

LA REFORMA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL DECRETO DE 27 NOVIEMBRE DE 1967

SUMARIO: I. EL PUNTO DE PARTIDA.—II. LA REFORMA ORGÁNICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL GASTO PÚBLICO: 1. *El Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966*; 2. *La detención del proceso de inflación orgánica*; 3. *El Decreto de 19 de agosto de 1967*.—III. EL DECRETO 2.764 DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1967: 1. *La coyuntura económica y la reforma orgánica: ventajas y limitaciones*; 2. *El alcance inmediato de la reorganización*; 3. *Principios generales de organización*: a) *Recuperación parcial por la Presidencia del Gobierno de las riendas de la reforma orgánica y formalización de la intervención del Ministerio de Hacienda*; b) *Unificación de servicios periféricos y órganos consultivos de un mismo Departamento*; c) *¿Supresión de un nivel orgánico?*; d) *El intento de definición de un esquema orgánico tipo*.—IV. CONCLUSIONES.

I

Hace ya dos años me ocupé de analizar desde estas mismas páginas (1) el aspecto orgánico de la reforma administrativa y de apuntar las tendencias que entonces se reflejaban en el seno de la organización de nuestra Administración pública. Terminaba entonces aquel análisis señalando la necesidad de llevar a cabo una reforma orgánica de derecho que viniera a poner orden en la reforma de hecho que había venido realizándose hasta entonces por un conjunto complejo de causas, cuya actuación había sido posible por la falta de previsión del legislador, que, si realmente se ocupó de regular con criterios y técnicas modernas el procedimiento administrativo y contencioso, el régimen jurídico de la Administración del Estado y otros aspectos no menos importantes de la realidad administrativa no lo hizo en modo alguno de la propia estructura orgánica de la Administración, dejando una laguna que forzosamente había de llenarse de una manera anárquica.

A fines del año 1965 las tendencias inflacionistas detectadas en el seno de la organización administrativa habían alcanzado el punto de inflexión, de modo que la aparatosa reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores llevada a cabo por el Decreto de 2 de abril de 1966 (2) vino

(1) *El aspecto orgánico de la reforma administrativa: evolución y perspectivas*, en el número 48 de esta REVISTA, septiembre-diciembre de 1965, págs. 323 a 340.

(2) Con anterioridad a dicho Decreto se creó en el Ministerio de Educación Nacional, luego de Educación y Ciencia, por Ley de 31 de mayo de 1966, cuya tramitación es coetánea a la modificación estructural que guarda íntimo parentesco con el cambio de denominación, una nueva Subsecretaría de carácter sectorial, la de Enseñanza Superior e Investigación, y se aumentó en uno el número de los Centros Directivos del Departamento por

a ser prácticamente el punto final de esta etapa. A partir de entonces la propia Administración comienza a tomar conciencia de su espectacular y desordenado crecimiento y se inician los primeros ensayos de control del fenómeno desde distintas perspectivas (3). Todos estos ensayos y proyectos han venido a salir a luz ahora gracias al Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público, cuya rápida, y en cierto modo sorprendente aparición, se explica perfectamente si se tienen en cuenta los datos apuntados.

II

¿ No era desde luego fácil abordar de una manera eficaz el problema de la reforma orgánica, sometido a la presión constante de los distintos grupos de funcionarios, cuyo *status* real depende no tanto de las determinaciones legales como de su propia vitalidad, según demuestra cumplidamente la historia de nuestra función pública. Implicados en las tendencias inflacionistas la generalidad de los Departamentos ministeriales y la propia Presidencia del Gobierno, a quien corresponde legalmente la autoridad y responsabilidad de la reforma, sólo un hecho externo a la organización administrativa podía proporcionar el clima necesario para que la conciencia de la necesidad de la reforma pudiera plasmar en realidad, superando las resistencias que inevitablemente habría de suscitar el planteamiento formal del problema.

Este hecho externo vino a ser la elevación del salario mínimo interprofesional (4), que, exigido por la propia realidad económico-social, planteó agudamente el fantasmal problema de la inflación económica o, mejor dicho, de la peligrosa aceleración inflacionista que de su aplicación habría de derivar. La elevación del salario mínimo hizo surgir un cuadro de medidas técnico-económicas dirigidas a aliviar las tensiones inflacionistas existentes. Este cuadro fué aprobado por el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966, sobre medidas en orden al gasto público, represión del fraude fiscal a los precios y estímulos al ahorro y la exportación.

Desde esa fecha la reforma orgánica de la Administración se sitúa en la perspectiva de la reducción del gasto público, en la cual continúa, como veremos. El artículo 1.º del referido Decreto-Ley anuncia la reducción de los gastos corrientes del ejercicio económico de 1966 en

Decreto de 2 de febrero de 1966. Tanto este Decreto como el de reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores, afirman sorprendentemente que su contenido no supone aumento del gasto público. ¿Quiere esto decir que la reorganización llevada a cabo por el Decreto 2.764/1967, de 27 de diciembre, tampoco ha de suponer reducción del gasto público?

(3) Ya el Decreto de 2 de abril de 1966, que reorganizó el Ministerio de Asuntos Exteriores, alude en su Preámbulo a unas normas aprobadas por el Gobierno para la redacción de Reglamentos orgánicos de los Departamentos ministeriales de la Administración Civil, normas que, desde luego, no han sido publicadas.

(4) Decreto de 10 de septiembre de 1966.

seis mil millones de pesetas, confiando dicha reducción, fundamentalmente, a la reestructuración de servicios y supresión o integración de Organismos, que encomienda al Consejo de Ministros, a propuesta de la Presidencia del Gobierno.

Este encargo, al que no se pone plazo concreto —«elevará... con la mayor urgencia»—, intenta asegurarse con una segunda medida: la prohibición de tramitar ningún aumento de plantilla ni propuesta de creación de nuevos servicios que impliquen aumento de gasto hasta tanto se lleve a cabo la reestructuración anunciada.

2. Las medidas del Decreto-Ley a las que acaba de aludirse surgieron, como indicaba el Preámbulo del mismo, de un hecho externo a la propia realidad administrativa, de un hecho —la elevación del salario mínimo— cuyo alcance era pura y simplemente coyuntural y cuyas repercusiones, con ser importantes, no parecían lo suficientemente graves como para hacer posible la ruptura de las resistencias existentes en el interior de la organización. Si se examinan los hechos con alguna objetividad se observará que el hecho indicado tuvo fuerza bastante para imponer una cierta austeridad y para frenar el proceso de creación de nuevos órganos, pero no la tuvo en modo alguno para llevar a efecto la importante reestructuración a la que el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966 apuntaba y a cuya realización se fiaba la reducción de los gastos corrientes del Estado en seis mil millones de pesetas dentro del propio ejercicio económico en que la disposición fué dictada.

En efecto, tras la publicación del referido Decreto-Ley el ritmo de aparición de disposiciones orgánicas se reduce sustancialmente. Desde entonces hasta el presente apenas se dictan una docena de ellas, todas las cuales se mueven en un plano realmente modesto con generales justificaciones de su ausencia de impacto sobre el gasto público en un sentido aumentativo de éste. Sin embargo, el tiempo transcurre sin que la reestructuración y supresión de organismos se lleve a efecto en un continuo tejer y destejer de proyectos, cuyas sucesivas ediciones iban reduciendo el vigor de la reforma. El tiempo, por otra parte, trabajaba también a favor de las resistencias existentes, en la medida en que los efectos de la elevación del salario mínimo iban siendo asimilados por la realidad económica e insertados en una nueva situación de equilibrio.

Algunos meses después de la publicación del Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966 era ya evidente para cualquier observador medianamente atento de la vida administrativa que la reestructuración anunciada iba a tener un modestísimo alcance, puesto que la fuerza de las modificaciones coyunturales es siempre escasa una vez que se deja transcurrir el período inicial en que operan. No puede extrañar por eso el modesto contenido del Decreto de 19 de agosto de 1967, de supresión e integración de organismos en la Administración Civil del Estado, que, once meses después de la publicación del Decreto-Ley cuyo artículo 1.º lo anunció con carácter de urgencia, afirma reducirse a «la extinción de ciertos organismos autónomos y la incorporación de otros a la Administración Central, bien porque han desaparecido las causas que moti-

varon su creación o porque se estima más adecuado el cumplimiento de sus fines directamente por parte de los órganos de la Administración del Estado», pretendiendo encubrir su modestia presentándose «como *primera fase* en este proceso de reducción de los gastos corrientes de la Administración del Estado».

3. No tiene demasiado interés detenerse en un análisis pormenorizado del alcance de la supresión de organismos llevada a cabo por el Decreto de 19 de agosto de 1967. Basta considerar simplemente que, en su mayor parte, se trata de Comisiones, Juntas, Consejos y Patronatos que llevaban una vida precaria y carecían, desde luego, de verdadera significación en la estructura administrativa. Prácticamente puede decirse que todos los organismos recogidos en el Decreto en cuestión constituyen el conjunto de concesiones que cada uno de los Departamentos de la Administración Civil estaba dispuesto a realizar de buen grado sin necesidad de presión ambiental importante.

El contenido del Decreto de 19 de agosto de 1967 carece, pues, de trascendencia alguna, no sólo desde el punto de vista de la reforma de la organización administrativa, sino también en el plano de la reducción del gasto público. En este sentido basta recordar aquí un ejemplo reciente de ejecución y desarrollo del Decreto citado, el Decreto 2.768/1967, de 2 de noviembre, por el que se asumen a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria las funciones del suprimido Servicio Nacional de Productividad Industrial. Dicho Decreto (curiosamente publicado en el mismo *Boletín Oficial del Estado* que recoge el Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, de reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público, y el Decreto-Ley de la misma fecha sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta que es su antecedente) crea en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, en sustitución del organismo autónomo suprimido, un Servicio de Productividad y Promoción Industrial, con rango de Subdirección General, compuesto de tres Secciones, por entender que «el volumen, la importancia y la específica naturaleza de dichas funciones impide que las mismas puedan ser desempeñadas por las unidades administrativas que actualmente integran la Secretaría General Técnica».

III

1. Aunque los resultados prácticos de las medidas adoptadas por el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966 fueron, como hemos visto, escasos, justo es señalar, sin embargo, que la referida disposición fué semilla que más tarde o más temprano habría de dar su fruto. El Decreto-Ley en cuestión, al margen de las medidas concretas en él instrumentadas, vino a ser una inequívoca declaración oficial de la necesidad de reorganizar las estructuras administrativas, cuya configuración gravaba excesivamente el gasto público. A partir de este planteamiento empezaba a

ser claro que en el momento en que por razones coyunturales se revelara necesaria una acción decidida sobre el gasto público de fines estabilizadores, la reforma se produciría inevitablemente. El problema era, desde esa perspectiva económica, un problema de oportunidad, puesto que, dentro de la dialéctica propia de un plan de desarrollo, la adopción de medidas estabilizadoras sólo podía llevarse a efecto en el supuesto de presentarse circunstancias de una reconocida gravedad. En este sentido la devaluación de nuestra unidad monetaria, favorecida por el hecho de la devaluación de la libra esterlina, ha venido a jugar el papel de agente atmosférico favorable que ha acelerado la fructificación de aquella semilla lanzada en un campo ya abonado.

No es cuestión de analizar aquí el conjunto de medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta aprobadas por el Decreto-Ley 15/1967, de 27 de noviembre. Todas ellas constituyen un cuadro típico de medidas estabilizadoras: bloqueo de precios y salarios, elevación del precio del dinero, acción limitativa del consumo privado y contención del consumo público. Si algo llama la atención dentro de este cuadro de medidas es la energía y rapidez con que han sido tomadas y la llamada a la solidaridad que en el Preámbulo del Decreto-Ley se contiene.

Todo ello pone de manifiesto que más que una respuesta a la alteración, muy reducida en el ámbito internacional, de las medidas de cambio, se ha pretendido de cara al II Plan de Desarrollo abrir un paréntesis que de alguna manera permita controlar un desarrollo inflacionista de nuestra economía. La invocación a la solidaridad, por su parte, ha reforzado los matices de la crisis coyuntural con el fin de acallar las resistencias y de provocar adhesiones a la acción estabilizadora.

No es preciso insistir aquí acerca de la decisiva influencia que este planteamiento ha tenido respecto de la reforma de la organización administrativa como cuestión pendiente. Bloqueados los precios y los salarios y adoptadas una serie de medidas de alcance general, la invocación a la solidaridad de todos los españoles y la rapidez de la acción emprendida ha eliminado la capacidad de reacción de la organización misma, haciendo imposible toda resistencia que por insolidaria hubiera sido muy difícilmente tolerada.

La reforma llevada a cabo por el Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, debe, pues, mucho a la realidad económica actual, sin la cual hubiera ido demorándose indefinidamente. Por otra parte, las circunstancias en que se ha realizado son realmente aleccionadoras y constituyen datos de un inmenso valor para un estudio de nuestra Administración pública desde perspectivas sociológicas, sobre todo si se tiene presente que el Decreto aludido tiene un contenido y un alcance que rebasan con mucho el de una simple acción coyuntural.

Antes de entrar en el análisis de su contenido, es interesante realizar algunas precisiones. En primer lugar, es claro que la en apariencia sorprendente rapidez en la elaboración de un esquema de reforma de tan amplio contenido, se explica solamente en función de los tanteos e intentos fallidos de reforma llevados a cabo en los dos años precedentes, puesto que, de otra manera, no hubiera sido posible en modo alguno

improvisar de la noche a la mañana una reorganización semejante, y menos aún el establecimiento de unos principios organizativos de carácter general como los que el Decreto citado establece. La conclusión que de ello se deduce es obvia: la Administración había ya meditado seriamente sobre su propia situación y tenía analizado de antemano cuál era lo imprescindible y cuál lo superfluo de su propia organización. Faltaba únicamente, como faltó a la hora de dictar el Decreto de 19 de agosto de 1967, el clima necesario para formalizar la decisión, es decir, para superar las resistencias de la organización misma.

En segundo lugar, se impone meditar acerca de la perspectiva adoptada para la reforma y del rango normativo del instrumento formal en que la reorganización se ha plasmado.

No puede ocultarse que la perspectiva político-económica —reducción del gasto público dentro de un programa de estabilización de carácter esencialmente temporal, doblemente temporal, en cuanto inmerso en una política general de desarrollo— tiene graves limitaciones en lo que a la reforma orgánica de la Administración se refiere, puesto que ésta sólo puede ser realizada desde la perspectiva que le es propia, es decir, en base a los principios técnicos de organización. Por otra parte, y ésta es también una grave limitación, el Decreto 2.764/1966, de 27 de noviembre, ha olvidado establecer mecanismos adecuados de control, en este momento innecesarios mientras subsista el clima que hizo posible la reforma, pero absolutamente imprescindibles para asegurar su permanencia. El rango de la disposición, en fin, resulta insuficiente en cuanto que el Decreto no se limita a la simple acción reorganizadora, sino que sienta principios generales y, como tales, con vocación de futuro, cuya pervivencia será siempre precaria en la medida en que podrán ser excepcionados siempre por disposiciones posteriores del mismo rango reglamentario, aunque de más concreto contenido.

2. El Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, ofrece dos aspectos bien diferenciados: uno, la reestructuración o poda de órganos administrativos; otro, el establecimiento de ciertos principios generales de organización, es decir, la fijación de un modesto esquema-tipo de organización de los servicios comunes de un Departamento ministerial. El primero de ellos ofrece, sin duda, un interés más inmediato, en cuanto que la reorganización ha producido por su alcance una verdadera conmoción en nuestra Administración pública. No tendría demasiado sentido intentar aquí una valoración concreta de cada una de las modificaciones, que sólo muy difícilmente podría realizarse además, por las peculiaridades de todo tipo que presenta la organización de cada Departamento. Se impone, pues, limitar el comentario a una simple comparación en términos generales de la reorganización operada en cada Departamento con la expansión experimentada por éste en el periodo anterior a la misma. Esta comparación puede resultar, a mi juicio, suficientemente significativa para una valoración general de la reforma abordada (5).

(5) Desde ahora conviene advertir que para la comparación que se hace en el texto se ha prescindido de medidas tales como la supresión, respecto de ciertas Jefaturas, de su

El Ministerio de Asuntos Exteriores ha sido sin duda quien ha experimentado en mayor medida el alcance de la reorganización, como contrapartida a su sorprendente expansión, llevada a cabo por el Decreto de 2 de abril de 1966. Una Subsecretaría y cuatro Direcciones Generales u órganos equivalentes han sido suprimidos por el Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, con lo cual se ha venido a restablecer prácticamente la situación anterior a la última reorganización.

Particular interés tiene subrayar aquí que, contra el principio general enunciado en el Preámbulo del Decreto —supresión de las Subsecretarías sectoriales— es, precisamente, la Subsecretaría sectorial creada en este Ministerio en 1966 la que ahora se deja subsistente, suprimiéndose la general prevista con este carácter por el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. En rigor, todo se reduce a cambiar el nombre de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y a añadir a las funciones típicas de tal órgano las de carácter sectorial elevadas a tal nivel orgánico por el Decreto de 2 de abril de 1966 (6). Ninguna explicación se da en el Decreto que se comenta de esta singular medida, que sólo puede entenderse en función de perspectivas ambientales de orden interno.

El Ministerio de Hacienda ha sufrido también una importante reforma, consistente en lo esencial en la supresión de la Subsecretaría sectorial existente y de cuatro Direcciones Generales. Con independencia de las repercusiones que la supresión de estos órganos mayores pueda tener, puede decirse, en principio, que la reorganización operada ha compensado cumplidamente los efectos de la expansión anterior.

El alcance de la reforma es igualmente importante en el Ministerio de Comercio, en el que se suprimen cuatro Centros directivos. En este Departamento, por tanto, las aguas vuelven a su cauce, es decir, a la situación anterior al 11 de septiembre de 1965, fecha en que se llevó a cabo su última reorganización.

Es curioso destacar que tanto en este Ministerio como en el de Hacienda se han suprimido las Direcciones Generales de Régimen Interior, centros directivos de carácter estrictamente burocrático que parecían haber tomado carta de naturaleza en nuestra Administración a partir de la creación en la Presidencia del Gobierno de la Dirección General de los Servicios por Decreto de 27 de agosto de 1964. Este último centro, sin embargo, continúa subsistente, lo cual no deja de ser una evidente contradicción y una prueba de que la reforma se ha abordado sin unos principios lo suficientemente claros y precisos.

El Ministerio de Educación y Ciencia ha sido otro de los más afectados por la reorganización, puesto que se ha suprimido de su actual estructura la Subsecretaría sectorial, creada por el Decreto de 2 de fe-

asimilación a la de Director General, cuestión que tiene un interés muy escaso desde un punto de vista técnico.

(6) Otra interpretación obligaría a concluir acerca de la ilegalidad de la medida, puesto que la existencia de una Subsecretaría de carácter general en cada Departamento ministerial está garantizada por el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

brero de 1966, y se han reestructurado en dos Direcciones Generales cinco de las existentes. De esta forma se restablece también en este Departamento la situación anterior al período 1960-1965, durante la cual se crearon dos Direcciones Generales, a las que vino a sumarse la creada *ex novo* por el Decreto de 2 de febrero de 1966, antes citado.

En los restantes Departamentos de la Administración Civil del Estado el alcance de las modificaciones ha sido más reducido y no cubre, en general, los resultados de la expansión experimentada por ellos en el período 1960-1965. Así, en el de Información y Turismo se ha suprimido la Subsecretaría sectorial y se ha reducido en una el número de sus Direcciones Generales; en el de Industria se han suprimido dos centros directivos, consolidándose de este modo la división sectorial de 11 de noviembre de 1962; en los de Gobernación, Trabajo, Agricultura y Vivienda ha desaparecido una Dirección General; en el de Justicia, la reorganización se ha reducido a la supresión de seis Subdirecciones Generales, y en el de Obras Públicas apenas se ha alterado su estructura actual.

Por último, la reorganización apenas ha afectado a la Presidencia del Gobierno, puesto que si bien se ha suprimido la Dirección General de Protección Civil rebajando su rango al de Subdirección General, esta medida se compensa con la creación de una Dirección General de la Función Pública, órgano con evidente vocación de permanencia que en rigor ha venido a consolidar la existencia de los servicios de la Secretaría de la Comisión Superior de Personal y de la Vipresidencia de la misma, cuya estructura actual se reducía a la categoría personal reconocida a sus titulares.

Estas son, en resumen, las líneas generales de la reorganización realizada por el Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, es decir, el contenido inmediato del mismo. Tras ellas quedan, sin embargo, importantes cuestiones, en las cuales está realmente la clave del alcance real de la reforma. En efecto, el Decreto en cuestión suprime por sí mismo una serie de centros directivos y refunde otros muchos, pero no aporta norma alguna respecto a la reestructuración de todos los centros directivos afectados por la reforma. El contenido real de ésta depende, pues, de la instrumentación concreta de los Decretos de reestructuración, en cuyas manos está la eficacia misma de la reorganización, que puede quedar enervada si la integración de Direcciones Generales se realiza por simple suma de los órganos inferiores de los centros directivos objeto de integración.

En esta segunda fase —la de reestructuración de las Direcciones Generales afectadas por la reforma— las resistencias operantes en el seno de la organización han de jugar también un importante papel, puesto que la realidad no se rinde nunca sin luchar hasta el último momento, menos aún cuando su fuerza ha sido suficiente para resistir los embates anteriores (7).

(7) En realidad, si la ejecución del Decreto se concreta en una integración de órganos en lugar de una integración de funciones, todo el alcance de la reforma se reducirá a la

3. Menos llamativa, pero más importante desde el punto de vista de la técnica de la organización, es la segunda parte del Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre, que contiene una serie de principios generales con los cuales quiere hacerse frente a la futura evolución de las estructuras administrativas. Así como en lo que se refiere a la supresión y reestructuración de organismos el Decreto que analizamos es el resultado de los proyectos y tanteos de los dos años anteriores, los principios generales de organización que el propio Decreto instrumenta parecen serlo, a su vez, de las normas aprobadas por el Gobierno para la redacción de los Reglamentos orgánicos de los Departamentos ministeriales a que, de pasada, alude el Decreto de 2 de abril de 1966, que reorganizó el Ministerio de Asuntos Exteriores. Nada se dice, en cambio, en el Decreto que se comenta acerca de dichos Reglamentos, cuya elaboración y revisión periódica pudiera constituir una interesante medida de racionalización de la organización administrativa y una garantía importante frente al peligro de una nueva fase expansiva. Los principios de organización contenidos en el Decreto de 27 de noviembre, al no ir referidos a medidas de organización concretas y permanentes, como lo serían los Reglamentos orgánicos de los Departamentos ministeriales, si se hubiera establecido la obligatoriedad de los mismos, pierden así buena parte de su interés y eficacia y aparecen rodeados de un cierto halo de ocasionalidad que constituye una evidente limitación.

a) De entre los principios generales aludidos resalta, sin duda alguna, el de la recuperación parcial por la Presidencia del Gobierno de las riendas de la reforma orgánica que le atribuyeron las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo y la potenciación del papel del Ministerio de Hacienda en este campo.

El artículo 13-7 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado encomendó a la Presidencia del Gobierno la tarea de «proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica..., así como velar por el cumplimiento de las vigentes». Pues bien, no es necesario insistir, por ser de sobra conocido, acerca de la desvirtuación del precepto legal citado y del desplazamiento de la Presidencia del Gobierno por los demás Ministerios, que han sido hasta ahora quienes han propuesto y elaborado sus propias disposiciones orgánicas. En este sentido, el Decreto de 27 de noviembre de 1967 ha reafirmado la competencia de la Presidencia del Gobierno al encomendar a ésta la elevación al Gobierno de los correspondientes proyectos de Decreto de reorganización de las Direcciones Generales, centros directivos y demás organismos (disposición transitoria 2.^a) y para dictar las disposiciones oportunas para el desarrollo de lo dispuesto en los artículos 14 al 22 del Decreto (disposición transitoria 5.^a).

Esta recuperación, limitada ya por la transitoriedad de las disposi-

supresión de una serie de dotaciones presupuestarias de Subsecretarios y Directores Generales y la incidencia de la reforma sobre el gasto público será insignificante.

ciones en que se concreta y por la falta de una regulación de futuro de la materia organizativa, se ve reducido también por el papel atribuido por el Decreto al Ministerio de Hacienda. La perspectiva adoptada para la reforma de las estructuras administrativas —reducción del gasto público— ha hecho posible la atribución a este Departamento de importantes competencias en un campo que, en principio, le es ajeno.

Las Leyes administrativas generales antes citadas no concedieron ninguna intervención al Ministerio de Hacienda en materia de estructura orgánica, limitándose a señalar, en cuanto a la incidencia económica de las medidas de este tipo, la necesidad de que las Cortes habilitaran los medios necesarios para la dotación de los órganos de nueva creación (artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Ha sido, precisamente, el incumplimiento general por todos los Departamentos ministeriales de esta medida de control el que ha dado lugar a la asunción por el Ministerio de Hacienda de competencias en esta materia. El empleo de la cómoda fórmula sustitutoria «por el Ministerio de Hacienda se habilitarán los créditos necesarios» tuvo como contrapartida la consagración de la intervención de dicho Departamento en las cuestiones de organización.

Desde esta perspectiva, es claro que el Decreto de 27 de noviembre de 1967 no ha hecho sino formalizar unas competencias de hecho, al atribuir al Ministerio de Hacienda la competencia para informar los proyectos de Decreto de reorganización que ha de elevar al Consejo de Ministros la Presidencia del Gobierno (disposición transitoria 2.^a) y los proyectos de creación de Subdirecciones Generales (art. 22-2), así como para dictar las disposiciones oportunas para el desarrollo de lo dispuesto en los artículos 14 al 22 del propio Decreto (disposición transitoria 5.^a).

Este fenómeno de intervención del Ministerio de Hacienda no puede, en absoluto, sorprender, puesto que viene siendo general en estos últimos años, por más que pueda ser criticado desde un punto de vista técnico. El régimen de la función pública y su evolución tienen a este respecto un valor realmente ejemplar. Basta contemplar serenamente el camino recorrido desde la elaboración de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado a la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965 y de ambas hasta las recientes y múltiples modificaciones del Ordenamiento jurídico de la función pública, para comprobar hasta qué punto se ha producido una importantísima asunción de competencias sustantivas sobre la función pública por el Ministerio de Hacienda en menzura de las propias de la Presidencia del Gobierno. Las nuevas Leyes de Contratos del Estado y del Patrimonio del Estado, constituyen, a su vez, otros tantos ejemplos del mismo fenómeno, que se traduce necesariamente en una hipertrofia funcional de nuestra Administración pública.

b) El artículo 16 del Decreto de 27 de noviembre de 1967 ordena la integración en una Delegación Provincial única de todos los servicios y organismos de ámbito provincial y aun supraprovincial de cada Departamento ministerial, medida ésta ya anunciada por la disposición final 2.^a de la Ley 194/63, de 28 de diciembre, aprobatoria del primer

Plan de Desarrollo, que facultó al Gobierno para llevar a cabo la integración.

Intimamente ligada con esta medida, por ser los mismos los orígenes de las situaciones a que se refieren, se encuentra la de reunificación de los distintos órganos consultivos existentes en los Ministerios de Industria y Agricultura. En efecto, la proliferación de servicios provinciales y de órganos consultivos específicos dentro de un mismo Departamento ministerial no tiene su origen en razones técnicas, sino que, en general, se explica pura y simplemente como resultado de la difícil convivencia dentro de un mismo Departamento ministerial de distintos Cuerpos de funcionarios, depositarios cada uno de ellos de unas técnicas específicas coincidentes con alguno de los sectores de la competencia ministerial. Del mismo modo, la existencia de una pluralidad de órganos consultivos específicos dentro de un mismo Departamento, es el resultado de la configuración singular de algunos Cuerpos especiales de funcionarios, respecto de los cuales el Consejo venía a cumplir la función de órgano director de la política de personal.

La historia y el análisis de los servicios periféricos múltiples y de los diversos órganos consultivos de un mismo Departamento, que, por supuesto, no se pretende ni siquiera abordar aquí, sólo puede hacerse desde la perspectiva apuntada, es decir, desde el ángulo visual de la función pública. Esta perspectiva explica también con una claridad meridiana por qué la unificación de unos y otros no pudo realizarse antes de ahora, pese a las previsiones del legislador. La modificación del régimen económico de la función pública y la consiguiente supresión de la parafiscalidad como fuente directa de retribución de los funcionarios, ha eliminado los focos de resistencia a la unificación al perder las tareas de recaudación y reparto de las tasas su anterior significado. Suprimida la causa de la división, la unificación se ha impuesto como una exigencia lógica e indiscutida.

c) El Preámbulo del Decreto de 27 de noviembre de 1967 afirma la supresión de un nivel orgánico en la estructura de nuestra organización administrativa, con lo cual pretende facilitar la relación entre los altos cargos de cada Departamento y los funcionarios del mismo. Esta afirmación se instrumenta en el artículo 22, en el cual se confirma la estructura básica apuntada en el artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, diciendo que «las Direcciones Generales se organizarán en las Secciones y Negociados que requiera el volumen de sus funciones».

Este precepto no deja de suscitar importantes dudas. En efecto, la Ley de Procedimiento Administrativo sólo alude expresamente a Secciones y Negociados, aunque implícitamente da a entender que pueden existir otros niveles intermedios superiores a éstos. De hecho, en la estructura orgánica actual de nuestra Administración existen otros dos niveles más, la Subdirección General y el Servicio. ¿A cuál de estos niveles intermedios se refiere la declaración del Preámbulo del Decreto? La respuesta a esta pregunta no es nada fácil en el momento presente y hasta es posible que no lo sea nunca y que, tras la reestructuración que ha de

seguir al Decreto de 27 de noviembre de 1967, sólo pueda decirse que se ha reducido el número de esos dos niveles orgánicos «fantasmas» actualmente existentes.

El párrafo 2 del artículo 22 del Decreto en cuestión prevé la posibilidad de crear *Subdirecciones Generales de carácter sectorial* «cuando la naturaleza y el volumen de las funciones y competencias atribuidas a una Dirección General requieran la *dirección independiente de grandes sectores* de la actividad administrativa». Parece, pues, que, en principio, lo que se suprime son las Subdirecciones Generales como segundas jefaturas, aunque, en rigor, no se trata en estos casos de un órgano independiente, es decir, de un órgano llamado Subdirección General, sino de una segunda jefatura del Centro directivo, de un Subdirector General, con funciones de asistencia, suplencia y delegadas del titular del órgano.

El propio Decreto da la pauta en este sentido —Subdirecciones sectoriales— al transformar la extinguida Dirección General de Protección Civil en una Subdirección del mismo nombre, dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil.

De todas formas, el alcance de la medida es por demás equívoco y revela hasta qué punto han faltado aquí principios claros. En efecto, si la supresión de las Subdirecciones Generales —segundas jefaturas— tuviera un alcance general, no hubiera sido necesario concretar la medida, como se ha hecho al referirse al Ministerio de Justicia, o bien de concretarse en relación a un Departamento determinado, lo lógico hubiera sido concretarla también respecto a los demás, puesto que en todos existen. Así se ha hecho, por ejemplo —declaración general y concreción en cada caso— respecto de la refundición de los servicios provinciales. Dentro del cuadro de medidas relativas al Ministerio de Justicia existe una —artículo 3-4 del Decreto— que complica aún más la cuestión al decir que «las unidades superiores a sección que se establezcan dentro de cada Centro directivo no tendrán categoría de Subdirección General», lo cual puede interpretarse de dos maneras, o bien como una confirmación de que lo que se suprime con carácter general son las Subdirecciones Generales, o bien —*a contrario sensu* sobre la base del alcance singular del precepto, referido al Ministerio de Justicia exclusivamente— como una afirmación de la subsistencia de estos órganos en los demás Departamentos ministeriales. De cualquier modo, es evidente que, al menos en este Departamento, subsistirán órganos superiores a la Sección, es decir, Servicios.

En definitiva, ninguna conclusión puede obtenerse del conjunto del Decreto que se analiza, como no sea la de la pervivencia en nuestra organización administrativa de las Subdirecciones Generales —con carácter sectorial— y de los Servicios, como unidad intermedia superior a la Sección, a los que también se alude expresamente en diversos pasajes del Decreto, y ello a pesar de la categórica declaración contenida en el número 1 del artículo 22 del mismo.

En este punto, pues, el alcance de la modificación en el terreno de los principios es totalmente nulo y deja en pie el problema que la Ley de Procedimiento Administrativo no acertó a resolver.

d) Los artículos 14 y 15 del Decreto tratan, en fin, de definir un esquema-tipo para todos los Departamentos ministeriales, limitado, desde luego, a las Subsecretarías y Secretarías Generales Técnicas.

En lo que se refiere a las primeras, afirma que, de acuerdo con las funciones que les atribuye el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico, integrarán los siguientes Servicios: Inspección General de Servicios, unidad central de Personal, unidad Económico-administrativa y unidad central de Recursos. Ninguna precisión se contiene en el artículo 14 del Decreto respecto del nivel orgánico de estas unidades, lo cual reduce el valor del mismo (8) al simplemente enunciativo.

Otro tanto ocurre con el artículo 15, relativo a las Secretarías Generales Técnicas, en las que han de centralizarse en las correspondientes unidades las funciones relativas a estadísticas, bibliotecas e información.

Esto supuesto, es clara la insuficiencia del intento definitorio que, en realidad, nada precisa y a muy poco obliga.

IV

Si hubiera de hacerse un apretado juicio de conjunto del Decreto de 27 de noviembre de 1967, la primera cuestión a resaltar sería, sin duda, la relativa a las limitaciones derivadas de la utilización de la perspectiva de la reducción del gasto público para llevar a cabo la reforma orgánica que nuestra Administración pública tiene pendiente. Desde esta perspectiva no puede extrañar que en lo que se refiere a la definición de principios generales el Decreto sea impreciso y vago. Sigue sin resolver el problema de la determinación de los niveles orgánicos de la estructura administrativa, así como el de la definición del esquema estructural tipo de cada Departamento. Las normas contenidas en el Decreto son en este punto insuficientes, puesto que no puede entenderse como tal definición la simple referencia al contenido funcional de unas cuantas unidades, cuyo rango o integración en la estructura general se desconoce.

Por otra parte, y quizá también como secuela de la perspectiva utilizada, eminentemente coyuntural, el Decreto de 27 de noviembre de 1967 ha olvidado referirse a los mecanismos de control y garantía de la creación de nuevos órganos, cuestión importante de cara al futuro, supuesta la ineficacia de las previsiones contenidas al respecto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Todas estas cuestiones deberían ser objeto de una disposición con rango de Ley, que viniera a llenar la laguna normativa existente y que alejara el peligro de una desvirtuación de los principios contenidos en el Decreto por futuras disposiciones orgánicas singulares del mismo rango. Por su parte, la elaboración, de acuerdo con la Ley, de Reglamentos orgánicos en cada uno de los Departamentos ministeriales, sometidos a un

(8) Nótese que el término «servicios», tal como se emplea en el texto del Decreto, no alude al nivel orgánico conocido con ese nombre, sino genéricamente a unidades u órganos administrativos.

procedimiento especial de revisión y concebidos como normas básicas de organización sólo exceptuables por disposiciones orgánicas singulares en circunstancias especialmente rigurosas, contribuiría a introducir una disciplina adecuada en esta materia y permitiría hablar de una verdadera reforma orgánica que, hoy por hoy, es preciso seguir considerando como cuestión pendiente.

La coyuntura económica y el clima creado por el Decreto de 27 de noviembre de 1967, cuyo importante impacto no es posible desconocer, hacen especialmente propicio el momento para abordar el problema definitivamente.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de Madrid.