



¿Qué hacemos con la Administración?

El informe sobre la “Reforma de las Administraciones Públicas” presentado recientemente por el Gobierno, al igual que los elaborados últimamente en otros países, se ocupa sobre todo de aumentar su eficiencia, no de cuáles hayan de ser sus funciones. Pero también a este respecto está habiendo cambios ya desde finales del siglo pasado. Las privatizaciones, la liberalización, la desregulación y últimamente los “recortes”, así como una continua alusión a la necesidad de adelgazar a las Administraciones parecen las claves de esa otra reforma que es más sustancial, que afecta a la misma configuración del Estado y a sus relaciones con la sociedad ¿Qué se pretende con ello? ¿Hacia dónde nos dirige?.

Para ello debemos recordar los postulados iniciales del liberalismo que propugnaba una Administración relativamente pequeña y poco intervencionista, casi limitada al mantenimiento de la seguridad, la salubridad y la tranquilidad públicas. Todo ello por su fe en el desarrollo espontáneo de la sociedad y en el mercado libre (la “mano invisible”, el laissez faire...).

Tales postulados nunca se hicieron efectivos y la realidad poco a poco se fue alejando más de ellos. Así, fueron apareciendo algunos servicios públicos de carácter social (beneficencia, educación); luego económicos (correos, ferrocarriles...). Y , ya en el siglo XX, todo eso se multiplicó (seguridad social, sanidad, servicios públicos culturales, electricidad, telecomunicaciones...). Además el Estado asumió también realizar puras actividades empresariales sin carácter de servicio público (siderurgia, astilleros, hoteles...). Paralelamente se fue desarrollando una profusa actividad administrativa de limitación sobre los particulares para la protección de los más diversos fines: medio ambiente, patrimonio histórico, defensa del consumidor..., incluso con finalidades de política económica. Y también se consolidó una extensa actividad de fomento mediante subvenciones y todo género de ayudas públicas.

Diversas causas propiciaron esa expansión de la actividad administrativa y el consecuente crecimiento de la Administración y el sector público. Causas imperiosas que explican que a este respecto ni siquiera hubiera muchas diferencias entre derecha e izquierda.

Esa situación tuvo su expresión constitucional en el concepto de Estado social, como modelo ya claramente diferenciado y superador del Estado liberal. La lección abordó sus rasgos esenciales, y sobre todo sus fines, que son los de reforzar la solidaridad y la cohesión social y territorial, poniendo de relieve sus logros hasta afirmar que, dentro de lo que cabe, casi rozaba la realización de una utopía. Naturalmente, entrañaba una Administración grande, cara y entrometida. Pero eso se aceptaba como necesario y hasta bueno.



Pero a partir de los años 80 del pasado siglo empieza a hablarse de las crisis del Estado social. En parte, por sus propios problemas y disfunciones. En parte, porque renacen las ilusiones liberales. Se duda de su sostenibilidad económica. Se afirma que la Administración es por esencia, o poco menos, ineficiente; en cualquier caso, menos eficiente que la empresa privada, la competencia y el mercado, cuyas virtudes vuelven a ensalzarse. Se dice que el Estado social y su Administración cercenan la iniciativa privada, crea ciudadanos indolentes, poco emprendedores, e impide la competitividad en una economía ahora globalizada... Si a ello se suma la corrupción, el desprestigio de lo público aumenta.

Esas ideas, verdaderas o falsas, han calado en las convicciones sociales generalizadas. Pero, pese a ello, no ha habido renuncia a los grandes fines del Estado social. No los ha habido en las Constituciones (la introducida para limitar el endeudamiento y déficit públicos no modifica un ápice las aspiraciones del Estado social); y tampoco los ha habido en las creencias sociales sobre los fines del Estado y sobre el valor de la solidaridad que debe realizar. Parece que hay una especie de esquizofrenia en que se quieren los fines pero no los medios para realizarla, no esa Administración grande y cara ¿Cabe esta especie de cuadratura del círculo?

Mucho se puede y debe avanzar tratando de mejorar la eficiencia de la Administración. También se debe reforzar la posición jurídica de los ciudadanos y afinar los mecanismos de control de la Administración para evitar el denunciado peligro de servidumbre respecto a los gobernantes. Pero no es nada fácil y muchos de los intentos en esa dirección han sido negativos. La lucha contra la corrupción de administradores y administrados y contra el puro despilfarro es también imprescindible. Pero todo esto, aunque valioso, tiene muchas limitaciones y, aunque tuviera éxito y paliara alguno de los defectos más sangrantes, no es capaz de por sí de superar esa crisis del Estado social que le afecta más profundamente.

Ante la evidente insuficiencia de lo anterior, el intento de solución ha ido en la línea de reducir la Administración y el sector público, tratando, no obstante, de lograr que siga siendo garante del interés general y hasta de las prestaciones vitales. Por una parte, se desmanteló en grandísima medida la actividad puramente empresarial pública y con ello, en principio, aunque traumático, no se afectó a nada esencial del Estado social. Por otro lado, buena parte de los servicios públicos económicos (transportes aéreos, energía, comunicaciones...) se liberalizaron, conservando no obstante el Estado poderes sobre los operadores privados supuestamente suficientes para garantizar a todos la accesibilidad a las prestaciones correspondientes. Y así, se piensa, tampoco se afecta a nada esencial del Estado social. Para el resto de los servicios públicos, sobre todo para los económicos pero también algunos otros, se propugna en parte potenciar la gestión indirecta (concesiones, conciertos...) lo que permite compatibilizar las potestades administrativas para ordenar el servicio y las ventajas de la gestión empresarial privada. Incluso a veces se frena la expansión de servicios públicos sociales sirviéndose del llamado tercer sector o de la pura empresa privada mediante subvenciones y ayudas públicas.



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

Acto de apertura. Curso 2013 /2014.

Resumen de Lección inaugural, por Manuel Rebollo Puig

Catedrático de Derecho Administrativo

Aun así, al menos en España y por ahora, todo esto no ha sido bastante y se ha visto acompañado de recortes o reajustes en las prestaciones sociales sin los cuales, se afirma, el sistema se hundiría.

Este repliegue de la Administración en su actividad empresarial y de servicio público, no afecta a su actividad de ordenación y limitación de las actividades privadas. Al contrario, en principio esa retirada de la Administración de la primera línea debe ir acompañada de un mayor control de las actividades privadas. Lo exigen muchos de los bienes que hoy se considera imprescindible defender, desde el medio ambiente, hasta la competencia o los intereses de los consumidores. Los mismos derechos fundamentales, en tanto valores que también deben presidir las relaciones entre particulares, lo reclaman.

Pero también a este respecto hay novedades en sentido contrario a las que cabe referirse como desregulación. Mayoritariamente han venido de la mano de la libertad de circulación de mercancías, servicios, trabajadores y capitales. Sobre todo para garantizar la unidad del mercado europeo; y ahora para garantizar más intensamente la unidad del mercado español. La supresión de muchas autorizaciones administrativas es la muestra más conocida. Sin embargo, en todo esto no hay necesariamente un peligro sino una posibilidad de reforzar saludablemente el principio de proporcionalidad que sitúe la intervención administrativa sólo donde realmente sea necesaria y en la medida necesaria. Más peligrosa es la otra línea de evolución que supone que también en este terreno de la actividad de limitación, tradicional reducto de la gestión directa de la Administración, se dé entrada a los particulares: la autorregulación por los mismo sectores concernidos (mediante normas técnicas y códigos de buenas prácticas), las acreditaciones y certificaciones otorgadas por sujetos privados, la colaboración cada vez más amplia de empresas privadas en tareas de inspección y control... son la expresión de este fenómeno.

El final de esta evolución no está escrito. Quedan abiertos muchos interrogantes. Incluso lo ya realizado admite diversas lecturas y valoraciones. En la lección se abordaron esas diversas interpretaciones positivas y negativas, formulándose una serie de cuestiones que quedaron abiertas. Todo ello sin ofrecer conclusiones definitivas y cerradas, conforme al propósito anunciado al principio de ella de dejar sólo mejor planteadas las cuestiones y ofrecer objetivamente los datos para afrontarlas.