

El archivador de las reformas

El plan de renovar las Administraciones públicas tendrá enfrente los mismos obstáculos de siempre, pero, además, es grave aspirar a que tales cambios suplan a la muy necesaria modificación constitucional
Por **SANTIAGO MUÑOZ MACHADO**

Empecé a trabajar para la Administración del Estado, como funcionario técnico, cuando la presidencia del Gobierno tenía su domicilio en Castellana. Entre los despachos del sótano, donde estaba ubicado el mío, el más espacioso era el del jefe del gabinete para la Reforma Administrativa. El órgano había sido creado años antes de que yo llegara y en mi época el jefe era Eduardo Gorrochategui, un alto funcionario (TAC) respetado por su inmenso conocimiento de la Administración pública.

Era habitual que los técnicos del lugar acudiéramos a su despacho para consultarle cada vez que recibíamos encargos del ministro o del subsecretario para elaborar planes o proyectos de normas que regularan la reestructuración de los ministerios, o de algún organismo concreto para que cambiaran sus atribuciones, establecieran las fórmulas de colaboración interadministrativa, clarificaran las competencias, mejoraran la eficacia, redujeran gastos o acometieran reformas de semejante intención. Gorrochategui abandonaba un momento su mesa de trabajo abría con parsimonia uno de sus cajones, repasaba las carpetas, verticalmente ordenadas, hurgaba en ellas y extraía, finalmente, con dos dedos algunos papeles que entregaba solícito al desconcertado compañero con una única advertencia: "Haz una copia y no me los pierdas; este es el texto que te piden". Cualquier norma que nos encargaran para reformar, desde lo más obvio a lo inimaginable, aguardaba en el archivador de Gorrochategui.

No siempre habían sido utilizados antes esos borradores. Pero si llegaban a aprobarse en alguna ocasión como normas, pronto volvían a ser útiles porque la situación que se había querido corregir desmejoraba y se podría al poco tiempo y reclamaba otra vez reparaciones que el ministro o el subsecretario de turno solicitaban a los sabios funcionarios del sótano, que terminaban recalando en la fuente de metal del jefe del gabinete para la Reforma Administrativa.

Como los ministros o subsecretarios eran siempre nuevos, solo los funcionarios sabíamos que los papeles eran los mismos. Pero ellos los presentaban ante la opinión pública como ocurrencias que nunca antes habían tenido lugar.

Cuando abandonamos Castellana, 3, y nos trasladamos con Suárez al recinto de La Moncloa, se debió acabar perdiendo el archivador de Eduardo Gorrochategui. Él también nos abandonó y no sé si sus sucesores cuidaron de la herencia.

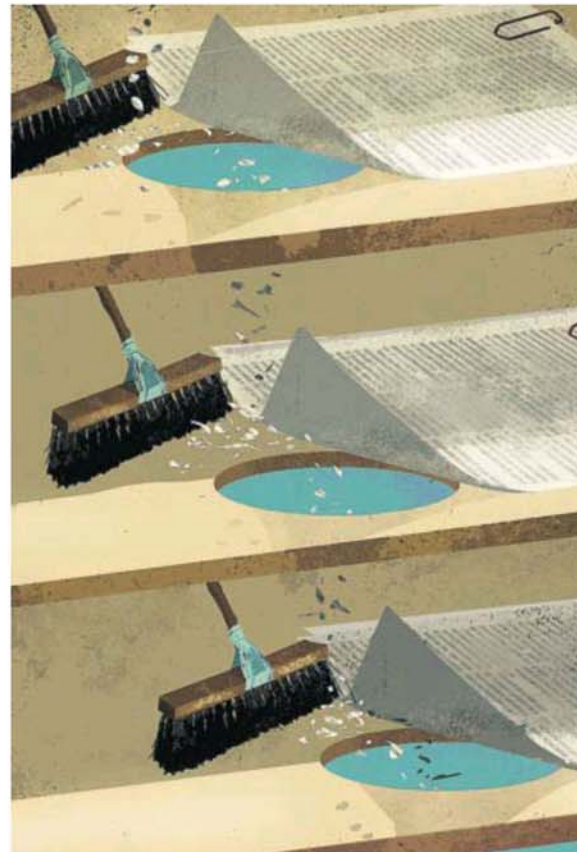
En los días presentes, sin embargo, me parece que alguien ha encontrado, en algún lugar del complejo presidencial, un gran baúl con aquellas joyas y lo ha celebrado como el hallazgo merece. Todos los papeles que guardaba, puestos juntos, pueden iluminar la mayor reforma administrativa que hayan conocido los tiempos.

El viernes 21 de junio el Consejo de Ministros aprobó un plan con medidas dirigidas a reducir el gasto de los organismos públicos, suprimir algunos de ellos, racionalizar y unificar el régimen de las entidades públicas (léase el preámbulo de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 para perder cualquier ilusión sobre la novedad de la medida), clarificar el ejercicio de las competencias para que sus titulares no se atropellen al ejercerlas (el problema estaba regulado ya en la Ley de Procedimiento de 1958), mejorar la coordinación interadministrativa, intensificar la coope-

ración, propiciar la contratación conjunta de los suministros que las Administraciones precisaran, etcétera. Es decir, las reformas administrativas de toda la vida de Dios. Algunas, fáciles de llevar a efecto y otras, de complicada ejecución. Todas, no obstante, de corto recorrido y reversibles porque afectan a estructuras que se

autonomía que se han dictado a su amparo, opone obstáculos insalvables a algunas de las medidas reformistas.

Es verdad que muchas instituciones plantadas en las comunidades autónomas imitando la organización estatal constituyen desmesuras sin sentido, pero no bastan las simples recomendaciones para



EVA VÁZQUEZ

El principio de "una Administración, una competencia" no existe en la Constitución

autoimpulsan, como los tentempiés, para retornar a la posición original después de haber sido zarandeadas. ¿Cambiará la nueva reforma las leyes de la física?

El plan de reformas tendrá enfrente los mismos obstáculos de siempre, aunque muy incrementados. Ahora no se trata solamente de superar la fragilidad de los cambios y la tendencia de la burocracia a reproducir los mismos vicios inmediatamente después de concluida cualquier operación de saneamiento, sino también las prescripciones de una Constitución rígida que no va a ser modificada y cuyo texto, sin embargo, así como el de los estatutos de

cambiar la situación. También ha demostrado la experiencia de casi 35 años que el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas está plagado de situaciones poco operativas, cuando no absurdas. Pero ni se puede ni se debería intentar modificar esta situación por la vía de reformas administrativas que impliquen de hecho un cambio constitucional. Marcaré solo algunos ejemplos para ilustrar estas aseveraciones.

Uno de los laudables objetivos de la reforma es aclarar la legislación vigente, codificándola, de modo que sea más fácil de conocer y aplicar. Pero el problema más serio de nuestro ordenamiento jurídico no es la abundancia de normas y su presentación desintegrada (problemas fáciles de resolver con una buena base de datos electrónica), sino la imprecisión respecto de los límites de las potestades legislativas estatales y autonómicas. No sabemos, hoy día, realmente cuándo una competencia sea exclusiva ni qué significa que lo sea.

También pretende la reforma fortalecer la igualdad básica de los derechos de todos los españoles, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.1^o de la Constitución. Es cierto que este artículo podría justificar mantener estructuras o servicios estatales para asegurar la uniformidad de las condiciones de vida de los españoles, tanto por lo que respecta a los derechos económicos como a los derechos sociales, pero el Tribunal Constitucional ha dicho en incontables ocasiones que tal interpretación es inaceptable. Para alcanzar la realización de los buenos propósitos del plan de reformas habría que conseguir que la jurisprudencia constitucional cambiara.

En otro orden de consideraciones, es seguro que sobran, por innecesarios, muchos tribunales de cuentas, defensores del pueblo, consejos consultivos, televisiones y otros despilfarros autonómicos. Pero los contemplan los estatutos de autonomía en una parte significativa de los casos. Nada impide que se supriman. Pero tampoco, si los estatutos no se reforman, que vuelvan a crearse cuando cambien los Gobiernos y alguno lo decida; por ejemplo, para volver a parecerse a Cataluña, que los tiene en su Estatuto y no los piensa eliminar.

En fin, muchas de las medidas contempladas en el plan de reformas dicen inspirarse en el principio "una Administración, una competencia". Pero ese principio no existe en la Constitución, que más bien consagró su opuesto: el reparto de competencias en régimen de compartición o concurrencia y, como complemento, el "principio de cooperación". Las consecuencias sobre algunas de las reformas proyectadas son palmarias; por ejemplo: el legislador estatal no tiene competencias plenas para fijar las atribuciones de los Ayuntamientos o las Diputaciones; la jurisprudencia constitucional ha repetido hasta el aburrimiento que el régimen local es "bifronte", en el sentido de que su regulación la han de compartir el legislador estatal y los autonómicos. Por consiguiente, la aplicación en el ámbito local del principio "una Administración, una competencia" solo es posible si los legisladores autonómicos lo asumen. Si no, seguiremos como estamos; es decir, la mayor parte de las competencias de los Ayuntamientos recaen sobre materias compartidas con otras instancias territoriales y con las propias comunidades autónomas. Es, me parece, inevitable.

El panorama con el que tiene que enfrentarse el programa de reformas no es, por consiguiente, nada sencillo. No me cabe duda de que con buena voluntad y predisposición al acuerdo se puede avanzar y, también, que mediante modificaciones legislativas algunos problemas podrán aliviarse. Ojalá que incluso se llegue a ahorrar un poco. Pero sería muy grave aspirar a que una reforma administrativa pudiera suplir la reforma constitucional que nuestras decayidas instituciones reclaman. Conviene enfrentarse a lo que está pasando con medidas del nivel y la fuerza jurídica adecuadas. Es peligroso dejar pasar el tiempo ante una situación que nos está abrasando.

Buena suerte, en todo caso.

Santiago Muñoz Machado es catedrático de Derecho Administrativo y académico de número de la Real Academia Española y de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Este texto ha sido debatido y aprobado por los miembros del Círculo Cívico de Opinión, para publicarse en su nombre.