

INTRODUCCIÓ A LA SECCIÓ MONOGRÀFICA “DIAGNÒSTIC I PROPOSTES PER A UNA REFORMA ADMINISTRATIVA PONDERADA”


Dolors Canals Ametller*

César Cierco Seira**

1 El fonament: per què una reforma administrativa?

La idea de reforma administrativa és una constant que apareix i reapareix cada determinat període de temps, quasi com si fos una imposició cíclica, meditada en uns casos, precipitada en d'altres, a conseqüència de l'emergència la més recent. Sempre tenim al cap alguna reforma que podria escometre's, de més o menys pes. El pensament sobrevola en treballs de recerca de dret administratiu, de ciència política i de l'Administració, si és que no ho fa en la cerca de la solució a un problema jurídic acabat de plantejar o replantejar, que, d'altra banda, és la base sobre la qual s'hauria de sostenir qualsevol estudi. També el personal al servei de les administracions públiques sol·licita, com si es tractés d'un reclam quotidià, unes quantes innovacions administratives relacionades amb les responsabilitats concretes a càrrec seu. I la idea, el pensament, el reclam, tot i que canviï la seva formulació, segueixen sent-hi, malgrat els temors que genera tan sols parlar-ne.

Perquè és cert que tot allò que tracta de la reforma administrativa, a banda de l'adjectiu que s'utilitzi o de les perífrasis i circumloquis que es facin servir, sol generar recels. I són del tot comprensibles. D'entrada, per la fatiga de ser un tema desgastat i per la història acumulada de les reformes de l'Administració. Hi ha un pòsit de frustració de la qual no és possible sostreure's. Com si l'Administració ja hagués après a burlar, amb un enginy irredueïble, els propòsits transformadors; com si fos conscient que no es mourà si no vol i que no acceptarà els canvis que li imposi una legislació administrativa amb voluntat trencadora. El crèdit de qualsevol reforma sol ser, per això mateix, inversament proporcional a l'ostentació del seu anunci, per més que l'afany sigui aconseguir una reforma intensa, transcendent i amb vocació de permanència.

* Dolors Canals Ametller, professora titular de Dret Administratiu al Departament de Dret Públic de la Universitat de Girona. Membre del Consell de Redacció de la *Revista Catalana de Dret Públic* i coordinadora acadèmica de la secció monogràfica. dolors.canals@udg.edu. @LolaDca.  0000-0002-4729-5980.

** César Cierco Seira, catedràtic de Dret Administratiu al Departament de Dret de la Universitat de Lleida. Membre del Consell de Redacció de la *Revista Catalana de Dret Públic* i coordinador acadèmic de la secció monogràfica. cesar.cierco@udl.cat.

Avui dia, a més, la reforma administrativa té, per si no fossin pocs els que venen de sèrie, un inconvenient afegit. S'entregueixen tants canvis en la societat, de tal magnitud i a tal velocitat, que costa donar un protagonisme sostingut a una sola força transformadora de les moltes que s'amunteguen a les portes de l'Administració pública, en tots els nivells, per cert. S'ajunten les exigències, cada cop més elevades (en termes d'eticitat, equitat, sostenibilitat...) amb una reguera contínua de grans transformacions que se surten de l'escala de mesura (pandèmia, intel·ligència artificial, canvi climàtic...).

Pensar a reformar, lluny de ser trencador, al·ludeix en realitat a un hàbit, el d'actualització, el d'*aggiornamento* quotidià de l'Administració. Això sí, no n'hi ha prou d'estar atents i conèixer les transformacions. Resulta obligatori a continuació adoptar una mirada crítica a fi de garbellar-les adequadament. És complicat, per descomptat, encertar el que serà transformador, però encara ho és més endinsar-se en el seu substratum per trobar la sintonia amb la missió de l'Administració i analitzar la millor manera d'expressar-se.

L'article introductori d'aquesta secció monogràfica afronta, en particular, algunes de les evolucions i exigències a les quals s'enfronta el dret administratiu contemporani com a disciplina científica. Bregar amb una tasca de tanta substància com és la reforma administrativa és, substancialment, fer front a la reforma del dret administratiu en concordança amb les transformacions de tota mena, modernament denominades *transicions* (socials, econòmiques, ambientals...) vinculades a la idea de justícia en majúscules; hauran de ser "transicions justes" totes elles. Sens dubte, el futur de la configuració de l'Administració pública és el futur del dret administratiu, també com a sistema de principis i regles jurídics. Així, davant d'aquest panorama, per què reformar l'Administració pública? Pot semblar obvi, però la resposta és simple: per millorar-la.

2 La ponderació: per què unes propostes de reforma administrativa i no unes altres?

Si el fonament és la millora de l'Administració, quin ha de ser el fil conductor de la reforma administrativa? On han de concentrar-se els esforços? A quina clau o tecla hem de confiar-ne el futur? Sembla que per afrontar la resposta al perquè d'una reforma administrativa s'hauria d'oferir una resposta rotunda i completa a una altra qüestió prèvia, o sigui, una reforma per a quina mena d'Administració pública?

El propòsit d'aquesta secció monogràfica no és, de cap manera, assajar una descripció esgotadora de totes les transformacions possibles i dels corrents als quals responen. Tampoc l'és advocar per un model concret d'Administració pública. Sí que és el de posar accents que considerem particularment oportuns i transcendents un cop valorades les alternatives de reforma existents.

Qualsevol reforma exigeix, en tot cas, un diagnòstic previ de la realitat i el context sobre el qual haurà d'intervenir, per identificar i avaluar els problemes i les llacunes que exigeixen solucions i cobertures. La nostra diagnosi no ha estat precipitada. Tampoc exhaustiva. Per l'encàrrec, era una tasca impossible. Sí que respon a un bagatge intel·lectual que ens ha permès desxifrar uns quants àmbits rellevants en els quals era urgent la tasca de proposar una reforma, encara que flaquegi l'acompanyament de l'adaptació del dret que, si escau, la legitimi.

Embastar els problemes amb els àmbits no ha estat, sens dubte, una tasca fàcil, encara menys quan ens hem apartat conscientment del protagonisme de renovació de l'Administració impulsat pel progrés tecnològic.

La recerca acadèmica moderna i els recursos intel·lectuals es focalitzen, en la digitalització i l'automatització de l'Administració pública, de manera que hem obviat la proposta d'estudis sobre temes vinculats amb la innovació administrativa tecnològica. I això amb una excepció, la denominada *Administració de dades*, una incipient modalitat de gestió pública de la informació en fase de disseny el tractament de la qual ens ha semblat inexcusable.

També hem eludit encomanar l'anàlisi de reformes administratives vinculades de manera estricta a l'organització administrativa i a la competència en sentit substantiu, no perquè aquests temes siguin menors; tot al contrari, valgui la referència, si no, a les dificultats de l'actuació administrativa davant de situacions de crisi i d'emergència com les que hem patit els últims anys. A parer nostre, per la seva rellevància, la innovació en l'organització administrativa i en el repartiment i exercici de la competència exigiria un tractament en profunditat addicional.

3 Les propostes

En vista del que hem exposat, considerem que cal una reforma administrativa, atenent en particular dues realitats incontestables i a primera vista contradictòries: una, la creixent desigualtat en l'accés a les administracions públiques i, dues, l'expansió de la intervenció privada en l'actuació administrativa, sigui jurídica, de prestació o fins i tot de control. Les dues realitats les identifiquem en múltiples sectors sense que existeixi una anàlisi minuciosa sobre les seves possibilitats i efectes, i, en concret, sobre la reforma administrativa a la qual condueixen, de manera conjunta o separada.

En concret, la reforma que es proposa afecta els següents àmbits: l'accés a l'Administració pública, el procediment administratiu, la gestió de la informació en poder de l'Administració, el sistema de control administratiu o de justícia administrativa, i la col·laboració publicoprivada.

Així doncs, la selecció dels temes d'estudi que es recullen en aquest monogràfic respon a les inquietuds prèvies de qui firma aquestes línies. Som, per descomptat, conscients de les dificultats. Atorguem el repte d'aprofundir en cadascuna de les propostes a plomes més que autoritzades, que ho han afrontat amb la valentia que exigia cadascuna d'elles. El nostre agraïment més sincer a autors i autores per la feina feta; un reconeixement extensible a l'encarregat de l'àrdua tasca de selecció dels recursos bibliogràfics que es relacionen en l'apartat "Apèndix documental" al final d'aquest número de la revista.

Confiam que la nostra selecció de propostes per a una reforma administrativa ponderada, desenvolupades a continuació en termes generals o de principis, sigui encertada i encaixi amb la idea de millora de l'Administració pública que cada lector o lectora tingui interioritzada.