

LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DE LA PRENSA

I. El tema de los funcionarios ante el Texto articulado de la Ley de Bases

Durante todo el mes de enero, la prensa se ha ocupado extensa y reiteradamente del tema. Se reproducen algunos de los artículos más significativos:

1. «Una deplorable experiencia ha venido a demostrar que el no exigir requisitos y condiciones necesarias para la entrada en la carrera de la Administración equivale a constituir los destinos en patrimonio del fa-

vor y a convertir la práctica en ciega rutina.» Esto lo había dicho el señor Carrero Blanco, Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, en su discurso ante las Cortes Españolas al presentar la Ley de Bases de Funcionarios a la aprobación de aquéllas. Y había añadido: «El funcionario público es el elemento humano de la Administración, y la eficiencia de ésta es función directa de la calidad de quienes la sirven.» Entre estas frases quedaba enmarcada la importancia capital que el poder público otorgaba a la reorde-

nación de la materia de personal que el profesor Garrido Falla calificó de «decisiva como ninguna», respecto al resto de las cuestiones planteadas en el movimiento de reforma administrativa.

Cuando fué llevado a las Cortes el proyecto de reforma—1 de julio de 1963—, el medio millón de funcionarios y empleados del Estado a los que, en una u otra medida, podría afectar la nueva reglamentación, comenzó a inquietarse. Era el viejo prejuicio, profundamente anclado en las sociedades poco ágiles, que resucita vigorosamente ante cualquier medida tendente a renovar sus estructuras. Sin embargo, los temores de muchos se disiparon en seguida y las ilusiones de quienes esperaban reformas a fondo quedaron agostadas pronto.

La base III del proyecto establecía taxativamente: «Los Cuerpos especiales se rigen por sus disposiciones específicas y por las normas de esta Ley que se refieren a los mismos.» Se hurtaban así a la reforma legal más de 250 Cuerpos de la Administración civil, cuyos miembros respiraron por fin tranquilos. El ámbito de aplicación de la Ley quedaba reducido, casi exclusivamente, a unos 24 Cuerpos generales. O lo que es lo mismo, la Ley no iba a significar, como se había imaginado en un principio, un remozamiento total y exhaustivo de toda la Administración.

Al margen de esta minimización del sentido de la reforma, las bases aprobadas en Cortes suponían un programa de trabajo cuyas normas con fuerza inmediata de obligar se subordinaban a una posterior tarea. Esta función fué encomendada a la Comisión Superior de Personal, or-

ganismo creado por la Ley para tal fin, que ha estado trabajando intensamente desde el 20 de julio—fecha de aprobación de las bases— hasta casi hoy mismo en el texto articulado de las normas. El eco de su labor, al ser de dominio público, ha desatado una viva polémica, que va desde los despachos y ventanillas de los funcionarios hasta los pasillos de la Universidad—Facultades de Derecho y Políticas, especialmente—, unos y otros afectados, como titulares o aspirantes a las funciones administrativas, por el rumbo final que adopten las disposiciones legales en estudio.

LOS FINES DE LA REFORMA

Entre los más notables defectos de la estructura político-social de España ha figurado tradicionalmente la incompetencia, en líneas generales, de la Administración para satisfacer las necesidades de los administrados. Para evidenciarlo no hace falta remontarse a la literatura costumbrista del siglo anterior, de Larra a Galdós, pasando por los saineteros de la Villa y Corte. Cualquier ciudadano español de hoy tiene en su haber una dilatada y desagradable experiencia personal respecto a retrasos, molestias, errores y trámites inacabables en su siempre difícil relación con la Administración.

No es inusitado que esos inconvenientes vengan a veces adobados, desde despachos o ventanillas, con unos modos arrogantes inexplicables, sobre todo si se considera que el ciudadano así maltratado es el propio empresario de sus desdichas mediante los impuestos que abona y

con los cuales se sustenta la Administración que debería servirle.

Esta ineficacia hay que achacarla, sin duda, a esa suerte de cantonalismo administrativo creada por la proliferación de Cuerpos estancos, cuyas competencias no aparecen por otra parte bien delimitadas, pero también, y no en menor grado, al hecho de que ciertas funciones hayan sido confiadas repetidamente a personas sin preparación adecuada a las necesidades.

La reforma se propuso, aunque limitadamente, acabar con esta situación caótica. Para liquidar la heterogeneidad existente, la Ley, tras declarar a extinguir los múltiples Cuerpos técnico-administrativos, previó la creación *ex novo* de un Cuerpo técnico general, común a todos los Ministerios, que se ocuparía de las funciones de gestión, estudio y propuesta a nivel superior. Para asegurar la suficiente preparación técnica de estos funcionarios se exige una titulación académica superior, requisito que, en distinto grado, también será condición para los otros escalones administrativos.

Aquí es donde comienzan las discrepancias. Aspiración de los actuales funcionarios es pasar en bloque, desde sus actuales y heterogéneos escalafones, a integrar el nuevo Cuerpo general técnico. La postura de los redactores de las futuras normas legales, por su parte, descansa en la apreciación de que son precisos ciertos distingos previos, si se desea que la reforma no quede en agua de borrajas.

LOS DATOS OBJETIVOS

El número de funcionarios de los llamados Cuerpos técnico-adminis-

trativos que prestan sus servicios en los distintos Ministerios es de unos 4.200, aproximadamente. Si se añaden a esta cifra los excedentes, los miembros de Cuerpos a extinguir y el personal no escalafonado, se puede contar un total de 5.000 personas. Por Ministerios, la cifra oscila desde 17 en la Presidencia del Gobierno a 1.500 en Hacienda.

Respecto a la titulación, unos 2.300 funcionarios tienen título académico superior—la inmensa mayoría de Derecho—, son bachilleres medios o superiores 1.100 y, finalmente, el resto—un millar largo—no poseen título académico alguno. También aquí hay grandes diferencias, según los Ministerios. Por ejemplo, en Vivienda los 210 funcionarios son titulados superiores, mientras que en Hacienda sólo son un 30 por 100, con unos 300, que ni siquiera poseen el bachillerato elemental. El modo como estas personas han ingresado al servicio del Estado es por demás multiforme y puede reducirse a las siguientes situaciones:

- Pase al escalafón técnico-administrativo, desde la situación de auxiliares, mediante una graciosa concesión legal, plasmada en una Orden ministerial, un Decreto e incluso una Ley.
- Consolidación en sus puestos de interinos, unas veces con oposición restringida; es decir, convocada sólo para la «gente de la casa» o sin oposición de ningún tipo.
- Oposición en concurrencia con titulados, de cuyo requisito estaban exentos los auxiliares «de la casa» con cuatro años de servicios;
- Oposiciones en las que se admitieron aspirantes que no po-

seían título superior, aunque si el de bachiller o profesor mercantil.

- Finalmente, titulados superiores—Derecho o Políticas, principalmente—, admitidos mediante oposiciones libres y abiertas.

En relación con las funciones desempeñadas en la actualidad por los funcionarios técnico-administrativos, toda variedad tiene también asiento, desde Oficial Mayor o Subdirector general hasta encargado de la correspondencia en el libro de registro o de recibir matrículas escolares en una ventanilla. En algún Ministerio no se hacen distingos, y los puestos, independientemente de la especialización o competencia que requieran, se atribuyen por riguroso escalafón, «ese gran aliado de la ineptitud y la rutina». Así, en el Ministerio de Hacienda, por ejemplo, los que están a la cabeza del escalafón, que carecen en su mayoría de titulación, ocupan puestos de importancia. En otros Ministerios—Gobernación, Agricultura, Comercio—existe una distinción tajante y el título superior es indispensable para ocupar puestos de más categoría.

LOS CRITERIOS DE LA LEY

«La reforma de la Administración es una condición indispensable para el desarrollo económico», ha señalado Rueff, el gran hacendista francés. «La materia de funcionarios exige de modo urgente e inaplazable no ya retoques parciales, sino una total renovación», dice el preámbulo de la Ley de Bases. Y la disposición transitoria primera declara extinguidos, a la entrada en vigor del texto

articulado, todos los Cuerpos de funcionarios existentes, que pasarán a integrarse, «de acuerdo con su naturaleza», en los nuevos Cuerpos generales que se crean; es decir, Cuerpo técnico, para los titulados superiores; administrativo, para los bachilleres universitarios; auxiliar, para los bachilleres elementales, y subalterno, para los que sólo posean el certificado de estudios primarios.

De acuerdo con los criterios de la Ley, serían clasificados como puestos técnicos unos 2.000 a 2.500. Pero si pasasen a este Cuerpo «todos» los funcionarios técnico-administrativos actuales—unos 4.500—, se llegaría a estos resultados:

- El nuevo Cuerpo técnico, planteado como un sólido y excelente equipo, se convertiría en una variopinta amalgama sin prestigio.
- Los funcionarios de escasa preparación, incluso los que ahora desempeñan tareas secundarias, irán pasando, en virtud de la regla de hierro del escalafón, a puesto de mayor responsabilidad por el simple paso del tiempo, a medida que se vayan produciendo vacantes.
- No podrán sacarse a oposición libre las vacantes hasta tanto no se agote la copiosa «lista de espera» que ahora puede formarse con unos 2.000 a 2.500 funcionarios. Es decir, unos diez años, al ritmo normal, sin que la Administración reciba nueva savia técnica.

Es este punto concreto el que, según el Jefe nacional del SEU, «justifica plenamente la inquietud de los estudiantes».

LOS DATOS DE POLÉMICA

La discusión sobre este problema, sacada a la palestra pública por un diario de Madrid, adolece en líneas generales de un error de enfoque. Si, como ha declarado el Ministro de Comercio el pasado día 5 de noviembre, uno de los principales obstáculos que va a encontrar el Plan de Desarrollo «es la escasa capacidad de gestión de la Administración», las normas que regulen en el futuro la materia de personal, deben adoptarse a la luz de la eficacia e idoneidad de ese personal y no con criterios de beneficencia. Se ha aludido con respeto reverencial a los «derechos adquiridos» por los actuales funcionarios, pero esta consideración no puede privar para atribuir funciones de responsabilidad con independencia de la preparación. También se ha contrapuesto la «inexperiencia» del joven universitario, recién salido de las aulas, con la «preparación» adquirida por el funcionario escasamente letrado, pero curtido en años y años de práctica.

La opinión de quienes desean una reforma para una Administración eficiente es que la sociedad, al elegir los hombres que han de servirla en la Administración, tiene que fiarse, en principio, del dato objetivo de suficiencia que supone la titulación académica, aunque secundariamente pueda someter a las pruebas que se establezcan—oposición, concurso de méritos, cursillos—a los inicialmente calificados. Y que, por supuesto, las razonables exigencias de los funcionarios, derivadas de situaciones anteriores, deben atenderse mediante compensaciones de tipo económico o similares. Pero reconocer-

les un derecho a ejercer funciones que exigen mayor preparación de la que posean equivale a entorpecer la Administración y, en definitiva, a ignorar el derecho de todos los españoles a ser eficientemente administrados (1).

2. «Como es bien sabido, un desarrollo económico y social exige, entre otras no menos importantes cosas, la puesta a punto de la Administración. En consecuencia, se han elaborado las bases para llevar a la práctica la reforma administrativa, pues, a juicio del legislador, «la materia de funcionarios exige de modo urgente no ya retoques parciales, sino una total renovación». Sin embargo, he aquí que, de manera inexplicable, el anteproyecto del texto articulado del futuro Estatuto de Funcionarios contradice el espíritu mismo que animó la redacción de la correspondiente Ley de Bases, atentando además contra los legítimos intereses profesionales de los licenciados en Filosofía y Letras, Derecho y Ciencias Políticas y Económicas. Esa es la razón que ha movido a los estudiantes de las referidas carreras universitarias a redactar el documento informe que hoy merece nuestra atención.

Según el mismo, la situación actual de los Cuerpos técnicos-administrativos es heterogénea, o si se prefiere, pintoresca. Resulta que existe un Cuerpo de 17 funcionarios (Presidencia) y otro de 1.500 (Hacienda); que hay Cuerpos en que todos sus funcionarios son titulados (Vivienda) y otros en los que la inmensa mayoría no lo son (en Hacienda sólo el 30 por 100 posee el título superior), y no escasean en ge-

(1) SP, 1 de enero de 1964.

neral los funcionarios ingresados por oposición «restringida», ni aquellos que consolidaron su situación de interinidad acogiéndose a la generosidad de ciertas disposiciones. El resultado de todo ello es claro: nuestra Administración no está preparada para encarar una etapa de desarrollo.

La Ley de Bases afrontó el problema ateniéndose a unos objetivos concretos, entre los que cabe destacar la necesidad de acabar con la heterogeneidad de situaciones antes apuntadas, el constituir un Cuerpo técnico de formación superior y el prestigiar dicho Cuerpo con objeto de atraer a la juventud universitaria mejor dotada. Por el contrario, las disposiciones transitorias que aparecen en el anteproyecto de texto articulado responden al deseo de formar un Cuerpo Técnico por aluvión, en el que el número de funcionarios de tal categoría sería, por extraño que pueda parecer, muy superior al de puestos.

Como muy bien señalan en su informe los universitarios afectados, las mencionadas disposiciones transitorias significan tanto como una efectiva invalidación de los objetivos de la Ley de Bases, y están redactadas de acuerdo con el fantasma de la degradación, el criterio benéfico de los empleados públicos, el falso concepto del régimen transitorio, etc.

El no respetar en la formación del futuro Cuerpo técnico el requisito de titulación exigido por la Ley de Bases, el propugnar medidas que disminuirían en lugar de acrecentar la eficacia de nuestra Administración, el permitir que se cree entre los graduados universitarios un grave paro profesional y el ignorar el

derecho de los ciudadanos a una Administración moderna, ágil y eficaz significaría tanto como pretender realizar una auténtica contrarreforma administrativa en vez de la reforma anunciada, necesaria y por todos esperada. Por eso confiamos una vez más en que a la postre el buen sentido terminará por imponerse en materia de tanta y tan cualificada importancia» (2).

3. «Señor Director: En el número de ese periódico, correspondiente al día 16, y bajo el epígrafe «Al filo de la navaja», se inserta un artículo sobre la reforma administrativa, en el que se vierten unas opiniones que, por afectarnos directamente, estimamos necesario aclarar, por lo cual agradeceríamos a usted la publicación de esta carta. Se dice en dicho artículo que «un desarrollo económico y social exige, entre otras no menos importantes cosas, la puesta a punto de la Administración», lamentándose de que «el anteproyecto de texto articulado del futuro Estatuto de Funcionarios contradice el espíritu mismo que animó la redacción de la correspondiente Ley de Bases».

Esta afirmación es errónea, como vamos a demostrar. El proyecto de Ley de Bases establecía que los Cuerpos generales se integrarían en los de nueva creación, «de acuerdo con su naturaleza», y aunque se propuso una enmienda en el sentido de que sólo pasaran al Cuerpo técnico los funcionarios que poseyeran título universitario, la ponencia informó que «no comparte este punto de vista, ya que desconoce derechos adquiridos de multitud de funcionarios,

(2) PARADOX, en *Arriba* de 16 de enero de 1964.

que, con la fórmula propuesta, vendrán a ser degradados, privándoles de una condición que actualmente ostentan en forma legal». La intención, pues, del legislador es la integración con arreglo a la naturaleza de los Cuerpos, y no por la titulación de los funcionarios. Y en este sentido se redactó por la Comisión Superior de Personal la disposición transitoria primera del articulado de la Ley de Bases.

Por otra parte, es infundada la presunción de que los funcionarios poseedores de título universitario o de enseñanza superior tienen condición técnica y que los demás carecen de ella. Por lo visto, no interesa recordar que en las mismas oposiciones libres —y no restringidas— se obtuvieron títulos administrativos iguales, con los que se ocuparon idénticos puestos de trabajo, sin que se establecieran diferencias para otorgar los de mayor responsabilidad. Volvamos ahora a la cuestión de la reforma de la Administración.

Si desconocer la conveniencia de introducir reformas en la función pública, algunas de las cuales nos parecen muy necesarias, es preciso tener en cuenta que muchas de las medidas que han de ser adoptadas para lograr una Administración ágil y más simplificada, dependen más del legislador que de los propios funcionarios, toda vez que éstos, en su mayoría, vienen desempeñando su cometido fielmente, y con el adecuado conocimiento de los asuntos que tienen encomendados. Confirma nuestra opinión el contenido del Plan de Desarrollo, en el que se dice que «España cuenta con un creciente potencial de desarrollo que avala el futuro proceso de expansión y que puede concretarse en los siguientes

puntos: ... b) Creciente vitalidad del espíritu empresarial y «existencia» de una Administración pública con preparación técnica adecuada (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de enero).

Resulta, por tanto, ilógico e incomprensible que se intente por algunos sectores de estudiantes un «borrón y cuenta nueva» para reformar la Administración con el expreso propósito de velar por «los legítimos intereses profesionales de los licenciados en Filosofía y Letras, Derecho y Ciencias Políticas y Económicas», cuando la realidad es que los mejores y la mayor parte de los estudiantes universitarios no aspiran a ingresar en el Cuerpo Técnico de la Administración, sino a otros puestos más altos de la esfera pública o privada.

Se esgrime también la falta de salidas para los titulados. Aparte de que esto no constituye un argumento para desplazar a quienes legítimamente ocupan un puesto, sería muy aleccionador constatar, a título de ejemplo, el escaso número de opositores que se presentan a los diversos Cuerpos generales y especiales de la Administración del Estado, quedando incluso plazas vacantes en las oposiciones a algunos Cuerpos.

Otra falsa argumentación es la del número de puestos de trabajo, de los que se dice se priva a los universitarios. Ante ella nos preguntamos si los puestos técnicos (2.000 a 2.500), calificados como tales en diversas publicaciones, ya están cubiertos por 2.300 funcionarios que actualmente tienen título superior —según se hace constar en las mismas—, ¿dónde están las plazas a que aspiran los actuales universitarios? Únicamente las vacantes que se fueran produciendo,

muy pocas, teniendo en cuenta la edad—que no excede de los cincuenta años—de esos componentes del Cuerpo técnico, por lo que resulta grotesca la afirmación de que se va a crear «entre los graduados universitarios una grave paro profesional».

Creemos que se debe pedir un poco más de formalidad, y que a la mayor parte de los estudiantes les deja indiferente la reforma administrativa, a pesar del interés que muestran por ellos algunos de sus gratuitos defensores.

Finalmente, y ya que no es la primera vez que se ataca al Ministerio de Hacienda, debemos recordar a los que piden una Administración moderna, ágil y eficaz, que nuestro Ministerio ha demostrado y sigue demostrando una gran eficiencia, como lo acredita su brillante historia y, recientemente, la reforma tributaria de 26 de diciembre de 1957 (y la que está a punto de ser promulgada), que fué posible llevar a cabo y desarrollar cumplidamente sobre el sólido cimiento de una Escala Técnica con una poderosa capacidad de gestión, justamente reconocida por la superioridad. Aparecen, por ello, como bastante vanas las críticas de que ha sido objeto el Departamento al que nos honramos en servir, y que ha desplegado el esfuerzo necesario para afrontar, en bien de España, problemas cuya solución era indispensable para realizar el Plan de Desarrollo» (3).

4. «Señor Director: Bajo el título «Sobre la Reforma de la Administración» se publica en el *Arriba* del pasado día 18 una carta en

la que, al contestar a un artículo de Paradox, se ataca la postura de los estudiantes ante el desarrollo de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado.

Sobre el interés de los estudiantes en la Reforma, se dicen cosas curiosas:

1.º Se afirma que «sería muy aleccionador constatar, a título de ejemplo, el escaso número de opositores que se presentan a los diversos Cuerpos Generales y Especiales de la Administración del Estado». En los últimos años las cifras para los Cuerpos Técnico-administrativos son las siguientes: convocadas en 1960, 70 plazas, con 1.046 opositores; en 1961, 162 plazas, con 1.247 opositores; en 1962, 129 plazas, con 1.250 opositores; en 1963, 105 plazas, con 936 opositores. La constatación es, en efecto, aleccionadora.

2.º Se afirma también que «los mejores estudiantes universitarios no aspiran a ingresar en el Cuerpo Técnico de la Administración». En la última promoción figuran entre los aprobados «nueve» premios extraordinarios de licenciatura, aparte de otros muchos con expediente brillante, con dos licenciaturas o con el grado de doctor.

3.º Se afirma, por último, que «a la mayor parte de los estudiantes les deja indiferente la Reforma Administrativa, a pesar del interés que muestran por ellos sus gratuitos defensores». Esta «indiferencia» se ha manifestado en reuniones extraordinarias de las Cámaras Sindicales de las Facultades de Derecho, Políticas y Económicas y Filosofía y Letras, en una ponencia de la Asamblea de Estudiantes de Derecho de toda España, en razonados escritos a las autoridades y en la constitu-

(3) CÉSAR ALLER, LUIS RIVAS, SANTIAGO GARCÍA ASENSIO y LUIS MELLADO, en *Arriba* de 18 de enero de 1964.

ción de una Comisión especial conjunta de las distintas Facultades. En el mismo ejemplar en que se publica la carta aparece la fotografía de esta Comisión con el Jefe Nacional del SEU exponiendo su preocupación por el problema al Ministro Secretario General del Movimiento.

Las afirmaciones sobre el fondo del problema no son menos inexactas o tendenciosas:

1.º Se dice que en los Cuerpos técnico-administrativos, titulados y no titulados, «ocupan idénticos puestos de trabajo sin que se establecieran diferencias para otorgar los de mayor responsabilidad». En el Ministerio de la Gobernación, el Decreto de 2 de marzo de 1961 reserva todos los puestos de jefatura y mayor responsabilidad del Cuerpo Técnico-administrativo a quienes tuvieren diploma directivo, y para la obtención de este diploma «exige rigurosamente el título superior». El Decreto de 9 de noviembre de 1961 establece un régimen análogo en el Ministerio de Trabajo, y el Decreto de 5 de julio de 1962 y la Orden de 20 de octubre de 1962 hacen lo propio en el Ministerio de Obras Públicas. El Decreto de 4 de diciembre de 1963 exige para el desempeño de jefaturas en el Ministerio de Industria la pertenencia a un Cuerpo del mismo (entre ellos el Técnico-administrativo) y «el ser titulado superior». En el mismo sentido podríamos citar otras muchas disposiciones de otros Ministerios.

2.º Se califica de errónea la afirmación de Paradox de que el anteproyecto de la Comisión Superior de Personal es ilegal y se aduce que la disposición transitoria primera coincide con la Ley de Bases al prever la integración de los Cuerpos de

acuerdo con su naturaleza. Los autores de la carta saben perfectamente que lo que consideramos ilegal no es esta disposición transitoria primera, sino la segunda, que regula la integración de los funcionarios «cuando los Cuerpos sean de naturaleza mixta». Admitiendo el paso de funcionarios no titulados pertenecientes a Cuerpos de naturaleza mixta técnico-administrativa, el anteproyecto se opone a la Ley de Bases que, al delimitar la naturaleza del Cuerpo Técnico, señala la titulación superior exigida para el mismo. Por otra parte, la ilegalidad de esta disposición transitoria no es invención de Paradox ni de estudiantes mal informados, sino que esta ilegalidad ha sido denunciada por el Consejo de Estado en su recentísimo dictamen sobre el anteproyecto.

3.º Se dice que los estudiantes pretendemos «desplazar a quienes legítimamente ocupan un puesto» y que por lo tanto «vendrían a ser degradados». Repetidamente hemos admitido de modo expreso que quienes ocupan puestos que sean clasificados como técnicos pueden seguir desempeñándolos «a título personal», con independencia del Cuerpo en el que sean integrados por imperativo de la ley. Lo que no podemos admitir es una fórmula de integración contraria a la Ley que daría categoría personal de técnico a quienes están en puestos inferiores, prometiéndoles así ocupar automáticamente todas las vacantes a puestos técnicos que se produzcan en el futuro.

4.º Haciendo un sofisma se pregunta que si los puestos están cubiertos, «¿dónde están las plazas a que aspiran los universitarios?». Y

se considera que «es grotesca la afirmación de que se va a crear entre los universitarios un problema de paro profesional». Los puestos a que aspiramos son las vacantes que inevitablemente se producirán por jubilaciones, muertes, excedencias, etcétera, como se han producido siempre. Hasta ahora salían a oposición unas 100 plazas anuales. Si los puestos técnicos van a ser unos 2.500, y con los criterios del anteproyecto pasarían cerca de 4.500 funcionarios al Cuerpo Técnico, es fácil ver que los 2.000 «técnicos» (?) en lista de espera impedirían las oposiciones durante muchos años. No parece tan grotesco pensar que la reducción de cien salidas anuales agrava nuestro problema profesional.

5.º No podemos pasar por alto la afirmación de la «gran eficiencia» administrativa apoyada «sobre el sólido cimiento de una escala técnica con una poderosa capacidad de gestión». Pero a esto no es necesario responder: los lectores han tenido contactos con ventanillas y despachos y estamos seguros de que tienen ya su propia opinión» (4).

II. Descentralización administrativa

1. OPINA EL PROFESOR JORDANA DE POZAS

«En el problema de si una determinada actividad o servicio de carácter público ha de organizarse de un modo centralizado o descentralizado juegan factores tan importantes como la libertad, la satisfacción

del público interesado, el coste y, finalmente, la eficacia de la organización. En principio, suele considerarse que un exceso de centralización merma la libertad de los ciudadanos, y, al uniformar los métodos y las prestaciones, elimina variedades y matices muy del gusto de las comunidades locales o regionales. Se pretende, en cambio, que la centralización ofrece mejor base para lograr un coste menor de los servicios y, cuando éstos requieren técnicas complejas y prestaciones sofisticadas, una mayor eficacia.

Por otra parte, la descentralización se defiende muchas veces como el mejor modo de lograr que intervengan en la administración de ciertas actividades o servicios los primordialmente interesados en ellos, bien por ser los que los costean, bien por ser los que se benefician con ellos. Y entonces es previa la cuestión de si semejante intervención es buena o es perturbadora. Muchos creen que en la administración de la Seguridad Social debe darse un papel muy principal a los representantes de los que pagan las cuotas y reciben las prestaciones; pero un servicio tan vital como el de Correos se presta sin la menor intervención de los que lo utilizan, y si se hiciera una encuesta puede afirmarse que serían mayoría los que entendiesen perturbadora una reforma descentralizadora del tipo indicado.

Finalmente, cuando se habla de descentralización se piensa corrientemente que consiste en atribuir a los municipios, a las provincias o, en donde existan, a las regiones, actividades que ahora asume la Administración central. Se olvida así la descentralización consistente en

(4) Comisión conjunta de las Facultades de Derecho, Políticas y Económicas y Filosofía y Letras, en *Arriba* de 22 de enero de 1964.

transferir tales actividades o servicios, no a las Administraciones Locales, sino a organismos o instituciones especiales, creadas *ad hoc* o preexistentes y dotadas de mayor o menor autonomía (tales como los Institutos Nacionales de Previsión, de Colonización, de la Vivienda, de Industria, etc.), o ciertas entidades sindicales, sociales o económicas, en el seno de cada una de las cuales se plantea de nuevo la cuestión de su forma de organización y actuación, centralizada o no.

Aun limitándonos a la descentralización en favor de las Administraciones locales, surge en seguida la cuestión de si su tamaño y sus medios personales y económicos son adecuados para la buena marcha y conveniente coste de los servicios y actividades hoy centralizados. Es cada vez más frecuente que la respuesta a esta cuestión sea negativa: los pequeños municipios, por su evidente penuria y limitación; las ciudades (aun las grandes), por la inadecuación entre su población, rápidamente creciente, y las demarcaciones o términos prácticamente invariables, así como por la insuficiencia de sus recursos, y, finalmente, las provincias, por no responder a las exigencias de carácter geográfico y económico requeridas para considerarlas como unidades adecuadas para el Plan de Desarrollo, no tienen probabilidad de que se opere en su favor una reforma descentralizadora importante.

La realidad evidente española es que mientras se sigue proclamando el designio de aumentar la descentralización administrativa, la legislación y la política administrativa se traduce, en general, en medidas centralizadoras.

Por consiguiente, como muy bien expresa la pregunta que se me hace, existe un «punto óptimo» de descentralización administrativa, que no cabe establecer con fórmulas generales y solemnes, sino previo el estudio de la actividad o servicio de que se trate. Y esas resoluciones concretas presuponen la existencia de Administraciones locales o de instituciones y Organismos capacitados para asumir las funciones descentralizadas. De ahí que, sin resolver el problema de los pequeños municipios, sin dar una solución adecuada al complejo de cuestiones suscitadas por el crecimiento de las urbes y sin crear una base territorial mucho más amplia que la de nuestras seculares provincias, puede augurarse que no se llevará a cabo la descentralización que, desde muchos puntos de vista, parece deseable» (5).

2. OPINA EL SECRETARIO GENERAL
TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA
DEL GOBIERNO

«Estimo necesario que se consiga una vigorización de las entidades intermedias entre el individuo y el Estado. En este sentido se observa la urgencia de una reorganización municipal, especialmente a través de la concentración de aquellos municipios que no pueden proporcionar a sus habitantes los servicios indispensables para que la vida urbana reúna las condiciones de habitabilidad exigidas por los tiempos presentes. Asimismo parece conveniente intensificar las prestaciones de servicios públicos mancomunados y cualesquiera

(5) *Madrid*, 18 de enero de 1964.

otros medios que conduzcan a revalorizar la vida local.

Ahora bien, la descentralización, para que sea realmente eficaz, debe ser contemplada en un sentido más amplio que el estrictamente municipal o provincial; así, la región se perfila como una ideal y posible división administrativa, justificada tanto en el terreno de los principios como en el de las nuevas técnicas económicas y sociológicas.

Además, desde el punto de vista administrativo, y en determinados supuestos, las agrupaciones provinciales pueden proporcionar los límites adecuados para una acción eficaz. Pero no basta con que las provincias sean una simple plataforma de las decisiones tomadas a nivel nacional, en lugar de desconcentración. Es necesario que las Administraciones locales puedan adoptar las decisiones adecuadas de una manera autónoma, siempre que no rebasen su esfera de competencias. De esta forma alcanzarán su plenitud a estos efectos la doctrina proclamada en los Principios del Movimiento como un ideal a lograr. Lo contrario no sería más que tecnocracia administrativa, incompatible con el desarrollo armónico y equilibrado del conjunto del territorio nacional» (6).

3. OPINA EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (7).

«Con la centralización pasa algo parecido a lo que ocurre con las suegras. A todos nos hace sonreír

cualquier sátira que vaya dirigida contra ellas. Pero un problema de esta clase no puede plantearse con la ligereza del chiste fácil. Lo mismo que puede ser suegra nuestra madre, nuestra mujer o nuestra hermana, también es notorio que a la centralización—o centralismo, palabra esta última ya de sentido peyorativo—debe mucho la civilización de nuestros días.

Yo creo que es inexacto hablar de problema de centralismo, porque el verdadero problema estriba en el equilibrio que debe haber entre la tendencia centralizadora y la descentralización. El punto óptimo de ese equilibrio es distinto según los tiempos y según los países. En el fondo es un problema no meramente administrativo, sino político, y ya sabemos que a un país no le cuadra igualmente la misma fórmula de gobierno que puede ser excelente en otro; ello parte de que las modalidades de la descentralización no se agotan con la descentralización territorial.

Indudablemente todos estamos concordes en que debe fomentarse la descentralización de los entes territoriales; pero esto no se consigue con buenas palabras, ni discursos grandilocuentes; ni siquiera con buenas leyes. Es preciso antes robustecer esos Organismos en los que se van a descentralizar los nuevos cometidos, dotándolos de los medios necesarios; fomentar el interés del vecindario en forma constructiva y, sobre todo—a mi juicio, quizá lo más importante—crear un clima de verdadera y auténtica responsabilidad. Otra cosa, como dice el refrán, sería empezar la casa por el tejado.»

(6) Madrid, 18 de enero de 1964.

(7) Madrid, 18 de enero de 1964.

4. OPINA UN PROFESOR AYUDANTE DE DERECHO ADMINISTRATIVO (8)

«Con toda descentralización administrativa se pretende alcanzar un mayor perfeccionamiento de las tareas estatales mediante las técnicas de productividad, racionalización y eficacia. Cuando una Administración, y tal es la española, ofrece un panorama de delegación de atribuciones y desconcentración de funciones, quiere decirse que la descentralización es necesaria e imprescindible.

Este aspecto de conseguir el punto óptimo de cualquier descentralización administrativa va unido, a nuestro parecer, a los problemas de organización. Para ello debe iniciarse con una reforma profunda de los servicios; ha de rechazarse todo lo considerado como innecesario, costoso e improductivo. Es decir, han de utilizarse aquellos métodos que hayan resultado eficaces y notorios en el campo de la empresa privada. La Administración es una gran empresa en donde los principios económicos, sin mengua alguna de sus notas social y humana, deben tener su máxima efectividad. Una vez realizada esta ímproba y fundamental tarea se hace necesario llevar a efecto la descentralización.

La descentralización, en el sentido de dejar en manos de otros entes, sean públicos, privados y mixtos, la iniciación de importantes tareas administrativas nacionales, debe ser forzosa. Lo exige la racionalización y la eficacia administrativas.

La realidad legislativa española es muy expresiva en cuanto a la determinación de las tareas o estudios de mejora y perfeccionamiento de la

maquinaria administrativa. Así, las leyes de entidades estatales autónomas, régimen jurídico de la Administración y procedimiento administrativo son claros índices de estos deseos, conviniendo en resaltar la necesaria actividad de traslado a otros entes, públicos o semiprivados, competencias y funciones de la Administración central. En este aspecto conviene recordar cómo la descentralización administrativa es un fenómeno que entre nosotros presenta cierta tradición, pues en pleno siglo XIX materias tan importantes como los transportes, aguas, montes, beneficencia, etc., ofrecían ya un claro ejemplo de actividades descentralizadas, al menos en su aspecto funcional. Hay otra cuestión: el Plan de Desarrollo nacional ha de implicar un nuevo giro a la política de descentralización, pues al ser de naturaleza indicativo, los ciudadanos, bien individualmente, bien a través de agrupaciones o asociaciones, están llamados a la cooperación y realización de trascendentales tareas administrativas. En todo caso, la descentralización administrativa, con la titularidad en la Administración, es fuertemente intensa, al menos en aquellas actividades consideradas de primera importancia para la vida del país.

Resumiendo: la descentralización implica siempre una mayor rapidez, flexibilidad, eficacia y economía de las funciones administrativas. Ha de iniciarse con una reorganización (de esto pueden ya presentarse muchos ejemplos) absoluta de los servicios administrativos. Ha de contarse con un personal adecuado e idóneo, pues el giro de la realidad lo reclama; ha de ser prudente en aquellas actuaciones consideradas como fundamen-

(8) *Madrid*, 23 de enero de 1964.

tales para la dignidad personal de los ciudadanos. Y, por último, ha de recabar una colaboración más intensa de las agrupaciones, entidades profesionales, sindicales y territoriales.—F. SERRANO Y COS-GAYON.»

5. OPINAN DOS ESTUDIANTES

«El nivel óptimo en que interesa situar la descentralización administrativa, hoy por hoy, no pasa de ser una utopía. Así, pues, considero más positivo limitar los esfuerzos a la consecución del nivel óptimo «posible». Los factores que condicionan tal nivel son de muy varia índole: geográficos, económicos, sociales, políticos..., siendo necesario, además, conjugarlos en función de la máxima eficacia administrativa posible. Ello supone una previa labor de valoración y análisis, buscando un ámbito de competencia para la acción administrativa, donde ésta se proyecta con la mayor intensidad y efectividad, en orden a las exigencias que dicho ámbito presente.

Hay una esfera a la cual jamás podrá afectar la descentralización; pero resta una zona extensa susceptible de un tratamiento territorialmente más limitado. En esta zona, cuanto más identificados se encuentren los factores aludidos y el ámbito de competencia o nivel administrativo que los regule, más fácil será la actuación racional sobre los mismos desde una perspectiva *in situ*.

Existen factores administrativos que, por su trascendencia, exigen una atención exclusiva, constituyendo un ámbito de competencia *ad hoc*; pero cuando se prescinde del nivel o niveles óptimos se reduce la eficacia de la actuación administrativa, lo

que arrastra una serie de secuelas tales como la falta de coordinación, una mayor lentitud, burocratismo, etcétera. El nivel administrativo municipal ha tenido siempre, por insustituibles realidades, un amplio margen de autonomía. El mayor problema estriba en la insuficiencia de recursos para cumplir sus fines asistenciales. De hecho, la única solución viable sería extender una cobertura por parte del Estado o, en su caso, por las Diputaciones. Partiendo de esta base, merecen constante estímulo aquellas iniciativas que tiendan a establecer vínculos supramunicipales, especialmente comunidades de servicios.

De signo contrario es el problema que tienen planteado las grandes ciudades, para las que ha sido preciso arbitrar un *status* especial de mayor autonomía. El régimen que las «Cartas» propugnan exige un desarrollo consecuente en el sentido de evitar las interferencias de otros sectores de la Administración. La descentralización a nivel provincial ha seguido una línea irregular: por una parte, se ha pretendido configurarla en torno a la Diputación, y, por otra, en torno a la figura del gobernador civil. A este respecto la experiencia de las Diputaciones forales inclina a preferir la solución que las mismas aportan.

Generalizar tal sistema presenta ciertos inconvenientes, pero que no por ello anulan las ventajas que el mismo traería: fácil coordinación, economicidad burocrática, participación social... Todo ello sin perjuicio del control y planificación central. Considero necesario vitalizar las Diputaciones, para lo que se precisa: adscribirles la competencia de las Comisiones provinciales de Servicios

técnicos y la oportuna dotación económica; de otra parte, la no injerencia en ese ámbito de los gobernadores civiles. En algunos sectores la insuficiencia del nivel provincial y la ineficacia de la centralización ha constituido el fundamento de un nivel regional. Por ahora se encuentra limitado a sectores muy específicos de la Administración, siendo improbable su extensión a un ámbito más generalizado.

Cabe un nivel regional viable que por constituirse *ad hoc* reúne los requisitos necesarios de permanencia. En este sentido las Confederaciones Hidrográficas y las «comunidades turísticas» nos señalan un camino sugerente.—J. HUMBERTO QUINTANA.»

«La evolución histórico-política ha dado auge a la centralización sin ninguna cortapisa.

La anarquía sistemática e individualizada en la labor administrativa que imperaba en el feudalismo, rota por la Monarquía absolutista, que ejercía el control de todas las funciones, vino a desembocar en una época de culto a la Ley que ayudó mucho a la instauración del sistema centralista por la revolución de 1789.

España, durante el siglo pasado, se dejó llevar de la influencia francesa, llevando del mismo modo a un lugar preponderante la centralización administrativa. Tanto la función administrativa como la política marchan paralelas hacia la consecución de un mismo fin, el bien común, por lo que no pueden separarse.

Una absoluta centralización administrativa anquilosa al más flexible de los organismos locales y acaba

por convertirlos en meras dependencias, cuyas funciones se encuentran mermadas y restringidas. Implica al mismo tiempo la intervención para la designación de autoridades por parte del Estado, que más o menos directamente limita de esta forma la capacidad de actuar libremente.

Los países van creciendo y evolucionando alrededor de sus sistemas, que poco a poco se van asfixiando y quedando aprisionados como las esplendorosas ciudades antiguas a las que invade la selva. Llega el momento en que es imposible ver lo que acontece más allá de los primeros árboles, y es preciso salir y establecer diferentes puntos de vista para poder compenetrarse con las dimensiones y la magnitud del problema que envuelve.

La Administración y el Estado han de estar en un continuo movimiento, en un constante esfuerzo para no llegar a un excesivo positivismo jurídico, buscando una nueva conformación normativa. Esta conformación debe salirse de un rígido imperio de la Ley en base a una libertad en armonía con la ética y el Derecho natural, sin la esterilización propia de la vitalidad pública.

Por otra parte, las nuevas formas de orden social y económico impulsan al Estado a la búsqueda de un planteamiento y una planificación más amplios y adecuados. La descentralización administrativa exige la desconcentración de la actividad de los órganos superiores para que se vean más desahogados en su labor, como propugna la Ley de Procedimiento Administrativo.

Especialización funcional de los diversos entes territoriales es también una exigencia de la descentralización administrativa. De esta forma

serán auténticos organismos subestatales, independientes en sus fines y su actuación, que estará derivada de la propia naturaleza representativa y decisoria. Esta autonomía de los organismos capacitados territoriales impondría una mayor competencia en el momento de dirimir cualquier cuestión.

Ahora bien, no se debe tomar la descentralización como fundamento informador, sino como un medio del que se debe hacer uso convenientemente.—*Otón Gómez Segura* (9).—
A. O. C.

(9) *Madrid*, 23 de enero de 1964.

