

LAUREANO LOPEZ RODO

LA ADMINISTRACION ANTE LAS
TRANSFORMACIONES ECONOMICAS
Y SOCIALES CONTEMPORANEAS

La Administración ante las transformaciones económicas y sociales contemporáneas

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LAUREANO LÓPEZ RODÓ (*)

La Administración Pública, creación del espíritu organizador del hombre, es, como el hombre mismo, una realidad histórica; sus raíces penetran en el ambiente social con precisas referencias de lugar y tiempo y está vitalmente ligada a las ideas, actividad, organización y hasta al talante —genio y figura— de los hombres que integran la comunidad político-social de que se trate. La relación de la Administración del Estado con el orden social puede ser —de hecho lo es y lo ha sido a lo largo de la historia— de muy diversa naturaleza. Lo que parece indudable es que esa relación es necesaria. No resulta, por tanto, exagerado que Forsthoff atribuya a la Administración moderna, como carácter peculiar, «su especial relación con el orden social» (1). El primer requisito de esa relación, a mi modo de ver, es que exista, de manera adecuada o, lo que es lo mismo, que la Administración Pública responda debidamente a lo que de ella espera una sociedad concreta, que esté a la altura de su misión histórica, al nivel de los

(*) Colaboración presentada en 1979.

(1) Vid. *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp., Madrid, 1958, páginas 100-1.

tiempos. En este sentido, y con gran propiedad, ha afirmado el profesor americano Waldo, que la Administración Pública es ante todo una «respuesta al mundo moderno» (2).

En la relación aludida creo ver el carácter noblemente instrumental de la Administración Pública, su naturaleza de *ser para*, de entidad en cuya definición entra esencialmente el elemento finalista. O la Administración sirve —es actividad con espíritu de servicio— a la sociedad, o se desvirtúa, tornándose inoperante cuando no arbitraria. Con gran finura fue visto el fenómeno por von Stein al presentarnos a la Administración sugestivamente como el Estado en acción, trabajando (*arbeitender Staat*). Pero el contenido de ese trabajo no es, con signo egolátrico y narcisista, el Estado mismo, sino «el conjunto de condiciones del desarrollo individual de todos aquellos cuya comunidad forma el Estado» (3). Y en la medida en que se halle más preparada y dispuesta para conseguirlo, la Administración será más perfecta, estará más cerca de lo que es su ideal» (4).

Si esto es así, si el planteamiento que acabo de formular es correcto, será necesario, en primer lugar, conocer lo más exactamente posible la realidad social de la que la Administración Pública forma parte, cuáles son sus características, su dimensión, incluso física, sus afanes, sus exigencias y también, ¿por qué no?, sus miserias. Bien decía Oliván que la Administración Pública tiene por objeto, entre otras cosas, «la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad» (5). Por ello, parece obligado un examen para esclarecer qué necesidades ofrece. Pero esta indagación, por decirlo de alguna manera, no puede ser exclusivamente sociométrica. A mi entender, para ser fecunda debe llegar a las motivaciones de los comportamientos sociales.

Hay que comprobar si se da una adecuación satisfactoria entre la Administración y la realidad social. ¿Hasta qué punto se ajusta a ésta la Administración? ¿Qué cambios deben introducirse en ella para que sea una respuesta auténtica a las exigencias socia-

(2) Vid. *Teoría Política de la Administración Pública*, trad. esp., Madrid, 1961, pág. 16.

(3) Vid. *Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht*, en la colección «Deutsches Rechtsdenken». Francfort, 1958, pág. 24.

(4) Vid. Von Stein: *Movimientos sociales y Monarquía*, trad. esp. Madrid, 1957; págs. 44-45.

(5) *De la Administración pública con relación a España*, Edición del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954, pág. 33.

les? ¿Cómo ha de lograrse la adecuación? ¿Cuáles son los obstáculos que se ofrecen? ¿Qué pretensiones sociales son atendibles?

Se comprende fácilmente que el estudio de estos temas no se considere como algo que se puede terminar y mostrar de una vez como obra acabada. Carácter de la Administración —decía Colmeiro— (6) es «la actividad y el movimiento», y esto es también verdad en su sentido más esencial que el expresado por ese ilustre académico. Dada la naturaleza cambiante de la sociedad, no sólo es precisa una atención continua para ver si la Administración en conjunto o parcialmente funciona correctamente, si se mantiene a punto como instrumento, si quedó anquilosada o anacrónica. Se necesita igualmente estar atento para evitar que se produzca un desfase entre lo que la Administración está en condiciones de realizar y lo que la sociedad reclama de ella (7).

Hoy, la sociedad es cuantitativamente mayor que en el siglo pasado, decididamente urbana, más cualificada, más culta, con un nivel de vida en alza y unas apetencias crecientes de bienes económicos y de seguridad social. También es una sociedad más abierta, más consciente y más relacionada. Las cifras relativas al turismo son expresivas. A su lado hay que calibrar ese fenómeno importante y, a gran escala, reciente, de la emigración del campo a la ciudad, en muchos casos, del campo al suburbio, que plantea problemas físicos y espirituales; es el tema de la vivienda o el de la inserción del peonaje —sobre todo de la segunda generación— en los engranajes de la sociedad (8).

Todos esos cambios económicos y sociales tienen una estrecha relación —unas veces son consecuencia, otras, origen— con la manera de enfrentarse a las cosas circundantes; implican o revelan cambios de mentalidad.

En nuestro siglo XIX las declaraciones constitucionales se mueven exclusivamente en el terreno de las «libertades», en «el camino del progreso indefinido» (9). El contraste con la parte pro-

(6) Vid. Royo Villanova: *Colmeiro y la Ciencia Administrativa*, en Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española. Madrid, 1943; pág. 78.

(7) Vid. Titmuss, *Essays on The Welfare State*. Londres, 1960. Cap. I Social Administration in a Changing Society, pág. 29.

(8) Vid. Siguan, Miguel: *Del campo al suburbio*. Madrid, 1959.

(9) Cfr. el Manifiesto de Manzanares redactado por Cánovas en 1854.

gramática de la nueva Constitución española, con sus concretas referencias a la seguridad social o a la vivencia, es palmario. En el tiempo transcurrido desde entonces hemos aprendido que la elevación de las clases peor dotadas de la sociedad no se consigue proclamando sólo teóricamente las libertades; es indispensable asegurar su disfrute efectivo e independiente; ello supone el acceso a los bienes disfrutados por los estratos superiores (10).

Un error burgués, que hoy vemos con claridad meridiana, fue, por ejemplo, considerar la denominada cuestión social como un mero problema de orden público; al no darse cuenta de que la sociedad se estaba transformando ni de que las fuerzas que pone en marcha esa transformación pueden ser orientadas de una u otra forma, pero de ningún modo ser ahogadas definitivamente.

Si del tema de la incorporación social del obrero y del acceso a la propiedad de bienes económicos pasamos a ese otro tema, no menos importante, del acceso a los bienes de cultura, el cambio de mentalidad operado no deja de ser radical.

Una sociedad como la actual, cada vez más relacionada y consciente —podría decirse en ocasiones escarmentada— es lógico que haya agudizado su sensibilidad. Por lo mismo, es comprensible que la justicia social, con todas sus consecuencias, sea principio rector para la acción, y que la idea de solidaridad esté informando la temática de la seguridad social. La sociedad saturada de verbalismo pide realizaciones concretas con que llenar de contenido la libertad: oportunidad de participar en los bienes de la cultura, de alcanzar un satisfactorio nivel de vida, de llegar a los puestos rectores de la sociedad. Y las comparaciones son inevitables (11). El desarrollo económico de otros países es un punto de

(10) Con gran claridad fue vista la cuestión por von Stein: «En efecto, si la propiedad de bienes es la premisa absoluta de toda elevación de la clase inferior, de toda lucha contra la sujeción en el Estado y la sociedad, el único medio que queda para operar permanente y pacíficamente dicha elevación consiste en hacer posible a la clase inferior la adquisición de aquellos bienes». Este principio, aun siendo tan sencillo e indiscutible, es de los que más se niegan. El más habitual es intentar ayudar a la clase inferior mediante la libertad política, sin asegurarle la independencia social» (*Movimientos sociales...*, cit. p. 114). «Toda democracia política —añade Laski— tiende a convertirse en democracia económica». (*Parliamentary Government in England*, New York, 1938, pág. 69).

(11) Así lo afirma Titmuss en un sentido más limitado: «Comparisons are inevitable in a society which has promised and tried hard to practise social justice, fair shares and equal educational opportunities», Vid. *Essays on the Welfare State*, cit., pág. 32.

referencia y hace surgir como necesidad la idea de integraciones supranacionales. También en este sentido estamos asistiendo a un cambio histórico de mentalidad.

El problema político-social de nuestros días se cifra en una reorganización de la sociedad que permita poner orden en las fuerzas y movimientos sociales que han surgido en un clima apolítico. El problema político-administrativo consiste, de otra parte, en el reajuste de la estructura de la Administración Pública, con objeto de asentarla sobre la realidad social y acomodarla mejor a sus actuales responsabilidades.

Nuestro mundo se ha hecho un poco más viejo. La vida, no obstante, sigue y exige rejuvenecedoras decisiones. La perplejidad no puede ser un estado y hay que resolver la aparente disyuntiva entre Administración inerte o sofocante, entre Administración legalista o eficaz. La supuesta disyuntiva es reflejo de otra más amplia: nos movemos entre libertad y eficacia. La coyuntura actual exige, precisamente, su combinación acertada (12). Y no es difícil comprobar que después de la segunda guerra mundial los Estados han ido evolucionando desde posiciones extremistas, a soluciones de síntesis, integradoras de las realidades políticas, administrativas, sociales y económicas.

El Estado, reconocen los tratadistas americanos, «se está convirtiendo en la supercompañía matriz de nuestra vida económica», lo cual exige «trazar e imponer un plan coherente nacional» (13). Por su parte, Forsthoff ha señalado la evolución del Derecho Administrativo como paso de un sistema de limitaciones a un sistema de participación de los administrados. Asimismo ha hecho notar que cuando la Administración trasciende las fronteras tradicionales utilizando formas jurídicas del Derecho privado no deja de estar vinculada por los principios de servicio al bien común y conformación social justa (14).

La Administración no puede estar divorciada de la política. La Administración es el instrumento en manos del Gobierno para plasmar en obras los ideales y los programas políticos. La política

(12) Uno solo de los principios corrientemente formulados por los administrativistas americanos ha quedado libre de toda duda; es el siguiente: «Que la verdadera democracia y la verdadera eficacia son conciliables». Vid. Wando, Dwihgt: «Teoría política»..., cit. pág. 309.

(13) *Ibidem*, pág. 192.

(14) Vid. *Tratado...*, cit. pág. 115.

requiere la equilibrada conjunción de los altos ideales y de un fino sentido realista. Una Administración sin política carecería de rumbo. Pero la política sin Administración tiene otro nombre: utopía.

La Administración es indispensable, pero subordinada. No debe actuar como quien detenta la suprema instancia del poder. Si llega a ser inmensa y lo abarca todo, si nada hay indiferente para ella, si acompaña desde la cuna a la sepultura, como un tanto retóricamente afirmaban los pioneros de la ciencia de la Administración (15), nunca ha de actuar soberanamente, sino como quien sirve, desarrollando los ideales formulados por la comunidad política. Esa es su primera misión: no hacer la política, sino realizar los procesos técnicos necesarios para que aquélla se cumpla; asegurar, como dice Gladden, que las cosas marchen (16).

Pero ejecución no es servilismo; la Administración debe contribuir a la formulación de los ideales comunitarios en alguna medida y de una determinada forma. Su actuación en este sentido es como la de los *private secretaries* (17): ejecución exacta, interpretación inteligente, sugerencia oportuna y, todo ello, con tacto, con brillantez y con discreción.

De una u otra forma, resulta evidente que la actividad de la Administración queda coloreada por los fines que el Estado se proponga. Cuanto más elevados y coherentes, con mayor ilusión serán servidos en cada una de las parcelas de la Administración, por pequeñas que éstas sean, y también con mayor espíritu de solidaridad, al resaltar el carácter de empresa nacional que tiene el conjunto de las tareas encomendadas a la Administración Pública. A mi modo de ver, pueden considerarse hoy fines primordiales del Estado el desarrollo económico y la igualdad de oportunidades como fundamentos del progreso social.

Para alcanzar los fines propuestos la Administración necesita, en lógica aristotélica, de unos determinados medios. Por lo pron-

(15) Vid. por ejemplo, García Oviedo: «El intervencionismo de Estado en los administrativistas clásicos españoles», en el vol. *Centenario de los iniciadores de la Ciencia administrativa española*. Madrid, 1944, págs. 101-3; Royo Villanova: *Colmeiro y la Ciencia Administrativa*, loc. cit. pág. 90.

(16) Vid. *The Essentials of Public Administration*, Londres, 1961, página 246. Del mismo autor: *An Introduction to Public Administration*, Londres, 1961, pág. 242.

(17) Sobre el tema vid. una descripción somera en Mackenzie y Grove: *Central Administración in Britain*. Londres, 1959, pág. 22.

to, el aumento cuantitativo y cualitativo de los fines a que debe atender la ha convertido en una gran empresa. La variedad y movilidad de los objetivos sociales exige de los funcionarios públicos un comportamiento específico y, de las estructuras administrativas, flexibilidad y adecuación a las nuevas circunstancias.

Indudablemente, la Administración se ha vuelto más compleja y técnica. Su crecimiento ha venido impuesto por el de las necesidades sociales; no debe considerarse como algo patológico, sino como un fenómeno natural que se desarrolla al compás de los tiempos, como crece la piel que cubre el cuerpo. No sin cierto humor lo expresa Sisson: «Si es posible mantener la paz del reino con unos cuantos hombres armados de hachas, la Administración puede ser de lo más simple; pero si la pacífica convivencia exige que estén reglamentadas las condiciones de pago de las dentaduras postizas, entonces incluso ese detalle llega a ser importante para la acción del Gobierno (18).

Ignorar las facetas empresariales de la Administración Pública implicaría renunciar a un conocimiento completo de la realidad, y esto, científicamente puede ser brillante pero no es honesto.

La Administración no es sólo una persona jurídica configurada, en su estructura y en su actividad, por el Derecho administrativo, sino que es también una realidad empresarial.

La Administración Pública es una gran empresa que cuenta con una extensa red de oficinas y servicios, cuya estructura y funcionamiento obedecen no sólo a principios y reglas jurídicas concernientes a las atribuciones de cada órgano, poderes jerárquicos, normas de procedimiento, derechos de los administrados, etcétera, sino también a principios y normas de organización empresarial, tales como los referentes a la dirección, la programación, la coordinación, el régimen de personal, las relaciones públicas y tantos otros.

El acercamiento diario de la Administración de nuestros días a la sociedad implica la multiplicación de contactos con esos núcleos de actividad en común que son las empresas. Ello trae consigo la necesidad de incorporarse a la estructura y a la actividad de aquélla, en la medida compatible con su naturaleza, técnica y mecanismos que proceden del dominio de la empresa privada. Es

(18) Vid. *The Spirit of British Administration*. Londres, 1959, pág. 22.

así como se introducen en el ámbito de la Administración Pública la preocupación por el rendimiento de los servicios, la evaluación de su costo, el análisis de los procesos burocráticos, el cuidado de las relaciones públicas y, en general, los principios de la Ciencia de la Organización (19).

La justicia en materia económico-social no se consigue con sólo dictar normas jurídicas, sino uniendo a ellas una eficaz acción que estimule y complete la iniciativa privada para remediar las situaciones de paro, de carestía, de subsistencias, de escasez de viviendas, de insuficiencia de comunicaciones, etc. Sin una acción administrativa decidida, homogénea, rápida, en todas estas cuestiones que escapan muchas veces al alcance de los particulares, cundiría el malestar y las mismas garantías jurídicas resultarían insuficientes. ¿De qué le sirve al hombre que la Administración respete sus derechos, si lo que él necesita no es sólo un respeto inhibicionista, sino operatividad, remedio urgente a los problemas que le acucian? Para el que carece de vivienda, para el obrero sin trabajo, para el usuario de un servicio público que no funciona debidamente, poco consuelo representan las proclamações retóricas de los derechos individuales. Más que garantías jurídicas lo que se pide de la Administración son auxilios, prestaciones y servicios.

En la hora presente se aprecia, en efecto, un cambio de mentalidad respecto del verdadero contenido de la libertad personal. El siglo XIX cargó el acento sobre el aspecto negativo: la lucha contra la ilegalidad, la defensa de los derechos públicos subjetivos. El siglo XX subraya más bien el principio de igualdad en las oportunidades que se brindan a todos los hombres: oportunidad de participar en los bienes de la cultura, de alcanzar un adecuado nivel de vida, de llegar a los puestos rectores de la sociedad. Evidentemente, la conquista de estas oportunidades es lo que llena de contenido a la libertad y la enriquece.

El crecimiento de los fines a que me vengo refiriendo condiciona la morfología de las estructuras orgánicas de la Administración.

(19) Gladden llega a afirmar categóricamente: «The absolute aim of Public Administration is the most economical use of resources to achieve the determined ends. Its inherent tendencies to expand must be checked by the application of the principle of economy to its own activities». (Cid. *Essentials...*, cit., pág. 246).

La máquina administrativa no siempre tiene la agilidad requerida para seguir las fluctuaciones coyunturales de la vida económica, pongo por caso. Y, sin embargo, es necesario correr a la par. Probablemente es mayor desatino la acumulación de poderes y su no ejercicio a tiempo y con eficacia que la mera inhibición; ésta, al menos, permite al administrado saber a qué atenerse.

Es esta exigencia de eficacia que la sociedad reclama, junto a la carga que sobre los hombros de la Administración pesa, lo que ha despertado la atención por el estudio de la organización administrativa.

En el campo del Derecho Administrativo se ha puesto recientemente de relieve la importancia del capítulo relativo a la organización (20). Porque el Derecho Administrativo no debe considerarse sólo como un sistema de protección jurídica, sino también como «el derecho de los organismos y de la organización administrativa». Y ello es lógico, toda vez que la Administración es, fundamentalmente, organización, función organizadora, configuradora de sí misma y de la sociedad.

Varios son los puntos relativos a reformas orgánicas en los que me parece más oportuno insistir. En primer término, la desconcentración de funciones. De su importancia nos da una idea el hecho de que los Decretos de desconcentración de Laniel en 1953 fueron el primer paso de la reforma administrativa francesa.

La indispensable contrapartida de la desconcentración de funciones es el establecimiento de órganos específicos de coordinación que aseguren la unidad de criterio y eviten la dispersión de esfuerzos y las interferencias de unos y otros Ministerios. Cada Departamento ministerial no puede funcionar aislado o desconectado de los demás y mucho menos en colisión o en roce con los otros. La acción administrativa, que se diversifica a través de una pluralidad de Ministerios, ha de ser coherente, lo cual sólo puede lograrse si existen los engranajes adecuados para hacer posible la coordinación. Ya Márquez, en el siglo XVIII, criticaba la falta de unidad en el seno del Gobierno diciendo que «en cono-

(20) Vid. Gallego Anabicarte: *Derecho general de organización*, Madrid, 1971; García Trevijano = *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957.

ciéndose discusiones entre los que gobiernan se harán parciales los súbditos, y con el amparo de un Ministro abrirán el vuelo y se opondrán al otro...y comenzará a suceder lo que a la doncella de Plutarco que, deseándola para sí todos los competidores, la asió cada uno por donde pudo y vinieron a desmembrarla» (21).

Un tercer aspecto de la adecuación de las estructuras orgánicas es el representado por la conveniencia de revisar las divisiones territoriales. Junto a la desconcentración y a la coordinación es preciso proceder a la descentralización. Pero ésta no puede consistir en un simple y alegre traspaso de funciones del escalón central al periférico. Es preciso comprobar previamente si este último está en condiciones de asumir el peso con que se pretende cargarle. Y más bien es necesario reconocer que las estructuras provinciales heredadas del siglo XIX no se prestan adecuadamente a ello. Esto no quiere decir que hayan de destruirse iconoclasticamente las estructuras actuales (22); la verdad es que, con razón o sin ella, son algo consustancial a la realidad administrativa del país. El camino de la reforma puede orientarse a la creación de órganos intermedios poco numerosos que engloben, sin hacerlas desaparecer, las unidades territoriales inferiores. La articulación de la Administración Central con la regional es de este modo más eficaz, más rápida (23), y también más segura, puesto que la selección de cuadros directivos es obviamente más fácil en términos de diez que de cincuenta.

Tras la restauración de la Monarquía el 22 de noviembre de 1975 y la constitución de las nuevas Cortes elegidas el 15 de junio de 1977, se inició en España el proceso pre-autonómico de circunscripciones territoriales con características históricas, culturales y económicas comunes. El 29 de septiembre de dicho año, un Real Decreto-ley restableció con carácter provisional la Generalidad de Cataluña. Con posterioridad, se han publicado doce Decretos-leyes que establecen los regímenes pre-autonómicos del País Vasco, Galicia, Aragón, Archipiélago Canario, País Valenciano, Andalucía,

(21) *El gobernador cristiano*, 6.^a edic. Madrid, 1773; libro I, cap. XXVI, página 35.

(22) Esta viene a ser para Francia la postura de Louis F. Mariani: *Les chemins de la réforme administrative*. París, 1958; pág. 107.

(23) En ese sentido, vid. Mariani: *Op. cit.*, p. 109.

Castilla-León, Baleares, Extremadura, Asturias, Murcia y Región Castellano-manchega (24).

La Constitución de 1978 declara en su artículo 2.º que «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (la nación española) y la solidaridad entre todas ellas».

De este modo se han institucionalizado unidades territoriales supraprovinciales dotadas de amplia autonomía que harán posible una importante descentralización de funciones.

Cataluña y el País Vasco se han constituido en Comunidad Autónoma en virtud de sus respectivos Estatutos de 18 de diciembre de 1979.

Otros temas de puesta al día de las estructuras son los relativos a la búsqueda de fórmulas que faciliten, en una medida suficiente la colaboración de la sociedad con la Administración y aquellos otros que suponen el aumento de órganos especializados de estudio y programación y su relación con la Administración activa.

Entre las innovaciones orgánicas ya introducidas en nuestra Administración quiero destacar las que suponen las Comisiones Delegadas del Gobierno y las Secretarías Generales Técnicas (25). Las primeras fueron establecidas por la Ley de Régimen Jurídico, y las segundas, si no creadas entonces, fueron allí generalizadas y reguladas convenientemente. Ideas de coordinación, de agilidad en las deliberaciones, de desconcentración, de hacer más fácil y más completo el estudio de los asuntos, presidieron el nacimiento de las Comisiones Delegadas. A las Secretarías Generales Técnicas se les asigna un papel de estudio, programación y racionalización, tanto más importante cuanto mayor es la presión que ejercen sobre la Administración activa la urgencia de los problemas y la importancia de las decisiones a adoptar.

La utilización de los medios que acabamos de mencionar para alcanzar los objetivos propuestos de adaptación de las estructu-

(24) Reales Decretos-leyes de 4 de enero, 16 y 17 de marzo, 27 de abril, 13 de junio, 27 de septiembre y 31 de octubre de 1978.

(25) Sobre estas figuras, vid. Desantes Guanter: «Las Comisiones Delegadas y el Secretariado del Gobierno», en *I Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*. Madrid, 1958, págs. 201 y sig.; Gómez Acebo, Ricardo: *Naturaleza y funciones de las Secretarías Generales Técnicas*, loc. cit. págs. 187 y sig.

ras administrativas a las nuevas realidades económicas y sociales no pueden realizarse de cualquier modo. La línea de la historia señala una creciente aspiración del pueblo a participar en las tareas públicas. Al pueblo, por otra parte, hay que darle cuenta de la gestión, que se realiza en última instancia en su nombre. Dígase de una u otra forma, la Administración Pública, para su actuación, ha de tomar en cuenta a la sociedad, y cada vez en mayor medida. «En una democracia —dice Gladden— el gobierno es un asunto de todos los ciudadanos y la Administración es el aspecto del gobierno que más íntima y continuamente roza las vidas de todos ellos» (26).

El administrador ha de tener presente que cualquiera de las actuaciones que realiza en el ejercicio de su cargo puede llegar a ser materia de interés público. No significa esto que la naturaleza de la función de administrar haya cambiado; lo único que sucede es que la Administración debe reflejar el modo de ser de una sociedad urbana y letrada (27) radicalmente distinta de la sociedad rural y analfabeta de otros tiempos. En último término, ello ha de redundar en una más estrecha colaboración entre la Administración y los administrados, que, si se encuentran las fórmulas adecuadas, será garantía de mayor eficacia y acierto en las decisiones.

Es preciso encontrar fórmulas convenientes para que el papel del administrado sea cada vez más activo y menos ocasional (28). Donde residen las más amplias posibilidades es en el campo de lo que la doctrina denomina administrados cualificados, y especialmente en aquellos organismos que faciliten o traduzcan el ímpetu y el esfuerzo de la propia sociedad (29). El Estado es quien debe declarar *hic et nunc* qué objetivos son de interés o utilidad pú-

(26) Vid. *An Introduction...*, cit. pág. 3.

(27) Cfr. *The Spirit...*, cit. pág. 22.

(28) Esta ocasionalidad es lo que, en opinión de Mesa Segura distingue la actividad del particular de la de los funcionarios.

(29) Entidades de este tipo en nuestro Derecho, aunque no idénticas entre sí desde el punto de vista de su naturaleza jurídica son, por ejemplo: las Comunidades de Regantes, Confederaciones hidrográficas, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Mutualidades Laborales, asociaciones y fundaciones benéfico-docentes, etc.

Acerca del fenómeno de huida del Derecho administrativo del Estado, que representa la proliferación de administraciones autónomas, vid. Clavero Arévalo: *Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas*. Documentación Administrativa, núm. 58, octubre de 1962, págs. 13 y sig. y *La España de las Autonomías*, Madrid, 1978.

blica, haciéndolos fines propios; pero no es él quien debe perseguirlos con exclusividad. Es más eficaz, y más justo, dejar que la sociedad ayude, y hacer todo lo posible porque esté en condiciones de ayudar.

De cuatro modos ve Millet la participación de la sociedad en las tareas de la Administración. Ante todo, la Administración ha de conocer cuáles son los deseos y aspiraciones del público; en segundo término, ha de saber aconsejar al público qué debería desear; en tercer lugar, ha de informar al público sobre la actuación de los órganos administrativos y, por último, ha de asegurar un contacto satisfactorio entre funcionarios y particulares (30). «Los frecuentes contactos entre ciudadanos y funcionarios públicos —ha dicho Juan XXIII— hacen a éstos menos difícil el captar las exigencias objetivas del bien común» (31).

La participación de la sociedad en las tareas de la Administración puede cristalizar en muy variadas fórmulas. Un primer paso consiste en facilitar la comunicación entre ambas. Sin salirnos de nuestro país, a esta finalidad obedecen las oficinas de Información y las de Iniciativas y Reclamaciones en los Ministerios Civiles, que cobraron carta de naturaleza con la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 33 y 34). Lo mismo cabe decir de otros preceptos contenidos en los artículos 87 y 130 de la propia Ley. El primero consagra la práctica de informaciones públicas «cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente». El segundo, al hablar de la elaboración de disposiciones generales, establece en el apartado 4 que «siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje se concederá a las entidades que ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en informe razonado». Por último, la Constitución establece en su artículo 105 que «la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que la afecten».

(30) Vid. *Management in the Public Service*. Nueva York, 1954, pág. 39.

(31) Encíclica «*Pacem in Terris*» de 11 abril de 1963. Tipografía Poliglota Vaticana, Roma, 1963, pág. 20.

Pero la colaboración de los particulares no debe terminar ahí. Veámoslo en un terreno concreto. Si la Administración ha de movilizar al país en la gran empresa del desarrollo económico es preciso que mantenga un amplio diálogo con los administrados. Es completamente lógico que éstos tengan interés por conocer cuál será el rumbo que trata de imprimirse al proceso de desarrollo, puesto que constituye un dato indispensable para el acertado planteamiento de sus actividades económicas.

Aún más: los administrados deben participar en la preparación de las decisiones; para ello están los sondeos de opinión, las informaciones públicas, las consultas, la presencia de representantes de los usuarios en los órganos rectores de los servicios públicos, la incorporación de los particulares a los órganos de estudio y programación.

El tema del desarrollo económico constituye un campo de observación extraordinariamente privilegiado para el estudio de los caracteres peculiares de la Administración pública de hoy. Como fin, como aspiración común de nuestra sociedad actual, el desarrollo económico permite constituir en auténtica empresa nacional todas las tareas encaminadas a alcanzarlo. La importancia del fin influye lógicamente en la actividad que el Estado debe desplegar para su consecución. Eso explica la gran importancia, también la complejidad, que ha cobrado la Administración económica en estos últimos años. Mediante ella, principalmente, la Administración cumple con su tarea de conformar el orden social.

Una serie de consecuencias se siguen de todo ello. La actividad planificadora de la Administración adquiere caracteres prácticamente originales, dada su envergadura; requiere la colaboración de los políticos, de los técnicos, de los empresarios y obreros y de los administrados en general; es preciso asegurar una constante y suficiente información de lo que se está llevando a cabo o se piensa realizar. La misma estructura orgánica de la Administración acusa el impacto. La tarea de la planificación del desarrollo económico encara, finalmente un problema político crucial de nuestra época: la combinación adecuada de la fortaleza estatal y la democracia social.

Al asumir el Estado la actividad planificadora, puede decirse que entramos en un nuevo período; su umbral está bastante cercano (piénsese que la actividad planificadora en el Reino Unido

arranca de 1944, de su famoso Libro Blanco sobre política de empleo, y en Francia, de 1946, con la creación del Comisariado del Plan Francés). La guerra había sido un catalizador importante de esta actividad al hacer patentes las ventajas de una labor de conjunto, y también al crear problemas financieros y laborales cuya solución sólo globalmente podía abordarse de una manera eficaz.

Supuesto, por otra parte, el crecimiento de la intervención del Estado en el terreno económico y social, cada vez se ha ido imponiendo con mayor evidencia la necesidad de que esas intervenciones no sean deslavazadas. Siendo tan amplias no consienten su adopción como acciones aisladas; antes bien, deben reflejar una visión de conjunto no sólo del presente o del futuro inmediato, sino también a largo plazo. Todas ellas han de articularse como marco institucional en el que se mueva la actividad económica del país, la pública y la privada, en los años sucesivos. Tarde o temprano —más temprano que tarde— muchos países se han dado cuenta de la necesidad de un plan, no obstante las dificultades que requiere su ejecución, ciertamente ambiciosa. «El plan es imposible, pero no podemos actuar sin él», es el lema con que el profesor Grove cierra su libro de una manera a la vez paradójica y sintética (32).

La conducta de la Administración Pública es uno de los principales factores condicionantes del desarrollo económico. Deliberadamente o no, ejerce una influencia económica al manejar resortes tan poderosos como la emisión de moneda, la fijación del tipo de interés, la compraventa de valores en el mercado libre, la regulación de la expansión del crédito, las medidas presupuestarias y fiscales, la adopción de programas de inversiones y de desarrollo, etc. La Administración —he dicho en otro lugar (33)— influye siempre en la economía. Influirá por acción o por omisión, premeditada o impremeditamente, con sagacidad o burdamente; pero siempre la conducta de la Administración frente a la vida económica y financiera tiene una influencia decisiva. Consciente de este influjo, la Administración debe procurar que su actuación sea estimulante y no enervadora, y lo que es aún más importan-

(32) Cfr. J. . Grove: *Government and Industry in Britain*. Londres, 1962.

(33) «Objetivos y estructuras del Plan de Desarrollo Económico», en *Información Comercial Española*, núm. 355, marzo de 1963, pág. 82.

te, que sea previsora y no improvisada, que obedezca a un plan coherente y conocido de antemano.

Al Estado incumbe, en nombre del interés general, orientar el desarrollo económico señalando ciertas prioridades que aseguren la satisfacción de las necesidades colectivas. Existen, por ejemplo, las llamadas «inversiones sociales», como son las relativas a la enseñanza y la investigación, el urbanismo, la sanidad, que no se rigen por las leyes del mercado, pues la elección de los consumidores puede no manifestarse con suficiente vigor en la demanda de pueblos y ciudades salubres, escuelas gratuitas o paisajes pintorescos y, sin embargo, como ha señalado Galbraith en su conocida obra «La sociedad opulenta», incluso el bienestar individual se vería lesionado por la degradación de las condiciones de vida colectiva, que se produciría si no estuvieran debidamente atendidos algunos servicios públicos, especialmente los servicios urbanos (34).

También, con la mira puesta en el interés general, puede el Estado orientar el desarrollo económico, adoptando medidas relativas a la estructura de la producción y de la demanda final. El Estado puede, por ejemplo, fomentar el ahorro, favorecer las exportaciones, estimular determinadas producciones básicas, atraer el capital extranjero, mantener el pleno empleo y, en definitiva, desde su altura, dirigir la estrategia del desarrollo económico.

Ahora bien, todo este conjunto de actuaciones del Estado no debe, a mi juicio, realizarse en forma inconexa ni abandonarse a la improvisación. Ha de obedecer a un plan cuidadosamente estudiado.

El dilema, por consiguiente, no se presenta entre estos dos términos: actuación o inhibición del Estado en la vida económica, sino entre estos otros: actuación fragmentaria, ocasional y a veces contradictoria, improvisada, en definitiva, o actuación conforme a un plan previamente elaborado. La superioridad de la segunda solución es manifiesta. Donde no hay plan existe el riesgo de malgastar energías, de caer en el desorden y de acabar en el fracaso.

La planificación económica ha quedado consagrada por la nueva Constitución en los siguientes términos: Art. 131. 1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general

(34) Galbraith: *La sociedad opulenta*. Barcelona, 1960.

para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley».

El texto constitucional resulta ambiguo, pues no precisa de qué tipo de planificación se trata, si de una planificación coactiva como la de los países socialistas, o de una planificación meramente indicativa.

En un plan indicativo, la colaboración de la sociedad es indispensable, dado que el plan no se impone coactivamente. Esa colaboración vendrá favorecida por el ejemplo que dé la propia Administración, pues si para los particulares el plan es indicativo, para ella ha de ser vinculante. De ahí que toda su actuación y su estructura deba tener presente las directrices del plan.

Un plan de desarrollo económico es algo así como el campo neutral en donde juegan políticos, técnicos y particulares. La intervención de cada uno de ellos no es del mismo tipo ni igual en todas las fases del plan, pero esa conjunción es indispensable. Un plan de desarrollo económico no es simplemente un programa político ni una monografía científica, aunque la determinación de los objetivos —que pueden ser variables (35)— sea una tarea fundamentalmente política y aun reconociendo que la formulación de los medios para su ejecución es primordialmente una función de los expertos. Entre ambos debe admitirse la presencia de los administrados. Sus aspiraciones han de ser tenidas en cuenta para establecer los objetivos del plan; su colaboración resulta utilísima, por el directo conocimiento del real funcionamiento de la economía del país, en las fases de la elaboración del plan; su participación asegura la ejecución efectiva del mismo y ayuda a controlar su realización en los términos previstos.

(35) Vid. Treves: *L'organisation gouvernementale pour le développement économique*. Rapport general presentado en el XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Viena, 16-20 julio de 1962. Meilán: *La organización administrativa de los planes de desarrollo*, Madrid, 1966; García Añoveros: *Desarrollo económico y ordenamiento jurídico*, en *Revista de Derecho Financiero*, 44 (1961).

En un plan indicativo el mayor número de opciones se deja, dentro de los cauces marcados por las directrices básicas de la política económica, a la iniciativa empresarial y al certero sentido realista de los sectores productivos de la población.

El desarrollo es una empresa colectiva que exige la cooperación de todos, la movilización de toda la energética humana de una nación, el esfuerzo realizador de la población en todos sus niveles empresariales, laborales y técnicos, buscando el punto óptimo de relación productiva entre el capital empleado y el trabajo invertido; intentando también una justa distribución de los esfuerzos y los beneficios y una ordenación racional de las tareas y de los recursos; otorgando el honor de la responsabilidad y del esfuerzo mayor a quienes disponen de una mayor capacidad de medios y de acción.

Nada más que ventajas pueden derivarse de esta colaboración. La Administración no debe obrar como quien elabora teniendo los secretos de fabricación, pero tampoco la Administración debe constituir una especie de botín que los sectores económicos asalten con aprovechamiento directamente proporcional a la fuerza o al descaro. Pierre Viot (36) ha señalado cómo algunos obstáculos psicológicos que impedían el entendimiento del sector público con el privado han ido limitándose en estos años de experiencia planificadora. Los representantes del Poder público no podían apenas imaginar que los empresarios fuesen capaces de elevarse al plano del interés general, como tampoco el sector privado estaba convencido de que los funcionarios estuviesen en condiciones de comprender los problemas de la empresa.

Porque un plan de desarrollo exige la colaboración de todos, porque requiere la utilización de los recursos disponibles es por lo que ha sido justamente definido (lo fundamental es el concepto y no las palabras) como «el pleno empleo al servicio de objetivos determinados democráticamente» (37).

Un plan del tipo a que nos venimos refiriendo requiere una determinada organización.

La elaboración, puesta en marcha y control de la ejecución del plan, con todo el cortejo de trabajos complementarios que comporta, demanda la presencia de un órgano íntegramente dedicado

(36) Vid. *L'organisation politique et administrative de la planification en France*, 1962, pág. 3.

(37) Mendes France: *La république moderne*. París, 1962.

a esa misión. Es lo más frecuente en los países con planificación global.

Problemas fundamentales de organización son el engranaje del organismo de planificación con la Administración activa y con los particulares. Ambos son de una importancia decisiva para el éxito y aún para la realidad del plan.

La unidad administrativa de planificación no es un simple órgano de estudio. Sus trabajos nacen con la intención de ser llevados a la práctica. Hay, por tanto, que obviar el escollo que supondría que los trabajos programadores no fueran aceptados prácticamente por la Administración activa. Por otra parte, es patente que la Administración activa no está montada específicamente para programar o planificar, ni el agobio de la actuación diaria se lo permite. Las fórmulas utilizadas son diversas, y puede decirse que, dada la novedad del fenómeno, se está todavía en un período de ensayos. Una buena fórmula ha de ser la que asegure la implicación de la Administración activa en la propia unidad de planificación, como varias ruedas dentadas se acoplan en el conjunto de un engranaje, aunque sean de distintas dimensiones. Esto puede lograrse por vía de uniones personales, atribuyendo a la Administración activa la facultad de cubrir los cargos del organismo programador —miembros de una comisión planificadora, por ejemplo— en una determinada medida.

La participación de los administrados puede hacerse viable por el nombramiento de personas de la empresa privada y representantes de los trabajadores para formar parte de comisiones al lado de los representantes de la Administración. Este sistema de comisiones o grupos de trabajo está bastante extendido. Se ensaya así un principio que pudiéramos llamar de «desburocratización». A la misma idea responde la utilización de equipos de trabajo de los sindicatos, la colaboración de las Universidades, centros oficiales de investigación, equipos técnicos privados y misiones internacionales de asistencia técnica.

Por último, hay que consignar que la puesta en marcha de un plan de desarrollo económico exige la introducción de reformas tanto en la empresa privada como en la Administración. Galbraith en su libro *Economic development in perspective* (38) declara que la principal tarea para alcanzar el desarrollo no consiste

(38) Cambridge, Estados Unidos, 1962, pág. 8.

en obtener capitales ni técnicos, sino en establecer en la Administración Pública los órganos adecuados y competentes. El Informe Rueff señaló también claramente que la reforma de la Administración era una condición indispensable para el desarrollo económico (39).

Dice Pierre Massé que: «El desarrollo no es solamente *una marcha hacia la abundancia*, sino que también es *la construcción de una sociedad*». La Administración actual se encuentra abocada hacia la prospectiva, esa ciencia que consiste en prever lo que será el futuro, valiéndose de los modernos medios de información y de los sistemas actuales de utilización de miles de datos, para tratar de configurar el porvenir conforme a unos patrones de *justicia* considerados irrenunciables.

Decía hace unos años el Profesor Walline que la Administración ha de ser algo así como un tirador que apunta a un objetivo en movimiento; como un cazador que apunta por delante de la pieza: ha de mirar mucho más allá del punto en que actualmente se encuentra el objetivo que persigue.

Misión principal de la Administración de hoy es la realización de esos análisis y estudios previos que sirven de información al gobernante y son la base de sus decisiones. Es necesario, por ello, dotar a la Administración de los medios de acción modernos que el progreso técnico pone a su alcance.

Ya se ve que estas tareas llevan consigo un nuevo estilo. Sin desconocer el imprescindible marco jurídico en que ha de desenvolverse siempre la acción administrativa, es preciso encontrar cauces más amplios a su actuación; ésta no puede desarrollarse a puerta cerrada, no puede ser sólo función de gabinete (aunque muchas veces sea misión de expertos); su método no puede ser, en estas tareas, el expediente ordenancista y formalista, sino que exige una mayor libertad de acción, espíritu empresarial e imaginación creadora. La Administración debe abrir hoy sus puertas y ventanas, dejar entrar el aire de la calle y construir amplios cauces para una participación cada vez más intensa de la sociedad en sus tareas.

(39) Vid. el Rapport de 21 de julio de 1960, encabezado por Rueff y Armand, págs. 32-33. Los objetivos de la reforma deben ser: adaptar las estructuras, renovar los métodos y medios de trabajo y mejorar las relaciones humanas.