

Las nuevas funciones del administrador civil del estado

José Luis Palma Fernández

I. Una justificación del enfoque.

Puede resultar paradójico que quien actualmente desempeña sus tareas en la Administración consultiva ofrezca su opinión sobre cuáles sean las nuevas funciones que puede cubrir, dentro de la Administración activa, un miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Se trata, sin embargo, de una cuestión de percepción geométrica. Así, la medida de la extensión de lo que realmente sea un Administrador Civil del Estado (porque precisamente para saber cuáles han de ser sus nuevas funciones habrán de conocerse las antiguas) se alcanza mucho mejor cuando, no sólo se han desempeñado esas funciones en varios Ministerios, sino muy especialmente cuando se examinan y enjuician desde un prisma de reflexión externo pero muy cercano respecto de la organización objeto de análisis.

Sentados estos dos puntos de conexión con la materia, me atrevería a ofrecer un tercero: tampoco es la misma la percepción de la realidad de la Administración activa en Madrid, en el adorable templo de marfil de la otrora todopoderosa Administración Central, a la realidad "en provincias", donde lo que queda de la Administración General del Estado se bate en retirada en todos los frentes ante la presión administrativa autonómica. Mis años de administración activa se han desarrollado precisamente en una de estas provincias (más o menos ubicable por mi acento) y desde la que el cuadro impresionista de "mi empresa" también ofrecía un ángulo quizás desconocido para quienes ocupaban sus despachos en la capital.

Se trata, en definitiva, de construir sobre estos tres puntos de engarce una visión apretada, necesariamente breve y más impresionista que otra cosa, acerca de lo que vaya a ser el Administrador Civil del Estado en lo que queda de siglo (que ya es poco) y en el que viene.

A ello pasamos en seguida y lo haremos sobre el examen concreto de varias situaciones que son las que han venido a marcar, externa e internamente, lo que han de ser las nuevas funciones del Administrador Civil del Estado.

Debo añadir que mi punto de vista va a ser predominantemente jurídico. Pero es que nuestro principal y único cliente, que es el Estado, sigue siendo definido, desde la época de BODINO como: "sociedad territorial, con poder soberano y organización jurídica".

Quien pretenda ver al Estado sin los ojos del Derecho es que está ciego.

II. Factores de referencia en el análisis.

A) Las nuevas Administraciones.

Como no podía ser de otro modo, es forzoso referirse en primer lugar a la incorporación a la Unión Europea y el nuevo impulso en el desarrollo del Estado autonómico.

Ni a nadie se oculta lo que se afirma ni es éste lugar para desarrollar lo que en otro punto de la mesa redonda va a ser tratado. Baste con decir que ambas realidades, la de la Unión y la de las Comunidades Autónomas, cuentan con cuerpos de morfología similar al nuestro.

No es ocioso detenerse sobre este punto: si nuevas empresas con nuestro mismo objeto social han venido a coincidir con la definición de gerentes profesionalizados similares a nosotros, ello significa que la figura del Administrador cobra significación por sí misma.

Al margen de los criterios estrictamente competitivos respecto a las materias sobre las que trata cada uno de ellos, puede atisbarse un primer elemento de conexión: cualquier Administración profesionalizada necesita de Cuerpos Superiores de carácter pluridisciplinar que cumplan un papel análogo al que hoy desempeñan los Administradores Civiles del Estado, continuando la anterior tradición de los TAC's (nombre por lo demás mucho más bonito, que hay que aprovechar las oportunidades para decir las cosas cuando se brindan).

Si se ha perpetuado la existencia del Cuerpo, será porque le es aplicable el dicho que se atribuye a Álvaro D'ORS: "Cuando un Gobierno dura mucho, cuando una sirvienta dura mucho o cuando unos zapatos duran mucho, será porque son buenos."

B) Las nuevas funciones administrativas del Estado

Sería pecar de simplista pensar que la Administración del Estado ha pasado simplemente a perder sus competencias restando de las que tenía.

Aunque esa lenta e implacable erosión se ha producido, no es menos cierto que existen nuevas áreas de actividad administrativa que han venido a atribuirse al Estado. Y que cada vez avanzan con más fuerza.

Si en el pasado bastaba con legislar sin límite o tasa sobre cualquier área de la existencia humana, no sólo ahora ya se legisla con sumo cuidado para no herir susceptibilidades (léase competencias) ajenas, sino que existen nuevas facetas del servicio público (cooperación al desarrollo o coordinación interautonómica) desconocidas hace algunos años.

El Estado es, con todo ello, el último y principal depositario del interés general puesto que, pese al surgimiento de otros intérpretes de dicho concepto jurídico indeterminado, hace que exista un carácter nuclear que les priva de la objetividad plena que sólo reside en el Estado: todas las demás Administraciones Públicas internas (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) están marcadas por una limitación territorial que les condiciona en sus pronunciamientos.

Sólo el Estado, y ahora adonde quiero llegar, sólo sus Administradores Civiles constituyen (cada uno en su propio terreno de atribución administrativa: Justicia, Interior, Administraciones Públicas, etc...) la auténtica representación del sentir objetivo puesto que, frente a ellos, todos los demás están condicionados por una base territorial.

La auténtica nota diferencial dominante del Estado como primera Administración Pública es que representa la más elevada nota de objetividad en el seno de las relaciones interadministrativas. Justo es reconocer que, por el mecanismo de la representación que GIERKE consagró dentro de la doctrina alemana y que es nota común en el Derecho Comparado, sean ahora los Administradores Civiles de ese Estado en quienes descansa primeramente la interpretación activa cotidiana de esa *potentior persona*.

C) La nueva organización de la Administración General del Estado.

Con una Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado recientemente publicada, no puede omitirse una reflexión sobre lo que la misma supone para nuestro Cuerpo.

Se aprecia en ella un doble matiz de luces y sombras: por un lado, es extremadamente positiva la elevación de la cota de profesionalidad funcional, que llega ahora hasta el Subsecretario. De ello se hablará en otro lugar y sólo cabe congratularse de algo que parece más que razonable.

Tampoco puede olvidarse que la definición de unos "servicios comunes" en los Ministerios parece empezar a constituir una auténtica reserva de especialidad hacia ciertas funciones que constituían el "núcleo duro" de las que venían prestando los Administradores. De éste no sé si debemos alegrarnos o entristecernos porque podría suponer el inicio de un encasillamiento corporativo en unos huecos que, queramoslo o no, pueden no ser precisamente los más apetitosos de la pirámide organizativa.

De lo que si me duelo en la Ley es de la certificación de la pérdida de la periferia.

Sé que éste es un asunto aburrido para muchos de los presentes, pero también estoy seguro que para otros no lo será tanto. Y éstos no han podido estar aquí precisamente por estar allí.

Que la Administración tenga nuevos cometidos transfronterizos, supranacionales o interautonómicos no nos puede hacer olvidar que la definición originaria de

"Administración" procede del *Ad manus trahere* del Derecho Romano (traer hacia sí, traer hacia mi mano).

Administrar, en último término, no es sólo contemplar el adorable ombligo de la encantadora persona jurídica pública a la que todos servimos, y reflexionar, cruzando informes por supuesto, sobre su grado de inclinación en relación al sol. Es precisamente servir a los demás. Y sólo se sirve a los demás estando a su lado. Y quien esté a su lado legitimará su existencia y su futuro. Al perder la periferia (que antes era un buque compacto del que solo van quedando las tablas de los últimos naufragios) estamos perdiendo a los ciudadanos y su contacto. Que no extrañe que algún día algunos de ellos se cuestionen para qué servimos y qué hacemos. Y que no se extrañe que ese clamor pueda tener imprevisibles consecuencias sobre este y otros cuerpos.

D) La nueva ordenación legal que viene y nos afecta.

Como último hito de la reflexión futura para los Administradores Civiles del Estado, baste examinar dos leyes que aún no han nacido pero que van a tener sentida influencia en nuestro Cuerpo:

La primera de ellas es la Ley de reforma de la 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, que ahora se encuentra pendiente de dictamen ante el Consejo de Estado y que seguirá un próximo trámite parlamentario. Junto a otros extremos estrictamente procedimentales (procedimientos en plazo máximo de tres meses, desaparición del acto presunto, vuelta del recurso de alzada y recurso de reposición potestativo) que hacen volver a la que fue una de nuestras mejores leyes: la de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo, la orientación más relevante que nos interesa y sobre la que quiero llamar la atención es sobre el hecho de que cobra singular fuerza la terminación convencional de los procedimientos mediante "acuerdos, pactos o convenios", dotando a la Administración de unos poderes convencionales o cuasiarbitrales que antes no le eran tan propios de su ser.

No me cabe la menor duda de que ello ha de acentuar el matiz negociador y dialogante que cada vez se viene exigiendo más a los Administradores Civiles del Estado: frente al indiscutible acto administrativo final, se alza ahora la posibilidad del acuerdo o convenio como modo más racional de finalizar el procedimiento.

La segunda reflexión sobre legalidad que viene se refiere al nuevo Estatuto de la Función Pública. Respecto de este "concebido y no nacido" (al que habrá que proteger como persona sólo cuando lleve 24 horas desprendido del claustro materno y muestre su aspecto enteramente humano) también cabe decir que viene a querer simplificar la organización administrativa española tratando de acercarla y homogeneizarla respecto a sus paralelos europeos y, en lo que a la ubicación de nuestro cuerpo se refiere, define ya a nivel legal una auténtica "función directiva profesional".

No deja ello de ser un reconocimiento expreso de la existencia de un Cuerpo que,

como el de Administradores Civiles del Estado, ha sido pionero en la búsqueda de un tronco común en las tareas administrativas, por encima de las especializaciones sectoriales.

Sin embargo, no nos engañemos. La Administración que viene será cada vez más especializada y demandará de sus directivos, junto a una común capacidad de gestión de ciertos asuntos, el conocimiento de áreas especializadas de gestión revestidas de profundos conocimientos sectoriales duramente adquiribles y singularmente cambiantes. Junto a las tareas comunes a todos los Ministerios (que formarán parte del secundario bloque de la intendencia), los nuevos directivos públicos tendrán que demostrar ser profundos conocedores de las nuevas áreas para estar al tono requerido por ellas. Y serán esos los factores donde la nueva Administración requerirá sus mejores profesionales de la gerencia pública. En los sectores emergentes (baste hablar de telecomunicaciones o energía) es donde van a surgir muchas carreras profesionales aún por descubrir. Nadie será seleccionado para la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (sea jurista, ingeniero o matemático) sin asegurarse previamente de su conocimiento del sector.

III. Las nuevas funciones del Administrador Civil del Estado.

A la luz de todos los factores de cambio y superación anteriores, es posible atender de modo esquemático y sintético a lo que pueden ya resumirse como nuevas y previsibles funciones del Administrador Civil del Estado en el futuro más inmediato:

- A) Funciones de coordinación de actividades de otras Administraciones.
- B) Funciones de negociación o convenio en el seno del procedimiento administrativo.
- C) Consolidación y ensanche de funciones de gerencia profesionalizada parangonables con las propias de empresa privada.
- D) Preeminencia de la figura del Administrador Civil del Estado como representante de la única persona jurídica pública nacional dotada del más alto grado de objetividad.
- E) Elevación de la carrera administrativa hacia escalones de responsabilidad nuevos.
- F) Consolidación de tareas de gerencia de servicios comunes.

Recordemos en todo caso que el Estado se debe a sus miembros y que en alguna medida los Administradores Civiles hacen bueno a su Estado porque ya desde CICERÓN (en su Libro V de *La República*) es opinión común que "Si existe Roma es por sus hombres y por sus virtudes" (*Moribus antiquis res stat romana virisque*).