



**ESTUDIOS**

## **VEINTICINCO AÑOS DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA: 1939-1964**

Por AURELIO GUAITA

*Sumario:* 1. Bajo el signo de la eficacia. 2. La ciencia española del Derecho administrativo.—3. Un gran «corpus legum».—4. Organización.—5. Régimen de órganos y actos administrativos.—6. Responsabilidad extracontractual de la Administración.—7. La función pública.

No creo que sea tarea fácil trazar un cuadro acabado de las transformaciones operadas en la Administración española y en su Derecho, el Derecho administrativo, en estos últimos veinticinco años, cuando para ello se dispone de unas breves páginas: al menos, para mí, es imposible.

Queda dicho con ello que las líneas que siguen no pueden ni quieren ser—ni lo son, claro—una historia de estos cinco lustros de nuestra Administración. Son tan sólo una presentación, un prólogo, una introducción a este número monográfico con el que, con muy buen acuerdo a mi juicio, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA se suma a esa sosegada y jubilosa conmemoración que España celebra bajo el afortunado *slogan* XXV Años de Paz.

Quienes rigen la Revista han encomendado a plumas ágiles y competentes tratar de algunos aspectos importantes del pulso y del nervio, del latir y de la vida de nuestra Administración actual. Seguramente hay otros aspectos que también merecen ser destacados y estudiados, y quizás lo sean en otra ocasión, pero ya se comprende que no es posible—ni necesario—detenerse ahora en todos y cada uno de ellos. Y como seguramente el lector ya se ha detenido un momento en el sumario que antecede, no sería pertinente que lo reprodujera yo aquí.

Si lo es en cambio que DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, publicación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios con la colaboración de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, que es, como se sabe y por así decir, el órgano central encargado de estudiar y realizar la reforma administrativa, presente el conjunto de trabajos que siguen, no para complacerse vanamente en lo positivo ya hecho—que es mucho, aunque no bastante—ni tampoco para lamentarse estérilmente por lo que todavía espera ser realizado, pero sí para que lo primero, lo positivo, sirva de acicate y de estímulo, pues si eso se ha podido realizar venciendo a veces dificultades de todo linaje, no parece temerario esperar que también lo que falta tendrá su cumplimiento en un futuro más o menos cercano.

De otro lado se admite *nemine discrepante* que la reforma administrativa implica sencillamente el esfuerzo y el deseo eficaz de la permanente puesta a punto de la Administración, con lo cual dicho está que una reforma administrativa que de verdad merezca el nombre no está nunca concluida, por lo que bien se puede traer aquí a colación el conocido dicho agustiniano: «¿dijiste basta», pues date por perdido.»

Seguramente hay muy pocas instituciones públicas que siempre y en todas partes hayan tenido tan mala prensa como la Administración, sacada a diario con los procedimientos más variados, desde la censura violenta hasta el chiste con gracia o sin ella. Quizá muchas de esas críticas son razonadas, o al menos razonables, pero aun en el caso de que no lo sean, creo que le vienen bien, muy bien, a la Administración, lo cual no significa, ni muchísimo menos, que al hacer el examen de la actuación de aquella encontremos un saldo negativo. Por el contrario, el balance es señaladamente positivo, y estaría muy en su punto un trabajo que, recordando el clásico texto humanístico, bien podría titularse así: *Administrationes encomium*.

Naturalmente de ese elogio no se excluiría a la Administración española, pero al hacerlo no es el objeto de esta presentación, según ya ha quedado dicho.

### 1. Bajo el signo de la eficacia

Por supuesto, nunca ha estado la Administración desligada de la idea de eficacia, ya que tiene *ex propria natura* un evidente sentido teleológico: la Administración es *para servir*, pero hasta fechas relativamente recientes la Administración se creía —y se le creía— acantonada y acotada en unos cuantos reductos dominados por la preocupación de las reglas jurídicas, preocupación tan dominante y excluyente que llegó a oscurecer, cuando no a borrar, la idea de servicio y de eficacia. La Administración era un instrumento casi inerte, aséptico y neutralista: o por lo menos se quería por no pocos que fuera así.

Huelga decir que juridicidad y eficacia no sólo no están reñidas, sino que se pueden y deben complementar muy armónicamente, pues es claro que las leyes —me refiero a las leyes buenas, por supuesto—, con las que el Estado incide directamente en la Sociedad, son medios poderosos para alcanzar la deseada eficacia.

Ahora bien, esta eficacia ha pasado a ser en la Administración actual una verdadera obsesión —aunque no siempre una realidad verdadera—, pues sin renunciar a su libertad y a sus derechos —y sería muy imprudente y grave que lo hiciera— la Sociedad de nuestros días ya no piensa tanto en la libertad, cuanto en libertades y derechos concretos y de verdad y, en muchas ocasiones, en servicios. Sólo que estos servicios no deben querer decir nunca una suplantación de las fuerzas sociales, pues si fueran eso ya no merecerían el nombre de servicios. Es cierto, como se repite frecuentemente ahora, que la Administración tiene una misión conformadora de la Sociedad, y así debe ser, mientras no se pretenda hacer una Sociedad excesivamente «conformada», mientras no se pretenda convertir la Sociedad en instrumento del Estado, cuando el recto orden de las cosas postula cabal y enérgicamente lo contrario: que el Estado es un instrumento de la Sociedad y está al servicio de ésta.

Dotados de unos poderes jurídicos, económicos y técnicos como no pudieron soñar sus predecesores, el Estado moderno debe también dejarse conformar por la Sociedad. O mandará, pero no servirá.

Afortunadamente nuestras leyes fundamentales —en las que, como es obligado, hunde sus raíces la legislación administrativa— son ajustadas y concluyentes a este respecto.

Y son legión las disposiciones administrativas actuales en las que luce palmariamente la obsesión de eficacia a que antes se aludía: aquí bastará remitir especialmente a las exposiciones de motivos

de las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de Procedimiento administrativo, de Funcionarios y del Plan de Desarrollo, las cuatro disposiciones más importantes—a mi entender—situadas conscientemente en la «línea» de la reforma administrativa.

Es claro que ninguna de esas disposiciones ha olvidado que la Administración ha de servir jurídicamente—y el título mismo de algunas de ellas releva aquí de toda probanza—, pero todas cuatro contienen una serie de medidas tendentes por modo directo a lograr imprimir un nuevo rumbo a nuestra Administración más ágil, dinámico, eficaz, «empresarial», en ocasiones. Y yo creo honradamente que algo de eso se va ya logrando, y que se logrará bastante más conforme el espíritu de esas leyes vaya calando más hondo en quienes han de vivirlas, esto es, en todos, en la Administración y en los particulares. Y éstos han de ser comprensivos, no sólo porque no siempre podrían echar la primera piedra, sino porque la Administración ha de reajustarse siempre «sobre la marcha», sin parar—y esto suele ser más fácil de legislar que de aplicar y porque la actual Administración no se ha improvisado ni edificado sobre un terreno yermo y baldío, sino sobre una añeja construcción de la que aún pueden admirarse algunas partes señoriales que hubiera sido insensato derribar. Y ciertamente, ni toda reforma exige derribar, ni todo derribo implica reforma.

Cuando la reforma se ha estudiado, cuando es meditada, cuando opera incesantemente y sin ruido, quizá no se advierte «de golpe». Pero ya hemos quedado en que el objetivo es la eficacia—y no los golpes de efectos—, y si se trabaja como se debe, con ilusión, a buen seguro que llegará el día en que se cosecharán los frutos. Siempre los sembrados se han convertido en trigales así:

En el Estado surgido de la Victoria de 1939 puede sentirse—contento, no satisfecho—de las grandes líneas que dan el perfil a la más importante de nuestras leyes administrativas dictadas en estos veinticinco años de paz. Y tengo para mí que eso es fruto también de esa misma paz, pues igual que pudo escribirse *silent leges inter arma*, ha de afirmarse que en un clima de paz puede vivir —y vivirse— las leyes.

Como prueba anecdótica podría aquí aducirse una disposición que hubiera cumplido este mismo mes de abril sus treinta años... pero que no cumplió ninguno, o al menos no cumplió ninguno de sus objetivos. En efecto, la preocupación de la reforma administrativa no es nueva, no es «original» de nuestro Estado, pues ya el republicano que le precedió tuvo conciencia de ella y creó un «Comité Técnico

de Estudios de Reforma del Estado» (1) agregado a la Presidencia del Consejo de Ministros, «organismo de buena voluntad..., todo lo apolítico y neutral que sea posible». Sin duda, tendría buena voluntad. Pero no tuvo paz. Ni frutos.

Ya los tiene y—algunos granados— la reforma administrativa actual y cuyo momento fundacional puede fijarse en el Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956 por el que se creó la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

Hacia falta que la Administración española sintiera en su carne la necesidad de renovarse, de ir al paso de los tiempos, de hablar de economía, celeridad y eficacia, de productividad, del coste de los servicios, de clasificar los puestos de trabajo, de evitar duplicidades, de simplificar los procedimientos de coordinación, de desconcentración, de planificación, de pedir la colaboración de los particulares, de cuidar las relaciones públicas y humanas, de informar a los usuarios de los servicios y a los funcionarios, etc. Y todas estas cosas, y mil más, van penetrando—¡ay!, con qué lentitud a veces— en los diversos estratos de nuestra administración, que no desmerece, que yo sepa, de cualquier otra realidad española actual, con menos Ministerios, con menos funcionarios, con menos presupuesto que cualquier administración extranjera de nuestro mismo «nivel».

Había que comenzar por tomar conciencia del problema e implicar en él a los funcionarios y no funcionarios, interesar a todos en estas cuestiones, fomentar un diálogo permanente entre Administración y particulares, dar un nuevo estilo a nuestra Administración. Y ese primer paso—que no es el más fácil—está dado. Y ¿por qué no esperar con optimismo—y trabajando—que el camino que queda por recorrer puede en efecto ser recorrido? Claro que hace falta la colaboración de todos, pero si se sabe pedir, ¿por qué se va a negar?

Las Secretarías Generales Técnicas, verdaderos Estados Mayores de los Ministerios Civiles (sólo el de Asuntos Exteriores carece de ella) y de algunos organismos autónomos, las oficinas de iniciativas y reclamaciones, las de organización y métodos, etc., son, entre otros, los centros a los que se ha encomendado esta labor oscura y modesta, pero, sin duda, rentable a largo plazo.

---

(1) Integraban el Comité: don Salvador de Madariaga (Presidente), don José Antonio Rubio Sacristán, don Federico Reparaz Linazasoro, don Agustín Krahe Herrero, don Joaquín Ungria Jiménez y don Manuel Amblés Pipo (Secretario); Decreto de 19 de abril de 1934.

## 2. La ciencia española del Derecho administrativo

Todo ese aire renovador no podría improvisarse ni ha surgido *ex nihilo*. A la vanguardia de ese movimiento tenían que estar—y han estado, y están—quienes por profesión o por afición estudian los diversos aspectos de la Administración pública, tanto desde la perspectiva exclusivamente «científica» (la llamada ciencia de la administración, y quizá mejor de la organización) como desde la perspectiva jurídica.

Ha de reconocerse que los estudios sobre la ciencia de la Administración no habían preocupado excesivamente a nuestros autores, pero por fortuna esa lamentable omisión está siendo corregida en la actualidad, tanto por esos mismos autores como por la Administración pública, a la que no podía pasar inadvertida la importancia de estos temas y, en efecto, les dedica preferente atención, especialmente en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios y en esta misma revista, como sabe bien quien la haya leído con cierta asiduidad.

En cuanto a los estudios de Derecho administrativo contábamos ya con una tradición centenaria e ilustre, lo que sin duda ha contribuido al «despegue» que ofrece esta ciencia actualmente entre nosotros. Porque verdaderamente se trata de una renovación que no es nada hiperbólico calificar de espectacular. Pudiera pensarse que trato de llevar el agua a mi molino, como suele decirse, dada mi condición profesional; pero no hay nada de eso: es un hecho fácilmente comprobable y reconocido por propios y extraños que la ciencia española del derecho administrativo ha adquirido después de 1939 un rango y un nivel que la coloca, por lo menos, a la par de las extranjeras más justamente celebradas. Y lo mismo ha de decirse por comparación con las demás ciencias jurídicas españolas, ninguna de las cuales—seguramente porque ya lo habían dado antes—ha experimentado el «estirón» de la nuestra, como patentiza también la profusión de publicaciones y de revistas sobre cuestiones jurídico-administrativas, a la cabeza de las cuales hay que colocar sin duda a la de Estudios de la Vida Local (Instituto de Estudios de Administración Local, desde 1942) y a la Administración Pública (Instituto de Estudios Políticos, desde 1950).

## 3. Un gran «Corpus legum»

Ese gran resurgir—o simplemente surgir—de los estudios sobre la Administración explica en buena medida—ya lo he dicho antes—el

actual movimiento de reforma. Como explica también el que contemos con un reducido pero noble cuerpo de leyes administrativas de carácter general que no presenta el Ordenamiento jurídico-administrativo de ningún país.

La Administración española vive de tres grandes momentos organizadores y legislativos.

Subsiste del primero (fines del reinado de Fernando VII y principios del de Isabel II) el Consejo de Ministros (1823), la creación de la Presidencia del mismo y la transformación de las Secretarías del Despacho en Ministerios, las Provincias, los Gobernadores civiles (1833), las Subsecretarías (1834). (De este mismo año, son también Tribunal Supremo y Audiencias.)

Si el primer momento fué sobre todo organizador, el segundo fué fundamentalmente legislativo (primeros años de la Restauración): es la época de los grandes Códigos, las leyes de Enjuiciamiento Civil (1881) y Criminal (1882), el Código de Comercio (1885) y el Civil (1889), pero es también la época de las grandes leyes administrativas, subsistentes todavía algunas de ellas: Obras Públicas, Ferrocarriles, Carreteras (1877), Aguas, Expropiación forzosa, Propiedad Intelectual (1879), Contencioso-administrativo (1888), Procedimiento administrativo (1889).

Pues bien, el momento presente ofrece un panorama legislativo de gran alcance que, de un lado, ha renovado en no pequeña medida el aludido Ordenamiento del XIX, y de otro ha ido cubriendo diversos «ángulos muertos» que el transcurso del tiempo ha ido haciendo necesario batir.

Por la técnica empleada, por la conexiones que guardan entre sí, por la en general relativa perfección que ofrecen, por su misma extensión y las propias materias que regulan, deben destacarse en primer lugar la Ley de Expropiación Forzosa (1954), la de lo Contencioso-administrativo (1956), la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957; ésta prácticamente sin antecesora), la de Procedimiento administrativo (1958), la de Funcionarios (1964). En otro orden, pero también importante, hay que citar la Ley de Régimen Local, verdadero Código de nuestros Municipios y Provincias (1950-55) y la de Organismos Autónomos (1958), así como ciertas normas sobre determinadas materias especiales: la Ley de Minas, la de Sanidad. (1944), la del Suelo y Ordenación Urbana (1956), la de Montes (1957), etc.

Dejando aparte estas últimas por su misma especialidad, la legislación de que se acaba de hacer tan sucinto elenco presenta, por lo general, base más que suficiente para pensar ya en un estudio ulti-

rior. En efecto, en el momento actual puede ya pensarse en acometer la idea codificadora, sin que deban frustrar su posibilidad las dificultades con las que sin duda habría que contar, pues ni son muchos ni ninguna de ellas se presenta como insuperable. Hay quienes ven con escasa o ninguna simpatía los códigos; por supuesto, es una cuestión discutible y opinable, y se suele argumentar en contra que los códigos petrifican las instituciones y son de suyo un obstáculo a la evolución y perfeccionamiento del Derecho. Me parece, sin embargo, que esa opinión está más extendida que razonada; yo creo que los códigos no petrifican, sino que dan firmeza, orden y armonía, facilidad para el conocimiento y aplicación del Derecho, y que contribuyen por lo mismo a la *securitas* en las relaciones jurídicas. El Código Civil no tiene nada que envidiar a las leyes civiles que le precedieron, de las que bien se hubiera podido decir, por su número y volumen, por su complejidad, contradicciones y dispersión, lo que de otras disposiciones decían los canonistas medievales: *onus multorum camelorum*.

El Derecho administrativo ha ido a la zaga del Civil en muchas cuestiones, y es explicable que en el XIX pudiera codificarse éste y no aquél, pero *hic et nunc* me parece tan conveniente como hacedera la codificación administrativa. No pasarían al Código las actuales leyes sin ninguna corrección, pues es claro que las necesitan y algunas quizá de cierta entidad, pero una vez que se cuente con los textos articulados de las leyes sobre dominio público y contratación administrativa —y de ésta ya existe la correspondiente Ley de Bases—, no se apreciaría ya ninguna laguna notable que desaconsejara la propugnada codificación de la «parte general» del Derecho administrativo, pues están ya vigentes textos importantes y de ordinario completos sobre la Administración y sus órganos, actos y reglamentos, expropiación, procedimiento y recursos, patrimonio y funcionarios.

#### 4. Organización

También este capítulo arroja un saldo positivo, aunque pagando sin duda un tributo a la época, quizá hay demasiada «organización», quizá ha habido en este punto más crecimiento que perfección. Esto ocurre en todos los países, y en proporciones superiores a las que aquí conocemos, pero de todos modos —otra opinión personal, claro— me parece que la fronda y las ramas pueden sofocar al tronco. En no pocas ocasiones la coordinación —que es en principio tan buena y deseable— viene provocada por una mala ordenación, pues cuando cada organismo tiene bien delimitada su competencia y se le ha asignado

la que por su naturaleza le corresponde generalmente no hay nada que coordinar.

La Ley de Procedimiento administrativo dispone con buen criterio que no se cree ningún órgano sin hacer previamente el estudio de su coste y rendimiento y sin reducir en su caso la competencia propia de alguno de los órganos preexistentes, a fin de evitar duplicidades que, sobre encarecer los servicios, vendría a dificultarlos y perturbarlos. Y la verdad no es nada seguro que esto se cumple siempre puntualmente.

Algo parecido sucede con otras magníficas aspiraciones y mandatos de la citada y de otras leyes: por ejemplo, la desconcentración administrativa, la unificación de las jefaturas provinciales de los diversos Ministerios: de esto último no se ha hecho nada, y de lo primero se ha realizado bastante menos de lo posible y deseable: nada debe haber descentrado, pero no todo debe estar centralizado; y la Administración española padece todavía de excesos centralizadores. Creo sería impertinente traer aquí a colación ejemplos de este fenómeno, pues el catálogo pudiera resultar excesivamente dilatado; ni vale la pena tampoco aducir argumentos y romper lanzas en pro de una mayor descentralización; ni los necesitan quienes ya piensan así y creo no son pocos ni seguramente serían eficaces para quienes opinan de distinto modo, para lo cual, de otra parte, tienen también sus buenas razones seguramente. Basta recordar lo ya dicho: que en ocasiones recientes y reiteradas el legislador «ha visto con buenos ojos» —pero apenas si se ha hecho— la desconcentración.

Fenómeno parecido es el de la autonomía: Municipios, Universidades y tantas otras corporaciones dependen excesivamente de fiscalizaciones y tutelas y de las páginas del *Boletín Oficial del Estado*.

Causa y efecto de lo anterior es el uniformismo, nada conveniente cuando se practica sin concesiones. En este punto queda sin duda gran camino a recorrer, si bien en la órbita de la Administración Local puede afirmarse que se ha roto ya el frente con las leyes especiales para determinadas grandes ciudades, en especial Madrid y Barcelona; otras diversidades locales proceden de etapas anteriores a la guerra de liberación; por ejemplo, Navarra y Alava y las Canarias. En todo caso la legislación de régimen local vigente ha supuesto bastante más orden y claridad que la fragmentaria, dispersa e incompleta anterior al 18 de julio, y sin duda la Ley de Régimen Local es, en sus aspectos jurídicos y administrativos, notoriamente superior a todas —y han sido muchas— las que le precedieron a lo largo de un siglo.

Esta postguerra ha sido también la época de los llamados Orga-

nismos Autónomos, pues la mayor parte de ellos —y son varios centenares— son de reciente creación; la única excepción importante es el Instituto Nacional de Previsión (1908), el primero de nuestros grandes entes paraestatales. La legislación de estos organismos era bastante deficiente —y en realidad lo es todavía—, si bien se ha dado ya un primer paso de sistematización con su ley orgánica y financiera (1958); fruto de esta ley ha sido la supresión de algunos de estos Organismos, aunque quizá la poda debió haber sido más enérgica. La tarea que les ha sido encomendada por el Estado en algunos casos es ciertamente importante, y una lista de los que merecían ser recordados aquí habría de ser larga: el Instituto Nacional de Colonización y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (1939), el Instituto Nacional de Industria (1941), etc.

Cuestión organizativa es también la de las regiones: y no me refiero a posibles entidades territoriales supraprovinciales, asunto no abordado en esta etapa y que quizá rebasa los límites de lo administrativo. Hay cierto ambiente crítico contra las provincias (pequeñas para las necesidades actuales, artificiales, importación francesa, etcétera), pero no parece tampoco que tenga excesivo eco. Yo creo que el único argumento de peso pudiera ser el de la alegada inadecuación de las provincias (1833) a los tiempos actuales. Pero aun eso habría de ser probado; por de pronto la extensión de nuestras provincias es tan variada (la misma que en 1833, salvo algunos retoques parciales, por ejemplo, «a favor» de Alicante, 1836, y de Valencia, 1851) que va desde Badajoz (de extensión similar a la del moderno Estado de Israel) hasta Quipúzcoa, unas once veces más pequeña. Con un promedio de poco más de diez mil kilómetros cuadrados, quizá las provincias no sean tan pequeñas como suele decirse. Es cierto que las modernas comunicaciones han «acortado» las distancias, pero no parece que esto sea ningún mal hasta el extremo de que hayan de «alargarse» de nuevo. Seguramente se podría hacer mejor la división provincial rectificando límites que parezcan desplazados, pero sin un estudio profundo, especialmente geográfico y económico, me parece sería quizá más perturbador que beneficioso el crear o el suprimir provincias. Si las provincias actuales son «más pequeñas» que las de 1833 gracias a los transportes de hoy, en cambio son mayores, mucho mayores por la gran profusión y complejidad de los nuevos servicios, y la mayor parte de éstos necesitan una organización a nivel provincial, sin perjuicio de que se superponga otra organización regional cuando el servicio correspondiente lo aconseje o exija.

Y lo mismo que en esta etapa, 1939-64, no se ha ni siquiera retocado la división provincial, tampoco ha habido variaciones, al menos

de importancia, en lo que se refiere a las llamadas «divisiones administrativas especiales», que comprenden por lo común, el territorio de varias provincias. También aquí se ha levantado más de una vez en demanda de una reorganización que buscaría, en especial, la coincidencia de todas esas divisiones especiales, tanto en sus territorios como en sus capitales. Es posible que tal coincidencia fuera deseable por radicar todos los órganos superiores (regionales) de cada uno de los servicios en una misma ciudad, porque quizá facilitaría también las gestiones de los particulares, que con un único desplazamiento a la capital regional podrían atender asuntos «oficiales» muy diversos, etc. En realidad, esto ya sucede en no pocos casos, pues, por ejemplo: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Valladolid, etc., son capitales de ese tipo que se desea. Y si es cierto que el territorio del que son cabeza no es el mismo para los distintos servicios, probablemente esto es más inevitable que perturbador. Para coincidir en todos los casos las «capitales regionales», habría de darse el supuesto, que seguramente no se da, de que todos los servicios requirieran un mismo número de «regiones». Si por ejemplo existen tres Departamentos Marítimos, cinco Regiones Aéreas, nueve Regiones Militares, diez Jefaturas Superiores de Policía y otras tantas Confederaciones Hidrográficas, doce Universidades del Estado y doce Delegaciones Regionales de Comercio, trece provincias Eclesiásticas (si bien esto tiene menores repercusiones administrativas), quince Audiencias Territoriales y aun veinticinco Distritos Mineros, etc., seguramente es algo que se puede revisar, pero ya se comprende que sin forzar las cosas bastante más de lo que la prudencia consiente, no puede haber un número exactamente igual de Audiencias, Regiones Militares, Universidades, etc., con lo cual está explicado también que el territorio de cada capital varíe según los servicios distintos, así como que una misma provincia «dependa» según esos servicios de diferentes capitales regionales. Quizá Guipúzcoa sea uno de los ejemplos más claro de esta dispersión que se podría atenuar, pero no suprimir: cabeza ella misma de Delegación Regional de Comercio y Distrito Minero, depende en cambio de Bilbao (Jefatura Superior de Policía), Oviedo (Confederación Hidrográfica del Norte de España), Ferrol (Departamento Marítimo), Valladolid (Distrito Universitario), Burgos (Región Militar), Zaragoza (Región Aérea Pirenaica), y Pamplona (Audiencia Territorial y Arzobispado).

Creación de interés en este período es la de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (1950), pero han sido en tan pocos años tantas veces retocadas, que no puede decirse que se trate de una Institución ya fraguada, por lo que basta aquí con esta alusión.

En el ámbito de la Administración Central del Estado cabe destacar: de un lado, la aparición de nuevos Ministerios; y, de otro, la de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Por lo que se refiere a lo primero, después del 1 de abril de 1939, se han creado cuatro: el del Aire (1939), el desdoblamiento de Industrias y Comercio (uno sólo hasta 1951), Información y Turismo (1951) y Vivienda (1957), con lo que son actualmente dieciséis los Departamentos, cifra coincidente con el promedio mundial y notoriamente inferior al número de Ministerios de Francia, Italia, el Reino Unido, etcétera, y por supuesto de la URSS.

En cuanto a las Comisiones Delegadas del Gobierno (1957) suponen un intento de desconcentración administrativa al liberar al Consejo de Ministros del examen de asuntos rebasando la órbita de un solo Departamento, no necesitan en cambio ser tratados por el pleno del Gobierno. Como era de prever, la que más juego ha dado es la de Asuntos Económicos que parece definitivamente «cuajada» en nuestra organización administrativa central.

### 5. Régimen de órganos y actos administrativos

En este capítulo el balance me parece francamente positivo y se centra sobre todo en las leyes de lo Contencioso-administrativo (1956), de Régimen Jurídico de la Administración (1957) y de Procedimiento administrativo (1958).

Claro está que ninguna de las tres se han visto libres, y con razón, de la crítica que lleva a cabo la literatura especializada en estas cuestiones, pero en líneas generales, como reconoce esa misma crítica ya aludida y en la que yo mismo me he alineado en más de una ocasión, se afirma, a veces incluso por autores extranjeros, la excelencia de esas disposiciones.

Se ha regulado en ellas—en muchos casos por primera vez en nuestro Derecho administrativo, y en algunos adelantándose también a los Ordenamientos extranjeros—cuanto concierne a los órganos más importantes (Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas, Ministros, Subsecretarios y Directores generales) el funcionamiento de los colegiados, la competencia y la delegación, etc.; se ha introducido mayor claridad en lo que respecta a los órganos cuyos actos ultiman la vía administrativa, de lo que se han concretado diversos ejemplos y, lo que es más importante, se ha acortado esa vía, con muy buen criterio, al «bajar el nivel» de los órganos autores de actos «definitivos» por comparación a la legislación anterior.

Los requisitos de los actos, el procedimiento para dictarlos, la validez, eficacia y ejecución, la teoría de los «vicios» y sus consecuencias (nulidad, anulabilidad, convalidación, conversión, conversación, etc.) han sido objeto en nuestro Derecho de un tratamiento que puede desde luego ser mejorado..., pero que al menos en conjunto no lo ha sido hasta ahora por ninguna otra Ley española o extranjera.

Y ha de decirse lo propio de la regulación de los recursos administrativos que ha terminado con la perturbadora proliferación y diversidad anterior al reducirlos a dos (aparte del justificado y rarísimo de revisión): el de alzada (y una sola alzada desde 1963) y el de reposición, comunes además a toda la Administración pública. Quien recuerde la caótica situación que en esta materia se había ido produciendo con base en la anterior Ley de Procedimiento (1889) no puede menos de elogiar la normativa vigente. Y aún debe irse más allá, hasta conseguir que—en beneficio de la administración y de los particulares—no quepa nunca más de un recurso administrativo: o el de reposición, si el acto lo ha dictado un Ministro u otro órgano que pone fin a la vía administrativa o el de alzada en los demás casos (la resolución de este recurso de alzada pondría siempre fin a la vía administrativa como sucede ya ahora, en general, pero sin posibilidad alguna de recurrir luego en reposición); y aún sería más radical—y no peor esto otro—que toda resolución pusiera fin a la vía administrativa y no cupiera contra ella otro recurso (administrativo) que el de reposición. Estas medidas habrían de completarse con otra importante ya antes aludida: la desconcentración, a fin de que las resoluciones administrativas se produjeran en muchos más casos ahora en los escalones inferiores de la Administración y no casi siempre en las «altas esferas». Estas innovaciones darían mucha más agilidad al procedimiento, introducirían mucha más «economía», celeridad y eficacia» que otras medidas tampoco desdeñables, pero más menudas y domésticas (normalización del papel y otras semejantes).

La legislación de lo contencioso administrativo resulta todavía bastante angosta, para lo que a mi juicio debe ser, pero su comparación con la del siglo pasado—prolongada con diversos remiendos hasta la de 1956 es muy favorable a ésta: se ha ampliado notoriamente, tanto la legitimación exigida a los recurrentes como el campo de los actos recurribles, al poderse impugnar los discrecionales y los reglamentos, al disminuirse el número de los que venían calificándose como actos políticos o del Gobierno, al admitirse expresamente como vicio de anulación la desviación de poder, etc.

## 6. Responsabilidad extracontractual de la Administración

No estaría ni con mucho completada la actualización del «régimen jurídico» de la Administración pública si junto a la posibilidad de obtener la anulación (o, en su caso, la declaración de nulidad) de sus actos ilegales, no se diera también la de exigir la indemnización debida por la lesión que los particulares pueden sufrir en cualquiera de sus bienes y derechos a causa de las actuaciones de la Administración (bien sean legales o ilegales, trátase de actos administrativos o de hechos materiales).

La situación anterior era verdaderamente sorprendente, rigurosamente injusta y salvo una incumplida y vaga promesa de la Ley Municipal de 1935, se puede resumir exactamente en muy pocas palabras: exoneración total de la Administración.

Por lo que respecta a la Local, la Ley reguladora de su régimen (1950) estableció la responsabilidad de Municipios y Provincias con una técnica discutible y con procedimientos que hoy resultan ya algo viejos, pero verdad es también que en términos bastantes generosos, esto es, justos.

En cuanto a la Administración del Estado, mucho más importante en casi todos los campos y muy en particular en éste, se ha pasado directamente desde la inmunidad total que consagraba el Código Civil (1889) a la plena responsabilidad que inauguró la Ley de Expropiación Forzosa (1954) ampliada poco después con leves retoques por la de Régimen Jurídico (1957), hasta el extremo de poder afirmarse de esta legislación que es más progresiva que cualquier otra que pueda suministrar el cotejo con el «Derecho comparado». Basta decir—y, repito, se ha partido de cero—que los particulares tienen derecho a ser indemnizados: *a)*, por *toda* lesión; *b)*, que sufran en *cualquiera* de sus bienes y derechos; *c)*, como consecuencia del funcionamiento *normal* o *anormal* de los servicios públicos (y ha de entenderse esta última expresión, servicios públicos, en la acepción más amplia posible, «superduguitiana», como sinónima de actividad—o pasividad—cualquier especie y régimen llevada a cabo por la Administración).

## 7. La función pública

A pesar de todo ese relativamente espléndido panorama que ofrece nuestra moderna legislación general administrativa, había un bache profundo y capital y que en gran medida hacía imposible que se cosecharan todos los frutos que razonablemente cabría esperar de

aquella: se trata de la estructura, organización y régimen de la función pública, que se había convertido en gran medida en un auténtico talón de Aquiles de nuestra Administración.

No repetiré aquí lo que ya he expuesto de palabra y por escrito en reiteradas ocasiones, pero la reforma del régimen de nuestros funcionarios la exigía enérgicamente —y reforma radical, sin «contemplaciones»— la situación a que en esta materia se había llegado. La ausencia de un órgano central —aquí sí es más que nociva la desconcentración, verdadera dispersión fragmentadora— la proliferación de los cuerpos, así generales como especiales, la anarquía y a menudo la injusticia de las retribuciones, el enjambre de disposiciones frecuentemente inconexas, contradictorias e incluso contraproducentes, la a veces selección deficiente de los funcionarios, etc., son puntos todos de la mayor importancia que reclamaban una nueva ley de funcionarios —una ley *nueva*, no «otra ley»—. Este era sentir tan común entre quienes han estudiado el tema, que bien puedo estimarme relevado de toda argumentación.

Perspectiva tan poco convincente se había heredado en parte de la legislación de 1918 y aún anterior, como también en parte se había agudizado y agravado después de 1939. Pero no se trata de buscar el «culpable», sino el remedio. Y en gran medida —esperemos que sea así— el remedio lo va a proporcionar la nueva Ley de Funcionarios (1964). Se trata de una ley tan reciente (todavía *nonnata* por lo que se refiere a su vigencia: comenzará a regir el próximo 1 de enero) que habrá que demorar algo el juicio definitivo sobre ella, pero el provisional que ya puede y debe hacerse es desde luego muy favorable.

La crítica especializada se encargará, como es misión y obligación, de «sacarle» los defectos. Más de uno tendrá, pero su orientación y propósitos —y los medios que instrumenta para verlos realizados— son elogiables sin reservas. Por lo que llevo dicho ya se comprende que, en cierto sentido, se trata de «volver del revés» en bastantes puntos la tónica general de la legislación sobre funcionarios todavía subsistente. Para mí, su único gran defecto es el no haber ido «más allá», pero lo más probable es que, aunque quería, no habrá podido. En suma, una ley importante, muy importante, que mejorará muchas cosas —aunque no todas— y no empeorará ninguna. Y ya esto es un gran resultado, ¿o no? Claro que también pudiera ser que fracasara, pero o mucho me equivoco, o el fracaso habría que cargarlo más que en la cuenta de la propia Ley, en la cuenta de la Administración y de sus funcionarios.

---

Ya dije al principio que esta introducción había de ser forzosamente breve, y celebraría, de verdad, que al lector le hubiera parecido así. Gustosamente reconozco que podía muy bien haberse ahorrado la lectura de cuanto antecede, pero, en cambio, si le invito cordialmente a que lea los trabajos que siguen.