

I. ESPAÑA

EL ASPECTO ORGANICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REFORMA ORGÁNICA DENTRO DE LAS LEYES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: Penuria normativa. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la de Procedimiento administrativo.—III. INVENTARIO DE DIEZ AÑOS DE REFORMA: Evolución de la estructura orgánica de los distintos Departamentos civiles. El crecimiento del número de órganos. Organos de nueva creación. La «inflación orgánica».—IV. CAUSAS DE LA INFLACIÓN ORGÁNICA: Externas: insuficiencia e incumplimiento de la Ley de Procedimiento administrativo. El papel de la Presidencia del Gobierno. Internas: desvirtuación y crisis de la «carrera administrativa» del Estatuto de 1918; la tensión entre lo administrativo y lo político en el seno de la organización; las tensiones entre los distintos Cuerpos de funcionarios y la tendencia al reparto de puestos entre ellos.—V. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN: Principios de la reforma: Supresión de las categorías administrativas. El criterio de puesto de trabajo y su convivencia con el sistema de Cuerpos. Las consecuencias en el orden retributivo. El complemento de destino como única perspectiva de carrera. La lucha por ganar posiciones y la búsqueda de destinos.—VI. CONSECUENCIAS DEL PROCESO: Reforma orgánica «de hecho». Características: aparición de nuevos órganos; generalización de las Subdirecciones Generales; proliferación de Servicios y Secciones; desigualdad de los esquemas orgánicos de los distintos Departamentos ministeriales; agudización de las desigualdades retributivas; otras consecuencias de diverso carácter.—VII. NECESIDAD DE REMEDIOS.

I

La reforma administrativa va a entrar en su décimo año, si se toma como punto de partida, según suele hacerse (1), el Decreto-Ley de 20 de diciembre de 1956, por el que se creó la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Estos nueve años de «reforma» completan todo un ciclo en los aspectos legislativo, funcional, burocrático y orgánico de la misma, lo cual hace posible desde ahora formular un primer juicio acerca de los resultados obtenidos. Este juicio —y el análisis previo— es particularmente necesario si se entiende la reforma como un proceso continuo de

(1) Así GUAITA, *Veinticinco años de la Administración española: 1939-1964*, en «Documentación Administrativa», 78-79, 1964. En el mismo sentido, *La reforma administrativa en España*, editado por el Centro de F. y P. de Funcionarios.

adaptación y perfeccionamiento de la Administración pública, puesto que sin él no podrán descubrirse los fallos y se agravarán, consecuentemente, los errores.

Sin embargo, no es propósito de este trabajo realizar un juicio completo de la misma, sino, en un ámbito más modesto, poner de relieve algunos aspectos interesantes de este complejo problema y llamar la atención acerca de algunos de los efectos indirectos producidos por ciertas medidas de la reforma en la organización administrativa.

Antes de ello es conveniente recordar que la reforma de la Administración no es un logro que puede conseguirse con medidas aisladas, sino una tarea en la que deben conjugarse esfuerzos diversos, cuyo éxito depende de su perfecta articulación, ya que la buena salud de la Administración depende de todos y cada uno de sus miembros y es resultado de una serie de factores íntima y mutuamente relacionados.

Viene esto a modo de obligado preámbulo del análisis, que a continuación se intenta, de las distorsiones producidas en la organización de nuestra Administración pública a consecuencia del olvido de lo que antecede.

II

Cuando se habla del aspecto orgánico de la reforma administrativa suele empezarse por la referencia al Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 y al texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio del mismo año, para continuar luego con la exposición de las innovaciones más importantes introducidas por ambos textos, tales como la creación de Comisiones Delegadas del Gobierno, de las Secretarías Generales Técnicas, etc. Con ser esto importante, aquí no se ha de hacer mención de ello, por entender que ha sido ya suficientemente comentado. Tampoco se han de analizar directamente los fenómenos de adaptación de los organismos y departamentos económicos a las nuevas directrices imperantes en este campo, aunque hayan de tomarse como datos orientadores a la hora de ponderar algunos de los resultados del examen.

Interesa más en este momento comenzar por la referencia a los preceptos legales que las Leyes administrativas de esta nueva etapa han dedicado desde una perspectiva general a la organización administrativa, porque su concepción y cumplimiento condicionan en buena parte la evolución posterior. En este sentido interesa hacer mención especial de la disposición final 1.ª de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de los artículos 2, 3 y 130-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación este último al 13-7 de aquélla.

La primera de las disposiciones citadas concedió al Gobierno una generosa autorización para reorganizar cuantas dependencias y organismos lo merecieran, de la que se ha hecho abundante uso (2).

(2) Desde el 25 de febrero de 1957 hasta la fecha se han promulgado más de 125 Decretos en esta materia, relativos a los Servicios centrales de la Administración civil del Estado.

La Ley de Procedimiento Administrativo dedica al tema que nos ocupa dos artículos, en el primero de los cuales, segundo de la Ley, fija la exclusiva competencia del Consejo de Ministros para crear, modificar y suprimir los órganos de la Administración del Estado superiores a Secciones y Negociados, hecha salvedad de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (3), y describe el Negociado como la unidad administrativa inferior de los distintos Departamentos ministeriales, y la Sección como la unidad que agrupa dos o más Negociados.

El artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece una serie de requisitos de necesario cumplimiento para la creación de nuevos órganos: determinar expresamente el Departamento en el que se integran; redacción de un estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, que deberá acompañar al proyecto de disposición correspondiente; la necesidad de suprimir o restringir debidamente la competencia de los órganos ya existentes cuando pretendan crearse otros que supongan duplicación de aquéllos; necesidad de concesión por las Cortes de los créditos necesarios para dotar a los órganos nuevos.

Por último, el artículo 130 de la misma Ley, al referirse al procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, exige *la aprobación de la Presidencia del Gobierno* cuando se trate de *proyectos de disposiciones sobre estructura orgánica*. Este artículo, que expresamente se remite al 13-7 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ha modificado el sentido y alcance de este último, que atribuyó al Presidente del Gobierno la labor de «proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre *estructura orgánica*...», así como velar por el cumplimiento de las vigentes».

Según el texto transcrito, parece claro que la intención del legislador de 26 de julio de 1957 era atribuir a la Presidencia del Gobierno la competencia exclusiva en todo lo referente a la reforma orgánica, a fin de orientar bajo criterios uniformes todo este importante aspecto de la reforma administrativa. Sin embargo, la Ley de Procedimiento de 17 de julio de 1958 rebaja este control, implícito en los términos «proponer», «conocer» y «elaborar», a una simple aprobación, que se presume concedida si transcurren ocho días sin que la Presidencia haya formulado objeción, con lo cual todo se reduce a «conocer».

(3) Dicho artículo dice así: «Toda variación en el número, denominación y competencia de los diversos Departamentos ministeriales, y la creación, supresión o *reforma sustancial* de los mismos se establecerá por Ley, sin perjuicio de lo establecido en la disposición final primera de este texto refundido». Esta disposición final, ya citada en el texto, está concebida tan ampliamente, que rebaja a Decreto el rango normativo de los supuestos de *reforma sustancial* a que se refiere el artículo 3.º transcrito, lo cual, por otra parte, confirma la práctica. Basta la simple lectura de la disposición final de referencia para comprobarlo: «Se faculta al Gobierno para dictar por Decreto cuantas medidas sean conducentes a la ejecución de lo dispuesto en esta Ley, así como para la creación, modificación, traspaso de un Ministerio a otro, fusión y supresión, de acuerdo con las directrices del Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, de cuantas dependencias y organismos merezcan ser reorganizados».

A estos preceptos fió la reforma administrativa el correcto desarrollo y evolución de la organización de la Administración pública, por lo cual era, desde el principio, presumible su fracaso. Cualquiera que tenga una mínima experiencia acerca de la observancia de los mismos admitirá sin vacilación su ineficacia e incumplimiento. Sólo por excepción se acompaña alguna vez al proyecto de disposición de que se trate el correspondiente estudio económico, el requisito de la existencia de crédito se salva fácilmente con la fórmula «por el Ministerio de Hacienda se habilitarán los créditos necesarios», los casos de duplicación de funciones no son, ni mucho menos, infrecuentes; la misma aprobación por la Presidencia del Gobierno no tiene más significado que el de un mero trámite formal.

Desde el principio ha faltado una referencia completa a las dependencias de los Departamentos ministeriales y a los criterios definidores de cada una de ellas, ya que la Ley alude sólo a Secciones y Negociados, referencia que, lejos de ser ociosa, hubiera contribuido a aclarar el diverso panorama que cada uno de ellos presenta y hubiera proporcionado un esquema tipo llamado a terminar progresivamente con la perniciosa variedad que hoy muestra la organización de los Departamentos de la Administración del Estado, en algunos de los cuales la Sección es unidad mínima y única dentro de cada Centro directivo, mientras que en otros existen Negociados, Subsecciones, Secciones, Servicios y Subdirecciones Generales, con la consiguiente confusión y repercusiones de todo tipo (4).

En estos vicios de principio hay que buscar el punto de partida de la situación que seguidamente pasamos a exponer, a través de un sumario balance de estos diez años de reforma administrativa, que en el campo que nos ocupa han producido un cambio importante en la fisonomía de la Administración Central del Estado, al margen muchas veces de los principios básicos que justifican una reforma estructural.

III

A fin de simplificar la exposición, que de otro modo sería en extremo prolija, vamos a tomar en consideración el período 1960-1965, suficientemente significativo a los fines que se pretenden. Pues bien, durante estos años se han dictado unas 230 disposiciones orgánicas relativas solamente a los Servicios centrales de los Departamentos de la Administración civil del Estado.

Esta exuberancia normativa ha supuesto un cambio realmente importante en la organización administrativa, en la que han aparecido cuatro nuevas jefaturas a nivel Subsecretario, veintisiete a nivel Director general, más

(4) Sin contar aquí la confusión derivada del empleo de términos semejantes con valor distinto según el Departamento de que se trate. Por ejemplo, Servicios, cuya categoría funcional es de Sección, o que, por el contrario, lo es de Subdirección General. Otro tanto puede decirse respecto a ciertas denominaciones equívocas, como la de Gabinete, que unas veces coincide con el Servicio, otras con la simple Sección y en ciertos casos con la Subdirección.

de cien a nivel Subdirector, unas ciento setenta a nivel Servicio y casi trescientas Secciones (5).

De todas formas, estas cifras generales no son en conjunto suficientemente indicativas, ya que no todos los Departamentos han sido igualmente sensibles a este proceso, y aún hay algunos que han permanecido ajenos a él. Conviene por ello hacer una breve reseña de cada uno, a fin de comprobar la extensión e intensidad del fenómeno.

El Ministerio de Asuntos Exteriores conserva una estructura tradicional. Sólo tres disposiciones orgánicas se han producido a lo largo del período, y en él los cambios se reducen a la aparición de tres Direcciones Generales y cuatro jefaturas a nivel Servicio, que en dicho Departamento tienen un nombre peculiar: el de Dirección. No existe en él la figura del Subdirector general, que, sin embargo, es común a todos los demás.

Otro tanto puede decirse del Ministerio de Justicia, que sólo muy recientemente ha cedido a las directrices de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, creando también una Secretaría General Técnica (6). En general puede decirse que conserva intacto su esquema orgánico de siempre, sin otra novedad que la introducción de los Subdirectores generales. A lo largo de la etapa que se considera sólo cuatro disposiciones orgánicas han afectado a su estructura.

El Ministerio de Agricultura ha mostrado alguna mayor sensibilidad al proceso, dentro de límites moderados. Tres Direcciones Generales, cinco Subdirectores y diez Servicios son el balance de las seis disposiciones orgánicas dictadas. La estructura del Departamento presenta dos peculiaridades: la existencia en las Direcciones Generales de Secretarios a nivel Subdirector y las Subsecciones.

Diecisiete disposiciones afectan al Ministerio de la Vivienda en esta etapa, de ellas una muy singular, ya que supone el único ejemplo de reducción de órganos. Se trata del Decreto de 2 de junio de 1960, que integra la Dirección General de Economía y Técnica de la Construcción en la de Arquitectura. Dos jefaturas a nivel Subdirección, ocho a nivel Servicio y veintiseis a nivel Sección constituyen su balance.

Escasas han sido las variaciones en el Ministerio de Trabajo, que se resumen en la aparición de dos Directores generales y algunas jefaturas a nivel de Subdirector, procedentes éstos de la elevación de rango de algunos Servicios. Existen también Secretarios generales de las Direcciones, en lugar de Subdirectores, y la estructura orgánica desciende a la segunda jefatura de Sección y al Negociado.

Un balance análogo presenta el Ministerio de Educación Nacional, cuya

(5) Los datos se han obtenido a partir de las Guías elaboradas por la Presidencia del Gobierno en 1960, 1963 y 1965. Las cifras que se aportan deben tomarse como aproximadas, de una parte, por la confusión a que se aludía en la nota anterior; de otra, porque no siempre está claro tampoco el rango de determinados órganos y dependencias. En cualquier caso hay que tener presente que no puede identificarse órgano y jefatura en todo caso; la atribución de determinado rango se hace a veces al titular y no al órgano en sí. De todos modos resulta preferible referirse a jefaturas, porque en otro caso la visión sería incompleta.

(6) Por Decreto de 12 de marzo de 1964.

estructura es semejante incluso en los niveles inferiores de la organización —Subdirecciones y Negociados—. En total han surgido diecisiete nuevas jefaturas, de ellas dos a nivel Dirección General, una al de Subdirección y catorce al de Sección.

El Ministerio de la Gobernación ha experimentado un mayor cambio que los anteriores, justificado en buena parte por su extenso y diverso contenido. A lo largo del período han surgido dos jefaturas a nivel de Dirección General, veintitrés de Subdirección y unas cincuenta de Sección. La organización de la Dirección General de Sanidad presenta una particularidad curiosa: la existencia de dos jefaturas a nivel de Director general, ya que corresponde este carácter también al Secretario General Técnico del Centro directivo.

El 10 de noviembre de 1962 se reorganiza el Ministerio de Industria siguiendo un criterio —el sectorial— absolutamente nuevo en relación a su estructura anterior. Desaparece la Dirección General de Energía Nuclear y se desglosa el contenido de la tradicional Dirección General de Industria en seis nuevos Centros directivos, correspondientes a otros tantos sectores industriales. Esta reorganización aún no se ha completado —falta todavía la reorganización de la Subsecretaría— y sólo en fechas muy recientes se han estructurado algunas de las nuevas Direcciones Generales. En resumen: han aparecido cinco Direcciones Generales, diez Subdirectores y veintisiete Secciones. La unidad Servicio no existe, por más que tengan este nombre las Secciones de la Oficialía Mayor y el de Estudios, cuyo rango funcional es el de Subdirección. Tampoco existen los Negociados.

El Ministerio de Obras Públicas es quizá el que presenta un esquema orgánico y funcional más completo, desde el Negociado a la Dirección General, pasando por las segundas jefaturas de Sección, las Divisiones, equivalentes a los Servicios, y las Subdirecciones Generales. Muy recientemente —Decretos de 9 de octubre pasado— se ha duplicado el número de éstas en algunas Direcciones Generales (las de Carreteras y Obras Hidráulicas), así como en la Secretaría General Técnica, creándose una nueva Subdirección técnica y conservando la existente el carácter y funciones de segunda Jefatura del Centro directivo. Otro Decreto de la misma fecha ha creado una Subdirección General de Régimen Interior en la Subsecretaría del Departamento, único ejemplo hasta el momento de trasplante a este nivel de dicho órgano, aparecido recientemente en nuestra Administración con carácter de Dirección General.

En total, el número de órganos y jefaturas aparecidos en este período a consecuencia de las treinta disposiciones orgánicas dictadas es de treinta y seis, de las cuales ocho corresponden al nivel de Subdirección General.

Hasta fecha muy reciente —11 de septiembre del corriente año— la evolución orgánica del Ministerio de Comercio desde el comienzo del proceso de reforma administrativa se había mantenido dentro de unos moderados límites: cuatro jefaturas de Dirección General, siete de Subdirección y unas treinta de Servicios y Secciones. Sin embargo, en la fecha citada se lleva a cabo una radical transformación, creándose la Dirección General de Régimen Interior y reorganizándose las de Política Comercial, Comercio

Exterior, Política Arancelaria, Expansión Comercial y la Secretaría General Técnica.

El alcance de esta reorganización requiere un comentario más detenido. En total han aparecido noventa nuevas jefaturas, además de la superior de la Dirección General de Régimen Interior, de las cuales siete corresponden a nuevas Subdirecciones Generales, cuarenta y dos a nuevos Gabinetes o Servicios y cuarenta y una a otras tantas nuevas Secciones, que se incrementarán, en lo que se refiere a estas últimas, cuando se complete la estructura del nuevo Centro Directivo, que hasta ahora llega solamente al Servicio (7).

Característica común de la reorganización es la concepción de las Subdirecciones como divisiones técnicas del contenido funcional de cada Centro Directivo, abandonando decididamente su carácter de segundas jefaturas. Lo es igualmente su adscripción al Cuerpo de Técnicos Comerciales, único especial de rango universitario entre los que sirven en el Departamento, lo cual supone una innovación respecto de la discreta fórmula ya tradicional («se nombrarán entre funcionarios de los Cuerpos Técnicos del Departamento»). Semejante adscripción se realiza respecto a los Servicios y Secciones, sin más salvedad que los estrictamente burocráticos que se han afectado a los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración civil que prestan sus servicios en el Departamento, con algunas excepciones.

En conjunto, esta reorganización es reveladora en extremo en relación a las tendencias que se analizarán a continuación.

El Ministerio de Información y Turismo ha sido uno de los más activos dentro del aspecto que se considera. En el período 1960-65 hay cuarenta y dos disposiciones orgánicas que le afectan, las cuales, resumidas en números, ofrecen el siguiente balance: un Subsecretario y un Director general, ocho Subdirectores, treinta Servicios y más de cien Secciones nuevas. El ritmo de la evolución es también revelador: tomando como hitos los años 1960, 1963 y 1965, se observa un crecimiento en lo que se refiere a Servicios y Secciones en progresión geométrica, cuya razón es dos.

El incremento del turismo puede explicar en buena parte esta exuberancia; sin embargo, esta explicación no basta, porque el fenómeno es común al otro sector competencial del Departamento. Sirva de ejemplo el Decreto de 28 de octubre del presente año, que reorganiza la Dirección General de Prensa, estructurándola en tres Subdirecciones, cinco Servicios y diecisiete Secciones, frente a los dos Subdirectores y siete Secciones existentes hasta ese momento.

El Ministerio de Hacienda, cuya complejidad y volumen han sido siempre característicos, ha experimentado el fenómeno en grandes proporcio-

(7) En conjunto, el Ministerio de Comercio (Servicios Centrales) cuenta con 196 jefaturas en distintos niveles; a éstas hay que unir las correspondientes a las once Delegaciones regionales y las Agregadurías Comerciales a las Embajadas de España en los distintos países. Si se suman estos puestos y se comparan con el número de Técnicos comerciales del Estado y el de Técnicos de Administración civil al servicio del citado Departamento —únicos funcionarios de titulación superior—, resulta que, pese a la reciente ampliación de la plantilla de los primeros, posiblemente no puedan cubrirse todas las jefaturas existentes.

nes. Es cierto que ha mediado una reforma tributaria en estos años, la llevada a cabo por la vigente Ley de 11 de junio de 1964, pero no lo es menos que se ha reorganizado tres veces en el mismo período: Decretos de 11 de noviembre de 1962, de igual día y mes de 1963 y de 13 de julio de 1964. Fruto de estas y otras treinta disposiciones orgánicas ha sido la aparición de casi cien Secciones, veinte Servicios, otros tantos Subdirectores y tres Direcciones Generales a lo largo de esta etapa (8).

La Presidencia del Gobierno no ha sido tampoco ajena al proceso; por el contrario, ha evolucionado en la misma línea (9) —siete Subdirectores y ocho Servicios nuevos—, e incluso ha aportado una innovación de gran importancia, llamada a generalizarse en breve en todos los Departamentos de la Administración civil del Estado: la Dirección General de los Servicios, creada por Decreto de 27 de agosto de 1964, como Centro Directivo de carácter exclusivamente burocrático (10).

El panorama descrito refleja con bastante claridad cómo se ha venido produciendo en estos años una reforma orgánica incontrolada en el seno de la Administración Central española, al margen de toda previsión y también de los principios racionales de organización. Una reforma realizada sin un plan previo no podía menos de ser desigual y confusa y afectar a unos Departamentos más que a otros, según su ámbito funcional respectivo, la composición de su personal y toda una serie de circunstancias específicas de cada uno de ellos. De todas formas, pueden descubrirse unas características y tendencias comunes, que junto al hecho indudable del crecimiento en número de los distintos órganos en la Administración Central del Estado —verdadera *inflación orgánica*— hacen necesario meditar acerca de sus causas y de sus efectos.

(8) Un dato curioso ofrece la repercusión del proceso de estudio y preparación del nuevo sistema retributivo de los funcionarios públicos en la estructura del Departamento, y es el siguiente: Por Orden de 14 de junio de 1963 se crea la Sección para el estudio de los sueldos de los funcionarios públicos, y por Decreto de 4 de febrero del presente año se crea la Subdirección General de Retribuciones de los Funcionarios Públicos. El proceso es lógico, al centralizarse en el Ministerio de Hacienda estas cuestiones. De todas formas, ello no ha supuesto, ni podría desde luego, una reducción de los órganos correspondientes en los demás Departamentos, lo cual es una prueba más del proceso inflacionista en materia de organización.

(9) Debe tenerse en cuenta aquí, para comprender mejor la evolución de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno, la puesta en marcha del Plan de Desarrollo, que ha obligado a un trasvase en bloque de algunas Direcciones Generales, Comisiones de Planes Regionales, etc., a la Comisaría del Plan. Queda al margen pues la organización de ésta; sin embargo, es significativo también dentro del ambiente que se describe la creación de una Secretaría General Técnica del Ministro-Comisario, a raíz de la atribución a éste de dicho carácter, por Decreto de 21 de julio del presente año.

(10) En rigor, el nuevo Centro directivo no es sino el eje burocrático del Departamento, que tradicionalmente suponen las Oficialías Mayores, órgano que el Decreto de creación no ha suprimido, sin embargo, y que en la actual organización de la Dirección General es poco más que una Jefatura de personal. Este montaje encuentra su explicación completa en la historia de creación de dicho Centro, que no creo necesario, por ser muy conocida, repetir aquí.

IV

Expuesta, pues, la situación, procede intentar ahora el examen de las causas que han dado lugar a este proceso continuo de inflación orgánica, de solución tan difícil como el de la propia inflación económica y tan necesaria como el de esta última, puesto que sin ella no es posible conseguir aumento alguno de la eficacia de la Administración pública, meta orientadora de la reforma iniciada.

Ya vimos al comienzo cómo desde un principio la penuria normativa en materia de organización administrativa condicionaba gravemente la evolución de las estructuras en el marco de la reforma administrativa. Este defecto inicial puede encuadrarse dentro de las causas, que vamos a llamar externas, del fenómeno que nos ocupa. Dentro de ellas es necesario también hacer alusión a otra muy significativa: el papel desempeñado por la Presidencia del Gobierno.

Al examinar los escasos preceptos dedicados por las Leyes administrativas de esta nueva etapa vimos cómo sobre la Presidencia del Gobierno recaía la dura tarea de controlar la evolución estructural de nuestra Administración pública con unos medios a todas luces escasos, puesto que antes de consolidarse y ponerse en práctica fueron cercenados. Se apuntó entonces también que el instrumento de la aprobación previa por la Presidencia de todos los proyectos relativos a estructura orgánica se había convertido en una mera fórmula. La verdad es que ya desde el principio no podían depositarse en él demasiadas esperanzas, puesto que para ser eficaz hubiera sido necesario que la propia Presidencia del Gobierno contara, dentro del esquema orgánico de la Administración Central del Estado, con una autoridad y un peso específico que indudablemente no tenía ni tiene.

No es difícil tampoco encontrar las causas de esta falta de autoridad de la Presidencia del Gobierno, ya que basta repasar ligeramente su organigrama para comprobar lo equívoco de su configuración, a caballo entre las funciones que su nombre evoca y las propias de un Departamento ministerial que sólo podría ser bautizado como de Asuntos Varios: plazas y provincias africanas, protección civil, Instituto Geográfico y Catastral, planes regionales, estadística, desarrollo, gestión industrial del sector público, etc. Con este bagaje y estructura su posición era realmente difícil *ab initio* frente a los demás Departamentos ministeriales, de sólida tradición muchos de ellos, celosos guardianes de su esfera competencial y muy poco dispuestos a tolerar injerencias extrañas.

Por otra parte, a estas dificultades iniciales se unieron luego las derivadas de un proceso en marcha, a cuya fuerza no supo o no pudo sustrarse la propia Presidencia del Gobierno, según hemos comprobado ya, con la consiguiente desautorización para sus posibles intentos.

Detenerse aquí, de todas formas, sería tanto como renunciar al conocimiento de las verdaderas causas de la situación que se comenta. Estas causas, a las que, para distinguirlas de las anteriores, podemos llamar internas, remiten al análisis, siquiera sea breve, de una serie de cuestiones de necesaria valoración para comprender la realidad de nuestra Administra-

ción pública. Sin ánimo exhaustivo podemos enumerar las siguientes: la desvirtuación de la carrera administrativa operada con la quiebra del Estatuto de 1918, las tensiones entre lo administrativo y lo político en el seno de nuestra Administración pública, las tensiones entre los distintos Cuerpos de funcionarios, de las que resulta una insoslayable tendencia hacia el reparto de puestos entre los Cuerpos como fórmula de compromiso, y por último, y sobre todo, la reforma de la función pública, que ha actuado a manera de activismo catalizador acelerando el proceso de forma decisiva. A todas ellas nos referiremos ahora, reservando para la última de las enunciadas, por su gran importancia, el epígrafe siguiente.

El Estatuto de 1918, pese a las difíciles circunstancias en que nace, a lo apresurado de su estudio y a los múltiples defectos a él imputados por un estado de opinión ávido de una puesta al día de sus normas, construyó un sistema de gran coherencia lógica, estructurando una carrera administrativa a imagen y semejanza de la militar, en la que las distintas categorías eran a modo de hitos de una progresión continua en función de la antigüedad en el servicio, combinada débilmente con la posibilidad de apreciación de los méritos o la demostración de éstos en concursos restringidos. En cualquier caso, y a pesar de la rigidez característica del sistema, tenía éste indudables virtudes: correspondencia inicial de las categorías personales con las funciones desempeñadas, progresión económica correlativa al ascenso de categoría, igualdad retributiva en cada nivel categorial con independencia de la adscripción a uno u otro Cuerpo de funcionarios, etcétera, todas las cuales justificaban la denominación de «carrera», atribuida a la administrativa, sobre una elogiada base de igualdad.

La armonía del sistema va quebrando a partir de los años treinta, víctima de las presiones de determinados Cuerpos de mayor capacidad de lucha y de las dificultades financieras. La inflación económica, por su parte, va minando los sólidos soportes económicos de la «carrera», en perjuicio de aquellos Cuerpos de menor vitalidad, acelerándose definitivamente el proceso en el nuevo Estado a partir de la aparición de la parafiscabilidad, que suplanta los anteriores presupuestos, dando al traste con la coherencia inicial. Desaparece entonces la correlación función-categoría, surge el abandono y la desmoralización de los desplazados por el sistema y la ocupación de los puestos clave de la organización por aquellos que tienen acceso a la recaudación parafiscal (11).

Este proceso explica también otra de las causas aludidas: las tensiones entre los distintos Cuerpos de funcionarios y el reparto de puestos entre los mismos. En efecto: el prestigio se monta sobre la capacidad recaudatoria y por ella se miden las rivalidades internas, que se resuelven en el avance progresivo de unos Cuerpos con la consiguiente apropiación de cargos y el correlativo repliegue de otros. A este fenómeno y sus implicaciones se ha referido ya una autorizada doctrina, elaborando rótulos

(11) Sobre esta cuestión, A. NIETO, *Proyecto de Ley sobre Retribuciones de los Funcionarios de la Administración civil del Estado*, en «Revista de Derecho Financiero», número 56, 1964, separata, págs. 5 y sigs.

suficientemente descriptivos: «*prebendalismo feudal*» (12), «*colonización de la Administración pública*», etc. (13).

Para comprender en su totalidad las causas de la evolución de las estructuras orgánicas de nuestra Administración pública es necesario referirse también al difícil tema de las relaciones entre lo administrativo y lo político en el seno de la organización. Por supuesto, no se pretende aquí incidir en la ya antigua polémica sobre «administración y política», ni aportar criterio alguno que no sería demasiado útil en ningún caso, se intenta solamente aludir al modo de ensamblarse estos dos estadios en la organización de nuestra Administración Central del Estado.

En cualquier caso hay acuerdo doctrinal acerca de la coincidencia de ambos en los órganos superiores de la estructura; concretamente, en nuestra realidad, el Consejo de Ministros es órgano superior de la Administración del Estado (art. 2 de la *Ley de Régimen Jurídico de la misma*), y, a la vez, reunido bajo la presidencia del Jefe del Estado, constituye el Gobierno de la nación (art. 1 de la *Ley de 30 de enero de 1938*). Otro tanto puede predicarse de los Ministros, en cuanto jefes de sus Departamentos y miembros del Gobierno.

Lo que ya no puede decidirse *a priori* en todo caso es el carácter de los órganos inferiores a éstos, Subsecretarios y Directores generales, ni siquiera en una misma época y dentro de la misma Administración pública, especialmente en lo que se refiere a estos últimos. GARRIDO FALLA ha apuntado que en el momento actual de nuestra Administración la línea de lo político pasa por los Subsecretarios y seguramente también por los Directores generales, y la apreciación parece acertada (14). De una parte, el número 7 del artículo 10 de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado atribuye al Jefe del Estado el nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración pública, Subsecretarios y Directores generales incluidos*, lo cual en principio hace pensar en su carácter político, pese a que el texto referido aluda a los mismos como altos cargos de la Administración, alusión que se justifica en la coincidencia referida.

Por otra parte, hay datos suficientes en nuestra realidad actual para mantener esta opinión, tales como las condiciones del nombramiento, significado de los cargos, etc. Unos y otros se configuran como cargos de confianza del Ministro correspondiente, integrantes del equipo que éste aporta al ser nombrado, y que mantiene o retira según su voluntad y propósitos, cesando también cuando él cesa. Ambos se nombran sin limitación inicial alguna, con la plena libertad que caracteriza a los cargos políticos.

El contraste es evidente si se piensa en los restantes administradores. Así, por ejemplo, es ya una cláusula de estilo de todas las disposiciones

(12) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, 1964, concretamente el estudio que lleva por título *La organización y sus agentes: revisión de estructuras*, el único intento serio hasta la fecha de comprender estos problemas desde un ángulo rigurosamente científico.

(13) A. NIETO, loc. cit., pág. 5; *Administración y Burocracia*, en el libro *Homenaje a Jordana de Pozas*, III, 1962, págs. 343 y sigs.; *El mito de la Administración prusiana*.

(14) *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, vol. I, pág. 39, nota 48.

orgánicas recientes limitar el nombramiento de Subdirectores generales a miembros de alguno de los Cuerpos Técnicos del Departamento, funcionarios, por tanto, de los mismos. Estos nombramientos, además, los realiza el propio Ministro, y, conforme a las más recientes tendencias, su misión es eminentemente técnica, aunque existan muchos puestos de Subdirectores generales que son segundas jefaturas del Centro Directivo, como ya hemos visto.

Esto supuesto, resulta que hasta hace unos años la relación entre políticos y administradores se realizaba a través de los Directores generales y los Jefes de las distintas Secciones de los Centros de su cargo, con la consiguiente distancia, derivada de la excesiva politización de las estructuras, de una parte (15), y la escasez de escalones administrativos, de otra. Este esquema, demasiado simplista, debía, sin duda, hacer crisis, porque la desaparición práctica de las categorías administrativas, dado su escasísimo o nulo significado, y las también escasas perspectivas funcionales, que empezaban y terminaban en las jefaturas de Sección, hacían virtualmente inexistente la carrera administrativa.

Ante esta situación, la reacción inicial de los Cuerpos de funcionarios de mayor vitalidad orientó su impulso hacia su politización, favorecida a su vez por el ambiente político, que encontraba así el sistema más asequible de selección de hombres públicos, mientras que los Cuerpos restantes, cuyas posibilidades en este campo eran menores, ejercieron su presión sobre las estructuras de la organización administrativa, motivando así el proceso de aumento de jefaturas, generalización de órganos intermedios entre las Secciones y la jefatura de los Centros Directivos y la proliferación de Subdirecciones, creando de hecho una nueva carrera administrativa sobre presupuestos también nuevos.

Todo este proceso, activado por estas y otras causas de menor importancia, experimenta un impulso definitivo, como ya se apuntó, al entrar en contacto con el de la reforma de la función pública, cuyos principios básicos eran especialmente propicios al efecto, como a continuación podremos comprobar.

V

El nuevo Estatuto de la Función Pública, que nace con la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, opera, en lo que ahora importa, una reforma cuya influencia es necesario valorar adecuadamente. Se suprimen, por un lado, las categorías administrativas y se introduce un nuevo dato en la configuración de la «carrera» —el concepto de puesto de trabajo, importado de la Administración americana—, llamado a convivir con la división de los funcionarios públicos en Cuerpos de misiones específicas. Esta simbiosis de criterios de distintas procedencias hacía pensar desde el comienzo en la aparición de serias dificultades, capaces de comprometer el alcance de la reforma.

(15). Sobre la «politización de lo administrativo» en los países en que no existe el régimen de partidos, véase GARRIDO, loc. cit.

En efecto: el puesto de trabajo, unidad mínima y diferenciada a desempeñar por una persona especialmente apta para el mismo, es el concepto clave de un sistema de organización, altamente racionalizado y radicalmente distinto de la compartimentización en Cuerpos característica de nuestra Administración. Su implantación requiere por principio una descomposición atomizada de toda la estructura administrativa, la fijación de sus características y de sus exigencias, de las cualidades necesarias para desempeñarlo, así como una adecuada valoración de todas estas circunstancias, a efectos de su provisión adecuada y de su justa retribución.

En conjunto, su adopción exige la puesta en marcha de un sistema completo de selección de personal, de organización estructural y de remuneración económica, así como también proyecta su influencia sobre todas y cada una de las normas constitutivas del Derecho de funcionarios: derechos, deberes, incompatibilidades, licenciamientos, etc.

Por otra parte, el sistema de Cuerpos se basa en principios absolutamente dispares: apropiación de técnicas específicas por determinados grupos de funcionarios, seleccionados precisamente en función de su conocimiento de las mismas, con la consiguiente adscripción a determinados puestos, concebidos inicialmente sobre estas bases; sistema de remuneración peculiar, también en función de las técnicas correspondientes; imposibilidad de invadir la esfera acotada de cada Cuerpo; sometimiento a normas específicas de garantía de la situación adquirida en base a la presunción favorable a la conservación de la aptitud inicialmente demostrada, etc.

Pese a tan diversos principios, la Ley quiso armonizar ambos sistemas, montando el esquema retributivo sobre esta doble base, determinando la fijación de un coeficiente multiplicador del sueldo base distinto para cada Cuerpo y estableciendo un complemento de destino en función del puesto desempeñado.

La clave de la posible armonización quiso encontrarse en una clasificación de los puestos de trabajo de la Administración, que ya desde el comienzo hubo de contar con condicionamientos legales expresos, adscripción de los puestos de carácter eminentemente burocrático a los Cuerpos generales, por ejemplo (16), e implícitos, adscripción a cada Cuerpo especial de los puestos propios de sus técnicas características. De las dificultades de lograr esta meta da idea el aplazamiento constante de la citada clasificación, que, en verdad, no podrá aportar nada nuevo, por exigencias de la propia mecánica descrita (17).

Sin embargo, el sistema instaurado por la reforma llevaba consigo importantes consecuencias, al apoyarse en él todo el nuevo aparato retributivo. Anunció éste desde el principio la desaparición de las fuentes parafiscales de retribución, lo cual produjo las esperanzas de unos y la alarma de otros.

No menos alarma produjo en ciertos sectores la congelación de las retribuciones a la fecha de entrada en vigor del sistema. Si a ambas cosas

(16) Artículos 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 53, a), de la de Funcionarios Civiles del Estado.

(17) Véase NIETO, *Proyecto de Ley...*, págs. 20 y 21.

se une que el esquema de la Ley —sueldo base por coeficiente del Cuerpo— respondía muy poco a la realidad a partir de la clase media funcional hasta la cúspide retributiva, era inevitable que las esperanzas de los mejor dotados de huir de la congelación y la disciplina del sistema, se pusiera en el complemento de destino, y para acreditarle de la forma más favorable se aprestaran a la toma de posiciones adecuadas.

Por distintas razones llegará a la misma conclusión el segundo estadio funcional, cuyas esperanzas de mejora tampoco resultaban satisfechas con el citado esquema.

En definitiva, si la reforma económica hizo pensar en una actualización de las percepciones presupuestarias y en el sometimiento de las distintas fuentes de retribución a una sola —el presupuesto—, el curso de la misma viene demostrando de forma evidente que, a partir de cierto límite, la parte más sustanciosa de las retribuciones ha de llegar por vías distintas del nuevo sueldo establecido, y especialmente por la del complemento de destino (jefatura de una unidad, funciones de especial relevancia o peligrosidad, particular preparación técnica) (18), ya que la de los incentivos, por la forma en que está concebida, sólo es asequible a ciertos Cuerpos (recaudadores, inspectores y constructores) (19), quedando de este modo la consignación presupuestaria nuevamente desplazada (20).

VI

Descrita ya la situación y analizadas someramente sus causas, cumple ahora examinar sus posibles efectos, que en buena parte han quedado ya apuntados.

Se observa en primer término que se está produciendo una *reforma orgánica de hecho*, que ha cambiado la fisonomía estructural de la Administración Central del Estado. Como aspectos característicos de este cambio pueden señalarse los siguientes:

1.º *Aparición en algunos Departamentos de Centros directivos de carácter exclusivamente burocrático, bajo la denominación de Direcciones Generales de los Servicios o de Régimen Interior.* Este ejemplo, singularmente sugestivo dentro del ambiente descrito, ha prendido decididamente

(18) Estos son los criterios establecidos por el punto 1-2 de las Instrucciones aprobadas por el Decreto de fecha 22 del pasado mes de septiembre.

(19) Así resulta de lo establecido en el punto 3-2 de las Instrucciones citadas en la nota anterior, que refieren los módulos «a presupuestos objetivos, bien sean de obras o tareas realizadas de costes de servicios prestados por los funcionarios o de recaudación de tributos u otros ingresos».

(20) La pervivencia de las Juntas Ministeriales de Tasas (hoy Juntas de Retribuciones y Tasas) y su nueva tarea de distribuir los créditos globales, justifica la afirmación del texto. Desde este punto de vista, la variación respecto del esquema anterior se reduce al aumento del sueldo presupuestario y a la inserción en algún lugar del Presupuesto del Estado de las cantidades correspondientes a los créditos globales, que antes tenían su acomodo en los Presupuestos de las Juntas de Tasas que aprobaba el Consejo de Ministros.

en nuestra organización administrativa, y no es aventurado pensar en su generalización a todos los Departamentos ministeriales en plazo breve, puesto que, al parecer, existen proyectos avanzados en varios de ellos. Parece apuntarse incluso la posibilidad de su traslado a las Subsecretarías y Direcciones Generales con nivel y categoría de Subdirección General, como parece indicar la creación en la Subsecretaría de Obras Públicas de una Subdirección de Régimen Interior.

A consecuencia de la tendencia descrita se viene produciendo una *sensible reducción* de un órgano tradicional de nuestra organización administrativa, las Oficialías Mayores, cuyo papel queda restringido en los supuestos descritos a la jefatura de personal y muy poco más.

2.º *Generalización de las Jefaturas a nivel Subdirección General*, como estadio superior de la carrera administrativa, y paralelamente a este proceso se ha producido también un *cambio del significado del cargo*, que de segunda Jefatura de los Centros Directivos, con funciones de asistencia, suplencia y delegadas del jefe de los mismos, ha venido a convertirse en puesto técnico de contenido específico, en nueva instancia de la línea jerárquica encargada de un sector de la problemática propia de cada Dirección General.

3.º *Generalización del Servicio* como instancia superior a la Sección, bajo denominaciones distintas, ya existentes con anterioridad al proceso que comentamos, tales como Divisiones, Gabinetes, etc. Este fenómeno ha sido particularmente intenso en determinados Departamentos que carecían de tales órganos, como el de Información y Turismo.

4.º *Capitidisminución de las Secciones*, como consecuencia de lo que antecede, y *proliferación de las mismas de manera acusada*.

5.º *Desigualdad entre los esquemas orgánicos de los distintos Departamentos*, algunos de los cuales han quedado al margen del proceso, como, por ejemplo, el Ministerio de Justicia, que conserva su estructura tradicional, frente al cambio radical de otros, como el de Hacienda, Comercio e Información y Turismo, por citar los más destacados en este aspecto.

6.º *Desequilibrio y desigualdad retributiva*, como consecuencia de lo anterior. Esta desigualdad ha de adquirir graves proporciones una vez que se fije el alcance económico de los complementos de destino. La razón es obvia: de una parte, existen órganos, con categoría de Sección, que conservan toda su prestancia tradicional (Sección de Universidades, única de la Dirección General de Enseñanza Universitaria; Secciones de los Registros y del Notariado, en la Dirección General correspondiente), mientras que han surgido otras nuevas en ciertos Ministerios, en superiores niveles funcionales, cuyo contenido es menor o igual, pero no superior al de los citados, y se ha reducido en estos mismos Departamentos el significado de la Sección al aumentarse el número de éstas y crearse aquéllos.

De todo ello ha de resultar en plazo inmediato una desproporción acusadísima entre las retribuciones de funcionarios de idéntica titulación y categoría funcional, según sirvan en Departamentos más o menos permeables a las nuevas tendencias, con lo cual el defecto, sobre el que NIETO

llamaba la atención recientemente (21), no sólo no se ha corregido, sino que posiblemente se ha agravado por este camino.

Realizado el proceso en los términos descritos y montado el nuevo sistema retributivo sobre el complemento de destino, estas desigualdades económicas van a ser inevitables. Un ejemplo aclarará definitivamente el alcance de lo expuesto; así, en el Ministerio de Obras Públicas existen hoy los siguientes niveles funcionales, todos los cuales tienen repercusiones económicas: Negociados, segundas jefaturas de Sección, Secciones, Divisiones o Servicios y Subdirecciones Generales; en el de Industria, por ejemplo, las posibilidades son menores: Secciones y Subdirecciones.

Haciendo un apretado balance de todo ello, podemos decir que en algunos Departamentos el número de jefaturas iguala o supera en este momento al de funcionarios con titulación superior, mientras que en otros no alcanza ni a la cuarta o quinta parte de estos últimos.

Estos y otros muchos son los efectos indirectos del proceso. Detenerse a comentarlos uno por uno no parece necesario ahora; baste citar, por ejemplo, y remitir a un desarrollo posterior, las consecuencias de lo que antecede en orden a temas tales como la desconcentración administrativa, con tanta ilusión iniciada; la economía, celeridad y eficacia del procedimiento administrativo; la racionalización administrativa; la selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios; mejora de métodos, simplificación de tareas, coordinación, etc.; porque no puede olvidarse que la creación de órganos, por muchos que éstos sean, lejos de reducir el trabajo de los más sobrecargados, lo mantiene, creando a su vez nuevo trabajo, que llena de por sí las nuevas estructuras, dado que existe siempre un volumen de asuntos y cuestiones inevitables con independencia del contenido específico del órgano, que nacen y crecen con el propio impulso de la organización misma: régimen interior y económico; personal; relación con los demás órganos superiores, iguales e inferiores; control de estos últimos; informe a los primeros; problemas de distribución del trabajo, etcétera.

Conviene advertir, aunque quizá no sea necesario, que no se cuestiona aquí acerca de la necesidad de determinados desarrollos o renovaciones estructurales, porque ello excede de las posibilidades de todo análisis de carácter general, se dan, en cambio, por supuestos la necesidad y conveniencia de muchos de ellos, lamentándose únicamente que se hayan producido de una manera incontrolada, bajo la presión de presupuestos extraños a los principios racionales de organización.

VII

De lo que antecede se desprende la necesidad de poner freno al proceso inflacionista descrito y de encauzar el desarrollo orgánico de nuestras estructuras administrativas de una forma adecuada. Esto, sin embargo, no

(21) *Proyecto de Ley...*, pág. 3 y notas 1 y 2.

es fácil, dado que las múltiples consecuencias del fenómeno y sus implicaciones de todo tipo con aspectos muy diversos de la vida administrativa excluyen las soluciones simplistas.

Con esto quiere llamarse la atención acerca de los peligros que lleva consigo la postura más radical y, a la vez, más cómoda, de detener el proceso en cuestión, consistente en cerrar el paso a todo nuevo proyecto de disposición que se mueva en la línea apuntada. Si así se actúa, no hará sino consagrarse la desigualdad producida entre los diversos Departamentos ministeriales, por la distinta sensibilidad de unos y otros al fenómeno en cuestión, lo cual, paradójicamente, se volverá contra los que han mostrado una actitud más moderada.

Debe evitarse también la conclusión contraria, igualmente simplista, de acelerar el proceso en los Departamentos hasta ahora menos influidos por él, ya que esto no haría sino generalizar muchos de los inconvenientes apuntados por evitar el más minuciosamente descrito de las desigualdades retributivas.

Por otra parte, es ingenuo pensar en que las aguas vuelvan a su cauce y la desbordada organización de algunos Departamentos se reduzca a límites más modestos.

Todo esto hace particularmente difícil la solución del problema, pese a lo cual es necesario intentarla. ¿Cómo? El proceso descrito ha puesto de manifiesto la inadecuación de las estructuras tradicionales de nuestra Administración pública para hacer frente a las ideas, necesidades y exigencias de la nueva etapa iniciada en todos los aspectos de la vida española el año 1957, sin perjuicio de que sobre ella hayan actuado causas ajenas de enorme importancia que han acelerado dicho proceso.

Al no haber percibido esta realidad las primeras Leyes en que comenzó a plasmarse la reforma administrativa, se ha producido una reforma orgánica de hecho, al margen de toda previsión legal. Por ello se hace necesario intentar ahora una verdadera reforma orgánica *de derecho*, que sienta los principios y establezca los mecanismos de control necesarios para una correcta evolución posterior y, al mismo tiempo, reconsidere la situación actual y la remedie en lo posible.

Son necesarios, pues, preceptos legales que fijen un esquema orgánico tipo para todos los Departamentos, lo bastante completo como para garantizar una base mínima de igualdad y lo suficientemente flexible como para respetar las peculiaridades de cada uno de ellos y las exigencias de su ámbito competencial específico.

Es necesario igualmente establecer un control serio y eficaz, capaz de imponerse y evitar desajustes semejantes a los producidos, y lo es también revisar la organización de todos los Departamentos, especialmente de los hasta ahora más moderados, a fin de adecuar definitivamente sus estructuras a la realidad actual y evitar así la inquietud y la tensión que en determinados momentos puede producir en ellos el hecho de haberse quedado atrás.

En suma, resulta necesario abordar la reforma orgánica en las esferas

central y periférica (22), organizar racionalmente los Servicios, suprimir las duplicaciones de competencias, muchas y graves hoy día; distribuir adecuadamente las múltiples funciones de la Administración actual, coordinarlas, sin aumentar la confusión con órganos de coordinación *ad hoc*, etcétera, porque todo esto condiciona negativamente los resultados de la reforma administrativa y hace ineficaces los brillantes logros que supusieron las Leyes iniciales.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Ayudante de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho de Madrid.

(22) En este aspecto nada se ha hecho, pese a la prometedora autorización de la disposición final 2.ª de la Ley del Plan de Desarrollo de 28 de diciembre de 1963, que «faculta al Gobierno para integrar en Delegaciones territoriales unificadas todos los servicios y dependencias periféricas de los Departamentos ministeriales actualmente existentes, a propuesta del Ministerio correspondiente y en la medida en que las conveniencias del servicio lo aconsejen».