan las líneas por las que debe discurrir la tarea de la nueva Administración del Estado. Necesidad, pues, de asumir una nueva forma de operar, a la que aquélla, además, no estaba precisamente habituada —conviene no olvidarlo—, y que debe formalizarse en una serie de técnicas generales —instrucciones, programas, recomendaciones, directrices— que en este ámbito adquieren un sentido muy preciso y distinto. En el bien entendido que no sé si se es suficientemente consciente de la profunda transformación que requiere este nuevo modo de operar, que comienza por requerir un cambio radical en la mentalidad, en los procedimientos y en la forma de obrar de nuestros administradores.

El esquema expuesto obliga, obviamente, a una configuración de la Administración del Estado del todo distinta a la que ha sido y es tradicional entre nosotros. Es el que, en definitiva, recogía ya con todo rigor el artículo 30, *b*), de la LOAPA al preconizar «la supresión en la Administración del Estado de las estructuras de gestión que resultan innecesarias y, en su caso, su reconversión en servicios de coordinación, planificación, inspección y documentación». Texto éste que en el recurso previo interpuesto contra aquélla no fue controvertido, que fue respetado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, y que, consecuentemente, ha pasado a formar parte de la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 de octubre (art. 23, *b*)).

En esta tarea, que habrá de ser, además, cumplimiento de un precepto legal, se juega buena parte del futuro de nuestra Adminis-

tración. Requiere no sólo el cambio de técnicas y de comportamientos, sino también de hábitos y de mentalidades. En el rigor y justeza con que se asuma radica, sin duda alguna, la posibilidad de una razonable y eficaz transformación de nuestra Administración.

4. UN CAMBIO DE MENTALIDAD: AFRONTAMIENTO Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS PUNTUALES

En el ámbito competencial que le sea propio, y con las exigencias que, como hemos visto, impone su transformación, la Administración tiene que recobrar el sentido por la resolución de problemas concretos y puntuales. Diríase que es obligado un profundo acto de humildad, un permanente ejercicio de modestia frente a la reiterada pretensión de planteamientos generales, siempre más o menos innovadores o novedosos. Más resolución de expedientes y menos modificaciones y cambios del sistema normativo.

Nuestra Administración abandona con demasiada frecuencia lo cotidiano, cuando cabe pensar si la Administración no es precisamente eso, lo cotidiano y lo diario. Y ello con una marcada tendencia patológica a incidir en lo excepcional, pretendiendo asumir con ello un cierto poder carismático de innovación. Entiendo, por el contrario, que es necesario que dé respuesta concreta a problemas puntuales, no menos concretos e inmediatos; esto es, además, lo que nuestra sociedad espera y demanda de la Administración. Soluciones; realidades.

Es cierto que la Administración tiene que enfrentarse en su quehacer con la resolución de una infinidad de cuestiones. Heterogeneidad de su actuación. Una actuación que, además, le obliga a incidir prácticamente en todos los sectores. Realidad incuestionable que, sin embargo, debe ser objeto de una profunda depuración. Y ello porque querer resolver todos los problemas, es no resolver ninguno o dejarlos todos a medio resolver. De ahí la necesidad de asumir un criterio selectivo en orden a las realizaciones a llevar a cabo, que debe venir marcado, obviamente, por las decisiones políticas que a tal fin establezcan las correspondientes prioridades.

Es lógico comprender que en ocasiones es difícil, muy difícil, dejar «congelados» una serie de temas. A pesar de ello, sin embargo, debe asumirse con radicalidad una línea de acción que, puntual

y gradualmente, aborde las cuestiones que selectivamente se determinen y puedan quedar así definitivamente resueltas. Alcanzar, sector por sector, el *standard* medio, el nivel correspondiente en las diferentes prestaciones que la Administración debe realizar. Es tarea, si se quiere, modesta, pero que constituye el único procedimiento para alcanzar ese necesario nivel medio de nuestra sociedad. Sólo así, paso a paso, es posible recuperar el retraso con que en muchos campos nos encontramos. Lo que, por ejemplo, se ha hecho en los últimos años en materia de construcciones escolares, de instalaciones sanitarias o de obras hidráulicas es cumplido ejemplo de lo que se señala. Son temas que, *en principio*, han quedado básicamente resueltos. Después, sólo se requiere una acción normal de mantenimiento; no hay ya atrasos patológicos que cubrir. Es así como van resolviéndose los temas; puntualmente. Y ello, de una vez por todas, en un permanente esfuerzo de nuestra Administración por alcanzar, paso a paso, esa modernización deseada.

El planteamiento señalado requiere una política selectiva de actuaciones puntuales de la Administración, de acuerdo con las prioridades que al efecto se establezcan. Es la línea en la que operativamente hay que orientar el quehacer de la Administración. Pretender abordarlo todo, sin incidir a fondo en ningún sector, es mantener latente una situación generalizada de mediocridad e insuficiencia.

5. LA REVISIÓN DE LOS MODOS DE ACTUAR DE NUESTRA ADMINISTRACIÓN

La actuación selectiva que hemos señalado requiere también, precisamente para que pueda ser puesta en práctica, de una profunda revisión de los modos de actuar de nuestra presente Administración. Un actuar que, no se olvide, es un actuar procedimentalizado.

Estamos ante un tema tan tópico como es el de la posible incidencia de ese necesario proceso de transformación en el actuar, en el procedimiento administrativo. El tema está ahí, con la indefectible dialéctica que se deriva de una situación real, y ahora sólo cabe esbozarlo.

Hay que enfrentarse con la situación presente: tramitaciones lentas y engorrosas, que sólo se justifican en sí mismas; desapari-

ción en la práctica de la «acción de oficio»: todo hay que «moverlo» en la Administración; nada se resuelve por sí mismo; formalismo y, a veces, juridicismo a ultranza, sin entrar con frecuencia en los temas de fondo; obsesiva preocupación *formal* por el garantismo; reiteración de intervenciones y de controles internos que, en general, no hacen sino reproducirse, etc. En definitiva, una auténtica carrera de obstáculos, muchas veces insalvable. Y es éste el cauce a través del cual la Administración actúa y debe servir con objetividad los intereses generales... Y es así también, con este modo de obrar, como la Administración trata de dar respuesta a la demanda social y humana, apremiante muchas veces, que exige la satisfacción de no pocas necesidades...

La situación que acabo de referir obliga a enfrentarse críticamente con el actuar procedimentalizado de nuestra Administración, que es necesario modificar, categorizándolo con soluciones muy distintas a las que ofrece en el presente. Quizá no se sepan del todo las que hay que adoptar. Lo que sí se sabe con certeza, y con certeza plena, es que las actualmente vigentes no sirven.

La cuestión puede abordarse, en mi opinión, desde dos perspectivas distintas, conscientes de que si es difícil establecer con precisión esta diferencia, no será tampoco ocioso recordar que responde a esquemas conceptuales y teóricos ya clásicos, pero que pueden ser de evidente aplicación en relación con nuestro propósito.

Por una parte, acciones de la Administración referidas *directa* y *específicamente* a los administrados (vía de petición; sistemas de recursos administrativos). El que actúa es el que se ha llamado funcionario-juez; el procedimiento debe *cubrir*, no por mero formalismo, como muchas veces ocurre ahora, sino de forma sustantiva, toda esa relación Administración-administrado. Hay que facilitar y agilizar los canales de comunicación Administración-administrado. Y ello en términos de brevedad, de reducción de plazos, sin repetición de trámites, que muchas veces no son sino reproducción de otros precedentes, con exigencia de resolución expresa en el tiempo oportuno; también con explícita y agilizada exigencia de responsabilidad por el posible incumplimiento de todas estas prescripciones.

Estas cuestiones, como es sabido, quedaron esquematizadas en sus líneas generales en la LPA, con unas soluciones que, en el momento presente, es preciso rectificar en la línea que acabo de seña-

lar. Exigencia que se hace todavía más necesaria, a la vista del progresivo deterioro que en la práctica han sufrido muchas de las soluciones previstas en la LPA, dado su normal y consolidado incumplimiento.

Junto a los expuestos, y diferenciados de ellos, todos los procedimientos en los que se concreta el distinto actuar de la Administración. En definitiva, los que son cauce a través del que aquélla lleva a cabo sus inversiones. Juegan aquí, *básicamente*, exigencias técnicas —proyectos de obras y servicios— y de control financiero. Son estas dos las cuestiones que principalmente hay que atender: ambas hay que asumirlas también de forma totalmente diferente a como hoy se presentan. Las primeras —valoraciones de carácter técnico— requieren arraigo, conocimiento de la realidad y del entorno social; seriedad; acción mucho más abierta y enraizada. No se valora debidamente el entorpecimiento que para el normal actuar de la Administración suponen las deficiencias de esos planteamientos técnicos. No basta su formulación burocrática desde cualquier despacho madrileño o desde cualquier metrópoli regional, conducente siempre a soluciones más costosas, que inexorablemente hay que rectificar después. ¿Se ha pensado, por ejemplo, en el coste presupuestario que supone la ejecución de tantas y tantas obras técnicamente mal planteadas desde el comienzo? Reformados, ampliación de créditos, revisiones sin fin. ¿Y en el coste político que supone un actuar de la Administración, muy frecuentemente deteriorado por todas estas circunstancias?

Y junto a los aspectos técnicos señalados, están también los específicos que toda inversión comporta, que es necesario agilizar, sin que ello suponga lo más mínimo, sino todo lo contrario, mermar la efectividad del control financiero interno de la propia Administración. El tema de la reordenación del gasto público es hoy, ciertamente, uno de los temas centrales y básicos con los que tiene que enfrentarse nuestra Administración. Y ello hasta el extremo que de su reordenación depende, ni más ni menos, el que aquélla pueda llevar a la práctica satisfactoriamente los fines que constitucionalmente tiene que cumplir. Es difícil administrar, y administrar con eficacia y celeridad, con el actual sistema de intervención y control del gasto público. Abordar la situación en extremo paralizante de los diferentes procedimientos de inversión, incluido el expropiatorio y, natu-

ralmente, el contractual, es tarea que no admite demora. Por encima de tópicos y demagogias, es un hecho la falta de capacidad inversora de nuestra Administración. Superar esa permanente carrera de obstáculos que es la patológica y frecuente falta de inversión de las cantidades presupuestadas. Insatisfactoria eficacia financiera del Estado, que es necesario rectificar en cuanto que, tal y como se ha señalado, contribuye además, políticamente, a comprometer gravemente la imagen pública del propio Estado.

6. LA NECESARIA RACIONALIZACIÓN DEL ACTUAR ADMINISTRATIVO: EL TEMA DE LA PLANIFICACIÓN

La selectividad en el planteamiento del actuar administrativo requiere, obviamente, de su racionalización. Hay que evitar las actuaciones saltuarias y aisladas, un tanto sin orden y concierto, actuaciones que además, muchas veces, no se concluyen. También hay que terminar con la imagen de provisionalidad e improvisación que en su actuar presenta frecuentemente la Administración. Formulación, pues, desde esquemas globalizadores y de conjunto: fijación previa de prioridades y directrices definidas que cohesionen una labor y permitan contemplar después toda la acción administrativa como respuesta a un esquema racionalmente establecido.

En la vida ordinaria de nuestra naciente democracia se presentan cada día temas acuciantes que, se dice, hay que atender sin demora y que muchas veces impiden esa actuación selectiva y racionalizada de la que se ha hablado. Una realidad que, sin embargo, es necesario superar, invirtiendo de forma radical los términos en los que viene planteándose, de modo que tales situaciones, en su caso, queden reconducidas exclusivamente al ámbito de lo excepcional. No más allá. Es precisa una profunda voluntad de autocrítica, que objetive los temas y evite los frecuentes juvenilismos que todo lo quieren comprender. Frente a ello, racionalización y racionalización serena del quehacer administrativo, en función de objetivos a cubrir, políticamente determinados. Un planteamiento que obliga a asumir, sin reserva alguna, los esquemas propios de la planificación del actuar administrativo.

En la actualidad se ha abandonado con toda lógica la fórmula de nuestro desarrollismo tecnocrático de los llamados Planes de Desarrollo económico y social. No hay ninguna añoranza. De todos modos, de este hecho se han derivado también unas consecuencias que no tenían por qué producirse necesariamente. Y ello porque aquéllos, mejor o peor, ofrecían *también* diferentes esquemas de coordinación y de planificación del actuar administrativo que no han sido sustituidos por fórmulas de análogo sentido. De ahí, la situación en la que actualmente nos encontramos. Hay, sí, algunas planificaciones sectoriales, generalmente procedentes del pasado. Junto a ellas, quizá sea la ordenación presupuestaria la única dosis de racionalidad, siquiera sea formal, que actualmente se encuentra en el quehacer diario de nuestra Administración. Por lo demás, la más absoluta falta de unidad y de cohesión.

Es preciso abandonar la situación expuesta para categorizar la racionalidad interna de la propia Administración con el fin de que después pueda proyectarse coherentemente en actuaciones concretas. No son necesario, ciertamente, grandes esquemas. Tampoco es preciso elaborar nuevos mitos. En primer lugar, es necesario contemplar globalizadamente toda la acción del sector público, planificarlo; pero junto a ello, caben también planes más concretos, más modestos, simples planes de acción, que sucesivamente y por períodos breves vayan determinando el marco del actuar administrativo de cada Centro directivo o de cada Departamento. Y ello, en el bien entendido que tanto en uno como en otro caso el planteamiento debe asumirse desde la formulación sustantiva y material del quehacer administrativo, que deberá contar siempre con las disponibilidades económicas. Esto es cierto e imprescindible. De todos modos, se debe obviar una formulación estrictamente presupuestaria del tema —siempre insuficiente—, a la que tan proclive se es en todas estas ocasiones.

Elaboración colegiada de estos planes de acción. El principio de coordinación, al que también se refiere nuestra Constitución en su artículo 103, 1, cobra así un sentido distinto. Y también, como ya se dijo, el de desconcentración, en cuanto permite enmarcar en el plan la actuación, según sus distintos niveles, la actividad de los distintos órganos administrativos. Y es también así, a través de las fórmulas planificadoras, como debe plantearse esa actuación selectiva de la Administración, a la que antes me referí.

Hay con frecuencia un rechazo auténticamente maniqueo de los enunciados planificadores que, por el contrario, deben asumirse sin reserva alguna en relación con el actuar de la Administración. Frente a las elementales exigencias de modernidad y racionalidad no cabe demagogia alguna. Y estas exigencias sólo se cumplen operando con totalidades, con conjuntos, sin que quepa la actuación esporádica y aislada. Y la planificación es precisamente eso, la respuesta adecuada a ese reto de modernidad y racionalidad que en su actuar requiere nuestra Administración.