

# LA INFLACION ORGANICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. UN EJEMPLO DE LA INFLACIÓN ORGÁNICA: LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ESPAÑOLA DE 1968 A 1974: A) *Presentación*. B) *Datos sobre la estructura orgánica de la Administración central española (1968-1974)*: a) Estructura orgánica por Departamentos (1968-1974). b) Cuadro sintético de la estructura orgánica de los Departamentos civiles del Estado (1968-1974). c) Análisis comparativo por años de la estructura orgánica de los Departamentos civiles (1968-1974).—III. ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN ORGÁNICA: A) *Régimen jurídico de la potestad organizatoria*. B) *Política de Función pública y estructura orgánica*: a) El sistema de retribuciones de los funcionarios públicos y su incidencia en la estructura orgánica de la Administración. b) La política de previsión de puestos de trabajo y estructura orgánica.—IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La explosión organizativa de la Administración pública en nuestros días es un hecho, puesto de relieve por todos los autores que se ocupan de temas relacionados con la Administración pública. Como causas de este fenómeno suelen señalarse el creciente intervencionismo económico del Estado, la progresiva exigencia de prestaciones por parte de la sociedad en materia de educación y asistencia social, la lucha contra la contaminación, la masificación y tecnificación de la sociedad, etcétera.

Sobre estos factores de crecimiento que acabamos de apuntar aún incide la inflación económica ocasionando la degeneración de los servicios públicos, el empeoramiento de su eficacia, y proyectando sus efectos negativos sobre la burocracia.

Pero, como dice JACOBY (1), las causas del crecimiento orgánico de la Administración pública no deben buscarse únicamente en consideraciones técnicas y económicas, sino en factores endógenos a la propia organización burocrática, entre los que él destaca el afán de prestigio y de poder del espíritu burocrático. En esta línea, precisamente, se desenvuelve el presente trabajo que trata, no tanto de destacar las causas de inflación orgánica, comunes a todas las Administraciones modernas y consiguientemente a la Administración española, cuanto de sacar a la superficie algunas de las causas que concurren con las

(1) JACOBY: *La burocratización del mundo*, Ed. Siglo XXI, 1972, p. 280.

señaladas y que se mueven en el subsuelo de la Administración española presionando a sus estructuras hacia una inflación progresiva.

Las causas de la inflación orgánica de la Administración española, pueden inscribirse en el cuadro inflacionista de las Administraciones modernas. Las propias normas organizatorias explicitan algunas de ellas como motivo de autojustificación; sin embargo, rara vez son el motor único que impulsa las tareas de la Administración en este campo. Al lado de los motivos confesados, o si se quiere por debajo de ellos, a su sombra se mueven otras causas que son las que, en realidad, dan la señal de acción añadiendo el impulso definitivo para que la potestad organizatoria de la Administración se ponga en marcha y cristalice en el «Boletín Oficial del Estado» en el que en la última década es difícil encontrar un número que no trate de organizar, reorganizar, retocar o modificar la organización administrativa.

Sin pretensión alguna de formular una lista exhaustiva de estas causas ocultas que ponen en marcha a la actividad administrativa en este campo, que sería tanto como pretender reducir a número las motivaciones de todos los actos humanos, podemos citar las siguientes: La falta de definición entre puestos políticos y burocráticos, la acción de grupos de presión instalados unas veces dentro del propio armazón de la Administración pública y otras fuera del esquema orgánico de la Administración pero con potentes tentáculos en su interior. A estas causas se suma la estructura corporativa de la burocracia española, el espíritu burocrático que tiende continuamente a aumentar su poder, el sistema de retribuciones de los funcionarios públicos actualmente vigente, la falta de una política idónea de función pública, la «política» entendida en su sentido menos noble, etc.

Pero, tal vez, la causa más importante del exceso organizativo que padece la Administración pública en España, reside en la falta de auténticos controles de la actividad administrativa en el área del ejercicio de su potestad organizatoria, tanto en lo que se refiere a controles internos como externos. Entre los primeros y, sin perjuicio de insistir más adelante sobre el tema, es preciso remarcar la inoperancia de la Presidencia del Gobierno como órgano director, impulsor y controlador de las reformas orgánicas de la Administración pública en España.

Como consecuencia del acicate de las causas de inflación orgánica que hemos indicado, y no existiendo un verdadero control de la actividad organizatoria, la Administración ha empleado a fondo su potestad organizatoria, manipulando su propia organización, separando elementos de la misma, creando nuevos entes organizativos a los que dota a su antojo de forma y régimen jurídico.

Estas nuevas formas organizativas, a las que la Administración personifica con personalidad jurídica pública (organismos autónomos) o en forma de sociedad privada, canalizan fundamentalmente el aumento de tareas que el Estado moderno ha asumido, pero ha supuesto

al mismo tiempo un estiramiento netamente inflacionario de las estructuras clásicas de la Administración, sin el correspondiente aumento de sus tareas; en unos casos, y de forma desproporcionada a sus cometidos, casi siempre.

En resumen, puede detectarse un crecimiento inflacionario externo a las estructuras tradicionales de la Administración y un fenómeno inflacionario interno consistente en la creación de nuevos órganos o prolongación de las líneas del esquema organizativo ya existentes, sin un aumento de tareas que lo justifique.

Es cierto que si comparamos la lista de Organismos autónomos clasificados como tales por el Decreto de 14 de junio de 1962 con los actualmente existentes, cuya cifra oficial por cierto se desconoce, observamos un descenso en su número, pero un simultáneo crecimiento de su importancia, habiendo alcanzado algunos de ellos dimensiones de gigante administrativo: Instituto Nacional de Previsión, INI, ICONA, etc. Una idea de la importancia de estos entes nos la da el hecho de que uno solo de ellos, el INP, tiene un presupuesto similar a los Presupuestos Generales del Estado. No es aventurado entonces afirmar que la parcela extramuros de la organización departamental clásica supera en importancia, como instrumento de conformación económica y social, a la propia Administración tradicional.

En cuanto a la Administración local, otra de las ramas en que se divide convencionalmente a la Administración del Estado, al lado de la Administración central e institucional, no presenta en el período a que nos vamos a referir (1968-1974), un proceso inflacionario interno o externo notable, debido tanto a razones de tipo político como económico; de sobra es conocida la crónica escasez de medios de la Administración local.

La actividad organizatoria de la Administración local se ha dirigido fundamentalmente en el sentido de reducir el número de municipios, pero dando lugar a fórmulas organizatorias novedosas en el área concreta de su colaboración con la Administración central bajo formas de Derecho público unas veces, caso de los consorcios para abastecimiento de aguas, por ejemplo, y otras participando en la creación de sociedades mercantiles que actúan en el sector del mercado de productos alimenticios.

En el presente trabajo, por las razones que se indican en el epígrafe siguiente, nos limitamos a hacer unas reflexiones sobre un ejemplo concreto de inflación orgánica circunscrito a la Administración central, dejando para otra ocasión el profundizar en el fenómeno de la inflación orgánica en otros campos de la Administración.

## II. UN EJEMPLO DE INFLACIÓN ORGÁNICA: LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ESPAÑOLA DE 1968 A 1974

### A) *Presentación*

Los datos que se reflejan en los cuadros que siguen a continuación no tratan de ser una radiografía de la estructura de la Administración española ni siquiera de la Administración central en el periodo que va desde 1968 a 1974. La realización de un trabajo tan ambicioso e importante desbordaría ampliamente mis posibilidades personales, dando como resultado la inhibición ante un fenómeno como el de la explosión organizativa de la Administración en nuestro tiempo. Los cuadros que se integran en el presente trabajo intentan ser solamente un «ejemplo», como se expresa en el propio título del epígrafe, de la inflación orgánica de la Administración española en el período comprendido entre 1968 y 1974.

La elección de la dimensión temporal del campo de investigación no es totalmente arbitraria. En primer lugar, la inflación orgánica que experimenta la Administración española en este período tiene, al lado de las características generales de todo proceso organizativo inflacionario en el que se produce, un crecimiento de las estructuras por delante de las necesidades que la justifican, unas características propias que permiten aislar convencionalmente este período para su análisis científico.

Entre las características más significativas, durante el tiempo que analizamos, podemos señalar, además de la inflación económica creciente que lógicamente presiona sobre las estructuras, el uso de los Decretos-leyes como instrumento formal que abre la posibilidad a la Administración de reformar sus estructuras mediante normas de rango inferior, la conexión explicitada en todas las normas organizatorias de la época entre reforma orgánica y coyuntura económica por considerar el crecimiento inflacionario de la Administración como una causa importante de la inflación económica. Otras características son la ausencia de una auténtica preocupación por la reforma administrativa —lema de la etapa inmediatamente anterior—, el sistema de retribuciones de los funcionarios públicos basado en los complementos del sueldo, la falta de una política de función pública, etc.

El año 1968 puede considerarse como fecha inicial de este período, pues es en este año cuando se inicia con renovado vigor la ampliación de los esquemas organizativos de la Administración después del *stop* provisional de los Decretos-leyes de 3 de octubre de 1966 y 27 de noviembre de 1967. Pasada esta primera etapa los Decretos-leyes mencionados sirvieron, paradójicamente, de base jurídica a la serie de normas que posteriormente estructuran como un sentido claramente inflacionario la Administración pública española.

La fecha que cierra el período estudiado se sitúa en el año 1974, por la necesidad ineludible de fijar una fecha tope para que la in-

vestigación resultase viable ante el alucinante ritmo del cambio estructural de la Administración pública que cada día modifica sus órganos. A partir de este año, inciden en la dinámica inflacionaria causas de índole política que dan su impronta propia y se abandona, a partir del Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973, la técnica del Decreto-ley sobre coyuntura económica como medio formal de reforma de las estructuras administrativas (2).

Desde el punto de vista del objeto de la investigación, los datos se contraen a los Servicios Centrales de la Administración Civil del Estado. Dentro de este campo previamente acotado el área a considerar se ha concretado a su vez a aquellas estructuras que tienen unas características fácilmente homologables en todos los Departamentos ministeriales; por esta razón se han excluido las estructuras inferiores a Dirección General en las Direcciones Generales de Seguridad y de la Guardia Civil del Ministerio de la Gobernación, encargados del orden público. También se ha prescindido, por norma general de los órganos consultivos de los distintos Departamentos, excepción hecha de las Secretarías Generales Técnicas, debido a su difícil valor comparativo desde el punto de vista estructural en los diversos Departamentos. Por similares razones no se han incluido las unidades orgánicas enclavadas en un Ministerio pero dependientes de otros, tales como la Intervención delegada y Asesorías jurídicas y económicas.

Finalmente, no ha parecido conveniente descender al nivel organizativo de Negociado o niveles inferiores dada, por una parte, su reducida entidad desde el punto de vista estructural y, por otra, su devaluación y masificación que nos obligaría al manejo de un gran volumen de unidades organizativas. El Negociado, debido precisamente a la inflación de estructuras orgánicas, es una medida que se ha quedado pequeña para aplicarla a grandes unidades organizativas. En este sentido cabe recordar la gran tradición e importancia que en la Administración española tenía el Negociado como estructura básica. No hace más de diez años, el jefe de Negociado tenía un gran relieve dentro de la burocracia estatal y por supuesto el jefe de Sección era un «gran jefe», en contacto directo ya con la capa política, como lo concibe la propia Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (art. 22,5) en la que se prevé la delegación de las atribuciones de los Directores generales en los jefes de Sección. Este panorama ha cambiado totalmente al prolongarse la línea jerárquica por encima del jefe de Sección y aparecer el Jefe de Servicio y el Subdirector General

---

(2) En la actualidad cabe una reactivación de las técnicas indicadas si el Real Decreto-ley de 8 de octubre de 1976 tiene el mismo efecto que sus predecesores. Desde luego, su expresión literal, parece un nuevo eco repetido cada cierto tiempo, de los intentos de reducir el gasto público a través de reformas en las estructuras administrativas. Por eso la doctrina, más preocupada por estos temas, ha dado la voz de alarma para que se tenga en cuenta la experiencia pasada. Así GARRIDO FALLA, en un interesante artículo publicado en «ABC» de 13 de octubre de 1976, que lleva el expresivo título de *Reforma Administrativa y restricción del gasto público*, alude a los peligros de esta vía reformista.

y equipararse a estos dos niveles otros puestos de la Administración tales como Directores de Programas, Consejeros Técnicos, etc.

Interesa, en todo caso, señalar que los datos que figuran en los cuadros que siguen están tomados de las propias normas organizatorias y han sido debidamente contrastados con otras fuentes de información siempre que ha sido posible, en aras de una mayor exactitud. Pese a ello es inevitable que existan imprecisiones en una labor tan compleja, si bien entendemos, que tales imprecisiones no devaluarán el sentido general de los datos seleccionados.

B) *Datos sobre la estructura orgánica de la Administración central española (1968-1974)*

a) **ESTRUCTURA ORGANICA POR DEPARTAMENTOS (1968-1974)**  
**PRESIDENCIA DEL GOBIERNO \***

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1969-1971	1972
Subsecretarías .....	2	2	2
Direcciones Generales .....	9	9	9
Subdirecciones .....	15	17	20
Servicios .....	—	5	17
Secciones .....	76	89	107

\* Este cuadro sobre la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno abarca solamente hasta 1972, ya que por Ley de 11 de junio de 1973 se crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo, que incorpora parte de la estructura de Presidencia del Gobierno, y es suprimido posteriormente el novísimo Departamento por Decreto-ley de 8 de enero de 1978, lo que hace poco significativos los datos a partir de 1972.

**MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES**

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1970	1974
Subsecretarías .....	1	1	1
Direcciones Generales .....	7	7	13
Subdirecciones .....	11	15	13
Servicios .....	3	7	37
Secciones .....	30	35	87

LA INFLACION ORGANICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA

MINISTERIO DE JUSTICIA

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1973	1974
Subsecretarías .....	1	1	1
Direcciones Generales .....	5	5	5
Subdirecciones .....	—	—	—
Servicios .....	19	19	20
Secciones .....	45	48	49

MINISTERIO DE HACIENDA

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1970	1971	1972	1974
Subsecretarías .....	1	1	1	1	2
Direcciones Generales .....	8	9	9	9	9
Subdirecciones .....	38	41	45	46	58
Servicios .....	—	—	—	—	36
Secciones .....	179	196	223	224	248

MINISTERIO DE LA GOBERNACION \*

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1974
Subsecretarías .....	1	1
Direcciones Generales .....	8	9
Subdirecciones .....	17	30
Servicios .....	6	51
Secciones .....	93	180

\* No se incluyen las estructuras de nivel inferior a Dirección General, en las Direcciones Generales de la Guardia Civil y Seguridad dadas las dificultades de comparar sus estructuras con las demás unidades administrativas en este periodo histórico.

CRONICA ADMINISTRATIVA

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1971	1972-1973	1974
Subsecretarías .....	1	1	1	1
Direcciones Generales .....	7	8	8	7
Subdirecciones .....	7	20	19	24
Servicios .....	—	12	13	46
Secciones .....	61	96	94	102

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1971	1973	1974
Subsecretarías .....	1	1	1	1
Direcciones Generales .....	5	5	5	5
Subdirecciones .....	10	13	19	20
Servicios .....	—	14	20	24
Secciones .....	54	127	126	129

MINISTERIO DE TRABAJO

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1972	1974
Subsecretarías .....	1	1	1
Direcciones Generales .....	5	6	6
Subdirecciones .....	10	17	17
Servicios .....	—	9	9
Secciones .....	45	96	101



MINISTERIO DE INDUSTRIA

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1972	1973	1974
Subsecretarías .....	1	1	1	1
Direcciones Generales .....	6	7	7	7
Subdirecciones .....	18	21	21	22
Servicios .....	—	8	8	8
Secciones .....	66	111	113	118

MINISTERIO DE AGRICULTURA

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1971	1974
Subsecretarías .....	1	1	1
Direcciones Generales .....	6	4	4
Subdirecciones .....	12	16	17
Servicios .....	—	5	15
Secciones .....	49	61	77

MINISTERIO DE COMERCIO

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1971	1973	1974
Subsecretarías .....	2	2	2	3
Direcciones Generales .....	7	7	10	10
Subdirecciones .....	20	21	28	29
Servicios .....	—	—	14	14
Secciones .....	66	73	130	130

CRONICA ADMINISTRATIVA

MINISTERIO DE INFORMACION Y TURISMO

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1970	1974
Subsecretarías .....	1	1	2
Direcciones Generales .....	6	6	9
Subdirecciones .....	17	18	28
Servicios .....	—	—	23
Secciones .....	84	49	117

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

ESTRUCTURA ORGANICA	1968-1970	1972	1973	1974
Subsecretarías .....	1	1	1	1
Direcciones Generales .....	4	4	4	4
Subdirecciones .....	16	16	17	16
Servicios .....	—	8	8	8
Secciones .....	37	71	73	72

b) CUADRO SINTEGICO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS DEPARTAMENTOS CIVILES DEL ESTADO \*

ESTRUCTURA ORGANICA	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Subsecretarías .....	15	15	15	15	15	15	18
Direcciones Generales .....	83	83	84	83	85	88	97
Subdirecciones Generales .....	189	191	199	224	239	253	296
Servicios .....	28	33	30	61	99	119	308
Secciones .....	885	898	885	1.039	1.186	1.249	1.517

\* No se incluye el Ministerio de Planificación del Desarrollo creado por Ley de 11 de junio de 1973 y suprimido por Decreto-ley de 8 de enero de 1978.

c) ANALISIS COMPARATIVO POR AÑOS DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS DEPARTAMENTOS CIVILES (1968-1974) \*

MINISTERIOS	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Presidencia del Gobierno.	102	122	122	122	155	—	—
Asuntos Exteriores .....	52	52	58	58	58	58	151
Justicia .....	70	70	70	70	70	73	75
Hacienda .....	226	226	247	278	280	280	353
Gobernación .....	125	125	125	125	125	125	269
Obras Públicas .....	70	70	70	160	160	171	179
Educación y Ciencia .....	76	76	76	137	135	135	180
Trabajo .....	61	61	61	61	129	129	134
Industria .....	89	89	89	89	148	150	156
Agricultura .....	68	68	68	87	87	87	114
Comercio .....	95	95	95	103	103	184	186
Información y Turismo ...	108	108	74	74	74	74	179
Vivienda .....	58	58	58	58	100	103	101

\* Comprende los niveles orgánicos desde Sección hasta Subsecretaría.

III. ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN ORGÁNICA

A) Régimen jurídico de la potestad organizatoria

Esbozadas anteriormente las causas de la inflación orgánica, que-remos ahora únicamente insistir en algunas de las que consideramos típicas de la Administración española en el periodo acotado para nuestra investigación.

Entre dichas causas ocupa un lugar preferente el deficiente régimen jurídico que rige el ejercicio de la potestad organizatoria de la Administración. La normativa sobre esta materia presenta un carácter fraccionado distribuido a tres niveles: nivel constitucional, nivel de legislación ordinaria y nivel reglamentario.

A nivel constitucional, la regulación está contenida en la Ley de Cortes (art. 10), que enumera las materias sujetas al conocimiento del Pleno de las Cortes y en el título VII de la Ley Orgánica del Estado cuyo artículo 40 establece que «la Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general».

A nivel de legislación ordinaria la normativa es muy abundante, como es fácil suponer, pero existe una normativa que podríamos llamar común u ordinaria contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, y en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. La Ley de Procedimiento Administrativo completa y, en parte, reforma la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, atribuyendo amplias

facultades al Consejo de Ministros en la reforma de las estructuras intradepartamentales (art. 2.º) y reformando el artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico en cuanto al papel que la Presidencia del Gobierno a través de su Secretaria General Técnica habrá de jugar. En este sentido el artículo 130,2 de la Ley de Procedimiento devuelve a cada uno de los Ministerios, la iniciativa y competencia para remodelar sus estructuras que, con arreglo al mencionado artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico, correspondía a la Presidencia del Gobierno. A esta última sólo le corresponde a partir de entonces la misión de convidado de piedra en las reformas que se producen en la Administración con un ritmo frenético y la propia Presidencia ha terminado dando acabado ejemplo de inflación de sus estructuras y de falta de racionalidad en la distribución orgánica.

Las deficiencias del régimen jurídico, al centrarse fundamentalmente su preocupación en el rango que habrá de tener la norma reorganizatoria, dieron paso al empleo a fondo de la técnica de los Decretos-leyes en la reestructuración de la Administración pública, siendo un auténtico ejemplo de manipulación del rango formal para los fines más diversos. De tal forma es importante el fenómeno que apuntamos que las numerosas reorganizaciones de la Administración pública llevadas a cabo en el período que contemplamos, fueron realizadas directa o indirectamente en base a Decretos-leyes, que por razones de urgencia autoriza a dictar el artículo 13 de la Ley de Cortes.

Por Decreto-ley se suprimió el Ministerio de Planificación y Desarrollo (Decreto-ley de 8 de enero de 1975), creado por cierto, por Ley de prerrogativa de fecha 11 de junio de 1973. Por Decretos-leyes, surgieron la mayor parte de los Organismos autónomos y reestructuraron la casi totalidad de los Ministerios en base a la habilitación que en ellos se concede a la Administración.

La técnica de los Decretos-leyes que reorganizan la Administración como expediente de reducción del gasto público se inicia en el Decreto-ley de 3 de octubre de 1966, que ordenaba a la Presidencia del Gobierno elevar «con la mayor urgencia» al Consejo de Ministros los correspondientes proyectos de disposiciones para reestructurar la Administración pública con el fin de reducir los gastos corrientes. Esta urgencia fue tomada con cierta calma por la Presidencia del Gobierno pues sólo el 19 de agosto de 1967 (casi un año después) fue promulgado el Decreto sobre supresión e integración de organismos de la Administración civil del Estado que suprime como primer paso del proceso de reestructuración de la Administración 18 Organismos autónomos de escasa importancia.

Dentro del año 1967 se siguen produciendo supresiones de Organismos de escasa entidad, sintoma inequívoco de la resistencia de la Administración a reducir su maquinaria. Antes de terminar 1967 se dicta el Decreto-ley de 27 de noviembre sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta, que insiste en la reorganización de la Administración como medida para obtener una mayor economía

de los gastos públicos (3). Con la misma fecha (27 de noviembre de 1967) se dictó un Decreto por el que se verifica una espectacular poda de órganos y organismos de la Administración centralizada.

Lo primero que sorprende es la rapidez en cumplirse el mandato contenido en el Decreto-ley y, el hecho de que ambas normas, Decreto y Decreto-ley, se publican en el mismo «Boletín Oficial del Estado» de 28 de noviembre de 1967. ¿Qué pasó después de esta operación? Lo mismo que ocurre con la poda de los árboles; éstos devienen al final más fuertes. Este retoñar se inicia ya en 1968 como se refleja en los cuadros que se insertan en el presente trabajo.

Queda otra cuestión pendiente: ¿Se ha reducido el gasto público como pretendía el Decreto-ley de 1967? No conozco estudios sobre el particular aunque intuitivamente cualquiera puede asegurar que no se ha producido una reducción significativa en los gastos de la organización administrativa. En los cuadros que siguen puede verse el aumento progresivo del gasto en materia de personal en el período 1968 a 1974. Esta evolución es más significativa si se tiene en cuenta que el gasto personal solamente representa una de las partidas del gasto que pueden resultar incrementadas en la reorganización de un servicio.

### EVOLUCION DE LAS CONSIGNACIONES PARA REMUNERACIONES DE PERSONAL EN LOS PRESUPUESTOS DE LOS AÑOS 1968-1974

(En miles de pesetas)

AÑOS	Sueldos, trienios y pagas extraordinarias *	Porcentaje de incremento	Otras remuneraciones **	Porcentaje de incremento	Total	Porcentaje de incremento
1968 ...	32.907.397	—	12.839.818	—	45.747.215	—
1969 ...	39.532.054	20,1	14.508.011	12,9	54.040.065	18,1
1970 ...	43.541.886	10,1	16.256.998	12,0	59.798.884	10,6
1971 ...	47.771.715	9,7	20.500.366	26,1	68.272.081	14,1
1972 ...	48.501.062	1,5	27.745.507	35,3	76.246.569	11,6
1973 ...	50.943.172	5,0	35.434.042	27,7	86.377.214	13,2
1974 ...	58.516.593	14,8	50.360.217	42,1	108.876.810	26,0

\* Se han computado únicamente las secciones 11 a la 31 de los Presupuestos Generales del Estado, ambas inclusive, exceptuando las correspondientes a los Ministerios militares (14, 15 y 22).

\*\* Se agregan las mismas secciones del apartado anterior \*. Se hace notar que de la sección 31, dentro del artículo 12, se estiman únicamente las cantidades correspondientes a la numeración económica 127 y 123.

(3) Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967, art. 1.º:

«El Gobierno, para obtener una mejor economía en los gastos y una mayor eficacia en la gestión, a propuesta de la Presidencia del Gobierno, previo informe del Ministerio de Hacienda y oídos los Ministerios interesados, podrá acordar la supresión, refundición o reestructuración de Organismos y Servicios de la Administración Central, Territorial, e Institucional y Autónoma, cualquiera que sea el rango de la disposición por la que fueron creados o se encuentran regulados.»

Vide el artículo 28 del Decreto-ley de 8 de octubre de 1978, para comparar la similitud de ambos Decretos-Leyes.

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS CONSIGNACIONES PRESUPUESTARIAS  
DESTINADAS A REMUNERACIONES DE PERSONAL \***

(Indice base, año 1968)

AÑOS	Sueldos, trienios y pagas extraordinarias	Otras remuneraciones	Total
1969 .....	120,3	113,0	118,1
1970 .....	132,3	126,6	130,7
1971 .....	145,2	159,6	149,2
1972 .....	147,4	216,1	166,6
1973 .....	154,8	275,9	188,8
1974 .....	177,8	392,2	237,9

\* ALVAREZ RICO: «El control de la potestad organizatoria de la Administración». *Documentación Administrativa*, núm. 161, pp. 86 y 87.

A partir de 1968 se producen una serie o, mejor dicho, una auténtica catarata de normas reorganizando la Administración Central del Estado; una y otra vez se alargan las estructuras, creando otras nuevas, pero siempre con la afirmación, meramente protocolaria, de que todo ello se realiza sin incremento del gasto público. En eso queda el imperativo de los Decretos-leyes ya citados de reorganizar la Administración como medio de reducir el gasto público. Dentro de esta línea merece citarse el Decreto de 9 de noviembre de 1973, que reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores, creando siete Direcciones Generales en dicho Ministerio, y ello, según afirma el propio Decreto, ocurriría sin aumento del gasto público. ¡La magia de las palabras es infinita!

La última fase de esta etapa de Decretos-leyes, que incluyen la reforma de la Administración como medida para influir en la coyuntura económica, está constituida por el Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973, en el que únicamente se afectan las estructuras de la Administración inmediatamente relacionadas con la política de precios, Junta Superior de Precios y Ministerio de Comercio.

Como conclusión de esta brevísima síntesis de la normativa dentro de la que está embridada la potestad organizatoria de la Administración, no podemos por más que resaltar las tremendas deficiencias de este régimen jurídico, que ha ofrecido una cobertura meramente formal a movimientos mucho más profundos y difícilmente justificables. Entre las notas de carácter negativo destacaríamos la preocupación únicamente formalista de las normas, a excepción de la contenida en el artículo 40,1 de la Ley Orgánica del Estado, que en ningún momento ha demostrado su eficacia, y el abuso de los Decretos-leyes de coyuntura económica para justificar reformas orgánicas. Este último aspecto es tal vez el más criticable, por la precipitación que introduce en las reformas de la Administración que solamente deben realizarse después de profundos estudios y análisis, por el crecimiento hipertrófico de la

Administración que ha supuesto, por falta de criterios orientadores, por el aumento inevitable del gasto público que implica y por el aplazamiento indefinido de una auténtica reforma administrativa.

B) *Política de función pública y estructura orgánica*

Otra de las causas que inciden durante este período en la inflación orgánica de las estructuras de la Administración pública española es la falta de una política coherente de función pública, con unos objetivos definidos a corto, medio y largo plazo y una previsión de efectivos que evite los desajustes que se producen en una política de bandazos.

La primera causa de la inexistencia de la política de función pública a que nos acabamos de referir es la falta de orientación única o al menos coordinada de tal política, producto de la dirección policéfala de la política de personal: Presidencia del Gobierno, Ministerio de Hacienda, Comisión Superior de Personal, etc. Estos centros directivos constituyen, a veces, polos antagónicos sensibles a presiones distintas y encontradas de Cuerpos de Funcionarios o grupos de presión, sin que la labor coordinadora del Consejo de Ministros tenga una eficacia más que formal.

a) *El sistema de retribuciones de los funcionarios públicos y su incidencia en la estructura orgánica de la Administración*

El sistema de retribuciones de los funcionarios públicos tiene una decisiva importancia en la configuración de toda la organización y funcionamiento de la Administración pública y, más concretamente, en su estructura orgánica (4). La normativa jurídica de este sistema está contenida fundamentalmente en la Ley de Funcionarios de 7 de febrero de 1964 y la Ley de Retribuciones de los Funcionarios Públicos de 4 de mayo de 1965. La primera de las Leyes citadas fija una lista de conceptos retributivos tasados por los que únicamente pueden ser retribuidos los funcionarios: sueldos, pagas extraordinarias, complementos de sueldos, indemnizaciones, gratificaciones e incentivos. En esto se quedó el intento reformador de la Ley de Funcionarios en materia de retribuciones, remitiendo la fijación de la cuantía de estos conceptos a una Ley posterior que habría de ser elaborada por el Ministerio de Hacienda.

La nueva Ley de Retribuciones, anunciada por la Ley de Funcionarios y promulgada un año más tarde, configuró, a partir de entonces, no sólo el régimen retributivo de los funcionarios públicos, sino indirectamente toda la organización administrativa, confirmando las previsiones del profesor Garrido Falla en el sentido de que era una

---

(4) ALVAREZ RICO: *Aspectos jurídicos de la inflación orgánica de la Administración*, «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 9, 1978, pp. 299 a 302; MOYA: *Burocracia y sociedad industrial*, Ed. «Cuadernos para el Diálogo», Madrid, 1972, p. 134; NIETO: *La retribución de los funcionarios en España*, Ed. «Revista de Occidente», Madrid, 1967.

grave limitación de la Ley de Funcionarios remitir tema tan importante como el de las retribuciones de los funcionarios a la regulación posterior de una Ley propuesta por el Ministerio de Hacienda (5).

El gran peso relativo que adquieren los complementos de sueldo y, concretamente el complemento de destino, y la congelación del sueldo base en este período de 1968 a 1974 hace que se acuda a la manipulación de los esquemas organizativos de la Administración, estirando sucesivamente sus estructuras, a fin de crear nuevos puestos de jefatura que lleven anejo retribución por el concepto de complemento de destino. De esta forma se consiguen «ascensos retributivos» para categorías enteras de funcionarios.

Como consecuencia de ello, las reorganizaciones de los Departamentos ministeriales, realizadas en casi todos ellos durante estos años, no obedecen, en realidad, siempre a los motivos que se indican en las exposiciones de motivos respectivas, sino que son un mero instrumento de retribuciones. Las líneas de la estructura orgánica pervierten su misión pasando a convertirse en un fin en sí mismas, prevaleciendo los intereses estamentales sobre el sentido de instrumento al servicio de los intereses de la comunidad, que es consustancial a la organización de la Administración pública.

Los defectos de este sistema son fáciles de adivinar: desorden organizativo, fomento de la lucha intercorporativa, desigualdades entre los Cuerpos de funcionarios y falta de equivalencia entre puestos que tienen la misma denominación en distintos Ministerios. Esta falta de equivalencia no se extiende sólo a las retribuciones, sino también a las tareas de desempeñar y a la propia naturaleza de órgano asesor o de mando. Así podemos comprobar que la Oficialía Mayor, que era tradicionalmente la cúspide de la carrera burocrática, tiene niveles, según los Ministerios, que van desde jefe de Sección hasta director general. Los Servicios pueden tener nivel retributivo de Sección o Subdirección General.

El sistema retributivo utilizado por la Administración ha sido impotente en todo caso para seguir la galopada de los precios con un sistema armónico y generalizado de aumento en las retribuciones de sus servidores durante la etapa que consideramos, si bien en los últimos tiempos se ha hecho algún progreso en este sentido o al menos se ha iniciado el buen camino.

En esta línea hay que tener en cuenta, en primer lugar, la Ley de 24 de julio de 1974, que incrementó en un 25 por 100 el sueldo base de los funcionarios públicos civiles del Estado, aumento que se hizo efectivo en dos etapas: una, del 15 por 100, a partir de 1 de julio de 1974, y otra, del 10 por 100, a partir de 1 de enero de 1975. Posteriormente, la Ley de Presupuestos de 1976, en ejecución de lo dispuesto en la Ley antes citada, estableció un incremento del 14 por 100 en el sueldo base de los funcionarios civiles del Estado.

---

(5) GARRIDO FALLA: *La legislación sobre funcionarios ENAP*, 1964, p. 23.



Pero, aun después de estas disposiciones, las retribuciones complementarias de los funcionarios siguen siendo las más importantes. El Decreto de 13 de abril de 1972, actualmente vigente, por el que se modifican las retribuciones complementarias de los funcionarios civiles del Estado, supuso un notable progreso en la tarea de armonizar las retribuciones de los funcionarios públicos con las de los trabajadores del sector privado, una mayor coherencia entre las retribuciones complementarias y una tabla de salvación para la difícil situación que atravesaban los funcionarios ante el aumento producido en el coste de la vida. Todo esto en su haber. En su deber, la servidumbre de todas las medidas de urgencia, el aplazamiento *ad calendas graecas* de un análisis a fondo del sistema de retribuciones del que pudiera surgir una política de retribuciones de largo alcance y el apuntalamiento del sistema de retribuciones apoyado básicamente en las retribuciones complementarias con un protagonismo decisivo del complemento de destino.

b) *La política de provisión de puestos de trabajo y estructura orgánica*

La política de provisión de puestos de trabajo en la Administración pública se instrumenta en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado en base a dos pilares: las plantillas orgánicas (arts. 52 y 53) y el concurso de méritos, salvo para los puestos de trabajo que excepcionalmente se califiquen a propuesta de la Comisión Superior de Personal, como de libre designación (art. 56). Ambos mecanismos han sido totalmente ineficaces en la práctica.

Las plantillas orgánicas se conciben muy acertadamente en la Ley de Funcionarios como la bisagra que articularía la estructura orgánica y la función pública. En la base a esta concepción está la idea, tantas veces olvidada, de que estructura orgánica y función pública no son más que dos caras de un mismo problema: la organización de la Administración pública.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, con criterio muy acertado, articula la estructura orgánica de la Administración y la Función pública a través de las plantillas orgánicas, lo que demuestra, una vez más, que estructura orgánica y Función pública son aspectos de idéntico problema.

Dentro de esta línea, establece el artículo 53,3:

«Todos los Centros dependientes de la Administración del Estado formarán sus correspondientes plantillas orgánicas, en las que se relacionarán debidamente clasificados los puestos de trabajo de que consten.»

La Ley de Funcionarios legaliza un concepto de plantilla distinto del de plantilla presupuestaria, que únicamente hace referencia al número total de funcionarios de cada Cuerpo a efectos de sus consigna-

ciones presupuestarias (6). El concepto y misión de plantilla orgánica aparece en la Ley de Funcionarios con una misión mucho más compleja, supone una previa clasificación de puestos de trabajo y se configura como puente y articulación entre estructura orgánica, estructura personal de toda la organización de la Administración pública, como se desprende del artículo 52,2 de la propia Ley (7).

Para poner en marcha el nuevo mecanismo institucionalizado en la Ley de Funcionarios se crearon las correspondientes Juntas Ministeriales de Clasificación de Puestos de Trabajo, bajo la dirección de una Comisión Coordinadora que indicaría los criterios a seguir en el análisis y descripción de los puestos de trabajo en los Departamentos civiles con vistas a elaborar las plantillas orgánicas.

Ante los escasos progresos realizados por estas Juntas, debidos, entre otras causas que analizaremos después, a las tensiones intercorporativas que su actuación provocó en los Departamentos ministeriales, el Decreto de 17 de junio de 1971 impuso un nuevo rumbo. Según este Decreto, las plantillas orgánicas indicarían el nivel orgánico o educativo de los puestos de trabajo, su denominación o adscripción a Cuerpos, Escalas o plazas y la *forma de provisión*. Esto último suponía una puerta abierta a la discrecionalidad para la provisión de vacantes de los puestos de trabajo con jefatura o especial responsabilidad; la mayor parte de tales puestos fueron clasificados como de libre designación, culminando así el desguace de la carrera administrativa al no existir contrapeso alguno a esta libre designación, constituido por criterios objetivos de promoción. Los puestos de trabajo con nivel de jefatura pasaron a ser dedocráticamente designados, como una especie de botín de los detentadores del poder político en cada Departamento.

Por otra parte, el mencionado Decreto de 1971 establece un procedimiento para la actualización permanente de las plantillas orgánicas ya aprobadas por el Consejo de Ministros, a través de la autorización por la Presidencia del Gobierno de aquellas alteraciones parciales que fueran precisas por «cambios en la estructura orgánica, supresión de cargos o plazas y racionalización o simplificación de los servicios», así como cuando se produzcan «aumento de puestos derivados de la ampliación de dotaciones presupuestarias».

Después del Decreto que venimos comentando ha desaparecido, a nuestro entender, el valor de las plantillas orgánicas como instrumento básico del control del crecimiento orgánico y de reducción del gasto público, tal como se preveía en la Ley de Funcionarios. Ahora, la misión de las plantillas no es tanto controlar el gasto y la estructura

(6) LAFARO ALFARO: La formación de plantillas orgánicas, su revisión y racionalización. «Documentación Administrativa», núm. 72, pp. 70 y 71.

(7) Artículo 52.2: «Las plantillas orgánicas habrán de ajustarse a las necesidades de los servicios, para lo cual serán revisadas cada cuatro años por los respectivos Ministerios, y potestativamente, cada dos, teniendo en cuenta principio de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo que permitan, en su caso y sin detrimento de la Función pública, una reducción de las mismas, con la consiguiente reducción del gasto público.»

orgánica de la Administración, cuanto, dadas unas previsiones presupuestarias y organizativas, distribuir los puestos de trabajo entre los distintos Cuerpos de funcionarios. Se han invertido justamente los términos; de instrumento de control orgánico y del gasto público han pasado a ser controladas por estos dos factores.

Como causas de la escasa eficacia del sistema de plantillas orgánicas en cuanto instrumento de control de la organización de la Administración pública y de articulación entre estructura orgánica y Función pública de tan grandes posibilidades, hemos de citar, además de la deficiente regulación del Decreto de 17 de junio de 1971, el incumplimiento del mandato contenido en la Ley de Funcionarios de publicar bienalmente las plantillas en el «Boletín Oficial del Estado», lo que les resta valor jurídico y publicidad, al tiempo que dificulta si no imposibilita la colaboración de los funcionarios, lo que hierde mortalmente cualquier sistema de provisión de puestos de trabajo en su centro vital. A esto habrá que añadir la resistencia interna tenaz de una Administración estructurada en Cuerpos de funcionarios, y en no poca medida el ser el sistema de plantillas un cuerpo extraño injertado en el régimen tradicional de la Administración española.

#### IV. CONCLUSIONES

A modo de resumen de cuanto llevamos dicho, podemos establecer algunas conclusiones que pudieran servir a su vez de plataforma operativa en esta materia. En los cuadros que figuran en el presente trabajo únicamente se ha pretendido reflejar gráficamente algo que intuitivamente es evidente para cualquier observador de la Administración española: la explosión orgánica de la Administración central en el período 1962-1974.

Es cierto que resulta difícil trazar una línea divisoria entre lo que es crecimiento razonable de una organización y lo que es desarrollo patológico o inflacionario, pero cuando el esquema orgánico se multiplica por dos y por tres en algunas estructuras, en poco más de un quinquenio, forzoso es considerar, en principio, el desarrollo como inflacionario. Este es precisamente el caso de la Administración central española en este período. En definitiva, no es fácil encontrar una medida del desarrollo organizativo «normal», pero es fácil destacar lo que ya no lo es.

En efecto, como ya hemos afirmado en otro lugar de este trabajo, el aumento de nuevas tareas en manos de la Administración se ha canalizado durante esta época a través de la creación de nuevos organismos autónomos o empresas públicas, como es sabido. Y aunque este crecimiento básicamente puede tener algún reflejo en los esquemas tradicionales de la Administración, creadora y tutora de estos nuevos entes, nunca puede justificar una expansión generalizada e

indiscriminada del aparato estatal. Todo ello sin tener en cuenta que todo aumento en las tareas de un determinado organismo no tiene por qué conllevar anejo forzosamente un aumento de los órganos y puestos de jefatura al mismo.

Otra circunstancia que conviene poner de relieve es que el crecimiento orgánico de la Administración en el período que consideramos ha sido desigual. Así, el incremento del Ministerio de Educación y Ciencia, que ha visto aumentar espectacularmente sus tareas y recursos económicos, no se distingue fundamentalmente del experimentado por otros Ministerios que no han tenido variación sensible en sus cometidos.

Otro hecho que nos lleva a pensar que el crecimiento orgánico de la Administración en el período que estamos considerando obedece a causas patológicas es la contemplación de la evolución de las estructuras del Ministerio de Justicia. Este Departamento permanece con unas estructuras prácticamente congeladas en este período, lo que muy bien puede deberse a la existencia de un sistema retributivo y de carrera netamente diferenciada del resto de los funcionarios civiles en relación con los funcionarios que ostentan el poder burocrático en este Departamento. Esto nos lleva a pensar en la indudable conexión que existe entre el «status funcional», y la presión inflacionista que se ejerce sobre las estructuras, de lo que nos hemos ocupado ampliamente en el trabajo presente.

Las causas de este crecimiento alucinante de los esquemas orgánicos de las estructuras de la Administración central son múltiples. Entre ellas cabe señalar, además de la tendencia inmanente a toda organización como a todo organismo vivo de crecer y multiplicarse y el inevitable aumento de las tareas encomendadas a la Administración, que podíamos considerar como impulsos de crecimiento normal, una serie de causas claramente patológicas. Son éstas el centralismo político y administrativo exacerbado en que vivió la Administración durante esta época, la deficiente regulación jurídica de la potestad organizatoria, el sistema de retribuciones de los funcionarios, el abuso de la técnica de los Decretos-leyes, la ausencia de una carrera administrativa y la falta de una política coordinada de la Función pública.

A todas ellas se superpone la ausencia de canales democráticos de participación y de control de la Administración, como son los Sindicatos de funcionarios, partidos políticos, el Parlamento, la opinión pública, etc., que complementan el control jurisdiccional en este campo.

En definitiva, la problemática organizativa no es más que un capítulo de la reforma administrativa, que a su vez es parte de la reforma política, sin la cual no puede realizarse una auténtica reforma de la estructura de la Administración española.

Manuel ALVAREZ RICO

Profesor Encargado de Curso en la Universidad  
Complutense de Madrid