

I. - ESPAÑA

PROGRAMA DEL SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Entre los cursos y Seminarios que el Instituto de Estudios Políticos desarrolla durante el curso 1950-1951 tiene particular relieve el Seminario sobre problemas actuales de la Administración Pública. Por primera vez tiene lugar en nuestra Patria un intento colectivo de considerar críticamente, en unidad de visión, los principales aspectos de nuestra Administración Pública con el objetivo de su depuración y perfeccionamiento. Los temas se desarrollarán en una serie escalonada de sesiones a partir del día 2 de febrero de 1951, en las cuales se dará lectura de las ponencias y comunicaciones oficialmente encomendadas, abriéndose seguidamente debate público sobre las mismas.

A continuación se inserta el programa general que desarrolla y especifica el contenido del Seminario. Desde estas páginas el Instituto de Estudios Políticos invita a cuantos, desde cualquier perspectiva, conozcan y sientan los problemas de la Administración Pública para que con su asistencia y opinión contribuyan al mayor éxito de estas sesiones.

En todo caso, el lector asiduo de nuestra REVISTA podrá conocer las ponencias y comunicaciones del Seminario, que serán sucesivamente publicadas.

La valoración y el examen de los instrumentos de que se dispone es, en ocasiones, exigencia necesaria para la garantía del fin a que se sirve. Valoración y examen que vienen de ordinario impuestos por el natural proceso de desgaste y entorpecimiento del mecanismo, cobran imperiosa urgencia cuando, además, los objetivos en vista de los que tales medios técnicos de ejecución fueron calculados han experimentado modificaciones decisivas.

En realidad --y se trata de hechos al alcance de la más elemental verificación-- la actual Administración Pública española se ve afectada, tanto por dificultades funcionales, que son producto del natural desgaste de su aparato técnico, como por limitaciones constitutivas en sus medios, nacidas de las nuevas premisas políticas, sociales y económicas, que tan enérgicamente acusan su presencia. En cuanto que estas afirmaciones de hecho legitiman una consideración crítica, dominada por un plausible intento constructivo, parece conveniente desarrollarlas con algún rigor.

I

INTRODUCCIÓN

El régimen administrativo español no responde a un proceso firme y sostenido de desarrollo. Por dos veces, al menos, un imperativo histórico ha actuado obligando a decisivos planteamientos *ex nihilo*. Mientras que en el 700 España se integraba, de modo súbito, en la actitud racionalizadora del Poder, rompiendo trágicamente con su pasado inmediato en la Guerra de Sucesión, los resultados que en el orden constitucional fué consiguiendo la nueva actitud abortaron también por modo violento en la Guerra de la Independencia, momento que, por otra parte, coincide históricamente y se asocia de modo confuso con las tensiones ideológicas y políticas en que plasmó la Revolución Francesa. En todo caso, es seguro que liquidados los supuestos del régimen ilustrado hubo de acometerse de nuevo la tarea de reedificar la Administración desde los cimientos, y es un hecho que ese esfuerzo dió vida a las formas más salientes del régimen administrativo sobre que aun vivimos. Es, en efecto, posible reconocer la actitud constituyente del período sin más que poner atención en una serie de fechas, cuyos efectos llegan directamente a nuestros días : 30 de noviembre de 1833, Javier de BURGOS promulga el Real Decreto que establece la actual división provincial del territorio y firma su *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*; 1.º de enero de 1845, Ley PIDAL para la reforma de la Administración; 2 de abril de 1845, Ley MON de reforma fiscal; 6 de julio de 1845, Ley fundamental del Consejo Real o de Estado, etc., etc. De hecho esta actitud prosigue hasta la Restauración y consigue entonces perfilarse como definitiva. Hacia el decenio del 70 se sitúa la fase de más intensa elaboración de los contenidos del nuevo régimen administrativo y nuestra intermediación histórica con esa fase se descubre sin más que recordar que conservan su vigencia formal muchas de las leyes promulgadas por entonces, y, desde luego, las que encarnan los rasgos capitales de nuestro actual régimen. Pero esta dependencia nuestra a la altura histórica de 1950 es, al mismo tiempo,

indicio seguro de que aquella actitud creadora quedó en gran parte sofocada, y, en todo caso, pone de relieve cómo desde el punto de vista de nuestra Administración nos hemos encontrado sumergidos súbitamente en la atmósfera peculiar de los problemas del siglo XX cuando aun estábamos muy lejos de haber extraído los últimos jugos al impulso reformista del 800.

No es dudoso que, en efecto, el siglo XX se haya situado frente a estos problemas adoptando una insólita actitud de revisión. Tal radicalismo resulta —y en cierto modo parte— de que los fundamentos ideológicos y la estructura social que sirvieron de base al Estado moderno han sufrido desde 1914 una transformación decisiva. La Administración Pública ha acusado estas sacudidas ideológicas y la potenciación progresiva del Estado sobre todo su vasto mecanismo; pero en uno y otro aspecto el ritmo de las circunstancias ha impedido plantear una planificación metódica de la reforma de la Administración para conseguir un ajuste correcto a los nuevos supuestos de hecho.

Estas razones confieren validez al problema en toda su latitud teórica y justifican el intento de establecer las grandes líneas sistemáticas de un estudio crítico que, ante todo, debe preocuparse de proyectar la conciencia política y social del tiempo en que vivimos en el orden administrativo, y de ajustar el aparato de poder y sus técnicas al pulso de la vida social y económica.

De acuerdo con esta idea nuclear se pueden utilizar los enunciados que siguen como focos de convergencia de la problemática que se suscita.

II

PRINCIPIOS GENERALES

Una Administración Pública sin conciencia política es un puro contrasentido, ya que en tal caso se trata de un organismo que desconoce el papel decisivo que le corresponde dentro de la trama social en que se inserta. Es la Política, con el sistema de valoraciones que necesariamente lleva implícito, la que impone un orden y una jerarquía en la neutralidad de los hechos cotidianos, y es sólo al ponerse en marcha con la ejecución de ese orden cuando la Administración cobra su propio sentido. Pero, además, es preciso analizar con rigor el sistema nervioso a través del cual canalizan sus respectivas exigencias estas dos realidades, y haciéndose cargo de que son en su esencia radicalmente contingentes, lo es también descubrir cuáles sean las instituciones, las formas de relación, los procedimientos y, en general, los resortes administrativos, que para este

tiempo político se revelan como fuera de fase. Se tiene la impresión, todo lo precientífica que se quiera, de que no pocos aspectos de nuestro actual régimen administrativo reflejan concepciones que en el campo de la valoración política ha rechazado la sociedad, no por un caprichoso desplazamiento teórico, sino, en verdad, por una natural exigencia biológica.

Por otra parte, ante la innegable potenciación del aparato de poder administrativo, y aun prescindiendo de toda selección ideológica, estamos obligados a investigar las transformaciones sociales que existencialmente explican ese fenómeno de crecimiento, y a valorar dentro de tal sistema causal lo que es producto de un desarrollo orgánico normal y lo que es hipertrofia producida por una corriente general inflatoria del organismo público. Y, de otro lado, al contemplar desde esta perspectiva el escenario social, procede señalar concretamente para cada parcela en la vida de relación entre el Estado y el individuo cuál sea la resultante ideal de la tensión entre los fines de libertad individual y de seguridad colectiva, ya que de otra manera se corre el riesgo de generalizarla en una oposición irreductible.

Estos objetivos sólo pueden ser alcanzados a través de una cuidadosa investigación de los fines concretos del *imperium* de la Administración y de la distribución que de ese poder hace la misma Administración dentro de su propio organismo, tratando de averiguar hasta qué punto tales fines se consiguen según el principio óptimo de máxima efectividad y mínimo sacrificio.

Estas ideas pueden concretarse en el desarrollo de dos temas, cuyos enunciados podrían ser :

- 1.—*Administración y Política.*
- 2.—*El problema de los fines de la actividad administrativa y de la justificación del ejercicio del poder administrativo.*

III

REPERCUSIONES EN EL SISTEMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

La idea que asigna al Derecho Administrativo una significación jurídica peculiar haciendo de él algo más que una parcela sistemática del ordenamiento, esto es, la idea que postula un tratamiento peculiar en la forma y en el fondo para las relaciones jurídicas en atención al hecho de que uno de sus elementos personales es precisamente la Administración, no es una constante necesaria de todo orden jurídico. En sí misma refleja supuestos históricos y trae su sentido de que fué por ese cauce por donde

el Estado moderno, en un principio puro fenómeno de poder, se convirtió en un instrumento de libertad y de derecho. Allá donde la rebelión de la libertad alcanzó al Estado en su fase embrionaria no fué sentida la necesidad de un Derecho Administrativo de ese signo, y por el contrario, donde no se han producido los necesarios supuestos sociológicos de esa rebelión, la idea del Derecho Administrativo europeo, saturada de ese sentido histórico, ha constituido hasta hoy una utopía.

Tal Derecho Administrativo no es de suyo liberal, pero no hay más remedio que reconocer que históricamente fué la fórmula jurídica que hubo de excogitarse para que pudiera funcionar un Estado dentro de un sistema general de libertades.

La expresión técnica de este desplazamiento en el *modus operandi* del organismo público fué el *Estado de Derecho*. Parece innecesario añadir que el *Estado de Derecho* no designa de suyo una vocación ética por la justicia, sino que alude a la canalización de carácter jurídico que, como un resorte de garantía, se impone a toda la actividad estatal y, por ende, a la administrativa. Dados estos presupuestos el problema de actualidad es cabalmente estudiar la posibilidad de mantener la actividad administrativa dentro de esos límites jurídico-formales, siendo así que se ha extendido colosalmente en todas las direcciones al asumir el Estado un papel redentor en la sociedad. Al proseguir esta investigación por sus zonas más localizadas será inevitable descubrir los puntos de fricción entre los principios de seguridad jurídica y de efectividad social, y habrá que dirimir en tales casos el conflicto sopesando el rango y la importancia de los valores e intereses en juego.

Por último, nuestra doctrina ha advertido desde hace mucho tiempo las deficiencias técnicas de las normas que regulan la responsabilidad civil de la Administración, y es tanto más urgente el remediarlas ahora que su actividad es constantemente solicitada. En relación con todo ello, también es sumamente conveniente proceder a una revisión de la teoría de la jurisdicción contencioso-administrativa, acogiendo los nuevos puntos de vista que resultan de los factores de varia índole que hoy gobiernan la situación.

En consecuencia, parece obligado examinar :

- 3.—*Administración y Estado de Derecho. Estado, individuo y derechos públicos subjetivos. La justicia administrativa.*
- 4.—*La Administración y la Ley. Planteamiento actual de la división de poderes y su consecuencia en el problema de la jerarquía de las normas. La responsabilidad de la Administración.*

IV

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN EN SU ESTRUCTURA ORGÁNICA Y EN SUS MEDIOS PERSONALES Y REALES

Los apartados anteriores aluden a los supuestos que es preciso elaborar teóricamente desde la idea de una fundamentación positiva de nuestra Administración Pública. Establecidos tales principios, procede estudiar el mecanismo técnico capaz de asumir con eficiencia sus funciones naturales. Por razones de economía de sistema, parece pertinente enfocar la atención principalmente sobre los dos instrumentos capitales de que toda Administración se sirve: actividad de sus órganos y recursos financieros.

A.—*La estructura orgánica y funcional de la Administración.*

Por una parte urge examinar si la actual distribución departamental, en cuanto se viene haciendo cada día menos diáfana y segura, como consecuencia de la incesante proliferación de los llamados organismos autónomos y de las entidades paraestatales, se corresponde con la ideal distribución de funciones que habría de postularse, para una labor administrativa racionalizada. En este sentido, es obligado un análisis minucioso que descubra las contradicciones internas del sistema y señale los puntos en que se acusa un exceso orgánico, procurando conseguir un instrumento eficaz, ágil y —en lo posible— barato, sin descuidar tampoco la necesidad de reconstruir las líneas naturales de responsabilidad en cuanto hayan podido interrumpirse o borrarse por los cortes que en la organización está produciendo la descentralización funcional. Sin olvidar la fuerza misma de la tradición y la continuidad, hay que estudiar a fondo, siquiera como hipótesis a verificar, la racionalización abstracta del trabajo administrativo desde los criterios de eficacia y economía organizativas, más que nunca hoy ineludibles.

De otro lado, no es posible olvidar en este punto el que, cualesquiera que sean las calidades técnicas de los procedimientos, quedan en último término condicionadas a las calidades inherentes del hombre que las sirve, y por ello es obligado poner al día los criterios de selección, fijar las fórmulas ideales de la productividad y de la economía burocráticas de nuestra Administración, planear las medidas de orden general de las que quepa esperar una mayor eficacia y regularidad de los servicios públicos, ajustar las líneas jerárquicas y distribuir racionalmente, con seguridad para el público, la responsabilidad de la Administración y del funcionario, que debe sentirse, además, respaldado por un régimen jurídico tan ágil

y eficaz como compatible con las exigencias de la disciplina en que se integra. Es evidente que aquí es preciso un trabajo estadístico previo, sin el cual todas las conclusiones quedarán condicionadas, pero no es poca tarea señalar, aunque sólo sea a grandes trazos, los datos cuya verificación se precisa. Por ello, los temas que se suscitan son :

5.—*La distribución orgánica y territorial de la Administración. Racionalización de su funcionamiento.*

6.—*Los funcionarios públicos.*

B.—*La Administración y los recursos financieros.*

No es posible ignorar la interdependencia lógico-causal en que se mueve la economía nacional y las finanzas públicas, ni se pueden desconocer programas y postulados que hoy tienen plena validez en la ciencia económica, pero cuya aplicación a la peculiar economía del Estado viene siendo mirada con un recelo quizá excesivo, en cuanto permite la supervivencia de criterios vinculados a teorías económicas más o menos periclitadas.

La consideración crítica de nuestro sistema fiscal positivo se impone, en función tanto de estas razones económicas, hoy en primer plano, como de razones jurídicas de tensión permanente; en este último sentido deberá aludirse al aspecto elemental de una depuración de la justicia distributiva en el reparto a las cargas públicas, y también a los temas estrictos de las técnicas de gestión que aseguran los resultados óptimos, no sólo en la recaudación, antes previamente en la oportunidad y en el derecho; por otra parte, es preciso lograr una visión unitaria del sistema impositivo, surgido en buena parte casuísticamente y para atender necesidades circunstanciales. En cuanto al Presupuesto del Estado, la cuestión es susceptible de un planteamiento radical, como impone por lo demás el hecho reciente de su significación decisiva en el cuadro general de la economía del país; el examen puede llevar desde la estructura formal del documento a los principios jurídicos de su eficacia, como instrumento de previsión y de control, y del procedimiento propio para su formación, gestión y garantía. Por último, no es menos preciso el estudio detenido de nuestros actuales sistemas de intervención del gasto, control del ingreso y censura de cuentas, de la contabilidad pública, en fin, en su conjunto técnico; una revisión del sistema y de los criterios de nuestra Ley y Reglamentos de Contabilidad, desde el punto de vista del mecanismo contable de una Administración que ha centuplicado sus operaciones y multiplicado el montante de sus partidas, ha de ser sumamente conveniente, pero partiendo de la base elemental de que el hecho de esta expansión financiera presenta exigencias igualmente importantes a las dos vertientes: agilidad

funcional del organismo intervenido y fiscalización ordenada y eficaz. Se suscitan, por ello, los siguientes temas :

- 7.—*El sistema fiscal.*
- 8.—*El sistema presupuestario.*
- 9.—*La Contabilidad Pública.*

El INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, al promover la investigación metódica de este haz de problemas de imperiosa actualidad, cree ser fiel, una vez más, a su función constitutiva y a su tradición de estimular y canalizar el espíritu constructivo del país hacia las fórmulas de vida social y los procedimientos de organización postulados por el conjunto de exigencias en que el hombre de nuestro tiempo —y concretamente el español— se encuentra vitalmente inscrito.

Director del Seminario:

FRANCISCO JAVIER CONDE

Secretario:

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA