

ANÁLISIS INTRODUCTORIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En consonancia con lo reflejado en la introducción al Aula convencido su autor de la importancia que las Administraciones públicas tienen en la vida social y en cada ciudadano y con la finalidad de que esta importancia sea comprendida, para aquellas personas que hayan accedido a esta página, en esta introducción, se expone la consideración de lo que es una Administración pública y su importancia en la sociedad española y de la necesidad de que dicha importancia sea conocida por los ciudadanos en general y valorada adecuadamente.

LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

España es una nación europea y moderna con un Estado democrático de derecho y ello determina que el poder público y la fuerza coactiva del derecho se tengan que otorgar a aquellas instituciones que nuestra Constitución diseña y establece. Este poder constituye un depósito que los ciudadanos realizan mediante el referéndum de aprobación de dicha Constitución, fruto del trabajo y proyección de los representantes de las fuerzas sociales que forman el poder constituyente. Desde el punto de vista del mencionado depósito, los ciudadanos o la sociedad, como se quiera, renuncian a la fuerza individual y depositan el poder en el Estado para que defienda los intereses y derechos definidos en normas aprobadas conforme a procedimientos democráticos y también regulados normativamente y este poder depositado conlleva no sólo esta potestad de definición de derechos e intereses protegibles sino, también, el establecimiento de un orden social que precisa del poder y la fuerza coactiva, antes citados, para que sea efectivo todo el sistema.

Pero además, este sistema, y las estructuras que conlleva, aun cuando requieren de un estado de permanencia en sus elementos básicos y esenciales, está en situación de dinamismo permanente, de análisis y revisión constante de la definición de derechos e intereses y de las necesidades sociales que precisan de satisfacción.

De este modo, el Estado se configura como un conjunto de poderes e instituciones que representan a la sociedad y que la ordenan mediante normas jurídicas que deben hacerse efectivas y que debe prestar, satisfacer o permitir su

satisfacción, mediante dicha ordenación y actividades y servicios concretos. Derecho, coacción prestaciones sociales y servicios públicos son, pues, elementos de la actividad del Estado y acaban constituyendo conceptos técnicos y de tratamiento por las ciencias sociales.

Constituye una referencia científica común la consideración de que el Estado moderno y democrático y la Administración pública actual (ésta al menos en sus aspectos básicos) nacen con la Revolución francesa y que, a partir de dicho momento, dicha Administración y el personal que la constituye ya no está al servicio del monarca, sino que en su actuación su referencia no es ya la voluntad del rey sino la ley y el interés público que en ella se define. Este aspecto es esencial para iniciar la exposición concreta de las características generales de las Administraciones públicas actuales.

A) La Administración pública como poder.

Desde el punto de vista político la Administración pública es una de las instituciones que constituye el Poder ejecutivo del Estado, junto con la otra que es el Gobierno. Esta doble institución está presente en la conformación de las diferentes Administraciones públicas territoriales: Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios. El problema básico es el de la determinación de este poder que constituye la Administración y sus límites, pero no sólo respecto de los ciudadanos, sino en el seno del propio Estado y de cada Administración pública territorial. Es decir, la Administración es poder también hacia dentro y también independientemente de la otra parte del Poder ejecutivo. Y es poder de carácter técnico, no propiamente de decisión, pero sí de garantía de los intereses públicos. Entendidos éstos en un sentido amplio que incluye la garantía jurídica de los derechos subjetivos de los ciudadanos.

Por tanto, lo destacable desde el punto de vista de la Administración como poder es la defensa y garantía de los intereses públicos en su sentido más amplio y como derechos colectivos de los ciudadanos. Desde dicho punto de vista, la Administración no es el poder coactivo que limita los derechos de los ciudadanos y les coacciona y sanciona en su caso, sino que es la institución que los garantiza y debe hacerlos efectivos mediante diferentes técnicas y actuaciones. Y cuando debe actuar como poder coactivo es en beneficio de la colectividad, previa autorización de la Ley. Esta visión o faceta de la Administración Pública como poder, se presenta con mayor claridad en los países que consideramos organizados en régimen de Derecho administrativo,

que en aquellos que siguen el modelo anglosajón del derecho común o <<common law>>.

En los documentos y textos incorporados esta cuestión se trata con mayor prolijidad y detalle, pero ya aquí cabe destacar que esta clase de poder <<hacia dentro>> y de garantía de los intereses públicos juega su papel en las relaciones en el seno de la organización, en especial en las relaciones entre la Administración y el Gobierno o, dicho de otro modo, entre funcionarios y políticos y otorga a los primeros un valor y unas características que no son las que se ponen de relieve, comúnmente, a la sociedad y que, en cambio, son las que dan sentido a la figura y le otorgan su verdadero y estricto concepto.

Por ello, hay que señalar que la Administración como poder garantía que surge frente a la parte política del Poder ejecutivo y que exige de independencia y profesionalidad, no ha existido nunca en España en un régimen democrático y que hoy, que tanto se hace referencia a la “modernización” de las Administraciones públicas, hay que decir que ésta no consiste sólo en la incorporación de técnicas propias de las organizaciones privadas, pues ello es una cuestión menor y aplicativa sin restarle importancia, sino que lo trascendental y verdaderamente moderno es la construcción de una Administración pública capaz de combinar el poder e independencia de la Administración y su subordinación a la Política, con el añadido general y básico del sometimiento a Derecho. El único momento en que la profesionalidad de la Administración pública empieza a producirse (décadas de los sesenta y parte de los setenta) no es en un régimen democrático y los avances que ello pudo suponer, han sufrido un grave deterioro.

B) La Administración como servicio

La mayor intervención de los Estados en actividad económica de cada país, ha sido un hecho en la evolución de la economía mundial y supuso y sigue suponiendo una superación del modelo liberal o su configuración desde perspectivas diferentes de la suya clásica. La mayor repercusión de este hecho interventor ha sido la concepción de la Administración como prestadora de servicios a favor de los ciudadanos hasta un punto impensado hace dos siglos y un aumento del gasto público y del presupuesto de las Administraciones públicas de gran importancia. La sociedad ha llegado a acostumbrarse a solicitar servicios a las Administraciones públicas y los políticos en campaña a prometerlos. Servicios trascendentales como las obras públicas, la sanidad, la educación y la seguridad social son bastante para alcanzar a comprender el

cambio sobre una Administración que sólo debía ocuparse de lo jurídico y del orden público.

Este es el aspecto a destacar cuando se hace referencia a la Administración pública como servicio: su actividad prestacional. En todo caso, también, se puede hacer referencia en el sentido de que la Administración está en general al servicio de los ciudadanos y, de otro lado, que sirve al respectivo Gobierno que la dirige. Este último aspecto sin embargo, tiene sus frentes de conflicto, en cuanto en todo caso predomina siempre el sometimiento a derecho y persiste el poder propio de la Administración antes señalado.

No obstante, el concepto de servicio público permite que su gestión se pueda realizar a través de formas de organización distintas de las que son propias del sistema público o sujeto a Derecho administrativo, de modo que se admiten figuras organizativas mediante las cuales los particulares colaboran con la Administración en la prestación de servicios a la sociedad o se fundamentan en procedimientos y organizaciones de derecho privado y siguen regímenes jurídicos distintos del administrativo. En este campo, además, es también normal que se produzca una concurrencia de la organización pública y de la privada en la prestación de servicios, constituyendo un caso paradigmático el de la sanidad y la educación.

En consecuencia, en este campo de la actividad de las Administraciones públicas, de prestación de servicios, la organización constituye una cuestión básica, más que el derecho en sí mismo, pero aquélla tiene que ser objeto de regulación para su conocimiento, para ordenar la actividad, en este sentido, de los empleados públicos y de los políticos y para establecer la garantía de la eficacia y utilidad pública de la organización elegida o, incluso, para señalar la que es idónea en cada caso.

C) La Administración como gestión.

Las tres cuestiones básicas señaladas: poder, derecho y servicio confluyentes en las Administraciones públicas hace que la gestión pública, la que corresponde a las Administraciones públicas, la que conforma sus competencias, sea una actividad muy compleja, mucho más que la de una empresa privada, aun cuando las formas de gestión de ésta puedan ser de aplicación en la administración pública. Fundamentalmente, la gestión de las Administraciones públicas produce una confluencia entre política, derecho,

economía y organización, formando un todo que está sometido a unas reglas u ordenamiento jurídico propio y singular para aquéllas, pero cada día más general para los ciudadanos.

Hay que tener en cuenta que en esa gestión administrativa o pública, no sólo se trata de hacer efectivo el derecho declarado por el ordenamiento jurídico y encomendado como competencia a las Administraciones públicas, sino que éstas contribuyen a su creación y formalización, puesto que en ellas se preparan los borradores o anteproyectos de las leyes que como proyectos llegan al Parlamento o asambleas legislativas, sino también los anteproyectos de reglamentos: decretos, ordenes, etc. Además en esta gestión las Administraciones públicas se constituyen como centros o puntos de intersección de una red de relaciones. Pues no sólo existe una relación entre políticos y altos funcionarios, sino de éstos con el resto del personal existente y con la sociedad.

Por ello, tanto en la configuración del derecho como en su realización práctica, como en la gestión de servicios o en la estructuración de ésta, se producen relaciones con otras instituciones, partidos políticos, sindicatos, colegios profesionales, grupos de intereses, etc., que tratan de influir en los resultados de la gestión, en la ejecución de las leyes, en la gestión de los servicios públicos y en la conformación del derecho, para lo que intervienen formalmente por los procedimientos establecidos, pero también informalmente por sus relaciones directas. De ahí, la confluencia antes señalada, entre política, derecho, economía y organización y la complejidad existente y superadora del campo meramente empresarial. Todo ello, con el añadido de que buena parte de los resultados de la gestión, se traduce en actos que pueden ser objeto de impugnación procesal ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa y controlados por ella conforme a normas de derecho y principios recogidos en ellas.

Gestión que requiere de verdaderos especialistas y profesionales y que no puede ser desarrollada simplemente por políticos o gestores provenientes del campo privado, sino por funcionarios profesionales, objetivos e imparciales. Afirmación que debe llevar a considerar o preguntarse, por qué siendo el papel de las Administraciones públicas de la importancia y transcendencia que hemos señalado, están tan faltas de consideración por la sociedad y los propios políticos y no constituye un objeto prioritario la enseñanza y explicación de estas instituciones y la formación adecuada y profesionalización de sus funcionarios públicos y empleados. A no dudar en los contenidos del Aula

podrán encontrarse respuestas a esta pregunta.

De otro lado, la explicación de la gestión administrativa pública requiere la reunión, en un mismo programa o plan de formación y educación, de disciplinas muy diversas. En el intento que iniciamos, el Derecho y la Ciencia de la Administración van a estar presentes, unidos o confrontados, según resulte de cada análisis o estudio, pero el lector interesado en la aventura que supone nuestro intento y en comprender o conocer mejor la institución de las Administraciones públicas, puede adentrarse en los sectores de esta página y en sus documentos, viéndolos evolucionar y cambiar o aportando experiencias, sugerencias o críticas.