

PROBLEMATICA DE LOS SERVICIOS GENERALES EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA: SU DEPENDENCIA FUNCIONAL Y ENCUADRAMIENTO ORGANICO

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

354.07(46)

Sumario: 1. Servicios operativos y servicios generales: sus relaciones recíprocas.— 2. Los servicios generales y su primer reflejo en la organización ministerial: el Ministerio de Hacienda y la aparición de la Presidencia del Gobierno como Departamento ministerial *sui generis*.— 3. Los servicios generales en el ámbito interno de cada departamento: génesis y función de las subsecretarías.— 4. Los servicios generales en concreto y su encuadramiento histórico: función preeminente asumida por los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda.— 5. Los servicios generales y su progresivo desplazamiento hacia la Presidencia del Gobierno: mecanismos que impulsan ese desplazamiento.— 6. Los servicios generales en el ámbito provincial: su encuadramiento orgánico en los gobiernos civiles.— 7. Servicios generales y servicios de función general: correlación de conceptos. 8. Duplicidad y dispersión en los servicios generales: su diferenciación recíproca.— 9. Otros criterios para el encuadramiento orgánico de los servicios generales: su naturaleza técnica y su encaje tradicional.— 10. Consideraciones finales.

1. Servicios operativos y servicios generales: sus relaciones recíprocas

1.1 Se pueden distinguir dos clases de servicios administrativos que, con un propósito de esquematización simplificadora, y al margen de mayores rigorismos conceptuales, cabría calificar de *servicios operativos* y *servicios generales*.

Los primeros son los que se prestan directa o indirectamente al administrado, y en tal sentido, se corresponden con los *finés externos* de la Administración. Los segundos son los que la Administración

se presta a sí misma en orden a asegurar la continuidad de su propio funcionamiento (servicios de personal y servicios económicos), así como la adecuación de su actuación a derecho (vid. arts. 26 LRJ y 40 y 115 LPA) y a normas de economía, celeridad y eficacia (artículo 29 LPA), correspondiéndose, por ello, con sus *finés internos*.

1.2 La Administración asume frente a los administrados un conjunto de obligaciones que se traducen en una suma de prestaciones cada vez más numerosas y variadas. Se ha podido contraponer así, con simbolismo muy expresivo, al Estado—gendarme del antiguo sistema liberal, el moderno Estado—nodriza, a cuyo intervencionismo o gestión apenas si algo escapa.

Cuanto contribuye, directa o indirectamente, al bienestar de la comunidad—entendido ese bienestar en el sentido más amplio y solidario (*Welfare* de los anglosajones)—acaba por convertirse, antes o después, en un nuevo motivo de acción administrativa. Ya no interesa únicamente la salvaguarda de la pacífica convivencia ciudadana en el interior o frente al exterior (misión de los antiguos ministerios del Interior, Justicia, Defensa Nacional y Asuntos Exteriores), ni siquiera la realización de las grandes obras públicas inasequibles a la iniciativa privada (uno de los cometidos del viejo Ministerio de Fomento, en que primero se desglosó el del Interior), sino que la sociedad le exige ya al Estado (sistemas democráticos) o el Estado le impone a la sociedad (sistemas totalitarios) unos niveles prestatarios cada vez más ambiciosos y dilatados.

1.3 Ningún bien ni actividad que lo promueva le será ya, por tanto, ajeno o indiferente al Estado (vid. al respecto la ley fundamental de 17 de mayo de 1958, por la que se promulgan los principios del Movimiento Nacional, a los que todo funcionario imperativamente ha de prestar juramento de obediencia y acatamiento—decreto de 29 de enero de 1959—).

En ocasiones, el Estado decidirá prestar por sí mismo aquella actividad (comunismo-socialismo-nacionalizaciones-empresas públicas, etcétera), mas cuando tal no haga, intervendrá muy de cerca a los que la presten, a fin de evitar desviaciones contrarias al interés general así entendido (concesiones-autorizaciones-licencias-fiscalizaciones-sanciones, etc.).

Pues bien, a todo este conjunto de actividades de prestación directa o indirecta de servicios al administrado es a lo que denominamos, genéricamente, servicios operativos. Únicamente a su través el Estado—o más exactamente, la Administración—se justifica y legitima en sus prerrogativas ante la comunidad, conforme a aquella fecunda idea que acuñara primero Duguit y utilizaría más tarde Forst-

hoff para levantar sobre ella su aguda y ya definitiva concepción de la Administración como «soporte de prestaciones públicas».

1.4 Mas para la prestación de esos servicios operativos la Administración necesita, como primera medida, organizarse internamente y, después, llenar de contenido esa organización dotándola de los elementos personales, materiales y operativos que aseguren su funcionamiento permanente y eficaz.

He ahí la decisiva misión que originariamente correspondió al Ministerio de Hacienda, otro de los grandes departamentos que, en unión de los cuatro antes citados, constituyen la base mínima de todo esquema racional de organización administrativa a nivel departamental, como probara ya, en los inicios de la ciencia de Administración, Lorenz von Stein.

Pongamos un ejemplo suficientemente esclarecedor. Si nos imaginamos por un momento que desaparecen del mundo, y para siempre, las enfermedades, inmediatamente se nos planteará como necesidad la supresión de la Dirección General de Sanidad. Pero —y aquí viene la pregunta decisiva—, ¿de toda ella en bloque o sólo de una parte de sus servicios? La respuesta correcta será evidentemente ésta: *Supresión* incondicionada, por innecesarios, de los servicios operativos o técnico-sanitarios, regidos por el personal especializado de la Dirección, a cuyo cargo está la prevención y represión de las enfermedades, y simple *traspase* a cualesquiera otros organismos administrativos de todos y cada uno de los elementos constitutivos de los servicios generales de la misma (personal no especializado; material; locales, etc.) que sólo por vía indirecta cooperan a aquel fin como podrían hacerlo a cualquier otro de naturaleza distinta.

Pues bien, a esos servicios de personal que no son la Administración (entendida como soporte de prestaciones públicas según el modelo de Forsthoff), pero hacen posible la actuación de quienes administran; a esos servicios de previsión económica y material, que tampoco son la Administración, pero hacen posible la continuidad de su funcionamiento; a esos servicios de asesoramiento, información y control que no suplen al mando, pero le potencian y guían, etcétera, es a los que denominamos precisamente servicios generales.

1.5 Los servicios generales, en suma, *no son* la Administración, pero *están* en la Administración, condicionándola. He ahí, a juicio nuestro, una explicación más de esta verdad tan cargada de potencial dialéctico: *Muchos, al mirar a la Administración, sólo ven en ella a la burocracia.*

2. Los servicios generales y su primer reflejo en la organización ministerial: el Ministerio de Hacienda y la aparición de la Presidencia del Gobierno como Departamento Ministerial «sui generis»

2.1 Para una Administración mínimamente compleja, y vista a nivel ministerial, como hasta aquí hemos hecho, pues, con claridad la contraposición entre servicios operativos y servicios generales.

a) Aquellos cubren necesidades comunes a los administrados, o mejor diríamos, al cuerpo social cuyos intereses se hacen de día en día más interdependientes, y por lo mismo, también más solidarios; éstos subvienen a las necesidades internas de la propia organización, y en tal sentido adquieren el valor subordinado de medios y no de fines.

b) Aquellos viven con relativa independencia unos de otros, excepto en los casos poco frecuentes en que dos o más órganos compartan la gestión de un mismo asunto (competencias concurrentes —vid. art. 39 LPA—); éstos, por el contrario, debido a sus repercusiones sobre el normal funcionamiento de los demás, quedan en una especial posición de preeminencia respecto de todos ellos.

Mientras el Ministerio de Defensa, por ejemplo, quedaba enteramente al margen de la Administración de Justicia (excepto en los supuestos que contempla el Código de Justicia Militar), o el del Interior se desentendía de las relaciones directas con el extranjero (salvo en las materias de comercio exterior —hoy a cargo del Ministerio de Comercio—), etc., el de Hacienda, por el contrario, no es que asuma un papel rector cerca de las fuerzas armadas, ni que se inmiscuya en la Administración de Justicia o interfiera las relaciones con el exterior, etc., sino que al tener como misión el proveer a unos y otros departamentos de los medios necesarios para la realización de sus fines externos específicos, estará condicionando, de rechazo, sus niveles operativos de eficacia y la amplitud de sus campos de actuación.

El Ministerio de Hacienda cobra así, a diferencia de los restantes departamentos, una doble proyección interna y externa, que se hará visible a través de sus controles y enclaves cerca de los diferentes ministerios.

2.2 Semejante situación de preeminencia de un departamento sobre los demás en razón a la generalidad de los servicios que presta no deja de pugnar, en cierto modo, con el principio de igualdad formal jurídicamente predicable entre todos ellos (véase articu-

lo 14 LRJ). De ahí la tendencia—advertida ya desde antiguo—a desplazar la *titularidad* de los servicios generales hacia el monarca, el jefe del Estado, el jefe del Gobierno o el Consejo de Ministros, según los casos.

Mas es lo cierto que ese desplazamiento de la mera titularidad nunca podrá ejercer el suficiente contrapeso, y aquella posición de privilegio rebrotará siempre, si no a través de la *decisión*, si por la vía de los estudios, informes o propuestas que la preparan, desarrollan o aplican.

No es difícil advertir por eso en la evolución orgánica de la Administración un segundo paso encaminado a la transferencia al superior común no sólo de la titularidad de los servicios generales, sino también de su *gestión material o efectiva*. Ello requiere, como es fácil comprender, del montaje de una organización *ad hoc* directamente vinculada a aquel superior común y como yuxtapuesta a su titularidad formal.

2.3 He ahí apuntado el porqué de la lógica con que la Presidencia del Gobierno ha tendido a investirse del rango «añadido» de departamento ministerial o estructura organizativa equivalente. De la interpretación combinada de los artículos 3.º, 13 y 14 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado se deduce inequívocamente que la Presidencia del Gobierno es un verdadero departamento ministerial, pero que su titular—el presidente del Gobierno—es mucho más que un ministro. Precisamente por este desbordar del titular sobre el órgano que recubre se justifica la ascensión o conversión del subsecretario de la Presidencia en ministro, apareciendo con ello esa titularidad compleja y ambivalente que es la del ministro-subsecretario de la Presidencia.

Con un tal esquema teórico claramente se apunta ya a que ningún ministerio vea condicionada o mediatizada su gestión—aunque sólo sea indirectamente—por quien no ejerza sobre todos ellos una jerarquía o supremacía jurídicamente sancionada.

3. Los servicios generales en el ámbito interno de cada departamento: génesis y función de las subsecretarías

3.1 Si la imagen «macroscópica» expuesta, es decir, tomada a nivel del departamento ministerial, la reducimos a una escala orgánica inferior, seguirá, no obstante, conservando su plena validez formal.

En efecto, un ministerio contemplado aisladamente y, por tanto, desligado del conjunto de la Administración de que forma parte, se

nos presenta también como una «organización de organizaciones» y por ello con fines tanto internos como externos que cumplir. Pues bien: el cumplimiento de los primeros volverá nuevamente a estar a cargo de los servicios generales, llamados ahora así—según precisiones que haremos después—por cuanto siguen irradiando su actuación a todo el conjunto orgánico departamental y no a esta o a aquella de sus unidades aisladamente consideradas.

Vuelve a replantearse, pues, desde esta perspectiva más comprimida la misma problemática: si la titularidad y la gestión de los servicios generales se atribuyera a una cualquiera de las direcciones generales de que consta el departamento, se la situaría, sólo por ello, en una posición de superioridad respecto de las demás, capaz de romper el equilibrio interno entre ellas.

No queda entonces otra solución viable que la de atribuir aquella titularidad directamente al ministro, habida cuenta de su condición de superior jerárquico común respecto de todos y cada uno de los directores generales; pero admitido esto, ¿a quién encargar de la gestión efectiva de esos servicios? Porque parece cosa muy cierta que si al ministro se le echa encima la carga de tener que dirigir personalmente su gestión, se le apartará peligrosamente de la que debe constituir su principal misión y preocupación: el logro de los fines externos encomendados a su departamento en el plan de Gobierno (véase art. 13-3 LRJ).

Mas como quiera que tal «gestión» tampoco podrá encomendarse a ninguna de las direcciones generales del departamento por las razones ya expuestas, no queda otra solución (*tertium non datur*) que intercalar entre el ministro y los directores generales un segundo jefe con jurisdicción sobre todo el departamento y con la específica misión de erigirse en titular—y no sólo gestor—de sus diversos servicios generales, encuadrándolos en una gran unidad administrativa *ad hoc*. He ahí la misión original y genuina de los subsecretarios y de las subsecretarías, paladinamente recogida como no podía ser por menos en la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según más adelante veremos (véase art. 15-6).

3.2 Finalmente, los argumentos que hasta aquí hemos esgrimido resultan igualmente aplicables a las direcciones generales en cuanto centros directivos independientes entre sí en el marco de su propio departamento. La biblioteca de cualquiera de tales centros, por ejemplo, en cuanto típico servicio general, nunca debería adscribirse a alguna de sus secciones o unidades de un mismo nivel, pues que sólo por ello se le colocaría en una posición de favor respecto de las demás, de la que podría hacer uso y abuso en su exclusivo beneficio;

por supuesto que tendría todas las ventajas para su utilización preferente, para encauzar las adquisiciones de libros y documentos hacia su campo de especialización, para destacarse, en suma, en importancia comparativa sobre las restantes unidades de la dirección.

De ahí que a semejanza, y por las mismas razones que determinaron el nacimiento de un departamento ministerial *sui generis* superpuesto a la misma Presidencia del Gobierno, y que fué necesario crear en todos los departamentos una subsecretaría, se hizo preciso también erigir en el seno interno de algunas direcciones generales, por supuesto no de todas unas secretarías generales o subdirecciones generales de servicios, con la misión específica de aglutinar orgánicamente los diferentes servicios generales o comunes a la dirección y colocarlos bajo el mando de un segundo jefe de la unidad directamente vinculado al titular de la misma y con facultades para sustituirle en los supuestos de imposibilidad de ejercicio de sus funciones.

4. Los servicios generales en concreto y su encuadramiento histórico: papel preeminente asumido por los Ministerios de la Gobernación y de Hacienda

4.1' Un estudio a la vez retrospectivo y actual de la cuestión serviría para poner de manifiesto cómo la incardinación y la gestión de los servicios generales se repartió inicialmente entre los Ministerios del Interior o de la Gobernación y el de Hacienda, para irse después iniciando un proceso—todavía en ciernes—de desplazamiento de aquéllos hacia la Presidencia del Gobierno.

Por lo que respecta al Ministerio de la Gobernación, este departamento, a diferencia de los demás, ha sido—y en buena parte continúa siéndolo todavía—un ministerio de muy difícil caracterización objetiva, dada la heterogeneidad de las materias que le han estado—y siguen estando—atribuidas y que resultan en su conjunto de imposible reconducción a un común denominador de naturaleza objetiva o funcional.

De ahí precisamente el que su denominación hubiera de hacerse desde criterios formalistas susceptibles de albergar los más diversos contenidos materiales concretos (Gobernación-Fomento) o territoriales (Interior) para diferenciarle de los de Ultramar y Estado, a los que sustancialmente se contraponía.

Semejantes notas hicieron del Ministerio de la Gobernación—como es fácil comprender—el menos especializado o «acotado» de los ministerios y, consiguientemente, el de competencia más expansiva o

general: lo que no encajaba en la competencia específica de los otros departamentos se entendía, sin más, atraído al ámbito de gestión genérico del Ministerio de la Gobernación.

Consecuencia de este principalísimo papel asumido históricamente por el Ministerio de la Gobernación en el marco de la Administración española (su historia «es casi la historia de la Administración española», ha escrito Guaita en esta misma revista, D. A. núm. 53) ha sido el que hasta el decreto-ley de 25 de febrero de 1957 y orden de la Presidencia del Gobierno de 1 de marzo siguiente corría a su cargo la gestión y dirección de un servicio general tan relevante como el del *Boletín Oficial del Estado*. Nada más lógico, por otra parte, que el principal instrumento con que cuenta un Estado de derecho para la «gobernación» del país se hiciera depender del ministerio que asumía precisamente esa gobernación.

Otra manifestación reveladora del rango que alcanzó y, en parte, conserva este departamento nos lo proporciona la dependencia orgánica y funcional del mismo de otro servicio general tan característico como lo es el que presta el Parque Móvil de los Ministerios Civiles.

De otro lado, conviene tener muy presente que la tradicional vinculación de los gobiernos civiles a dicho departamento—en España y en los demás países donde este órgano cardinal existe—le hace seguir conservando, al menos en el ámbito territorial, puesto que también la tutela sobre las corporaciones locales le está atribuida, un papel preeminente en el marco de la Administración española.

4.2 Por lo que conculca al Ministerio de Hacienda, todo él puede ser visto como un inmenso servicio general o común a toda la Administración, incluida la militar; nada hay, en efecto, más común para hacer algo que la obtención del dinero con el que poder hacerlo.

Si se tiene en cuenta, además, que para el Estado burgués constitucional liberal—de cuya herencia todavía vivimos en buena parte—más importante que la prestación de los servicios mismos era la austera administración del dinero de los contribuyentes a través del control del gasto público, fácilmente se llegará a la explicación del porqué de la vinculación a este Ministerio de ciertos servicios generales en los que otras facetas, al margen de las estrictamente fiscales o contables, nos parecerían hoy más decisivas a la hora de determinar su adecuado encuadramiento orgánico.

Así, por ejemplo, en la defensa en juicio de la Administración se vió, antes que la técnica jurídica utilizada y que hubiera conducido a una adscripción de los servicios correspondientes al Ministerio de Justicia, el valor patrimonial o económico inherente a la defensa de

esos derechos cuya renuncia o simple transacción vetaban las leyes de administración y contabilidad del Estado. El salto siguiente resultaba ya de pura lógica: si el Estado contaba con sus propios abogados para que le defendieran en juicio, nada más natural que encargarles también a ellos del asesoramiento al mismo en materias jurídicas, e incluso de la aplicación de una legislación que, como la reguladora del impuesto de derechos reales, presuponia de tan profundos conocimientos de aquel derecho patrimonial.

La generalidad de estos servicios de asesoría jurídica se quebró, sin embargo, con respecto al Ministerio de Justicia: hubiera resultado incongruente dotar de asesoramientos jurídicos externos al departamento que, por constituir la sede misma de la jurisdicción, estaba en condiciones inmejorables para prestar ese mismo servicio al resto de la Administración.

Otro tanto cabría decir de los departamentos militares —y tanto para este servicio como para los demás que se examinarán— a causa de la conocida autonomía organizativa que postula el disciplinado funcionamiento de las fuerzas armadas y de cuantos a ellas se incorporan por razón del ejercicio de una actividad profesional (abogados, médicos, ingenieros, farmacéuticos, sacerdotes, etc.), y que inevitablemente se resentiría si en aspectos tan decisivos y condicionantes como lo son los servicios generales y auxiliares (intendencia, funciones de Estado Mayor...) tuvieran que depender tales fuerzas armadas de elementos o autoridades extrañas a sí mismas.

4.3 El mismo proceso o móvil de sana administración económica de los fondos públicos se percibe en otro servicio general tan característico como lo es el de la contratación administrativa, al menos en sus aspectos reglamentarios, consultivo y fiscalizador. También en el contrato lo primero que se advirtió —y por qué no decirlo, se temió— fue la posibilidad de favoritismo o fraude en perjuicio del fisco, y de ahí que para evitarlo se arbitraran esas formas y solemnidades contractuales tan rigurosas, singularmente la subasta, incluyendo su regulación en las consabidas leyes de Administración y Contabilidad, en vez de hacerlo en textos específicos dada la sustantividad y trascendencia de la materia (véase a este respecto J. R. Parada Vázquez: *La nueva ley de Contratos del Estado*, «RAP» núm. 47).

Del mismo modo cabría explicar y justificar la adscripción al Ministerio de Hacienda en algunos países —como nos revela el Derecho orgánico comparado— de ciertos servicios generales como los de personal, adquisición y suministro, organización y métodos, etc., en función, sin duda, del claro entronque económico y financiero de todos ellos.

5. Los servicios generales y su progresivo desplazamiento hacia la Presidencia del Gobierno: mecanismos que impulsan ese desplazamiento

5.1 La Presidencia del Gobierno, que, como hemos dicho, apenas si fué en un principio algo más que una función, titularidad o jefatura más o menos relevante, pero sin núcleo orgánico diferenciado, propiamente tal adscrito a la misma, pronto empezaría a adquirirlo o crearlo en un proceso de crecimiento organizativo que iría desde la erección de una simple oficina administrativa aneja encargada de documentar y tramitar las necesarias relaciones de la Presidencia del Gobierno con la Jefatura del Estado y los restantes ministros, hasta la conversión de tal oficina en un auténtico departamento ministerial o gran unidad equivalente.

Semejante evolución se explica, porque siendo la función de la Presidencia de naturaleza netamente directiva, su ejercicio se agotaba virtualmente en la elaboración o propuesta del plan general de actuación del Gobierno, en el señalamiento de las directrices más convenientes para su ejecución y en la coordinación y supervisión sobre la marcha de tales actividades en orden a su mayor eficacia, unidad y acierto (véase artículo 13 LRJ, especialmente sus números 3, 4, 5 y 6).

Es decir, la Presidencia no operaba tanto desde sí misma como «desde dentro» del propio Consejo de Ministros, con lo que su acción de mando se servía de éstos para desplegar sus plenos efectos ejecutivos. Consecuentemente, no precisaba disponer de aparato de ejecución por separado independiente del que le proporcionaba la organización ministerial en su conjunto.

¿A qué se debió entonces el que la Presidencia del Gobierno fuera convirtiéndose paulatinamente en el órgano ejecutivo de sus propias decisiones—al margen de los Ministerios existentes—por lo que respecta a ciertas materias y servicios? A nuestro juicio, ello se debió a una razón principal, explícita en cuanto llevamos dicho: *La conveniencia de que la dirección y gestión de los servicios susceptibles de afectar a la acción de todos o parte de los departamentos no se ejerza por ninguno de ellos, lo que le colocaría en una posición de privilegio sobre los demás, sino por quien tenga ya atribuida por ley esa supremacía.*

5.2 Derivan de aquí, a manera de corolarios, las siguientes consecuencias:

a) Que los servicios de función general, en la medida en que tienden a convertirse en auténticos servicios generales (más adelante

esclareceremos esta distinción y sus consecuencias) tienden también a vincularse, o al menos a entroncar por vía reglamentaria o directiva, con la Presidencia del Gobierno. Así, por ejemplo, parece más que probable que sin esa vinculación a la Presidencia jamás hubieran llegado a nacer unos servicios generales de personal.

b) Que la coordinación—en cuanto supone dirigir a los que dirigen—se ofrezca como esencial prerrogativa de la Presidencia, sin posibilidad, por tanto, de transferirla ni delegarla en ningún otro departamento (véase arts. 13, núms. 5 y 10, y 25 LRJ y 39 LPA).

Semejante prerrogativa encuentra, por otra parte, el campo más apropiado para su ejercicio o manifestación en el supuesto de la coexistencia de diversos servicios de función general. En efecto, no parece deba existir dificultad en admitir que se producirán un mayor número de conexiones y dependencias—reales o virtuales—entre los que hacen una misma cosa o realizan idéntico cometido (caso de los servicios generales) que entre los que gestionan asuntos diferentes siquiera puedan ser relacionables entre sí desde algún punto de vista concreto (caso de los servicios operativos que actúan competencias concurrentes). Y como quiera que son precisamente el número y la amplitud de aquellas conexiones, dependencias o simples afinidades los que determinan el grado de necesidad y el alcance de la coordinación a establecer en cada caso, queda probada la relación directa que se da entre coordinación y servicios generales (véase sobre este extremo nuestro trabajo *La coordinación como función: su concepto y problemática*, en esta misma revista, número 94).

Cuando las referidas conexiones o puntos a coordinar llegan a ser muy numerosos en extensión y profundidad, el expediente coordinatorio, por lo general lento y poco eficaz, terminará siendo sustituido por el más expeditivo resorte de la concentración, unificación o fusión de los diferentes servicios generales que actúen una misma función. Este es cabalmente el proceso que conduce, antes o después, a la formación de los grandes servicios generales: *lo que se empieza por coordinar se acaba unificando*.

El Parque Móvil de los Ministerios Civiles es, como ya se ha dicho, un verdadero servicio general puesto bajo la gestión del Ministerio de la Gobernación a través de su subsecretaria en cuanto sede orgánica natural de los servicios de tal carácter adscritos al departamento. Mas como quiera que con el Parque Móvil coexisten otros parques automovilísticos, como el de la Casa Civil de Su Excelencia el Jefe del Estado (C/C), el de Obras Públicas (MOP), el de la Guardia Civil (PGC), los de cada uno de los tres ejércitos (ET, EA, FN), el del Movimiento (FET), etc., se hace necesario coordinarlos entre sí, con

lo que nuevamente, a través del ejercicio de esta función directiva, reaparece la Presidencia del Gobierno en su posición central y clave.

En efecto, la Comisión Coordinadora de Parques Civiles no se adscribe ya orgánicamente—aun cuando siga presidiéndola el subsecretario de la Gobernación— a este ministerio, sino a la Presidencia del Gobierno (véase orden de este departamento de 31 de diciembre de 1957).

c) Que las denominadas «competencias residuales», que en otro tiempo, y como más arriba se dijo, eran atraídas al Ministerio de la Gobernación, atendida su condición de ministerio más general, han pasado a gravitar sobre la órbita más expansiva de la Presidencia del Gobierno, una vez operada su conversión en auténtico departamento ministerial.

Este desplazamiento de la «vis atractiva» hacia la Presidencia, que es hoy opinión unánime, se ha operado, sin embargo, de una manera informal al no aparecer expresamente sancionada por la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado en la enumeración que hace el artículo 13 de las atribuciones y funciones de la misma. Pero ello hace, si cabe, más significativo tal traspase.

6. Los servicios generales en el ámbito provincial: su encuadramiento orgánico en los Gobiernos civiles

6.1 Todo ministerio «naciente» tendió—y tiende—a destacar en el ámbito provincial sus propios servicios o delegaciones, ligándolos a sus centros directivos centrales por fuertes vínculos de jerarquía o verticalidad. Por excepción—y salvo para servicios concretos muy singularizables (verbigracia, Delegación Provincial de Estadística, Instituto Geográfico y Catastral, etc.)—, la Presidencia del Gobierno no podía hacer otro tanto. Y ello porque, a diferencia de los demás departamentos, la Presidencia no ha de limitarse a gestionar este o el otro servicio aislado, sino a dirigir, desde una perspectiva superior, la totalidad de los existentes. Y esa misma función es la que cabalmente corresponde, por exigencia institucional del cargo, a los gobernadores civiles en el ámbito provincial.

Hubiera supuesto, por tanto, una absurda duplicación la creación de un delegado de la Presidencia del Gobierno, distinto de los gobernadores civiles. Tanto más si se tiene en cuenta que al ser éstos, desde siempre, representantes del Gobierno, y serlo también en el ámbito central, la propia Presidencia (véase art. 13-1 LRJ) necesariamente hubieran tenido que surgir relaciones entre aquéllos y ésta,

como lo prueba —y es sólo un ejemplo— el artículo 19-3 del decreto de 10 de octubre de 1958 («Las comunicaciones... que el gobernador dirija se encabezarán con la fórmula siguiente: «De orden del Presidente del Gobierno comunico a...» o «intereso de...»).

6.2 Los gobiernos civiles, por tanto, y como un lógico efecto reflejo de la polivalente titularidad de los gobernadores civiles, sancionada por el Derecho positivo (art. 1.º decreto 10-X-58 y 1.º orden 24-VII-61) y reconocida por la jurisprudencia (S. T. S. 19-IV-65) han actuado «para» toda la Administración en la misma medida que hayan podido hacerlo para el Ministerio de la Gobernación y demás servicios de él dependientes. Los gobiernos civiles se han convertido así en auténticos servicios generales a toda la administración provincial, a los que se ha recurrido en caso de necesidad por todos los departamentos y servicios.

Podemos invocar como ejemplo de ello la orden del Ministerio de Educación Nacional de 26 de julio de 1955, que dispuso se dotasen con personal de los gobiernos civiles las oficinas administrativas de las Juntas Provinciales de Construcciones Escolares, hasta tanto que se proveyera sobre el particular por el propio Ministerio. Todavía más significativo resulta a este respecto el artículo 33-4 de la ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, a cuyo tenor «las funciones administrativas y subalternas de los jurados que se crean por esta ley estarán a cargo del personal adscrito a los gobiernos civiles, en los que se organizarán los servicios necesarios, actuando de secretario de aquél un funcionario del Cuerpo Técnico-Administrativo, designado por el gobernador». El mismo criterio se ha seguido, en la medida que lo han permitido las reducidas plantillas de los gobiernos civiles, para el montaje de las oficinas administrativas de las comisiones provinciales de servicios técnicos y de sus comisiones delegadas.

De ahí que para proveer del adecuado dispositivo orgánico al complejo creciente de funciones residuales o de nueva creación cuyo ejercicio se ha venido cargando a los gobiernos civiles, la orden de 24 de julio de 1961, que aprobó el reglamento provisional de los mismos, estableciera dentro de la Sección de Coordinación y Relaciones Públicas el Negociado de Relaciones Interministeriales y Provinciales, con la misión de asumir tales cometidos (art. 17).

6.3 Sentadas tales premisas, habrá que considerar ya como un puro corolario el que los servicios generales de ámbito provincial se incardinen precisamente en los gobiernos civiles, con exclusión de cualesquiera otras delegaciones o servicios.

Como supuestos típicos de servicios generales en el ámbito provincial podemos citar los siguientes:

a) El *Boletín Oficial de la Provincia*, que funciona en lo orgánico como un negociado del Gobierno civil respectivo (art. 14, orden arriba citada).

b) Las *oficinas de información y las de iniciativas y reclamaciones* (véase arts. 33 y 34 LPA).

c) Los *registros de entrada de documentos*, cualquiera que sea el órgano de la Administración civil del Estado al que éstos vayan dirigidos (arts. 65 y 66 LPA).

d) Los servicios de propuesta y gestión de inversiones para obras de interés eminentemente provincial y local (*servicios de planes provinciales*).

e) La *representación unitaria e indivisible del Gobierno*, puesta de manifiesto en los dos típicos supuestos, de legitimación para promover *cuestiones de competencias* a los jueces y tribunales de cualquier orden y para ejercer, en nombre del Estado, la *potestad expropiatoria* (art. 35, decreto 10-X-58).

6.4 De cuanto antecede se concluye que la dependencia orgánica de los gobiernos civiles del Ministerio de la Gobernación no ha sido rémora para que éstos actúen al servicio de toda la Administración ni para que surjan las necesarias conexiones funcionales que la generalidad de ciertos servicios o su naturaleza técnica determinen respecto de la Presidencia del Gobierno u otros departamentos. Otro tanto ha acontecido en Francia e Italia con la figura simétrica de las prefecturas y a despecho del mayor contenido administrativo y de los más amplios poderes de dirección y gestión de que aparecen investidos los prefectos con relación a nuestros gobernadores civiles.

7. Servicios generales y servicios de función general: correlación de conceptos

7.1 La distinción entre servicios generales y servicios de función general—más arriba anticipada—la establecemos para dejar claramente sentado que una cosa es el ámbito general de una función, abstractamente considerada, y otra la unicidad o pluralidad de órganos a través de los que se ejerza. La función locomotriz es única y común a todos los hombres, pero cada hombre anda con sus propias piernas.

De igual manera, los servicios generales son generales si se atiende a la función que cumplen, y son particulares si lo que se considera

es únicamente la organización dentro de la que realizan tal función. Ejemplo típico de ello lo constituyen las «secretarías particulares», con sus oficinas administrativas anejas. Son servicios generales porque cubren o satisfacen una necesidad o función común a todos los altos cargos y porque, en tal sentido, y dentro de ciertos límites, podrían unificarse o generalizarse por vía de centralización (verbigracia, creación de una central de taquimecanógrafas), y son particulares porque aparecen siempre adscritas—y de ahí su denominación— a un determinado cargo, al que limitan sus servicios.

Quizá por eso conviniera cambiar la rúbrica «servicios generales» por la de «servicios genéricos», por cuanto lo que verdaderamente revela es una cualidad o dimensión común a todas las organizaciones del mismo o parecido volumen, pero no la unicidad de un órgano gestor para todas ellas.

7.2 Aclaremos todo ello con un ejemplo: El negociado de registro general de la dirección general de X es un auténtico servicio general o común a todas y cada una de las unidades de que consta la misma. Ahora bien, perderá aquella cualidad si, saliéndonos del marco de la dirección general en que se encuadra, intentamos relacionarle con otras unidades integradas en dirección general distinta. Sin embargo, es evidente que entre los diferentes negociados de registro de las distintas direcciones generales existe *unidad de función* al realizar cada uno de ellos idéntico cometido, y ser posible, por tanto, la normalización y centralización entre los mismos.

De esa identidad de función que necesariamente se da entre los numerosos servicios paralelos de diferentes organizaciones deriva precisamente la propensión o tendencia hacia la fusión entre ellos. En el ejemplo utilizado, tal fusión la ha establecido, con carácter imperativo, el propio legislador para todos los registros radicados en un mismo inmueble (véase art. 65 LPA).

Cabe preguntarse entonces ante tal unificación a qué unidad habrá que adscribirse el registro general resultante (más general que antes de la fusión, se entiende). Y la respuesta, sencilla y congruente, no puede ser otra que ésta: a la unidad que ejerza también una autoridad general sobre las distintas unidades que se sirvan del mismo registro. Sólo así se evita la incongruencia, a que más atrás aludimos, de que la parte llegue a tener jurisdicción, siquiera indirecta, sobre el todo. Naturalmente que esa unidad no puede ser otra, conforme allí decíamos, que la subsecretaría.

8. Duplicidad y dispersión de los servicios generales: su diferenciación recíproca

8.1. Para nosotros esa diferenciación vendrá dada en función del «ámbito orgánico» a que cada servicio extienda su actuación. Cuando se registre superposición en tales ámbitos, aunque sea parcial, se producirá la *duplicidad*; cuando esa superposición no se dé, habrá únicamente *dispersión*.

Si suponemos —continuando el mismo símil— que cada una de las direcciones generales de un ministerio dispone de su propio registro, nos hallaremos ante un caso típico de dispersión: una misma función es ejercida simultáneamente por esos servicios, que, sin embargo, no pueden interferirse, porque cada uno de ellos tiene perfectamente delimitado su ámbito orgánico de actuación. Pero si nos imaginamos que, superpuesto a esa pluralidad de registros, existe otro común o general a todo el ministerio y, por tanto, también a cada una de sus direcciones generales, nos habremos representado un claro ejemplo de duplicidad: una misma función aparece ejercida a la vez por dos o más servicios diferentes, sin exclusión ni delimitación de ámbitos orgánicos entre ellos y, por tanto, con posibilidad de que incurran en contradicciones o interferencias recíprocas (verbigracia, cabría que un registro admitiera, sin más, documentos que el otro rechazara). (Véase artículo 71, LPA.)

8.2. Vemos, pues, que mientras la dispersión requiere, para ser debidamente captada, de una perspectiva horizontal (verbigracia, creación de tantos registros como direcciones generales, de tantas secretarías técnicas como ministerios, etc.), la duplicidad ha de combinar la perspectiva horizontal con la vertical (verbigracia, creación de tantos gabinetes de estudios como direcciones generales, y «además», uno común o general para todo el ministerio, que lo serían las secretarías generales técnicas; creación de una de éstas por cada ministerio, y «además», una común a toda la Administración, que lo sería la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, etc.).

8.3. En nuestro Derecho positivo, el artículo 3-3, en relación con la disposición final sexta de la ley de Procedimiento administrativo, está contemplando directamente el supuesto de la duplicación de funciones ante el que reacciona, facultando al Gobierno para que, a propuesta de la Presidencia, reestructure los órganos de función superpuesta como medio de suprimir tales duplicaciones. Y el artículo 65 del mismo texto hace aplicación del principio al caso con-

creto de los registros, según acabamos de ver. Influencias del mismo principio pueden rastrearse también en otros preceptos de nuestro Derecho positivo, como el artículo 13, números 7 y 8, de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, y 2.º, 30, 32, 39, 122, 126, 129-3 y 130-2-6, todos ellos de la ley de Procedimiento administrativo. En la misma línea, el artículo 31 del reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 amonesta para que «se evite la duplicidad de servicios prestados por otros órganos».

Bien es verdad que los artículos citados están contemplando preferentemente los denominados servicios operativos o externos y los posibles conflictos de competencias que de su duplicidad necesariamente se seguirían, pero ello no ha de ser obstáculo para su aplicación a los servicios generales, toda vez que en tales preceptos va insito, a nuestro juicio, un principio de Derecho natural de los que J. Rivero hace derivar de «la naturaleza de las cosas y la lógica de las instituciones».

8.4. No resultaría difícil, sin embargo, constatar supuestos en los que el propio Derecho positivo parece apartarse del criterio prohibitivo que con tanto énfasis ha querido dejar sentado. Así sucede en el caso de las oficinas de información y de iniciativas y reclamaciones, cuya creación se promueve aun a riesgo cierto de caer en auténticas duplicaciones. (Véase arts. 33 y 34, en relación con el 65, LPA.)

El legislador ha aplicado aquí, paladinamente, el dicho aquel de que «la abundancia en lo bueno nunca daña», entendiéndolo por «lo bueno» el fomento a ultranza de las buenas relaciones entre la Administración y los administrados, principio éste que va camino de convertirse en tópico si no se usa de él con inteligencia y eficacia. (Véase F. González Navarro, *Algunos problemas jurídicos de los servicios de información administrativa*.)

9. Otros criterios para el encuadramiento orgánico de los servicios generales: su naturaleza técnica y su encaje tradicional

9.1. Todo lo que hasta aquí hemos expuesto únicamente tiene plena validez si se hace aplicación de ello a los servicios generales de naturaleza administrativa o predominante contenido jurídico. Por el contrario, cuando lo que en ellos prevalece es su marcado carácter técnico o «especial», se derrumban las razones para sostener su adscripción indiscriminada a la Presidencia del Gobierno, cuyas ca-

racterísticas como departamento son precisamente las opuestas de generalidad y «administratividad». (Véase A. Guaita, *La unificación de los cuerpos: posibilidades y desarrollo*, en III Semana de Estudios para la Reforma Administrativa.)

Se ha podido defender así la adscripción orgánica del Cuerpo de Abogados del Estado a la Presidencia del Gobierno (véase Royo Villanova, *Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*) o al Ministerio de Justicia (véanse razones anteriormente), pero nunca hubiera podido mantenerse idéntica postura para los servicios de intervención y contabilidad. Y lo mismo podríamos decir respecto de los servicios de asesoría económica, a cargo del Cuerpo de Economistas del Estado, dependiente de la Presidencia, si existiera, como en otros países, un Ministerio especial de Economía.

9.2. Deriva de tales consideraciones un segundo criterio, a tener en cuenta a la hora de determinar el más adecuado encaje orgánico de los servicios generales, y que habrá que conjugar con los más atrás esgrimidos. Citemos, por vía de ejemplo, los *Servicios de Archivo y Biblioteca*, dependientes funcionalmente del Ministerio de Educación Nacional a través de la Dirección General del ramo, cualquiera que sea el departamento en el que orgánicamente se encuentren encuadrados y del que dependerán a todos los demás efectos.

Otro tanto cabría decir del *servicio de información*—en su vertiente política o de gobierno—y que en nuestro sistema corre a cargo del Ministerio de Información y Turismo. Cuando un asunto es de ámbito nacional o se proyecta sobre el Gobierno en su unidad y no sobre un departamento o servicio concreto, la información al público suele emanar centralizada a través de aquel ministerio y no de los directamente implicados en la cuestión de que se trate, que únicamente intervendrán por vía interna, facilitando los informes de base. Tal aconteció, años atrás, en el caso de la detención gubernativa del director de la revista alemana *Der Spiegel*, a petición del ministro de Defensa germano, y en el que la información expresando la postura y justificación del Gobierno español se hizo por conducto del ministro de Información y no a través de los titulares de Gobernación y Asuntos Exteriores, directamente afectados por el asunto.

Otro ejemplo argüible sería el de *asesoramiento técnico y formación y supervisión de proyectos y obras* en materia de construcciones civiles, que habría de adscribirse lógicamente al Ministerio de la Vivienda, aunque también podría defenderse, con menor base, a nuestro juicio, su vinculación al Ministerio de Hacienda a través de la

Dirección General del Patrimonio del Estado (véase decreto de 12 de julio de 1962).

Tan decisivo resulta este criterio de la naturaleza técnica de cada servicio, que lleva a explicar y justificar, al menos en su origen, la adscripción orgánica elegida en cada caso. Tal se advierte en el ejemplo—ya recogido—del Parque Móvil de los Ministerios Civiles: su inicial vinculación funcional a los servicios de seguridad y orden público determinaron su posterior evolución.

9.3. Por último, tampoco conviene minusvalorar un tercer criterio: *el de la tradición* o valor atribuible a lo que siempre ha sido, aun en el supuesto de que ya no siga siéndolo, en todo o en parte.

Se ha dicho, con frase afortunada, que también, en materia de competencia, «el que primero crea el órgano da dos veces» (Parada Vázquez, obra citada), aludiendo al porqué de la vinculación de ciertos servicios a determinados departamentos en los que no parece deberían tener su encaje más idóneo.

En tales casos de vinculación meramente histórica, y por muy incitativa que una reforma radical se ofrezca, no deberá perderse de vista aquella sentencia, según la cual también una jornada de mil millas empieza por un paso, y lo importante es darlo, sin perder después el ritmo en la andadura. Si es verdad que lo mejor puede llegar a ser enemigo de lo bueno y que, políticamente hablando, no todo lo que es necesario es posible, muchas veces convendrá más ir a la *modificación* que a la *sustitución* y a la *mejora* que a la *reforma*, pues sus efectos, por más limitados y previsibles, podrán ser luego también más fácilmente encauzados y controlados, sin el temor a que su desencadenamiento nos desborde y confunda, como en el clásico ejemplo del «aprendiz de brujo», aplicable a tantos revolucionarios que no supieron templar con su prudencia su impaciencia.

10. Consideraciones finales

10.1. Con lo hasta aquí dicho, ha quedado expuesta, creemos, una panorámica de los servicios generales y apuntada, en lo fundamental, su problemática.

El dogma jurídico de la unidad de la Administración, no menos proclamado que quebrantado, hallaría un poderosísimo resorte de afianzamiento en la creación de ese verdadero tejido conjuntivo o argamasa de unión que, para toda gran organización, constituyen sus servicios generales.

10.2. Por vía de conclusión y resumen digamos que para llegar a

su constitución cabría utilizar, por separado o conjuntamente, cuatro procedimientos: el *nórmativo*, que unifica la actuación de los diferentes servicios de análoga función a través de una regulación común para todos ellos; el *funcional*, que tiende a crear una jerarquía de esta naturaleza entre uno de ellos y los demás, que vienen a quedar así dirigidos y controlados por él; el *coordinatorio*, que persigue esos mismos propósitos por la vía de su coordinación recíproca, y el *orgánico o estructural*, que los fusiona o unifica en un solo servicio regido por una común autoridad.

10.3. La utilización armónica de esas cuatro vías, atemperada a las características y posibilidades de cada caso y a la ponderación de los inconvenientes que de la unificación o reencuadramiento de los servicios preexistentes pudieran derivarse en ciertos supuestos (menor proximidad a las unidades operativas, mayor inadaptación a sus peculiaridades funcionales, mayor lentitud de actuación, menor grado de especialización, etc.), nos daría trazado el camino a seguir en orden a una cada vez más racional reestructuración de los servicios generales en nuestra Administración.