



NOTAS

ASPECTOS DEL ACTUAL MOMENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

Por **RODRIGO GARCIA-CONDE Y HUERTA**

La reforma de la Administración pública en España, por su propio alcance y resonancia y por las implicaciones a que ha dado lugar, se nos presenta como uno de los fenómenos legislativos más importantes de los últimos años y tema extraordinariamente rico en la sugestión de cuestiones que ofrece a nuestra consideración, teniendo en cuenta su reflejo en variados aspectos de la vida jurídica, social y económica, aparte de la transformación que directamente representa en el cuadro estricto de la Administración.

Todo ello es consecuencia de que la profundidad con que dicha reforma administrativa ha proyectado sus fines y producido efectos no tiene parangón con ninguna otra anterior en la materia. Pensemos que la ordenación más amplia del funcionariado, realizada en 1918, operó en general dentro de la línea de los principios básicos

existentes y de este modo consagrados, viniendo así a realizar una necesaria ordenación dentro del sistema que tenía vigencia. A diferencia de ello, ahora se ha planteado la renovación de todo ese sistema con la sustitución de principios y orientaciones que eran fundamentales en la concepción del régimen legal desaparecido. No se ha tratado, pues, de regularizar con su mejor ordenación un sistema, sino de revulsionar éste. En esta línea hay que incluir aspectos tan esenciales como son, por ejemplo, la unificación de cuerpos administrativos o la supresión de escalafones y categorías; y el recoger otras innovaciones no surgidas de una orientación seguida por la propia Administración, sino aconsejadas por la conveniencia de adoptar conceptos de la moderna técnica, como la incorporación de la sistemática correspondiente a la clasificación de puestos de trabajo o la misma creación del cuerpo administrativo dentro de la línea que la inspiró en la ley.

Por esto, el actual momento no puede considerarse simplemente determinado por la aplicación de una ley o norma ordenadora escueta. Está constituido por todo un proceso en desarrollo que se manifiesta en dos vertientes: una, como norma; otra, como actitud.

En este último aspecto empezamos por destacar el máximo interés que representa el hecho de que la simple vivencia, bien notoria, de la preocupación por los problemas administrativos es ya una realidad de valor innovador. El criterio renovador, como actitud, lo encontramos así en el artículo 3.º de la ley de Procedimiento administrativo al eludir al estudio sobre rendimiento y utilidad de los servicios correspondientes a la creación de un órgano administrativo, ya que es preciso reconocer que en el desarrollo de la actividad del Estado «lo administrativo» había sufrido—como señalamos en una de las Semanas de Reforma Administrativa de Santander—una evidente depreciación. Con frecuencia, los aspectos de organización y medios administrativos no tenían la deseable presencia en el aspecto normativo de aquellas actividades, y ello tenía que producir deficiencias en el modo en que las mismas podían desenvolverse.

Por eso es interesante fijar la atención sobre estos aspectos al considerar precisamente la reforma administrativa en cuanto a los funcionarios civiles, entendiéndolo, sin tratar de dogmatizar, sino de utilizar elementos aceptados empíricamente, que la técnica, orientaciones y trabajos que constituyen lo que viene denominándose «lo administrativo» incluye las ideas referentes a una adecuada organización de medios, utilización de los mismos, planificación de tareas, programación de su sucesivo desarrollo y ejecución de los trabajos

precisos para llevar a cumplida efectividad los mandatos contenidos en el ordenamiento legal.

En cuanto al aspecto normativo del proceso reformador de la Administración pública, puede decirse que —con la amplitud y alcance propio de su rango— el decreto de 15 de julio de 1954 sobre situaciones administrativas de los funcionarios y el decreto-ley de 13 de mayo de 1955 sobre incompatibilidades representan las últimas manifestaciones legales en que se opera sobre las estructuras entonces vigentes, y la construcción de las nuevas tiene como puntales iniciales la ley de Régimen jurídico de la Administración, seguida por la de Procedimiento administrativo, para llegar finalmente a las leyes de Bases y articulada de Funcionarios civiles y la de Retribuciones de los mismos. En este esquema no puede tampoco dejar de figurar la ley de Tasas de 26 de diciembre de 1958, que consideramos literalmente como elemento o piedra «angular» del proceso reformador de la Administración pública, puesto que una de las líneas que viene a converger en su vértice aporta la canalización de una situación existente, en la que actúa como norma ordenadora, en tanto que la otra línea se dirige inequívocamente hacia la nueva estructura jurídico-económica que termina reflejando la nueva ley de Retribuciones. Así puede decirse que el objeto de la ley de Tasas fué la consagración de estructuras existentes, pero su finalidad remota era servir de premisa a la nueva ordenación proyectada evidentemente con la adecuada perspectiva en su desarrollo.

Dada, por tanto, la amplitud del proceso reformador a que nos estamos refiriendo, si se tratase de afrontar un estudio exhaustivo, que no puede ser acometido en este espacio ni ocasión, cabría examinarle en orden al aspecto institucional de la Administración, pero también analizando la administración como actividad. Por las razones dichas vamos a concretarnos a algunos puntos de esta última vertiente y solamente sobre aspectos parciales relacionados con los medios personales de la Administración, dejando así —dicho sea en términos de laboratorio— hecho el aislamiento de la cuestión.

El proceso en desarrollo sobre modificación del régimen de los funcionarios públicos está determinado en este momento: en el orden legal, por las leyes de Funcionarios civiles y de Retribuciones (pero cuyo contenido, aunque sea impropriamente, debe entenderse que comprende la diversa gama de sus respectivas disposiciones complementarias), y en cuanto a la Administración operativa, se caracteriza por una actividad intensa de transformación y adaptación.

Empezando, pues, por la referencia a las dos normas fundamentales mencionadas, aparece como primera observación la existencia de

una circunstancia paralela: la Ley de Funcionarios civiles es seguida por el decreto-ley de 3 de julio de 1964, que en la transición del régimen de cuerpos existentes con anterioridad al de los nuevos cuerpos generales articula soluciones no contenidas en dicha ley para lograr la resolución de importantes problemas. A su vez, en vigor la ley de Retribuciones, se hizo necesario dictar el decreto-ley de 6 de noviembre de 1965, que, entre otras cosas, rectifica las fechas de las etapas de sucesiva aplicación de aquella ley, acogiendo las de ejercicios económicos naturales que aconsejaba la técnica administrativa, y suspende la efectividad de algunas disposiciones de la ley para limitar el gasto público que de ésta derivaba y sus perturbadores efectos en el equilibrio económico.

Por tanto, como resulta del texto de los mismos decretos-leyes, éstos no son normas motivadas por la urgencia en el desarrollo de las leyes a que se contraen para aplicación de éstas, sino modificativas de determinados extremos de las mismas. No enjuicamos ahora el sentido de esas modificaciones. Nos limitamos a hacer referencia al hecho de que al adquirir efectividad la ordenación contenida en dichas leyes con su aplicación, momento en que las cuestiones administrativas surgen con particular relieve, los decretos-leyes aludidos se plantearon la existencia de problemas a cuya solución hubieron de dirigirse las normas de aquéllos.

En ese orden operativo de la Administración, el momento actual que estamos considerando se caracteriza, pues, por una actividad de transformación interna enmarcada por las dos repetidas leyes: la de Funcionarios y la de Retribuciones. Pero al decirlo así, como algo evidentemente indubitado, surge en nuestro ánimo una interrogación que no debemos silenciar: ese enmarcamiento de la actual actividad administrativa transformadora entre las dos leyes citadas ¿era previsible dentro de la línea desarrollada en la fase legislativa de este proceso, es decir, en el momento *de lege ferenda*? Por otra parte, ¿era procedente como planteamiento el resultado apuntado?

Para analizar las cuestiones que estos interrogantes sugieren, es preciso que volvamos un poco hacia atrás, para recordar que, según vimos desde el principio, nuestro actual momento administrativo se había planteado la reforma de «la función pública» y se desarrollaba a lo largo del proceso encaminado a esa finalidad. Por eso su normativa fundamental estaba representada por la Ley de Funcionarios civiles. Dentro de ésta —como dentro de todo proceso de reforma del funcionariado—, uno de los extremos afectados era el régimen económico del funcionario. Extremo fundamental, de la

máxima importancia, cuyas amplias implicaciones en la vida social, aparte de cualquier otra, de ningún modo cabe minimizar. Pero aspecto parcial dentro del conjunto de la ley de Funcionarios, en la que tiene su adecuada presencia en uno de los capítulos de la ley articulada, que corresponde, a su vez, a una de las bases de la de esta clase.

Y volvemos a preguntarnos: en la actual actividad y desenvolvimiento de la Administración, en todo el proceso de transformación que desarrolla, ¿está mantenida esa concepción normativa y de estructuras o la ley de Retribuciones, con sus disposiciones complementarias, ha dejado de estar inmersa en la sistemática de la ley de Funcionarios para pasar a enmarcar *paralelamente* con aquélla el régimen de la función pública?

Esta última consideración surge del hecho evidente de que en la actual coyuntura de la actividad administrativa las normas de la ley de Funcionarios sobre conceptos remuneratorios, por ejemplo, condicionan evidentemente las soluciones desarrolladas en la ley de Retribuciones; pero no en mayor grado de aquél en que esta última y las normas que la desenvuelven, sobre, por ejemplo, atribución de coeficientes y aplicación de complementos de sueldo y otras remuneraciones, influyen y han de influir, como es notorio, en el desenvolvimiento de la función pública, y, sobre todo, en que se reflejarán en el futuro de la definitiva y nueva estructura de la misma.

La consecuencia a que ello ha dado lugar ha sido la aparición de dos núcleos de competencias, difuminando la solución técnica administrativa sobre un órgano central, gestor de la función pública, concebido con tal importancia que en algún momento de los trabajos preparatorios de la ley de Funcionarios estuvo presente la posibilidad o conveniencia de otorgar primacía a la constitución de ese órgano de dirección de la función pública para el sucesivo desarrollo de las complejas etapas que implicaba una tan honda transformación en la Administración pública.

El deslizamiento que puede apreciarse en la línea orientadora inicial hace que en el actual momento la existencia de las dos líneas paralelas que el complejo que denominamos ley de Funcionarios y el que designamos como ley de Retribuciones que representan, tengan que venir operando mediante un mero sistema de «coordinación» para permitir el desarrollo de las nuevas concepciones legales. Coordinación entre la línea reordenadora de la función pública y la de reestructuración del régimen económico del funcionario. Pero este mismo paralelismo ha obligado a la construcción provisional de un

sistema que en el orden de la Administración operativa ha supuesto que, por razones en gran parte simplemente materiales, la aplicación de la ley de Retribuciones haya dominado últimamente la actividad de la Administración hasta llegar a un punto extremo respecto de aquel que al principio indicamos, y así se ha pasado de la deficiente presencia de lo administrativo en el planeamiento del desarrollo de la actividad del Estado, a un momento en que una gran parte de la actividad de la Administración está centrada en la solución de sus propios problemas, pues la aplicación de aquellas normativas ha supuesto, para poder ser afrontada, la absorción de la actividad y el esfuerzo administrativo en una esfera extraordinariamente más amplia de la propia de los servicios a que en principio solamente cabía considerar afectados por esta problemática.

En efecto; este ensamblaje de las leyes de Funcionarios y de Retribuciones ha hecho que el régimen de complementos de sueldo y otras remuneraciones, que tanto ha de afectar al desarrollo de la función pública, haya tenido que construirse provisionalmente, al no contar todavía con uno de los elementos básicos en las nuevas estructuras, como es la clasificación de puestos de trabajo, sin la cual en el orden económico no cabe hacer definitiva aplicación de gran parte de los conceptos de la nueva ley de Retribuciones, ni en la organización de la función pública podría alcanzarse definitivamente la objetivación pretendida por la ley de Funcionarios.

Naturalmente, la coyuntura indicada estimamos que debe ser tenida por transitoria, puesto que, por una parte, la aplicación de la ley de Retribuciones, no obstante su dificultad, es evidente que no podía ser aplazada partiendo de los supuestos normativos en que estaba basada; pero, por otra, aquella consideración no obstará—dado su valor fundamental en la reordenación de la función pública— a la realización concienzuda y escrupulosa de la clasificación de los puestos de trabajo con una adecuada técnica administrativa y en ella habrán de tener presencia, entre otros, para que no se malogren los resultados de la reforma propuesta, estos dos postulados: coordinación en el modo de efectuarla y equidad en el resultado que produzca.

En cuanto a lo primero, dicha coordinación la consideramos incompatible a la vez con estos dos elementos:

a) Naturalmente, con el *aislamiento* en la realización de estos trabajos o *excesivo individualismo* en los conceptos a que responden, cosas éstas casi superadas felizmente en nuestra Administración, pero que en este caso no tendrían cabida, pues sin unas acti-

vidades administrativas coordinadoras, la clasificación de puestos de trabajo, por principio, no tendría valor efectivo.

b) Pero también debe evitarse que el principio de coordinación llegara a confundirse con el de implantación de una uniformidad inadecuada. Si la clasificación de puestos de trabajo ha de tener una base real y la realidad presenta múltiples facetas dentro de la total actividad de la Administración, estimamos que sería perjudicial al fin propuesto pretender recogerlas en unos moldes prefabricados. La sistemática aplicada conviene sea dirigida especialmente a coordinar aquella variedad real correspondiente a características administrativas diversas que de ningún modo pueden ser olvidadas, ya que las estructuras rígidas son susceptibles de producir anquilosamiento, en tanto que las flexibles permiten su adecuación a las diversas modalidades y necesidades.

Dicha coordinación decíamos que a su vez deberá producir sus efectos en orden a un resultado equitativo en relación con el régimen económico de la función pública, viniendo en definitiva a conectar la línea ordenadora de la función pública con la de su régimen económico. Así, por ejemplo, no bastaría la elaboración de niveles al clasificar los puestos de trabajo si no se tomase también como elemento valorativo la carga de trabajo de los mismos. Si este elemento de clasificación no tuviera reflejo formal en la de los puestos de trabajo del mismo nivel, operaría como elemento de distorsión interna, afectando a los presupuestos básicos de unificación que inspiran las líneas fundamentales de la ley de Funcionarios civiles.

Todo ello no son sino notas sinópticas de algunas—pocas—de las cuestiones que la actual coyuntura administrativa española ofrece, y cuyo estudio pormenorizado es particularmente sugestivo con tiempo y lugar para hacerlo, ya que de toda esta consideración surge la vivencia de un momento de extraordinario valor e importancia en la Administración española, y al logro de cuyos fines de perfeccionamiento y actualización debe ponerse a contribución cuanto esfuerzo, medios y organización sean precisos, pues el empeño lo merece.

