

Luis Morell Ocaña

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Los servicios centrales en la LOFAGE

1. Una observación de conjunto nos depara la sensación de que la ley se separa de la imagen tradicional de la estructura. El diseño, desde la óptica tradicional, nos muestra una estructura en una situación de alargamiento indefinido: se le van añadiendo los eslabones precisos para que se cumpla su presencia en la totalidad del orden social. Es una ordenación piramidal que se basa en la jerarquía; y, por consiguiente, una concepción monolítica, que reposa sobre la relación entre superior e inferior, que se prolonga desde la base a la altura.

Sin embargo, se percibe ahora que la estructura generada, una estructura monolítica, uniforme, que se agranda desde el vértice a la base sin soluciones de continuidad, pasa a ser sustituida por otra concepción en la que se ordena la institución con arreglo a *una distinción entre núcleo y halo*. Los servicios centrales pasan a erigirse en el núcleo, desde el que se irradia la energía, el poder, y también el control sobre los distintos fragmentos en que se descompone la periferia de la estructura. Cada segmento de la misma, lo que se denomina ahora los Organismos públicos, se configuran en la escala adecuada, en la dimensión óptima para cada actividad concreta; cada sector o segmento de la estructura global va llevando consigo la

construcción de un núcleo diferenciado de gestión ordinaria y de responsabilidad. El ámbito, los servicios centrales, vienen a proporcionar unidad a los segmentos diferenciados del halo, *cada uno de los cuales tiene el tamaño y la forma adecuada al sector de actividad que se les encomienda.*

Los servicios centrales son, como consecuencia, la instancia de decisión que domina la organización en su conjunto. En cada uno de los segmentos de la estructura que forman su halo, se descentralizan poderes y responsabilidades. Esta descentralización viene acompañada de una relación de confianza que, a tenor del *artículo 46*, es la misma que existe entre los órganos directivos del Ministerio y el propio Ministro. Es el Ministro el que, efectivamente, nombra o propone el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de los organismos públicos.

2. La Ley, al referirse a la organización interna de los Ministerios, se ocupa únicamente de los órganos que componen las líneas operativas; los que asumen el desarrollo de las atribuciones y competencias propias del Departamento ministerial. Añade, por otra parte, las previsiones correspondientes relativas a la administración doméstica y de los servicios comunes del Ministerio. No entra, sin embargo, en la concepción y desarrollo de la actividad consultiva, pese a la trascendencia que tiene en la actualidad.

Los Ministerios se significan por la función o funciones que les corresponden (*art. 8*). En realidad, cada Ministerio abarca uno o más sectores de actividad administrativa (*art. 9*). El número, denominación y ámbito de competencia de los Ministerios se establece mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno (*art. 8.2*). Se recoge, de este modo, la noción tradicional y jurisprudencial de los Departamentos ministeriales; son las unidades funcionales que «vertebran la Administración del Estado» (Sentencia 60/1983, de 20 de mayo, del Tribunal Constitucional). Su unidad se encuentra en la vinculación de todos sus órganos a los fines y funciones que se le han encomendado.

Dentro de cada Departamento ministerial, el órgano superior es el Ministro y, en su caso, el Secretario o Secretarios de Estado que se constituyen para la gestión de un sector de actividad administrativa en concreto. Y, en cada Ministerio, existen, a título de *órganos directivos*, los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, más los Subdirectores Generales. La Ley marca, a continuación, la distinción entre las *líneas operativas* de cada Ministerio, y los órganos a que se atribuyen los *Servicios comunes* del mismo. Siguiendo la perspectiva ya tradicional, las líneas operativas están radicadas en

el Ministro —y, en su caso, acompañado del correspondiente Secretario de Estado—, pasando por los Directores y Subdirectores Generales. Se clarifica, de modo definitivo, esta línea jerárquica, operativa, al desplazar definitivamente de ella al Subsecretario, y añadirle, como posibilidad, un órgano de nivel equivalente que es el Secretario General. Los Secretarios Generales, por consiguiente, son órganos con categoría de Subsecretario e incrustados en la línea operativa, de la que desaparece, como se acaba de señalar, la figura del Subsecretario.

La ordenación de la administración doméstica de cada Ministerio resulta aclarada en los *artículos 20 y 21*. Los Servicios comunes y de apoyo, a la línea operativa, se constituyen en torno al Subsecretario, que es el que les dirige. Junto al mismo, la figura del Secretario General Técnico. Definitivamente, abandona la caracterización anterior, aunque no del todo. Tiene ahora competencia sobre los servicios comunes, pudiéndosele añadir algún órgano directivo más; recuérdese, al respecto, las clásicas Direcciones Generales de Servicios o de Personal.

3. El aspecto más significativo de la ordenación, en lo que hace a los servicios centrales de la Administración del Estado, es la *profesionalización* de los mismos, dejando aparte al Ministro y Secretarios de Estado. Señala el *artículo 6* que los titulares de los órganos directivos son nombrados «atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia». Se añade que los Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, habrán de nombrarse, de acuerdo con el criterio de competencia profesional y experiencia, pero de *entre funcionarios de carrera* del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso, al menos, una *titulación superior* universitaria o equivalente; las excepciones lo serán de modo expreso, en el Real Decreto que estructure el Departamento (*art. 18.2*). Constituyen, por el contrario, una excepción a esta funcionarización de los cargos, la figura de los Secretarios Generales, a los que sin embargo se pide cualificación y experiencia, como también a los titulares de los órganos directivos de los organismos públicos.

La consecuencia es la de que, en estos cargos, funciona, aunque sea atenuadamente, el principio de mérito y capacidad; desde luego, las designaciones lo han de ser, al menos, por el sistema de nombramiento libre. La cuestión radica en que la Ley deja abierta la puerta a la posibilidad de ir sustantivando el estrato directivo de la Administración del Estado. Según el *artículo 6.2*, los órganos directivos son, precisamente, los Subsecretarios y

Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, y los Subdirectores Generales.

El avance hacia una concepción profesional de los titulares de los órganos directivos permite ahora situar en el punto de mira la configuración de este *estrato directivo*. Es decir, el acotamiento, entre las personas incorporadas a la función pública, de un conjunto de ellas que cuenten «con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada». Así pues, ha de tomarse en consideración la idea de que, para este estrato directivo, tiene que tener cabida la experiencia adquirida en puestos de responsabilidad correspondientes a la gestión privada. En la concepción de este nivel directivo habría que apartarse, al menos como posibilidad, de las concepciones funcionariales habituales, en las que el ingreso en la función pública se hace a continuación del final de los estudios correspondientes, y mediante el tradicional sistema de oposiciones. La ordenación de la función pública, en algunos de los textos en vigor (los del Estado y de las Comunidades Autónomas), permite situar a nivel de concurso, y no de oposición, la posibilidad de ingreso en la función pública para determinados y singulares puestos de trabajo; aquellos que no sean susceptibles de tratamiento mediante el clásico sistema de oposiciones abierto a todos aquellos que posean un mérito estimado como mínimo; por ejemplo, una titulación académica. Valdría considerar esta posibilidad, siguiendo métodos semejantes a los del llamado cuarto turno para ingreso en la Judicatura, o turnos semejantes referidos a profesionales de una determinada experiencia, para la concepción de este nivel directivo de la Administración del Estado. Cuestión, pendiente desde hace tiempo, y que no encuentra una satisfacción adecuada en el puro y simple sistema de la confianza política, incrustando en estos puestos a quienes comparten lealtades políticas con el Ministro o el Secretario de Estado; pero que tampoco, en realidad, cabe lisa y llanamente situarlos en las concepciones generales de la función pública.

Este estamento directivo puede y debe recibir a quienes han adquirido responsabilidades en la gestión privada o pública; del mismo modo que, en las responsabilidades privadas, cuenta y mucho las responsabilidades adquiridas, como la experiencia, en la gestión pública. Se trata, en definitiva, de una sustantivación de los funcionarios directivos, mediante el añadido de todo aquello que de cualificación y experiencia hace falta para el desempeño de la tarea de dirección.

4. Parece conveniente terminar esta intervención haciendo una referencia a aquello que se echa en falta. Como no podía

ser menos, si se observa la estructura, resalta el componente decididamente burocrático con el que se pretende cubrir. La profesionalidad es una verdadera conquista en las Administraciones de nuestro tiempo. Pero en la ley falta un instrumental para la participación ciudadana. De la Administración General del Estado, quizá con mayor razón, porque de ella se predica habitualmente una *ajeneidad* respecto del ciudadano y sus problemas cotidianos.

Aun en los trances más duros de las concepciones burocráticas de la Administración del Estado, se observó cómo dejaba una puerta abierta a la participación ciudadana. Bien a través de los órganos consultivos de fomento, del siglo pasado, en el que se integraban las correspondientes representaciones sociales; bien mediante la previsión de incorporaciones ciudadanas determinadas, en aquellos asuntos en los que hay que romper la barrera que separa la burocracia de la vida cotidiana. A los órganos de la Administración General del Estado, podrían haberse añadido pinceladas trazadas, caminos, a través de los cuales se incorpore un espíritu diferente y menos pasivo del que se predica del modelo burocrático: la previsión de la cercanía ciudadana, bien en la propia organización, bien en el instrumental del funcionamiento.

