

INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN MONOGRÁFICA “DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA PONDERADA”

Dolors Canals Ametller*

César Cierco Seira**

1 El fundamento: ¿por qué una reforma administrativa?

La idea de reforma administrativa es una constante que aparece y reaparece cada determinado período de tiempo, casi como si fuera una imposición cíclica, meditada en unos casos, precipitada en otros, a resultas de la emergencia la más reciente. Siempre tenemos en mente alguna reforma que podría acometerse, de mayor o menor calado. El pensamiento sobrevuela en trabajos de investigación de derecho administrativo, de ciencia política y de la Administración, cuando no en la búsqueda de la solución a un problema jurídico recién planteado o replanteado, base, por otra parte, sobre la que debería sustentarse cualquier estudio. También el personal al servicio de las administraciones públicas demanda, como si de un reclamo cotidiano se tratara, alguna que otra innovación administrativa relacionada con las responsabilidades concretas a su cargo. Y, la idea, el pensamiento, el reclamo, así cambie su formulación, siguen ahí, a pesar de los recelos que genera su sola entonación.

Porque es cierto que todo aquello que trata de la reforma administrativa, al margen del adjetivo utilizado o de las perífrasis y rodeos que se empleen, acostumbra a generar recelos. Y son del todo comprensibles. Por de pronto, por la fatiga de ser un tema desgastado y por la historia acumulada de las reformas de la Administración. Hay un poso de frustración de la que no es posible sustraerse. Como si la Administración hubiese ya aprendido a burlar, con un ingenio irreductible, los propósitos transformadores; como si fuese consciente de que no va a moverse si no quiere y de que no aceptará las mudanzas que le imponga una legislación administrativa con voluntad rompedora. El crédito de cualquier reforma suele ser, por eso mismo, inversamente proporcional al estrépito de su anuncio, por más que el empeño fuera lograr una reforma intensa, trascendente y con vocación de permanencia.

* Dolors Canals Ametller, profesora titular de Derecho Administrativo en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Girona. Miembro del Consejo de Redacción de la *Revista Catalana de Dret Públic* y coordinadora académica de la sección monográfica. dolors.canals@udg.edu. [@LolaDca](https://twitter.com/LolaDca).  0000-0002-4729-5980.

** César Cierco Seira, catedrático de Derecho Administrativo en el Departamento de Derecho de la Universidad de Lleida. Miembro del Consejo de Redacción de la *Revista Catalana de Dret Públic* y coordinador académico de la sección monográfica. cesar.cierco@udl.cat.

En nuestros días, además, la reforma tiene, por si no fueran pocos los que vienen de serie, un inconveniente añadido. Se suceden tantos cambios en la sociedad, de tal magnitud y a tal velocidad, que cuesta dar protagonismo sostenido a una sola fuerza transformadora de las muchas que se agolpan a las puertas de la Administración pública, en todos sus niveles, por cierto. Se juntan las exigencias, cada vez más elevadas (en términos de eticidad, equidad, sostenibilidad...) con un reguero que no cesa de grandes transformaciones que salen de la escala de medida (pandemia, inteligencia artificial, cambio climático...).

Pensar en reformar, lejos de ser algo rompedor, evoca en realidad un hábito, el de actualización, el de *aggiornamento* cotidiano de la Administración. Eso sí, no basta con permanecer atentos y conocer las transformaciones. Resulta obligado a continuación adoptar una mirada crítica a fin de tamizarlas de forma adecuada. Es complicado, desde luego, acertar con aquello que va a ser transformador, pero aún lo es más adentrarse en su *substratum* para encontrar la sintonía con la misión de la Administración y analizar su mejor manera de expresarse.

El artículo introductorio de esta sección monográfica afronta, en particular, algunas de las evoluciones y exigencias a las que se enfrenta el derecho administrativo contemporáneo como disciplina científica. Lidiar con una tarea de tanta enjundia como es la reforma administrativa es, en lo sustancial, afrontar la reforma del derecho administrativo en concordancia con las transformaciones de toda índole, modernamente denominadas *transiciones* (sociales, económicas, ambientales...) vinculadas a la idea de justicia en mayúsculas; habrán de ser "transiciones justas" todas ellas. Sin duda, el futuro de la configuración de la Administración pública es el porvenir del derecho administrativo, también como sistema de principios y reglas jurídicas.

Luego, ante este panorama, ¿por qué reformar la Administración pública? Puede parecer obvio, pero la respuesta es simple: para mejorarla.

2 La ponderación: ¿por qué unas propuestas de reforma administrativa y no otras?

Si el fundamento es la mejora de la Administración, ¿cuál debe ser el hilo conductor de la reforma administrativa? ¿Dónde han de concentrarse mejor los esfuerzos? ¿A qué llave o tecla tenemos que fiar su futuro? Pareciera que para afrontar la respuesta al porqué de una reforma administrativa debiera ofrecerse una respuesta tajante y completa a otra cuestión previa, esto es, una reforma ¿para qué tipo de Administración pública?

El propósito de esta sección monográfica no es, en modo alguno, ensayar una descripción agotadora de todas las transformaciones posibles y de las corrientes a que responden. Tampoco es abogar por un modelo concreto de Administración pública. Sí el de poner acentos que estimamos particularmente oportunos y trascendentes una vez valoradas las alternativas de reforma existentes.

Cualquier reforma exige, en todo caso, un diagnóstico previo de la realidad y el contexto sobre el que habrá de intervenir aquella, para identificar y evaluar los problemas y lagunas que exigen soluciones y coberturas. Nuestra diagnosis no ha sido apresurada. Tampoco exhaustiva. Por el encargo, era tarea imposible. Sí responde a un bagaje intelectual que nos ha permitido descifrar unos pocos, pero relevantes, ámbitos en los cuales urgía la tarea de proponer una reforma, aunque flaquee el acompañamiento de la adaptación del derecho que, en su caso, la legitime.

Hilvanar los problemas con los ámbitos no ha sido, desde luego, una tarea fácil, mucho menos cuando conscientemente nos hemos apartado del protagonismo de renovación de la Administración impulsado por el avance tecnológico.

Las investigaciones académicas modernas y recursos intelectuales vienen focalizándose, en la digitalización y la automatización de la Administración pública, por lo que hemos obviado la propuesta de estudios sobre temas vinculados con la innovación administrativa tecnológica. Y ello con una excepción, la denominada *Administración de datos*, una incipiente modalidad de gestión pública de la información en fase de diseño cuyo tratamiento nos ha parecido inexcusable.

También hemos eludido encomendar el análisis de reformas administrativas vinculadas de manera estricta a la organización administrativa y a la competencia en sentido sustantivo, no por ser estos temas menores; todo lo contrario, valga la referencia, si no, a las dificultades de la actuación administrativa ante situaciones de crisis y de emergencia como las que hemos sufrido los últimos años. A nuestro parecer, por su relevancia, la innovación en la organización administrativa y en el reparto y ejercicio de la competencia exigirían un tratamiento en profundidad adicional.

3 Las propuestas

A la vista de lo expuesto, consideramos que es necesaria una reforma administrativa, atendiendo en particular a dos realidades incontestables y a primera vista contradictorias: una, la creciente desigualdad en el acceso a las administraciones públicas y, dos, la expansión de la intervención privada en la actuación administrativa, ya sea jurídica, prestacional o incluso de control. Ambas realidades las identificamos en múltiples sectores sin que exista un análisis detenido sobre sus posibilidades y efectos, y, en particular, sobre la reforma administrativa a la que conducen, conjunta o separadamente.

En concreto, la reforma que se propone afecta a los siguientes ámbitos: al acceso a la Administración pública, al procedimiento administrativo, a la gestión de la información en poder de la Administración, al sistema de control administrativo o de justicia administrativa, y a la colaboración público-privada.

Así pues, la selección de los temas de estudio que se recogen en este monográfico responde a las inquietudes previas de quienes firman estas líneas. Somos, por supuesto, conscientes de las dificultades. Otorgamos el reto de ahondar en cada una de las propuestas a plumas más que autorizadas, las cuales lo han afrontado con la valentía que exigía cada una de ellas. Nuestro más sincero agradecimiento a autores y autoras por el trabajo realizado; un reconocimiento extensible al encargado de la ardua tarea de selección de los recursos bibliográficos que se relacionan en el apartado "Apéndice documental" al final de este número de la revista.

Confiamos en que nuestra selección de propuestas para una reforma administrativa ponderada, desarrolladas a continuación con gruesos trazos, sea acertada y encaje con la idea de mejora de la Administración pública que cada lector o lectora tenga interiorizada.