

LAS COMISIONES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Ponencia

Por L. JORDANA DE POZAS

Consejero Permanente de Estado y Catedrático de la Universidad de Madrid

1. El tema III del orden del día del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, «Estudio de los procedimientos para la preparación y la realización de reformas administrativas», será discutido sobre la base del Documento previo redactado por los señores WILLIAM F. FINAN y ALAN L. DEAN.

Como se dice en el capítulo I de dicho documento, el tema «abarca la totalidad de los procedimientos, técnicas, sistemas y procedimientos que utilizan los Gobiernos nacionales y de Estados federales para definir como necesarias, elaborar y llevar a cabo mejoras en la Administración», pero «el recurso a los Comités y Comisiones para la preparación y la realización de las reformas administrativas será estudiado en un documento diferente, encomendado a especialistas españoles», que es el que tengo el honor de someter al Congreso.

Sin embargo, como exigía la unidad del tema, en el documento de trabajo núm. 3, los Ponentes señores FINAN y DEAN han mencionado o desarrollado con acierto diversos aspectos referentes a las Comisiones para la reforma administrativa, particularmente en el capítulo III, letra C, 3; letra D, 5 y 6, y letra E, 4. El autor de este documento está conforme con el parecer expresado en los mencionados párrafos.

2. Las actividades encaminadas a preparar o realizar una reforma administrativa pueden encomendarse a instituciones u órganos preexistentes (Ministerios, Servicios, Universidades, Cuerpos consultivos, etc.), o, por el contrario, motivar el establecimiento de órganos especiales. En este documento no nos referiremos a la primera hipótesis, lo que nos llevaría demasiado lejos. Contemplamos, por tanto, el supuesto de que—para preparar y realizar las reformas administrativas—sea creada una organización especial, aun cuando pueda relacionarse con la anterior de la Administración o insertarse en ella.

3. Como cualquier otra actividad, la encaminada a modificar la Administración puede encomendarse a órganos individuales o a órganos colegiados. En el primer supuesto, la competencia puede ejercerse aisladamen-

te por cada persona o mediante una relación de subordinación o jerarquía que traba a todas las que ejercen un cierto orden de funciones; pero, en todo caso, los actos que realizan (informes, estudios, propuestas, decisiones) son obra de una persona individual. Por el contrario, cuando se sigue el sistema colegiado, las personas individuales que los integran, aun cuando pueden trabajar por separado, ponen en común el resultado de sus trabajos, los comunican y discuten con los demás miembros del Colegio y deben esforzarse en llegar a una decisión colectiva, que se presenta como obra del grupo organizado de que forman parte. La posibilidad de separarse de la opinión de la mayoría y de formular voto particular es una excepción requerida por el respeto a la libertad personal, pero si se convierte en una práctica corriente equivale al fracaso del sistema.

4. Los órganos colegiados reciben diversos nombres. La terminología dista mucho de ser la misma en los diversos países y de emplearse con rigor técnico en cada uno de ellos. Frecuentemente se utilizan las palabras Consejo, Comisión, Comité. En muchos países no existe criterio para preferir una u otra denominación. En algunos, la distinción suele determinarse por el número de miembros que los integran. A título de aproximación, el Comité suele constar de tres a siete miembros: el Consejo, de veinte o más, y la Comisión, de un número intermedio. Existen también órganos colegiados de mayor número de miembros, a los que entonces suele darse el nombre de Asambleas, Plenos u otros análogos. Finalmente, es frecuente que, para determinadas labores preparatorias o de propuesta, se acuerde constituir dentro del seno de dichas entidades grupos más pequeños de miembros, llamados Ponencias, Comités, etc.

Por tanto, puede entenderse por Comisión el órgano colegiado, no muy numeroso, al que se encomienda una función especial con carácter permanente o transitorio.

5. Las Comisiones para la reforma administrativa, desde el punto de vista de sus facultades, pueden ser meramente informativas; pueden extender su competencia a elevar propuestas o proyectos a la autoridad de la que dependan; cabe que tengan facultades para decidir en un determinado ámbito de asuntos y, finalmente, pueden hallarse también capacitadas para ejecutar lo que ellas mismas u otros órganos hayan decidido. Tendríamos así Comisiones informativas, consultivas, resolutorias y ejecutivas.

Lo más general en lo concerniente a la reforma administrativa es que las Comisiones tengan carácter informativo o consultivo. Las decisiones suelen corresponder a las autoridades administrativas o a los órganos legislativos, y la ejecución ordinariamente se atribuye al Gobierno o al Ministerio competente.

6. Son muy variados los motivos por los cuales puede acudir para

la preparación o ejecución de las reformas administrativas al procedimiento de nombrar una Comisión. Señalaremos los principales.

Frecuentemente, la reforma que se trata de llevar a cabo afecta a diversos servicios, instituciones o ministerios, sin que exista una autoridad común a todos ellos, salvo las supremas, que a menudo carecen de organización para esta clase de tareas. En tal caso, puede ser útil crear una Comisión formada por los jefes o representantes de cada uno de los Servicios, Ministerios o sectores administrativos afectados por la reforma. Con ese procedimiento se persigue, por tanto, un fin de coordinación.

Rara es la reforma administrativa que no lleva consigo la supresión de establecimientos, la disminución o nueva agrupación de empleados y funcionarios, la reorganización de los servicios o la alteración y sustitución de los modos de gestión. Cada una de esas consecuencias afecta directa o indirectamente a intereses y derechos creados. Unas veces se trata de los funcionarios y empleados públicos, otras de concesionarios o contratistas y muchas de intereses privados. Para formar juicio sobre la viabilidad de la reforma, poder estimar su coste, estar cierto de que no levantará resistencias que impliquen graves dificultades para su aprobación o realización, es sumamente conveniente el estudio de esos intereses, el conocimiento de las aspiraciones de sus titulares y todas las demás cuestiones que en torno a ello surgen. La Administración frecuentemente estima que es preferible estudiar y discutir estos problemas con representantes de la totalidad de los intereses en juego, que tratar separadamente con cada una de las personas interesadas. De ahí un segundo motivo para que se constituyan Comisiones formadas por representantes de los interesados y de la propia Administración. Estas Comisiones pueden ser llamadas a informar antes de que la reforma se acuerde o también una vez decidida y en el trámite de ejecución. Si los intereses de que se trata son de naturaleza muy distinta, se constituirán distintas Comisiones para cada sector: propiedades y derechos reales afectados; industrias o actividades que puedan sufrir perjuicio o tener que cesar; profesiones libres interesadas; funcionarios y empleados cuya situación haya de cambiar, etc. En este caso, se trata de comisiones representativas de intereses.

En puridad, las reformas administrativas son meras aplicaciones de conceptos o ideas. Es frecuente que, existiendo una aspiración general al logro de un fin público o reconociéndose por todos la existencia de una necesidad social que debe ser atendida, haya, sin embargo, diversas posiciones doctrinales o políticas sobre el mejor modo de lograr esa finalidad o satisfacer la necesidad de que se trate. En este caso puede emplearse el procedimiento de Comisión, para que los mantenedores más caracterizados de las diversas soluciones expongan sus puntos de vista, deliberen sobre ellos e intenten recíprocamente convencerse o hallar una solución intermedia que a todos satisfaga. A esta clase de Comisiones pertenecen las formadas por representantes de diversos partidos o grupos parlamentarios.

Un cuarto motivo por el que se requiere el procedimiento de Comisión cuando se trata de abordar o de ejecutar una reforma administrativa, es el de la pluralidad de técnicas requeridas. En este supuesto, la Comisión se integra con personas de reconocida competencia técnica en los diversos aspectos que se precisen, bien pertenezcan a la Administración, a los establecimientos de investigación y enseñanza o al mundo privado. Esta clase de Comisiones son frecuentes y útiles, tanto para la preparación de una reforma como para llevarla a la práctica.

La preferencia por el sistema de Comité o Comisión puede ser debida al mayor favor que en el país de que se trate tenga el sistema de trabajo en equipo (*team work*) sobre el de trabajo aislado o individual. Suele estimarse—aun cuando últimamente tal vez no sea cierto—que en los países latinos y germánicos da mejor resultado y mayor rendimiento el sistema consistente en que cada objeto de estudio, investigación o propuesta sea confiado a una sola persona; mientras que en los países anglosajones, la idiosincrasia y la costumbre favorecen el sistema de trabajo en equipo. Aun en el primer caso, puede ser útil una Comisión que acuerde la división de la materia objeto de estudio, propuesta o ejecución y dé luego unidad a los trabajos individuales realizados para cada uno de los sectores o divisiones. Para el trabajo en equipo, el sistema de Comisión es óptimo.

Finalmente, otro motivo para apelar en casos de reforma administrativa al sistema de Comisión, es el de despertar el interés del público, requerir y obtener su colaboración y garantizar o, cuando menos, producir la impresión de imparcialidad e independencia de toda clase de intereses. Cuando éste sea el fin perseguido, deberá procurarse llevar a la Comisión, y particularmente a su presidencia, personalidades de gran prestigio público y reconocida independencia y dar entrada en la misma a elementos que controlen e influyan sobre sectores extensos de la opinión.

7. La composición y los modos de ser designados los miembros de las Comisiones de reforma administrativa no admiten reglas rígidas y tendrán que adaptarse, por una parte, a las costumbres políticas y sociales del país, y por otra, a la naturaleza del fin perseguido.

En lo que se refiere al número de miembros, no convendrá, por lo común, que sea muy grande, para evitar el peligro del verbalismo y de la lentitud. Deberá, sin embargo, tener el número suficiente de miembros para que estén presentes los diversos sectores ideológicos, de intereses o técnicos, y también dividir el trabajo en Ponencias o Comités formados por sus miembros.

El modo de designar los miembros de las Comisiones de reforma administrativa puede obedecer a muy diversos criterios.

En las que tengan por finalidad la coordinación entre diversos Ministerios o Servicios, pertenecerá a la Comisión el jefe de cada uno de ellos o un funcionario designado por él.

Cuando se trate de compaginar o armonizar intereses, doctrinas o creen-

cias, surgirán dos cuestiones delicadas: la del número de miembros concedido a cada sector y la de que la designación concreta del representante haya de hacerse por los propios grupos interesados o por la autoridad.

Si la Comisión tiene meramente funciones informativas o de consulta, no tiene gran trascendencia el número de representantes asignados a cada sector, puesto que se trata tan sólo de reflejar del modo más fiel que sea posible las diversas soluciones propugnadas o de lograr armonizarlas. En cambio, si la Comisión tiene facultades decisorias, es necesario que la representación de cada grupo guarde proporción con el volumen e importancia que realmente tenga.

En cuanto al modo de designación, debe preferirse la participación de los interesados, bien sea atribuyéndoles de modo exclusivo la elección de sus representantes o atenuándola en las formas conocidas de propuesta en terna, de homologación o de veto.

En lo que se refiere a la designación del presidente, es lo más común que se realice por la autoridad de que la Comisión dependa, si bien cabe asimismo atribuir a la propia Comisión la facultad de elegirle, bien sea entre sus miembros o fuera de ellos.

Cuando se trata de Comisiones técnicas, rara vez se sigue otro sistema que el de nombramiento directo.

Para garantizar la continuidad del trabajo, es práctica muy seguida la de que cada uno de los miembros tenga un suplente. Si se admite la sustitución no solamente en caso de muerte, ausencia o enfermedad, sino por voluntad del titular, es conveniente que los suplentes asistan a todas las sesiones, aun cuando carezcan de voto cuando se halle presente aquel a quien sustituyen.

8. Las normas para el funcionamiento de las Comisiones de reforma administrativa suelen ser las que con carácter casi universal se han ido creando por la costumbre en todos los organismos colectivos, sin que haya nada especial y privativo de las Comisiones de reforma administrativa. Consideramos, por tanto, suficiente esta referencia a las reglas sobre convocatoria, quórum, proposiciones, deliberación, enmiendas, votaciones, votos particulares, actas, acuerdos, ejecución, etc.

9. El acuerdo final (propuesta, conclusiones o proyecto) ha de ser comunicado a la autoridad correspondiente. Por lo común, es también objeto de publicación.

En cuanto a las actas que reflejan las discusiones y a todos los demás documentos utilizados en el proceso seguido para llegar al acuerdo, depende de la importancia del tema, de la publicidad que quiera dársele, del valor de los propios documentos y deliberaciones y de los medios económicos de que se disponga, el que se publiquen o queden simplemente archivados en el departamento correspondiente.

10. Un extremo interesante y que en la práctica influye de un modo poderoso sobre la eficacia del procedimiento de Comisión, es el de los medios económicos afectados a su funcionamiento y trabajo.

La variedad respecto de este extremo es muy grande, aun dentro de un mismo país. Muchas Comisiones carecen en absoluto de medios económicos: sus miembros no perciben retribución especial, las sesiones se celebran en un local del propio Ministerio o Servicio, y el personal auxiliar o no existe o es suministrado por los propios Servicios a quienes afecta la reforma de que se trata. En otros casos, la compensación del trabajo de los miembros de la Comisión se realiza parcamente por el sistema de asistencias o dietas. Finalmente, cabe que al crearse la Comisión se le asigna un crédito que debe ser en cuantía suficiente para retribuir de modo justo a los que realizan el trabajo, disponer de un personal auxiliar competente y sufragar el material, utillaje y gastos de publicación de las encuestas, informes y estudios. No hay que decir que esto último es lo mejor.

11. El sistema de Comisión tiene ventajas e inconvenientes notorios, que algunas veces son inherentes a su naturaleza y otras constituyen abusos o defectos evitables.

La principal ventaja radica en su eficacia para abordar, estudiar y resolver cuestiones de gran complejidad y que afectan a núcleos muy variados de intereses, creencias y opiniones. Mediante la presencia de cada uno de ellos, el contraste con todos los demás, la discusión y deliberación sometidas a normas y dirigidas por el presidente, puede conducir a limpiar de sus principales obstáculos el camino que conduce a la reforma. Es preciso, para ello, que la Comisión esté bien constituida y su presidente sea capaz de imprimirle la intensidad y la dirección adecuadas y que todos los miembros comulguen en el deseo de llegar a un resultado útil, pronto e inspirado en el bien común.

Cuando faltan estos elementos, y de modo especial si los miembros de la Comisión van con fines de obstaculizar una reforma o su temperamento es intransigente, el sistema de Comisión se convierte en un mero expediente dilatorio.

El principal inconveniente del procedimiento de Comisión radica en su lentitud relativamente inevitable. Las formalidades inherentes a la constitución, convocatoria, quórum, etc., la duración necesariamente limitada de las sesiones, la dificultad práctica de que sus miembros dediquen todo su tiempo a ese trabajo, puesto que precisamente suelen ser designados por desempeñar otras funciones o actividades que no suelen abandonar, y la frecuencia de que la discusión degenera y se desvíe, son factores muy a tener en cuenta cuando la reforma se estima urgente.

En cambio, esa misma exigencia de un cierto tiempo para la tramitación, el contraste de intereses y opiniones que en el seno de la Comisión se producen, el mayor interés y colaboración que la opinión pública

y la prensa le prestan, son garantías de madurez, acierto, imparcialidad y justicia en la preparación o ejecución de la reforma.

En todo caso, como muy bien hacen notar los señores FINAN y DEAN, la utilidad de las Comisiones especiales para la reforma administrativa dependerá de que su cometido sea claramente definido y de que sus miembros sean elegidos con sumo cuidado. Añadamos que otra condición importante para su éxito es la de que no susciten el recelo o enemiga de los Ministerios y Servicios de cuya reforma se trate, o de los jefes y funcionarios de los mismos, sino que, por el contrario, cuenten con su eficaz asistencia y apoyo.

JURISPRUDENCIA

