

## **SUPRESION DE ORGANISMOS INEXISTENTES**

Por JOSÉ LUIS MEILAN

1. El *Boletín Oficial del Estado* del 29 de septiembre pasado publicaba una disposición del Ministerio de Educación Nacional que ha sugerido el presente comentario. Se trata de una Orden de 9 de septiembre por la que se suprimen en la Comisaría General de Protección Escolar y Asistencia Social las denominaciones de «Secretaría Técnica» y «Secretario Técnico», «por no existir reglamentariamente organismo y cargo de tal naturaleza». En una conclusión simple y rápida esto significa la supresión de un organismo inexistente, lo que no deja de tener su matiz humorístico. La anécdota de la disposición aludida creo, sin embargo, que toca puntos interesantes de la naturaleza y comportamiento de la Administración pública y del tratamiento de su régimen jurídico.

2. Podría decirse que la vocación de la Administración pública es su relación con la realidad circundante, en la que, por otra parte, se encuentra inmersa. Esa relación, como ha sido frecuentemente destacado, ha de ser una relación adecuada, ha de traducirse en un len-

guaje coherente; en definitiva, ha de traducir la función de servicio de la Administración. Sin embargo, no es de ahora comprobar que la tentación perenne de la Administración, como el de las organizaciones en general, es la rutina. Cuando ésta triunfa, de modo más o menos rotundo, se produce anquilosamiento, desfase; la Administración, siguiendo una expresión de Waldo, es entonces una respuesta extemporánea a su llamada natural, cuando no es un inconsciente silencio.

3. Esa inercia que con frecuencia se da en la Administración se refleja también, aunque tal vez no por idénticos motivos, en el tratamiento científico de la realidad administrativa. Hay muchas veces una indudable resistencia a abandonar las técnicas tradicionales y a procurar, consecuentemente, una extensión de las mismas, probablemente más allá de sus límites naturales. Piénsese en los casos de policía e intervencionismo económico; servicio público y actividad económica de la Administración; en el difícil encaje de la función planificadora dentro del esquema policía, fomento y servicio público; en la ruptura de fronteras entre Derecho público y privado dentro del régimen jurídico de la actividad de la Administración y la necesaria indagación para definir jurídicamente lo que en nuestra legislación del desarrollo se denomina «sector público», concepto y realidad económicas arraigadas.

4. La disposición citada señala una de las formas en que se manifiesta el desfase entre Administración y realidad social: la falta de correspondencia entre las estructuras orgánicas según se desprende de la comparación entre «Boletín Oficial» y realidad.

Sin ánimo de agotar las posibilidades, aquella ausencia de identidad puede producirse, y de hecho se produce, en situaciones como las siguientes:

a) Se crean entes de un modo oficial, y, sin embargo, no existen en la realidad. Esto puede ocurrir, bien porque no hayan comenzado a funcionar, bien porque se encuentren vacantes de titular —y no de una manera razonablemente transitoria—, bien porque hayan sido derogados no oficialmente, sino de hecho, por absorción en otro ente, en ocasiones mediante la técnica de unión en una persona de los puestos rectores de los dos entes.

b) Existen estructuras en la realidad que no han aparecido de un modo oficial. Es el caso de organismos que funcionan sin reglamento, o la publicidad de éste no rebasa el ámbito del organismo interesado, constituyendo una disposición «comunicada», algo muchas veces de gran eficiencia, pero, sin duda, sólo para «andar por casa», lo

que contrasta con las exigencias que el adjetivo público arroja sobre la Administración.

Otra variante de esta disociación puede ser la pervivencia fáctica de entes, pese a su supresión formal. Esa pervivencia puede venir favorecida por los textos, al ser permitida su actuación sólo a unos determinados efectos transitorios.

c) Por último, existen estructuras con la «documentación en regla», y que en la realidad reproducen fielmente la imagen descrita por el reglamento oportuno. La única estridencia consiste en que el reglamento se ha desviado, sin necesidad, de las directrices generales de la organización de una Administración determinada. Negociados, secciones, servicios, departamentos, divisiones, gabinetes, secretarías, direcciones, ni traducen siempre, cada una de ellas, idénticas realidades en distintas organizaciones, ni otras veces la realidad a que se aplican justifican denominaciones diferentes. Dicho más claramente y sin entrar en sus causas, ni una sección, por ejemplo, tiene el mismo valor en todas las estructuras orgánicas de nuestra Administración pública, ni las mismas unidades orgánicas tienen idéntica denominación en todos los sectores de la Administración. Tampoco es raro el caso de órganos por cuyo nombre podría creerse que son consultivos y resultan ser en la realidad ejecutivos, o con una formulación más general órganos *staff*, que en la práctica son *line*.

5. Todos los hechos enumerados no son susceptibles de igual valoración. Como en tantos otros sectores de la vida, el movimiento no se explica sino gracias a una cierta tensión entre dos polos. En este caso, el par de fuerzas viene integrado por el legalismo y la eficacia; de su composición resulta el movimiento: avance-retroceso, armonía-caos.

Con claridad se desprende de todo ello que el conocimiento de la Administración hecho exclusivamente sobre el «papel» es insuficiente. En ocasiones la impresión que se obtenga pecará por exceso en comparación con la realidad, implicará una confusión de planos entre el proyecto, el deber ser, el será y lo que es aquí y ahora. Otras veces el error será por defecto, ya que la realidad se ofrece más rica y compleja de lo que se desprende de los parcos, incompletos o inexactos textos reglamentarios.

Esta apelación a la realidad es necesaria no sólo para conocer los contornos físicos de la Administración, sino también para conocer su exacto funcionamiento. Es muy conveniente tomar conciencia del relieve de las instituciones, es preciso jerarquizar. El criterio para ello

no viene en último término de la minuciosidad de una reglamentación, sino de la influencia en la vida social. Tampoco la ausencia de derogación formal es síntoma concluyente de vigencia social.

La atención a la realidad puede infundir un sano pragmatismo a la investigación y a la enseñanza del propio Derecho administrativo. Los datos de la realidad se presentan, a veces, como problemas acuciantes que piden la intervención constructora del «prudente» del Derecho. En aquéllos puede estar el origen de la investigación y la pauta de la enseñanza en la mayoría de los casos.

6. Acercando la conclusión al tema sugerido por la Orden ministerial de 9 de septiembre, se destaca una vez más el carácter permanente, cotidiano incluso, que ha de tener la reforma administrativa.

Se trata de adecuar, sin pausa, la organización administrativa a las necesidades que presenta la mudable realidad social y hacerlo de modo que no se conculquen innecesariamente los principios generales orientadores, que, como es lógico, también deben variar en obligada correlación con los cambios sociales.

