

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN ESPAÑA

Por **MANUEL ALVAREZ RICO**

Sumario: 1. IDEA GENERAL.—2. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN: 2.1. Naturaleza jurídica.—3. EL CONTROL DE LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN: 3.1. Idea general. 3.2. Control interno. 3.3. Control externo: 3.3.1. Control jurisdiccional; 3.3.2. Control parlamentario; 3.3.3. Control a través de los partidos políticos y sindicatos; 3.3.4. Control de la opinión pública y otros controles sociales.—4. CONCLUSIÓN.

1. IDEA GENERAL

La importancia de los aspectos organizativos de la Administración Pública es tal que Ortiz Díaz (1) llega a decir que los problemas organizativos tienen una trascendencia en la praxis superior a los principios constitucionales. Nosotros compartimos totalmente esta opinión que a primera vista puede parecer excesiva, ya que la realización de las grandes aspiraciones de la comunidad nacional en todos los órdenes —educativo, económico y social—, su anhelo de participación, la realización de la justicia material misma, no son más que bellas frases si no se dispone de una orga-

(1) "Las Nuevas Bases de Derecho de Organización Administrativa", Málaga, 1971.

nización administrativa adecuada. ¡Cuántas veces se ha dicho que la justicia de los Tribunales se puede convertir en injusta por la demora de su administración!

A estas razones de tipo permanente aún podíamos añadir otra de tipo coyuntural, por llamarla de alguna forma. Estamos en un momento de gran sensibilización política en el que los problemas de este tipo tienen una gran preponderancia, importancia que es indiscutible. Por esto no debemos olvidar que también el tema de la potestad organizatoria de la Administración es un problema político en su conjunto, pues está conectado en cada una de sus manifestaciones con dos grandes temas del Derecho Político: la eficacia de la Administración y el control de su actividad, dado que, a través de su potestad organizatoria, la Administración ha podido hasta ahora y puede en el futuro colocar fuera del control parlamentario las parcelas más sustanciales del poder público. Por tanto, es un tema clave de nuestro futuro que está reclamando la atención de los estudiosos.

Lo que antecede no quiere decir que los autores españoles no hayan dedicado atención al tema, sobre todo desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Así, García Trevijano (2), uno de los autores que más profundamente ha estudiado la problemática de la organización de la Administración Pública, considera a la organización como el fundamento básico del Derecho Administrativo.

Por otra parte debe señalarse que el tratamiento doctrinal de la organización administrativa tiene una notable tradición histórica en nuestra doctrina científica, siendo preocupación constante de nuestros más insignes administrativistas desde el siglo XIX. Entre ellos ocupan un lugar preferente Oliván, Colmeiro, Santa María de Paredes y Posada (3). En la actualidad todos los tratados de Derecho Administrativo incluyen una parte dedicada a la organización Pública encuadrada normalmente después del estudio de las Fuentes del Derecho.

Existe, además, una abundante bibliografía sobre aspectos concretos de la organización administrativa que puede consultarse en

(2) GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II.

(3) GALLEGO AMBITARTE: *Derecho General de Organización*, I.E.A., Madrid, 1971.

cualquier obra o trabajo bibliográfico (4). A esto habría que añadir la bibliografía producida sobre el tema, desde la vertiente de la Ciencia de la Administración tanto en España como en el extranjero. Pese a ello, los resultados prácticos de tan ingente esfuerzo doctrinal son mínimos y carecemos de un estudio en profundidad sobre aspectos del problema tan trascendentes como el control de la potestad organizatoria de la Administración Pública, su naturaleza y límites.

Se aprecia un acusado divorcio entre la doctrina empeñada en aplicar a la realidad organizativa sus conceptos prefabricados, el derecho positivo que, a más de ser deficiente, no se cumple y la realidad soterrada que impulsa los movimientos en la superficie de la estructura orgánica. Por ello las nuevas investigaciones sobre el tema de la organización habrán de partir de concienzudos estudios de la realidad enfocados a la luz de las ciencias sociales como la Sociología, la Economía y el Derecho. Se trata de un tema interdisciplinario sobre el cual ninguna ciencia debe pretender tener la exclusiva. Una vez más, llamo la atención —una voz lanzada al vacío sin eco— de la urgencia de realizar nuevos estudios sobre los temas básicos de la Administración aportando o mejor aunando diversos puntos de vista.

En este sentido, aunque la perspectiva o enfoque del presente trabajo será fundamentalmente jurídica por preparación y vocación de quien escribe estas páginas, soy consciente, y lo confieso paladinamente, de las necesarias limitaciones de este estudio y quiero ser notario de la incapacidad que ha demostrado el Derecho Administrativo para encauzar el proceso inflacionario de la organización estructural de la Administración.

También queremos llamar la atención sobre la gran dificultad de los estudios de esta materia de organización en el área del Derecho, al tratarse de uno de los campos donde a la Administración se le viene reconociendo una gran discrecionalidad que ésta ha convertido en auténtica patente de corso utilizándola para resolver problemas que no son de tipo organizatorio en sentido estricto sino económicos, políticos e incluso personales.

(4) GUAITA: *Nueva Bibliografía Española de Derecho Administrativo*, Madrid, 1969.

Para nadie es un secreto que la creación de órganos e incluso de organismos obedece, a veces, simplemente a motivaciones tan singulares como situar a una persona o a un Cuerpo de funcionarios en un determinado status. Dentro de esta línea de investigación de las causas metajurídicas de creación o reorganización de organismos, está sin realizar el estudio de las motivaciones que impulsaron la creación de la selva de organismos autónomos implantado en nuestra Administración, como expediente técnico de huída de controles, aunque éstos sean tan rudimentarios e ineficaces.

Por otra parte, la desaparición, enquistamiento y reaparición y reforma de los organismos de la Administración se producen con tal velocidad en la última década que causan una auténtica angustia y sensación de impotencia a cualquiera que se ocupe de estos temas. Aquí sí que podíamos decir, tomando prestada la palabra que ha hecho fortuna, que "el tiempo nos devora" y, antes de dar cima a un artículo, se nos envejece entre las manos o mejor entre la pluma.

A pesar de ello, no puede el jurista ni siquiera el simple ciudadano, inhibirse ante el espectáculo, pues todos nos jugamos demasiado en ello. Está en cuestión la razón de ser de la Administración Pública, su sentido de instrumentalidad para la realización de los fines trascendentes del Estado y de la comunidad nacional. El gasto público padece. Dentro de las estructuras, apresados como peces en sus redes, existen personas y Cuerpos de funcionarios cuya moral se resquebraja. ¿Por qué el sentido de frustración que atenaza a tantos funcionarios? ¿Por qué la ineficacia y bajo rendimiento de tantos cuerpos selectos de la Administración? ¿Por qué el absentismo, el pluriempleo y las mil formas sutiles de corrupción? La contestación no puede ser simplista pero una de las causas es, a mi modo de ver, el mal ejercicio de la potestad organizativa por parte de la Administración. Esto no nos ha de llevar a negarle por principio estas facultades a la Administración pues dentro de ciertos límites le son necesarias para el cumplimiento de su misión, pero la discrecionalidad no puede confundirse con la arbitrariedad. Ha llegado la hora de pedir un alto en el camino, de reflexionar, de establecer un control, una participación de los funcionarios y de los administrados o al menos una seriedad.

Otro de los grandes obstáculos que ha frenado el desarrollo de la doctrina científica sobre la organización de la Administración Pública es la compartimentación de su estudio entre diversas ciencias: Derecho Político, Derecho Administrativo, Ciencias de la Administración, etc., disgregación que siempre es perjudicial cuando no existe una intercomunicación de los diversos puntos de vista.

Nosotros empezamos nuestra andadura sin preocupaciones teóricas ni dogmáticas. Nuestra óptica será fundamentalmente la jurídica pero sin desatender otros aspectos. Nuestro equipaje doctrinal será ligero e intentaremos solamente sacar a la luz pública el problema y plantear la decisiva cuestión del control de la potestad organizatoria de la Administración, aunque esto último les parece a algunos que es intentar "poner puertas al campo".

Trataremos, en todo caso, de orillar el obstáculo que ha lastrado a muchos de los trabajos científicos realizados hasta el momento: un excesivo doctrinarismo y obsesión por encuadrar la realidad en conceptos construidos apriorísticamente.

2. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La organización de la Administración Pública debe estudiarse desde dos perspectivas complementarias: el punto de vista objetivo o estático y el aspecto subjetivo, dinámico o potestad organizatoria. Ambos puntos de vista serán tenidos en cuenta en nuestro trabajo aunque dedicando una mayor atención a la potestad organizatoria y su ejercicio, lo que nos lleva a plantearnos inmediatamente el problema de la calificación jurídica de la potestad organizatoria de la Administración.

Una primera constatación es la de que las normas de organización presentan unas características particulares que las distinguen de otras normas jurídicas, las llamadas por la doctrina normas de relación pues éstas tienen como destinatario inmediato a la comunidad y como fin la regulación de conductas, mientras las normas de organización tienen como destinatario directo a la propia Administración y como fin la estructura de los cargos y organismos del Estado (6).

Esta distinción es fundamental, tanto para seguir las vicisitu-

(6) FORSTHOFF: *Tratado de Derecho Administrativo*, 1959, p. 548.

des de la potestad organizatoria a través de la Historia desde el nacimiento del Estado de Derecho, como para descubrir la especial naturaleza jurídica de la potestad organizatoria.

En una primera época la preeminencia del Derecho constitucional lleva a la constitucionalización de gran parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. En su consecuencia, no puede admitirse sin matizaciones la afirmación que circula sin contradicción por los manuales de que la potestad organizatoria ha sido atribuida tradicionalmente al Poder Ejecutivo.

Con referencia al Derecho español, como destaca acertadamente García Trevijano (7), la estructura del Poder Judicial y de la Administración Local han sido tradicionalmente reguladas en las constituciones españolas y no sólo en lo relativo a sus grandes rasgos sino descendiendo al detalle de la estructura, competencia y funcionamiento.

En el seguimiento del proceso histórico del tratamiento constitucional de los temas organizativos se advierte en nuestras constituciones un abandono progresivo de la regulación constitucional de la organización de los poderes del Estado, en el sentido de estructurarse únicamente a nivel constitucional las grandes líneas de la Administración del Estado. Por otro lado, la organización interna de la Administración se confiere a Leyes ordinarias e incluso desaparece progresivamente esta exigencia en cuanto a la organización del Poder Ejecutivo perviviendo un mayor cuidado y una regulación algo más concreta del Poder Judicial y de la Administración Local.

El fenómeno de la desconstitucionalización de las normas sobre organización es en España, por lo demás, paralelo al seguido en los demás países de Europa en cuyas constituciones después de una evolución similar a la descrita por el constitucionalismo en España, sólo se regulan la estructura, la competencia y relaciones entre los órganos supremos de Estado y de la Administración de Justicia encomendando el resto de la organización del Estado y, concretamente la organización interna de la Administración, a la

(7) GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, p. 100.

Ley ordinaria. La explicación histórica de este proceso la encuentra Forsthoff (8) en el hecho de que el ámbito de la Ley se configura históricamente en la lucha entre el Parlamento y el Monarca en defensa de sus respectivas competencias. En este entorno, las constituciones pretenden asegurar como ámbito reservado a la soberanía de la Ley el de las normas que afectan a la propiedad y la libertad del individuo. Se comprende, entonces, que la preocupación fundamental sea regular con todo detalle las relaciones entre el Estado y el ciudadano, dejando en manos del Monarca el resto de los poderes, entre ellos el de organización.

Este planteamiento supuso en la práctica una devaluación de las cuestiones organizativas y que el derecho de organización se disolviese entre todas las formas estatales de creación del derecho.

En la actualidad, cualquiera que sea su explicación histórica, el derecho de organización se encuentra regulado en tres niveles normativos: el constitucional, el de legislación ordinaria y el nivel reglamentario.

Dentro de este cuadro normativo, la potestad reglamentaria de la Administración en materia organizativa tiene un ancho campo de acción en el que se desenvuelve unas veces con autonomía propia y otras en virtud de habilitación legal; lo que se traduce, en definitiva, en una clara preeminencia de la potestad reglamentaria en materia organizativa.

A esta posición de privilegio del Reglamento en materia organizativa coadyuva el hecho de la rigidez formal de las leyes y la composición y funcionamiento de los parlamentos poco aptos para acometer las continuas reorganizaciones que la Administración necesita en nuestra época para poder acomodar sus estructuras al ritmo de los cambios socioeconómicos y a un creciente intervencionismo en materia económica y social. Pero esto no debería llevarnos como ocurre, al menos en España, a que las Cortes como órgano depositario de la representación y la soberanía popular abduquen de su fundamental misión de control sobre esta actividad de la Administración.

(8) FORSTHOFF, *ob. cit.*, p. 549.

2.1. *Naturaleza jurídica*

La naturaleza de la potestad organizatoria de la Administración ha de determinarse dentro de la naturaleza de las potestades administrativas, pero con unas características propias.

El concepto tradicional de potestad, a partir de la obra de Santi Romano concibe a ésta por contraposición al concepto de derecho subjetivo, siendo ambas, potestad y derecho subjetivo, especies del género poder jurídico, es decir, facultades de querer y obrar conferidas por el ordenamiento jurídico a los sujetos. Por contraste con el derecho subjetivo, las características específicas de la potestad son: la potestad tiene su fundamento inmediato en el ordenamiento jurídico, es de carácter abstracto, genérico y potencial. Como consecuencia no existe frente a ella una real situación de deber, un sujeto obligado. Ejemplos de esta potestad son las potestades de policía, expropiatoria, etc. (9).

No cabe duda que la potestad organizatoria se encuadra perfectamente dentro de estas coordenadas, pero tiene además unas características propias, frente a las demás potestades de la Administración, pues el objeto inmediato de esa atribución no es el ciudadano, sino la propia Administración y no resultan afectados inmediatamente todos los administrados sino solamente aquellos que están en una especial situación jurídica de sujeción: los funcionarios. Otra característica más, determinante de esta potestad, es el ancho campo de disponibilidad que la Administración ejerce sobre ella. A diferencia de otras potestades como la expropiatoria encauzadas legalmente y con un aparato jurídico que garantiza la reacción de los particulares frente a las ilegalidades de la Administración, en esta materia los controles externos son, en la actualidad, prácticamente inconsistentes.

Se puede afirmar, con toda certeza, que la potestad organizatoria, presenta una coloración que la distingue de las demás potestades de la Administración.

(9) GARCÍA ENTERRÍA: *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Civitas, Madrid, 1974, p. 279.

SANTI ROMANO: *Fragments de un Diccionario Jurídico*, Trad. Ed. Jurídicos, Europa-América, Buenos Aires, 1964, pp. 299 y ss.

Desde otro punto de vista la potestad organizatoria ha de concebirse como una auténtica facultad-función (10) siendo insostenible la distinción entre potestades y potestades-función que pueden tener utilidad en Derecho privado pero no en Derecho público donde cada potestad está atribuida, al menos de forma mediata, en interés del bien común.

La potestad organizatoria no es una excepción a esta regla dado el reflejo de la misma en el ejercicio de las demás potestades a las que sirve y condiciona, puesto que el ejercicio de todas las potestades se canaliza necesariamente a través de una organización que las hace posibles.

Por otra parte, la preeminencia de la potestad organizatoria no la convierte en ilimitada sino que, como las demás potestades en mano de la Administración, no es absoluta sino tasada tanto en su extensión como en su contenido, bien que el control de su ejercicio presenta graves deficiencias en nuestro país, como hemos indicado.

Otra nota característica de esta potestad que le da una singularidad propia es su cercanía e incluso incrustación en los actos políticos y su ejercicio directo por los detentadores del poder político a los que presta fáciles instrumentos de contentar y conducir a la alta burocracia hacia los fines contingentes de cada coyuntura política. Cada nuevo equipo ministerial que se precie de tal inaugura su gestión reorganizando su Departamento. Esto añade nuevas dificultades a los intentos de control y lleva a la convicción de que los instrumentos y medios de control, si han de ser eficaces, han de tener en cuenta esta naturaleza especial de la potestad organizatoria de la Administración.

3. EL CONTROL DE LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. *Idea general*

El problema capital del ejercicio de las potestades administrativas por parte de la Administración es el de establecer un control,

(10) GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, p. 341.

que permita el equilibrio entre las prerrogativas inherentes al ejercicio de las potestades y la garantía de que este se produzca dentro de unos cauces determinados. En la esfera concreta de la potestad organizatoria este equilibrio se presenta más inestable influenciado por una serie de dificultades adicionales.

Ello, no obstante, la consideración de la potestad organizatoria como potestad jurídica depende de la existencia de ese control. Las dificultades empiezan ya cuando tratamos de dibujar los contornos del propio concepto de control, distensionado entre corrientes de signo distinto que han terminado funcionalizando el término según el objetivo que se ha pretendido conseguir a través del mismo.

Así, se habla de controles clásicos, como el financiero y el control de legalidad, frente, o al lado de, controles de corte moderno como el control de eficacia en la actuación administrativa. Este último, de raíz anglosajona (11), ha venido a renovar o a añadir nuevos instrumentos a los controles clásicos que habían sufrido un progresivo proceso de formalización en perjuicio de su eficacia.

El control clásico, de influencia francesa, obedece a criterios distintos. En el fondo del concepto clásico, late la idea de control como acto de verificación de una actividad administrativa, muy próximo al significado etimológico de la palabra pues "contre rôle" equivale a lista nominativa que permitía verificar una serie de nombres reflejada en un estadillo y proceder, en su caso, a un llamamiento para comprobación (12).

Ambas maneras de concebir el control, manteniendo un origen y finalidad distinto, según acabamos de señalar, no se excluyen, sino que se complementan, pero relativizan el concepto y dan un carácter parcial a los distintos controles que pueden ejercerse sobre la potestad organizatoria de la Administración Pública. El valor absoluto del término desaparece para convertirse en la resultante de la integración de diferentes controles parciales o sec-

(11) RENATE MAYNTZ: *Sociología de la organización*, Alianza Universitaria, 1972, p. 129.

(12) DENIS LEVY: *Tratado de Ciencia de la Administración*, obra colectiva dirigida por Langrod, ENAP, 1973, p. 868.

toriales, generados en esferas distintas y adornados con características propias.

En definitiva, el concepto de control que ha de manejarse, a mi juicio, cuando se refiere a la organización administrativa, no puede ser unívoco, sino que ha de tener un sentido diferente, según las clases y el objetivo a perseguir por el control, dentro de las dos grandes corrientes doctrinales apuntadas. En todo caso, vendrá señalado por su carácter relativo y parcial y el control de la potestad organizatoria será la integración de los diferentes controles. Nosotros, sólo pretendemos apuntar uno de los grandes problemas con que ha de enfrentarse el investigador en esta zona.

Otra cuestión no menos polémica es la de fijar las clases, tipos o técnicas de control utilizables. En primer lugar es preciso afirmar que estos conceptos no se excluyen mutuamente, sino que a cada clase de control corresponden técnicas y formas de control distintas.

Aquí, nos interesa referir el control a las fuerzas sociales capaces de ejercerlo de una manera efectiva, más que a los medios o técnicas a través de las cuales puedan realizarse el control de la actividad organizatoria de la Administración. Desde este punto de vista, podemos distinguir dos grandes áreas de control, una que comprende los controles nacidos en el seno de la propia Administración Pública, control endógeno y otra que englobaría todos aquellos controles surgidos fuera del esquema orgánico de la Administración, controles exógenos realizados por fuerzas sociales e instituciones heterogéneas, tales como, las Cortes, los Tribunales de Justicia, los partidos políticos, Sindicatos, agrupaciones de consumidores, grupos de presión, etc.

3.2. *Control interno*

El control interno adopta las más variadas modalidades que van desde el control jerárquico realizado directamente por el superior, hasta el control financiero que se produce sobre la forma en que se han cumplido las previsiones de los Presupuestos estatales. A estos controles podíamos denominarlos indirectos en cuanto que su rol específico no es la organización administrativa, sino aspectos concretos de la organización o relacionados con ella.

El único órgano que, en la Administración española, tiene como misión directa el control sobre la actividad organizatoria de la Administración es la Presidencia del Gobierno, pero el tipo de control que ejerce en base a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, es de carácter formalista y se realiza únicamente en el momento de la creación o reorganización de un órgano de la Administración, en contra de lo que ha de caracterizar un control moderno sobre la estructura administrativa que ha de ser de naturaleza dinámica y de acción constante a través de todo el proceso organizante y sobre la organización una vez constituida.

Fruto de este deficiente planteamiento del control interno de la Administración sobre sus propias estructuras, es su escasa eficacia, fácil de constatar a la vista de la marea organizatoria que invade el "Boletín Oficial del Estado" cada mañana. Pese a ello, el control interno de la Administración sobre su propia organización y estructura es indispensable y tiene como ventaja el conocimiento de los problemas que sólo puede tener quien está integrado en la propia organización. Como peligro de este sistema de control, hemos de señalar el de su parcialidad por lo que no puede ser el control único sino un primer escalón en el proceso de control de la actividad organizativa.

3.3. *Control externo*

3.3.1. *Control jurisdiccional*

Entre los controles externos de la actividad organizatoria de la Administración, ha de ocupar un lugar destacado el control ejercido por los Tribunales de Justicia por razones que no es necesario destacar ahora y que se resumen en el hecho de ser ejercido este control por órganos que gozan de una total independencia.

El estudio de este control representa la parte fundamental del Derecho Administrativo y no es necesario detenerse en él en este momento. Únicamente cabe señalar las limitaciones que condicionan la actuación jurisdiccional, derivadas unas veces de la propia naturaleza de la actividad organizatoria, otras del carácter ordina-

mental con que se manifiesta (13), de la discrecionalidad de su ejercicio, de los estrechos límites en que la jurisprudencia española encuadra la legitimación, de los intereses burocráticos y políticos adherentes y de las limitaciones que al actuar jurisprudencial establece una legislación rudimentaria, fragmentaria y formalista.

De todas maneras, la jurisprudencia tiene sobre sí la grave responsabilidad de fijar precisamente los límites en que ha de desenvolverse la actividad organizatoria de la Administración, que no puede ser absoluta, pues ha de tener como punto de mira el interés público y este interés público se concreta en cuanto a su actividad organizatoria, como establece el artículo 40 I. de la Ley Orgánica del Estado, en la "pronta y eficaz satisfacción del interés general". Este principio constitucional de tan jugosas posibilidades desde el punto de vista de los Tribunales, al ejercer su acción revisora de la actuación administrativa, permanece, sin embargo, inédito.

La actuación jurisprudencial, en esta zona organizativa, no ha sido realmente progresiva y la mayor parte de la jurisprudencia producida hasta el momento se ha movido entre el tópico del respeto mítico a la legitimidad de la actividad reorganizatoria de la Administración, el examen de los aspectos formales de las normas organizatorias y el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios, entendidos en el sentido de respeto a su status económico y a la inamovilidad de su cargo.

De todas formas, frente y al lado de esta jurisprudencia dominante, es fácil seguir una línea de jurisprudencia más progresiva, que entra decididamente en el fondo del acto administrativo organizatorio en busca de la "justicia objetiva" y que día a día se va imponiendo (14).

3.3.2. *Control parlamentario*

El control parlamentario sobre la potestad organizatoria de la Administración Pública se produce fundamentalmente a través de

(13) GARCÍA ENTERRÍA: *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, p. 249.

SANTI ROMANO: *El ordenamiento Jurídico*, I.E.P., Madrid, 1968, *passim*.

(14) El estudio de esta jurisprudencia será objeto de un próximo trabajo.

tres cauces: por la reserva de Ley a favor del legislativo sobre determinadas materias referentes a la organización de la Administración; por la aprobación y examen crítico de los presupuestos; y por medio del control que los parlamentos ejercen sobre la actividad de la Administración utilizando las interpelaciones, ruegos, preguntas, debates y Comisiones establecidas para estos fines.

Es este un tipo de control fundamental, cuyo peso habría de aumentar de día en día en nuestro país a medida que la democracia sea una realidad en nuestras Cortes, pues no sin razón se ha dicho que la distinción entre Parlamento, órgano legislativo y Gobierno, órgano de ejecución, parece progresivamente sustituida por la de Parlamento, órgano de control y Gobierno, órgano de ejecución.

Dentro de esta tarea cada vez más importante de las Cámaras, es fácil preveer el papel preeminente que desempeñarán en el futuro las Comisiones Parlamentarias que garantizan la información de la Cámara y le permiten ejercer eficazmente su control.

Los trabajos de estas Comisiones no son necesariamente públicos y tienen una gran libertad de actuación y de expresión, lo que permite potenciar sus informes como instrumentos de control más efectivo y menos formal.

También es de gran interés la labor que pueden llevar a cabo en el seno de las Cortes los grupos parlamentarios de reciente constitución en España aunque su intervención en materia organizativa esté inédita. En fin, toda esta importantísima tarea controladora de los Parlamentos puede ser completada a través de la comparecencia de los Ministros en la Cámara en misión informativa.

De todas maneras no hay que perder de vista que los controles parlamentarios presentan algunas limitaciones, pues la Administración ofrece gran resistencia a tales controles para que su estabilidad no sea zarandeada por los vendavales políticos.

Por su parte el Parlamento tiende a pararse en su misión controladora en los niveles supremos de la Administración evitando descender a los intermedios y bajos. Su control sobre problemas organizativos suele producirse por vía indirecta frente a las deficiencias del funcionamiento de los servicios públicos y presionado

casi siempre por circunstancias concretas que hayan tenido repercusión pública que no siempre guardarán relación con la trascendencia del problema en el cuadro de los problemas organizatorios (15).

Por lo que respecta al control ejercido por las Cortes Españolas, creemos que resulta suficientemente expresivo el cuadro que se inserta a continuación. De él se deduce a simple vista la escasa atención de los Procuradores a los temas relativos a la estructura de la Administración Pública. El interés de los Padres de la Patria se centra preferentemente en los problemas de retribuciones de los funcionarios públicos, lo que demuestra, de una parte su sensibilización hacia estos temas y de otra la eficacia de los Cuerpos de Funcionarios como grupos de presión si es que cabía alguna duda sobre esto.

La Administración, en su contestación a Ruegos o Preguntas sobre estructura orgánica, se ha mostrado poco permeable a las sugerencias, bien escasas por cierto, de los procuradores en materia organizativa, adoptando frecuentemente un tono de defensa de la propia casa frente a ingerencias extrañas.

CUADRO I

RUEGOS Y PREGUNTAS DE LOS PROCURADORES EN CORTES SOBRE PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA ADMINISTRACION PUBLICA (1)

(AÑOS 1974 y 1975)

A S U N T O	Número
A) Retribuciones a los funcionarios públicos (2)	53
B) Cuestiones referentes a determinados Cuerpos de funcionarios	12
C) Personal contratado e interino	7
D) Cuestiones relativas a derechos de los funcionarios en general (no económicos ni corporativos)	4
E) Estructura de la Administración	2

(1) Datos tomados del "Boletín Oficial de las Cortes" de los años 1974 y 1975.

(2) En este apartado se engloban las cuestiones planteadas en relación con las retribuciones a los funcionarios en activo, Derechos Pasivos y Coeficientes.

(15) LEO HANON y GEORGES MONOD, en la obra colectiva dirigida por LANGORD: *Tratado de Ciencia de la Administración*, Madrid, 1973, p. 905.

3.3.3. Control a través de los partidos políticos y sindicatos

A los partidos políticos, una vez regulados adecuadamente, también les compete una importante tarea de control de la organización de la Administración en todos los países (15 bis). Concretamente en España, la reforma administrativa, por lo que se desprende de la aparición de los diversos grupos políticos legales o "ilegales" en la prensa, forma parte integrante de su ideario.

El campo de actividad de los partidos políticos en materia de organización de la Administración Pública habrá de extenderse a la crítica de la organización administrativa existente y a la exigencia de responsabilidades a los detentadores del Poder Ejecutivo en relación con su actividad en materia organizatoria. Ya se han empezado a oír las primeras voces en este sentido a propósito de la creación, funcionamiento y posterior derribo del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Desde el punto de vista de los programas de cada partido político, la reforma administrativa forma parte importante de la bandera electoral y qué duda cabe que la reforma orgánica o estructural es la base de cualquier reforma administrativa. Por otra parte, los partidos políticos habrán de ejercer una labor de vigilancia constante de la actuación administrativa en este campo. Para ello dispondrán de unos medios técnicos y personales difícilmente accesibles a otros grupos sociales. He aquí una misión trascendente de los partidos políticos, cuya eficacia el futuro habrá de medir.

Los sindicatos y, más concretamente los sindicatos y asociaciones de funcionarios, están en una situación privilegiada para desempeñar una gran misión de control sobre la organización administrativa que afecta de una manera tan especial a los funcionarios integrados en los mismos, pues la estructura orgánica y funcional de la Administración condiciona sus expectativas económicas, profesionales, sociales y de promoción en todos los órdenes.

El ordenamiento jurídico vigente en España constituye un obstáculo hoy por hoy insalvable para la constitución de sindicatos

(15 bis) MOLITOR: *L'Administration de la Belgique*, Lovaina, 1974, pp. 132 y ss.

de funcionarios (16). La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto de 7 de febrero de 1964, silencia el derecho de los funcionarios a sindicarse o asociarse y la de Asociaciones de 24 de diciembre del mismo año remite el tema a "sus leyes especiales" y parecido "pase" realiza la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971.

De esta forma, por medio de estos "pases" —por emplear un término futbolístico—, los funcionarios quedaron de hecho marginados de sindicatos, asociaciones o de cualquier otro cauce de representación o participación en las Instituciones Públicas. Por ello el primer paso a dar en esta materia es la reforma de la legalidad vigente o mejor, el completar el vacío legal existente, a fin de instrumentar un sistema de participación, cogestión y control de los funcionarios públicos sobre la organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como sobre la política de retribuciones y gestión de personal, llevada a cabo por la propia Administración.

No es suficiente la participación de los funcionarios públicos en las Juntas de Retribuciones como se ha solicitado a veces por grupos de funcionarios; su participación tiene que extenderse a toda la actividad organizativa de la Administración Pública (17). La urgencia de la incorporación de los funcionarios públicos es tal que no admite demoras el establecimiento de este control organizativo a través de quienes son inmediatamente afectados por el ejercicio de la potestad organizatoria de la Administración: los funcionarios públicos.



3.3.4. *Control de la opinión pública y otros controles sociales*

Entre los controles sociales ocupa un lugar de gran relieve el control efectuado por la opinión pública en sus multiformes expresiones. Su eficacia varía de unos países a otros, pero en general, puede afirmarse que su fuerza se hace sentir de una manera di-

(16) PARADA VÁZQUEZ: *La sindicación de los funcionarios públicos*, II Jornadas sobre función pública, Madrid, 1974.

(17) L. TORRES BOURSALT: *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 99, diciembre, 1971, pp. 23 y 25.

fusa y más sensible a cuestiones domésticas que a grandes opciones o problemas.

La prensa diaria y periódica es el primer instrumento de control de la opinión pública sobre la actuación de los servicios públicos, de su organización y reorganización en España, la única que ha ejercido una labor crítica y de control de la actuación administrativa en general y de la actuación organizatoria en particular, unas veces con comentarios directos y otras reflejando las quejas de los ciudadanos. Le siguen a gran distancia otros medios de comunicación social como la radio y finalmente la T.V.E. cuya labor en este sentido está inédita.

La masa media o mayoría silenciosa también puede ejercer un control, bien individual utilizando los recursos jurisdiccionales correspondientes o a través de asociaciones de vecinos, padres de familia, asociaciones de defensa del medio ambiente, etc., que han realizado y realizarán una gran tarea de control de la organización y funcionamiento de los servicios públicos, sobre todo en el ámbito local, siempre desde la perspectiva de los intereses de cada grupo social.

Otra forma de control social de una cierta tradición entre nosotros, pero que se potencia de día en día, es el consistente en la institucionalización del control con la integración de los ciudadanos en los propios órganos de la Administración que es de gran interés pues supone un fenómeno de interiorización del control externo y una forma de participación "ciudadana" que ha de ser uno de los signos de la Administración del futuro.

4. CONCLUSIÓN

Como final de cuanto llevamos dicho hasta el momento, podemos establecer algunas conclusiones que sirvan al mismo tiempo de síntesis de lo expuesto y tal vez de plataforma operativa en materia tan fundamental.

En primer lugar cabe afirmar que resulta paradójica la escasa atención que la doctrina española presta a temas tan trascendentes como son todos los encuadrados bajo la rúbrica genérica de Derecho de Organización, a menos en cuanto a estudios monográficos se refiere. Existen temas tan decisivos como la naturaleza

jurídica de la potestad organizatoria de la Administración, huérfanos de tratamiento científico desde el punto de vista jurídico.

El desarrollo efectivo de esta actividad de características especialísimas dentro de las líneas generales de potestad jurídica tal como quedó configurada a partir de Santi Romano, ha dado lugar al gran expansionismo administrativo de los tiempos actuales. La proliferación de servicios administrativos parece irreversible así como la multiplicación de colaboradores, hecho constatable en todos los sistemas administrativos modernos.

Esta explosión administrativa resulta de la conjunción de diversas causas, unas debidas al entorno en que la Administración se halla inmersa y a las que no puede ser insensible y otras surgidas en el seno de la propia Administración.

De una parte, los ciudadanos piden más servicios cada día a la Administración y ésta se ha convertido en conformadora del orden social por lo que se acentúa de día en día la intensidad de la acción administrativa.

A estos estímulos la Administración ha respondido en todos los países empleando a fondo su potestad organizatoria y originando un crecimiento global hipertrófico de su maquinaria. El aparato administrativo, dado su gigantismo, se ha desintegrado, de hecho, dando lugar a la aparición, al lado de las estructuras clásicas departamentales, de nuevos mecanismos organizativos que asumen estas tareas.

En el gran crecimiento de la maquinaria administrativa que se ha producido en la última década en España han influido causas políticas evidentes, como el tremendo centralismo y la administratificación de tareas políticas, además de el creciente intervencionismo de la Administración común a todas las administraciones.

Pero, además existen motores endógenos que imprimen a la actividad organizatoria de la Administración Pública, un movimiento en cierta medida autónomo. Estos factores internos que presionan las estructuras de la gran maquinaria administrativa se agrupan en torno a dos polos antitéticos: el instinto de conservación de todo aparato administrativo que le impulsa a la eternidad, a la petrificación de sus estructuras frente a todo cambio,

y el expansionismo administrativo que parece ser una de las servidumbres de toda organización administrativa según la conocida tesis de Parkinson.

Esta tendencia inmanente a toda organización se ve incentivada en España por varias causas como son la rudimentaria regulación jurídica de la potestad organizatoria de la Administración Pública, el sistema de retribuciones a los funcionarios públicos, el deficiente sistema de funcionamiento de plantillas orgánicas y función pública a que da lugar una dirección bicéfala entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda, etc. Entre todas las causas enumeradas anteriormente, cabe destacar la inexistencia de controles efectivos que encaucen la actividad organizatoria de la Administración Pública exponiendo a ésta a la influencia de cada grupo de presión o de intereses, provengan de las balbucientes asociaciones políticas o de Cuerpos de Funcionarios conectados con los centros de poder organizatorio.

Resultado de todas esas causas e, incluyendo unas veces positivamente y otras de forma negativa sobre la estructura de la Administración Pública, es la inflación orgánica de todos los Departamentos Ministeriales, la proliferación de organismos autónomos y de empresas públicas.

En definitiva, el estudio de la problemática organizativa nos lleva de la mano al tremendo problema de la reforma política que no podrá llevarse a cabo sin una auténtica reforma administrativa y ésta ha de basarse a su vez, en una reforma controlada de las estructuras de la Administración Pública. Habrá de aplicarse seguramente el hacha, pero con la veneración y el respeto que merecen unas estructuras venerables.