

EL PELIGRO DE UNA INFLACION EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Por CARLOS LUACES SAAVEDRA

35:65.012.3(46)

I

Si se examinan los acuerdos aprobados por el Consejo de Ministros durante los tres últimos meses (incluido el último Consejo) puede comprobarse que en ese periodo (1) han sido creados de nueva planta veintidós organismos o cargos con la denominación de dirección o subdirección generales (2).

En ese trimestre han sido creadas también algunas juntas, varias embajadas, un instituto, una secretaria general, etc. Pero es el primer dato sobre el que se desea llamar la atención.

Ante él cabe preguntarse si al intenso ritmo ordinario en el crecimiento de la organización administrativa española ha venido a su-

(1) Esta nota fué escrita entre los días 24 y 25 de octubre.

(2) En el mismo periodo se ha suprimido una dirección general.

marse una aceleración en los últimos meses, capaz de hacerle padecer de gigantismo ciertos sectores, donde se multiplican y dilatan organismos que reciben más volumen e importancia de la que sus tareas realmente requieren.

Se trata, en los menos casos, de la creación simple del cargo de subdirector general (uno o varios). Frecuentemente, de segregación de una parte de un organismo ya existente o de reagrupación de funciones extraídas aisladamente de otros organismos, vigorizando notablemente y dando importancia jerárquica al conjunto, dilatando al máximo sus posibilidades intrínsecas. A veces se monta un entramado de unidades llamadas gabinetes, servicios, divisiones (3), y no siempre es fácil distinguir entre ellos los que cobijan servicios ya existentes y los que son —no sólo por su denominación— de nueva creación. Como resultado de estas reorganizaciones, en unión de otras anteriores, cabe observar frecuentemente que en un corto periodo de tiempo, lo que era contenido como mucho, de un par de secciones (4) se ha convertido en el de una dirección o subdirección general.

No hay que decir que junto con los veintidós cargos de director o subdirector general creados han surgido («ex novo» o por conversión de puestos de menor entidad) un buen número de jefaturas de importancia, al menos aparente, haciendo en ocasiones bajo ellas más frondosa y complicada la organización administrativa existente.

Intentando hallar los verdaderos motivos de estas ampliaciones orgánicas cabe dejar sentado, para empezar, que no es creíble que durante los tres últimos meses se haya producido un desbordamiento rápido de estructuras administrativas que haya exigido con urgencia el parche de tantas direcciones y subdirecciones generales. La realidad de los hechos es que ninguna de estas reorganizaciones coincide con la atribución de un conjunto de nuevas competencias a un departamento ministerial.

En los preámbulos de los correspondientes decretos no se encuentra una justificación precisa de las necesidades que se pretenden cubrir; en realidad, las fórmulas empleadas en ellos (multiplicidad de funciones, adaptación de estructuras, necesidad de nuevos órganos...) son lo suficientemente vagas y abstractas como para ser intercambiables. En cambio, es total el olvido de un trámite de obli-

(3) Tales denominaciones no responden a una concepción legal o práctica, generalmente válida, sino que tienen diferente contenido, según los departamentos.

(4) Secciones que a su vez, en muchos casos, sólo merecerían la calificación de negociados.

gatorio cumplimiento cuando se crea un órgano superior o sección: el estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios. Este requisito se exige terminante en el apartado 2 del artículo 3.º de la LPA, precepto que se dictó procurando garantizar que no se crearan nuevos órganos sin una exacta justificación (presupuesto previsible por delante) de su utilidad y rendimiento (5).

Coincide con este impetu reorganizador el hallarse la Administración en plena reordenación del régimen general y de retribuciones de los funcionarios. De la categoría de cada puesto de trabajo dependerá el volumen del complemento de destino, en sus dos modalidades de particular preparación técnica y especial responsabilidad, compatibles entre sí. Es evidente que a un puesto de dirección, subdirección general o que se encuentre próximo a él se le asignarán las máximas cuantías. Cuando, como en algunos casos ocurre, esos puestos se hallan de hecho o derecho, en su mayor parte, vinculados a un cuerpo determinado, puede decirse que se elude prácticamente la supresión de categorías dentro del mismo, propósito general de la ley de Funcionarios.

Si lo que se apunta constituyera la principal causa aparente de este afán reorganizador, cabría afirmar sin caer en alarmismo que la Administración dedica más atención de la debida a los intereses de una burocracia, cuyo peso puede obstaculizar seriamente los objetivos de economía, celeridad y eficacia perseguidos en la LPA y consignas de todo el conjunto de la reforma administrativa.

II

La LPA intentó encauzar y garantizar la creación de órganos nuevos exigiendo el estudio económico de su coste y del rendimiento o utilidad de sus servicios, así como la supresión o reducción de los órganos ya existentes, cuyas competencias coincidieran total o parcialmente con las del órgano nuevo. (Dicho sea de paso, en dos de los supuestos que se han examinado hubieran debido suprimirse las subsecretarías de los respectivos departamentos, por haber quedado prácticamente sin contenido.)

Si quiere acudir a poner pronto remedio a lo que podría llamarse

(5) Su rendimiento en términos económicos será, por lo general, muy difícil precisar. El estudio debe referirse, por consiguiente, al coste y a la previsible utilidad.

una inflación de la organización administrativa, deberá emplearse a fondo el instrumento que ofrece el precepto de la LPA y sacar el máximo partido al espíritu que le anima (6).

El fallo en la aplicación del artículo 3.º de la LPA reside en que prácticamente no hay quien exija su cumplimiento. El Consejo de Ministros tiene sus sesiones tan repletas de asuntos que no parece viable que se detenga en examinar un proyecto reorganizador, tomado aisladamente no demasiado importante, para comprobar si se han cumplido o no los requisitos de la LPA.

Ciertamente los proyectos se reparten previamente al Consejo entre los demás ministros (en cumplimiento del artículo 131 de la LPA), quienes pueden formular observaciones en los mismos. Sin embargo, es poco probable que un ministerio objete a otro el incumplimiento del artículo 3.º de la LPA (y menos aún que exprese su opinión de que el nuevo cargo u organismo no es estrictamente necesario y constituye un derroche organizativo), ya que al fin y al cabo es asunto que por lo general no roza su esfera de competencias, no le atañe directamente y, en definitiva, el plantear la objeción resultaría impolítico para las relaciones de los departamentos ministeriales respectivos entre sí.

Hace falta situar en un órgano capaz de desenvolverse con independencia de criterio y eficacia la función de control general sobre este trámite, atribuyéndole la realización de un estudio a fondo de todo proyecto de reorganización, estudio que deberá cuajar en un dictamen, sin cuya formulación previa no podría elevarse el proyecto reorganizador al Consejo de Ministros, so pena de nulidad radical del correspondiente decreto.

Donde debe estar situado tal organismo es cuestión que viene resuelta por la legalidad vigente, ya que el apartado 7 del artículo 13 atribuye al presidente del Gobierno:

«Proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, métodos de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública, así como velar por el cumplimiento de las vigentes.»

Actualmente, las competencias que corresponden a la figura del presidente del Gobierno acompañan a la Jefatura del Estado (art. 16 de la ley de 30 de enero de 1938), que si asume en la práctica todas las predominantes políticas, deja en cambio buena parte de las

(6) La LRJAE, en su artículo 3.º exige que sean hechas por ley las variaciones sustanciales en la estructura de un departamento, lo que deja al margen las relativamente poco trascendentes reorganizaciones que aquí se examinan.

administrativas a la Presidencia y su ministro subsecretario, bien por delegación, expresa o tácita, bien por atribución directa de una ley.

Este es el caso con relación a las competencias que aquí interesan, al decir la ley de Procedimiento administrativo en su artículo 130:

«2. Cuando se trate de las materias señaladas en el apartado 7 del artículo 13 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se requerirá además la aprobación de la *Presidencia del Gobierno* de acuerdo con lo preceptuado en dicha ley.»

Dentro de la propia Presidencia del Gobierno existen órganos capaces de asumir esta función.

