



TEMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La reforma administrativa en España 35.047(46)

Por LAUREANO LOPEZ RODO

Bajo el título de "The Administrative reform in Spain", don LAUREANO LÓPEZ RODÓ pronunció una conferencia en la London School of Economics and Political Science de la Universidad londinense, el día 7 de noviembre de 1957, que se publica a continuación en versión extractada y traducida del inglés por don FRANCISCO SANABRIA.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El Derecho Administrativo es quizá la rama menos cristalizada del Derecho. Continuamente es objeto de revisión. Ello se debe: 1.º A ser de origen más reciente que el Derecho civil y no haber alcanzado idéntico grado de sedimentación. 2.º A que las instituciones administrativas están más estrechamente ligadas a los cambios de la vida moderna: mientras la familia sigue siendo la misma a través de los siglos, los Ministerios, las Corporaciones oficiales, los servicios públicos han sufrido un cambio total en los últimos cien años. Ambas razones explican el hecho de que los Códigos civiles apenas se hayan modificado, mientras que la mayoría de las leyes administrativas han sido cambiadas en los últimos años.

Si añadimos a estas consideraciones generales el cambio de la situación política después de la guerra de Liberación, comprenderemos el alcance e importancia de las reformas administrativas en España, algunas de las cuales ya se han llevado a cabo y otras se hallan en curso.

REFORMAS JURÍDICAS RECIENTES

En los últimos siete años, el Derecho administrativo ha experimentado cambios sustanciales al ser promulgadas, entre otras, las siguientes Leyes:

- de Régimen Local, de 1950
- de Situaciones de los funcionarios públicos, de 1954

- de Expropiación forzosa, de 1954
- de lo Contencioso-administrativo, de 1956, y
- de Montes, de 1957

¿Qué importancia tienen estas Leyes? A mi entender, suponen un considerable avance en relación con las leyes anteriores sobre las mismas materias y pueden parangonarse, ventajosamente, con las leyes similares de otros muchos países europeos.

LEY DE RÉGIMEN LOCAL

Recuerdo que con motivo de una conferencia que pronuncié en la Universidad de París, sobre la nueva Ley de Régimen Local, el secretario de su municipalidad manifestó en el coloquio que siguió a la exposición del tema que, a su juicio, el sistema español de régimen local es uno de los más avanzados de Europa, porque dicha Ley establece sobre sólidas bases la responsabilidad de las Corporaciones Locales y de sus autoridades y agentes y precisa, asimismo, claramente, el régimen jurídico de los acuerdos adoptados por esos Organismos.

LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Puede afirmarse también que la Ley de lo Contencioso-administrativo —con su fiscalización de las resoluciones de los ministros y demás órganos del Estado— es quizá la más avanzada de las leyes que sobre la misma materia existen en otros países del Continente. En efecto, esta Ley confía el control del poder administrativo a Salas del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales. En Francia, Bélgica y otros países europeos es un órgano administrativo—el Consejo de Estado—quien ejerce este control. Debe observarse que nuestros Tribunales pueden mantener más fácilmente que el Consejo de Estado una jurisdicción delegada. En este aspecto, el sistema español de fiscalización administrativa está más cerca del británico que del francés. En el Reino Unido, la Corona y las autoridades administrativas se hallan bajo la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, mientras que en Francia y en todos los países que han adoptado el sistema napoleónico las resoluciones administrativas quedan al margen de los Tribunales ordinarios y son fiscalizadas en vía contencioso-administrativa, cuyo supremo órgano jurisdiccional es frecuentemente el Consejo de Estado.

En España, teóricamente, las resoluciones administrativas caen fuera de

la competencia de los Tribunales ordinarios. Existe una jurisdicción especial denominada, igual que en Francia, contencioso-administrativa. En sus comienzos, la jurisdicción contencioso-administrativa se confió al Consejo de Estado. Pero, tras un proceso gradual, ha ido desplazándose cada vez más hacia la esfera de los Tribunales ordinarios. La Ley de 1888, modificada en 1894, estableció un sistema mixto, según el cual los Tribunales contencioso-administrativos estaban integrados por funcionarios administrativos y magistrados de la carrera judicial. En la nueva Ley de 1956 aumentó la proporción de Magistrados en los Tribunales administrativos. En primera instancia, los Tribunales contenciosos están integrados por personas pertenecientes a la carrera judicial. En segunda instancia, dos terceras partes de la Sala son magistrados y sólo una tercera parte está constituida por personas procedentes de la Administración. Así, puede verse cómo—aunque en teoría haya una jurisdicción especial para juzgar a la Administración—de hecho cae dentro de la esfera del Poder Judicial. En este sentido puede decirse que el sistema español es más afín al británico que al francés.

De otra parte, el control ejercido por estos Tribunales es más estrecho que en otros países. Porque no solamente se pueden anular resoluciones individuales de la Administración, sino también disposiciones generales, tales como Reglamentos, Ordenes, etc., cuando infringen una Ley. Además, todo ciudadano puede reclamar no sólo contra las decisiones expresas de la Administración, sino también contra las preguntas, en aplicación del silencio administrativo.

REFORMAS ORGÁNICAS

Al lado de las reformas de leyes relativas a materias administrativas concretas, se han producido otras muy importantes en el campo de la organización administrativa. Alcanzan a los Ministerios y a varios organismos gubernamentales. A partir de la guerra española las etapas de la reorganización de la Administración Central han sido las siguientes: octubre de 1936; enero y diciembre de 1938; agosto de 1939; julio de 1945; julio de 1951. En estas diferentes etapas fueron creándose los diversos Ministerios y dependencias gubernativas.

LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

El verdadero comienzo de la reforma administrativa en España tiene lugar en diciembre de 1956. En este momento se creó, como órgano espe-

cífico para dicho propósito, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Su finalidad aparece claramente perfilada en el artículo primero del Decreto-ley de su creación: "...Será el órgano de estudio y documentación, asistencia técnica, coordinación y elaboración de planes de la Presidencia del Gobierno, especialmente en cuanto se refiera a la *reforma y perfeccionamiento de la organización y de la actividad administrativa.*"

Existieron razones diversas para crear este nuevo órgano. Las leyes administrativas especiales deben ser renovadas continuamente. Sin embargo, lo verdaderamente urgente era la revisión total de la estructura de la Administración, concebida con un criterio unitario. Era preciso asegurar una coordinación entre los diversos Ministerios y, al propio tiempo, su reorganización exigía una distribución de las competencias y una transferencia de atribuciones. Los Ministerios tenían que ser reajustados, a fin de suprimir todo lo innecesario. Al mismo tiempo había que acometer la labor de modernizar la Administración pública, activar los mecanismos internos y la gestión de los servicios; introducir, siempre que fuera posible, la mecanización y la automación, tanto para incrementar la productividad como para reducir los costes. Era preciso, por último, dar agilidad y sentido de empresa a la Administración.

La tarea de poner al día la Administración pública no es simplemente un asunto jurídico. Consiste, ante todo, en incrementar su eficacia. El público demanda, justamente, la desaparición de la pesadilla de las dilaciones y los retrasos. El ciudadano nos recuerda que su tiempo es valioso y desea ponerse en contacto con la Administración sin dificultades ni trabas inútiles. Naturalmente, espera ser atendido con rapidez y eficacia, con un mínimo de papeles y sin formalidades innecesarias.

Si el mundo de los negocios utiliza cables, teléfono, radio y la electrónica; si se realizan pagos importantes en la vida económica sin necesidad del traslado físico del dinero, no hay razón para que la Administración pública quede rezagada. Esta debe desempolvar sus sistemas y abandonar los que han quedado anticuados; debe proceder con la mentalidad del siglo en que vive y actúa. Por ejemplo, ha de intentar la simplificación del sistema de correspondencia entre los distintos departamentos y secciones. El papaleo ha de ser reducido al mínimo. Ha de acometerse, ante todo, la racionalización de la Administración pública. Consideramos que el principal objetivo de la reforma consiste en aumentar el rendimiento de los servicios administrativos, mediante la introducción de las más modernas técnicas de la productividad. Es éste el criterio que anima las actuales reformas.

REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

El punto de partida para la mejora del procedimiento administrativo y del régimen de los funcionarios había de ser, naturalmente, el reajuste de los órganos más altos del Gobierno. El Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 reorganizó la Administración Central del Estado para adaptarla mejor a las necesidades de la vida española. En consecuencia, creó varias Comisiones Delegadas del Gobierno, el Ministerio de la Vivienda, la Dirección General de Energía Nuclear y varias Secretarías Generales Técnicas. Pero, sobre todo, esta Ley autorizó al Gobierno para emprender las necesarias reformas administrativas.

Naturalmente, es ésta una delicada tarea que no puede acometerse atropelladamente. Existen en España más de cien Direcciones Generales dentro de los Ministerios. Existen, asimismo, numerosos organismos autónomos. El Decreto-Ley vino a trazar las líneas maestras de la reorganización del sistema de los servicios administrativos, para evitar duplicidades y dotar a la Administración de una estructura simplificada, moderna y homogénea.

COORDINACIÓN MINISTERIAL

Otro objetivo esencial de la reforma consiste en la perfecta coordinación entre los diferentes Ministerios, de tal manera, que todos ellos estén supeditados al común programa de gobierno. El Decreto-Ley citado muestra el camino hacia la coordinación, asignando explícitamente a la Presidencia del Gobierno la tarea de "dar unidad a la acción política y administrativa general y coordinar la actividad de los distintos Departamentos".

LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y PROGRAMACIÓN ECONÓMICA

También ha sido preciso asegurar la coordinación y programación económica, a cuyo efecto se creó la OCYPE. La necesidad de coordinación en este campo es de plena evidencia. Los Ministerios económicos deben actuar de acuerdo, por muy complejas que sean sus respectivas funciones, pues si no lo hicieran así, quedaría comprometida la prosperidad económica de la nación.

Los planes, para ser útiles, deben ejecutarse conforme a las líneas trazadas, lo cual sólo es posible si existe una unidad de criterio y de acción. La

tarea principal de esta nueva Oficina consiste, precisamente, en actuar como pieza de enlace entre la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y el Consejo de Economía Nacional. Este último—supremo órgano consultivo de carácter económico—se sitúa así en más estrecho contacto con los Ministerios interesados, y se asegura la unidad en la esfera económica.

SIMPLIFICACIÓN FUNCIONAL

Un claro e interesante ejemplo de simplificación lo hallamos en la nueva regulación que, por Decreto de mayo de 1957, se dió para las oposiciones y concursos de los funcionarios. Se trata de unas pruebas competitivas y típicas de la vida española. Antes era preciso que todos los candidatos presentasen previamente un gran número de documentos. La simplificación consiste en exigir la documentación tan sólo a los candidatos que aprueban los ejercicios, con lo que disminuye grandemente el número de documentos que llegan a las oficinas administrativas. Lo que esto supone en concreto, puede verse si se considera el caso de una oposición reciente: hubo 700 candidatos para 30 puestos. La reforma significa que en vez de 700 lotes de documentos, solamente han de presentarse treinta.

LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN

Es otro importante paso en el camino iniciado por el Decreto-Ley de 25 de febrero y que le sirve de complemento. En efecto, se han refundido en uno sólo el texto del Decreto-Ley aludido y el de la Ley de 20 de julio de 1957. Dicho texto refundido fué aprobado por Decreto de 26 de julio. Mencionemos algunos de los puntos más interesantes de esta Ley.

COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO

Es de interés una clara definición de la naturaleza y alcance de estas Comisiones Delegadas. En todos los Estados modernos, los asuntos de Gobierno han aumentado considerablemente. Las Comisiones Delegadas permiten a los ministros directamente interesados, en determinadas materias de cada Comisión, reunirse y estudiar sus problemas comunes.

Han aparecido como más necesarias cuatro Comisiones Delegadas: Asuntos Económicos; Transportes y Comunicaciones; Acción Cultural, y Sanidad y Asuntos Sociales. El Gobierno, sin embargo, ha sido autorizado para

crear nuevas Comisiones. Están compuestas por aquellos ministros que han de trabajar en una íntima colaboración. Deliberan sobre asuntos urgentes, preparando la labor del Consejo de ministros y tienen también facultades resolutorias para decidir algunos asuntos por sí mismos.

COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ha venido a fijar en términos generales la competencia de los más altos órganos de la Administración, tales como el Consejo de ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno, los ministros, subsecretarios, directores generales y secretarios generales técnicos.

Antes de la Ley no existía una clara delimitación de sus funciones, aunque había una serie de reglamentaciones referentes a determinados puntos. La Ley, por tanto, viene a llenar un vacío existente en el Derecho español. Es imposible dar en un texto una lista detallada de todas las atribuciones de estos altos órganos, porque necesariamente habría de ser incompleta y en poco tiempo quedaría anticuada. La ley se limita, pues, a señalar las más importantes competencias de dichos órganos, mientras que las específicas están aludidas en términos generales.

Se robustece la unidad de la Administración al proclamarse que los diferentes Ministerios son órganos de una única e indivisible institución.

SECRETARÍAS GENERALES TÉCNICAS

Es conveniente resaltar la importancia de las Secretarías Generales Técnicas. Han sido creadas como centros de estudio, planeamiento y coordinación. Existe, pues, un ángulo contraste con las otras Dependencias ministeriales a las que corresponde la gestión normal de los asuntos administrativos. La diferenciación entre unas y otras tareas es esencial, porque la experiencia demuestra que el gran volumen de asuntos de la Administración activa absorbe completamente la atención de los que han de responder de ellos. Por tanto, se hacían necesarios unos órganos cuya especial misión fuera el perfeccionamiento continuo de la organización y de los métodos administrativos, de la elaboración de planes, de la realización de estudios detallados, recopilación de documentación y otras funciones que faciliten la tarea de aquellos a quienes corresponde dictar resoluciones. Todos los países que se han interesado por la reforma administrativa han comprendido así el pro-

blema. En todos ellos podemos encontrar centros con el nombre de “Oficinas de Organización y Métodos”, cuya misión es análoga a la que ha sido atribuída en España a las Secretarías Generales Técnicas.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

En la propia Ley encontramos, por vez primera, una clara definición del régimen jurídico de las resoluciones de la Administración Central.

Todo un capítulo de la Ley se refiere concretamente a la jerarquía normativa, al respeto a la legalidad por parte de la Administración, a la publicación de las disposiciones generales en el *Boletín Oficial del Estado*, etc.

DESCONCENTRACIÓN

Existe otro punto al que la Ley de Régimen Jurídico concede gran importancia. El crecimiento de la vida de la nación ha llevado consigo un considerable aumento de las tareas de Gobierno. La Ley da a los Ministerios un plazo para proponer la desconcentración de atribuciones con vistas a descongestionar la función de los más altos órganos y asegurar la mayor rapidez en la gestión de los intereses públicos.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El capítulo III de la Ley regula la responsabilidad civil del Estado, sus autoridades y agentes, desde los ministros del Gobierno hasta el último de los funcionarios. El principio de la responsabilidad del Estado, recientemente regulado por la Ley de Expropiación Forzosa de 5 de abril de 1954, se generaliza ahora en la nueva Ley. Los particulares pueden exigir responsabilidad a las autoridades y funcionarios sin necesidad del previo consentimiento de la Administración, ni de ninguna otra formalidad. Asimismo, el Estado puede repetir contra cualquiera de sus agentes que, por culpa o negligencia, haya perjudicado los intereses de la Administración o los de un tercero.

PLANES PARA UN FUTURO INMEDIATO

Indicaba ya algunas de las reformas generales que han tenido lugar, quisiera ahora referirme específicamente a los planes que se hallan actualmente en estudio:

1. Una ley general de procedimiento administrativo aplicable a todos los Ministerios.

2. Nueva regulación de determinados procedimientos especiales, por ejemplo, el que se sigue para la contratación de obras públicas.

3. El Estatuto de funcionarios (sistema de ingreso, formación, retribución, ascensos y situaciones administrativas).

4. Revisión de las circunscripciones territoriales de los servicios periféricos de los diferentes Ministerios. Es esencial lograr una división más homogénea que permita coordinar los diferentes órganos delegados de la Administración Central y procurar que su jurisdicción se ejerza en las mismas áreas.

5. Una Ley sobre Régimen Jurídico de los Organismos autónomos. Estas entidades han ido proliferando durante los últimos años en España y les están encomendadas importantes funciones de industrialización, repoblación forestal, colonización, etc. Ahora bien: si sus funciones justifican la existencia de estos organismos, se hace preciso fijar su estatuto legal con un control más eficaz del Ministerio de Hacienda.

6. Se intenta establecer un Servicio Central de Relaciones Públicas e Información que responderá a todas las preguntas del público, relativas a puntos concernientes a la Administración, semejante al que existe en París. Esto asegurará, en gran manera, la eficacia y ahorrará tiempo, tanto para el público como para los Ministerios.

7. La creación de un Servicio Central de Suministro e Intendencia está también en estudio. Su finalidad es la de proporcionar a la Administración toda clase de material. Es de esperar que normalizando los impresos y el material de oficina, se facilite la modernización y mecanización de la Administración pública.

8. Se dedica también especial atención al problema del recorrido y circuitos de la documentación y correspondencia, intentando hacer desaparecer cuanto haya de superfluo, lo que significará, indudablemente, ahorro de tiempo y de dinero.

CONCLUSIONES

En mi opinión, se ha entrado en una importante etapa de modernización de la Administración pública española. Se nos brinda la oportunidad de perfeccionarla. No debemos olvidar la influencia que la estructura y funcionamiento de ésta tiene en el campo de la justicia social. Nadie está

mejor situado que la Administración pública para configurar el orden social, lo que no se consigue tan sólo con declaraciones de derechos. Es preciso subvenir a las necesidades concretas que surjan de la falta de empleo, de las dificultades de abastecimientos, etc., y asegurar así una condición digna para el trabajo. Se ha de incrementar el nivel cultural y la productividad, multiplicar la riqueza, garantizar su justa distribución y hacer frente a problemas tales como los de la vivienda, seguros sociales y transportes. Sólo una Administración eficaz puede hacerse cargo de tales cuestiones. La política social se lleva a cabo, de manera básica, a través de la actividad administrativa.

Por último, quisiera insistir en la necesidad de la cooperación internacional a este respecto. Sabemos de su importancia en el campo de la ciencia, por ejemplo, en la atómica o en la medicina. Puede ser asimismo un factor de gran trascendencia para resolver los problemas de la Administración pública. Las instituciones políticas pueden variar de un país a otro, debido a sus diferentes características, pero las instituciones y actividades administrativas son, por el contrario, un factor común en la vida de las naciones.