

INFORME SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO *

Por MASSIMO SEVERO GIANNINI

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN; 1.1. Objetivos; 1.2. La «médula» regional; 1.3. La Administración del Estado.—2. LAS TÉCNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN; 2.1. Atraso de las técnicas de la Administración; 2.2. Los problemas de productividad; 2.3. Los indicadores de productividad; 2.4. Los costos ocultos; 2.5. Las oficinas de organización; 2.6. La unificación de la metodología de medición; 2.7. Las posibilidades administrativas de las leyes; 2.8. Propuestas y programa.—3. TECNOLOGÍA DE LAS ADMINISTRACIONES; 3.1. Los problemas; 3.2. Los ambientes de trabajo; 3.3. Aspectos urbanísticos; 3.4. Los emplazamientos de las oficinas; 3.5. Las obras estatales; 3.6. El sistema contractual para las obras estatales; 3.7. La actividad informática; 3.8. Propuestas y programa.—4. EL PERSONAL; 4.1. La contratación colectiva para la función pública; 4.2. La ley marco sobre el empleo público; 4.3. La cualificación funcional; 4.4. El aspecto retributivo; 4.5. Cuestiones pendientes; 4.6. La alternativa de la privatización; 4.7. La acción directiva pública; 4.8. El reclutamiento del personal; 4.9. Plantillas únicas y escalafón; 4.10. Observatorio del mercado; 4.11. La formación y el adiestramiento; 4.12. Peticiones y programa.—5. REORDENAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO; 5.1. La hacienda pública; 5.2. Relaciones Estado-regiones; 5.3. La descentralización del Estado; 5.4. La reestructuración del poder central; 5.5. El Consejo superior de la Administración pública; 5.6. La Presidencia del Consejo de Ministros; 5.7. Las entidades autónomas; 5.8. Los controles de eficacia; 5.9. Las entidades paraestatales; 5.10. Los entes de interés nacional; 5.11. Aspectos orgánicos de los elementos de la justicia administrativa; 5.12. Propuestas y programa.—CONCLUSIÓN.

1. Introducción

1.1 OBJETIVOS

Este informe se presenta con el fin de exponer al Parlamento los principales problemas relativos a la Administración del Estado e, indirectamente, también a las demás administraciones públicas, y de solicitar del Parlamento la determinación de las directrices que le son propias.

* Remitido a las Cámaras por el ministro de la Función Pública, Massimo Severo Giannini, el 16 de noviembre de 1979.

Se considera necesario insistir particularmente sobre esta petición porque, incluso prescindiendo de toda consideración sobre la forma en que el Parlamento debe ejercer su función fundamental de dirección política, en la materia «administración pública» concurren circunstancias totalmente especiales. En efecto, las vicisitudes de la historia reciente se han desarrollado por episodios aislados, y el Parlamento se ha visto abocado a adoptar decisiones obligadas por proyectos de ley que le eran presentados uno tras otro, con resultados finales forzosamente disgregadores. Como mejor se verá por el informe, hay parcelas en las que se registran directrices políticas contradictorias, otras con una dirección política vacilante, otras carentes de toda directriz.

Existen, obviamente, muchas otras causas, algunas, asimismo, bastante lejanas, que han coadyuvado a producir la actual situación de grave disfunción en las administraciones públicas, globalmente consideradas, y a suscitar, además, en algunas, la angustiosa preocupación de resultar ingobernables. A pesar de ello, el Informe no se ocupa primordialmente de estas causas, pero no debemos ceder a la tentación de poner trabas a las decisiones desviándonos por itinerarios colaterales que podrían llegar a ser recriminatorios, y, sobre todo, casi siempre sospechosos de ser fáciles y gratuitos. La cordura impondría que consideráramos cerrado el pasado y abierta solamente la previsión del futuro.

1.2 LA «MÉDULA» REGIONAL

Los últimos tiempos están dominados por dos importantes acontecimientos: la parcial regionalización del aparato de los poderes públicos, operado por la ley delegada número 616, de 22 de julio de 1977, y la hipótesis del acuerdo Gobierno-organizaciones sindicales de 1976-79 sobre los empleados estatales. Del segundo se hablará más adelante (4.1).

En cuanto al primero, sólo a título de recordatorio, digamos que la ley delegada número 616 fue una consecuencia de la ley número 382, de 22 de julio de 1975, resto de un proyecto de ley que contemplaba un programa en dos tiempos: individualiza-

ción de las funciones regionales con atribución de las mismas a las regiones, con la consiguiente reordenación de las funciones y de las estructuras estatales. El segundo momento fue suprimido a lo largo de las discusiones parlamentarias.

En el transcurso del proceso de preparación de la que luego sería la ley delegada número 616, fue señalado muchas veces que, para rediseñar el ordenamiento positivo de los poderes públicos, procedería proveer próximamente, de un lado, a la reestructuración del Estado y, de otro, a la reforma de los ordenamientos territoriales infrarregionales. La segunda de las dos observaciones encontró respuesta política en la presentación de los proyectos y proposiciones de ley, que fueron luego trastocados al final de la legislatura; la primera no tuvo respuesta alguna, antes bien, prosiguió el estudio de los proyectos de ley para subsanar pequeñas lagunas o supuestos semejantes; tampoco tuvieron respuesta repetidas propuestas documentadas de las organizaciones sindicales de los trabajadores.

Así pues, el complejo de los entes territoriales—Estado, regiones, provincias, municipios—que, por la reducción previamente realizada de los entes públicos no territoriales (*vid.* más adelante, 5.9) debería constituir el esqueleto del proyecto orgánico de los poderes públicos, falla en este su papel: como si en un esbozo de la figura humana sólo resultase definido el tronco, así en el diseño orgánico sólo está definido lo que se refiere a las regiones (las extremidades).

Este Informe no se ocupa de las administraciones regionales. La Ley número 616 no es del todo satisfactoria, porque, aun estando fundada en una individualización coherente de las funciones regionales, algunas de sus soluciones son incoherentes, por desequilibradas, bien por lo que se refiere a las regiones, bien por lo que se refiere al Estado, o por haber quedado, finalmente, poco coherentes, poco concretas; y ello por improcedentes preocupaciones ajenas al tema. Sin embargo, la ley aporta procesos de clarificación que están en vías de desarrollo y sobre los que no se debería interferir salvo para recomendar que se respeten los límites fijados.

Por el contrario, se solicita precisamente el examen urgente del Parlamento sobre la reforma de los ordenamientos de los

entes infrarregionales. No es un dicho, sino un hecho, económica y hacendísticamente hablando, que si los municipios no funcionan, no funciona el Estado, ya que los municipios prestan servicios primarios como núcleos de población que—como muestra una experiencia nuestra visible y consistente—ni siquiera las regiones, a las que se les han añadido cometidos sustantivos de las deficiencias municipales, consiguen prestar. Los costes administrativos invisibles de municipios muy pequeños, y también de megalópolis, han alcanzado niveles elevadísimos, y siempre terminan por recaer sobre el Estado los costos visibles, como ha sucedido con las diversas leyes de los últimos años, y ahora con la ley de financiación. En unos momentos de preocupación creciente por el gasto público, la dificultad de hacerle frente no es una justificación para que se retrase.

1.3 LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Si urge la reforma de los ordenamientos de los entes infrarregionales, no es, por el contrario, cierto que los problemas relativos a las administraciones estatales sean contemplados desde la perspectiva de las reformas, singulares y conjuntas, de oficinas o de entes o de normativas sobre el personal y otras. La previsión es la de un replanteamiento general de la posición que ocupan estas administraciones en un Estado industrial desarrollado.

El drama orgánico de los Estados industriales desarrollados, por igual en todas partes, es demasiado conocido como para que exija comentarios: en el transcurso de pocos decenios, aquéllos, inicialmente entes de funciones, de orden y base típicamente autoritarios, han llegado a ser también entes gestores de servicios y, finalmente también, entes gestores de las transferencias de riqueza. Cada tipo de los nuevos grupos de funciones se ha agregado al anterior, modificándolo, sin embargo, en algunos de sus contenidos, en un sentido restrictivo cuantitativamente y, por lo general, disminuyendo el ámbito jurisdiccional. Las administraciones estatales que han sabido adaptarse al rápido cambio están en lo cierto; las otras no, y entre ellas está la nuestra.

También con respecto a este desarrollo el Informe se abstiene de discutir las causas. Baste la constatación de que, entre nosotros, las administraciones de orden, las de servicios y las de finanzas conviven en régimen de yuxtaposición. Reflexionar sobre la posición de las administraciones del Estado significa darse cuenta de que, por el predominio adquirido por las del segundo y las del tercer tipo, el Estado ha acentuado el carácter, que antes tenía sólo en parte, de administración de actividad de tercer orden, que, aunque sólo en algunos casos, también dispone de leyes coercitivas que le permiten imponer las propias decisiones mediante disposiciones unilaterales.

Este concepto debe servir como guía en el análisis de los problemas que se pasa a exponer.

2. Las técnicas de la Administración

2.1 ATRASO DE LAS TÉCNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN

El empleo de técnicas de administración adecuadas a la actividad correspondiente constituye el sector de mayor carencia de las administraciones públicas. A esta carencia hay que imputar las imágenes populares de las organizaciones públicas, como integradas, según los juicios más exageradamente negativos, por ineptos y holgazanes, y según los más positivos, por torpes y cultivadores de formalismos.

No poseemos investigaciones sociológicas en torno al modo en que se han formado estas imágenes populares; demasiado escasas y, sobre todo, fragmentarias las afirmaciones hechas por administraciones concretas, para saber cuál de los diversos juicios sobre estas imágenes populares pueda ser el más acertado; son simplistas las indicaciones de las razones sobre la preparación eminentemente jurídica de los dirigentes, o sobre las retribuciones no incentivadas, o sobre las incidencias politizadas, o sobre las distorsiones provocadas por las acciones espontáneas de las organizaciones sindicales, incluso aunque, de hecho, no pueda negarse a todos estos conceptos ni existencia ni importancia. Según una opinión difundida entre los cultivadores de

las ciencias de la organización, la primera razón radicaría en el hecho de que se ha pensado bastante poco en los problemas de las técnicas de administración, o se ha pensado sin método o sin perseverancia, como se habría demostrado en aquellos casos—algunas administraciones militares, algunos organismos de las entidades autónomas, algunos órganos estatales locales del centro norte, algunos municipios de tipo medio, algunas regiones del norte—en los cuales, por el contrario, por haber pensado, se han constituido administraciones relativamente eficaces para Italia.

Aparte de tales excepciones, cualquiera puede comprobar que las técnicas de administración de las administraciones públicas están fuertemente atrasadas respecto de las de las organizaciones privadas. Empezando por los servicios auxiliares (protocolo, archivo, copia, expedición, comunicación) y terminando por los procesos de adopción de decisiones, los tiempos técnicos de las administraciones públicas son, por término medio, tres veces más largos que los de las privadas, y los resultados son siempre poco satisfactorios. Esto sin considerar las vicisitudes extremas, como las relativas al cumplimiento de las obligaciones pecuniarias ordinarias, al pago de algunas indemnizaciones, a la liquidación de las pensiones, y así sucesivamente, por las cuales se consienten a las administraciones públicas comportamientos que las leyes prohíben a todo particular y que recaen sobre las espaldas del ciudadano. De tal modo el poder público viene presentándose con frecuencia como un transgresor de la ley, que se permite a sí mismo lo que reprime al particular.

2.2 LOS PROBLEMAS DE PRODUCTIVIDAD

El limitado enfoque de las cuestiones de técnicas de administración relativos a la organización y a los métodos de trabajo se observa el escaso conocimiento que las administraciones públicas tienen respecto de su propia productividad. Es oportuno aclarar que en el término «productividad» se engloban dos acepciones distintas: la primera, de ámbito más estricto, se refiere a la producción de bienes o servicios suministrada por un solo

trabajador en el plazo de un tiempo determinado, es decir, como hora-hombre, o jornada-hombre, o semana-hombre, etcétera (productividad-trabajo); la segunda, más propia, se refiere a los indicadores. Así, según una concepción difundida, tendríamos dos indicadores: el relativo a la eficacia, entendida como relación entre resultados obtenidos y objetivos preestablecidos, y el relativo a la eficiencia, entendida como relación entre recursos empleados y resultados obtenidos, comprendiendo entre los primeros *no sólo los recursos humanos, sino también los de capital, materias primas, energía, etc.* Según otras concepciones, el indicador sería sólo el de la eficiencia. La productividad en sentido estricto representaría un componente, aunque importante, de la eficiencia.

Algunas administraciones del Estado han experimentado y rendido informes relativos a la medición de la productividad-eficiencia: por ejemplo, Finanzas, Interior, Ferrócariles, Correos. Sobre la base de los indicadores han buscado después el modo de introducir medidas de mejora de la productividad-trabajo y/o de la productividad-eficiencia. Pero en opinión de muchos expertos la mayor parte de tales mediciones son elementales.

Digamos de entrada que toda tentativa en la materia ha de enfrentarse a un triple orden de dificultades. El primero consiste en que mientras algunas actividades son susceptibles de medición de productividad-eficiencia, otras lo son menos, en el sentido de que es preciso recurrir a las grandes cifras susceptibles de ordenación y numeración. El segundo es la permutabilidad entre la productividad-trabajo y la productividad en sentido propio (eficiencia); la primera es más fácilmente mensurable (de hecho, en los Estados Unidos, en Inglaterra, en Alemania, se han obtenido mediciones correspondientes al 60 por 100 de las actividades). El tercero reside en que los instrumentos para estimular la productividad-trabajo y la productividad-eficiencia no son homogéneos y son incluso empíricos.

Un ejemplo de estas posibles confusiones lo tenemos en las llamadas cargas de trabajo. La carga de trabajo interpretada como cantidad de pedidos recibidos por una organización distribuida en oficinas de prestaciones (por ejemplo, número de estudiantes que solicitan inscripción escolar, número de peti-

ciones de certificados) es un mero dato que tiene como destinatario la oficina correspondiente de la organización, a fin de que provea a los pertenecientes a la oficina y a quienes puedan necesitarlo.

Ha sucedido incluso que de la carga de trabajo-demanda se ha deducido y aplicado una regla determinativa de cantidad de distribuciones por oficina o por cada uno de los pertenecientes a la oficina (por ejemplo, nivel de producción). En ningún caso, sin embargo, el indicador de carga de trabajo puede ser tomado como indicador de productividad; por el contrario, ha sucedido en más ocasiones que los indicadores de carga de trabajo hayan sido presentados como indicadores de productividad, con resultados desconcertantes.

2.3 LOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

En particular para los indicadores de productividad-eficiencia, hay que precisar que, aunque exigen una elaboración compleja, todavía pueden desarrollarse mucho más allá de cuanto comúnmente se cree, si se encuentran y se aplican parámetros cualitativos compuestos relativos a la «satisfacción» de los usuarios. Por ejemplo, refiriéndonos solamente a prácticas que ahora ya se encuentran generalizadas, es comprobable, por lo relativo a la instrucción, la diferencia entre los resultados conseguidos, incluso para materias diferentes, y los objetivos de aprendizaje que habían sido proyectados; en lo concerniente a las oficinas de expedición de documentos, puede tomarse en consideración como índice el tiempo que transcurre entre la petición y la entrega del documento; en cuanto a las inscripciones y las certificaciones, puede tomarse como índice la relación entre los actos administrativos aprobados y los que hubieran debido ser aprobados, y así sucesivamente.

Es cierto que frecuentemente existe una fuerte discordia entre los expertos en ciencias de la organización respecto de la confección de tales índices o de métodos de aplicación. Sin embargo, como índices y métodos son perfectibles por lo que se refiere al sector privado, lo son también en lo relativo a los

poderes públicos, y no puede ser motivo de escándalo observar que un indicador es imperfecto y ha de ser corregido. Lo que interesa, por otro lado, es resaltar que la posible imperfección de los resultados no puede valer, por lo que se refiere a los poderes públicos, como eximente de la aplicación de los indicadores, porque, hemos de subrayarlo, ello los situaría en inferioridad respecto de las organizaciones privadas.

2.4. LOS COSTOS OCULTOS

Tanto más cuanto que, por lo relativo a las administraciones públicas, concurre un factor, el de los costos ocultos, normalmente poco importantes en las organizaciones privadas. Es un factor sobre el cual los economistas han reclamado la atención ya otras veces, y está constituido por el costo económico correspondiente al derroche de actividad administrativa derivado del hecho de que la función administrativa se desarrolla en forma preestablecida, con participación de otros órganos y oficinas.

Es cierto que las fuentes de la reglamentación son diversas. Algunas, de hecho, están constituidas por normas legales, y están encaminadas a componer los varios intereses públicos confluyentes en un proceso público de decisión. Por lo que se refiere a esta parte, los costos ocultos son inevitables, porque se derivan de los componentes necesarios del orden administrativo, y los principios del Estado democrático requieren también participaciones crecientes. Es cierto que, en ocasiones, algunas leyes han configurado como necesarias participaciones de procedimiento que habría sido razonable dejar en calidad de facultativas, remitiéndolas a la responsabilidad de decisión de las respectivas oficinas. Se trata, sin embargo, de un problema de confección legislativa, referente a reglas que quedan fuera del marco de este Informe.

Por el contrario, existe una abundante fronda de disposiciones de procedimiento previstas por reglamentos gubernativos, ministeriales, internos, en una palabra, de actos normativos secundarios, que constituyen la alimentación más copiosa de los costos ocultos. Habrá de ser ampliamente desbrozada, mediante

una obra perseverante de selección legislativa. Las técnicas administrativas modernas presentan, de hecho, la doble exigencia, en apariencia contradictoria, de que reclaman constantemente más prescripciones generales de acción, y reclaman al mismo tiempo instrumentos dúctiles que puedan adaptarse a la mudanza de las directrices políticas y administrativas.

Es necesario, pues, cambiar la directriz de regulación del orden administrativo interno, sustituyendo al máximo posible los actos normativos por actos administrativos en general (reglamentos de servicio). La tutela de los interesados permanece intacta, porque, en adelante, la jurisprudencia equipara la violación de las normas formales a la violación de los actos administrativos generales, pero las administraciones pueden encontrar en las disposiciones mismas instrumentos de acción y no de construcción.

La colaboración con las asociaciones sindicales de los trabajadores podría significar, en este terreno, fructuosas aportaciones.

2.5 LAS OFICINAS DE ORGANIZACIÓN

Para el estudio y la determinación de las técnicas de administración y, correlativamente, de los niveles laborales o de los indicadores de productividad, y para la continuidad de la acción de ajuste permanente y de corrección de los ya elaborados, es necesario que las administraciones se provean de oficinas de organización.

Recordemos que ya fueron instituidas en el pasado «oficinas de organización de métodos», pero, salvo en la Administración de la Defensa, se les dejó morir, por lo que surgieron sospechas de celos políticos y burocráticos, para explicar sucesos que casi siempre tenían la atonía como causa.

En razón de la diversidad problemática de las administraciones, no pueden existir salvo en las administraciones una a una, y situadas en el seno de las administraciones, a fin de que puedan desarrollar su acción en todos los sectores de articulación de la administración misma, y tener contactos unitarios con los

sindicados. A tales oficinas deberán afluir las reclamaciones por disfunción que presenten los ciudadanos individuales y los entes. Deberán operar igualmente en calidad de administraciones con contenido propio, es decir, interviniendo también por lo que se refiere a la realización de las decisiones y para resolver casos particulares.

En sustancia, en estas oficinas habrá de reunirse la doble función cognoscitivo-diagnóstica, a través de los indicadores de productividad, la función de estudio de la organización interna de las oficinas y la función de consulta en la elaboración del reglamento de servicio. Es evidente que tales funciones exigen personal profesionalmente preparado, hoy por hoy, por lo que se refiere al Estado, poco abundante; podría, sin embargo, procederse a la formación mediante convenciones, visitas al extranjero, o bien recurriendo de nuevo a la Escuela de Administración (recordemos que el Civil Service College ya había licenciado, en 1975, a 942 especialistas).

La institución de estas oficinas podría hacerse como experimento que no podría ser inferior a tres años, y después podría decidirse si debería conservarse el sistema o si, en su lugar, podría ser más conveniente unificar—por lo que respecta al Estado—a todas las oficinas en un órgano externo, como podría ser el órgano central relativo a la organización del Estado, confirmando además a las propias oficinas funciones de defensor del pueblo, es decir, con intervención a solicitud de ciudadanos individuales o de entidades. Ello porque, según algunos expertos en ciencias de la organización, estas oficinas pudieran verse sujetas a un riesgo de colisión con las administraciones principales, con el resultado de concordia.

Incluso podría ser útil instituir una comisión central para el análisis de costos y beneficios, a semejanza de la que ya existe en Francia, por lo que se refiere a la documentación y el análisis, posible hoy ya.

Es recomendable que también sean instituidas oficinas de esta clase en las regiones, especialmente en aquellas en las que todavía no se ha realizado nada sobre la materia que nos ocupa.

2.6 LA UNIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN

La variedad de las técnicas de medición de la productividad utilizadas hasta ahora, en conjunción con las confusiones señaladas entre indicadores de productividad y otros elementos, el desacuerdo entre los expertos en estas materias y la no siempre clara separación entre perfiles orgánicos y perfiles informativo-diagnósticos, nos ofrecen la oportunidad de proceder a un examen metodológico de carácter general.

A tal fin se ha constituido ya un grupo de estudio para la determinación de la metodología, en el seno de la Oficina para la Organización Administrativa, entre los expertos en esta materia, no muy numerosos, que existen en Italia.

El informe resultante será publicado, y sobre la base del mismo se decidirá si conviene instituir una oficina permanente dedicada a las técnicas de administración.

2.7 LAS POSIBILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS LEYES

Unido al de las técnicas de administración se encuentra el problema del análisis de las posibilidades administrativas de las leyes, que entre nosotros tiene particular relieve por la abundancia de normas en forma de ley del Parlamento o de las Regiones. La solución del problema puede encontrarse bien en la vigencia de una norma no escrita que impone la comprobación preventiva de la posibilidad de todo proyecto de ley, o bien en la existencia de una oficina del Gobierno que proceda a esa verificación.

La segunda solución es, a nuestro juicio, la más factible, pero no es posible su realización por la falta de un órgano preparado profesionalmente para esa función. Por lo cual, encontrando personas ya profesionalmente preparadas, o formándolas, el panorama que se nos ofrece es el de constituir una oficina especializada en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros, o en el de un organismo ya existente. Se espera, respecto de este tema, el parecer de un grupo de trabajo.

2.8 PROPUESTAS Y PROGRAMA

Las propuestas que se formulan en orden a este tema son las siguientes:

1) Que el grupo de estudio para la determinación de la metodología continúe adelante con su propio trabajo, que previamente puede terminar dentro del mes de febrero de 1980.

2) Que, a continuación de las determinaciones del Parlamento sobre este Informe, puedan instituirse, mediante simple deliberación en el Consejo de Ministros, oficinas de organización en cada Ministerio, con las siguientes misiones preliminares: a) Individualizar las materias que hay que deslegalizar, indicando el camino necesario; b) Proyectar, con la colaboración de los sindicatos, disposiciones ministeriales generales para la organización interna de las oficinas y para el desarrollo de la acción administrativa, inmediatamente donde sea posible, para ir extendiendo el ámbito poco a poco, cuando lo permita el avance de la deslegalización selectiva; c) Establecer programas de productividad, siempre con la colaboración sindical, de carácter transitorio, en espera de los resultados del grupo de trabajo a que se refiere el apartado 1) anterior; formular indicadores de productividad, transitorios igualmente, en forma similar a lo que se indica en el apartado c) precedente; e) Individualizar las posibles simplificaciones de los procedimientos interno y externo, y formular propuestas a los órganos competentes para resolver.

3) Ultimado el trabajo del grupo que está estudiando el tema de las posibilidades administrativas de las leyes *in itinere*, proceder a la selección consiguiente.

Esta parte del programa no requiere, al menos por ahora, una intervención por vía legislativa. Podrá suceder, sin embargo, que para el lanzamiento inicial se necesiten leyes de deslegalización, así como tampoco debe excluirse la posibilidad de que, siempre con el mismo fin, y para superar resistencias que, en la previsión actual, no se presentan como insuperables para los instrumentos vigentes, pero que podrían llegar a serlo, se hagan necesarias leyes del Parlamento para organizar las oficinas

de organización. Puede ser probable, por el contrario, que se precise una ley para el organismo relativo a la posibilidad administrativa de las leyes. En sustancia, la actividad relativa a la adopción de adecuadas técnicas de administración es fundamentalmente competencia del Gobierno, por lo que se refiere a las administraciones del Estado; éste, mediante el ejercicio de su potestad directriz, podrá disponer la inserción de los entes públicos sujetos a la misma.

No se puede esperar resultados a corto plazo. El tiempo necesario para la recuperación de niveles mínimos de eficiencia puede ser calculado en un quinquenio, a condición de que la actividad sea *diaria y perseverante*, apoyada por políticos, funcionarios y sindicalistas, quienes habrán de comprometerse por una senda de espigas, sin esperar recompensa. Solamente así podrán conjugarse las razones de honestidad con las de la esperanza.

3. Tecnología de las administraciones

3.1 LOS PROBLEMAS

Los problemas de tipo general de mayor importancia de la tecnología por lo que respecta a las administraciones públicas pueden ser reducidos a dos: los ambientes de trabajo y la actividad de informática. Podríamos considerar otro, colocado muchas veces sobre el tapete: el de la difícil actualización del progreso tecnológico por parte de las administraciones públicas: parece que puede decirse, al menos en términos generales, que se trata de un problema de conexiones y de información, problema que habría de ser resuelto en el seno de la reordenación de la Administración de la investigación científica y tecnológica, teniendo en cuenta que las tecnologías de interés público son diferentes, una a una, administración por administración.

Hay que concluir, en términos semejantes y respecto de otra cuestión que ya ha sido puesta sobre la mesa, que, considerando como un hecho evidente que las administraciones públicas son ya grandes usuarias de las tecnologías, sería necesario que se fijase una política contractual para las adquisiciones tecnológicas. Lo

que deberíamos lamentar, en realidad, es un uso inapropiado de los procedimientos contractuales públicos, así como la escasa modernidad de los propios procedimientos; aunque solamente sea para hacer un esbozo, trataremos del tema más adelante (3.6).

3.2 LOS AMBIENTES DE TRABAJO

Que los ambientes de trabajo de las administraciones públicas están en gran parte anticuados es algo que todos sabemos; sin embargo, faltan datos, incluso de aproximación. Por lo que se refiere al Estado, la Administración del Patrimonio tiene, de hecho, la propiedad de los inmuebles, pero no su gestión; a menudo no tiene conocimiento de las modificaciones estructurales realizadas.

La Administración del Patrimonio, es sabido, ha solicitado otras veces, siempre sin éxito, que se estudie una solución global y programática del problema y ha señalado la inconveniencia de las adquisiciones de inmuebles construidos con destinos diferentes de los de oficinas, así como la inconveniencia de los arrendamientos (en 1979, la asignación para estos últimos ascendió a la cifra de 57.626.753.000, sin contar con los capítulos correspondientes a Defensa y Haciendas de entes autonómicos).

La propia Administración, por otra parte, considera que no sería difícil proceder a un censo, incluso en breve tiempo, de carácter valorativo, referente al estado de los edificios.

Habría mayores dificultades para la evaluación de los presupuestos si tenemos en cuenta que éstos estarían condicionados a la reestructuración que hubiera de realizarse, por lo que se refiere a los órganos centrales y locales. En cualquier caso, pueden individualizarse situaciones de dificultades especiales, y podría programarse un plan plurienal indicativo de la reordenación correspondiente a las obras de reconstrucción relativa a las oficinas estatales.

Ya se pensó en el pasado en un plan de este tipo; incluso, por cuatro veces, fue presentado un proyecto de ley para la venta de inmuebles estatales del patrimonio disponible, así como para engrosar un fondo, en el seno de la Administración de Obras

Públicas para la modernización de las sedes de las oficinas estatales. Por otra parte, la redacción de un plan semejante implica un tiempo no breve.

Es superfluo recordar que los estudios de arquitectura que se especializan en los caracteres de los edificios han avanzado notablemente, también en Italia. No existen, por tanto, preocupaciones relacionadas con el tema, sin contar con que ya existen, en algunas administraciones estatales, interesantes estudios.

3.3 ASPECTOS URBANÍSTICOS

Muchas veces han discutido los urbanistas acerca de los aspectos ciudadanos de los asentamientos de los edificios públicos: ciudades administrativas, centros públicos directivos, barrios administrativos. A la indudable validez teórica de tales discusiones se corresponde una limitada posibilidad de aplicación, por causa de la histórica consolidación de nuestros núcleos urbanos de habitabilidad. Por tanto, no parece que la materia pueda constituir objeto de intervenciones centralistas; hay que situarla, pues, en el seno de una decisión, muy estudiada, pero recomendable, relativa a las administraciones municipales y regionales.

Si nos referimos a la ciudad de Roma, el más de medio siglo de urbanística improvisada hace arduo incluso el intento de proceder a correcciones. Con todo, Gobierno y municipalidad podrán ponerse de acuerdo para tratar de atenuar, en el futuro, una parte de los inconvenientes.

3.4 LOS EMPLAZAMIENTOS DE LAS OFICINAS

Podemos considerar que es sentimiento general la idea de que los emplazamientos de las grandes oficinas públicas están dotados de aparcamientos, comedores, guarderías infantiles y ambulatorios sanitarios. De hecho, los edificios ministeriales más recientes fueron concebidos y construidos con los elementos antes mencionados, elementos que los expertos en organización del trabajo consideran indispensables si queremos conseguir logros como el horario partido, las horas libres diarias, la semana corta,

la más ordenada distribución de las horas de funcionamiento de las oficinas que tienen un inmediato contacto con el público, los turnos de trabajo. Hay abundancia de estudios técnicos sobre estos temas.

Por lo que se refiere al aspecto administrativo, guarderías infantiles y ambulatorios sanitarios exigen contactos, y pueden dar lugar a acuerdos con las autoridades municipales y regionales, precisamente porque éstas son las autoridades que tienen la competencia de tales servicios. Ello no sería, por supuesto, diferente de la práctica común en tantos otros países: que cueste un poco más o menos trabajo la institucionalización de guarderías y ambulatorios no parece, en síntesis, que pueda constituir un obstáculo apreciable. En lo concerniente a los aspectos financieros y de gestión, el Ministerio del Tesoro ha recogido ya datos; en cualquier caso, no parece que el tema requiera estudios complicados.

3.5 LAS OBRAS ESTATALES

Constituye, por el contrario, un punto de particular importancia política cuanto se refiere a la dirección de las obras públicas. Hemos de recordar que, en el pasado, uno de los problemas más debatidos ha sido el de la concentración de las actividades de construcción de edificios y dependencias públicas en una única sede, en contraposición con la división de actividades en varias sedes o emplazamientos. La situación actual está organizada conforme al criterio de la división: obras públicas, defensa, entidades autónomas. Solamente hay algunas franjas de ambigüedad, pero de escaso relieve y, en general, fácilmente subsanables. La adopción del criterio de división es positiva, y no parece que vaya a ser modificada.

El problema, por el contrario, se plantea en otro tema, mucho más importante, el relativo a los contratos y los proyectos públicos: el actual sistema o, por mejor decir, la actual carencia de sistema, produce el doble daño de ser un multiplicador del gasto público y fuente de posiciones especulativas por parte de los particulares.

3.6 EL SISTEMA CONTRACTUAL PARA LAS OBRAS ESTATALES

La legislación en materia contractual pública, por lo que se refiere a las administraciones centrales del Estado, ha sufrido una evolución bastante compleja en el último decenio. Se puede decir que toda administración ha modificado, en todo o en parte, el viejo sistema fundado sobre la vigente ley de contabilidad del Estado, aportando continuos retoques, modificaciones, mejoras, al procedimiento contractual sin, por otro lado, dedicarse a una obra de reestructuración o reconstitución del sistema. Como consecuencia, nos encontramos gobernados, hoy día, en lo que se refiere a obras y construcciones, por una serie de leyes que establecen derogaciones y excepciones de los principios de las leyes de contabilidad. En los últimos años, hemos llegado, en derecho, a modificaciones en las leyes correspondientes al gasto público, inclusive; modificaciones, por tanto, válidas solamente para los contratos previstos en esas determinadas leyes específicas. Hoy día, después de tantas modificaciones, derogaciones y excepciones a los principios de la ley de contabilidad, estos últimos ya ni siquiera valen como tales, sino, solamente, como normas residuales, válidas exclusivamente en calidad subsidiaria, cuando no exista una expresa disposición en contrario.

Por lo tanto, parece imponerse la necesidad de una estructuración de esta materia, sobre todo si tenemos presente el hecho de que la ley número 584 de 1977, introdujo en nuestro ordenamiento, por lo que se refiere a las concesiones (y a los suministros destinados a las concesiones de obras públicas) de valor superior a los mil millones de liras, las prescripciones de una norma de la CEE que impone la coordinación de nuestra normativa contractual pública con la normativa contractual comunitaria.

Esta última se inspiró fundamentalmente en el sistema francés que, a su vez, tomó como modelo una ingente reforma, que duró de 1957 a 1964, del sistema americano.

El sistema francés, que tiene el mérito de constituir la adaptación del sistema comunitario al Derecho Común (americano) a una ordenación pública del «Derecho administrativo», representa hoy la posición más avanzada entre los sistemas de contratación pública y ofrece, además, la ventaja de haber sido aceptado,

punto por punto, por los belgas y por los países francófonos del Tercer Mundo. Además, dado su origen americano, tiene la no despreciable ventaja de ser suficientemente semejante a los sistemas adoptados por los países anglófonos o del Derecho Común (*Common Law*) americano. Por todas estas razones, las iniciativas de reconstrucción de un sistema contractual moderno deberán partir del análisis de ese sistema, y articularse en algunos puntos fundamentales, que pueden ser los que indicamos a continuación.

1. Modificación de los procedimientos contractuales con equiparación de nuestros procedimientos a los del sistema comunitario, introducidos, incluso inadecuadamente, por la ley número 584/1977, que ha de ser ampliamente modificada y reelaborada, teniendo en cuenta los principios normativos y el sistema original, pero igualmente la situación del actual sistema italiano, de tal forma que se clarifique mejor el alcance de los nuevos principios y de la normativa en general.

2. Deslegalización acentuada del sistema contractual, teniendo en cuenta que el acto legislativo solamente debe contener «los principios», mientras que la elaboración de los detalles de los mismos deberá ser confiada al más dúctil instrumento que es el reglamento, que permite más rápida actualización y más rápido ajuste del propio sistema.

3. Para evitar la confusión legislativa actual, derivada de las continuas modificaciones contenidas en la propia legislación relativa al gasto público, sería necesario constituir un organismo central de coordinación para el estudio y la elaboración de las propuestas de modificación del sistema contractual público, propuestas que serían presentadas por cualquier administración. En otros términos, tal órgano debería constituir la entidad consultiva y elaboradora de las modificaciones al sistema, válidas por sí mismas en general, y no solamente para administraciones individualizadas.

En el sistema francés, el órgano consultivo central, además de tener una competencia consultiva obligatoria a fines normativos, tiene también misiones de notable importancia, como el estudio y la propuesta de las actualizaciones de las variables en

el sistema de revisión de precios, el estudio y la propuesta de las fórmulas de incentivos, por ejemplo en los contratos de investigación, de investigación y desarrollo, etc., muy importantes, entre otras cosas, por la aplicación que tales fórmulas puedan tener ya sea en los contratos de la defensa, relativos a objetos o máquinas bastante complejos, ya sea en los contratos de instalaciones, en los sistemas de telecomunicación, etc.

Es oportuno valorar si estas competencias deberían ser reproducidas en el órgano central de coordinación contractual. En caso positivo, como en el sistema francés, este órgano consultivo debería ser articulado en secciones especializadas e incluir entre sus efectivos expertos de los diversos sectores en representación de la administración interesada. Es evidente, de hecho, que solamente las administraciones relativas al gasto poseen los técnicos idóneos para esta difícil misión.

4. Por otro lado, las administraciones centrales y periféricas del Estado deberán ser organizadas de modo que existan oficinas especializadas para la contratación, con la misión de seguir el procedimiento contractual desde la iniciación hasta la conclusión del contrato, a la ejecución y al examen pericial de la obra terminada, con responsabilidad *autónoma*, eliminando inútiles autorizaciones-aprobaciones de los jefes de servicios o de los órganos periféricos. También se entiende que podría ser oportuno centralizar las mencionadas oficinas de contratación en sedes periféricas, situándolas al servicio de todas las administraciones del Estado (obviamente, el sector de la Defensa presenta problemas particulares y no resultaría procedente esa centralización). Todo ello para evitar la duplicidad de servicios en todas las administraciones periféricas.

Así, por ejemplo, las competencias contractuales periféricas podrían ser concentradas en oficinas regionales de la Administración de Obras Públicas, por supuesto reorganizadas, con la integración de funcionarios expertos en las técnicas del procedimiento contractual, con objeto de sacar un mayor provecho de la capacidad que poseen los técnicos de tales oficinas.

En esta perspectiva sería necesario organizar mejor el recurso de la administración a las competencias profesionales de los

proyectistas privados; en este terreno sería obligatoria la ejecución de inspecciones y de eventuales reconocimientos geomorfológicos necesarios para la redacción de especificaciones contractuales realmente adecuadas al estado del terreno a fin de evitar posibles impugnaciones posteriores, inscripciones «a reserva de» y revisiones de precios, dejando sentada eventualmente la responsabilidad por daños por lo que se refiere a los profesionales cuando no hayan procedido a los mencionados exámenes y reconocimientos con la debida diligencia y ateniéndose a «las reglas del arte».

5. Finalmente, habría que revisar la normativa referente a la revisión de precios, que resulta hoy fuente de lucro excesivo para los licitadores, aparte de que, por ese hecho, se hace conveniente para éstos la dilación de la ejecución del contrato. En este terreno, la administración deberá renunciar al mito ilusorio del *precio fijo* para incluir en el contrato cláusulas de revalorización condicionadas por valores estadísticos reales (índices ISTAT, listines de precios, listines de valores de bolsa, nacionales y extranjeros, con referencia a los precios de las materias primas, etc.), que permitan reconocer al licitador aumentos de precios debidos a aumentos de costos no controlables, pero que eliminen la posibilidad de eventuales excesos fundamentados en revisiones generales de tipo global al fin de la obra.

3.7 LA ACTIVIDAD DE INFORMÁTICA

No tenemos estadísticas fiables relativas a la actividad de informática de las administraciones públicas; según noticias de fuente privada, resultaría que, a fines de 1978, se habían instalado más de cien sistemas electrónicos, en alquiler en su casi totalidad, y por un costo anual del orden de los cuarenta mil millones. Cerca de una veintena de los sistemas instalados son de la clase de gran potencia, es decir, un núcleo central y terminales y núcleos locales.

Los más importantes se encuentran en el Tribunal de Cuentas y en los siguientes ministerios: Finanzas, Tesoro, Defensa, Justi-

cia, Interior, Correos y Telecomunicaciones, Instrucción Pública, Transportes. En cuanto a las oficinas locales, existen aparatos y terminales en las Delegaciones del Tribunal de Cuentas, en las Contadurías provinciales, en las oficinas de impuestos directos, IVA y registro, y en las Superintendencias de estudios. El personal adscrito, siempre con datos referidos a finales de 1978, estaba constituido por ciento treinta directores de centro, cerca de seiscientos analistas-programadores, cerca de ochocientos operadores; es decir, un total de poco más de mil quinientas personas, pero con la grave carencia cualitativa de la inexistencia de valoración de profesionalidad.

Según cálculos muy aproximados, el gasto global por lo que se refiere a ordenadores tendría una incidencia del 5 por 100 en la Administración pública (en otros países europeos se aproxima al 10 por 100, el Japón, al 15 por 100).

Estos son los datos cuantitativos. En cambio, el cuadro cualitativo se nos aparece bastante deslucido, ya que el proceso tecnológico que se ha producido en los últimos diez años ha sorprendido desprevenidas a las administraciones públicas. Los ordenadores electrónicos, que eran en un principio aparatos de simple registro o almacenamiento de datos complejos, se han convertido después en aparatos de comprobación y verificación de cálculo, de participación en fases procesales de investigación y, finalmente, de decisión. A este propósito, existen también reconocimientos normativos, como, por ejemplo, el artículo 28 de la ley de 5 de agosto de 1979, número 468, para la aprobación en firme de las cuentas públicas.

El cambio, unido al uso conjunto de ordenadores por parte de más administraciones, exige la disponibilidad de competencias técnicas muy especializadas, que han podido ser formadas solamente en poquísimas administraciones: de ahí que se haya recurrido a competencias externas, la más importante de las cuales ha sido el grupo Italsiel, de propiedad pública.

Advierten los expertos que no todas las administraciones exigen ordenadores ni sistemas sofisticados, pero consideran probable que, incluso las que hoy día cubren sus necesidades con simples registros de memoria, puedan encontrarse, en un futuro

próximo, frente a exigencias mayores. Algunas experiencias y aplicaciones experimentales nuestras han suscitado, en principio, interés en los ambientes técnicos internacionales, pero la opinión, en conjunto, es que tenemos demasiados ordenadores infrautilizados, o mal utilizados, así como falta de enlaces. Son de la misma opinión los que en Italia se han ocupado del mismo tema.

El hecho es que los sistemas informativos no sirven ya a las administraciones para actos de gestión interna, sino que sirven precisamente para administrar, es decir, se proyectan cada vez más hacia el exterior.

El cambio del papel reservado a la Comisión para la mecanización y la modernización de los servicios de la administración pública, instituida en 1958 en el seno de la Proveduría General del Estado para la provisión de ordenadores, ha sido un sensible indicio de ello: la Comisión ha pasado a ocuparse de la utilización de los ordenadores, de la experimentación, de la integración de las iniciativas, es decir, se ha convertido en órgano consultivo.

Lo que falta es un análisis permanente del eficiente uso de los ordenadores, con arreglo a un ajuste de programas y a integraciones recíprocas.

Debería, por tanto, constituirse un Centro para los sistemas informáticos, con la misión inicial de hacer una recopilación de los ordenadores existentes, de la utilización de la posibilidad de enlace y de integración; podría hacerse en conexión con el programa sobre informática, ya finalizado, recientemente dirigido por el Consejo Nacional de la Investigación, y con los organismos internos e internacionales relacionados con la informática.

El «Centro» no haría necesarios, por ahora, actos legislativos.

Con todo, hoy puede ya contemplarse la hipótesis de confiar a una oficina especializada el suministro de ordenadores para el Estado en forma menos rudimentaria que las actuales. Teniendo en cuenta que la realización de los sistemas informáticos requiere contratos mixtos (obra, programación, ingeniería, licitación, formación, administración), es lógico que éstos no puedan ser llevados a cabo dentro del normal marco contractual público.

En cuanto a la formación de los técnicos que pondrán en funcionamiento los sistemas, es imposible descartar la participación de elementos ajenos a la administración.

3.8 PROPUESTAS Y PROGRAMA

Las propuestas son las siguientes:

1. Censo de los edificios utilizados para oficinas, con valoración de su funcionalidad; no requiere ley especial.
2. Plan decenal de obras públicas, con carácter indicativo, que habrá de realizarse de acuerdo con regiones y municipios, por lo que se refiere a la recuperación urbanística, y con proyecto de edificios ya equipados.
3. Elaboración de una ley sobre procedimiento contractual, limpia de las rémoras del pasado, relativa a la institución de un órgano central de coordinación del sistema contractual público, sobre la institución de oficinas de proyectos y controles.
4. Institución, en vía administrativa, de un centro para los sistemas informáticos de la Administración pública.

4. El personal

4.1 LA CONTRATACIÓN COLECTIVA PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

La materia relativa al personal estatal ha entrado en una nueva fase con la introducción de la contratación colectiva. El «largo acuerdo» negociado de 1976 a 1979 dio como resultado dos proyectos de ley: uno, la ley marco sobre la función pública; el otro, la concreción del acuerdo en acto normativo.

No es necesario recordar de qué modo se ha introducido la contratación colectiva en la función pública, ya que se trata de algo ya ampliamente conocido. Para los funcionarios del Estado, la fuente reguladora es el artículo 9 de la ley 1975 número 382, el cual establece, a lo largo de sus cinco párrafos, principios bastante claros: procedimiento para decidir la retri-

bución económica, reserva de ley para la admisión de personal, la carrera, la responsabilidad y la disciplina, vigencia de tres años para los acuerdos, acuerdos separados para el personal de las entidades autónomas, justo escalonamiento de las retribuciones según las cualificaciones.

A continuación aparecen la Relación de la Comisión Parlamentaria de encuesta sobre las estructuras, sobre las condiciones y sobre los niveles de las retribuciones y su normativa (Relación Coppo), de 1977, y el dictamen del CNEL de 21 de enero de 1978, número 163/112. Este último, en particular, recomendaba una gradual armonización legislativa entre el sector público y el sector privado. Soluciones dirigidas a la eficiencia de la administración, aprobación de una base homogénea de negociación (es decir, los negociadores), cualificación funcional, una ley marco para la función pública.

Con las leyes de 1979, números 42, 49 y 101, se ha atendido —aunque de modo lamentable si nos atenemos a estas ideas directrices— a lo necesario para las Administraciones autónomas de ferrocarriles, correos y teléfonos del Estado. Considerando ampliado el llamado sector público, se ha dado entrada a las ideas directrices por lo que se refiere a la contratación relativa a los funcionarios dependientes de los entes locales y paraestatales.

Esta es, después de las de 1957 y 1970, la tercera reforma que, tras la Constitución republicana, se introduce, por lo que respecta a la función pública. Las dos primeras tuvieron un éxito negativo «sobre el plano de la aplicación práctica, ya que anteponian los aspectos retributivos sobre los estructurales o de organización interna del trabajo hasta tal punto que, como *a posteriori* se puso de relieve, eran meras ocasiones para la atribución de ventajas económicas para sectores más o menos amplios de funcionarios» (Relación del Tribunal de Cuentas sobre la rendición general de cuentas del Estado para 1978, parte II, capítulo II, 1). Han contribuido a tales resultados las nubes de leyes, de menor o mayor entidad, que constituían el porcentaje mayor de la actividad normativa del Parlamento, en calidad de elementos disgregadores de los principios, así como la consiguiente jurisprudencia administrativa que, donde ha podido, ha equili-

brado las consecuencias de unas desigualdades fatalmente derivadas de una legislación episódica y sectorial.

Añadiremos, para terminar, que los dos mencionados proyectos de ley han prosperado en materia de «deslegalización» (es decir, atribución al ámbito de la contratación) además de los principios del artículo 9 de la ley 1975 número 382, y que el mismo nuevo principio de la cualificación funcional ha recibido, en la misma esfera y en otras, aplicación oscura y frecuentemente contradictoria (nos referimos a los acuerdos relativos al personal paraestatal y a los funcionarios de los entes locales, en los que se ha hecho mal uso del principio de la cualificación funcional, como veremos en números siguientes).

Estas desagradables comprobaciones muestran que ni el Estado, ni los municipios, ni las asociaciones sindicales de los trabajadores han sabido proceder con claridad.

4.2 LA LEY MARCO SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La ley marco sobre la función pública tiene tres grupos de normas: las que fijan la separación entre materias objeto de acuerdo y materias objeto de normas; las que fijan los principios de la relación de trabajo y las que establecen el procedimiento de contratación. Por los resultados obtenidos, las más destacadas son las del tercer grupo, de las cuales se deriva el bosquejo de una función pública ampliada, que incluye a los funcionarios del Estado, de los entes paraestatales, de los entes regionales, de los entes locales infrarregionales, divididos en «compartimientos» fijados por la ley, pero modificables (función estatal, entidades estatales autónomas, regiones, entes locales), para cada uno de los cuales está prevista una delegación de la administración pública con competencia para la contratación; la delegación estará siempre compuesta de tal modo que quede asegurada la presencia de elementos del Gobierno con la misión de asesorar acerca de la compatibilidad de tipo financiero, a efecto de mantener la dirección unitaria de los fondos públicos.

Sea cual fuere la configuración que haya de darse a la función pública, parece que deberá conservarse esta parte, dado

que relaciona al sector trabajo con el gobierno general de las finanzas públicas, que, de acuerdo con la vigente estructura material, corresponde al Estado.

4.3 LA CUALIFICACIÓN FUNCIONAL

Es importante llamar la atención sobre el alcance y sobre los límites de la cualificación funcional. En los documentos de los acuerdos reina, de hecho una confusión terminológica no común, en cuanto que se habla, mezclando los conceptos, de cualificación funcional, de cualificación profesional, de niveles funcionales, de niveles retributivos, de categorías. De una breve encuesta realizada resulta, al parecer, que la confusión no ha sido preconcebida, sino que habría que buscar las causas en la falta de un criterio claro acerca de lo que quería hacerse y no, por el contrario, en intenciones maliciosas por parte de las asociaciones sindicales, si bien no podemos pasar por alto el hecho de que éstas se han negado a establecer los contenidos esenciales de las diferentes cualificaciones. En cualquier caso, dejamos aquí el aspecto que pudiéramos llamar menos noble de la cualificación funcional, en tanto en cuanto nivel retributivo independiente del contenido efectivo de la actividad de servicio.

En la concepción que se fijó en mayo-noviembre de 1976, la cualificación funcional fue entendida como un nuevo «modelo orgánico», dirigido a un doble objetivo: por un lado, reagrupar las prestaciones laborales de contenido similar y, por otro, fijar para cada uno de los grupos un trato retributivo igual. Para el primero de los fines indicados fue establecido un parámetro: el grado de preparación requerido para la tarea (que fue señalado impropriamente, con riesgo de general confusión, preparación «profesional»). Es decir: ninguna específica preparación para la actividad de que se trate, ni conocimientos elementales relativos a la misma, ni conocimientos no especializados, ni conocimientos especializados, ni una particular pericia técnico-práctica; por lo que se refiere a las cualificaciones superiores, entraba en juego un segundo parámetro, constituido por el grado de responsabilidad de dirección de oficina o de grupo de componentes de la misma.

Se intentaba conseguir la segunda de las finalidades mediante la fijación de una retribución base para todas las cualificaciones que, con el tiempo, se desarrollaría mediante aumentos bienales y mediante «categorías de sueldos», con previsión de aceleración en el aumento por méritos y deceleración por deméritos. El acceso a cada una de las cualificaciones debería realizarse por concurso público, con reserva de plazas a favor de los pertenecientes a las cualificaciones inferiores con méritos y antigüedad determinados; es decir, un sistema mixto, de acceso desde el interior y desde el exterior. En el seno de cada una de las cualificaciones habría de asegurarse, según el proyecto, la movilidad de una administración a otra, así como de un trabajo a otro.

Si se hubiera llevado rectamente a la realidad las directrices elaboradas por los expertos en ciencias de la organización, de quienes procedía la idea de «cualificación funcional», nos hubiéramos encontrado con la evidencia de que esto no era, en realidad, un «modelo orgánico», sino, más simplemente, un proyecto de ordenación del personal, de difícil aplicación e incompleto. Un primer límite viene dado por las prestaciones laborales profesionalmente cualificadas, pero no computables, es decir, carentes de magnitudes mensurables: ejemplo típico, y conocido, por lo demás, por los proponentes de la idea de cualificación funcional, los docentes, quienes desarrollan una actividad igual por niveles de enseñanza, y para quienes los aumentos retributivos están fundamentados en la adquisición de experiencia; esta adquisición, al menos entre nosotros, legalmente sólo puede presumirse.

Un segundo límite es el de las cualificaciones profesionales. Se ha abusado ampliamente del vocabulario de la profesionalidad en documentos y declaraciones públicas; es un hecho que la cualificación profesional es independiente de la cualificación funcional, y se relaciona con ésta de modo no homogéneo. Las cualificaciones profesionales se singularizan o bien en relación con títulos profesionales conseguidos tras un examen de Estado, o bien por la pertenencia a carreras técnicas y/o administrativas (que el Estado determina mediante ley), con especializaciones definibles, o bien mediante ambos sistemas conjuntamente. Por todo ello, del mismo modo que es inimaginable que alguien

quiera que un ingeniero ejerza la medicina, también lo es que un inspector de aduanas pueda ser trasladado a la policía, o un directivo de la oficina de patentes haya de ocuparse de ingeniería civil, aunque posean la misma cualificación funcional.

Las cualificaciones profesionales, pues, cortan verticalmente las ordenaciones del personal, en cualquier administración, y constituyen un límite no superable frente a la proclamada movilidad interior, tanto en lo que se refiere a la cualificación funcional como entre administraciones. Hemos de preguntarnos ahora si el proyectado instrumento del concurso único para el acceso a las diversas cualificaciones será realmente el más indicado.

4.4 EL ASPECTO RETRIBUTIVO

Si a continuación consideramos el aspecto retributivo, debemos dejar constancia de que el intento que impulsa el proyecto de ordenamiento del personal contenido en la expresión de cualificación funcional es bueno: introducir de nuevo un equilibrio retributivo entre los funcionarios que rinden prestaciones económicamente similares, es decir, equilibrar los niveles retributivos, lo que significa introducir un principio para corregir en parte la jungla retributiva.

Dentro de una coherente lógica de tal principio, ello significaría: *a)* La supresión de toda gratificación de carácter especial; *b)* Un criterio igual de aceleración-deceleración por méritos-deméritos; *c)* Un criterio igual para la concesión de premios, suponiendo—aunque no estemos de acuerdo—que tales premios sean admisibles; *d)* Podría implicar la cuestión económica por omnicomprensividad.

Basta la sola enunciación de tales consecuencias para comprender que el principio, una vez admitido, solamente puede tener un valor tendencial. Las gratificaciones derivadas de exposiciones a un determinado riesgo, de incomodidad ambiental, de condiciones anormales de trabajo, podrán ser reorganizadas, pero no suprimidas. Los criterios de medida de méritos-deméritos no pueden ser los mismos en todas las administraciones, y

su reglamentación deberá limitarse a los actos generales internos. Los premios han continuado existiendo incluso después de la introducción de la cualificación funcional, y el propio Parlamento así lo ha reconocido en las mencionadas leyes de 1979 números 42, 49 y 101, e incluso por lo que se refiere a la Administración de Correos, han adquirido una configuración bastante discutible; existían ya por lo que atañe a la Administración de Finanzas (donde asumieron aspectos bastante delicados que podrían llegar a considerarse incentivos para la coacción contra el ciudadano).

La omnicomprensividad es tenazmente (pero no coherentemente) afirmada por el Tribunal de Cuentas, incluso en la Relación de rendición de cuentas generales del Estado para el ejercicio 1978, en la cual nada menos que tres párrafos (capítulo II, sección I, parte II) están dedicados a la reordenación retributiva en general.

4.5 CUESTIONES PENDIENTES

Concluyendo esta parte, los interrogantes que se plantean a la determinación de directrices del Parlamento aparecen evidentes: ¿se debe perseverar en la aprobación del proyecto fundamentado en la cualificación funcional? ¿Podemos pensar que, gracias a ello, podrían reducirse a pocas unidades las más de quinientas plantillas de la Administración del Estado, como querrían quienes lo presentaron? ¿Que se pueda, ya que no eliminar, reducir, al menos, a límites manejables la jungla retributiva?

El Parlamento no puede considerarse vinculado desde ahora a la aprobación de las tres leyes arriba citadas, porque, por encima de todo, éstas constituyen iniciativas que distorsionan y contradicen el proyecto de la cualificación funcional.

4.6 LA ALTERNATIVA DE LA PRIVATIZACIÓN

Si, mirando más allá de las actuales incertidumbres, tratamos de encontrar las razones del trabajo, advertiremos que se encuentran en el proceso que, a lo largo de medio siglo, han sufrido las

relaciones de empleo y de trabajo para su forzosa conversión en relaciones de Derecho público. El hecho de haber atribuido al juez administrativo la jurisdicción exclusiva para las controversias relativas al empleo o función pública, hizo saltar el mecanismo derivado del centralismo del proceso para toda experiencia jurídica, por lo que el juez no vaciló en declarar pública cualquier clase de relación de trabajo tan sólo con que una de las partes de esa relación fuera un ente público, e inventó, forzando la norma, la relación de función pública a plazo fijo, la relación de función pública regida por las normas que regulan el empleo privado, la relación de función pública mediante contrato, a partir de unas realidades que nacieron como relaciones de Derecho privado. Después intervino el Tribunal de Cuentas, el cual, al ordenar el gasto destinado a las retribuciones del personal de los entes públicos, hizo que se acentuara aún más el aspecto público de tales relaciones laborales.

Ha sobrevenido la inversión de la tendencia a medida que las relaciones de empleo privado adquirirían la semiestabilidad y el régimen asistencial y de previsión que ya era propio de la función pública; la contratación colectiva en la función pública fue introducida en nombre de un «acercamiento» entre ambas relaciones, pero sin haber entrado en el fondo del problema (francamente, ni siquiera lo ha hecho la convención 151 del BIT de junio de 1978).

Las relaciones de servicio son las mismas en la función pública y en el empleo privado: los funcionarios, los técnicos, los ferroviarios de las líneas del Estado—funcionarios públicos—rinden prestaciones no diferentes de las correspondientes a los trabajadores del ENEL—empleados privados—; los ingenieros, los contables, los archiveros del Estado desarrollan la misma actividad que realizarían en una empresa privada. La diferencia está en lo siguiente: algunos de los funcionarios públicos añaden a la relación de servicio una relación funcional, cuando se convierten en titulares de un organismo del Estado, y, en calidad de tales, realizan actos de autoridad, de poder público: son las personas a través de las cuales se expresan las autoridades públicas; tenemos, pues, un grupo de funcionarios públicos que

tienen un *status* especial, por ser, de hecho o potencialmente, los portadores de la potestad pública.

Habría que preguntarse ahora si no será otro posible camino abierto el de la privatización de las relaciones laborales con el Estado cuando éstas no estén vinculadas al ejercicio del poder público, conservando como relación de Derecho público solamente las de aquellos a quienes tal ejercicio les esté o pueda estarles confiado, es decir, los actuales directivos y dirigentes.

No sería importante la objeción de que, de esta forma, se verían perjudicados tanto los organigramas como la admisión de personal por concurso, dado que tanto aquéllos como ésta existen actualmente en la empresa privada.

4.7 LA ACCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA

Sea cual fuere el criterio que se siga, pero ciertamente más si se sigue el segundo, el problema que se plantea es el de la acción directiva pública, que generalmente está resuelto, ya que las leyes vigentes son, más que indecisas, contradictorias.

Las tesis que se contemplan son diversas. Con referencia a la situación actualmente existente en Italia, hay quienes quisieran incluir en la esfera de dirección a los funcionarios directivos, quienes quisieran conservar la situación actual, aunque perfeccionándola, quienes quisieran limitar la esfera de dirección a las dos cualificaciones superiores actuales. Estadísticamente, el primer criterio es el más extendido, pero, por ejemplo, Inglaterra y Francia siguen el tercero, que es también el que se utiliza en la empresa privada.

Se aducen frecuentemente, en favor de las diversas tesis, argumentos que tienen un sustrato de intereses particulares. Por lo que respecta al Estado, si los dirigentes son administrados o copartícipes funcionales de la administración, debería considerarse válida la tercera tesis, por lo que debería procederse a una restricción de la actual esfera de dirección, con una reestructuración cuantitativa, pero atribuyendo a los dirigentes amplios poderes de decisión, mucho mayores de los que disfrutaban hoy, si se trata de titulares de organismos, especialmente en orden, precisamente, a la organización de los organismos.

Se advierte, sin embargo, que una configuración semejante de la esfera de dirección no implica, de hecho, por lo que al Estado se refiere, el abandono de los directivos, porque hay que considerar acertada la tesis de que la dirección técnica de la administración corresponde conjuntamente a directivos y dirigentes. Por eso, el estado jurídico de los directivos no puede ser desprovisto de garantías específicas de salvaguardia de la carrera.

Los dirigentes, desde 1972, han sido injustamente mortificados con recortes en sus retribuciones, lo que ha surtido el único efecto de estimular el éxodo de las personas preparadas. Si admitimos que el acceso a la esfera de dirección se realice mediante concurso abierto, será necesario asignar a los dirigentes una retribución no distinta de la de los dirigentes de empresa privada.

Finalmente, para evitar equívocos, es oportuno que tengamos presente que existen sectores para los cuales, por diversas razones, los dirigentes no existen, o existen en figura atenuada: los militares, los docentes, los investigadores y otras carreras especiales. Pueden existir, en todo caso, solamente equiparaciones retributivas.

También sobre este punto esencial se pide una determinación sobre la dirección elegida.

4.8 EL RECLUTAMIENTO DEL PERSONAL

Otro punto que es preciso meditar es el sistema de reclutamiento del personal, sea cual fuere la solución que se elija para los problemas expuestos anteriormente.

El actual sistema está ordenado en las siguientes fases:

a) Autorización previa (anual) del presidente del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo Superior de la Administración Pública.

b) Convocatoria de concurso por parte de las administraciones en particular, separadamente por plantillas y por carreras.

- c) Nombramiento de la comisión examinadora.
- d) Realización de las pruebas escritas y orales tras la evaluación de las primeras; valoración de los títulos.
- e) Reclamación y examen de los documentos de preferencia y precedencia.
- f) Formulación y aprobación de los admitidos, por orden de calificaciones.
- g) Reclamación de los documentos personales, a efectos del nombramiento.
- h) Decreto de nombramiento.
- i) Llamamiento de incorporación al servicio.

Por término medio transcurren tres años, que pueden ser más en los casos en los que el control de legitimidad formal por parte del Tribunal de Cuentas, que se realiza en las fases a), b), c), f), h), y el correspondiente intercambio de observaciones y réplicas alarguen ulteriormente los plazos.

El sistema se presta también a otras observaciones:

1) Contenido de las pruebas: prevalecen los aspectos teóricos y de conocimientos elementales; se aprovecha poco la posibilidad que ofrecen las pruebas técnico-prácticas; no existen pruebas de aptitud y vocación.

2) Comisiones examinadoras: los tribunales están formados por personas no de dedicación exclusiva; se aprovecha poco la posibilidad de utilizar personal jubilado pero aún válido: lo que tendría un valor moral y social, aparte de los efectos positivos en la economía del *iter* del concurso.

3) Convocatorias de concurso: cada Administración es celosa de su propio personal, incluso dentro del ámbito de un mismo Ministerio en el que coexisten varias escalas; no está bien utilizada la facultad de concursos descentralizados en sedes regionales o interprovinciales; incluso allí donde se prevén concursos descentralizados, no siempre los componentes de las comisiones son elegidos *in loco* (salvo por lo que se refiere a algunas escalas de la Hacienda, Aduanas, por ejemplo).

4) Títulos de estudio: el valor legal del título académico estimula los conocimientos elementales y la preparación genérica;

por otra parte, como falta una conexión entre la escuela y el mundo del trabajo, se hace difícil, aun con buena voluntad, el reclutamiento por la vía de la cualificación profesional, salvo por lo que atañe a algunas actividades eminentemente técnicas.

Por lo tanto, el sistema debería ser modificado, y deberían adoptarse técnicas en uso en otros países industrializados. Veamos a continuación.

En primer lugar, sería necesario proceder a un análisis de las tareas, para, a partir de ahí, identificar el conjunto de conocimientos y aptitudes que se requieren para cada una de ellas. Resultará que, cuando obligaciones inherentes a cualificaciones para las que hoy se convocan concursos diversos sean sustancialmente idénticas, veremos que los distintos concursos podrán ser unificados en un solo concurso nacional (o quizás en varios concursos regionales).

Para obviar los inconvenientes de hoy habría que transformar la naturaleza misma del objetivo del concurso; en lugar de suministrar «vencedores» para que ingresen en una determinada escala, el concurso nacional, para geómetras, supongamos, deberá «conferir la licenciatura» a los *aptos*, cuyos nombres se situarían en una escala por orden de méritos, a la que las distintas administraciones podrían acudir en cualquier momento, es decir, cuando se produjeran vacantes en sus respectivos organismos.

Los *aptos* serían inscritos en un registro que se actualizaría anualmente sobre la base de los resultados de los nuevos concursos, que deberían, a ser posible, desarrollarse en otoño, a fin de permitir a los diplomados y graduados de ese año participar en aquéllos sin verse obligados a esperar demasiado tiempo.

En lugar de las tradicionales pruebas de carácter expositivo, fuente de deformaciones en la valoración, y demasiado lentas en su procedimiento, se acudiría a pruebas articuladas sobre tres tipos de cuestiones: a) Preguntas con respuesta múltiple (con cinco alternativas cada una, a fin de evitar la tentación de contestar «al azar»); b) Preguntas de carácter definitorio;

c) Preguntas que requieran una o más respuestas de carácter expositivo, pero con la obligación de no superar un determinado número de líneas, a fin de comprobar la capacidad de síntesis del candidato.

Todo ello por lo que se refiere a los administrativos y al personal no técnico. En cuanto a los técnicos, la estructuración de la prueba escrita (o de las pruebas escritas) podría ser análoga, sustituyendo las preguntas de carácter definitorio por el desarrollo de demostraciones de la validez de expresiones técnicas, matemáticas o algebraicas, por ejemplo, y sustituyendo igualmente las preguntas que requieren respuestas de carácter expositivo por la propuesta de uno o más problemas prácticos. También el eventual conocimiento de idiomas extranjeros debería ser comprobado por medios análogos.

Dado que la corrección de la parte de las pruebas que comprende las preguntas con respuesta múltiple se realizará mediante computadora, la fiabilidad y la velocidad de las operaciones de corrección aumentarían. Por otro lado, un resultado totalmente negativo por lo que se refiere a las preguntas de respuesta múltiple eximiría al tribunal examinador de proceder a la corrección del resto de la prueba escrita.

Los candidatos que hubieran superado la prueba escrita deberían someterse a la prueba oral, que se desarrollaría según las modalidades tradicionales. El escalafonamiento final, por méritos, de los aprobados, podría ser establecido rápidamente, en fin, dado que la verificación de la aceptabilidad de los demás requisitos o de otros conocimientos para la admisión en el servicio podría ser aplazada al momento de la llamada de los aptos por parte de las distintas administraciones, al mismo tiempo que la verificación de los órganos de control, que contribuyen notablemente a la lentitud con que son cubiertos los puestos vacantes, podría ser efectuada en el nuevo destino.

Este sistema se encuentra hoy en uso en los Estados Unidos, en Inglaterra y en algunos Länder de Alemania, y es regido por una oficina central o, bajo la dirección de ésta, por oficinas locales ordinarias (por ejemplo, entre nosotros podrían ser los comisarios del Gobierno cerca de las Regiones), especialmente

para las escalas que podrían configurarse como regionales. Es preciso tener en cuenta, no obstante, que el sistema tiene un costo de organización ciertamente elevado.

4.9 PLANTILLAS ÚNICAS Y ESCALAFÓN

Otros dos problemas, aparentemente menores, son los de la plantilla única y el escalafón de funcionarios estatales.

El decreto del presidente de la República número 618 de 1977 instituía, mediante su artículo 122, en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros, una oficina que se ocupara de lo referente a las plantillas únicas de los funcionarios, tanto empleados como obreros. La denominación no correspondía a la función, en cuanto la oficina debería ocuparse solamente de recibir al personal procedente de las oficinas estatales y de los entes suprimidos, bien por efecto de la ley de 1975 número 70, sobre entes paraestatales, bien por efecto del decreto del presidente de la República de 1977, número 618, que completaba el ordenamiento regional; de aquí la necesidad de distribuir a ese personal entre las administraciones deficitarias de personal, a petición de las mismas. La consistencia numérica de las plantillas únicas fue fijada en 3.567 puestos, correspondientes a las vacantes existentes en 21 de enero de 1977 en las plantillas de las administraciones estatales.

La Oficina recibió, efectivamente, al personal de los entes suprimidos, pero solamente unos centenares de personas (389); sucesivas normas (por ejemplo la ley 1978, número 641) han asignado, por el contrario, pero no encuadrado en la Oficina otro personal, y ahora todavía otro más procedente de otros centros suprimidos. La oscuridad de las normas da origen a continuos conflictos de interpretación.

La ley de delegación 1975, número 382, establecía en su artículo 7 que, mediante ley delegada, habría de constituirse una plantilla unificada de los dirigentes estatales, exceptuados los dirigentes de algunas administraciones. La ley delegada todavía no ha sido promulgada.

En el acuerdo Estado-sindicatos, y en el proyecto de ley para su conversión en ley, reaparecen las plantillas únicas, esta vez para cualificaciones funcionales. La norma es de las difícilmente aplicables, salvo para las cualificaciones no relativas a funcionarios directivos. Para éstos, de hecho, serán necesarias adaptaciones muy laboriosas.

Aquí tenemos, por tanto, una sucesión de normas que hablan de las plantillas únicas, si bien heterogéneas, ya que las plantillas de la ley delegada 618 no tienen mucho en común con las plantillas de los dirigentes o con las de las cualificaciones.

Existe además en todas partes una gran perplejidad por lo que se refiere al costo administrativo de la gestión de plantillas únicas; si bien por ahora no se han sugerido soluciones, el tema se encuentra entre los que exigen una reflexión y una selección (para poner en marcha un sistema de plantillas únicas será necesario, como mínimo, un plazo de cinco años). Podría ser que necesitáramos inmediatamente una normativa de ajuste de las plantillas únicas del decreto del presidente de la República 618, cuya experiencia es discutida.

El escalafón de los funcionarios del Estado fue previsto por el decreto del presidente de la República 1957, número 3, y después el artículo 23 del decreto del presidente de la República de 29 de diciembre de 1973, número 1032, instituyó la «ficha personal», para hacer más rápida la distribución de previsiones y para suministrar al Consejo Superior de la Administración Pública un instrumento de conocimiento.

Hasta ahora se ha constituido un grupo de trabajo en el Consejo Superior, en conexión con el ENPAS, para el estudio de las posibilidades existentes; el grupo ha recogido abundante material, pero tiene dificultades por lo que se refiere a la recepción de datos, que algunos Ministerios se niegan a suministrar.

También existen perplejidades en torno del escalafón, por lo que respecta a la relación entre costos y beneficios; es necesaria, por tanto, una decisión al respecto.

4.10 OBSERVATORIO DEL MERCADO

Una exigencia muy observada y repetidamente señalada era la de dotar al Estado de un instrumento de conocimiento: *a)* de los recursos humanos, bajo los aspectos cualitativo, cuantitativo y territorial, necesario para el funcionamiento de las estructuras públicas; *b)* de la oferta de puestos de trabajo por parte de las administraciones públicas, a partir de datos independientes. La finalidad consiste en poder formular una política de personal a plazo medio.

El proyecto de ley relativo a la ley marco para la función pública propone la constitución de un observatorio del mercado del trabajo en el seno del Ministerio de Trabajo, que incluya también al sector público.

4.11 LA FORMACIÓN Y EL ADIESTRAMIENTO

La formación y la actualización del personal se encuentran regulados hoy de forma poco satisfactoria, ya que la Escuela Superior de la Administración Pública y las otras escuelas de las administraciones diversas están enredadas en las mallas de normas y prescripciones, por lo que tienen pocas posibilidades de actuación. Es preciso, por lo tanto, proceder a una previa labor de deslegalización.

La formación de los directivos está confiada a unos cursos que imparte la Escuela Superior: todos los funcionarios de nuevo nombramiento han de frecuentar, a lo largo de seis meses, unos cursos de carácter general en la sede de la Escuela y en las Administraciones, por lo que se refiere a las materias profesionales; los docentes, de la administración, pertenecen a la Escuela. Hay que reconocer los esfuerzos que la Escuela ha llevado a cabo para perfeccionar su cuerpo docente, didáctica y metodología, pero los resultados, a juicio de los jóvenes funcionarios discentes, no son proporcionados al costo.

Por otra parte, a la formación, no sólo de los directivos, sino también de los funcionarios de otras categorías, atienden directamente las diversas administraciones, mediante pequeños grupos

docentes, cuyos rectores han sido, a su vez, formados y adiestrados en una Escuela central. Los cursos se desarrollan en las propias oficinas, en tiempos breves e intensivos. Según los expertos, éste es el sistema preferible. Con los mismos criterios se procede a la recalificación del personal que pasa de una administración a otra (aspecto desde luego desconocido para nosotros).

La actualización técnico-profesional también está confiada a la Escuela Superior y a otras Escuelas especiales de las administraciones diversas, que obran bajo la supervisión de la Escuela Superior. Los cursos de actualización de conocimientos de la Escuela Superior se imparten al personal directivo, pero varias administraciones, especialmente técnicas, organizan también cursos para el personal no directivo. Según estimaciones normales, estos cursos son buenos, pero habría que incrementarlos y programarlos anunciándolos con gran antelación.

La Escuela Superior, por otra parte, tiene cursos de reclutamiento y debería tener también cursos con miras a la esfera de alta dirección. Los primeros constituyen una particularidad de nuestro ordenamiento, van encaminados a jóvenes a punto de graduarse y graduados ya que aspiren a emprender la carrera administrativa de dirección en las administraciones estatales; sustituyen a los procedimientos de concurso, cuyo contenido de conocimientos elementales queda eliminado así. La admisión a estos cursos puede ser por titulación o mediante entrevistas; tienen una duración de doce meses y se clausuran con un examen. Se ha dedicado particular atención a la didáctica. El primer curso se ha iniciado en este año, y ya se esperan resultados a lo largo de 1980.

Finalmente, la ley preveía teóricamente cursos para el acceso a la esfera de dirección (artículo 23 del decreto del presidente de la República de 1972, número 748), de catorce meses de duración. Las protestas de las administraciones han venido demorándolo, hasta hoy. Efectivamente, las protestas tienen fundamento porque, a lo largo de la extensa duración del curso, las administraciones quedan privadas del personal de dirección en considerable número. Por tanto, quedó suspendida su aplicación, para dar tiempo a que se realice el estudio de un método más razonable.

La estructura y la actividad de la Escuela Superior presentan otros numerosos aspectos críticos. En cualquier forma, el tema podría ser objeto de tratamiento legislativo, que también podría prepararse rápidamente, después de que, sobre los puntos aquí desarrollados, se realizara, cuando menos, una discusión orientativa.

4.12 PETICIONES Y PROGRAMA

Con referencia a los puntos contenidos en este apartado, se solicitan del Parlamento directrices acerca de: 1) Ordenamiento del personal, fundamentado sobre la cualificación funcional y los principios de régimen retributivo; 2) Configuración de la esfera de dirección y del personal no directivo; 3) Posible privatización de la relación del personal no directivo; 4) Sistemas de reclutamiento unificado; 5) Experimentación de las plantillas únicas; 6) Escalafón de los funcionarios públicos; 7) Formación y adiestramiento del personal.

En particular: el ordenamiento del personal y los principios del régimen distributivo están siendo ya discutidos en relación con el proyecto de ley marco de la función pública. Existen, en relación con el tema, dos exigencias opuestas: que se profundice, en lo que tiene de carga innovadora, y ello podría exigir una no breve meditación; que sea, por el contrario, rápidamente aprobada por lo que se refiere a la parte procesal, ya que el Estado no puede seguir estando desarmado en lo que concierne a la contratación colectiva respecto de los funcionarios públicos no aptos, como, por el contrario, viene sucediendo, con desastrosos resultados. Es evidente que la elección de la vía de la privatización de la relación con los no directivos respetaría la validez de las normas procesales, y haría superfluas las otras.

La decisión de directrices sobre los puntos 2) (dirigentes y directivos), 4) (reclutamiento) y 7) (formación y adiestramiento) hace posible la próxima y rápida presentación de proyectos de ley; por lo que se refiere a la esfera de dirección, entre otras cosas, existe para el Gobierno un compromiso que finaliza el 30 de junio de 1980. Los puntos 5) (plantillas únicas) y 6) (escalafón), son en cierto modo consecuencias del resto.

5. Reordenamiento de la administración del Estado

5.1 LA HACIENDA PÚBLICA

Mediante la ley de 5 de agosto de 1978, número 468, se ha dado un notabilísimo paso adelante en la reglamentación del balance del Estado, de las finanzas públicas, de las cuentas públicas, en una palabra, de la hacienda pública. La praxis operativa todavía no se ha consolidado del todo, a pesar de que existe el instrumento para una dirección central de las finanzas públicas. Su desarrollo se encuentra en las normas procesales del esquema de ley marco para la función pública.

Son necesarios ulteriores desarrollos, entre ellos los siguientes:

— Análisis pormenorizado económico-financiero del gasto: la red de las Contadurías públicas —centrales, regionales, provinciales—, actualmente órganos de control del gasto, debería ser reformada para conformarla a la ley 468; en particular, convendría que fuera preparada para el análisis pormenorizado del gasto (artículo 4, cuarto párrafo, ley número 468).

— Procedimientos contractuales: ya se ha hablado acerca de las concesiones de obra, pero el ámbito es más amplio y abarca toda la actividad contractual pública, actualmente dominada por concepciones formalistas todavía, que, sin embargo, han sido impuestas desgraciadamente, de modo carente de previsión, a las regiones y a los entes paraestatales, con resultados muy a menudo —por desgracia— risibles. El programa hacia el futuro consiste en deslindar de las normas de contabilidad pública la materia de los procedimientos contractuales, revisando la totalidad de la normativa, con especial atención a los contratos de compra.

— Normas de contabilidad pública: serán simplificadas mediante la adopción de procedimientos internos de tipo privado. Los metros de cinta de control confiados a diversas oficinas han servido de muy poco si no se sabe utilizar debidamente las computadoras electrónicas. Ya hemos hablado de extremos decididamente escandalosos, como los relativos a la liquidación de las pensiones o al pago de las oficinas estatales en el extranjero.

— Administraciones de misión y mecanismos de alarma: las oficinas de misión, es decir, aquellas que siguen el desarrollo de los expedientes de principio a fin, no están en uso en nuestro ordenamiento, en tanto que son habituales en la empresa privada, así como en los ordenamientos americano, inglés, francés y otros. No vemos la razón por la cual no deban ser introducidas también entre nosotros. Resultarían bastante útiles no sólo para asegurar la realización de las decisiones, sino también para eliminar, por lo que respecta al gasto, la acumulación de residuos pasivos, y, además, como mecanismos de alarma en la medida en que podrían señalar la presencia de cuellos de botella y de impedimentos, originados habitualmente por la falta de coordinación de acciones entre las distintas administraciones.

Cada uno de estos, podríamos decir, perfeccionamientos de principio, implícitos ya en la normativa vigente, es, en cierto sentido, un paso hacia la eliminación de la viscosidad del pasado; cada uno de ellos, sin embargo, requiere una nueva normativa, pero es importante que se señale la necesidad de la misma.

5.2 RELACIONES ESTADO-REGIONES

La puesta en práctica de la ley 382, las leyes sobre el servicio sanitario nacional, sobre la formación profesional, sobre el plan decenal relativo a la construcción pública de viviendas, sobre auxilios públicos a la agricultura (*ley rara avis*), y el encauzamiento de la legislación regional para la ejecución de la normativa sobre el desarrollo del ordenamiento regional (decreto ley 1977, número 616), han puesto de relieve la extensión y la profundidad de las modificaciones que resultan necesarias para la administración del Estado.

Empezando por los aspectos aparentemente más simples, como puede ser la obtención, en la sede nacional, de los datos concernientes a la situación del país, que antes aflúan a la administración central procedentes de los órganos estatales periféricos. Las decisiones centrales se adoptan basadas más en la intuición que en datos orgánicamente obtenidos.

Toda administración central debería, pues, proceder a la institución (o a la potenciación, o a la recalificación) de estructuras de enlace con las regiones, para la obtención de los datos necesarios para el ejercicio de las funciones estatales, y viceversa, dando cumplimiento a cuanto ya está dispuesto por el artículo 34 de la ley 1976, número 335. Ello significa establecer las relaciones Estado-regiones en una óptica diversa, que se arraiga en lo que ha llegado a ser realidad.

Es necesario clarificar, de hecho, que la óptica codificada en la Constitución ya está superada: la relación Estado-regiones no es ya la de un control de legitimidad del Estado sobre los actos de las regiones, o de una facultad del Estado para limitar, mediante leyes-marco, la potestad normativa de las regiones, en niveles separados. El marco es ahora el de implicaciones recíprocas, en la actividad de programación y, en general, de intereses públicos en funciones distribuidas (sanidad, vivienda, etc.), ambas partes de acuerdo.

Si por ello puede decirse, por una parte, que solamente algunos inexpertos podían creer en el efecto disgregante que habría producido la institución de las regiones, es necesario reconocer, sin embargo, que el Estado no ha realizado lo necesario para activar, por cauces claros, sus relaciones con las regiones al ser el único lazo institucional el constituido por la Comisión Interregional, conforme al artículo 13 de la ley 1970, número 281, que en la práctica ha venido asumiendo atribuciones mucho más amplias que las originarias. Podría oponerse a ello que son varios los órganos colegiados del Estado que tienen representación regional, porque se trata de órganos que tutelan intereses de sector, mientras la clave está en enlazar las decisiones de las regiones relativas a las políticas económicas regionales con las políticas económicas y financieras establecidas por el Parlamento, es decir, enlazar intereses generales.

Esta materia exige una atenta reflexión y, por sus evidentes implicaciones constitucionales, requiere decisiones que son competencia exclusiva del Parlamento.

5.3 LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Mucho más sencilla resulta la materia de la organización territorial del Estado, que podría ser ordenada, en principio, atribuyendo al Comisario regional del Gobierno el papel de punto de articulación de toda actividad estatal en el ámbito regional, ya se sitúe en órganos locales del Estado, ya en órganos centrales, pero con efectos regionales.

Si, por ello, se quisiera llevar efectivamente a la práctica lo que sobre el tema dispone el artículo 5 de la Constitución, habría que pensar, salvo en casos particulares, en una descentralización regional de las administraciones del Estado, organizada de tal manera que el órgano regional tuviera todas las atribuciones operativas que hoy corresponden al órgano central. Si llevamos la situación al límite, en abstracto, no deberían existir ya en lo sucesivo actos administrativos de los poderes centrales, salvo los de carácter general, actos de dirección y actos de organización. También las plantillas de personal no directivo de muchas administraciones podrían ser regionalizadas, lo que reduciría la dimensión del problema de la dificultad del traslado de los funcionarios públicos. De modo semejante, debería atribuirse a los órganos regionales la titularidad del gasto, y en el balance previo o presupuesto del Estado debería insertarse un cuadro adjunto que indicara los gastos que se repartirían las regiones.

Este punto tiene una conexión muy estrecha con el siguiente, en el sentido de que la descentralización de la organización del Estado está condicionada por la conformación del poder central.

5.4 LA ESTRUCTURACIÓN DEL PODER CENTRAL

En efecto, el modo de conformar los poderes centrales del Estado es un problema acerca del cual se han hecho decenas de propuestas, en tiempos diversos, arraigadas, en gran parte, solamente a la vista de los inconvenientes. Por el contrario, se trata de un problema con base constitucional, que depende del modo en que se interpreten la institución Parlamento y la institución Gobierno.

Los intérpretes de la Constitución son casi unánimes al destacar que si el Parlamento, en sustancia, y salvo las opiniones divergentes sobre los resultados, se ha renovado en sus estructuras y por lo que respecta a su funcionalidad, no ha sucedido otro tanto por lo que atañe al Gobierno, y ni siquiera en lo relativo a las relaciones esenciales Parlamento-Gobierno, que continúan siendo las de un régimen parlamentario, es decir, de un régimen en el cual el Gobierno se ocupaba de pocas cosas y el Parlamento de menos todavía.

Por otra parte, la estructuración material ha evolucionado hacia ajustes más prudentes; excluida la posibilidad, por razones diversas pero evidentes, de hacer una referencia a experiencias relativas a países federales o a regímenes presidencialistas, las experiencias útiles son las francesas y británicas, que ostentan, evidentemente, el sello de administraciones estatales eficientes y prestigiosas.

En la experiencia francesa, la unidad central de la administración es el ministerio, concebido como gran unidad de gobierno, articulado en divisiones menores que, a pesar de todo, siguen teniendo una notable autonomía, pero sin relevancia política. Este criterio sitúa en primer plano la unidad de la acción gubernamental frente a las desventajas del control del Parlamento; ciertamente, en Francia, con la Constitución vigente, las funciones del Parlamento están atenuadas, pero también es de tener en cuenta que, con las constituciones precedentes, la situación era invariable.

La solución inglesa presenta una solución inversa, en cuanto el control y la dirección parlamentaria están acentuados: el aparato de gobierno está compuesto en realidad por unidades diferenciadas, ministerios, unas, otras como servicios y oficinas centrales —para utilizar un orden conceptual que nos resulta más familiar—: hasta el año pasado había ciento siete unidades centrales; veintitrés de ellas constituían el Gabinete, es decir, el órgano que tiene las funciones de gobierno, en sentido estricto. El bloque gubernamental está asegurado por los ministros del Gabinete: otros, no pertenecientes al gabinete, son los ejecutores de las deliberaciones de aquél. Por otra parte, este sistema permite reagrupar

en una sola a unidades diversas, conforme a las directrices políticas, económicas particularmente.

Nuestra Constitución no regula la materia, si bien, de acuerdo con las interpretaciones más acreditadas, puede fundamentarse en el artículo 95 la regla según la cual la estructura de un ministerio debería poseer dimensiones suficientes para que el Ministro que los dirige pudiera ser completamente responsable de un sector administrativo susceptible de ser definido por su propia entidad; siempre ha quedado poco claro en qué pueda consistir tal entidad.

Lo que es cierto es que, hasta ahora, la falta de un criterio político de organización del Gobierno ha dado lugar a *minirreformas* sectoriales, por tanto a operaciones que —dicho sea con franqueza— se han resuelto mediante acciones favorables a la burocracia, sin apreciables resultados. Es necesario, pues, en este punto crucial, que el Parlamento se defina con toda claridad.

Quede entendido que lo que ahora se intenta no es una pauta inicial, que aluda lo que en este momento es la distribución de ministerios; y no proponga de pronto nuevas estructuras. De hecho se considera: *a)* Que los únicos caracteres de homogeneidad que existen entre los actuales ministerios consisten en que todos tienen un gabinete y directores generales, cada uno de los cuales, por lo demás, tiene características peculiares; *b)* Que también entre nosotros existen organismos centrales atípicos, como los Gabinetes de los Ministros, por lo que se refiere al Mediodía, y a la investigación científica; *c)* Que, junto a ministerios que disponen de una organización vetusta —los más antiguos— hay otros en los que se han probado experiencias nuevas, por ejemplo, de dirección colegiada, como el de Bienes Culturales; *d)* Que es del todo insuficiente el nivel de conocimientos, en este momento disponibles, por lo que se refiere a la efectividad del ejercicio de las funciones no solamente de los ministerios, sino de todos los órganos del Estado.

El último de estos puntos es particularmente condicionante: la lectura de las leyes y la consulta de los organigramas ministeriales suministran solamente tablas prescriptivas, pero no nos dan conocimiento ni en lo relativo a la dimensión de sus competencias (y se conocen casos de organismos sub y supravalaria-

dos respecto de la función a la que están dedicados), ni en lo relativo al grado de vigencia de la función (y ya se conocen casos de funciones que han quedado reducidas al simple título o enunciado), ni en lo relativo a las funciones ocultas (es decir, aquellas que el legislador no considera, pero que existen), ni respecto de las olvidadas (nos referimos a las que debieran ejercerse, y no lo son, y, sin embargo, son muchas).

Para obtener datos acerca de los temas arriba indicados, el Consejo de Ministros, en su deliberación del día 25 de septiembre de 1979, decidió proceder a un estudio, y lo confió al Formez, organismo público que anteriormente ha ofrecido ya algunos óptimos estudios. Este instituto podría, en breve tiempo, cubrir una primera etapa de investigación, para lo que podría utilizar, incluso, estudios realizados por algunas administraciones del Estado (en el capítulo de Finanzas, por ejemplo).

Es quizá oportuno recordar aquí que, contrariamente a una impresión—más que opinión—extendida, la admisión de personal para la función pública tiene hoy día una tendencia decreciente, y que el personal estatal, salvo en algunos sectores, no parece que sea superabundante, si bien a menudo está mal distribuido. Un estudio adecuado debería suministrar datos más precisos acerca de este importante aspecto.

Una vez recogido todo el material, sobre la base de las indicaciones que el Parlamento pueda haber hecho en el entretanto, será posible redactar un proyecto orgánico con la confianza en que no será un proyecto de fantasía.

5.5 EL CONSEJO SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ciertamente es causa de amargura comprobar que el Estado no sabe acerca de sí mismo todo aquello que sabe acerca de su propio negocio el más modesto empresario. Tanto más cuanto que, en esta ocasión, el legislador había previsto un instrumento y un medio en el Consejo superior de la Administración pública y en la relación anual que se presenta al Parlamento acerca del estado de la Administración pública (decreto del Presidente de la República 1976, número 382).

Errores iniciales de técnica jurídica han hecho difícil la funcionalidad del instrumento y del medio. El Consejo superior ha sido reactivado; pero, con la reestructuración del aparato estatal, deberá ser nuevamente estudiado, y muy atentamente, ante todo en el aspecto de oficina de documentación permanente del aparato del Estado en orden a sí mismo, y después como oficina de propulsión y estudio para la reorganización de todas y cada una de las estructuras orgánicas, incluidos los aspectos relativos a la cuestión del personal.

Sólo por mencionar algunos, veamos varios de los problemas que se presentarán: la institución de una inspección de la administración; la creación de un organismo de investigación sobre las administraciones públicas; la distribución regional de las oficinas periféricas; la organización de los ministerios (la organización por direcciones generales y divisiones no se corresponde con ministerios carentes de funciones operativas); la acentuación de las ocasiones de colegialidad; la descentralización interna (es decir, la ampliación de los ámbitos de decisión de las distintas oficinas); la aplicación de los controles internos sobre el personal y sobre el procedimiento en las oficinas.

5.6 LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La organización de la Presidencia del Consejo de Ministros, impuesta por el artículo 95, párrafo tercero, de la Constitución, ha sido objeto ya de tres proyectos de ley gubernativa y de dos propuestas de ley de iniciativa parlamentaria en el período que va de la primera a la sexta legislatura: todos los esquemas son anteriores a la distribución de la República en regiones.

El tema tiene dos implicaciones político-constitucionales. La primera se refiere al ejercicio de la potestad de determinación de directrices y de coordinación que, por mandato de los artículos 92 y 95 de la Constitución corresponden al Presidente del Consejo de Ministros: es evidente que el contenido de estos poderes varía según la fórmula que se adopte para la organización del gobierno, ya que, si se adoptase un modelo del tipo inglés, o

semejante a éste, sería necesaria una regulación jurídica más afinada por lo que respecta a tales poderes y a las relaciones entre los componentes del gobierno, en sentido amplio.

La segunda se refiere a la configuración que habría que dar a la organización de las oficinas de la Presidencia, y también eso depende de la elección que se decida acerca de la fórmula de organización del Gobierno. El modelo de tipo inglés implica oficinas de presidencia solamente para las funciones instrumentales de la misma y del Consejo de Ministros (documentación, coordinación, mecanismos de resolución de conflictos, mecanismos de preparación de datos socioeconómicos), mientras que el modelo francés sitúa en la presidencia la ubicación de oficinas llamadas corrientemente interdepartamentales, es decir, aquellas oficinas que se ocupan de un interés público singularizado, pero no sectorial, en todas sus ramificaciones, además de otros intereses públicos (la adscripción de las cuestiones relativas a la propiedad literaria a la Presidencia del Consejo de Ministros tuvo su origen, precisamente, en su momento, en el carácter interdepartamental del interés público de que se trataba).

Podría observarse que no deben mitificarse los modelos, y que a veces no se debe atribuirles una rigidez excesiva. No obstante, en cualquier caso hay que reconocerles en todo momento su papel de indicadores de principios, ya que la experiencia nos muestra cómo las creaciones irregulares y atípicas tienden a fatigar las gestiones de las administraciones, aunque sólo sea porque plantean continuamente laboriosos problemas de interpretación.

En cualquier caso, ya se ha constituido una comisión —a la que afluirán en su debido momento los datos de la investigación correspondiente— para el estudio preliminar de este problema y de los dos precedentes.

5.7 LAS ENTIDADES AUTÓNOMAS

Lo mucho que se habla de reforma de las entidades autónomas, desde hace tantos años, sorprende precisamente por el escaso éxito que ofrece. Si dejamos a un lado a ANAS y a la

Compañía de teléfonos del Estado, entidades impropias, en realidad, y si consideramos, por el contrario, a las entidades-empresa, las intervenciones del Parlamento, hasta ahora, se han limitado a cuestiones tales como el creciente aumento del personal y las retribuciones del mismo. A ello corresponden crecientes aumentos del déficit (también este año la Relación del Tribunal de Cuentas ofrece cifras elocuentes): esto, conjuntamente con la insatisfactoria eficiencia de estas entidades, se alinea entre los hechos que políticamente más han contribuido a comprometer la imagen del Estado.

Es preciso, sin embargo, hacerse cargo de que la discusión ha sido siempre poco incisiva. La cuestión, en la que tanto insisten los sindicatos, acerca de si el ministro debe ser antepuesto a las entidades, es solamente periférica; como lo es, asimismo, la cuestión de si las entidades autónomas puedan ser convertidas en entidades públicas. En cualquier caso, ferrocarriles y correos implican intereses públicos y privados tan importantes que no es pensable que el Parlamento pueda dejar de ocuparse de ellos: sobre esto, que es un punto base, no es admisible discutir, pero también es verdad que el instrumental jurídico-institucional es rico en infinitos recursos, por lo que el punto base permite una pluralidad de desarrollos.

Sólo que el problema no es institucional. Podemos estar de acuerdo en poner de relieve que las normas generales sobre las estructuras del aparato estatal y sobre el personal del Estado se ajustan mal a las entidades autónomas, y, de hecho, éstas piden, y a menudo han obtenido de un Parlamento en permanente contradicción consigo mismo derogaciones ininterrumpidas. Por otro lado, la solución, que algunos consideran coherente, de la privatización, podría comenzar a tomarse en consideración con la única condición de que los recursos, por ejemplo, de los ferrocarriles, no estuvieran constituidos en su mayor parte por inversiones del Tesoro. Convendremos en que cualquiera es capaz de dirigir una industria cuyos recursos se elevan al menos a un tercio del presupuesto, y es igualmente fácil vivir durante decenios contando con la expectativa de una futura tranquilidad.

El problema es, por tanto, hacendístico: cómo es posible tener una organización productiva que sea: a) eficiente; b) con tole-

nable gravamen sobre los contribuyentes. Las formas institucionales son puramente consecuencias. Es preciso, por tanto, que esto sea sometido a estudio.

5.8 LOS CONTROLES DE EFICIENCIA

El tema de los controles constituye otro argumento preocupante, como lo ha demostrado la cantidad de iniciativas, de acuerdos y de debates. Hay que reconocer, sin embargo, que, desgraciadamente, ello está constitucionalmente contenido en los artículos 100, 125 y 130, es decir, por disposiciones constitucionales que codifican e imponen la anticuada figura del control preventivo de la legitimidad de los actos. Solamente a título de recordatorio vale la pena mencionar que en los Estados Unidos fue suprimido inmediatamente después del final de la guerra, tras de una memorable investigación que puso de relieve que sus costos son insoportablemente altos respecto de los beneficios.

Por lo tanto, salvo la revisión constitucional, que ahora se impone, sobre todo por lo que se refiere a los artículos 125 y 130, se observa inmediatamente que, por lo que se refiere al Estado, que es lo único que interesa, el artículo 100 es menos perjudicial, porque limita el control preventivo de legitimidad por parte del Tribunal de Cuentas a los actos del Gobierno, es decir, a actos de una especie que se encuentra ya en disminución y que pueden ser reducidos aún más si se procede a la descentralización de órganos y oficinas, según está previsto. Por ello es posible deducir que, aparte de los actos típicos del Gobierno, el control preventivo podrá ser previsto solamente para los actos que planteen proposiciones generales y para las providencias, de ministros o de comités, que deliberen acerca de programas inherentes a la gestión del presupuesto.

El mismo Tribunal de Cuentas ha propuesto en muchas ocasiones la modificación de los controles. Podríamos recordar la sesión conjunta de las Secciones que se celebró el 15 de noviembre de 1978, con ocasión de las modificaciones al proyecto de ley sobre la simplificación de los controles (acto de Cámara número 1021 de la pasada legislatura), en la que el Tribunal advertía

que en muchos países el control no queda limitado a la regularidad de la gestión, sino que se extiende al examen de la actividad de la Administración pública y, se sobrentiende, a asegurar, con la regularidad, el buen funcionamiento, la correspondencia con los fines perseguidos por la ley y la eficiencia.

En la relación al Parlamento para el ejercicio 1977, el Tribunal ya se había expresado a favor de la limitación de los controles preventivos—limitación que se ejercería dentro de unos límites prefijados y temporales—y a favor de la introducción de controles sucesivos valorativos de los resultados de la actividad administrativa más que de los actos individuales. Quiere esto decir que también en el órgano superior del control están convencidos de que la acción administrativa y del gasto requiere hoy verificaciones de los resultados concretos.

Parece, por tanto, que puede considerarse madurada la convicción de que es necesario modificar radicalmente el tipo de control, y que puede confiarse al Tribunal de Cuentas un control de eficiencia; estaría desligado del control de los actos, incluso si el examen sucesivo de legitimidad de los actos constituyera un elemento del mismo y tuviera por objeto la eficiencia en sus variadas formas: buen funcionamiento, productividad, omisión (adecuación de la organización y la actividad administrativa).

Si fuera confiado al órgano externo a los aparatos administrativos, rompería las, en la práctica, muy posibles colisiones internas de éstos; en cuanto a la eficiencia, tendería a extenderse a numerosos sectores en los cuales la legitimidad formal de los actos tiene escaso relieve y, por el contrario, el comportamiento de gestión puede resultar ilegítimo por omisión; por su independencia de los actos, podría ser solicitado en cualquier momento, incluso desde el exterior; comportando, en cuanto a las medidas de control, solamente la responsabilidad de los pertenecientes a las oficinas y de los jefes de las mismas, podría desembocar frecuentemente en una guía del orden administrativo.

Huelga advertir que si se atribuyeran al Tribunal de Cuentas estas diversas funciones, deberían ser llevadas a cabo por personal idóneo, que hoy posee sólo en parte. También es superfluo

advertir que, paralelamente a la institución de esta nueva función, habría que revisar los controles ejercidos por las contadurías, que no son más—en concreto—que los previstos por el decreto ley 1924, número 1036, es decir, de regularidad de imputación de gastos e ingresos, aparte de otros muchos controles sucesivos de cuentas que les están confiados por otras normas. No obstante, las conexiones no son difíciles, una vez que haya sido delimitado el ámbito de los controles preventivos del Tribunal sobre los actos del Gobierno.

También se advierte la exigencia de ajustes normativos en el área de la jurisdicción contable (y de su proceso), ligada al control de muchas maneras. Entre otras, y en particular, debería reconsiderarse la validez actual de la institución que exige la obligatoria aprobación de la cuenta por parte del juez, institución históricamente superada y en ciertos aspectos complicada y, en conjunto, de escasa utilidad (al menos por cuanto respecta a las cuentas de los agentes contables del Estado y de las regiones). La aprobación de las cuentas podría quedar reservada al ámbito de la administración, salvo la intervención del juez en la hipótesis de irregularidad en las cuentas o a petición del contable, en el supuesto de que le sea denegada la aprobación de algunas partidas de las cuentas o por otras cuestiones inherentes a los derechos patrimoniales. Incluso para las cuentas de los entes locales podrían preverse modificaciones del actual modelo de procedimiento, acentuando las fases de verificación interna.

Es de tener en cuenta también la sugerencia, procedente de varios lados, válida siempre que en la revisión constitucional no se adopte el más moderno sistema de unidad de jurisdicciones, de que sean instituidos jueces contables periféricos, a través de la constitución de secciones del Tribunal de Cuentas, que podrían también estar conectados, solamente con fines orgánicos, a los Tribunales regionales administrativos, para evitar dificultades derivadas de la instalación de nuevas oficinas de secretaría y de investigación locales (en la misma sede, y utilizando las mismas oficinas, podrían alternarse las audiencias de los Tribunales regionales administrativos y las de los Tribunales contables, a fin de no hacer más pesada la carga financiera del Estado).

Por otra parte, la actual situación, después de la supresión de los Consejos de Prefectura, se concreta en una sustancial sustracción de los entes locales al control de los jueces contables, lo que constituye una laguna.

Si los conceptos que quedan expuestos recibieran el asenso del Parlamento, por cuanto tienden, en sustancia, a suministrar al Estado, y, en particular, al propio Parlamento, instrumentos adecuados para verificar y estimular la eficiencia de las administraciones, no sería difícil afrontar un esquema de desarrollo legislativo.

5.9 LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Hoy día no es posible hablar de la Administración del Estado sin hacer referencia a las entidades paraestatales.

Es preciso detenerse en sus complicadas vicisitudes.

A partir de los años 70, los entes públicos han sido sometidos, desgraciadamente de modo desordenado, a una serie de normas sucesivas que regulan diversos aspectos de los mismos. Se trata, como todos sabemos, de la ley número 70, de 1975; de las leyes números 386, de 1974; 349, de 1976, y 833, de 1978; del decreto del Presidente de la República número 616, de 1977, y de la ley número 14, de 1978.

La primera ley, la relativa a la llamada esfera paraestatal, preveía, de un lado, una regulación uniforme de un cierto número de entes (con añadidos y supresiones, la cifra existente en el día de hoy es de 139); por otra parte, la supresión de los entes públicos considerados inútiles.

El segundo grupo de leyes, relativo a la reforma sanitaria, suprimía las entidades mutualistas y definía un complejo mecanismo de transferencia al Servicio Sanitario nacional (y, en algunos casos, a las regiones).

La tercera ley, la de la regionalización de funciones, preveía la transferencia de funciones, personal y bienes de algunos entes nacionales a las regiones. Esta transferencia ha afectado, hasta ahora, a un centenar de entes.

La cuarta ley se limita a disponer un control parlamentario sobre el nombramiento de los administradores de algunos de los entes públicos.

La valoración que podríamos hacer respecto de estas actuaciones legislativas es, en conjunto, negativa, y ello por los siguientes motivos:

a) Se ha procedido en forma poco ordenada, con normas que se superponen entre sí; con frecuencia, el mismo ente se ha visto sometido a más de una norma. Por ejemplo, entes considerados paraestatales han sido sometidos al procedimiento de transferencia a las regiones. Otro ejemplo: la regulación del nombramiento de los administradores está contenida, por lo que se refiere a los entes paraestatales, o en la ley de 1970 o en la de 1978.

b) En conjunto, el número de los entes sometidos con éxito a este procedimiento de reordenamiento no ha superado la cifra de algunos centenares.

c) Incluso refiriéndonos a pocas entidades, las normas han dispuesto reglas demasiado rígidas, frecuentemente inaplicables. El propio Parlamento se ha dado cuenta de ello y se ha visto obligado a intervenir con pequeñas leyes de retoque (por ejemplo, por lo relativo al procedimiento de control de nombramientos realizados mediante designaciones electivas en entes de estructura corporativa). La rigidez ha producido igualmente otros daños por lo que respecta a la productividad, como así lo han lamentado los presidentes de algunos de los entes después de la conclusión del reciente segundo acuerdo del ámbito paraestatal.

d) Puede decirse, en general, que han producido mejores resultados las actuaciones legislativas que no operaban en el vacío (como el procedimiento de supresión previsto en la ley relativa al ámbito paraestatal), sino que reorganizaban los entes con vistas a un objetivo determinado (regionalización, reforma sanitaria) y que tenían en sí mismas un nuevo marco orgánico: las regiones, el servicio sanitario nacional.

La experiencia realizada hasta ahora sugiere la adopción de líneas de acción más complejas. Lo primero de todo es necesari-

rio recordar que la exigencia de instituir entes públicos nace de la dificultad de desarrollar tales funciones dentro del ámbito de la administración estatal. Se trata, por lo tanto, en primer lugar, de suprimir parcialmente la necesidad de recurrir al ente público, lo que permitiría a la propia administración estatal obrar de modo más eficiente, aligerando reglas administrativas y financieras demasiado rígidas e instituyendo centros de decisión y responsabilidad dotados de autonomía financiera y de gestión. Parece oportuno adoptar procedimientos de verificación y control más ajustados siempre que se pretenda proceder a la creación de nuevos entes públicos.

En orden a los entes públicos existentes, es necesario tomar conciencia de las importantes diferencias que se registran entre cada uno de los entes y los demás, y revisar la ley 1975, número 70, que hoy deja ver todos sus vicios de origen al introducir regímenes diferenciados.

Existen, en efecto, entes que son órganos estatales con personalidad jurídica propia: se trata de oficinas estatales, que desarrollan funciones que son estatales o complementarias de las estatales, con personal y con bienes estatales, pero a los cuales, por razones de tipo práctico, se les reconoce su personalidad jurídica. Basta, en este caso, realizar un estudio de los motivos que impulsaron a su constitución y, a continuación, adoptar fórmulas más sinceras.

Los entes de estudio o de investigación constituyen otro grupo que, por la aplicación de la ley 1975, número 70, y también por el acuerdo relativo al personal de la esfera paraestatal, se ha visto perturbado de modo irracional, con resultados que ya se están pagando.

Tenemos, finalmente, en la ley 70, algunos entes que son, simplemente, asociaciones de particulares a las que las leyes del Estado, en algunos casos limitados, confían determinadas misiones públicas. Cómo es posible que una República cuyos partidos políticos afirman y proclaman a los cuatro vientos su carácter pluralista pueda calificar de públicos a los entes representantes de intereses de grupo, es un misterio que hasta ahora nadie ha conseguido explicarse salvo mediante una confusión de términos que expresan ideas superadas.

Por lo que se refiere a este tipo de entes, se estudia una solución distinta que, por incluir también un aspecto distinto, pasamos a exponer por separado.

5.10 LOS ENTES DE INTERÉS NACIONAL

En los ordenamientos del tipo angloamericano, como es sabido, se admite que asociaciones reconocidas, constituidas para la tutela de aquellos intereses que ahora ya, entre nosotros, acostumbramos a llamar difusos (no vale la pena detenerse aquí a discutir el rigor del término) puedan tutelar los mismos intereses, incluso también en juicio. Entre nosotros, después de determinadas vicisitudes bastante conocidas, la jurisprudencia niega la última de las posibilidades apuntadas. En Francia sucedió lo mismo y la ley intervino para establecer que las asociaciones privadas reconocidas mediante acto expreso del Gobierno como de interés nacional, precisamente por tener fines de tutela de intereses colectivos y difusos, podrían comparecer en juicio en defensa de estos intereses.

La acción de estas asociaciones consiste en un bastante útil refuerzo de la acción de los poderes públicos, del Estado en particular, para la tutela de los intereses colectivos y difusos, como los que se refieren al paisaje, al medio ambiente, a las zonas verdes, pero también por lo que respecta al control de los precios, a la lucha contra la sofisticación alimentaria, contra la violación de las normas higiénicas de productos de consumo y otros temas similares.

Podría ser oportuna la promulgación de una ley sobre las asociaciones de interés nacional, en calidad de instrumento de activación democrática en favor del respeto de las leyes. Una vez reconocida la nueva figura, podrían ser transferidas a la misma muchas de las asociaciones hoy cualificadas como entes públicos.

Precisamente por ello, con respecto a los entes de interés nacional, el Estado deberá atribuirse—o conservar—algunos poderes de control, ante todo los referentes al presupuesto (para evitar que sean utilizados como centros económicos de intereses),

después, también, sobre la actividad que se encomiende (mediante acuerdo, según el modelo inglés) a las propias asociaciones, como el mantenimiento de los registros, el desarrollo de manifestaciones culturales o temas semejantes.

La revisión de la ley número 70 y la introducción de la nueva figura permitirían una «limpieza» del sector entes, y eliminaría algunas estridentes incongruencias actuales, la principal de las cuales consiste en considerar público lo que es solamente colectivo, y viceversa.

5.11 ASPECTOS ORGÁNICOS DE LOS ELEMENTOS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

No podemos terminar sin referirnos también a la justicia administrativa, no precisamente por sus contenidos jurisdiccionales—que, sin embargo, exigirían ya nuevos y radicales planteamientos—, sino por sus contenidos administrativos. La introducción de los Tribunales administrativos regionales ha producido, de hecho, un resultado en cierto modo espontáneo: han asumido un papel decisorio en las cuestiones difíciles, en lugar de las administraciones, en el sentido de que la oficina administrativa solicita, de modo abierto o de modo encubierto, que el Tribunal se pronuncie sobre un problema que le preocupa, y después acepta el resultado.

Ahora bien, de las estadísticas relativas al año 1978 sobre la actividad de los Tribunales administrativos regionales se destacan los siguientes datos: al 31 de diciembre de 1978—en sólo cinco años—se había producido un retraso en la tramitación de expedientes que ascendía a la cifra de 105.121 unidades (según datos recientes, la cifra ha aumentado ya a 120.000); a lo largo del año habían sido presentados 35.956 nuevos recursos; los Tribunales administrativos regionales habían pronunciado, a lo largo de 1978, 13.665 sentencias constitutivas y declarativas, además de 1.607 autos; de las 13.665 sentencias constitutivas y declarativas, 4.445 se referían a renunciaciones y prescripciones. De las 9.200 decisiones restantes, 2.110 fueron apeladas ante el Consejo de Estado, es decir, algo menos de la cuarta parte.

La carga de recursos entre los Tribunales administrativos regionales tiene una enorme variabilidad: como de 1 a 97.

De estos datos se deduce que, *rebus sic stantibus*, en pocos años quedará paralizada la justicia administrativa de primer grado. Y, si es necesario proveer rápidamente acerca de las peticiones de los magistrados, también; por otro lado, es urgente, satisfacer la funcionalidad de los tribunales, y no sólo la del Consejo de Estado.

Para ello sería necesario triplicar la productividad global de los Tribunales administrativos regionales, es decir, pasar de las casi 13.000 sentencias definitivas anuales a 39.000 (teniendo en cuenta la necesidad de amortizar también parte del atraso existente).

Para alcanzar tal objetivo podría pensarse, entre otras cosas, en una norma que atribuyera al Consejo de la Presidencia las facultades siguientes: a) Fijar una carga mínima de productividad para cada uno de los magistrados, incluso en correlación con la entidad de la presentación anual de nuevos recursos; b) Disponer que los magistrados adscritos a los Tribunales administrativos que reciban anualmente una presentación de recursos inferior a la totalidad de la carga mínima de aquéllos, sean asignados también a otros Tribunales regionales administrativos o a otras secciones de los mismos, de modo que puedan alcanzar, a lo largo del año, la prefijada carga mínima.

Este sistema, por otra parte, estaría en armonía con los artículos 3 y 36 de la Constitución, en base a los cuales, a igualdad de una retribución, debe ser cumplida una igual cantidad del mismo trabajo. Por otra parte, y dado que existen cincuenta vacantes en la organización de los magistrados administrativos regionales, sería necesario, mediante normas especiales, hacer más atractiva la carrera, a fin de cubrir, dentro de un año, esas vacantes.

Análogos problemas—por ahora en forma más atenuada—tenemos en relación con el Consejo de Estado. Si el porcentaje de las apelaciones de las sentencias definitivas de los Tribunales regionales administrativos se acerca al 23 por 100, al triplicar

la productividad de éstos tendríamos un aumento del número de apelaciones, que probablemente pasaría a cifrarse en seis o siete mil al año. Es decir, tendríamos nuevamente aquella situación explosiva que fue, en 1970, uno de los imperativos de la institución de los Tribunales administrativos regionales.

El Consejo de Estado dicta, en las tres secciones jurisdiccionales, cerca de 3.000 decisiones definitivas al año, y al 31 de diciembre de 1978 tenía 3.710 causas pendientes, además de un notable retraso de recursos precedentes. Sería necesario, por tanto, adoptar aquí medidas semejantes a las de los Tribunales regionales administrativos y no, por el contrario, aumentar el número de los presidentes de sección.

5.12 PROPUESTAS Y PROGRAMA

En conclusión, por lo que se refiere a este apartado, tenemos puntos para los cuales la determinación de directrices que se pide sea sustanciada en la aprobación de las ideas de reconstrucción expuestas, y otros para los cuales, por el contrario, es precisa una elección, que es precisamente lo que se solicita del Parlamento.

El primer grupo está constituido por los siguientes temas: 1) Hacienda del Estado; en caso de aprobación, se puede proceder a un estudio para programar proyectos de ley sobre análisis del gasto, la reforma de las contadurías, los procedimientos contractuales, la contabilidad pública, las administraciones de misión; 2) Asignación al Tribunal de Cuentas del control de eficiencia, con reducción del control preventivo de legitimidad; se trataría solamente de reemprender un esquema que ya se encontraba a punto; 3) Investigación económico-financiera sobre las entidades autónomas; 4) Entes públicos y de interés público: se necesitarían algunos meses para seleccionar el material; 5) Provisiones urgentes respecto de la justicia administrativa, tema en el que hay que advertir, sin embargo, que el Gobierno presenta un proyecto de ley para adaptar las normas procesales del juicio ante los Tribunales administrativos regionales a las normas sobre el estatuto de los trabajadores y un proyecto de ley

para la representación respecto al procedimiento ante la jurisdicción administrativa.

El segundo grupo engloba los temas esenciales de la fórmula orgánica de los aparatos centrales del Estado. En espera de las decisiones, el Gobierno se abstiene de proponer cambios o integraciones de estructuras de los Ministerios, salvo casos de particular urgencia como, por ejemplo, ha sucedido con los concernientes a las Administraciones de Finanzas, de Justicia, y otros de menor entidad.

Conclusión

Para terminar, las normas de las propuestas de directrices y programáticas requerirían que se indicara también la prioridad de los objetivos. El carácter del Informe no lo permite, ya que su finalidad consiste exclusivamente en presentar al Parlamento materiales para una deliberación y para la indicación de directrices.

Lo que podemos hacer es señalar algunas prioridades. Como queda dicho, ya han sido activados los instrumentos administrativos para el estudio de los aparatos administrativos estatales, para la metodología de ese estudio y de los índices de eficiencia, para el estudio de la reestructuración institucional de las administraciones estatales. Por lo que respecta a la parte que requiere instrumentos legislativos, insistimos en la aprobación de la ley marco de la función pública, a fin de ofrecer al Estado instrumentos adecuados para la negociación de los nuevos acuerdos para los funcionarios estatales, regionales y de los entes locales.

La grave situación económica que se perfila para 1980 aconsejaría dar preferencia a los siguientes actos normativos: la ley sobre entes de interés nacional—una vez que el Parlamento considere útil la institución—, por cuanto abriría el camino a instrumentos de participación popular en el control de la inflación; una o más leyes dedicadas al reordenamiento del Ministerio de Hacienda, en particular por lo que atañe a las finanzas y al Tesoro: se trata, de hecho, de Ministerios que cons-

tituyen un grupo en sí mismos, y hay que reestructurarlos lo más rápidamente que sea posible si queremos conseguir los objetivos, ya fijados por el Parlamento, de la eficiencia de la inspección tributaria y de la eficiencia del gasto público. Podrá suceder, solamente como hipótesis, que si la determinación de directrices a la que llegará el Parlamento debiera configurar de otro modo los Ministerios económicos, se procederá a los ajustes necesarios; lo que importa es que los órganos y las oficinas gestoras de las funciones sean reorganizadas lo más rápidamente posible.

Unida a este reordenamiento se encuentra la reestructuración del Tribunal de Cuentas en tanto en cuanto el Parlamento deliberare acerca de las modificaciones relativas a las atribuciones que hayan de concedérsele en calidad de órgano de control de la eficiencia de la Administración del Estado. Esta reestructuración podría, por tanto, ser señalada como tercera prioridad.

Se habrá observado que el presente Informe limita la propia atención solamente a algunos problemas, los de mayor importancia, de las administraciones del Estado, y los estudia todos desde el punto de vista de la organización, entendida como estructura, personal y técnicas de la administración conjuntamente.

Han quedado fuera algunos problemas, aunque también relativos a las organizaciones, que en un orden tanto lógico como cronológico siguen a los más importantes, aunque también entre ellos hay algunos que tienen importancia de tipo general, como, por ejemplo, la eliminación de la dispersión de las administraciones centrales y periféricas, la simplificación del número de canales de mando (hoy, en algunas administraciones, casi al límite de lo impracticable).

También han quedado fuera todos los problemas relativos a la actividad exterior de las administraciones, los cuales no pueden encontrar solución si no es en las normas que regulan cada una de las actividades; ciertamente, hoy las soluciones negociadas tienden a sustituir a las soluciones autoritarias, los procedimientos por convenio a los procedimientos administrativos; el diferente tipo de relación entre administraciones y ciudadanos encuentra escaso reflejo en las leyes, algunas de las cuales

se encuentran ya demasiado anticuadas y, a menudo, no son demasiado respetuosas de la garantía de la libertad del ciudadano, la primera de las cuales es la de ser informado acerca de la actuación de los poderes públicos.

Esto, para decir que revisiones de técnicas, reordenamientos, reestructuraciones, reformas de las administraciones públicas, no bastarán por sí solas; será necesario que vayan acompañadas de la modernización de las leyes reguladoras de la acción administrativa: son dos las condiciones para traer la paz entre las administraciones públicas y los ciudadanos. La paz, no la confianza, porque ésta no depende de las leyes, y no llegará hasta que sea borrada, mediante una brillante labor diaria humana, la actual imagen del Estado: para el ciudadano, no es un amigo seguro y competente, sino una criatura ambigua, irrazonable, lejana, cada contacto con el cual hace repetir: «Je ne sais de tout temps quelle injuste puissance, laisse le crime en paix et poursuit l'innocence.»

La situación es, sí, gravísima, pero no irreversible.

Se confía en que la prudencia del Parlamento pueda dar el impulso necesario para comenzar a remontarse.