

D A T E M A S

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

35.047(46)

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

Estudia este tema la reforma administrativa en España, sus antecedentes, sus fines, los medios materiales y personales de que dispone y los procedimientos que debe seguir.

1. ANTECEDENTES

La moderna Administración central española se ha ido forjando a un ritmo de sedimentación progresiva. Al igual que en otras Administraciones continentales, no es posible distinguir una línea ordenada o que responda a algún sistema en el proceso institucionalizador de nuestra Administración. Por el contrario, nuestra Administración histórica es uno de los más típicos ejemplos de organización ideada e impulsada por la política. A medida que la política iba ampliando los fines del Estado, la Administración extendía su red, pero no con arreglo a un sistema o técnica predeterminada, sino por expansión natural de la propia organización.

Mientras el proceso de crecimiento y expansión de la Administración fué tímido y corto—porque las finalidades del Estado eran constantes o crecían a ritmo pausado—, las estructuras surgidas se fueron sedimentando y adquiriendo arraigo institucional sin grave dificultad. Nuestra Administración en esta fase no fué peor que otras; en todo caso, tuvo la virtud de saber acreditar sus servicios a lo largo de muchos lustros. El resultado puede comprobarse mediante la existencia de un clasicismo administrativo español, serio y sometido a la ley, en la misma medida que se independizaba y mantenía un *statu quo* honorable frente a la política.

Ahora que el proceso de crecimiento y expansión de la Administración es rápido y feraz—porque el Estado concentra cada vez mayores fines y frentes que atender—, las estructuras surgidas tardan más en ser asimiladas y en institucionalizarse. Sin embargo, el proceso de vida de la Administración no ha alterado sus métodos; la política sigue siendo su única fuerza impulsora.

En este punto es interesante precisar un hecho, que es típico del sistema administrativo español. El Movimiento Nacional, en su intento político renovador, ha prescindido conscientemente de las antiguas clases dirigentes—desgastadas por lo demás—, que han sido sustituidas por personas de historial predominantemente burocrático—revítese, por ejemplo, la lista de ministros y procuradores españoles de los últimos veinte años—, con lo que se alteró esencialmente el proceso administrativo clásico. En esta etapa la política sigue marcando sus exigencias a la Administración, pero la política es actuada esencialmente por funcionarios de carrera. De ahí que, si bien la Administración sigue directamente sometida a la Ley, se trata de una Ley muy influenciada por los diferentes sectores burocráticos. La conclusión es que se han desdibujado los límites entre la política y la Administración, pero en beneficio de la propia Administración, que nunca ha sido tan potente como ahora, si bien adolece del defecto de estar compartimentada.

En este momento—principio de la segunda mitad del siglo xx—, aparece en toda Europa continental la idea de que las Administraciones públicas son organizaciones tan complejas y que han crecido a un ritmo tan intenso en los últimos tiempos que es preciso planificar su estructura y desarrollo con arreglo a los principios del rendimiento.

En España se consagra definitivamente este sentimiento en el año 1956. En efecto, en el mes de septiembre se celebra en Madrid el X Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y una de sus cuatro ponencias—elaborada con la colaboración de las Secciones nacionales de los países de Administraciones más avanzadas del mundo—, se titula «La reforma administrativa». Seguidamente, en el mes de diciembre—Decreto-ley de 22 de diciembre de 1956—, se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, con la misión específica de estudiar «la reforma y perfeccionamiento de la organización y actividad administrativa» (art. 2.º).

Aquí nace una nueva fase para el desarrollo de la Administración española.

2. DELIMITACION DE FINES

Los fines de la reforma administrativa española han quedado delimitados por el Decreto-ley de 22 de diciembre de 1956, cuyo artículo 2.º circunscribe dicha reforma a la organización y actividad de la Administración.

2.1. En cuanto a la «actividad» de la Administración, la Ley de Procedimiento administrativo (17-7-1958) la regula con una minuciosidad y modernidad verdaderamente ejemplares; es particularmente destacable el artículo 29, en cuanto fija como directrices de la reforma administrativa en este punto, la economía, la celeridad y la eficacia. En todo caso, el problema de procedimiento administrativo es uno de los menos discutidos de la reforma administrativa de todos los países del mundo, y no podía ser menos en España, si bien debe destacarse que sólo muy contadas Administraciones han logrado promulgar una Ley general de Procedimiento. En este punto, España se halla en destacada vanguardia.

2.2. En cuanto a la «organización» de la Administración, se trata de un problema más delicado, por cuanto hay aspectos orgánicos que rozan la materia política fundamental o constitucional del país. A este respecto es preciso examinar la realidad española a la luz de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (texto refundido de 26-7-1957). En principio se excluye de la reforma administrativa todo lo referente a la «variación en el número, denominación y competencia de los diversos Departamentos ministeriales, y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos (art. 3.º), porque esta materia sólo puede regularse por disposición de rango legislativo (artículo 3.º), que es de naturaleza marcadamente política. También quedan excluidas todas aquellas materias orgánicas comprendidas en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes (17-7-1942), que son la zona reservada a la Ley. Ahora bien, en caso de duda existe una presunción legal de competencia en favor de la materia administrativa; en efecto, el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico configura a los Decretos (disposiciones generales de rango inmediatamente inferior a la Ley) como de naturaleza administrativa, y en el artículo siguiente se establece una

presunción de competencia en favor del Decreto sobre la Ley; es decir, en España, al igual o, mejor dicho, antes que en la V República francesa, el Gobierno es libre de actuar por Decreto, con tal que no invada la zona reservada a la Ley. La cuestión no es baladí, puesto que ahora la Ley no puede moverse con la misma libertad de antes, desde el momento que se le ha acotado una zona, de la cual no debe salirse, y fuera de esa zona, el Gobierno no está sometido a las Cortes, sino que es enteramente libre para actuar por Decreto.

Las consecuencias de este planteamiento son más bien de naturaleza política, pero tiene sus efectos secundarios de orden administrativo. En efecto, al disponer el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico que el Decreto es la disposición «administrativa» de rango superior, viene a decir que todo lo regulado por Decreto es, en todo caso, de naturaleza administrativa, y como estas facultades están tan extendidas, cabe concluir afirmando que todas las materias orgánicas—salvo en lo referente a número, denominación y competencia de los Departamentos ministeriales—caen dentro del ámbito de la reforma administrativa.

El ámbito de la reforma administrativa es, pues, en España, muy amplio. En su consecuencia, los planes de reformas orgánicas deben concebirse ambiciosamente, pero, por ello mismo, no pueden sustraerse totalmente de la esfera de influencia política. Es decir, los planes de reformas orgánicas amplias y ambiciosas se hallan inevitablemente impurificados y dificultados, porque la técnica del rendimiento ya no puede actuar desde el momento que hay intereses políticos en juego.

3. MEDIOS MATERIALES DE LA REFORMA

3.1. EL DERECHO

En este punto, la reforma administrativa española se ha situado a la altura de las mejores del mundo. Pocos países pueden presentar en el haber de su reforma administrativa dos normas de la calidad y trascendencia de la Ley de Régimen Jurídico (texto refundido de 26-7-1957) y de la Ley de Procedimiento administrativo (17-7-1958). A éstos hay que añadir otros textos jurídicos notables, como la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (27-12-1959), la Ley de Expropiación Forzosa (16-12-1954), la Ley de Régimen Local (texto refundido

de 24-6-1955), la de Entidades estatales autónomas (26-12-1958), la de Tasas y exacciones parafiscales (26-12-1958), etc.

Es decir, la instrumentación jurídica de la reforma administrativa es magnífica. Incluso el poder legislativo ha hecho una expresa delegación al Gobierno para que éste pueda adoptar todas las medidas conducentes a una mejor racionalización de la Administración. Tal es el sentido de la disposición final primera de la Ley de Régimen Jurídico, que, con una amplitud sin precedentes, autoriza al Gobierno para la creación, modificación, traspaso, fusión y supresión de «cuantas dependencias y organismos merezcan ser reorganizados». Igual sentido facilitador de la reforma administrativa tienen las disposiciones finales, segunda, cuarta y quinta de la Ley de Procedimiento administrativo.

Sin embargo, la realidad ha demostrado que, pese a la buena predisposición política, la Administración ha patentizado su falta de capacidad reformadora. Las causas más señaladas de esta actitud se especificarán más adelante; no obstante, puede adelantarse:

1. Que la Administración está excesivamente compartimentada y falta de coordinación para emprender una labor positiva de conjunto.
2. Que, además, la Administración carece del mínimo de expertos necesario para proponer la aplicación de las técnicas del rendimiento.
3. Por último, que echar a andar por el camino de la reforma administrativa exige una fase previa de preparación que en España no se ha superado aún.

Todas éstas son cuestiones metajurídicas. No obstante, aún queda algo por hacer en el aspecto jurídico-normativo. Se trata de la promulgación del nuevo Estatuto de funcionarios, si bien cabe adelantar que, «en este punto», se han venido haciendo, durante los últimos años, los estudios prelegislativos más serios y profundos de toda nuestra historia administrativa. Ahora bien, el problema se halla tan deformado en la realidad que es preciso un apoyo político de gran fortaleza y libre de influjos burocráticos.

3.2. LOS DATOS

La realidad administrativa española es imperfecta. Pero esto no es precisar gran cosa, puesto que todas las creaciones humanas son perfectibles. La precisión se obtiene mediante la interpretación de dicha realidad a través de algunos datos significativos que sirvan de criterios de medida.

Hasta hace poco tiempo nadie se ocupó de conocer esos datos. Ahora se hacen diversos tipos de organigramas interpretativos de las estructuras reales de la Administración. Se ha comenzado a estudiar el flujo de comunicaciones y de papeleo. Se ha empezado a formar un censo de funcionarios. Está a punto de publicarse el primer *Manual o Guía de la Administración española*, etc. Todos estos meritisimos trabajos por sí solos no reformarán la Administración, pero en conjunto constituirán la medida de la situación para poder planificar la reforma deseada.

Ahora bien, la excesiva compartimentación de la Administración española hace difícil poder reunir todos estos datos. En todo caso siempre faltará algún dato para lograr una visión acabada y perfecta de la Administración. Hay normas y costumbres en cada organismo, y casi podría afirmarse que las hay en cada puesto de trabajo. La realidad es, pues, excesivamente compleja para poderla traducir toda ella a datos significativos interrelacionados entre sí.

Por ello, sin desesperar de la acción de conjunto, parece preferible aplicar a cada dato significativo la técnica de la reforma. Así se podrán ir mejorando múltiples cuestiones de detalle. Si son verdaderamente muchas, la reforma administrativa adquirirá envergadura por su base. De ahí que por esta vía de la perseverancia —la reforma de cada dato significativo— puede llegarse a una gran reforma de amplia base y positivos resultados. Es más, habida cuenta de la estructura compartimentada de nuestra Administración, cabe pensar que esta vía es la más propicia a la reforma administrativa española. Quizá obtendríamos unos efectos sorprendentes si un buen detector fuera alineando las múltiples reformas de minucias y de detalles que se han operado en los últimos años en la Administración española.

Claro es que, a través de los datos, cabe observar no sólo la realidad estática de la Administración, sino también su dinamismo evolutivo, que no siempre es correcto. En este sentido caben destacar algunas deformaciones que la Administración española viene sufriendo en estos últimos tiempos.

Destacamos dos:

1.^a Que, frente al *statu quo* de los cuerpos de funcionarios y a causa de su falta de flexibilidad para adaptarse a las siempre crecientes necesidades administrativas, se ha comenzado a constatar una corriente de infiltración dentro de la función pública, a través de interinidades consolidadas por vía laboral, que han dado por resultado situaciones jurí-

dico-reglamentarias de tanta solidez como las mantenidas por los vetustos e inamovibles cuerpos. Cierto es que aún es pronto para interpretar este dato que, si bien es aparentemente defectuoso y reformable, puede ser, no obstante, la vía de acceso a una mayor modernización de la función pública.

2.^a Que la tan aludida compartimentación de la Administración la reviste de unos formalismos faltos de agilidad para adaptarse a las nuevas estructuras que, de cuando en cuando, es preciso crear. Una vez es un nuevo Ministerio; otras es una nueva Dirección, Servicio u Organismo autónomo. En unos y otros casos es preciso improvisar la organización, y esto no sería esencialmente malo si la improvisación se llevase a efecto con arreglo a la técnica del mejor rendimiento; pero en la mayor parte de los casos, a falta de esta técnica, se acude a criterios de consolidación de situaciones de hecho, que no son siempre las más convenientes y productivas.

En todo caso debe concluirse que una recta y aguda interpretación de los datos—elaborados siempre que sea posible por procedimientos estadísticos—es la única forma tangible de pisar suelo firme en orden a una adecuada reforma administrativa. En este punto se está haciendo mucho en España, pero debe constatarse que por mucho que se haga nunca será lo suficiente para obtener un perfecto retrato de lo que es la Administración española.

3.3. EL CLIMA

No pueden abordarse cambios de estructuras ni alteraciones de procedimiento sin preocuparse del impacto social que pueden producir. Este impacto ha de ser favorable, pues, en otro caso, el proyectado éxito se transformará en fracaso.

Ahora bien, el medio ambiente, buen o mal clima, no se conforma espontáneamente. El clima de la opinión es un producto que es preciso fabricar. Las modernas técnicas de la psicología social y de la propaganda no deben desdeñarse cuando se trata de realizar innovaciones. Con estas técnicas puede lograrse la sugestión, de la opinión en cuestiones indefendibles. Mucho más fácil es lograr los mismos resultados en cuestión de tanta transparencia y objetividad como es aplicar la técnica del rendimiento a la Administración.

Pues bien, la reforma administrativa española no ha descuidado este extremo. Por el contrario, es quizá en este punto donde mayores tantos

se ha apuntado. Sin ir más lejos, ahí está el ejemplo de esta revista, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA; los folletos de divulgación que, sobre técnicas administrativas, distribuye el Gabinete de Estudios para la reforma administrativa, de la Presidencia; los cursos divulgadores de las mismas técnicas, organizados por el Centro de Formación y Perfeccionamiento para Funcionarios, de la Presidencia del Gobierno; las dos Semanas de la Reforma administrativa, organizadas, en Santander, los años 1957 y 1958; los sistemas de sugerencias del artículo 34 de la Ley de Procedimiento administrativo; los nuevos servicios de mecanización establecidos en el Ministerio de Hacienda, etc.

Toda esta acción ha alterado sustancialmente el clima administrativo español en estos últimos años. Son muchos los datos acumulados —cartas de funcionarios, colaboraciones espontáneas, etc.— que permiten pensar de esta manera.

El movimiento de aclimatación de la reforma administrativa es importantísimo, porque, además, está permitiendo localizar a los grupos de resistencia que, por hallarse encastillados en situaciones de privilegio, son contrarios a todo movimiento de reforma. Pero estos grupos quedarán cada vez más aislados, y no sería aventurado pensar que en el futuro se sumaran al movimiento de la reforma, por convicción, y también porque la necesidad les demostrará lo difícil que es resistirse a la corriente de la opinión.

En conclusión, la reforma administrativa ha cuidado el ambiente, pues sólo así ha sido posible preparar el camino para ir progresando por él sin levantar tempestades ni resistencias insuperables.

4. MEDIOS PERSONALES DE LA REFORMA

4.1. LOS ÓRGANOS

En este punto es donde estriban las mayores dificultades para la reforma administrativa española. La Ley de Régimen Jurídico (art. 19) faculta para que, en cada Ministerio civil, pueda existir una Secretaría General Técnica con la misión —entre otras— de «prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro» y «proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos Centros del Ministerio, y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo, atendiendo principalmente a los costes y rendimiento».

Pues bien, hay que distinguir:

a) Ministerios que estaban ya dotados de dichos organismos antes de promulgarse el anterior precepto. Son las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Industria (regulada por Decreto de 31 de enero de 1940), Agricultura (ídem Decreto de 8-2-1952), Comercio (ídem Decreto de 5-5-1954), Educación Nacional (ídem Decreto de 27-5-1955) e Información y Turismo (ídem Decreto de 26-7-1957). Estos organismos, en especial los más antiguos, tienen unas competencias clásicas muy arraigadas, que han impedido la absorción adecuada de las nuevas competencias de la Ley de Régimen Jurídico.

b) Ministerios que constituyeron dichos organismos como consecuencia y con la finalidad inmediata prevista en el artículo 19 de la Ley de Régimen Jurídico. Son las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de la Presidencia (regulada por Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956), Hacienda (Orden de 22-10-1958), Vivienda (Decreto de 23-9-1959), Trabajo (Decreto de 11-7-1957), Obras Públicas (Orden de 22-5-1959) y Secretaría General del Movimiento (Decreto de 11 de diciembre de 1957). Todos estos organismos nacidos fundamentalmente para servir a la reforma administrativa, han adquirido una serie de competencias específicas dentro de los respectivos Departamentos, que absorben gran parte de su capacidad funcional y suelen limitar su capacidad de aplicar la técnica del rendimiento a sus respectivos Departamentos.

c) Los Ministerios restantes, que no tienen Secretaría General Técnica. Son éstos—aparte de los militares—los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia y Gobernación. Los dos primeros son muy clásicos, y, no obstante, en su régimen interior, ha arraigado la preocupación por la reforma administrativa. El mismo interés puede decirse que existe en el Ministerio de la Gobernación, donde se lleva el peso de la tarea reformadora en la Subsecretaría. Ahora bien, el hecho de que en estos Departamentos no existan organismos específicos dedicados a la reforma, provoca una situación poco satisfactoria, por cuanto la reforma administrativa tiene la extensión suficiente para requerir un organismo exclusivo y para que no se pueda desarrollar con carácter acumulativo por otros organismos ya existentes.

El balance general de la situación puede resumirse en que la reforma administrativa ha adquirido un desarrollo poco adecuado, habida cuenta de dos causas fundamentales.

La primera causa radica en ciertas dificultades observadas en la mayor parte de las Secretarías Generales Técnicas, provocada, a veces, por resistencias insuperables dentro de los propios Departamentos; otras veces porque no han elaborado el programa de la reforma con la suficiente consistencia, o porque se han visto apremiadas por otras funciones que las necesidades siempre crecientes de los Departamentos les han ido asignando y, sobre todo, por la falta de coordinación y mutuo apoyo entre todas las Secretarías Generales Técnicas que hasta ahora no han sabido constituir el órgano colegiado y superior de la racionalización administrativa.

La segunda causa radica en la falta de expertos, pero este punto merece la pena ser tratado por separado.

4.2. LOS EXPERTOS

La aplicación de la técnica de rendimiento a la Administración requiere el dominio de ciertas especialidades, que sólo personas preparadas adecuadamente pueden poseer. Pues bien, son varias las Secretarías Generales Técnicas que no han contado con la asistencia de ningún experto en la materia, y es precisamente en éstas donde más se ha resentido la labor de la reforma administrativa.

Sin embargo, la Administración española va contando ya con un importante número de expertos, formados a través de los Cursos del Centro de Formación y Perfeccionamiento de la Presidencia del Gobierno, y mediante ampliación de estudios en el extranjero. No obstante, es curioso observar que dichos expertos suelen hallarse destinados en puestos de trabajo que permiten escasa aplicación de estas técnicas. En definitiva, hay expertos, pero no siempre son utilizados adecuadamente por la Administración.

5. EL PROCEDIMIENTO

Los órganos políticos de la nación española han patentizado en múltiples ocasiones su predisposición en favor de la reforma administrativa. Basta recordar las varias leyes en que últimamente han manifestado su reiterada buena voluntad en este punto.

¿Dónde halla, pues, sus dificultades la reforma administrativa española? Pues en los propios órganos administrativos. En efecto, frente al

interés común de que se administre con el máximo rendimiento y el mínimo coste, sólo puede oponerse el interés particular de los propios órganos administrativos que desean mantener el *statu quo* actual que les puede proporcionar, entre otras cosas, ciertos privilegios a cierta plataforma social conveniente para sus miembros. Esta resistencia es particularmente sólida en España, donde ya se ha dicho que la política se halla muy influida por la Administración.

No obstante, a sabiendas de esta realidad, cabe proponer un doble procedimiento para la reforma administrativa española.

5.1. EL PROCEDIMIENTO DE LA GRAN REFORMA

Es el procedimiento más espectacular. Por ello es también el procedimiento que ofrece más dificultades.

Para llevarlo a cabo sería conveniente que todas las Secretarías Generales Técnicas tuviesen una organización paralela en la parte de su competencia dedicada a la reforma administrativa, que, en todo caso, es su misión principal por mandato de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Al servicio de cada una de estas Secretarías sería indispensable adscribir un equipo de expertos en racionalización administrativa. De los estudios de estos equipos saldrían a la luz los problemas orgánicos y de procedimiento que cada Ministerio tiene planteados. Luego sería de sumo interés que los jefes de estos servicios, en mesa redonda, deliberaran acerca de la problemática planteada, a fin de coordinar criterios. En este punto sería indispensable que, frente a los intereses de clase, estructura o Departamento, prevaleciera exclusivamente el interés del rendimiento. Así sería posible desembocar en un programa general de la reforma administrativa, que debería ser sometido a la aprobación del Consejo de Ministros.

Por este procedimiento se obtendrían los objetivos a lograr con la reforma administrativa. Luego sería preciso programar las etapas de ejecución, procurando, sobre todo, que la alteración de las estructuras se produzcan lentamente por vía de evolución acelerada, pues en ningún caso es conveniente caer en reformas convulsivas o pseudorrevolucionarias. Por último, sería necesario alimentar el plan de continuidad en la reforma.

5.2. EL PROCEDIMIENTO DE LAS PEQUEÑAS REFORMAS

En lugar de un plan único y racional, que no siempre sería de fácil ejecución, o, además de éste, cabe pensar en la implantación de múltiples planes de pequeñas reformas.

El procedimiento es mucho más sencillo porque no se precisa coordinación ni sacrificar las posiciones más preciadas de los diversos sectores administrativos. Se puede comenzar por reformar las cuestiones de detalle de menor importancia y poco a poco, a fuerza de minucias y detalles, empezará a vislumbrarse una gran reforma hecha a base de muchas pequeñas reformas.

Para ello se requiere perseverancia, voluntad firme y un mínimo de requisitos también exigidos por la gran reforma. Son fundamentalmente la actuación de expertos y el intercambio de experiencias entre las diversas Secretarías Generales Técnicas.

5.3. CONCLUSIÓN

Hasta ahora la reforma administrativa española ha venido continuando la gran reforma, impulsada por la política legislativa del Estado, con pequeñas reformas llevadas a efecto, de forma muy desigual, por los diversos Departamentos ministeriales.

El balance final es siempre el mismo. La reforma administrativa española no va todo lo aprisa y todo lo bien que fuera de desear, pero lo cierto es que va.