

REGLAMENTOS ORGANICOS DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

Por J. A. M.

354.07(46)(0947)

LA Administración pública, especialmente su aparato central, experimenta un proceso de desarrollo orgánico que en la actualidad resulta problemático por la forma en que se produce, falta de bases suficientemente técnicas que aseguren su esencial uniformidad. Muestra su trayectoria toda una serie de soluciones organizativas formal y sustantivamente heterogéneas, directamente proyectadas a la solución inmediata de exigencias circunstanciales; es decir, sin que medie la distinta y fundamental tarea de previsión de las mismas y de las alternativas aptas para satisfacerlas adecuadamente.

Es claro, por otra parte, que algunos de los cambios y perfeccionamientos presentados como innovaciones urgidas por el nuevo y trascendental papel que la Administración juega en la dinámica so-

cial contemporánea, en realidad, apenas han supuesto correctivos al radical perdurar de un sistema burocrático cuya rigurosa y formal jerarquización fué pensada no ciertamente para garantizar el éxito de una actividad pública de tipo empresarial, sino para asegurar, en términos de estricto cumplimiento de la ley, la puntual ejecución de unas directrices o programas elaborados a superior nivel político.

Desde la perspectiva que impone una política de reordenación y desarrollo social, con la que la Administración va a tener que contar de forma constante, adquiere especial relieve el tema de actualizar la configuración funcional de los órganos administrativos y de adecuar unas estructuras que soporten la actividad de un sector público ágil, provisto de iniciativa, responsable y perfectamente coordinado, a fin de eliminar la dispersión en el ejercicio de múltiples competencias, capaz de anular cualquier voluntad política por firme y decidida que ésta sea.

En las vigentes leyes administrativas, fundamentales en materia de organización, quedó formalmente prevista la especial importancia de tratar en forma adecuada las mutaciones orgánicas de los departamentos ministeriales, y es así que se atribuye a la Presidencia del Gobierno, órgano superior a quien compete «asegurar la coordinación entre los distintos ministerios», facultades para «proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica» (artículo 13, apartados 5.º y 7.º de la ley de 26 de julio de 1957, de Régimen jurídico de la Administración del Estado).

Ciertamente, se han arbitrado nuevas posibilidades de actuar con mayor rigor técnico en la elaboración de las disposiciones que crean, modifican o suprimen órganos administrativos: propuestas iniciales atentas a las competencias que motiven la formalización del nuevo órgano, ya que en ningún caso puede éste suponer duplicación de los ya existentes, acompañadas de estudios económicos del coste, rendimiento o utilidad de los servicios proyectados; intervención de los órganos técnicamente más cualificados al respecto, las secretarías generales técnicas que han de informar y la Presidencia del Gobierno que, además, y posteriormente, debe aprobar los correspondientes proyectos; y finalmente, la garantía de atribuir al Consejo de Ministros exclusiva competencia para resolver en este orden de cuestiones, siempre que se trate de órganos de entidad superior a las unidades denominadas secciones (artículos 2-1.º, 3-2.º y 3.º, 130-2.º, de la ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento administrativo).

Un procedimiento específicamente pensado para formalizar el desarrollo orgánico de la Administración puede garantizar la apli-

cación de los criterios organizativos que a la misma convengan, pero es obvio que no acertará a remediar la insuficiencia de éstos o la falta de su adecuado desarrollo o concreción.

Posiblemente, la Administración española, constituida por órganos que tienden a jerarquizarse conforme modelos tradicionales, todavía no ha ensayado a fondo un tratamiento efectivo de una serie de cuestiones organizativas importantes. Parece, por ejemplo, que la función de coordinación continúa prevista formalmente como exigencia de los órganos superiores, y no se ha articulado un sistema de dispositivos que la actúen en todos los niveles, como correctivo al operar de la pura estructura jerárquica. De forma análoga, falta un intento de actualizar la configuración de los órganos de mayor trascendencia funcional, a pesar de que aquélla resulta de definiciones legales abiertas y susceptibles de ser completadas con funciones auténticamente directivas. Parecida suerte ha corrido el imperativo legal de actuar una desconcentración burocrática, cuyos resultados, hasta ahora, son de una indiscutible modestia. Con igual limitación se ha usado del criterio legal proyectado a depurar y potenciar las estructuras jerárquicas, atribuyendo propia trascendencia y sustantividad organizativa a cuantas funciones implican colaboración o auxilio a las unidades encajadas en aquéllas.

En suma, se muestra ineludible la tarea de un reajuste orgánico y estructural que suponga desarrollar sustantivamente las virtualidades ordenadoras y de actualización contenidas en la instrumentación legislativa de la que viene llamándose reforma administrativa. Es éste, precisamente, el alcance que hay que dar al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley de Régimen jurídico, a tenor del cual «la competencia específica de los distintos órganos de los departamentos ministeriales se determinará en sus respectivos reglamentos orgánicos».

Conferir a cada dependencia administrativa específicas atribuciones representa la fase final de todo un proceso organizativo, que debe desarrollarse con arreglo a unas bases uniformes y técnicamente establecidas. En consecuencia, a la elaboración de los reglamentos orgánicos de los departamentos ministeriales debe preceder una normativa que, con carácter vinculante, fije el procedimiento a seguir, y muy principalmente los criterios en que ha de fundarse la adecuación de estructuras departamentales y la conformación de los órganos que las integran.

La tipología orgánica que pueda establecerse deberá atender a la elemental exigencia organizativa de diferenciar las dependencias jerarquizables, en base a sus atribuciones y responsabilidades directa-

mente proyectadas a los fines institucionales, de los restantes órganos con cometidos funcionales distintos, ya sean éstos gabinetes que prestan asistencia técnica y administrativa, inspecciones o unidades que, sin perjuicio de las facultades de control inherentes a la jerarquía, prevalentemente supervisan la actividad institucional de las dependencias departamentales, o cuantas oficinas prestan servicios de carácter instrumental, comunes o indispensables al curso normal de la actividad de los restantes órganos del ministerio.

Parece lógico que la tipificación alcance a los que la ley de Régimen jurídico califica de órganos superiores, tanto porque la propia ley, en su exposición de motivos, se remite a los reglamentos orgánicos, a efectos de completar las características funcionales de las subsecretarías y direcciones generales, como por necesitar concreción y desarrollo la responsabilidad que el artículo 16 de la ley citada atribuye a los centros directivos en orden a dirigir y gestionar los servicios y consiguiente marcha, rendimiento y coste de los mismos.

Una acertada especificación a este respecto, supondría un avance sobre los tradicionales ordenamientos jurídico-administrativos, que contemplan exclusivamente las garantías que conciernen a la regularidad, legitimidad e incluso oportunidad de los singulares actos administrativos formales, dejando fuera de sus previsiones la gestión por sí misma considerada, sus resultados sustanciales no necesariamente dependientes de una correcta actuación jurídica o contable. Es obvia, sin embargo, la trascendencia para el interés público de una gestión administrativa en la que haya mediado capacidad de previsión, iniciativa, prontitud en las decisiones y adecuado control de resultados, ingredientes todos estos que deben jugar un papel en la conformación de los órganos administrativos, especialmente si se trata de grandes unidades y en la responsabilidad propia de la gestión que les compete.

La complejidad de ciertas dependencias, especialmente centros directivos, ha hecho surgir toda una gama de órganos de nivel organizativo intermedio, heterogéneamente designados como servicios, direcciones, divisiones, secretarías generales, departamentos, etc., cuya morfología reclama uniformidad y mayor precisión funcional.

En este sector de cuestiones podría ser importante fijar formalmente a las subdirecciones generales en el ámbito de sus respectivos centros directivos, contenido funcional propio, real y, por supuesto, independiente del hecho organizativamente intrascendente de que los titulares de aquéllas puedan suplir a los que lo son de éstos.

Son escasos los elementos definitorios que suministra el vigente ordenamiento respecto de los órganos de nivel inferior, que posible-

mente deben configurarse distinguiendo una especie de unidades con funciones de mando intermedio, responsables de la supervisión de un cierto número de órganos inferiores, y estos últimos funcionalmente dedicados a la preparación, tramitación y ejecución de decisiones superiores, así como a las tareas propias de la inmediata actuación operativa subordinada.

Es fácil advertir que la desacertada y heterogénea designación acatural de las dependencias administrativas debe sustituirse por una clara terminología que aluda directa y uniformemente a la índole de las funciones, competencia y exacta posición organizativa de cada órgano.

Entre otras razones, por imperativo de la ley, las estructuras departamentales han de tener carácter de organización jerárquica, pero por tal debe estrictamente entenderse la que resulta de articular las dependencias entre las que se distribuye el conjunto de responsabilidades y atribuciones conferidas al departamento ministerial para asegurar directamente la prestación de los servicios públicos que constituyen sus fines institucionales. En consecuencia, la total estructura organizativa resultará de encajar precisamente en los niveles determinados por los grados en que se articule ese esencial núcleo de organización jerárquica, cuantos órganos satisfacen de modo inmediato las exigencias de especialización administrativa o técnica, auxiliares o de control, propias de las dependencias que integran ésta.

En orden a líneas jerárquicas, habría de contribuir a su seguro y claro establecimiento el reservar a los órganos articulados en las mismas no sólo su propia terminología, sino también cuantas consecuencias son inherentes al mando administrativo, evitando cualquier confusionismo por vía de equiparación a los titulares de dichos órganos, de los que lo son de unidades funcionalmente diversas, asimilaciones éstas que, sin repercusión orgánica, deben mantenerse en el ámbito de las puras relaciones de servicio de dichos titulares.

En su casi totalidad, la estructura periférica de los departamentos ministeriales urge un reajuste que arbitre fórmulas de coordinación más eficaces, soluciones simplificadoras, con supresión de los frecuentes supuestos de vinculaciones jerárquicas múltiples y potenciación funcional de las unidades básicas encajadas en las mismas. Son éstas cuestiones que aparecen imperativamente planteadas en la ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social, cuya disposición final segunda faculta al Gobierno para integrar en delegaciones territoriales unificadas todos los servicios y dependencias actualmente existentes.

Parece lógico, finalmente, que un programa de reestructuración de los departamentos ministeriales se plantee el conseguir una adecuada conexión entre la Administración civil del Estado y ese amplio sector de actividad pública integrado por una heterogénea serie de organizaciones, legalmente calificadas de entidades estatales autónomas, surgidas de una corriente de alejamiento de la organización burocrática estatal, lo que ha podido influir en una mayor rigidez de ésta, en vista de conseguir propias estructuras más ágiles y adecuadas para intervenir eficazmente en sectores esenciales, tanto nuevos como tradicionales, de la actividad administrativa pública. En este orden de problemas, corresponde también a los reglamentos orgánicos de los departamentos ministeriales desarrollar y dar preciso contenido a la formal adscripción de los organismos autónomos a aquéllos, de modo que sea posible actuar una coordinación de actividades y programas concernientes a un mismo sector administrativo.