

# Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa. 06.05:35.047(46)

La Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno organizó una Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, en la Universidad Internacional "Menéndez Pelayo", de Santander, del 19 al 26 de julio de 1957.

## INTRODUCCIÓN

Con objeto de estudiar los problemas que plantea la Reforma Administrativa española, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno organizó una Semana de Estudios; a ella fueron enviados representantes de los diversos Departamentos ministeriales y asistieron, acompañados de sus colaboradores más inmediatos, el subsecretario de Gobernación, el directo general de Administración Local, los secretarios generales técnicos de la Presidencia del Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, Trabajo, Educación Nacional, Comercio e Información y Turismo, el secretario general del Ministerio del Aire y el secretario general de la Comisión Nacional de Productividad Industrial.

## SESIÓN DE APERTURA

La sesión inaugural se celebró en la tarde del día 19 y en ella fué elegido presidente de la Semana el subsecretario de Gobernación, don Luis Rodríguez Miguel, quien, agradeciendo vivamente la designación, declinó la presidencia en el secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, don Laureano López Rodó, en atención a su calidad de organizador de las reuniones. La fórmula resultante fué una presidencia compartida.

Después de dar la bienvenida a los asistentes el Rector de la Universidad "Menéndez Pelayo", don Ciríaco Pérez Bustamante, tomó la palabra el señor López Rodó para señalar lo que, a su juicio, constituyen las directrices de la Reforma administrativa: el mejoramiento de la Administración en todos los aspectos y el mejoramiento de la situación de los funcionarios, pues la reforma de la Administración sería una quimera si no partiese del mejoramiento efectivo del personal. Por ello existe el firme propósito de no hacer nada sin contar con los funcionarios, sin utilizar su rico caudal de experiencia.

Al propio tiempo, la labor de perfeccionamiento es un problema de eficacia, por lo que hay que dotar a la Administración de un sentido moderno y mantenerla abierta a todas las conquistas del progreso técnico.

A la vista de estos objetivos, y para estudiar los problemas comunes que suscitan el reajuste y perfeccionamiento de la Administración, terminó diciendo el señor López Rodó, habían sido convocados los asistentes, a los que invitaba a exponer con toda libertad sus puntos de vista, con la seguridad de que constituirían valiosas aportaciones a la labor de reforma de la Administración española.

## SESIONES DE TRABAJO

Las sesiones de trabajo tuvieron lugar en la misma tarde del 19 y durante los días 20, 22, 23 y 24, de diez y media a doce y media de la mañana y de cinco a siete

y media de la tarde. Se celebraron en régimen de mesa redonda y a puerta cerrada.

Previamente habían sido elaboradas un número determinado de ponencias que habrían de constituir objeto de debate, sin que a ellas se hubiese limitado el temario de las reuniones, que quedó abierto a cuantas comunicaciones presentasen los asistentes.

#### PRIMERA PONENCIA

La primera ponencia presentada, "La racionalización Administrativa: sus fines; aplicación de la productividad a la Administración pública. Experiencias extranjeras", fué expuesta por su autor, don Antonio Carro. A su juicio, la transformación operada en la Administración exige cada día mayores conocimientos especializados que obligan a la implantación de servicios permanentes de organización, cálculo y procedimiento administrativo, conocidos con una denominación universalmente aceptada: Oficinas de Organización y Métodos.

El señor Carro señaló las características de estos servicios—que han de actuar conviniendo, con autonomía y con permanencia—, su organización y, por último, su competencia, que debe extenderse a la formación y perfeccionamiento del personal, análisis de los procesos administrativos, establecimiento de normas de eficacia y productividad, normalización de impresos, mecanización de servicios y disposición de los locales de trabajo.

A la ponencia del señor Carro siguió un animado debate en el que intervinieron los señores Serra, Del Valle, Roure, Fernández Orts, Barros, Roa, Rodríguez Miguel, Moris, González Quijano, García Martín, Ballbé, Carmona, Sierra y del Río y en el que se puso de manifiesto la necesidad de implantar los servicios de Organización y Métodos en las unidades administrativas cuyo volumen lo aconseje, la conveniencia de coordinarlos en una Oficina Central y la necesidad de celebrar cursos de formación de funcionarios en las nuevas técnicas de productividad administrativa.

#### SEGUNDA PONENCIA

Estrechamente relacionada con la anterior, la ponencia de los señores Casals y Giménez Arribas, sobre "La misión de las Secretarías Generales Técnicas en materia de racionalización administrativa", despertó gran interés entre los asistentes, especialmente en relación con los problemas de formación de especialistas e instructores de Organización y Métodos.

#### TERCERA PONENCIA Y COMUNICACIONES DE LOS SEÑORES LARA Y FERNÁNDEZ ORTS

La ponencia "Simplificación del procedimiento administrativo", de los señores Aguirre y Osorio, puso de relieve la multiplicidad de procedimientos que han roto la unidad y la sencillez a que aspiraba la Ley de Bases de 1880.

A lo largo de la ponencia, fueron señalándose con detalle los anacronismos, las discordancias en la terminología y las faltas de claridad o precisión en las normas de los diversos Reglamentos. La ponencia de los señores Aguirre y Osorio dió lugar a una comunicación de los señores Lara y Fernández Orts, en la que se resaltó la necesidad de actualizar los procedimientos administrativos, simplificándolos mediante la

unificación de los Reflamentos en vigor, que tendría, como primera consecuencia, la unificación de la terminología.

Insisitiendo en la conveniencia de que la reforma sea progresiva—pues sería un error hacer tabla rasa del sistema actual—, señalaron algunas cuestiones que podían ser susceptibles de implantación inmediata: la generalización y normalización de un procedimiento abreviado, la reorganización de los registros generales, la aplicación a la Administración de los modernos procedimientos de teletransmisión rápida y la reducción de los plazos vigentes.

En el diálogo que siguió a la comunicación de los señores Lara y Fernández Orts se abordaron diversos aspectos prácticos de la reforma del procedimiento, interviniendo los señores López Rodó y del Valle, quien dió cuenta de la experiencia recogida en el Ministerio de Hacienda, donde los simples requerimientos en el procedimiento económico-administrativo se llevaron a cabo por teléfono, sin que, en los años que lleva implantada esta modalidad, se haya producido más que un solo caso de reclamación por un administrado. También intervinieron los señores González Quijano, Delgado Iribarren, Ortiz, Barros, Cabanas, Serra, Gómez-Acebo, Ballbé, Marina, García Martín, Moris y del Río.

En el debate se puso de manifiesto la necesidad de establecer la unificación del procedimiento administrativo, sin perjuicio de aquellas especialidades que se juzgasen indispensables, coincidiendo la mayoría en que, más que en el procedimiento frente a tercero, es en el procedimiento interno o de gestión donde hay un vastísimo campo para la utilización de los medios técnicos más modernos.

#### CUARTA PONENCIA

Partiendo de las causas que han hecho de la reforma administrativa una necesidad mundialmente sentida, el señor de la Oliva se refirió en su ponencia "Objetivos y técnicas de la Reforma Administrativa" a las dificultades que se oponían a ella—los intereses en juego, el escepticismo y, en cierta medida, la mentalidad del funcionario—y señaló los campos de acción de la reforma: la estructura orgánica, el procedimiento y el personal, aspecto este último que está entre los más urgentes y también entre los más difíciles, pero, al mismo tiempo, muy susceptible, en no pocas cuestiones, de un tipo de reformas que no exigen nuevos dispendios. Entre ellas, la prohibición del ingreso de nuevos funcionarios, la disminución del límite de edad para la jubilación obligatoria y la promulgación de disposiciones destinadas a favorecer la jubilación voluntaria.

En otro orden de cosas, hay cuestiones que podrían ser objeto de reforma inmediatas: el perfeccionamiento de registros, la unificación y simplificación en los pagos por la Administración, la centralización en un solo centro de los suministros de material para las dependencias administrativas, la normalización de los impresos y la mejora en los servicios de información al público.

El diálogo sobre la ponencia del señor de la Oliva se prolongó durante dos sesiones y en ella intervinieron los señores Rodríguez Miguel, Barrera, Serra, Cabanas, López Rodó, del Río, Ortiz, Carro, Gómez-Acebo, Ballbé, Roure, González Quijano, Moris y de la Sierra, que dió cuenta de la experiencia recogida en la Comisión Nacional de

Productividad Industrial en materia de personal, a través de los cursos de formación de técnicos en productividad a los que han asistido, desde 1953, más de 20.000 personas que, en el ámbito de la Industria española, están imprimiendo un nuevo impulso y una mayor eficacia.

#### QUINTA PONENCIA

La ponencia del señor Carro, sobre "Documentación", tuvo un carácter predominantemente informativo y en ella resaltó la importancia de los Centros de documentación en la Administración, realmente imprescindibles para desarrollar un trabajo que exige un bagaje de conocimientos que exceden de los puramente subjetivos.

Después de señalar las ventajas que ofrecen estos Centros, el señor Carro, se refirió a las características de su funcionamiento, de acuerdo con las técnicas más modernas.

Acerca de estas cuestiones se desarrolló un animado diálogo en el que intervinieron los señores González Quijano, Escobar, Lara y Ballbé, quienes coincidieron en la conveniencia de cuidar la formación de estos auténticos "arsenales de conocimiento" para la Administración pública.

#### SEXTA PONENCIA Y COMUNICACIÓN DEL SEÑOR RODRÍGUEZ MIGUEL

"La formación del personal de la Administración del Estado", ponencia presentada por el señor Carro, despertó extraordinario interés y fué seguida de un vivo debate, al que puso fin una comunicación del señor Rodríguez Miguel.

Partiendo de unas consideraciones de carácter general, hacía notar la ponencia cómo, disponiendo España de un Estatuto de personal—el de 1918—que la situó a la cabeza de las Administraciones públicas del mundo, existe, sin embargo, un colosal desorden en el régimen jurídico y económico de sus funcionarios, y este fracaso ha sido debido a la falta del instrumento mecánico para asegurar la realización práctica de sus excelentes principios teóricos: un órgano central que unificase criterios e impusiese uniformemente el Estatuto a todos los Cuerpos y clases de funcionarios.

Por ello, se considera urgente el establecimiento de una Oficina Central de Personal cuyas funciones serían: el reclutamiento de los futuros funcionarios, su formación y, por último, la aplicación del *Status* funcional (ascensos, régimen disciplinario, etcétera).

La ponencia analizaba después estas funciones referidas a cada una de las tres grandes categorías de funcionarios generales que deben existir en la Administración pública: directivos (personal titulado universitario), ejecutivos (con estudios de segunda enseñanza), y auxiliares (con estudios de primera enseñanza).

Terminada su exposición, todos los asistentes que tomaron la palabra coincidieron en la necesidad del órgano central a que se refería el señor Carro, si bien hubo una amplia gama de opiniones en relación con la naturaleza y forma de los exámenes de selección que deben ser siempre completados con pruebas y cursos de carácter formativo.

Después del debate, en el que tomaron parte los señores del Río, Martín, Fernández Orts, Ballbé, del Valle, Gómez-Acebo, González Quijano y Serra, el señor Rodrí-

guez Miguel dió cuenta de su comunicación titulada "La legislación de 1918; sus virtudes, defectos y consecuencias" en la que atribuía, entre otras, como causas del fracaso del Estatuto el incumplimiento de las normas sobre ascensos por elección e ingreso por la categoría de Jefe de Administración y la exclusión del ámbito de su aplicación de los Cuerpos denominados especiales, analizando después la evolución que se fué operando en el régimen de los funcionarios públicos hasta la situación presente, que constituye un grave problema que no es posible soslayar, abogando por la creación de una Dirección General de Personal encargada de aplicar las normas que regulan el régimen de los funcionarios.

#### SÉPTIMA PONENCIA

Titulada "Problemas de estructura orgánica de la Administración Central", la ponencia de los señores Delgado-Iribarren y Precioso señalaba los criterios a que pueden reducirse la composición y funcionamiento de los órganos administrativos: adecuada y precisa distribución de asuntos entre los diversos órganos, amplia delegación de las funciones menos importantes a las autoridades inferiores y más estrecha coordinación entre los diferentes órganos y servicios, para abordar después algunos puntos concretos que juzgaban de urgente reforma, como la centralización de las construcciones oficiales, y la reorganización de las delegaciones territoriales de los servicios centrales del Estado.

Terminada la exposición de la ponencia, se centró el debate en algunos de los problemas suscitados en ella: las construcciones oficiales y los transportes y comunicaciones; interviniendo los señores Tena, López Rodó, Carral, Ballbé, González Quijano, del Rfo, Gómez-Acebo, Carro y Oliva.

#### OCTAVA PONENCIA

La ponencia titulada "Las Comisiones Delegadas y el Secretariado del Gobierno" se presentó con un carácter puramente informativo. En ella, su autor, el señor Desantes, trazó las líneas generales del proceso del funcionamiento del Secretariado del Gobierno, y con este motivo se pidieron algunas aclaraciones; y el señor Pérez Ruiz sugirió la conveniencia de acortar los plazos para la presentación de asuntos al Consejo de ministros cuando lo aconsejasen razones de urgencia.

#### OTRAS COMUNICACIONES

Con la ponencia del señor Desantes no se agotó el tema de la semana, puesto que se presentaron tres comunicaciones más: "La contabilidad del Estado", del señor Bascones; "Algunas notas sobre mejora de la productividad en la Administración del Estado", del señor Mantilla. Estas comunicaciones, al abordar temas tan directamente relacionados con la eficacia de la Administración, objeto primordial de la reunión de Santander, despertaron acentuado interés entre los asistentes y con ellas se dió fin a las sesiones de trabajo.

## SESIÓN DE CLAUSURA

En la mañana del día 26 tuvo lugar la sesión de clausura, en la que intervinieron el subsecretario de la Gobernación, don Luis Rodríguez Miguel, y el secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, don Laureano López Rodó.

En primer lugar, tomó la palabra el señor Rodríguez Miguel, quien hizo una brillante glosa del desarrollo de la Semana, al poner de relieve los temas de más interés que habían sido abordados por los asistentes y resumiendo las conclusiones a que se había llegado en cada uno de los aspectos de la Reforma Administrativa estudiados a lo largo de las reuniones.

Las palabras finales corrieron a cargo del señor López Rodó para agradecer a los asistentes las aportaciones de experiencia y de conocimiento que habían hecho a la Semana, con las que—dijo—nos vamos enriquecidos con nuevas ideas, con nuevos proyectos, y, lo que es más importante, con nuevos entusiasmos, porque la labor de reajuste, de retoque diario de la Administración, es una labor oscura en la que solamente por la ilusión que se ponga se será capaz de llevarla adelante. Por otra parte, el balance de la Semana ha sido realmente positivo: se ha reunido un importante archivo de comunicaciones y ponencias, un conjunto de ideas nacidas al calor del diálogo, una serie de conclusiones que nos incitan a cubrir nuevos objetivos de mejoramiento de la Administración y un acrecentado interés por la tarea que tenemos encomendada de servir mejor a los administrados y a los altos intereses del Estado.

## CONCLUSIÓN

Con las palabras del señor López Rodó se puso término a las reuniones de la Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, reuniones en las que no hubo discursos, sino intervenciones breves seguidas de debate dentro del cauce marcado por las ponencias que sirvieron de material de estudio, en las que en todo momento se atendió primordialmente al aspecto práctico de las cuestiones planteadas, buscando soluciones realistas y eficaces.

Desarrollada en un ambiente de gran *compenetración* y con perfecta coincidencia de pareceres, la Semana de Estudios de Santander constituyó una reunión de gran interés, tanto por la labor de estudio en ella realizada como por lo que supuso de nuevo método de trabajo para reuniones de este carácter.

En resumen: puede afirmarse que, gracias a la Semana de Santander, las tareas de la Reforma Administrativa han pasado de una fase primera que podían denominarse de laboratorio a una fase de estudio más amplio, con la intervención activa y la aportación de experiencias y conocimientos de funcionarios a los que incumbe en cada Ministerio proponer los medios adecuados para el mejoramiento de la Administración, la reducción de sus costos y el aumento de la eficacia de los servicios.