

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE LA REFORMA POLITICA *

Por FRANCISCO LOPEZ-NIETO Y MALLO

Sumario: 1. CONSIDERACIONES GENERALES.—2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA.—3. LA REALIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.—4. LAS ESTRUCTURAS ORGÁNICAS.—5. LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: A) Competencia. B) El procedimiento administrativo.—6. LA FUNCIÓN PÚBLICA: A) La estructura. B) La selección. C) Los derechos y los deberes.—7. CONCLUSIONES.

1. Consideraciones generales

Reforma administrativa y reforma política son expresiones que guardan entre sí íntima conexión, por lo condicionante que cada una de ellas resulta para la otra. En efecto, toda reforma política exige y comporta retoques en la Administración, aun en el caso de que ésta hubiera alcanzado cotas muy aceptables, y, por el contrario, no puede producirse reforma administrativa de alguna envergadura sin que previamente se produzca una actitud política que la decida y encauce. Por eso sería absurdo hablar seriamente de reforma política si no fuera acompañada

* El presente trabajo ha obtenido uno de los premios «Documentación Administrativa» en el concurso convocado sobre «Reforma política y administrativa en la España actual».

de un reajuste de las estructuras administrativas y de las funciones que las mismas están llamadas a desempeñar. Y ello sencillamente porque, como tantísimas veces se ha repetido, la Administración no es sino el instrumento de que se sirve el Estado para plasmar en realidad las decisiones políticas. Por lo que parece evidente que, reformados los órganos de los que de alguna manera emanan tales decisiones, ha de adaptarse aquel instrumento.

Lo dicho se muestra con mayor evidencia cuando se considera el papel que desempeña la Administración en los Estados modernos. Planificadora, dialogante o prospectiva, es lo cierto que a estas alturas ya no puede la Administración renunciar a su función conformadora del orden social, realizando así la justicia material al servicio de una comunidad política determinada.

Esta función, omnicomprendiva, extensísima, puesta al servicio de las decisiones de orden político, ha de constituir el instrumento siempre a punto para cumplir tales decisiones, y no cabe duda que de la perfección de ese instrumento dependerá en buena parte la consecución de los fines del Estado. Por todo ello, una reforma en el orden político no puede olvidar la reforma o puesta a punto de ese elemento instrumental del que tanto va a necesitar. Ninguna acción política, por perfecta que fuera, se vería coronada por el éxito sin una Administración adecuada.

Pero es más: las declaraciones programáticas, a las que tan propenso se muestra el mundo de las ideologías políticas, deben contar para la realización de sus programas, siempre teóricos, con unos mecanismos administrativos consistentes y eficaces, si no quieren ir enderezados al fracaso. En cambio, no fuera absurdo sostener que con una Administración fuerte, eficaz y competente, con un instrumento de conformación social idóneo, la importancia de las ideologías palidecen en unos tiempos en los que, una vez definidas la dogmática y estructura constitucionales en cuanto dotan de un marco legal a una comunidad política concreta, las decisiones de gobierno más generales están en el ánimo de todos—doctrina y clase política—, mientras se potencia, por el contrario, la realización pronta y eficaz de los

servicios públicos cuando éstos se encaminan a servir los intereses generales.

Podría decirse que la mejor acción política es aquella que permite y tiende a montar una perfecta Administración, cuya reforma, por tanto, ha de ser emprendida con la mayor amplitud de miras. Dice López Rodó que «las reformas administrativas necesitan de unos ideales políticos elevados; en caso contrario, son insuficientes» (1). Podríamos añadir que no sólo de ideales, sino de una auténtica acción de gobierno. La gran reforma (2) no puede llevarse a cabo sino mediante decisiones de carácter político, sin que ello la confunda en ningún momento con la reforma política, pues, como distingue Carro Martínez, la reforma política es una reforma de fines, y la administrativa, una reforma de medios. De donde aparece que la reforma administrativa puede constituir una vía para conseguir el fin político (3).

Debemos concluir, pues, que la reforma de la Administración exige una decidida acción política, por cuanto no debe olvidarse que «la política sigue siendo su única fuerza impulsora» (4), aunque ello no descarte la concurrencia de otros factores, importantes también, que juegan un papel esencial en la actividad reformadora, principalmente la acción colaboradora de los administrados y de los funcionarios encargados de ponerla en práctica. «Me parecería imposible poner en marcha una reforma administrativa sin consultar al público y, naturalmente, a los funcionarios», ha declarado Bonnefous (5). De ahí la importancia de la reforma política y de que ésta prevea el establecimiento de una Administración idónea que garantice no sólo el cuidado de los intereses generales, sino la continuidad de la máquina

(1) *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, 1963, p. 63.

(2) Se ha distinguido la gran reforma de las pequeñas reformas, estimándose que estas últimas (racionalización de impresos, métodos, etc.) son más realizables que la gran reforma de la organización y del funcionariado. Cfr. PETIT HERRERA: «Reforma administrativa y reformas administrativas», en *Documentación Administrativa* núm. 31, p. 8.

(3) «¿Qué es la reforma administrativa?», en *Documentación Administrativa* número 27, p. 11.

(4) CARRO MARTÍNEZ: «La reforma administrativa en España», en *Documentación Administrativa* núm. 28, p. 8.

(5) *La reforma administrativa*, trad. esp., Madrid, 1960, p. 172. Cfr. LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, p. 65.

administrativa, con independencia de las necesarias alteraciones del orden político.

Dicho lo que antecede, vamos a examinar el estado de nuestra reforma administrativa, así como los puntos que, a nuestro juicio, debieran ser objeto de una inmediata acción reformadora, por constituir el fundamento y paso previo de otras posibles reformas.

2. La reforma administrativa española

La Administración pública española no ha realizado intentos de reforma que merezcan tal nombre hasta nuestros días. En las épocas en que las tareas públicas quedaban absorbidas en buena parte por las declaraciones y programas políticos, estas preocupaciones no hicieron posible una dedicación adecuada, por parte de los poderes públicos, respecto a la Administración. Tampoco se sacó suficiente partido a la coyuntura que ofreció la terminación de nuestra guerra civil, que hubiera permitido el montaje de una Administración, en muchos aspectos, casi de nueva planta. Por el contrario, la Administración española ha ido quizá un poco a la deriva, llegando a una situación muy poco halagüeña, en la que se aprecia principalmente una proliferación excesiva de normas, heterogeneidad en sus estructuras y defectos de organización, carencia de adecuados medios personales y materiales y, en general, un desfase entre lo normativo y su comportamiento real. García de Enterría ha puesto de manifiesto los graves defectos de nuestra Administración, señalando dos «grandes taras patológicas de claro signo regresivo y arcaizante», que «constituyen sin duda... los más graves defectos estructurales de nuestra Administración y los más urgentemente necesitados de una reforma radical y decisiva» (6). Se refiere a lo que él ha llamado «prebendalismo» y «parasitismo», que inciden de una manera muy directa en nuestra función pública.

(6) *La Administración española*, Madrid, 1961, p. 214. Téngase presente que esta afirmación tenía lugar en el año 1961.

A pesar de ello, nuestra patria no ha podido sustraerse a adoptar la decisión de proceder a la reforma administrativa, y realmente ésta llega a iniciarse, aunque tarde, pues tiene lugar después de casi todos los países de régimen administrativo parecido al nuestro, con la excepción de Portugal, que la inició en el año 1967 (7).

La reforma administrativa en España da comienzo en una fecha decisiva, la aparición del Decreto-ley de 22 de diciembre de 1956, que confía aquel cometido a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (8), habiéndose aludido como a su antecedente próximo en cierto modo al X Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en España, una de cuyas ponencias fue «La reforma administrativa» (9).

Instaurada la reforma oficialmente, no faltó copiosa literatura en torno a la misma, lo que pone de relieve el buen agrado con que la doctrina recibió ese acertado movimiento. En este sentido es justo destacar el excelente espíritu de las publicaciones destinadas a crear el clima necesario que toda reforma exige, tarea en la que brilló, fundamentalmente, la revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, creada y editada por la citada Secretaría General Técnica, que dedicó al tema de la reforma buen número de trabajos.

¿Qué fines ha pretendido la reforma administrativa española? Carro Martínez ha dicho que «los fines de la reforma administrativa española han quedado delimitados por el Decreto-ley de 22 de diciembre de 1956, cuyo artículo 2.º circunscribe dicha reforma a la organización y actividad de la Administración» (10).

Ya hemos hecho alusión (en nota) a los dos enfoques con que puede ser tratada la reforma: las pequeñas reformas o la gran reforma de la organización y del funcionariado. Petit Herrera dice que «querer afrontar en un país como el nuestro una reforma administrativa para mejorar nuestra organización... es

(7) Cfr. LANGROD: «Amorce de la réforme administrative dans les pays ibériques», en *Revue Administrative* núm. 123, 1968.

(8) Cfr. GUAITA: «Veinticinco años de la Administración española: 1939-1964», en *Documentación Administrativa* núms. 78-79, p. 13; y CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...* cit., p. 8.

(9) Cfr. CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...* cit., p. 8.

(10) *La reforma...* cit., p. 9.

posible que estuviera condenada a un fracaso *ab initio*» (11). Y, por tanto, «aun sin afrontar directamente la reforma administrativa española», pueden llevarse a la práctica «solamente el programa... de reformas administrativas parciales en todas y cada una de las unidades... administrativas españolas», pues la integración total de las reformas parciales «no es otra cosa que la reforma administrativa» (12).

López Rodó, cuando alude a los medios necesarios para adaptar la Administración pública a las transformaciones socio-económicas de nuestra patria, no alude a qué tipo de reforma debe acudirse, sino que se limita a enunciar los siguientes medios:

1.º Sentido empresarial de la Administración (13).

2.º Nuevo espíritu de la burocracia (14).

3.º Adecuación de las estructuras orgánicas respecto a los siguientes extremos: *a)* desconcentración de funciones; *b)* establecimiento de órganos de coordinación; *c)* revisión de las divisiones territoriales; *d)* búsqueda de colaboración de la sociedad con la Administración; *e)* aumento de órganos de estudio y programación (15).

4.º Incorporación de la sociedad a las tareas de la Administración (16).

Los objetivos propuestos por López Rodó parecen ser más ambiciosos y venir referidos más bien a una reforma seria y de mayor envergadura que a las simples pequeñas reformas.

García de Enterría, aludiendo también a nuestra patria, aborda el problema con afirmaciones más precisas, diciendo que «las cuestiones estructurales y, en el más profundo sentido de la palabra políticas, son rigurosamente básicas para el planteamiento de ese gran tema... que es la reforma administrativa» (17). Es decir, que parece se inclina por la llamada gran reforma, y explica que «prescindir de ese plano de cuestiones e intentar limitarse a la elementalidad de las fórmulas técnicas de la pro-

(11) *Op. cit.*, p. 8.

(12) PETIT HERRERA, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

(13) *Op. cit.*, p. 84.

(14) *Op. cit.*, pp. 91 y 92.

(15) *Op. cit.*, pp. 108 y ss.

(16) *Op. cit.*, p. 112.

(17) *Op. cit.*, p. 17.

ductividad y la eficacia denotarían un error de diagnóstico que haría claramente inocua la terapéutica» (18).

Ya hemos visto que otros autores se mostraban partidarios de las pequeñas reformas que ofrecen menos dificultades, pues el logro de la gran reforma exige coordinación y participación de todos los servicios. «Sería preciso programar las etapas de ejecución, procurando, sobre todo, que la alteración de las estructuras se produzca lentamente por vía de evolución acelerada» (19).

3. La realidad de la reforma administrativa

Pasemos ahora a examinar las realidades españolas. Ya vimos que la tarea reformadora estaba prevista en el Decreto-ley de 22 de diciembre de 1956. Recordamos que hablaba de la actividad y de la organización de nuestra Administración.

Se ha dicho, respecto a la actividad administrativa, que ésta ha sido tratada por la Ley de Procedimiento Administrativo, que «la regula con una minuciosidad y modernidad verdaderamente ejemplares» (20). Pero, por lo que atañe a la organización, se ha indicado que es «problema más delicado, por cuanto hay aspectos orgánicos que rozan la materia política fundamental o constitucional del país» (21).

También se ha dicho que los medios jurídicos de que ha dispuesto la Administración han sido idóneos: «en este punto, la reforma administrativa española se ha situado a la altura de las mejores del mundo», y su «instrumentación jurídica es magnífica» (22).

Sin embargo, si queremos ser objetivos y circunscribirnos a los fines de reforma que se propuso el artículo 2.º del Decreto-ley que la inicia, debemos reconocer hasta ahora como resultados del movimiento de reforma los siguientes.

(18) *Op. cit.*, p. 18.

(19) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...*, cit., p. 17.

(20) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...*, cit., p. 9.

(21) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...*, cit., p. 9.

(22) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...*, cit., pp. 10 y 11.

Por lo que se refiere a la actividad administrativa, es muy cierto que la instrumentación jurídica ha sido no sólo idónea, sino digna del mayor encomio. La política legislativa española ha hecho posible en pocos años contar con un marco jurídico de los que están «más en línea de la reforma» (23). Pero la quiebra ha aparecido en la propia Administración, que no ha podido o no ha sabido hacer realidad esas normas, cuyo incumplimiento respecto a algunas de ellas es bien notorio, pese a la denuncia constante de la doctrina (24).

Respecto al sector orgánico de la reforma, los resultados no han sido más halagüeños, pues sus objetivos no han sido profundos, sino que se han limitado a la pequeña reforma, fijando más su atención en problemas secundarios que en los «absolutamente básicos y condicionantes», que es «donde se plantean hoy los problemas críticos de nuestra Administración» (25).

El mismo Carro Martínez ha dicho que «la realidad ha demostrado que, pese a la buena predisposición política, la Administración ha patentizado su falta de capacidad reformadora» (26). Sin embargo, ello es cierto, a nuestro juicio, sólo parcialmente, pues el propio autor sigue diciendo que «hasta ahora la reforma administrativa española ha venido continuando la gran reforma, impulsada por la política legislativa del Estado, con pequeñas reformas llevadas a efecto, de forma muy desigual, por los diversos Departamentos ministeriales» (27).

Decimos que es cierto parcialmente, pues en realidad sólo la política legislativa del Estado ha sentado las bases, como antes hemos dicho, de una reforma para la actuación administrativa, y hasta puede decirse que de la estructura de la Administración. Pero no es ésta sólo la responsable de que su actuación y sus estructuras acusen los defectos antes apuntados. La actuación administrativa adecuada a las leyes demanda un impulso y dirección de alto nivel, de orden político más que administrativo, que exija aquella adecuación. Por eso, en mucho menor grado

(23) Cfr. GUATA, *op. cit.*, p. 12. Alude en este sentido y, entre otras, a la Ley de Procedimiento Administrativo.

(24) Por ejemplo, respecto a determinados preceptos de la Ley de Procedimiento.

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 17.

(26) *La reforma...*, cit., p. 11.

(27) *La reforma...*, cit., p. 18.

podemos imputar a la Administración que no haya llevado a cabo la gran reforma de su organización y del funcionariado. Un órgano a nivel de Dirección general —la Secretaría General Técnica de la Presidencia— que emprende este cometido es a todas luces insuficiente. Es preciso aquí una acción política decidida y eficaz, pues «los planes de reformas orgánicas deben concebirse ambiciosamente, pero, por ello mismo, no pueden sustraerse totalmente de la esfera de influencia política» (28).

En la historia de nuestra reforma administrativa tuvo lugar un hito que parecía importante: fue la publicación del Decreto de 27 de noviembre de 1967 por el que se reorganizaba la Administración civil del Estado. Aparte que tal Decreto deja a salvo la Administración militar (29), la reforma se aborda en el mismo «sin unos principios lo suficientemente claros y precisos» (30), que ha tenido como consecuencia el no haber aportado casi ningún valor positivo a la reforma, pues quedaban sin resolver problemas tan importantes como el «de la determinación de los niveles orgánicos de la estructura administrativa, así como el de la definición del esquema estructural tipo de cada Departamento» (31), objeto bastante importante de la reforma pretendida.

En su momento, se dijo que «la reforma administrativa española no va todo lo aprisa y todo lo bien que fuera de desear, pero lo cierto es que va» (32). Nosotros, sin embargo, no somos tan optimistas, remitiéndonos para justificar nuestra postura a cuanto queda dicho anteriormente. Lo que no quiere decir que el intento de reforma no haya sido real y que nada se haya conseguido, pero seguimos creyendo, con García de Enterría, que «es menester emprender un esfuerzo de replanteamiento de las bases orgánicas más profundas de nuestra Administración» (33), incluso después de la publicación del último Decreto, ya que, por lo que a la verdadera reforma orgánica respecta, «hoy por hoy —son pa-

(28) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...*, cit., p. 10.

(29) No nos referimos a la organización de los ejércitos, sino, como es natural, a la Administración militar.

(30) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La reforma de la organización administrativa en el Decreto de 27 de noviembre de 1967», en *Revista de Administración Pública* número 54, p. 451.

(31) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 457.

(32) CARRO MARTÍNEZ: *La reforma...*, cit. p. 18.

(33) *Op. cit.*, p. 220.

labras de Fernández Rodríguez— es preciso seguir considerando como cuestión pendiente» (34).

Para terminar, podríamos aludir a los factores que, a nuestro juicio, han influido en que el noble intento de reforma no haya sido fecundo:

a) En primer lugar, la reforma no ha sido la gran reforma, la reforma profunda, por lo que los éxitos de aquélla, de indudable presencia, vienen referidos sólo a problemas secundarios (normalización de impresos, relaciones públicas, etc...).

b) En segundo término, el papel del Ministerio de Hacienda en el campo de la reforma orgánica se ha potenciado en detrimento del de la Presidencia del Gobierno, a quien atribuyó tal tarea la Ley de Régimen Jurídico y la de Procedimiento Administrativo (35), si bien, como observa Fernández Rodríguez, el citado Decreto de 27 de noviembre de 1967 ha supuesto una «recuperación parcial por la Presidencia del Gobierno de las riendas de la reforma orgánica» mencionada (36).

c) En tercer extremo, el clima de reforma y la identificación con ella que en los sectores internos de la Administración se había logrado crear en parte, parecieron irse desvaneciendo poco a poco, fenómeno que, a nuestro juicio, obedece a dos razones, aunque no únicas: primero, a que han aparecido en el sector público y privado objetivos más atrayentes (por ejemplo, el desarrollo económico), descuidando mantener el objetivo de la reforma, que sigue siendo básico, incluso para el logro de los que desplazan su interés; segundo, a que quienes forman parte de la función pública—auténticos protagonistas de la reforma—han empezado a perder su fe en la misma, no sólo por motivaciones alusivas a la relación de servicio que les une a la Administración (insatisfacción del régimen de retribuciones, por ejemplo) (37) sino también por haber constatado la realidad de la ausencia de profundidad de la reforma, ya aludida.

(34) *Op. cit.*, p. 458.

(35) Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 452 y ss.

(36) *Op. cit.*, p. 453.

(37) Véase la obra de ALEJANDRO NIETO: *La retribución de los funcionarios en España*, Madrid, 1967.

4. Las estructuras orgánicas

Como ha dicho Gorrochategui, «la realidad administrativa española ofrece, en algunos sectores, un panorama desdibujado, consecuencia del bajo nivel de formalización de las estructuras orgánicas» (38). Tal afirmación resulta válida tanto para nuestras estructuras centrales como para las periféricas.

Respecto de los órganos centrales, aparecen una serie de Departamentos ministeriales, quizá muchos, con un exceso de niveles jerárquicos que van desde la Subsecretaría hasta el negociado. El órgano Servicio, las Subdirecciones generales y hasta las Subsecretarías se han multiplicado en forma alarmante. Y por si fuera poco, en muchas ocasiones, el nombramiento de titular de un Ministerio ha llevado consigo una nueva estructura del mismo, que, por esa razón, ha condenado la anterior a una vida efímera. Por otra parte, no existe homogeneidad en la estructura de todos los Departamentos ministeriales. La heterogeneidad llega a su punto álgido cuando se considera la cantidad de organismos autónomos, órganos consultivos, órganos colegiados y gabinetes que en número importante quedan adscritos a cada Ministerio.

Si analizamos la heterogeneidad de los órganos periféricos de nuestra Administración, aquélla es aún mayor. Los Departamentos ministeriales se han ido multiplicando, creando su propia infraestructura administrativa no sólo en el ámbito central sino también en el local, apareciendo, como señala Guaita, nuevos «cuerpos especiales» de funcionarios y nuevos «delegados provinciales» (39).

La complejidad de la ordenación estructural de los órganos periféricos obedece a dos razones: primero, porque el ámbito territorial de los órganos desconcentrados de la Administración central es muy distinto; segundo, porque dentro de un mismo ámbito, generalmente provincial, la competencia de los órganos por razón de la materia es también distinta.

La Administración central tiene algo en común, el territorio, pero ese ámbito espacial varía notablemente para sus órganos

(38) «La descripción de puestos de trabajo en la Administración pública española», en *Documentación Administrativa* núm. 72, p. 11.

(39) *Derecho administrativo especial*, II, Madrid, 1960, p. 21.

locales. En ocasiones, esa diversidad obedece a que la competencia por razón del territorio varía, ya que, además de la provincia, de una parte, han ido naciendo para servicios concretos gran cantidad de divisiones supraprovinciales, que, por regla general, no coinciden entre sí (Industria, Educación y Ciencia, Obras Públicas, etc.); y de otra, se han ido creando demarcaciones de carácter comarcal (Justicia, Educación y Ciencia, etc.) cuyo valor es infraprovincial. Otras veces, aun gozando el órgano administrativo de la misma competencia por razón del territorio, es éste el que cambia por sus singulares características, debido a la desigualdad de todo orden de nuestras provincias y de las demás divisiones territoriales existentes. Tal diferencia no siempre ha sido tenida en cuenta por el legislador, cuando resulta evidente que los condicionamientos socioeconómicos de nuestros territorios periféricos hacen que su diferencia sea no sólo cuantitativa sino cualitativa.

Una de las escasas normas que en nuestra patria ha tenido en cuenta las circunstancias a que nos estamos refiriendo ha sido el Decreto de 10 de octubre de 1958, que, en su disposición final tercera, autorizó al Ministerio de la Gobernación para dictar normas adecuadas para la organización de los Gobiernos Civiles, de modo que se adaptasen a las exigencias y peculiaridades de cada provincia, precepto de espíritu loable, sin duda, pero que, por el momento, ha tenido un escaso desarrollo. Posteriormente se han ido dictando disposiciones en este sentido por otros Departamentos ministeriales (40).

Si consideramos la competencia de los órganos periféricos de nuestra Administración por razón de la materia, la variedad a que con tal motivo se ha llegado es aún más desconcertante. A través de estos últimos años, hemos asistido a una proliferación de dependencias ministeriales, que, por esta razón, no sólo han llegado a ser numerosas, sino de todo punto heterogéneas. Así, al lado de la primera dependencia territorial, esto es, del Gobierno Civil de la provincia, como representación del Gobierno de la Nación, descubrimos con distintos nombres, ya delegaciones que asumen en el territorio la totalidad de la competencia atri-

(40) Deben destacarse las dictadas por el Ministerio de Hacienda, Vivienda y Agricultura, estructurando sus delegaciones.

buida a un Departamento ministerial, ya órganos cuyos titulares no gozan de más atribuciones que las propias de una Dirección general, y otros cuya representación ni siquiera alcanza las que corresponden a un Centro directivo. Los Ministerios de Agricultura y de Obras Públicas han ido a la cabeza en esta proliferación de dependencias.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en su disposición final primera, atribuyó al Gobierno la posibilidad de acordar el traspaso de competencias de un Ministerio a otro, la fusión y supresión de cuantas dependencias y organismos autónomos merezcan ser reorganizados; pero, pese a los intentos del Decreto de 1967, prácticamente el precepto ha sido letra muerta. Debe, pues, consagrarse la jefatura única en la periferia por cada Departamento ministerial y potenciar la figura del gobernador civil «como el gran coordinador de la actividad pública en la provincia» (41).

Muy parecidas facultades se otorgaron al Gobierno por la ley que aprobó el primer Plan de Desarrollo Económico y Social, referidas a la integración de los servicios y dependencias periféricas de los Departamentos ministeriales en delegaciones territoriales unificadas, y el informe del Banco Mundial ya había hecho en su día alusiones muy terminantes relacionadas con este interesante aspecto de nuestra reforma administrativa.

La heterogeneidad de estructuras externas afecta singularmente a los órganos internos de las distintas organizaciones. Cada dependencia ministerial en la periferia tiene unos niveles orgánicos distintos, cuya asimilación con los de los órganos centrales es desconocida. A excepción de los gobernadores civiles, que aparecen equiparados a los directores generales, a excepción de los de Madrid y Barcelona, que lo son a los subsecretarios, los demás niveles, incluyendo los propios delegados provinciales, no se sabe a qué órgano central aparecen asimilados.

Vemos, pues, que en nuestra patria se sigue dando esa «anarquía de las estructuras territoriales» a que también alude Bonafous, cuando dice, refiriéndose a Francia, que allí se superponen dos jerarquías: «Una, territorial, correspondiente a la división del

(41) MORELL OCAÑA: «Problemas actuales de la Administración periférica del Estado», en *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 180, p. 624.

país en departamentos, distritos y municipios. Otra técnica, que sigue los grados de las direcciones de los diferentes Ministerios» (42)

5. La actuación administrativa

Cuando se habla de actuación administrativa, forzoso es distinguir entre las cuestiones de la distribución de las competencias entre los distintos órganos de la Administración y del procedimiento a que están sometidos tales órganos en el ejercicio de esas competencias.

A) COMPETENCIA

Por lo que se refiere a la Administración central, debe afirmarse que la distribución de funciones en los Departamentos ministeriales no obedece a ningún criterio objetivo. Baste con poner como ejemplo la adscripción arbitraria de competencias a los órganos que tienen a su cargo la acción administrativa correspondiente a la actividad económica del transporte o a la actividad del deporte: mientras el transporte aéreo se integra en un Ministerio militar, el terrestre se adscribe al Ministerio de Obras Públicas y el marítimo al de Comercio. Lo mismo podría decirse de la educación física y el deporte, dependiente todavía de la Secretaría General del Movimiento.

Por lo que respecta a los órganos periféricos, la distribución de competencias es uno de los postulados básicos para la reforma. Comprende, a nuestro entender, dos extremos: en primer lugar, una delimitación precisa de las distintas competencias, evitando en lo posible, las coincidentes y las compartidas; en segundo lugar, una desconcentración de funciones importante en los órganos periféricos.

El primer extremo comporta una reforma de gran altura, pues es evidente que supone la promulgación de disposiciones, alguna de rango de ley formal, que pueden afectar a la materia de com-

(42) *Op. cit.*, p. 41.

petencia de diversos Departamentos ministeriales. Esta es una de las medidas que, además de la cooperación de todos los sectores de la Administración, exige una acción política y con ella podría llegarse a suprimir o, al menos, aminorar «la tensión que en el seno de la Administración periférica existe entre los órganos de Administración general y las Administraciones especializadas u órganos de competencia sectorial» (43).

El segundo extremo, esto es, la desconcentración es, en teoría, más fácil, pero sólo en teoría, ya que en la práctica puede hallar obstáculos importantes, toda vez que nuestra Administración, al menos desde un punto de vista estático (44), ofrece no sólo una vigorosa fuerza centralizadora sino también concentradora. Pero, como ha dicho acertadamente De la Vallina, «aun cuando pueda defenderse la necesidad de que la Administración deje sentir una tendencia centralizadora, lo que desde ningún punto de vista es susceptible de ser defendido es que dicha centralización vaya unida a una fuerte concentración de funciones, que es lo que sucede en nuestra realidad administrativa» (45). El mismo autor señala como una de las consecuencias nocivas de la concentración, y relacionándola con el recurso de alzada, los inconvenientes que presenta el control en vía jurisdiccional, que ha de llevarse a cabo casi siempre por el Tribunal Supremo, con su corolario de «mayor carestía y complejidad» en aquella vía, en perjuicio de los particulares (46).

Con la desconcentración, diremos con Morell Ocaña, que no sólo se corrige «un fenómeno evidente: la congestión del centro, la acumulación excesiva del poder de decisión en los servicios centrales», sino que con ella se devuelve a «la Administración periférica su dignidad de Administración de autoridad, elevándola sobre la simple categoría de Administración gestora, de Administración del expediente que tramita pero no resuelve más que en casos contados» (47).

(43) MORELL OCAÑA, *ob. cit.*, p. 610.

(44) ENTRENA distingue entre desconcentración desde el punto de vista dinámico y desde el punto de vista estático. Cfr. *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1965, p. 205.

(45) DE LA VALLINA: «Administración periférica y control jurisdiccional», en *Documentación Administrativa* núm. 125, p. 49.

(46) Cfr. *op. cit.*, pp. 46 y 47.

(47) MORELL OCAÑA, *op. cit.*, p. 619.

Podríamos añadir que la concentración ha sido quizá el factor más importante que ha inducido a crear ese clima de aspiraciones autonómicas que, no sin cierta virulencia, está hoy haciendo presencia en nuestra patria.

B) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

No cabe duda de que la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo del año 1958, una de las que más ha cooperado a los intentos de reforma en nuestra patria, supuso un auténtico avance en la regulación del procedimiento de nuestra Administración. Cualquier defecto que pueda imputarse a la misma ha de ser dirigido más a la falta de su cumplimiento que a la imperfección de su contenido. Por ello, podríamos hablar aquí de los dos tipos de reajustes que son precisos acometer: uno referido al incumplimiento de la ley, y otro a la necesidad de revisar algunos de sus preceptos.

La razón del incumplimiento de determinados preceptos contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo ha de buscarse en la misma que motiva el incumplimiento de las leyes y disposiciones administrativas. Quizá en este caso exista otra razón, a saber, su propia novedad, impregnada de normas tan distintas al estado anterior, que encuentran dificultades en cuajar, sobre todo, habida cuenta de que no ha encontrado campo abonado ni en funcionarios ni en administrados. Los motivos aducidos anteriormente relacionados con los factores de infecundidad de la reforma en general pueden aplicarse aquí perfectamente. Tan sólo la creación constante de un clima favorable y el funcionamiento adecuado de los órganos que tienen a su cargo velar por el cumplimiento de las leyes procedimentales podrían alcanzar la meta deseada.

La revisión de los preceptos de la Ley de Procedimiento no es problema que pueda considerarse en un trabajo como el presente. Nos limitaremos, como se ha hecho hasta ahora, a citar el tema que para nosotros es punto clave en la reforma de nuestro procedimiento, la distribución de competencias. A pesar de que se ha dicho que «no hay fórmula superior de asociación, de colaboración o participación, lo mismo en la esfera privada que en la de

la organización pública, y la ciudadanía, que la entrega de un ámbito propio de decisión y de responsabilidad» (48), es lo cierto que los órganos de nuestra Administración no suelen, por lo general, delegar funciones. De ahí la necesidad de que las distintas competencias en materia de procedimiento deban aparecer institucionalizadas a través de las leyes y disposiciones que lo regulan.

En este sentido, nuestra Ley de Procedimiento, al ofrecer una gran libertad a la Administración para tramitar los expedientes, muy loable desde otros puntos de vista, inunda de confusión el sistema de tramitar los procedimientos. Aunque nada dice al respecto, de ella y de sus disposiciones complementarias inducimos la existencia de un funcionario instructor y de una autoridad que resuelve, de una propuesta de resolución y de una resolución, pero lo que no aparece claro es quién debe ser el funcionario instructor, que ha de adivinarse en una organización donde existen tantos niveles como antes hemos visto. Y en el caso de que quedara claro tal extremo, queda por determinar de qué facultades goza el instructor, a quién corresponde formular y responder de la propuesta de resolución y qué valor tiene tal propuesta ante la autoridad, que es la que *ex lege* tiene atribuida la competencia total en el procedimiento administrativo de que se trate. En los procesos judiciales están establecidas perfectamente las funciones de cada uno de los intervinientes en el mismo: las funciones fedatarias, las funciones instructoras, las impulsoras, las resolutorias aparecen con claridad, como homenaje al gran principio de la independencia judicial. Pero, en cambio, en la Administración pública parece que el principio de que ésta actúa con personalidad jurídica única, proclamado solemnemente por la ley, se lleva a sus últimas consecuencias y con una vocación sin límites.

6. La función pública

En toda organización resulta decisivo el factor humano. Se ha dicho que «la obra de la Administración es esencialmente una obra humana y, en consecuencia, debe tenerse presente que en

(48) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 67.

todo programa de mejoras lo decisivo son las personas» (49). Por ello cualquier reforma o cualquier intento de reorganización aparece condenado a desembocar en el fracaso, si no se intenta reorganizar a quienes en último término tienen la última palabra que decir, a los hombres. Quizá fuera posible afirmar que en buena parte los defectos que aquejan a nuestra Administración pública son debidos a las deficiencias que han acompañado siempre y acompañan a la estructura de nuestra función pública.

La Ley de Funcionarios Civiles y la de Retribuciones han supuesto un paso importante en nuestra reforma de la función pública (50), pero no han sabido o no han podido resolver definitivamente los graves problemas que tenía planteados la mayoría de los funcionarios públicos (51). En efecto, cuando se considera la función pública española, pueden ser examinados tres distintos aspectos, que son los puntos claves que determinan el funcionamiento de la Administración y, en todo caso, los puntos que, a nuestro juicio, han de ser objeto de urgente reforma: el examen de su estructura, el sistema de selección de los funcionarios, los derechos y los deberes de éstos.

A) LA ESTRUCTURA

Con relación al problema de la estructura de la función pública, nuestra realidad administrativa muestra un panorama de todo punto irregular. En efecto, se fundamenta en el sistema de cuerpos, lo que en sí no sería nocivo, si no fuera que la determinación y regulación de tales cuerpos no obedece a ningún criterio objetivo ni racional. A partir de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 se ha consagrado legislativamente una distinción entre Cuerpos generales y Cuerpos especiales, que no tuvo otro objeto que legalizar una situación real preexistente. Tal distinción no obedeció a ningún criterio racional, pues el único motivo para establecer una división bipartita de la función pública podría ser el que atiende a la administración general o función ad-

(49) Cfr. LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

(50) En este sentido, GARRIDO FALLA: «La nueva legislación sobre funcionarios públicos», en *Revista de Administración Pública* núm. 43, pp. 391 y ss.

(51) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, en su edición de 1972, p. 10; y la obra de NIETO: *La retribución de los funcionarios en España*, ya citada.

ministrativa *stricto sensu* y la administración técnica o especial, integrada por la que llevan a cabo los especialistas en menesteres no administrativos, pero que se realizan por la Administración. La distinción entre Administración general y Administración especial; con arreglo a un criterio completamente racional, ha tenido realidad legal hace poco tiempo en la Administración local, con motivo de la regulación del régimen de funcionarios de las Corporaciones locales. En cambio, por lo que afecta a la Administración del Estado, los Cuerpos especiales, con independencia de su función, representan todos los funcionarios que no han quedado integrados en el grupo de los Cuerpos generales, que, por otra parte y paradójicamente, no son de hecho los generales, pues son los menos, ya que los especiales son los más numerosos. No deja de ser curioso que el Estado no se haya sometido a la normativa que él mismo ha impuesto a las Entidades locales.

Aparte lo dicho, la nueva Ley de Funcionarios de 1964, respecto de los Cuerpos generales, y disposiciones que han adaptado a la misma la normativa sobre algunos Cuerpos especiales, han suprimido las categorías personales de los funcionarios, con lo cual ha desaparecido totalmente la carrera administrativa, que se ha sustituido por el sistema de promoción a los distintos puestos de trabajo, previa una calificación de los mismos, que todavía está por hacer. Es discutible en nuestros tiempos cuál es el sistema de promoción más adecuado para los funcionarios, pero lo que es evidente es que resulta absurdo que no exista ninguno, y que dependa tan sólo de la voluntad de la autoridad o del azar, pues con ello se consigue que desaparezca la ilusión de la carrera administrativa, tan necesaria en las personas que ingresan en la Administración por vocación. La categoría personal ofrece, además, otras ventajas, la primera de ellas es la garantía de antigüedad para cubrir ciertos puestos de trabajo. En una organización ejemplar, como lo es, por ejemplo, la militar, resulta impensable la supresión de las categorías personales.

Carro Martínez ha dicho que «entre los Cuerpos con jerarquización interna de funciones, deben distinguirse dentro de cada uno de ellos tantas categorías personales como funciones diferentes hayan de desempeñar» (52). El mismo autor ha propuesto

(52) «Clasificación de funcionarios», en *Documentación Administrativa* núm. 7. p. 16.

recientemente un sistema para restablecer «la idea de carrera y de categorías o grados personales, si bien con características y perspectivas distintas al sistema anterior a la Ley de 1963» consistente en proporcionar a los miembros de los Cuerpos superiores de nuestra Administración la posibilidad de acceder a una serie de puestos de nivel directivo determinados y agrupados en grandes bloques, mediante la organización en la Escuela Nacional de Administración de un curso superior en Administración pública (53). De todas formas quedaría por resolver el problema en los niveles inferiores.

García de Enterría ha dicho que padecemos en España «la ausencia completa de un Cuerpo general directivo, que asegure los contenidos comunes... que la empresa administrativa comporta necesariamente» (54), hecho que no ha dudado en calificar de «aberrante» (55). También se ha dicho que «nuestro sistema carece de una articulación formal y global del nivel directivo» (56). Lo que significa que realmente no existe todavía un Cuerpo superior de administradores civiles del Estado, cuyos cometidos están usufructuando los distintos funcionarios de los Cuerpos especiales. Por otra parte, creemos que la existencia de un único Cuerpo general de administradores civiles no es el sistema más idóneo para cubrir las necesidades de nuestra Administración. La formación de gerentes públicos, de administradores generales o generalistas, es una idea más teórica y brillante que realista. Recuérdese que para Forsthoff «la Administración se diversifica en varias esferas y que las exigencias a que tiene que responder en cada una de ellas —Administración interna, económica, financiera y cultural— difieren entre sí mucho más de lo que comúnmente se cree» (57), de donde parece deducirse que para cada una de esas esferas administrativas se requieren funcionarios con formación y conocimientos distintos. Recientemente se ha dicho que «el funcionario directivo en la actualidad no parece que deba responder a un modelo o patrón único y tener una procedencia

(53) *Reflexiones sobre aspectos actuales de la función pública española*, Madrid, 1974, pp. 32 y 39.

(54) *Op. cit.*, p. 76, en nota.

(55) *Op. cit.*, p. 75.

(56) CARRO MARTÍNEZ: *Reflexiones...*, cit., p. 31.

(57) *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp. Madrid, 1958, p. 80.

unitaria; parece más aconsejable admitir unas grandes especialidades directivas sobre la base de una formación común indispensable en las técnicas y métodos de gestión administrativa» (58).

B) LA SELECCIÓN

Si consideramos el sistema de selección de nuestros funcionarios públicos, no cabe la menor duda de que en este aspecto se ha avanzado mucho, sobre todo por lo que respecta a los Cuerpos generales, cuyas pruebas selectivas han llegado a un grado de racionalización muy aceptable. Sin embargo, puede decirse que, en general, y sobre todo para los Cuerpos especiales, los sistemas de selección continúan consistiendo básicamente en la retentiva de numerosos temas, olvidando extremos tan importantes como la consideración de las aptitudes personales, las condiciones vocacionales del futuro funcionario, así como las específicas para cada tipo de función. El sistema idóneo habría de ser parecido al de las academias militares, a saber: la previa selección con pruebas generales y la posterior formación en la escuela.

Otro punto interesante respecto de la selección es el lugar donde han de realizarse las pruebas, que el hecho de que hayan de ser en la capital del Reino reduce el número de candidatos y, por consiguiente, las posibilidades de selección, sobre todo, en los niveles inferiores de funcionarios. En estos casos las pruebas deberían ser objeto de una generosa desconcentración.

C) LOS DERECHOS Y LOS DEBERES

Por lo que respecta a la relación de servicio de los funcionarios, pueden examinarse sus derechos y deberes, que han sido regulados en la nueva Ley de 1964. Este es uno de los aspectos más importantes, ya que incide muy directamente en la eficacia del funcionario.

Al hablar de los derechos de los funcionarios, podríamos citar aquí aquellos de los que más depende el entusiasta ejercicio de

(58) CARRO MARTÍNEZ: *Reflexiones...*, cit., pp. 30 y 31.

su función o de los que hacen que su función sea más eficaz. Podría hablarse de tres, por este orden: derecho a la carrera administrativa (es decir, a su promoción), derechos honoríficos y derechos económicos.

El derecho a la carrera administrativa se refiere al derecho al ascenso a otra categoría personal, aunque no sea de manera automática con el transcurso del tiempo, que puede combinarse con los méritos y las pruebas selectivas que capacitan para obtener puestos de mayor responsabilidad; o sin categorías personales, el derecho a ir ocupando tales puestos, suprimiendo en lo posible el libre nombramiento y despolitizando los nombramientos. Hoy, el funcionario debe su puesto en muchas ocasiones a sus relaciones sociales o a otras causas, algunas ajenas a motivaciones sobre la función pública.

Después del derecho a la carrera administrativa, yo hablaría de los derechos honoríficos en su más amplio sentido. En esto, como en otras tantas cosas, hemos de aprender de la Administración militar, donde cualquier mérito se anota y se tiene en cuenta y donde las menciones honoríficas y las recompensas no admiten distingos. Los funcionarios de la Administración civil del Estado ven muchas veces cómo se premian los méritos mediante la concesión de condecoraciones de gran categoría a quienes no son profesionales de la Administración y de quienes son sus inmediatos colaboradores. Los casos en que la autoridad subsana esta desigualdad es tan loable como infrecuente. Urge en este aspecto el establecimiento de criterios objetivos para establecer una condecoración o recompensa que premie la constancia en el desempeño de las funciones públicas como acontece en la vida militar, y el desarrollo de los derechos honoríficos, previstos en la Ley de Funcionarios Civiles, publicada hace ya doce años. Ciertamente que puede argüirse que los derechos honoríficos no tienen importancia, pero si se examina de verdad y se escudriña el corazón de los hombres se llegará a la conclusión de que tal afirmación es tan demagógica como incierta.

Los derechos económicos son el complemento de lo anterior, al menos para quienes tienen una auténtica vocación pública. Decimos esto, porque sólo en los niveles inferiores de la Adminis-

tración resulta admisible que los servidores de la función pública acudan a ella sólo en busca de una retribución económica, que puede encontrarse en el sector privado. Respecto de ello, debe suprimirse todo cuanto suponga desigualdad de tratamiento económico. Existen demasiados coeficientes, demasiados complementos. Determinados los niveles orgánicos y establecidas las categorías personales o el modo de adscripción a los puestos de trabajo, debe defenderse el principio de que todos los funcionarios de un mismo Cuerpo y de la misma categoría o desempeñando puesto análogo deben percibir los mismos emolumentos, sea cualquiera la dependencia o servicio en el que sirva.

La quiebra que se observa en nuestra función pública, cuando consideramos los deberes de los funcionarios, se refiere más al incumplimiento de la normativa vigente al respecto que a las deficiencias de tal normativa, que, en este punto, puede decirse es bastante lograda. Las incompatibilidades y la exigencia en el rendimiento a los servidores de la Administración han de ser, a nuestro juicio, los puntos de apoyo que sirvan de fundamento para una auténtica revitalización de nuestra función pública, cooperando no poco a la reforma administrativa. Y para ello, podría decirse, en términos generales, que quizá bastaría con que la legislación vigente fuera cumplida escrupulosamente.

7. Conclusiones

Como se echa de ver, el presente trabajo no pretende ser un trabajo exhaustivo sobre la reforma administrativa española, que, como es obvio, tendría una extensión que escaparía a los límites que aquí nos hemos trazado. Por el contrario, se ha intentado poner de resalto dos extremos que estimamos de gran interés. Primero, la conveniencia de aprovechar la coyuntura de nuestra reforma política para declarar una vez más la necesidad, quizá un tanto olvidada, de seguir poniendo a punto nuestra Administración, ya que esta ocasión se nos antoja propicia para dar un buen paso adelante. Segundo, la formulación de aquellos puntos que, siempre a nuestro juicio, estimamos debieran de ser

objeto de un reajuste, con preferencia a otros que no parecen tan fundamentales. En resumen, estos puntos, que coinciden con los que han sido examinados anteriormente, son los siguientes:

A) ESTRUCTURAS ORGÁNICAS

- Debería meditar sobre la conveniencia de agrupar ciertos Ministerios, reduciendo el número de niveles orgánicos existentes en todos ellos y que han nacido muy recientemente, al mismo tiempo que dotándolos de una estructura homogénea.
- Revisar las estructuras orgánicas de la periferia, dejando como órganos el Gobierno Civil, como representante del Gobierno de la Nación, y un único delegado o representante por Departamento ministerial.
- Dotar a las estructuras periféricas de niveles orgánicos uniformes, aunque desigualmente acorde con las necesidades socioeconómicas de cada provincia y equiparando los niveles creados con los de los Departamentos ministeriales.

B) ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

- Revisar las competencias atribuidas a los distintos Departamentos ministeriales y la adscripción a ellos de los Organismos correspondientes.
- Delimitar concretamente las competencias de los órganos periféricos, suprimiendo, en lo posible, las coincidentes y las compartidas.
- Desconcentrar buen número de funciones en los órganos periféricos, utilizando para ello las delegaciones ministeriales y, sobre todo, el Gobierno Civil.
- Revisar la eficacia de los órganos que tienen a su cargo de manera directa el control del cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo.
- Establecer reglamentariamente los órganos administrativos que deben intervenir con carácter preceptivo en la tramita-

ción de los expedientes, con regulación exacta de la intervención y responsabilidad de cada uno de ellos.

C) FUNCIÓN PÚBLICA

- Modificar la estructura de la función pública, estableciendo Cuerpos en atención exclusivamente por la función administrativa o técnica que desempeñen.
- Restablecer de algún modo la carrera administrativa, de modo que el funcionario tenga la garantía de que, contando con la aptitud que para cada caso se exija, pueda acceder a puestos de trabajo superiores.
- Insistir en que la selección de los funcionarios sea cada vez más racional, potenciando la escuela y su formación más que el examen de conocimientos y creando distintas ramas para los niveles superiores.
- Desconcentrar las pruebas selectivas de los funcionarios en los niveles inferiores.
- Desarrollar reglamentariamente los derechos de los funcionarios con criterios uniformes para todos los Cuerpos.
- Exigencia escrupulosa de sus deberes a los funcionarios.

