



INFORME DE 2013 DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Alejandro Nieto García
Universidad de Alcalá

Resumen

Recientemente ha sido presentado el informe *Reforma de las Administraciones públicas*, elaborado por una específica Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), y presentado oficialmente por cuatro ministros y varias de altas autoridades, pero que ha pasado desapercibido y que por su significado, aunque no sea por su contenido material, es examinado con cierta atención en el presente artículo. Se trata de un documento de casi trescientas páginas en el que se condensa lo hecho –y por hacer– en este punto por el actual Gobierno a través de una comisión integrada fundamentalmente por directores generales de la Administración del Estado. La CORA ha elaborado un total de 218 propuestas de medidas, de las que 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración pública; 119 tienden a eliminar duplicidades con las Comunidades autónomas y dentro del Estado; 41 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 39 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales. Las medidas de carácter horizontal suman un total de 63 mientras que las medidas que afectan a sectores concretos son 155. En cuanto a los ministerios responsables para la ejecución de las medidas, destaca el de Hacienda y Administraciones Públicas.

Abstract

The Reform of Public Administrations report was recently presented, which was drafted by a specific Committee for the Reform of Public Administrations (CORA), and officially presented by four ministers and several high-ranking authorities. However, it was practically ignored and, due to its meaning, although not its material contents, it is examined in some detail in this article. This document, nearly 300 pages long, condenses what has been done –and still remains to do– in this area by the current government through a committee primarily made up of general directors of the state administration. CORA has created a total of 218 proposed measures, of which 11 are general and horizontal across all fields of the public administration; 119 are aimed at eliminating duplications between the autonomous communities and within the state; 41 remove formalities, simplifying procedures and making citizens' access to the administration more straightforward; 39 improve the management of shared services and resources; and eight rationalise the institutional administration, both in the regulatory sphere and by suppressing and integrating 57 public state institutions. Horizontal measures total 63, while the measures that affect concrete sectors number 155. Standing out as a ministry responsible for executing the measures is the Ministry of Finance and Public Administrations.

1. La Comisión y su Informe

Buena parte de los políticos españoles, un grupo de «expertos» que han hecho de esta materia su profesión y la casi totalidad de quienes cultivan la ciencia administrativa están obsesionados por la reforma de las Administraciones públicas: un mantra constante, un estribillo que cantan sin descanso desde hace más de medio siglo. Con tenacidad –en su tiempo muy rentable política y económicamente– que no conoce el desaliento y que se expresa con publicidad machacona están consiguiendo desinteresar a todos, tanto a los administrados como a los mismos administradores, y trivializar la cuestión hasta lograr que pase desapercibida y borrada

de todas las agendas públicas. Pero ahí sigue y reaparece intermitentemente de manera oficial aunque solo sea para justificar la existencia de una nómina de varios cientos de especialistas que cada vez se dedican menos a la reforma y más a la aireación de lo que hacen o, mejor dicho, de lo que no hacen. Su manifestación más reciente ha sido la presentación de un voluminoso Informe titulado cabalmente *Reforma de las Administraciones públicas*, elaborado y editado por una específica Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado oficialmente a bombo y platillo nada menos que por cuatro ministros y una nube de altas autoridades, pero que ha pasado desapercibido y que por su significado, aunque no sea por su contenido material, es examinado con cierta atención en el presente artículo.

Se trata de un documento de casi trescientas páginas de gran formato y apretada letra en el que se condensa lo hecho –y por hacer– en este punto por el actual Gobierno a través de CORA: comisión integrada fundamentalmente por sesudos directores generales de la Administración del Estado, que deben disponer de tiempo y conocimientos bastantes para atender tan compleja tarea, ayudados por un consejo asesor en el que participan innumerables miembros de toda procedencia y del que solo se ha dado a conocer un nombre propio: el de Tomás-Ramón Fernández Rodríguez, prestigioso catedrático de Derecho Administrativo, publicista eminente, abogado de renombre y funcionario experimentado. Un pabellón de garantía, desde luego, pero que quizá no sea suficiente para cubrir una embarcación tan averiada. A juzgar por su estilo los autores directos de este voluminoso Informe deben ser los expertos de siempre: especialistas, ya que no de reformar las Administraciones, al menos de redactar papeles sobre la reforma administrativa y de elucubrar fórmulas milagrosas que pueden arreglarlo todo, según veremos más adelante.

La CORA ha elaborado un total de 218 propuestas de medidas, de las que 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración pública; 119 tienden a eliminar duplicidades con las Comunidades Autónomas y dentro del Estado; 41 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 39 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales. Las medidas de carácter horizontal suman un total de 63 mientras que las medidas que afectan a sectores concretos son 155. En cuanto a los ministerios responsables para la ejecución de las medidas, destaca con gran diferencia sobre los demás el de Hacienda y Administraciones Públicas. ¿Quién puede ofrecer más?

Huelga decir que también se ha atendido la incidencia internacional. La OCDE está realizando una revisión del modelo y un informe sobre las propuestas de reforma de la CORA, que presumiblemente no será tan sincero como el que aquí se expone. Y la Comisión Europea ha manifestado su interés en analizar la implementación e impacto que tales medidas están teniendo en el incremento de eficiencia del conjunto de Administraciones públicas y también es probable que tenga cortesía e imaginación suficiente para encontrar datos positivos que los analistas independientes españoles no encuentran por ninguna parte.

2. Las experiencias del pasado inmediato

La reforma administrativa en sentido moderno —que entonces se escribía con mayúscula— fue descubierta en los años 50 del siglo pasado por López Rodó y cuajó en unas severas transformaciones orgánicas, funcionales y funcionariales de la Administración española, a la sazón demasiado anticuada. Muchos la criticamos de inmediato con dureza; pero ahora tenemos que reconocer —yo, desde luego— que con todos sus notorios defectos, fue preparada con seriedad, ejecutada con energía y que produjo un cambio positivo que todavía se percibe. A partir de entonces, sin embargo, ya todo ha sido rutina y propaganda, alimentada por falanges de becarios, pretendidos especialistas, funcionarios públicos y asesores privados: parásitos voraces de presupuestos que en algunas legislaturas han sido más que generosos. Molinos que hacían mucho ruido y no daban harina.

El oficio de reformador burocrático es sencillo. Basta saber inglés y viajar —sea con becas o con dietas— por Inglaterra y los Estados Unidos (ahora se puede hacer en internet, pero eso ya no es tan grato) regresando con las maletas llenas de informes, proyectos y papeles varios recogidos al azar y que luego en España son traducidos atropelladamente camino del Boletín Oficial del Estado y se explican con devoción en las Escuelas de Funcionarios y de Administraciones Públicas. La consigna es copiar cuanto se pueda, en la teoría y en la práctica, ignorando que si copiar bien puede ser peligroso, copiar mal y sin reflexionar suele ser inútil cuando no fatal.

Andando los años los expertos, viajeros infatigables, descubrieron en el Reino Unido que eso de la reforma se había pasado de moda y que lo que se llevaba en el mundo era «la modernización» y a la modernización administrativa de España se dedicaron con su acostumbrado entusiasmo, logrando en la década de los 90 unos resultados abrumadores, que merecen ser recordados:

En 1989 hizo público el Ministerio para las Administraciones Públicas un documento titulado *Reflexiones para la modernización de la Administración*. En los años inmediatamente siguientes se celebraron innumerables jornadas y congresos, de los que interesa destacar aquí los siguientes, publicados todos por el mismo Ministerio: *Jornadas de modernización de las Administraciones públicas* (julio 1990); *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública* (junio 1991); *Modernización administrativa y formación* (octubre 1991). Todos ellos con una elevada participación de expertos internacionales. Paralelamente la Inspección General de Servicios para la Administración Pública realizó en 1990 y publicó el llamado *Estudio Delphi: la modernización de los procedimientos de actuación de la Administración pública*. Por Acuerdos del Consejo de Ministros de 15.11.1991 y 30.3.1992 se inició y aprobó, respectivamente, el minucioso *Plan de modernización de la Administración del Estado*. Por Acuerdo de 16.9.1994 se aprobó el *Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997*, con objeto de profundizar en la modernización de la Administración pública, siguiendo la línea de otro anterior de 1991. En septiembre de 1996 se publicó por el Instituto Nacional de Administración Pública un documento titulado *Modernización y cambio en las Administraciones públicas*.

Para no alargar innecesariamente la lista, baste con estas sumarias referencias dado que la bibliografía de aquellos años es oceánica. Pero nadie pregunte por los resultados efectivos de aquellos esfuerzos imperiales. Nada queda y hasta su memoria se ha borrado, aunque no del todo porque los animosos autores del Informe que se va a analizar aquí han seguido fielmente sus huellas dispuestos, como sus predecesores, a emborronar cientos y miles de páginas sin preocuparse lo más mínimo de su efectividad. Todos preocupados por la regla de oro de las asesorías públicas: entrega el documento, coge el dinero y corre sin dejar huella.

En cualquier caso el Plan de Modernización de 1992 –un hito, según sus autores, en la historia de la Administración española– comprendía 204 proyectos individualizados y fue el fruto del trabajo infatigable de 1.300 funcionarios, incluidos los altos cargos del Ministerio de Administraciones Públicas. Los autores del Informe de 2013 no han querido ser menos y han presentado 207 medidas de reforma sin llegar a cifrar el número de colaboradores, que no han de ser menos que los de 1992. Estas coincidencias sobrecogen y es de suponer que en 2022 vuelvan a trazarse planes grandiosos sobre el mismo devastado solar.

Para repetir idéntico estribillo ahora no se invoca la modernización, pues lo que está de moda es la crisis económica, pasando por alto que uno de los factores más relevantes de tal crisis no ha sido la economía por sí sola sino cabalmente la deplorable gestión pública de ella. Porque si la Administración pública de los años 80 no supo adaptarse a las condiciones de la democracia, la del siglo XXI no sabe adaptarse a las exigencias de la economía actual: un extremo que ignora el Informe bien sea por pereza o por falta de fuerzas. Los empresarios no han visto nunca a las Administraciones públicas a su lado sino enfrente de ellos dispuesta a frenar sus actividades con inspecciones agobiantes y arbitrarias y a parasitar los frutos de sus esfuerzos, aunque eso sí ofreciendo una tentadora colaboración delictiva, fuente constante de corrupción y de desviaciones a la hora de subvencionar. *Datos y circunstancias que naturalmente no aparecen en el Informe y que, consecuentemente, la CORA no ha considerado necesario afrontar.*

Las mejores lecciones del pasado son las que se deducen de los fracasos, que conviene estudiar con más cuidado que los éxitos. En España no supimos conectar las estructuras y los procedimientos públicos con las instituciones democráticas, no obstante lo mucho que se hablaba de ello. Pronto sabremos si se va a dejar pasar ahora la oportunidad de conectar Administración pública y economía. A juzgar por el Informe parece que se va a repetir el mismo fracaso.

Lo que sí se ha implantado, al menos, en casi todos los servicios públicos es una elevada tecnificación. En este punto la dirección y la gestión han aceptado sin vacilar el reto tecnológico y con resultados aceptables pues hay que ser tolerantes con los inevitables errores humanos y organizativos de los que a diario se tienen noticias, agravados innecesariamente por arrogantes peculiaridades autonomistas. Aunque sin olvidar que este progreso no se ha debido a fórmulas geniales de alguna comisión sino a la efectividad con que se imponen, poco menos que automáticamente, las nuevas tecnologías.

3. Las grandes realizaciones y prevenciones de los últimos años

Lo que primordialmente separa al autor de este comentario de los autores del Informe de referencia es, dicho sea de una manera precisa aunque un tanto pedante, su distinto enfoque metodológico. La CORA *carece en absoluto de sentido crítico*: sus miembros van anotando las medidas reformadoras que el actual Gobierno ha adoptado en los últimos años y se limitan a constatar su existencia sin contrastar nunca su buena voluntad, que se supone, con su calidad técnica ni mucho menos con su eficacia real. En el Informe basta que se haya dictado una disposición para que la reforma se haya producido y por descontado el vicio o la carencia se dan por corregidos sin más. Sus autores han demostrado tanto celo como imaginación a la hora de escudriñar el pasado inmediato de las actuaciones públicas y allí donde han encontrado algo que, aunque sea remotamente, parezca tener un contenido reformador, se han apresurado a anotarlo como fruto de una planificación racional y cuidadosamente previsora.

Para comprobarlo basta leer el resumen que hace de las actuaciones desarrolladas con este fin por el Gobierno desde diciembre de 2011 y que abarca nada menos que los siguientes campos:

- A) Disciplina presupuestaria y técnica.
- B) Racionalización del sector público, supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles: a) Eliminación de duplicidades con las Comunidades autónomas. b) Racionalización de la Administración institucional y del sector público empresarias y fundacional del Estado. c) Reforma local.
- C) Mejora de la eficiencia de las Administraciones públicas: a) Medidas de empleo público. b) Implantación del sistema de medición de la eficiencia. c) Nuevo procedimiento de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los Presupuestos generales del Estado. d) Ley de impulso de la factura eléctrica y creación del Registro contable. e) Gestión de servicios y medios comunes. f) Reforma de la ley de subvenciones.
- D) Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas: a) Ley de unidad del mercado. b) Codificación del Derecho. c) Ley de deuda comercial. d) Manual de reducción de cargos. e) Grandes proyectos de simplificación. f) Impulso de la administración electrónica. g) Apoyo a las empresas y a la inversión h) Atención al ciudadano.

En verdad que al leer esta lista el español puede estar orgulloso de su Administración pública, satisfecho del celo de sus últimos reformadores y hasta cabe que se pregunte qué es lo aún falta por hacer. Leyendo este documento se tiene la sensación de que desde hace algún tiempo el Gobierno no ha tenido otro cuidado que el de reformar sus estructuras y actuaciones para adaptarlas a las exigencias de una implacable situación de crisis, que se ha querido prevenir aun antes de que se asomara.

Ahora bien, la CORA no se ha dado por enterada de la distancia que media entre la letra de una medida oficial y la descarnada realidad. Porque lo que aquí aparece es una simple muestra de Derecho-ficción y lo que falta es un análisis de lo que verdaderamente se ha hecho y no regodearse en la vaciedad de lo que se ha dicho que se debe hacer. El ciudadano lo que percibe son las realizaciones y no vive de las palabras. Quien se contenta con ellas, nunca es tomado en serio y esto es lo que ha sucedido con este espectacular Informe, al que nadie hasta ahora ha hecho el menor caso. Ha pasado desapercibido y es de suponer que ya le habrán guardado en el desván de los trastos inútiles; mientras sus autores habrán empezado a preparar el siguiente con la misma autosatisfacción e infatigable entusiasmo burocrático. Reformar las Administraciones públicas no consiste en crear comisiones de reforma y en elaborar minuciosos informes, pues nada se adelanta con predicar cuando no se da trigo.

4. Corregir los efectos y mantener las causas

El segundo error metodológico en que ha incurrido la CORA ha sido en *haberse detenido en la fase de la identificación de carencias y disfunciones de las Administraciones públicas sin haberse atrevido a indagar sus causas*. Para ilustrar esta proposición puede servir el ejemplo de una de las grandes bazas del Informe: la supresión (por desaparición, fusión o absorción) de organismos no estrictamente necesarios.

Algunos se han suprimido, en efecto, pero como no se han tocado las causas, poco o nada se ha adelantado dado que –por así decirlo– se han dejado fértiles las madres que los procrearon y es previsible, y aun seguro, que a no tardar mucho los suprimidos reaparecerán de nuevo. Quienes tenemos edad y memoria sabemos que hace sesenta años intentó esta misma operación López Rodó y suprimió un buen puñado de organismos autónomos, cuyas ausencias se repusieron de inmediato con otros nombres, de tal manera que a las decenas de desaparecidos siguieron las centenas de reaparecidos, que hoy son miles, aun descontando los que la CORE ha dado de baja. Esto es achicar el agua de un bote dejando sin tapar el boquete abierto en su casco. Un boquete del que ni siquiera se habla porque hay cosas que no se pueden tocar. *El alcance de este documento no se mide por lo que dice sino por lo que silencia. De la misma manera que la sinceridad del movimiento reformador no debe calificarse por lo que corrige sino por lo que respeta.*

El Informe no se pregunta por las causas de esta proliferación incesante. Y eso que tampoco había que buscar mucho ya que a la vista están. Estos organismos satélites sirven en unos casos como asilo de políticos ya amortizados, como banderín de enganche de nuevos militantes, como ejército de reserva de los partidos, como premio de fidelidades y en todo caso como escudo de protección de irregularidades, ilegalidades y hasta delitos. Los órganos administrativos, con sus garantías y controles, por muy formales que sean, no son cómodos para los aventureros que aspiran siempre a vivir en una zona descontrolada, en una isla de impunidad. La piratería se ejerce mejor en un buque corsario que en un navío de la Armada oficial. Y en España la Administración oficial se ha traspasado a naves de corsarios y bucaneros donde se pueden

refugiar los políticos jubilados y los trapisondistas de profesión. Pues mientras eso siga así, mientras no se vaya a las causas, es ingenuo o hipócrita remediar sus efectos aislados. Repárese de nuevo en lo que hizo López Rodó a este propósito, sígase el rastro de la política que se ha practicado después y compárese su letra con la interminable lista de las criaturas posteriores. El Informe, en suma, va dirigido a los que tienen mucha fe y poca memoria.

El problema de la CORA es que no quiere reconocer los defectos y carencias capitales de las Administraciones públicas y se fija solo en algunos de sus efectos y consecuencias, dejando intactas las causas. Los ciudadanos —que no son de ordinario los «clientes» de la Administración, como ahora se les llama, sino sus víctimas— claman contra algunas de sus características más salientes: la corrupción, la lentitud, la incapacidad, la voracidad interventora y expoliadora, la impunidad y tantas otras disfunciones de bulto. Ahora bien, para la CORA nada de esto existe y pretende desatascar las tuberías del aparato sin aludir a la cal que las obstruye o a las roturas que padecen. El Informe se detiene en los efectos y no rastrea las causas. Si tal hubiere hecho, habría ahorrado el 90 % del papel inútilmente gastado y otro tanto de las retribuciones de las personas que han intervenido en su pedantesca redacción: escuadrones de expertos, cuyo número, cualificación y nombramiento se silencia con cuidado incluso en las muchas páginas que se dedican a la transparencia. Transparencia sí, pero no en mi oficina.

La CORA está regida por autoridades que tienen mucho que hacer en sus cargos oficiales y atendida por expertos que tienen mucho que perder si dicen lo que a los superiores no gusta. Lo prudente es, por tanto, cerrar los ojos y escribir al dictado a tanto la línea. *El objetivo, en definitiva, es programar reformas al por mayor, consignarlas en un documento que pocos van a leer y procurar que lleguen al Boletín Oficial a sabiendas de que probablemente no serán aplicadas; pero lo que importa es la publicación y la publicidad, no el cumplimiento.*

A mi modesto juicio habría que haber empezado por seguir el destino de las reformas del pasado y aprender de sus fracasos. Hace un momento se ha aludido a los organismos muertos y resucitados. Los recuerdos no pueden ser más elocuentes. ¿Qué se hizo de las Oficinas de Información que no informaban y sobre las que ahora se insiste tanto? ¿Qué de los plazos de tramitación y resolución que no se atienden y cuya exigencia se reitera en cuantas oportunidades aparecen? ¿En qué acabó la pesadilla de las relaciones de puestos de trabajo, el gran descubrimiento de las últimas reformas de la Función Pública? ¿Qué hubo de los silencios administrativos, positivos o negativos, que se suprimieron de un plumazo normativo? ¿Cómo se valoran las exigencias formales de mérito y capacidad para la provisión de cargos públicos? ¿Quién puede seguir las diecisiete reformas de la legislación de contratos o contar siquiera las innumerables de la legislación fiscal? ¿A dónde fueron las docenas de miles de expedientes dormidos que no despertarán nunca y de pleitos desaparecidos para siempre? No vale la pena continuar preguntando por lo que no tiene respuesta y quizás por ello los expertos de la CORA apartan la vista.

Entre nosotros arbitrar reformas está al alcance de cualquiera, publicarlas en el Boletín Oficial ya es difícil, cumplirlas imposible. Por esta razón nadie hace caso ya a músicas e informes. Y cuando digo nadie no me estoy refiriendo a ciudadanos rebeldes o a jóvenes antisistema ya que son las propias Administraciones las que se niegan en redondo a aplicar la ley. ¿Qué hacen las

Comunidades Autónomas y los entes locales con las leyes más solemnes, con las reformas más severas? Solo las aplican cuando les convienen y se reservan el derecho de valorar su conveniencia como tampoco tienen reparos en reconocerlo públicamente. Preparar y anunciar reformas es un juego inocente, aunque no barato, que no hace daño a nadie. Si nos atuviéramos a las reformas efectivas, con dos páginas del Informe bastarían, incluyendo desde luego las de letra pequeña.

Frente a unas afirmaciones tan tajantes se podrá decir que algo se ha hecho, que algo queda y se pone de ejemplo la realidad del «adelgazamiento» del aparato del Estado, que puede comprobarse y del que se alardea como si la supresión de organismos, la expulsión de empleados y la reducción de retribuciones fuese la mejor conquista de una reforma administrativa. Ahora bien ¿qué clase de reforma ha sido esta?

Reformar es literalmente alterar algo, sea para bien o para mal, sin perjuicio de que cuando se habla de reformar la Administración se esté pensando siempre en alteraciones positivas con las que se pretende suprimir defectos y que las cosas vayan a mejor. *Adelgazar el aparato del Estado como consecuencia de recortes presupuestarios no es necesariamente una reforma positiva*, sobre todo cuando se reduce con criterios automáticos. Suprimir la gasolina de los vehículos policiales, reducir el consumo de tinta y papel en las oficinas, no prorrogar los contratos de mantenimiento del aparataje informático, interrumpir un curso universitario impidiendo la culminación de una carrera, reducir el pienso de los animales de un laboratorio de investigación... Para la CORA todas estas operaciones son reformas administrativas y así las exhibe por el ahorro que significan, aunque hayan supuesto que las patrullas de vigilancia no puedan salir a la calle, que los expedientes se paralicen o que las investigaciones se suspendan haciendo inútiles años de trabajo. El recorte racional es necesario, el irracional es negativo y por lo común de efectos multiplicadores. Las recetas, tal como se están aplicando son desastrosas; pero para la CORA son buenas reformas administrativas, pasando por alto la urgencia de reformar las técnicas de aplicación de unos recortes presupuestarios imprescindibles. Adelgazar es perder el peso sobrante y no amputar un brazo activo, que también pesa aunque sea más fácil dar un tajo a ciegas que seguir una dieta estudiada.

5. Con la Iglesia hemos topado, amigo Sancho

La Administración española está montada sobre una serie de desconfianzas que, por muy justificadas que sean, provocan disfunciones constantes y complican extraordinariamente las reformas que pretenden corregirse.

Por lo pronto, el Legislador desconfía de la Administración, a la que somete a tantas trabas preventivas que terminan haciéndola ineficaces y obligan –o, al menos, invitan– a la Administración a inventarse mecanismos de escapatoria. El más sencillo, desde luego, es el incumplimiento de las normas de vigilancia y control: una grave disfunción que obliga al Legislador a reforzar sus precauciones provocándose un círculo vicioso interminable, puesto que el aumento de precauciones aumenta la ineficacia y desemboca en incumplimientos mayores

si se quiere actuar con cierta eficacia, y así hasta el infinito. Sin olvidar, por otra parte, que los incumplimientos bienintencionados cuando se inspiran en la eficacia, pueden desviarse fácilmente para dar paso a la corrupción. Y no es eso solo. Más atrás se ha visto el caso de la proliferación de organismos autónomos como refugio de corruptelas, mas tampoco hay que descartar la existencia de otros que han nacidos forzados por la rigidez de los procedimientos y controles comunes. En esta situación la pretendida reforma de supresión de tales organismos no puede funcionar porque deja intactas las causas.

En un nivel distinto los Tribunales desconfían de la Administración. Los jueces, acostumbrados a las denuncias de los particulares y a los alegatos de los abogados, terminan, como los confesores, considerando siempre el lado oscuro de los seres humanos y solo ven sus pecados. Con esta mentalidad condenan a mansalva e imponen sentencias penitenciales que muchas Administraciones no pueden soportar. Si cumplen la ley a rajatabla no pueden funcionar; y si la incumplen tampoco en algunas ocasiones; pero a los jueces esto no les importa porque se atienden al escalofriante aforismo de *fiat lex, pereat vita*. Con lo cual volvemos a la situación de antes: para resolver este dilema, la Administración tiene que acudir a la trampa y a veces al delito, si es que quiere seguir adelante. Pero estas disfunciones no suelen preocupar a los reformadores, a quienes el funcionamiento real de las instituciones importa muy poco.

Por otra parte, la Administración General del Estado desconfía de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos y, arrepentida de la generosidad constitucional de la autonomía, ahora está comprobando el riesgo que comporta el levantamiento de controles, que intenta volver a imponer con mil pretextos. Pero tanto las comunidades como los entes locales reaccionan con despego y no vacilan en acudir a la resistencia pasiva, que se traduce en desobediencias e incumplimientos disimulados o paladinos. He aquí, en definitiva, un nuevo campo de tensiones y disfunciones, que tanto necesita de una reforma pero que, precisamente por su importancia, los reformadores oficiales no quieren oír hablar de ella.

La peor consecuencia de estas desconfianzas es que traen consigo unas técnicas reformadoras literalmente aberrantes y un uso y abuso desmesurado de la ley. Porque si las Administraciones públicas fueran fiables bastaría una simple recomendación del Gobierno para evitar las disfunciones. No se entiende bien por qué el Gobierno tiene que acudir a una ley para decir a la Administración lo que tiene que hacer, estando él en condiciones –tanto legales como políticas– para imponer orden directamente. Las reformas llegan al techo de lo grotesco cuando el Gobierno presenta un proyecto de ley invitando a las Cortes a que indiquen al Gobierno lo que debe hacer. Si existe voluntad política, no hay ninguna necesidad de dar este rodeo puesto que el Gobierno podría resolver las cuestiones sin acudir al Legislador. Bien mirado, algunas reformas se han frustrado por culpa de una maraña procedimental que se supone viene impuesta por ciertas garantías constitucionales.

En la historia administrativa española se conocen unos pocos casos de reformas de eficacia fulminante y total, a las que ahora no puede acudirse porque lo impide la Constitución. Valgan un par de ejemplos con sus correspondientes lecciones.

Sabido es que los ayuntamientos españoles han sido siempre refugio del caciquismo y la corrupción, que parecían inevitables como fenómenos propios de la cultura nacional. Así hasta que un día unos políticos tuvieron el coraje de emplear un remedio elemental, que cambió la situación en unos meses mediante el sencillo arbitro de colocar en las corporaciones unos funcionarios especiales (secretarios, interventores, depositarios) rigurosamente independientes, puesto que su sueldo estaba fijado por la Administración central que también controlaba sus nombramientos, y que disponían de facultades para paralizar las operaciones ilegales y sospechosas de corrupción. La fórmula funcionó y las Administraciones locales fueron limpiadas en unos meses. Así hasta que con la llegada de la democracia, los alcaldes reclamaron la autonomía entendida naturalmente como liberación de controles y los ayuntamientos han vuelto a las andadas, sin que prácticamente nada pueda hacerse ahora protegidos como están por el escudo de la autonomía y haya habido que acudir a mecanismos complicadísimos para reintroducir algunos controles escasamente eficaces.

Otro ejemplo. Hoy es general el lamento a propósito de los endeudamientos de los entes locales y así sucedía también antes, hasta que se estableció un servicio (estatal) de inspección que podía vetar los presupuestos deficitarios. Así hasta que, al igual que en el caso anterior, invocaron los ayuntamientos la autonomía constitucionalmente garantizada y lograron desmontar el mecanismo de control, que ahora, forzados por la crisis, se intenta restablecer a través de una legislación complicadísima y sospechosa de inconstitucionalidad.

Ni qué decir tiene que el Informe de la CORA pasa de puntillas sobre todas estas cuestiones que están cubiertas por un tabú. Y estos tabúes son los que han desacreditado el Informe y sus reformas pues el país necesita algo más que maquillajes y rectificaciones de letra menuda. «Con la Iglesia hemos topado, amigo Sancho» y si no se pueden tocar ciertas cosas, más vale no engañar a la gente y de paso se ahorrará personal y dinero, que ya es por sí mismo una reforma. *¿Cuánto habrán costado estas comisiones establecidas para ahorrar?*

6. La politización de las Administraciones como causa de su deterioro

Hay reformas de letra pequeña que solo pretenden aliviar –o disimular– las carencias y disfunciones administrativas, sin entrar en las causas y sin tocar las cuestiones delicadas: analgésicos, útiles y recomendables cuando no se puede hacer otra cosa; pero nefastos cuando con tales pretextos no se va al corazón de los problemas. Y esto es lo que está sucediendo con el Informe de la CORA. Ante una situación tan grave –y más con una crisis encima– no valen paños calientes. En mi opinión, y ya en la de muchos, hay que coger el toro por los cuernos antes de que el monstruo nos coja a nosotros. Y al menos en este punto todo el mundo –lo diga o lo calle– está de acuerdo. Hemos caído tan bajo por una *desmesura política que ha desquiciado, es decir, que ha sacado de su quicio, a la Administración del Estado. O empezamos por esto o más vale dejarlo.*

Actualmente han desembarcado los políticos en las Administraciones públicas con una fuerza hasta ahora desconocida. De hecho han desplazado a los altos funcionarios ocupando –es decir, usurpando– sus puestos. Y no contentos con ello, han patrimonializado –es decir, convertido en patrimonio propio– esta institución e incluso sus rentas. Al convertirse la política en una profesión y al multiplicarse hasta extremos desconocidos el número de tales profesionales, han tenido que buscarse trabajo y retribución y ambas cosas han encontrado en el aparato del Estado, aunque para conseguirlo hayan tenido que desalojar a los funcionarios, sus ocupantes tradicionales.

Mas no solo esto. Los políticos no se han contentado con tal usurpación personal sino que, una vez dentro de la Administración, acostumbran a rodearse de consejos de «asesores», clientes políticos en el sentido original del término, con los que constituyen una Administración paralela, que al tiempo de encarecer los costes de la gestión, disminuye su eficacia puesto que se trata de advenedizos a los que no se retribuye su trabajo y su competencia sino que se premia por servicios pasados o se fideliza para compromisos futuros.

Desgracia que se prolonga con un nuevo accidente, a saber, que, además de ocupar los políticos cargos propios de los funcionarios, se ha politizado a estos, convirtiéndoles de grado o de fuerza en servidores del partido y no del Estado.

Vistas las cosas desde esta perspectiva se aclaran inmediatamente buena parte de las aberraciones que afean nuestras Administraciones públicas y ya se entiende con facilidad la proliferación de cargos (para retribuir a los intrusos), la incompetencia de sus titulares (puesto que no son gestores profesionales sino aficionados que van de paso), su irresponsabilidad (dado que no se les pide eficacia sino fidelidad política, que es de lo único por lo que se les tomarán cuentas), su impunidad (ya que si se toca a uno solo queda al descubierto todo el sistema), su rapacidad (habida cuenta de que siendo cargos provisionales han aprovechar el poco tiempo de que disponen) y su indiferencia por la cosa pública (pues su carrera no depende de sus servicios sino de los compromisos políticos). En definitiva, que aun siendo cierto que la politización no es la única causa del deterioro de las Administraciones públicas actuales, es, desde luego, una de las causas de más peso. Y por ello, si no se atiende a tal fenómeno –como sucede con el Informe CORA– se está perdiendo el tiempo y no se podrá ir más allá de las simples «chapuzas».

7. Oposición leal o pacto de Estado

De la misma manera podremos entender un dato constitucionalmente desconcertante que ya ha sido aludido más arriba, a saber, que las reformas, buenas o malas, no logran imponerse casi nunca, debido a que el fraccionamiento político empuja a los partidos de la oposición a oponerse a cualquier cosa, buena o mala, que intente el Gobierno. Por eso, al no tener una oposición enfrente, es más fácil a las Dictaduras imponer sus reformas; lo que resulta casi imposible, al menos en España, en los regímenes democráticos.

Si se quiere de veras hacer efectiva una reforma administrativa hace falta contar con una oposición legal dispuesta a colaborar (que en España se desconoce) o conseguir un pacto de Estado mediante el cual todas las fuerzas políticas –o como mínimo las hegemónicas– se comprometan a cooperar, a respetar lo decidido y a imponerlo en lo que de ellas dependa. Pacto de Estado en su sentido más amplio, o sea, que no solo comprenda a los partidos políticos sino también, como acaba de decirse, a las fuerzas políticas tanto generales como territoriales para incluir también a las comunidades autónomas y a los entes locales y, por supuesto, a los funcionarios. Sin este pacto previo –que ordinariamente habrá de estar formalizado, si bien es posible que se establezca implícitamente– no podrá imponerse jamás entre nosotros una reforma administrativa, y a las experiencias conocidas me remito. Esto exige, naturalmente, una ruptura de prácticas consolidadas y un cambio de cultura política y de gobierno; pero si se quiere lograr algo efectivo, es imprescindible pasar por ahí.

Aunque tampoco puede silenciarse una opción alternativa al pacto, que consiste en el ejercicio de la fuerza o en la amenaza de su ejercicio. Teóricamente es sencillo imponer una reforma apoyada en las bayonetas o en las porras policiales. Pero esos tiempos ya han pasado y en España, afortunadamente, son inimaginables tales métodos. Hoy, de no mediar un compromiso voluntario, únicamente queda un camino de fuerza, que es la financiera. En la medida en que la Administración central del Estado disponga de medios financieros suficientes podrá imponer sus reformas aunque haya de hacerlo a través de complicadísimas maniobras y rodeos. Y esto salta a la vista, porque las escasas reformas que se están imponiendo últimamente –según puede comprobarse en el mismo Informe de CORA– no cuentan con más instrumentos que los financieros: única fuerza –y no la soberanía y mucho menos la racionalidad– que se respeta.

8. El difícil camino de una reforma auténtica

Quede claro, no obstante, que lo dicho es una condición necesaria mas no suficiente. Porque el pacto de Estado posibilita la reforma, pero no es la reforma propiamente dicha, por lo que, superado este prerrequisito, hace falta determinar el contenido material de la eventual reforma y es el caso que, acostumbrados a no entrar nunca en el meollo de la cuestión, los españoles, a la hora de reformar, no se han preocupado nunca de fijar los objetivos fundamentales y se han perdido en los detalles de maquillaje. Doloroso es confesarlo, pero si un día se estuviera en condiciones de imponer una reforma administrativa auténtica y se diera luz verde para iniciarla, no se sabría qué camino tomar porque nunca se ha reflexionado sobre el particular ni mucho menos dialogado. La realidad es que nunca se ha celebrado un debate público mínimamente serio. A todo lo más se conocen desahogos personales de algún autor al que nadie ha hecho caso, seminarios académicos cerrados o esfuerzos de grupos aislados. Pero debates públicos con ambición y alcance: ninguno.

Las reformas se preparan con una verificación de carencias y disfunciones y con el análisis determinante de sus causas. Unas tareas que pueden realizarse sin demasiadas dificultades cuando se cuenta con experiencia y cultura administrativas y una buena dosis de reflexión personal

y más todavía de discusión colectiva. Pero más allá del plano intelectual, que en la medida en que es racional puede llegar a un acuerdo satisfactorio para todos, está el plano político en el que por ser pasional o ideológico, no es posible convencer al interlocutor y no hay otra salida que el compromiso de intereses. Y este es cabalmente nuestro caso.

En definitiva, si difícil resulta imponer –como ya se ha dicho– cualquier reforma, no lo es menos el prepararla. Por lo pronto hay que *saber* hacerlo y para ello no basta leer cuatro libros escritos en inglés con la vista puesta en Administraciones que nos son ajenas o atenerse a cuatro detalles escandalosos que filtran casi a diario los periódicos, sino que hay que tener experiencia y dominar ciertas técnicas que no pueden improvisarse; sin que valga aquí copiar y repetir lo que ya se ha hecho y dicho mil veces. Un funcionario ha escrito que en su Ministerio existe un archivo en el que se guardan múltiples proyectos de reformas, al que acuden periódicamente los políticos que pretenden lucirse con algún éxito y del que se surten a bajo precio de toda clase de estudios e iniciativas.

En segundo lugar hay que *querer* hacerlo y eso es más difícil todavía porque en los encargos se señalan los límites del esfuerzo y las cosas intocables que hay que respetar para que la reforma no se vuelva contra quienes aparentan impulsarla. Únicamente se toleran correcciones de vuelto corto, maquillajes publicitados, gruesas palabras y flacos hechos. Casi nunca se quiere reformar de veras y es suficiente dar la sensación de que se quiere hacerlo aunque, a fuerza de escarmientos, ya cueste mucho engañar a alguien.

Y, en fin, hace falta *poder* hacerlo. Porque en el hipotético caso de que se haya preparado sinceramente una reforma auténtica, los posibles afectados se encargarán de impedir que llegue a consumarse. Las reformas auténticas tienen que derribar muchas cosas y a nadie le gusta cortar en su propia carne. La oposición puede ser rígida, como un muro, o flexible como un almohadón; pero, sea de una manera o de otra, todas las buenas intenciones se quedan en palabras y estas se olvidan pronto, hasta que alguien las recupera y el ciclo torna a repetirse.

9. Intervencionismo, corrupción, inactividad

Las carencias, vicios, disfunciones y contradicciones de las Administraciones públicas son innumerables, pero lo que en la actualidad llama más la atención del ciudadano es la corrupción de sus comportamientos y la inactividad de sus respuestas. La Administración es generosa al prometer y liberal en sus compromisos; mas luego, a la hora de la verdad, no hace nada y para moverla hay que acudir a medios corruptos. En los archivos (¿o en las papeleras?) de las oficinas públicas yacen millones de escritos que los particulares han presentado para reclamar lo que creen suyo, para exigir lo que se les ha prometido, para ejercer sus derechos reconocidos y la Administración ni contesta ni cumple ni hace. Esto es lo que duele a los administrados, que han de acudir a la corrupción para lograr que la Administración se mueva (o para frenar sus movimientos, cuando se ha puesto en marcha). Ahora bien, tal como ya se ha indicado más arriba, los reformadores apartan públicamente la mirada de tan sucias prácticas.

La inactividad y la corrupción son la causa de buena parte de los desvaríos públicos; pero tienen, a su vez, una causa superior, que es el intervencionismo estatal en sus innumerables manifestaciones. Y sobre esta última causa, nada dicen tampoco los Informes. El intervencionismo estatal no es malo por sí mismo. Con frecuencia es recomendable y en ocasiones imprescindible. Sería ilusorio y hasta suicida pretender suprimirlo indiscriminadamente y lo que hay que rectificar es su mal uso.

Sin entrar en la vieja polémica que este comportamiento estatal desata (pues no es propia de este lugar), lo que en estos momentos interesa es lo siguiente: el Estado puede intervenir o no, ya que se trata de una decisión política y con su intervención –o no intervención– puede acertar o equivocarse; pero hay una cosa cierta, a saber: que cuando ha comprometido su intervención, ha de atenerse a tal compromiso y, si se inhibe o no establece medios suficientes, produce una inseguridad nefasta para la vida social y singularmente para la economía. Mientras los ciudadanos vivan en la incertidumbre, todas las contradicciones, todas las corrupciones son posibles, de tal manera que mientras tal situación no se remedie, nada puede funcionar bien.

Acaba de aludirse a los millones (*sic*) de escritos y peticiones que no tienen respuesta en absoluto y a otros tantos a los que se contesta con retrasos desmesurados. Pues bien, no hay reforma legislativa en la que no se haya abordado tal cuestión, que se considera capital, y sin embargo la situación se mantiene año tras año. Porque el legislador hasta ahora no ha encontrado una fórmula viable y las Administraciones públicas (y los jueces) no han querido nunca atenerse a las soluciones que, buenas o malas, la ley ofrece.

En estas condiciones ninguna persona sensata podrá fiarse de unas reformas administrativas que no quieren entrar en estas cuestiones. Al menos abordarlas, reconocer su existencia e importancia, independientemente de que luego tengan éxito o no. Pero no se puede tener confianza en unas reformas que las silencian ya que no es un reformador sincero.

10. Informe de seguimiento

El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de las Administraciones públicas (OPERA), con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el Informe de la CORA, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y evaluación permanente, así como la formación de nuevas propuestas. Ha sido adscrita orgánicamente al Ministerio de la Presidencia (siendo así que la CORA está adscrita al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas), a través de la vicepresidenta del Gobierno y ministro de la Presidencia y tiene dependencia funcional conjunta de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas. Una fórmula que no parece buen ejemplo de simplicidad, aunque da lugar, al menos, a una exhibición de coordinación, como se ha visto inmediatamente después con el nombramiento de la directora, que ha sido realizado por Real Decreto a propuesta conjunta de la vicepresidenta del Gobierno y ministro de la Presidencia y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Cuidándose de advertir

a este propósito que la composición de esta Oficina no ha supuesto incremento del gasto público puesto que los medios personales están asignados mediante redistribución de efectivos o adscripción temporal de funciones. Pero en este punto, como en lo referente a la CORA, nada se dice sobre el número y categoría de personas adscritas: lo que no es precisamente un buen ejemplo de transparencia e información y cualquier sospecha está justificada.

El objetivo fundamental de la OPERA es elevar al Consejo de Ministros informes trimestrales y anuales con un resumen del nivel de ejecución de las medidas. El primero de estos ya se ha presentado y difundido con exquisita puntualidad pues se ha cerrado el 20 de septiembre de 2013.

En él consta que se han finalizado ya 15 medidas, 194 están en proceso de ejecución más o menos avanzado y únicamente 9 no se han iniciado todavía. El balance resulta, a primera vista, satisfactorio aunque ya no parece tanto si se entra en el examen del contenido de lo que se está realizando pues en lo fundamental se trata de disposiciones normativas. Un dato que confirma la sospecha —que ya es certeza— de que *la reforma administrativa de 2013 es una reforma normativa, siendo así que lo que la Administración pública necesita y los administrados exigen son modificaciones materiales de la actuación administración y no meras normas indicadoras de actuaciones futuras*. Habrá que esperar, por tanto, a que las leyes se traduzcan en actos y comportamientos concretos para ver hasta dónde van a llegar en realidad las reformas, saliendo del papel de los informes y del Boletín Oficial del Estado.

Con esta importante salvedad el primer Informe, correspondiente al trimestre julio-septiembre de 2013, relaciona así las siguientes actuaciones:

- A) Medidas de reordenación de organismos: a) Reestructuración del sector público: 1. Aprobación del Real Decreto de Racionalización del sector público de 20.9.2013 sobre supresión de organismos. 2. Acuerdo del Consejo de Ministros 20.9.2013 sobre Fundaciones. 3. Anteproyecto de ley para la racionalización del Sector Público y de Medidas para la reforma administrativa de 20.9.2013.
- B) Medidas de racionalización de procedimientos: a) Eliminación de duplicidades. En el Consejo de Ministros de 12 de julio se encomendó a la Agencia Estatal de evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios la elaboración de un Manual de racionalización y eliminación de duplicidades. b) Evaluación ambiental. En Consejo de Ministros de 30 de agosto se ha acordado la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de ley de evaluación ambiental; y por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos de 29 de agosto se decidió crear un grupo de trabajo para la revisión de toda la normativa ambiental y urbanística autonómica y local. c) Dominio público hidráulico. El Real Decreto de 6.9.2013 ha modificado el Reglamento de Dominio Público Hidráulico. d) Nuevo marco de gobernanza de las tecnologías de la información. Se ha aprobado un Real Decreto por el que se modifican los anteriores de 23.1.2012 y 30.12.2011 y se ha creado la Dirección de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado con rango de Subsecretaría y que actuara en coordinación con la Secretaría

de Estado de Administraciones Públicas. Unas realizaciones cuyo simple enunciado basta para ilustrar que es lo que en estos momentos se entiende por «racionalización de procedimientos». e) Codificación del derecho. El Consejo de Ministros de 20 de Septiembre ha aprobado un Proyecto de ley para la elaboración de todos los textos refundidos, que habilitará al Gobierno para comenzar la redacción de al menos 17 normas. En otras palabras, que para llegar a la aprobación de un texto refundido –que hubiera podido realizar el Gobierno sin más trámites– está siendo preciso un acuerdo de la CORA, otro del Consejo de Ministros y una ley posterior habilitante. Todo –recuérdese con ironía– dentro de una línea de «racionalización de procedimientos». f) Central de Información y Centralización de compras y medios de la Administración General del Estado. El Consejo de Ministros del 20 de septiembre ha modificado un Real Decreto anterior y creado una Dirección General de Compras centralizadas y una Central de Información. g) Coordinación con otras Administraciones. En el Consejo de Ministros de 19 de julio se ha aprobado un Anteproyecto de ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales y se ha creado una Conferencia Sectorial en materia de Tráfico y Seguridad vial así como la Nueva Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer. En el mes de septiembre se ha aprobado una Orden ministerial por la que se regula el Consejo de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

- C) Medidas que mejoran la eficacia y eficiencia de la Administración en beneficio de ciudadanos y empresas. a) En el Consejo de Ministros de 28 de junio se aprobó el proyecto de Ley de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización. b) En los meses de junio y septiembre se han aprobado dos proyectos de ley referidos, respectivamente, a la creación del registro contable de facturas en el sector público y al Control de la deuda comercial en el sector público. c) En el Consejo de Ministros del 2 de agosto se aprobó el nuevo sistema de programación, financiación, seguimiento y evaluación del Plan Anual de Política de Empleo público y se presentó el Acuerdo Marco de intermediación laboral. Además se ha puesto en marcha el Acuerdo Marco en el Sistema Nacional de Empleo. d) En cuanto a la anunciada reducción de cargas públicas el mismo 20 de septiembre el Consejo de Ministros al aprobar el Anteproyecto de Ley para la racionalización del Sector Público ha posibilitado la concreción de ciertas reducciones de cargas públicas y el 21 de junio ya se había aprobado un Acuerdo para la reducción de cargas administrativas y mejora de su regulación. e) El Consejo de Ministros de 6 de septiembre aprobó el Reglamento de la ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. f) El Consejo de Ministros del 13 de septiembre ha aprobado el proyecto de Ley General de Telecomunicaciones. g) En el Consejo de Ministros de 20 de septiembre se modificó el Real Decreto 183/2004 por el que se regula la tarjeta sanitaria individual. g) Como realización concreta es de subrayar que en la actualidad ya se encuentra disponible un servicio telemático en la Sede Electrónica de la Seguridad social para la solicitud y envío de certificados de estar al corriente de cuotas.

La relación precedente ha sido engorrosa pero necesaria pues nada mejor que ella para ilustrar lo que la CORA y el Gobierno entienden por reforma administrativa: *unas modificaciones normativas en las que se anuncian posteriores operaciones, que llegarán o no llegarán*. Desde esta perspectiva lo importante es dictar leyes y reglamentos y no lo que de veras llegue a la Administración y, sobre todo, al ciudadano. Más todavía: en un contexto de publicitado adelgazamiento de estructuras públicas *se siguen creando con incontinencia nuevos organismos y nuevos cargos* mientras que, a despecho de las promesas de transparencia, se silencia el personal y los gastos que las reformas están costando. Lo que, por otra parte, no puede regatearse a la flamante OPERA es su habilidad para vender como reformas simples operaciones de trámite que antes nadie se había atrevido a etiquetar con este nombre.

El primer Informe de OPERA ha confirmado, en suma, la deplorable impresión que había causado el Informe inicial de CORA. El Gobierno sigue haciendo lo de siempre: elaborar proyectos de ley, aprobar reglamentos, impulsar órdenes ministeriales, suprimir unos organismos y crear otros, cambiar de nombre a todos, establecer nuevas comisiones y subcomisiones, publicitar infatigablemente cuanto se hace y deja de hacer y, en último extremo, llamar reforma administrativa a sus acostumbrados trajines. En vez de simplificar se complican las cosas. Se predica la transparencia y se practica la opacidad. El ambiente se hace cada día más confuso y a la postre —como en los viejos términos del romancero— «en aquella polvareda/ perdimos a don Beltrán», que es aquí la reforma administrativa por la que tanto revuelo se ha armado.

11. La reforma administrativa en una situación de crisis

El Informe CORA no podía ignorar la crisis económica que está atravesando España y en consecuencia dedica una especial atención a lo que va a realizarse en tal contexto y que puede resumirse en las siguientes palabras (p. 40):

«La reforma de la Administración pública debe encuadrarse dentro de los ejes de *reformas estructurales y de consolidación fiscal*. Se trata de una reforma estructural, fundamental para el desarrollo económico, dado el papel de la Administración en la regulación de la economía y de la sociedad en general. Una Administración sostenible y moderna es una base fundamental para el buen funcionamiento de los mercados pero, más importante aún, es clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se presten de la forma más eficiente y al menor coste posible, que se aprovechen todas las economías de escala, que no se producen duplicidades y que los procedimientos sean simples y estandarizados. Se trata, por tanto, de aumentar la productividad de las Administraciones públicas [...]. Es fundamental un análisis de la eficiencia del gasto público para detectar aquellas partidas y programas susceptibles de reducción sin que se resienta el nivel de los servicios públicos».

Santo y bueno. Nadie se atreverá a no suscribir tan laudables intenciones. Pero ya serán menos los que se contenten con palabras puesto que las reformas se refieren a hechos, a actuaciones y no a promesas vanas, anuncios baratos y literatura preescolar.

Por lo que atañe a la reestructuración del sector público empresarial y funcional, la CORA se alinea en las políticas establecidas en el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público empresarial y fundacional estatal de marzo de 2012, *que considera que se encuentra plenamente operativo* y al que basta complementar con unos retoques adicionales; y propone, además, que en marzo de 2014 se realice una evaluación de la situación de proceso y sus resultados se inserten en un nuevo Acuerdo el Consejo de Ministros. Las Comunidades Autónomas, por su parte, de conformidad con los planes de ajuste presentados, deben continuar con su propio proceso de reestructuración.

Según el texto oficial, la eliminación de trabas burocráticas a las empresas y emprendedores ha sido una constante en el proceso de simplificación administrativa abierto en España en los últimos años (...). El Plan de Acción de Reducción de cargas aprobó numerosas medidas de simplificación administrativa focalizadas en la actividad empresarial. Y si bien el proceso realizado ha producido resultados apreciables, es necesario continuar profundizando en el mismo. Adicionalmente, la publicación de la ley 12/2012, de medidas urgentes de liberación del comercio, y de nuevos instrumentos de flexibilización y liberalización de la actividad económica, posibilita la identificación y adaptación de nuevas medidas de simplificación para las empresas.

En esta línea se han propuesto las siguientes medidas: a) Revisión del umbral de 300 m² para los establecimientos comerciales. b) Participación de las oficinas consulares en la obtención del NIF y certificado electrónico por los no residentes. c) Simplificación administrativa en la contratación pública. d) Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa y reducción de tiempos-costes en la creación de empresas.

Verdaderamente resulta difícil admitir que estas hayan sido las medidas de reforma administrativa en una situación de crisis; pero la imaginación de la CORA no ha llegado a más ni sería prudente intentarlo. Porque en mi modesta opinión, los empresarios españoles se darían por muy satisfechos si las Administraciones públicas no les entorpecieran la recuperación pues cuando pretende ayudar termina cobrándose las víctimas propias de un «fuego amigo» por los efectos corruptores que produce y por la inseguridad de los beneficios que promete. Las experiencias a este respecto son aterradoras y, aunque el principio sea teóricamente aberrante, las fuerzas económicas españolas lo que desean es que el Poder público les deje libres con todas las ventajas de uso y todos los riesgos de abuso que ello supone.

12. Final

Las reformas administrativas, en principio, tienen una naturaleza neutral en el sentido de que con ellas se trata simplemente de disponer de unos instrumentos adecuados para la actuación administrativa, cualquiera que sea esta. Son, por tanto, reformas instrumentales que no prejuzgan ni el contenido ni el objetivo de lo que va a hacerse. Los reformadores son mecánicos, por así decirlo, que ponen a punto el automóvil y con el depósito lleno, que luego seguirá la dirección que otras personas determinen. Un buen aparato administrativo servirá igual a una política socialista que a otra capitalista y los funcionarios bien capacitados son útiles para toda clase de Gobiernos. Afirmación genérica que no siempre vale porque hay determinadas políticas que precisan de determinados instrumentos administrativos para alcanzar sus fines. En estos supuestos los reformadores tienen que meditar seriamente nuevas herramientas especialmente idóneas.

Las reformas españolas, por otra parte, tienen un *carácter tendencialmente negativo en el sentido de que fundamentalmente se proponen corregir, rectificar carencias y disfunciones. Falta por completo la inspiración positiva, o sea, la creación de nuevos instrumentos enderezados a un objetivo específico, como puede ser cabalmente la gestión de una economía en tiempo de crisis.*

Los directores de la política económica van por un lado y los reformadores administrativos por otro. Una postura aparentemente aberrante pero que se entiende fácilmente cuando se piensa que en España no existe una política decidida de gestión de crisis económica que presuponga instrumentos administrativos específicos. Una circunstancia que en gran medida explica ya el vuelo bajo de los reformadores. Estos, por hábiles que sean, no saben exactamente qué es lo que se pide de ellos y tienen que limitarse a realizar, un tanto a ciegas, operaciones negativas de limpieza y ajuste. En verdad que no resulta fácil ser reformador en España cuando, por un lado, se les prohíbe que afronten los aspectos más importantes de la Administración (las causas de las deficiencias) y, por otro, no se les proporcionan indicaciones precisas sobre lo que la política material necesita. Si la Administración pública española no sirvió para prevenir la crisis ni para aliviarla, es lógico pensar que tampoco contribuirá a superarla. La salida, cuando llegue, será debida a la capacidad de sacrificio de los ciudadanos y a la energía de las fuerzas económicas privadas, nacionales o internacionales. De la intervención pública casi lo único que puede desearse es que no estorbe el proceso de recuperación ni se quede con la parte del león de los beneficios.