

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por Andrés Morey Juan

Cuando se hace referencia a la modernización de las Administraciones públicas es necesario, en primer lugar, destacar que la organización administrativa ha ido variando su configuración al hilo de los sistemas económicos imperantes o predominantes. Así la Administración pública ha desarrollado esquemas organizativos distintos o los ha adaptado según se trate de una Administración de signo liberal o de signo social.

Con carácter general, en las Administraciones públicas de los Estados de Derecho, las políticas públicas se definen o traducen en leyes de las Asambleas o parlamentos legislativos. Leyes que determinan o tratan de fijar los intereses públicos, los cuales pueden ser satisfechos bien por la iniciativa privada o bien por el sector público. La satisfacción de intereses públicos por el sector privado se desarrolla bien en forma de servicios públicos o bien, simplemente, mediante actividades de interés general, y ello es así cuando existe una conexión de esos intereses con la actividad económica, social o económico-social.

Cuando se determina que los intereses públicos sean satisfechos por el sector público se están marcando los fines públicos que se cumplen bien mediante el ejercicio de funciones públicas o bien a través de servicios públicos, lo que implica, en el primer caso, la adopción de estructuras de organización pública sometidas a Derecho administrativo y, en el segundo, de formas de organización de derecho privado o mixtas.

El concepto de servicio público, frente al de función pública, es común a la organización pública y a la privada y determina la existencia de formas organizativas especiales o, en su caso, la adopción de formas de organización privadas.

Sea como sea la Administración pública es fundamental. Sin una buena organización y adecuada a las políticas públicas no es posible que éstas se cumplan y sean efectivas, lo que equivale a que no se cumplan los intereses y los fines públicos. Hay un nexo inseparable, en todos los sentidos, entre Política y Administración.

A título de ejemplo, en una Administración de corte liberal predominan las funciones de fomento, control e inspección y la gestión y la organización administrativa tienen menor dimensión que en una Administración de corte socialista. De otro lado, sigue siendo necesaria una labor de análisis, estudio y planificación, porque la función

legislativa adquiere un significado mayor, al quedar en manos privadas una buena parte de la realización de actividades que conllevan en el fondo una gestión de intereses públicos y una efectividad de las políticas públicas diseñadas. La ley se convierte en un instrumento directivo de la actividad privada y los reglamentos de la Administración se limitan a desarrollar a la ley dentro de su propio marco, incidiendo en la dirección y control de la actividad privada.

En una Administración social o socialista, la organización crece y adquiere, en sí misma, caracteres de empresa, realizando directamente a los particulares prestaciones con repercusiones económicas e incrementándose el aparato administrativo, burocrático o no, y la gestión aumenta su volumen.

No se trata aquí de desarrollar en todas sus facetas esta relación entre sistema político y estructuras público-administrativas, sino básicamente de ponerla en evidencia.

Al objeto de centrar el tema conviene, ahora, significar el hecho de que existe una demanda social, técnica y política de que las Administraciones públicas funcionen con eficacia y al tratar de lograr la misma se dice que es necesario modernizarlas; expresión que ha venido a sustituir a la denominada “Reforma administrativa”. Adquiere así el programa o “desideratum” de Modernización de la Administración pública un sentido de necesidad de “puesta al día” de la misma, que parece ofrecerle un aspecto, y también un sentido, más contingencial y variable que el que ofrece la reforma administrativa, ya que la modernización parece suponer una adecuación a las corrientes y tendencias imperantes en el momento.

La expresión parece, pues, huir de realizar una conexión directa de la cuestión con los sistemas políticos, de modo que la única carga aparente es la de romper con lo antiguo. Aun cuando en el fondo se lanza un mensaje político, la realidad actual no nos muestra una conexión directa entre modernización y sistemas políticos, sino que al aparecer en primer lugar el mensaje de puesta al día los presupuestos políticos que se establecen se apoyan en determinadas propuestas técnicas o, quizá realmente, en propuestas políticas disfrazadas o formuladas como técnicas, pues no se sabe cual es la realidad.

Quizá el hecho que configura esta situación es que la primera reclamación o exigencia que se realiza a la Administración es una reivindicación formulada con carácter general y común por todos los sectores, políticos o sociales: la de la eficacia de las Administraciones públicas.

Otra cosa es, sin embargo, cuál es el concepto de eficacia administrativa y las medidas concretas que conduzcan a dicha eficacia. En este sentido, es frecuente que se establezca una comparación entre la eficacia de la Administración pública y la de las empresas privadas, para concluir que aquélla debe funcionar como éstas. La consecuencia inmediata es que se intenta introducir en la Administración pública técnicas de administración privada en la gestión, pero sobre todo en la formación de los funcionarios y los empleados públicos y, así, es frecuente que veamos programas de formación donde figuran dichas técnicas, en un transvase directo de las empresas privadas y sin que se consideren los factores básicos de la estructura de las Administraciones públicas.

Se aprenden así determinadas técnicas de gestión que nunca acaban de ser claramente aplicadas, pero no se forman técnicos en el diseño y cumplimiento de las políticas públicas y se generan nuevas distorsiones en los principios de gestión, generadas por la presión del sentido de la eficacia y la eficiencia y se confunde, por ejemplo, el agotar el presupuesto económico con el cumplimiento de los programas. El buen gestor aparece como aquel que gasta todo su presupuesto, confundiendo muchas veces gasto con inversión o calificando como tal lo que no lo es realmente.

Para no caer en una dinámica de exposición concreta de las múltiples distorsiones que se producen, sin perjuicio de que en el diálogo posterior se examinen y comenten, conviene aquí tratar de definir las características básicas de nuestro sistema administrativo público, para fijar así las diferencias y conexiones entre la Administración pública y el funcionamiento como una empresa privada o sus relaciones con el sector privado.

Dos concepciones y hechos jurídicos, a la vez, que se constituyen en factores organizativos son básicos para fijar los caracteres de nuestras Administraciones públicas, uno es el Estado de Derecho y otro el sistema o régimen de Derecho administrativo.

El Estado de Derecho implica el sometimiento de los poderes públicos a la ley y determina toda una organización que tiene a ésta como base y fundamento de sus actuaciones y, dentro de ellas, las que adquieren relevancia y peso específico son los denominados actos jurídicos de los poderes públicos, que se manifiestan como la expresión máxima de la eficacia de la ley y el derecho, pero, además, en cuanto afectan a su vez a la esfera jurídica de los particulares. Esta consideración principal de los efectos de los actos o actuaciones públicas en los derechos subjetivos constituye la

fundamental conquista del Estado de Derecho, pero también una de sus actuales deficiencias que hay que superar.

El Régimen de Derecho administrativo, a su vez, implica un sistema de poder y autoridad para las organizaciones públicas que forman parte del Poder ejecutivo, de modo que sus actos jurídicos administrativos se caracterizan por ser unilaterales o impositivos y por su eficacia inmediata y carácter ejecutivo sin intervención del Poder judicial. En el modelo francés, incluso, sin el control de legalidad de dicho poder judicial, sino por Tribunales propios del Poder ejecutivo, aunque imparciales.

Aparece así el primer gran condicionante de toda la organización administrativa pública: su dimensión jurídica.

El sistema conduce a una identificación final entre organización y derecho que también es fundamental al constituir una de las barreras o inconvenientes para que la Administración pueda actuar como una empresa privada. De otro lado, la simple referencia al Estado de Derecho pone de relieve la dimensión política de las Administraciones públicas. Resulta así que la administración pública es una actividad política y jurídica, hecho que la distingue básicamente de la empresa privada.

Sin embargo, tal como se evidenciaba al inicio de mi exposición el factor político que conduce a una actividad social de las Administraciones públicas, convierte a éstas en empresas de servicios y prestaciones al público, lo que las conecta directamente con los sistemas de actuación del sector privado y con la empresa privada, por tanto. Esta conexión se da tanto porque la Administración pública se organiza como una empresa privada, como por la posibilidad de que determinados servicios públicos sean prestados por el sector privado. Y esta posibilidad constituye, a su vez, un hecho político, jurídico y organizativo para las Administraciones públicas, con un importante factor discrecional en la decisión según los momentos sociales. Pero desde el punto de vista del sector privado constituye también un hecho político, pero fundamentalmente un hecho económico y social.

De este modo se pone de relieve un triángulo mágico de la actividad de las Administraciones públicas que, paradójicamente, acaba constituyendo un círculo cerrado entre Política, Derecho y Economía.

Pero lo que acaba siendo fundamental es la afirmación del preámbulo de la Constitución española en cuanto a la manifiesta voluntad nacional de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, situación por la que llegamos a un formalismo jurídico en el que política y

economía tiene su expresión programática en la ley y su eficacia en la actividad de las Administraciones públicas, directa o de impulso y fomento de la actividad privada o de la sociedad.

Esta eficacia o realidad de las políticas públicas expresada formalmente en las leyes, exige una eficacia, pues, que es, a su vez, también política, jurídica, social y empresarial. La dimensión que adquiere esta eficacia supera con creces los conceptos de la empresa privada y sitúa a la denominada “modernización de las Administraciones públicas” en una dimensión espacial, teórica y práctica, muy superior al simple transvase de técnicas utilizadas en la empresa privada, que otorga a la eficacia de cada organización administrativa, en el sentido privado, un aspecto mínimo, aunque necesario.

Actualmente existe un movimiento general de exigencia de esta eficacia de las Administraciones públicas, como decía anteriormente, desde todos los sectores políticos, sin que ningún grupo político establezca con claridad los perfiles políticos que describan o determinen dicha eficacia. Parece en este sentido que al igual que en España se produjo, y aún perdura en buena parte, una tendencia a no querer autodefinirse ningún político como de derechas, exista ahora una vergüenza a reclamar o considerar la eficacia desde formas de organización públicas, asumiendo todos la crítica a la burocracia sobre la base de unas medidas técnicas o científicas que conllevan las formas de organización privada como las más eficaces. La razón quizá estribe en que efectivamente el sector público o las Administraciones públicas y sus dirigentes se han mostrado totalmente incapaces de lograr la eficacia o efectividad y eficiencia que se reclama a su organización. La crítica a la burocracia que siempre conlleva la crítica al sistema político que la mantiene, adquiere unos aspectos técnicos que como tales son asumidos por todos los sectores políticos, por dos razones básicas: La primera, porque las soluciones propuestas se muestran como conceptos o concepciones abstractas, sin propuestas concretas; lo que hace que puedan ser utilizadas por todos indiferentemente. La segunda, porque su carácter técnico no impide que sean utilizadas como arma de crítica política a todo el sistema político o simplemente al grupo político en el poder.

Conviene, pues, ver cuales son estas propuestas técnicas de modernización de las Administraciones públicas que todos los políticos parecen asumir y que vienen siendo expuestas en Europa por los estudiosos y especialistas en Administración pública o Ciencia de la Administración.

Estas propuestas son básicamente las siguientes:

- a) La desburocratización de la Administración.
- b) La desregulación o desreglamentación, también llamada globalmente como la desjuridificación de las Administraciones públicas.
- c) La privatización de los servicios públicos.
- d) La descentralización, y
- e) La aplicación a la Administración pública de las técnicas racionales de gestión desarrolladas en el ámbito empresarial privado.

En el fondo todas estas propuestas están íntimamente ligadas entre sí, de modo que la adopción de una cualquiera de ellas como meta conlleva, en cierto modo, la de las restantes. Así resulta que su adopción representa la de todo un sistema, con lo que realmente la denominada modernización de las Administraciones públicas puede constituir una reforma administrativa, que es un concepto que siempre ha conllevado el de una reforma política. Claro está que en la adopción de estas propuestas puede haber grados que permitan posiciones mixtas o más suaves.

Por estas últimas razones existe una contradicción en el hecho de que todos los sectores políticos mantengan la necesidad de asumir estas propuestas; contradicción que persiste en cuanto que, como apuntábamos antes, los grupos o partidos políticos no exponen con claridad las estructuras políticas, competencias y ordenamiento jurídico sobre el que basarán su sistema moderno de Administración pública. Por ello, cabe concluir que los sectores políticos o bien se mueven en la ambigüedad calculada o bien carecen de un programa real de reforma de la Administración pública.

No obstante, la ambigüedad calculada puede obedecer a su carencia de programa real y a una postura electoral o bien a la no conveniencia de exponer el fondo verdadero y las consecuencias de la política real a mantener por razones de eficacia, economía y gobierno, ya que de hacerlo quedarían de manifiesto las contradicciones con las bases políticas y con los programas de su partido, lo que generaría la contestación interna, por las citadas bases del partido, de los programas concretos de gobierno.

Esté, pues, la ambigüedad basada en la demagogia o en el temor a la contestación política en el seno del partido, lo cierto es que ello lleva a la ineficacia de los programas por inexistentes o porque, a medida que se quieren adoptar las soluciones concretas, el debate político previo las invalida. Pero de todas, todas, el manejo político de las propuestas lo que ciertamente puede poner de manifiesto es que en realidad sean soluciones técnicas necesarias, lo que a la larga, de no ser llevadas a la práctica, puede que lleven a ganar enteros a la oposición.

La importancia del tema se pone así de relieve y obliga a analizar cada una de las propuestas reseñadas y sus consecuencias políticas y de estructura administrativa.

A estos efectos agruparemos las propuestas de desburocratización, desreglamentación, desjurificación y privatización de servicios, por su íntima conexión.

La propuesta que se encierra en el término desburocratización es inconcreta ya que asume la variedad de acepciones que se otorga al concepto de burocracia. Así en esta propuesta cabe que se incluya desde la simple racionalización de procedimientos en la Administración pública hasta el desapoderamiento de ésta.

Por ello, puede haber quien entienda que desburocratizar es, simplemente, la eliminación de papeleos y trámites innecesarios y la consecuente agilización en el proceso de decisiones de la Administración pública. Si bien ello es indudablemente necesario, no encierra una carga política. En cambio, desburocratizar puede entenderse como un proceso encaminado a evitar que, en el seno de las Administraciones públicas, los funcionarios dominen sus estructuras, adquiriendo un poder que desvíe los fines públicos o haciendo imposibles las reformas planificadas desde los partidos políticos y asumidas por los poderes ejecutivos o gobiernos. Motivo o razón que puede a su vez ocultar otra desviación, la real pretensión política de desapoderar a la Administración pública y evitar cualquier control en la legalidad y oportunidad o eficacia de sus decisiones; es decir conseguir la máxima politización o dependencia política de la Administración pública.

Como burocracia y tecnocracia son conceptos que se entrecruzan, en la propuesta de desburocratización también se encierra la necesidad de que los procesos decisorios en la Administración pública no alcancen un nivel técnico complejo o dependan en exceso de cuestiones técnicas concretas, de modo que éstas constituyan un requisito para el desempeño de algunas funciones públicas y eviten el acceso a las mismas de los políticos o requiriendo de éstos una cualificación técnica determinada o impidiendo que las decisiones políticas tengan efectividad. La consecuencia inmediata de una concepción como esta de la cuestión, es la necesaria ampliación de las estructuras administrativas del sector público o la adopción de sistemas de decisión en los que se produzca la participación directa de los sectores interesados o de los ciudadanos. También cabe, en este punto, estimar que como burócrata no sólo hay que considerar a los funcionarios con poder sino que también los políticos insertados en la organización administrativa en los puestos de dirección o políticos y en la toma de las decisiones de orden administrativo se constituyen en burócratas, en virtud de su poder

sobre la organización, y que también pueden desviar las políticas públicas en función de sus intereses o del simple deseo de conservar su poder o situación.

Pero la desburocratización también se entiende como una disminución del número de funcionarios, cuestión que ya se comprende en las propuestas de participación ciudadana, encomendando funciones públicas a organizaciones sociales, conectando todo ello con la propuesta señalada de la denominada privatización de los servicios públicos.

En la privatización de los servicios públicos se comprende un movimiento tendente a que muchos de los mismos, que en un tiempo fueron objeto de la actividad privada y posteriormente de una publicación efectuada mediante la creación de empresas públicas, sufran un camino de regresión, o sea, sean objeto de concesiones administrativas o se privaticen totalmente para que sean asumidos libremente por los particulares. Pero el concepto de servicio público que se maneja en la actualidad sobrepasa el de los que producen utilidad económica o contraponen el concepto de usuario, para alcanzar también a la prestación de funciones públicas, de modo que el usuario pasa a ser, en cierto modo, la Administración pública, la cual paga a una empresa privada para que realice una función pública a cambio, con ello, de no incrementar la estructura pública e incluso disminuir el gasto público y obtener una mayor eficacia y eficiencia. No obstante, es cierto, que en muchos casos el sistema se ha dirigido a sortear las prohibiciones de nombramiento y contratación de personal; de modo que los contratos con la empresa en verdad suponen una contratación de personal encubierta, ya que la empresa contratante se desentiende en realidad del servicio, el cual depende de las órdenes de la Administración pública, llegando incluso a sucederse en los contratos unas empresas a otras, mientras persisten las mismas personas realizando el servicio a favor de la Administración.

Se abre así un campo muy sugerente en el que la Administración tiene ante sí un abanico de soluciones técnicas para decidir, entre ellas, la más conveniente para los intereses públicos, pudiendo incluso desentenderse de los problemas que plantea la gestión directa de determinados servicios y gastos públicos consiguientes, evitando las desviaciones burocráticas, simplificando estructuras, disminuyendo el gasto público y aumentando la eficacia, al mismo tiempo que amplía el campo social de acción pública y reaviva la empresa y la economía privado. Todo ello, naturalmente, siempre que no se realice con fines bastardos.

Por lo que afecta a la desreglamentación o desjuridificación de la Administración pública, es otro concepto que tiene una fuerte carga de desburocratización, ya que afecta al concepto de burocracia en dos de sus aspectos: el del papeleo y el del poder.

La propuesta de desreglamentar a la Administración pública implica organizar a la misma desde perspectivas que pasan por eliminar reglamentos y normas, al considerar que aquéllos determinan un proceso de juridificación de los procedimientos y modos de actuación que conducen a un exceso de formalismos y formulismos que restan flexibilidad y agilidad a la acción administrativa. Reglamentación que produce, a su vez, una juridificación de una parcela importante de la organización, la cual pierde su sentido medial o sus aspectos políticos, para resaltar los aspectos jurídicos y convertir a la forma o a lo formal en un obstáculo al cambio, consolidando, muchas veces, como derechos a intereses burocráticos contrarios al verdadero derecho.

En resumen, cuando se habla de desreglamentar o desjuridificar se propone liberar a los procedimientos de su carga jurídica, destacando su aspecto medial y su subordinación a los fines perseguidos. Se pretende, igualmente, otorgar a la Administración pública un factor de decisión individualizada y no reconduciendo a la norma, que haga responsables a las personas, directivos o funcionarios. Responsables en un doble sentido, como personas autónomas, capaces de decidir en cada caso concreto y como responsables de sus aciertos y errores. En este sentido desreglamentar o desjuridificar supone introducir un modo de actuación que se considera como propio de los directivos de la empresa privada.

Pero paradójicamente esta propuesta de modificar la Administración pública conduce a una necesaria mayor preparación y sentido jurídico de las personas que en ella trabajan. Conduce a una juridificación en la preparación de los servidores públicos de alto nivel, ya que tienen que ser capaces de actuar sin el reglamento como guía general y uniforme de sus decisiones y actos, para basarse en el sentido jurídico que otorga el conocimiento de los abstractos principios generales del derecho, decidiendo en cada caso con criterios de oportunidad y eficacia, pero apreciando la corrección jurídica y finalista de la decisión adoptada.

La propuesta es algo más que una simple medida de organización administrativa, constituye un elemento esencial de un sistema de control de legalidad de los actos administrativos y configurador de un ordenamiento jurídico en el que los reglamentos sólo en casos muy excepcionales pueden considerarse fuentes de derecho y donde

estarían subordinados a los principios generales del derecho y donde la jurisprudencia recuperaría o adquiriría, frente al reglamento y la Administración, un valor más claro de fuente de derecho.

Resulta así que por estas propuestas somos capaces de alcanzar que en el fondo lo que existe es un concepto diferente del sistema, de tal modo que cuando se está proponiendo modernizar la Administración pública se nos está proponiendo una reforma del sistema. Esta reforma implicaría la necesidad de redefinir las potestades de la Administración, de adecuarlas al nuevo marco constitucional, pero también a situar al Poder judicial en un punto, respecto de los actos administrativos del Poder ejecutivo, que no es propio de un Régimen de Derecho administrativo puro como el francés, sino el de un régimen diferente que es necesario ajustar, de modo que supere la crisis real o aparente en que en estos momentos se encuentra.

Destacada, pues, la importancia de estas propuestas, nos quedan por analizar la relativa a la descentralización y la de la aplicación al sector público de técnicas concretas de la gestión privada. La importancia señalada de las propuestas examinadas lo es general, social y política, pero la aplicación de técnicas concretas aparece o se presenta como una simple decisión interna de cada organización y de sus dirigentes pero de menor transcendencia. Sin embargo, la descentralización sigue siendo una cuestión importante.

La descentralización es un principio que recogido en nuestra Constitución se confunde con la autonomía. La descentralización de las Administraciones públicas es un criterio de organización y funcional que implicaría la creación de organizaciones de tamaño y estructura adecuada para funcionar autónomamente, con responsabilidad y eficacia. Implica la creación de organizaciones, con personalidad o sin ella, que acerquen la gestión a los destinatarios de los servicios o que deposite más competencias en el nivel municipal de la Administración pública, que, a su vez, tendría que organizarse descentralizada o desconcentradamente. Conlleva, también, la creación de organizaciones funcionando como empresas privadas y sometidas, por tanto, a derecho privado.

El resultado final del análisis de las propuestas actuales es el de poner de manifiesto que las Administraciones públicas tienen ante sí un abanico de posibilidades que hace de la organización el primer aspecto flexible y de opción a decidir y en el que no cabe el establecimiento de fórmulas mágicas que determinen lo que es mejor en cada caso. La decisión de organizarse de una u otra forma, utilizando unos u otros elementos,

aparece como un acto aparentemente discrecional y político en el que se valore el momento social y la eficacia en el cumplimiento de los fines perseguidos, pero al mismo tiempo también cabe que se analicen los aspectos técnicos, los cuales tendrán un peso más específico, cuando un principio científico demuestre la mayor bondad de unas formas organizativas sobre otras. Pero todo ello no quiere decir que la discrecionalidad que se presenta sea absoluta, sino que viene limitada por los principios generales y fundamentos de la organización administrativa que se deducen de las leyes y de los fines concretos en cada caso.

Para acabar con esta panorámica de la modernización de las Administraciones públicas quizá sólo queda tratar de poner de relieve las consecuencias directas que tienen sobre la actual organización de dichas Administraciones.

Con carácter general podíamos decir que las consecuencias de cuanto acabamos de exponer se producen en dos áreas: a) en el sistema jurídico y b) en la organización administrativa, pero con consecuencias organizativas más generales o políticas en su caso.

Las consecuencias en el sistema jurídico son evidentes, si bien las más importantes son derivadas, lógicamente, del nuevo sistema constitucional y de sus valores y principios fundamentales.

Frente a la anterior situación política de dictadura, de Poder ejecutivo fuerte, de centralización, de funcionarización de los jueces, de principios fundamentales si legitimación activa ante tribunales que permitieran su efectividad, de fuertes potestades administrativas y reglamentos fuentes de derecho, la Constitución nos propone un Poder judicial independiente, una Administración sometida a la ley y el Derecho, unas potestades condicionadas y únicamente derivadas de la ley, un reglamento más subordinado, no sólo a la ley sino a los principios generales del derecho y, finalmente, un sistema descentralizado.

Esta reforma, junto con las tendencias neoliberales y las técnicas de gestión privada como paradigma de la eficacia, nos acerca a un sometimiento de la Administración al Derecho que si no es el de un sistema de derecho común como el anglosajón, si es un sistema de Derecho administrativo debilitado, en el que el Poder judicial adquiere relieve, que precisa de algunos cambios en los procedimientos de recursos y en la jurisdicción contencioso administrativa. Pero que en cambio permite, en parte, la desjuridificación de la organización administrativa dejando a ésta como un

campo más discrecional, consustancial al concepto de autonomía y alejado del concepto de potestad como ejercicio de poder que afecta a los derechos y situaciones jurídicas.

Como un ejemplo concreto de consecuencia en este campo jurídico basta pensar en las matizaciones que viene sufriendo la denominada presunción de certeza de las actuaciones de la Administración pública, sobre todo en el sector de las potestades sancionadoras. Presunción matizada por el principio constitucional de la también presunción de inocencia.

Para superar esta crisis, las Administraciones públicas tendrán que cambiar sus estructuras y la formación y cultura de sus funcionarios. El procedimiento administrativo de recursos tiene que sufrir un cambio sustancial en duración y sentido, incluso pudiendo ser interferido por medidas cautelares judiciales. Las implicaciones que cuestiones como las que apuntamos pueden tener en el orden político y jurídico constituyen una verdadera revolución difícil de asimilar actualmente y requieren, en cambio, que se trabaje firmemente por la definición y defensa de una serie de principios generales de derecho público, hoy ocultos o apagados por el brillo de los derechos subjetivos, devolviendo con ellos el equilibrio a favor de algunas de las potestades administrativas y haciendo recuperar al funcionario sus facetas de autoridad.

Este último aspecto nos coloca en contacto ya con las consecuencias en la organización administrativa.

La primera gran cuestión que se plantea es que la organización que una Administración pública pueda adoptar forma parte de su personalidad y autonomía. Los condicionantes de esta autonomía organizativa sólo pueden ser en el orden básico, principalmente deben tener sus raíces en principios generales del derecho, cualquier tendencia a uniformizar la organización de las Administraciones públicas que no tenga su origen en dichos principios generales o en raíces constitucionales o de intereses supraautonómicos, cabe entenderla como inconstitucional,

La organización aparece como un sistema flexible, de decisiones políticas y de oportunidad, que jurídicamente puede ser controlada si quebranta los mencionados principios generales, no cumple el fin que se pretendía (lo que incluye desde el error técnico y la ineficacia hasta la desviación de poder) o produce daños y perjuicios a terceros.

Las opciones organizativas que se presentan son:

a) Acudir a una organización basada en funcionarios públicos, propia y directa, conforme a un régimen de Derecho administrativo.

b) Acudir a un sistema organizativo descentralizado de organismos autónomos sometidos a Derecho administrativo, con funcionarios y empleados.

c) Acudir a una organización personificada conforme al derecho privado.

d) La concesión de servicios públicos o la contratación de su gestión a empresas privadas o los contratos de obra o servicio determinado, y

e) La despublificación o privatización de determinados campos de competencia o actuación pública.

Todo ello, a su vez, lleva aparejado:

a) Decidir que constituye la función pública, delimitando el concepto de funcionario.

Las tendencias europeas actuales llevan a una distinción entre funciones públicas como ejercicio de autoridad reservado a los nacionales de un país, frente a los empleados públicos y obreros sometidos a derecho común o a regímenes especiales, pero acogidos a la libre circulación de trabajadores.

b) Retronar a distinguir entre el ejercicio de autoridad y la gestión propiamente dicha de un servicio público. Proponiendo, frente a la gestión burocrática o funcional, la gestión gerencial o la contratación de un servicio de gestión.

c) Analizar la estructura de los órganos administrativos, siempre sobre la base de los principios constitucionales de descentralización y desconcentración.

En realidad, previamente a esto, es necesaria una decisión política descentralizadora de redefinición de competencias, pensando en la transferencia de competencias a los municipios.

El problema de las estructuras tiene una ley básica:

Toda estructura debe tener como fundamento el cumplimiento específico de un fin traducido en objetivos y programas, individualizables presupuestariamente, y ser capaz por su dimensión de propiciar la eficacia total, permitiendo el control directo de su equipo por cada jefe, individualizando responsabilidades. Debe ser capaz de generar su propia redefinición o de potenciar la autocrítica.

La regla pone en solfa todo el sistema presupuestario y jerárquico actual, exigiendo otra estructura y tiempo presupuestario y requiere de controles internos de eficacia que no se basen en la línea jerárquica de mando.

La consecuencia es que hay que conocer previamente muy bien la organización y competencias existentes, para establecer esa individualización en programas y estructuras con autonomía.

Pero la gran repercusión es la necesidad de cambiar todo el sistema de formación del personal de las Administraciones públicas y, sobre todo, del personal de nivel superior que tiene que propiciar con sus análisis, estudios y experiencia los cambios organizativos que permitan cumplir las políticas públicas y, además, generar los sistemas de control e información que permitan conocer los resultados, para volver a planificar y estructurar y organizar, en su caso, o cambiar la política correspondiente.

Ello significa crear un directivo público que nada tiene que ver con el gerente de empresa y que sea la clave o la bisagra de unión entre políticos, gerentes y funcionarios profesionales.

De otro lado, es necesario ir delimitando los sistemas de medición de la eficacia, cuestión más fácil si se han configurado las estructuras de forma descentralizada o autónoma.

Finalmente, es también necesario definir el área política de la organización administrativa pública, entendida como la no profesional, en principio, y de confianza, de modo que no se confunda con la funcionarial y la profesional, sin perjuicio de determinadas interacciones.

Como se comprenderá de todo lo expuesto, hablar de modernizar las Administraciones públicas es algo más complejo que lo que encierran las propuestas formuladas bajo esta denominación, es una verdadera reforma que no deja de tener repercusiones políticas o cuyo sentido y orientación va a poner en evidencia bien las verdaderas posturas políticas, bien la imposibilidad práctica o técnica de mantener algunas de ellas.