

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

El título de este estudio se hubiese ceñido más exactamente al tema del Seminario (1) si hubiera considerado la Administración Pública en relación con el proceso de la socialización. Pero este enunciado no responde al contenido general del presente artículo.

En primer lugar estudiamos algunos aspectos de la Administración Pública y más adelante veremos la relación entre ésta y la Sociedad.

Como previa se nos presenta la cuestión del método. Sobre este tema el catedrático, Sr. Garrido Falla tiene un libro (2), que destaca entre la abundante bibliografía al respecto. El problema del método lo expone haciendo una excursión histórica. Pone de relieve que las cuestiones de la Administración Pública eran estudiadas, a lo largo del siglo XVIII, por una serie, ya que no de ciencias, por lo menos de prácticas administrativistas conocidas en la historia de la doctrina con el nombre de "Cameratismo". Esta ciencia o práctica "cameralista" era la de los Consejeros de los príncipes. Sobre todo en los países germánicos, por la gran división política entonces existente, abundaban las pequeñas Cortes, en las que no faltaban expertos en cuestiones administrativas, de acuerdo con el nivel de la época. Los conocimientos que utilizaban aquellos expertos o funcionarios son conocidos con el citado nombre de "Cameratismo"; palabra de origen italiano.

Estas direcciones tenían en común el guiarse, para el estudio de la Administración, por razones de utilidad o conveniencia. El criterio en

(1) El tema de este estudio fue objeto de una ponencia de su autor en el Seminario de Filosofía del Derecho, sesión del día 22 de enero de 1963, bajo la presidencia del Ilmo. Sr. D. Luis Legaz Lacambra. El autor expresa su agradecimiento al Sr. Presidente y a los participantes en el subsiguiente coloquio, cuyas ideas han permitido mejorar notablemente el contenido de la primitiva comunicación.

(2) GARRIDO FALLA, Fernando: *Dos métodos en el estudio de la Administración Pública*. Instituto García Oviedo, de la Facultad de Derecho. Sevilla, 1961. BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano: *Dos mentalidades en el estudio de la Administración Pública*. "Documentación Administrativa". Octubre, 1962, págs. 47-56.

que se basaban los consejos de aquellos expertos era la razón de Estado, entendida como utilidad social o, a veces, la conveniencia del príncipe; siendo ésta la característica principal, distintiva de aquella escuela.

La fase inmediata tiene lugar a lo largo del siglo XIX y hasta bien entrado el actual. Se basa en una nueva concepción del Estado: El Estado de Derecho, cada vez más enraizado en la doctrina política de este período, extendiéndose a todas las ramas del Estado, entre ellas a la Administración pública. Cada vez prepondera más el método jurídico en su estudio hasta que este punto de vista llega a dominarlo por completo, de tal manera, que los tratadistas de Derecho Administrativo son quienes se ocupan, científicamente, de la Administración.

Se puede observar una radicalización del problema. Todavía, a mediados del siglo pasado los administrativistas (por ejemplo, Oliván y Colmeiro) no excluían algunas consideraciones, no estrictamente jurídicas, en sus obras sobre la Administración pública, tomadas bien de la naciente sociología, bien de la ciencia política o de la económica. Mientras que desde finales del siglo pasado y sobre todo en el actual, los tratadistas de Derecho Administrativo europeos, con excepción de los ingleses, se basan en el método jurídico, cada vez más depurado, que les permite tratar esta rama del Derecho con mayor perfección, pero por la misma razón metodológica quedan excluidos muchos problemas relacionados con la ciencia de la Administración. Como ésta carecía de cultivadores de prestigio, quedaba un vacío que vino a colmarlo una nueva ciencia, que ya no será el antiguo "cameralismo", pero sí una rama del conocimiento, distinta de la ciencia jurídica, y que toma por objeto el estudio de la Administración. No solamente la de carácter público, sino la Administración en general, incluida la de entidades privadas.

Esta dirección se inició con gran empuje en Norteamérica, aunque uno de sus primeros tratadistas fue el francés Fayol (3), pero actualmente es en los Estados Unidos donde más desarrollo tiene y hay estudios universitarios e investigaciones científicas patrocinadas por entidades de diverso carácter. El influjo americano se siente también en algunos países de Europa. Por ejemplo, la Universidad de Bolonia tiene Cursos de Ciencias de la Administración.

Como hemos indicado, esta nueva ciencia de la Administración em-

(3) FAYOL, Henri: *Administration Industrielle et Generale*. Es el texto de una conferencia pronunciada por el autor en 1908 y publicada con algunas adiciones posteriormente.

pezó ocupándose de administraciones privadas, principalmente de empresa industrial. Este fue el tema del francés Fayol, ya citado, y del ingeniero americano Taylor, notorio por sus estudios de organización científica del trabajo (4). Posteriormente, además de continuar el interés sobre la Administración industrial, se amplió la investigación a otras ramas de la Administración incluso pública, como la Administración Militar. Así veremos que algunos de los conceptos que se utilizan revelan este origen, tomado de la Administración de las fuerzas armadas.

A partir de los años treinta tuvo lugar, en la misma Norteamérica, un giro en la orientación de estos estudios. Surgieron críticas contra una excesiva abstracción conceptual y se tomaron en consideración los aspectos psicológicos y sociales de las cuestiones que atañen a la Administración, tanto pública como industrial (5). Precisamente fue en el campo de esta última donde se suscitaron estos nuevos enfoques del problema. En la localidad Norteamericana de Hawthorne (6), se llevaron a cabo una serie de experiencias que pusieron de relieve como factores muy relevantes en la producción ciertos matices distintos de la mera retribución económica, establecida en forma de destajo, por ejemplo, las relaciones humanas en el grupo laboral y otros aspectos semejantes.

Todo ello da lugar a ciertas críticas contra las afirmaciones demasiado rígidas que con el nombre de "principios" habían establecido los primeros tratadistas de la disciplina, dando lugar a una mayor amplitud y variedad en los criterios relativos a problemas de Administración científica (7).

En resumen, se pueden apreciar dos direcciones en el estudio de la Administración pública: la tendencia jurídica, que la enfoca desde el punto de vista del Derecho Administrativo y esta otra dirección, últimamente examinada, que no adopta un punto de vista único, pero que podríamos caracterizar por el criterio de la eficacia o productividad de la actuación administrativa. Tanto la de entidades privadas, orientada

(4) TAYLOR, Frederick Winslow: *The principles of scientific management*, 1911. Del mismo autor: *Shop management*. Sobre el tema puede verse, PETIT HERRERA, Luis Alberto: *Organización científica del trabajo*. "Anales de Mecánica y Electricidad". Vol. XXXVI, VI. Noviembre-diciembre, 1959, págs. 293-305.

(5) PFIFFNER, John M., y SHERWOOD, Frank P.: *Administrative Organization*. 1960, cap. VI. Hay traducción castellana de R. Palazón, publicada en México, 1961.

(6) LANDSBERGER, Henry A.: *Hawthorne Revisited*. Ithaca N. Y., Cornell University, 1958.

(7) SMITHBURG, Donald W.: *Political Theory and Public Administration*. "The Journal of Politic". Febrero, 1951, vol. XIII, 1.

hacia el campo de la administración industrial y comercial, como la Administración pública, observando la eficacia de la gestión de los servicios públicos o la consecución de otras finalidades que la misma se proponga.

Aunque los cultivadores de esta dirección no hacen expresa afirmación del carácter científico de sus estudios, más preocupados por la utilidad que pueda derivarse de los mismos, no hay que considerarlos, inicialmente, privados de interés científico puesto que la actual Metodología suele admitir que un juicio, a propósito de la conveniencia o adecuación de ciertos medios para obtener fines determinados, puede ser verificado y comprobado. No es una afirmación puramente valorativa o subjetiva, sino que puede contrastarse y, por consiguiente, entra en el campo de la ciencia. Lo que quizás no sea científicamente controlable es la determinación de los fines que ha de fijarse la Administración de que se trate, o por lo menos, no por esta ciencia, que se basa en razones de eficacia y productividad (8).

Ateniéndonos a este punto de vista, haremos mención de algunos aspectos importantes en esta ciencia de la Administración. Se pueden dividir en dos grandes sectores; problemas de estructura de los órganos administrativos y problemas de funcionamiento o actividad de la misma Administración.

PROBLEMAS DE ESTRUCTURA.

En este punto se ha llegado a una elaboración más acabada por la doctrina. Los primeros tratadistas propusieron algunos esquemas o modelos de organización administrativa, que recomendaban como los mejores. Pero posteriormente se opina que no hay un modelo absolutamente recomendable. (Ese sería un problema parecido al de la mejor forma de gobierno). Existen varias posibilidades abstractas de organización y hay que considerar las diversas circunstancias y los fines que se pretenden para aplicar, de acuerdo con ellos, el modelo más adecuado a la estructura de la Administración que se trate de establecer, considerada como organización.

Los principales sistemas propuestos son dos.

Uno de ellos es el modelo jerárquico puro, propugnado por Fayol, sobre el principio de la unidad de mando y de responsabilidad. Está tomado del ejemplo de la Administración militar, por ser el que se observa en las unidades de línea del Ejército.

(8) BRECHT, Arnold: *Political Theory*. Princeton, N. J., 1959, págs., 117 y ss.

El esquema opuesto fue establecido por el Ingeniero Taylor, en su ya citado estudio sobre la organización del taller industrial. Propone una división funcional del mando, de tal manera que no haya un sólo Contramaestre con autoridad plena sobre todos los operarios a sus órdenes, sino que estableció varios Contramaestres (hasta ocho distintos) cada uno de los cuales ejercía supervisión y autoridad restringidas a funciones determinadas que pudieran ser realizadas por unos mismos operarios. Por ejemplo, el capataz de mantenimiento se ocupa de dar instrucciones para el cuidado y conservación de la maquinaria; el capataz de producción reparte los trabajos y asigna las tareas que debe realizar cada obrero; y así, sucesivamente, los restantes mandos parciales.

Este sistema tenía algunos precedentes. Taylor dice que se inspiró en el ejemplo de la Enseñanza Superior, donde un sólo alumno recibe habitualmente instrucción por varios Profesores. La división funcional del mando administrativo ha arraigado en algunos aspectos de la organización industrial. Un caso muy notorio es la existencia de Jefaturas de Personal, que se ocupan de su reclutamiento, perfeccionamiento, ascensos y retribución. Estas Jefaturas funcionales suelen encontrarse en todas las empresas de cierta amplitud, distinguidas de la Jefatura principal o de explotación (9).

En la Administración pública es universal la existencia de Jefaturas de personal. En España constituye una de las funciones típicas de los Subsecretarios.

Pero esta encontrada diversidad; por un lado el principio unitario de Fayol o sistema jerárquico puro y, de otro, el esquema de Taylor, que reparte en varias facetas la autoridad, según criterios funcionales, crearon cierta perplejidad entre los cultivadores del mencionado aspecto de la ciencia de la Administración.

Hoy, se ha llegado a una especie de término medio conocido con el nombre de doctrina de la "línea y plana mayor" utilizando con preferencia las palabras inglesas correspondientes. Para muchos representa la solución al problema, aunque como cualquier modelo es adecuado para determinados casos; no para todos. No obstante, este suele recomendarse con mayor frecuencia por la actual bibliografía (10). El esque-

(9) MANN (K. O.): *Line and staff in personal administration*. "Personnel Journal". 1961, n.º 11, págs. 460-2.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Administración Española*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961, págs. 41 y siguientes. MARTÍNEZ USEROS,

ma mencionado también está tomado de la Administración militar, en lo que ya es antigua la institución de los Estados Mayores. Precisamente algunos tratadistas, incluso norteamericanos, estudiaron la organización del Estado Mayor del Ejército alemán, por ser más interesante dentro del campo de la ciencia militar.

En resumen; se mantiene el principio de la línea jerárquica propugnado por Fayol, pero al lado del Jefe, que retiene la unidad de mando, existe un órgano auxiliar que le asesora y, en cierto modo, amplía su capacidad de acción, control y vigilancia. Es la plana mayor, "staff" (11). Este término puede traducirse al idioma español, también como "Estado Mayor"; es el conjunto de personas que acompañan, asesoran y suplen la labor del Jefe o encargado de una Administración.

Además de las anteriores consideraciones, sobre los diversos modelos de estructuras administrativas, existen otras cuestiones en cierto modo subordinadas, pero que no carecen de interés. Una de ellas es la denominada "ámbito de control". Se planteó con carácter general, no solamente para la Administración pública, sino para cualquier clase de administración, cual es el número de subordinados inmediatos que pueden ser adecuadamente supervisados por un Jefe.

Ya se comprende que tratándose de operarios manuales puede ser controlado un mayor número, con relativa facilidad. Pero en grados intermedios (supongamos el caso de los Jefes de Negociado subordinados a un Jefe de Sección) se mantuvo, inicialmente, una tesis muy restrictiva. Se entendía que mejoraba la estructura de la Administración al disminuir la esfera o ámbito de control, de tal modo, que el Jefe tuviera menos funcionarios en el escalón inmediato inferior, a los que supervisar.

Es corriente en el Ejército la organización terciaria, por la que cada Jefe tiene tres, o a lo sumo cuatro, subordinados inmediatos; el Coronel tiene a sus órdenes tres Comandantes de Batallón; el Comandante tres o cuatro Capitanes. Esto es, un reducido ámbito de control.

Sin embargo, recientemente, se admite que esta esfera puede extenderse más en las Administraciones Civiles, no siendo exagerado que un Jefe tenga hasta diez o doce subordinados inmediatos. Y si dispone de un "Staff" asesor, entonces puede ampliar su ámbito de control, puesto que la Plana Mayor al ayudar al Jefe, le permite, entre otras cosas, el

Enrique: *Cuestiones de Organización*, en "Estudios en homenaje a Jordana de Pozas". Tomo I, Madrid, 1961, págs. 219 y siguientes.

11. MOONEY, James D. y REILLY, Alan C.: *The Principles of Organization*. Nueva York, 1939. Segunda edición, 1947. Versión española de F. Rubio Llorente. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

dirigir un mayor número de unidades subordinadas. Por lo que se refiere a este mismo problema en la Administración pública, han hecho algunas observaciones los ya citados investigadores norteamericanos. Al principio tropezaron con algunas dificultades, pues al llamar pública a una Administración no se le da un simple calificativo, sino que se expresa una entidad bastante distinta de lo que suele ser la Administración privada (12).

Encontraron, con cierta sorpresa, que la propia Administración pública norteamericana no se atenía a los avances de su ciencia. Por ejemplo, se pudo constatar, que el Presidente de los Estados Unidos, tenía un ámbito de control completamente exagerado, puesto que dependían de él no menos de setenta distintos órganos administrativos que no reconocían ninguna autoridad intermedia; lo que, ampliaba de una manera extraordinaria el ámbito de control de esta autoridad. Esto fue, una de las cosas que les movió a considerar que, la existencia de un "Staff" adecuado, permite a la autoridad administrativa ampliar su ámbito de control.

Otro aspecto de la Administración pública (éste ya más estudiado entre los europeos) es el del problema de descentralización o desconcentración. La descentralización típica, era la que relegaba la resolución de determinados problemas a órganos de administración de tipo local, provincial o regional.

Al lado de ésta, mas reciente, es la desconcentración en los llamados organismos autónomos. Es la que pudiéramos llamar desconcentración institucional, en que no se distribuyen desde el punto de vista territorial, las competencias, sino desde el punto de vista funcional o sea, que al organismo autónomo, se le asigna un fin. En razón de éste, los medios adecuados para su cumplimiento; y, entonces, el organismo, gestiona la consecución del fin o la prestación del servicio en que el fin consista, extendiéndose a todo el ámbito nacional si es preciso, o sea, sin esta compartimentación territorial, que es típica de la Administración pública de tipo usual.

EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION

Aparte de los problemas de estructura, la nueva ciencia de la Administración estudia el funcionamiento o actividad administrativa.

En este punto hay menos elaboración doctrinal. Mas que nada se

(12) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Eduardo*. Obra citada, págs. 13 y siguiente.

está en una fase experimental que los especialistas norteamericanos llevan adelante con un gran lujo de medios, y que algunas veces se les tacha de excesivo acopio de datos, de elaboración de diagramas, etc.

Esta fase se basa en lo que nos recordaría algún concepto de la ciencia jurídica norteamericana, que es: "El estudio del caso". Claro, no es el estudio del caso jurídico, es el estudio del caso administrativo. Por esta razón, no se basa en decisiones de Tribunales o jurisprudencia, sino en el estudio directo de la realidad de entes administrativos, bien públicos o bien privados (principalmente privados, por esta dirección industrial de la ciencia en Norteamérica) con gran minuciosidad, de tal manera que se calcula que un estudio de esta clase tiene un costo equivalente a medio millón de pesetas o más, pero a pesar de ello, se estima que solamente en la empresa que ha sido estudiada, las ventajas que se derivan de implantar las recomendaciones que dan los expertos, amortizan dentro de un año el gasto hecho en el estudio. Esto ya es una afirmación de tipo, mas bien, mercantilista, pero que se admite, por regla general, entre los que se dedican a esta doctrina: Aparte, del interés científico que pueda tener.

Un aspecto, que conviene destacar aquí, es el de la creciente mecanización de las labores administrativas.

Hay dos etapas en la mecanización: una primera fase, que es el empleo de máquinas auxiliares. Como es la conocida máquina de escribir, las máquinas de sumar y de contabilidad, etc.; y hay otra en un escalón superior, que es la "automación" o "automatización". En virtud de la cual, no es que se excluya la intervención, de la persona física, en el proceso administrativo (puesto que tienen que preparar el trabajo de la máquina haciendo un estudio previo, la programación) pero, sin embargo, cuando ya se pone en marcha el proceso de las máquinas, éstas, realizan por sí solas todo el trabajo (sobre todo el de carácter repetitivo). Cuando se trata de acopiar gran número de datos; o de distribuirlos de diverso modo se puede realizar por medio de máquinas adecuadas. Principalmente, son: Los equipos de tarjetas perforadas. Y, en los casos más complicados, los llamados "Cerebros electrónicos"; pero éstos, principalmente, tienen utilidad para trabajos de investigaciones científicas o de otro tipo, que no puramente administrativos. Con el equipo de tarjetas perforadas (que se mueve eléctricamente) es suficiente para la mayor parte de los trabajos administrativos.

Por ejemplo, aquí en España, está mecanizado, con equipos de tarjetas perforadas, la confección de documentos cobratorios de Hacienda. Los de la Delegación Provincial de Madrid, se efectúan con un equipo

de la I. B. M. (International Bussiness Machines) de tarjetas perforadas. Con otro sistema distinto, que es una ampliación de las antiguas máquinas de direcciones, se efectúan trabajos de esta misma índole en otras Delegaciones de Hacienda. Se usan tarjetas metálicas sobre las que se van grabando los diversos caracteres (bien en letras, bien en números) y por artificios mecánicos pueden obtener tanto la lista de contribuyentes como los recibos que cada uno debe satisfacer, e incluso otros datos o documentos de comprobación, que tiene utilidad para la técnica hacendística (13).

LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Y EL PROCESO DE SOCIALIZACION

Pasamos ya a la última parte de este estudio que es el que hubiera sido, si yo hubiese tenido conocimientos adecuados para ello, el que hubiera convenido desarrollar más extensamente. Que son las relaciones, entre la Administración pública y el proceso de socialización. O, en general, la Sociedad.

En primer término, es un lugar común, el hacer notar el creciente intervencionismo de la Administración, en los diversos aspectos de la vida social. Este desarrollo de la acción pública en la Sociedad, se puede justificar por diversos medios o razonamientos y que no es el caso, ahora, de insistir en ellos. Sino de hacer constar este hecho: que en cualquier país, en los últimos años, independientemente de los credos políticos imperantes, se ha podido observar un incremento de la intervención de la Administración pública en la vida social y en los diversos aspectos de la misma.

Aquí, surgen dos problemas: De un lado, la tutela de los derechos individuales. Puesto que mientras mayor sea la intervención de la Administración, más es el temor de que, de una manera inconsiderada, entre en la esfera de las libertades de los ciudadanos y las desconozca.

Este es el problema típico de la consideración propia del Derecho administrativo. Precisamente aquí, es donde más se hecha de ver la necesidad de una consideración jurídica de los problemas de la Ad-

(13) CONTRERAS MADRAZO, Manuel: *Los equipos de fichas perforadas como instrumento de la administración*, en "Documentación Administrativa". Marzo, 1962. CASTANEDA CHORNET, José: *Las máquinas calculadoras electrónicas*. Discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1959.

ministración pública, para hacer posible la tutela, la defensa de los derechos de los individuos.

Esta defensa, no debe de ser de tipo exclusivamente formal, sino que debe de entrar, también, en la consideración del contenido de las normas. En España, efectivamente, se hace así; pero, he podido observar en algunos aspectos de la bibliografía extranjera, que se ocupan más del aspecto puramente formal de la tutela de los derechos, que del contenido de éstos.

Como ha dicho, en varias ocasiones, el Sr. Legaz Lacambra (14) no cabe duda de que el Derecho administrativo, históricamente, nació, precisamente, para defender la personalidad individual. En tal sentido, que, casi podría decirse que el verdadero Derecho político, en este tiempo, ha sido el Derecho administrativo, en cuanto que el Derecho político, fundamentalmente, está constituido por declaraciones programáticas y unas tramas de organización y luego, la efectividad jurídica de estas declaraciones programáticas, ha correspondido, históricamente, precisamente al Derecho administrativo. O sea, que, merced al Derecho administrativo, es como, real y auténticamente, el Estado, ha podido constituirse como un Estado de Derecho.

Sin embargo, también es un hecho, que desde el primer momento, los administrativistas, es decir, los que se ocuparon por el fenómeno de la Administración previeron el fenómeno de la totalización o de la socialización. Lo mismo Tocqueville, como también entre los españoles Pastor Díaz o el citado Colmeiro, que es un auténtico administrativista. Sin embargo, también tiene pasajes en los cuales describe, por así decirlo, de una manera anticipada, como la Administración, se desenvuelve con una precisión puramente totalitaria.

Parece, por tanto, que la socialización, el hecho creciente de la socialización, es algo que de suyo está implicando, necesariamente, el desarrollo de la Administración, y ésta se desenvuelve en un proceso que sirve, precisamente, para reforzar todas las tendencias de socialización. Entonces la Administración se excede, en el sentido de que rompe con aquello a lo que obedeció su configuración jurídica; el Derecho administrativo, nació, precisamente, para la tutela de los derechos individuales y convertir en auténticas libertades y derechos subjetivos, la esfera propia de la persona individual.

Este, es uno de los problemas que lleva consigo la Administración,

(14) LEGAZ LACAMBRA, LUIS: *Filosofía del Derecho* (2.^a edición). Madrid-Barcelona, 1961, págs. 627 y siguientes.

pero no cabe duda de que hoy estamos ante el hecho de que la Administración, se extiende cada vez más y que su plasmación jurídica, en gran parte, está en una cierta oposición con el sentido que inicialmente tuvo. No tanto porque vaya de una manera formal en contra de aquello a que históricamente obedeció el nacimiento del Derecho administrativo, pero sí con cuanto que su sentido parece que marcha, completamente en otra dirección.

Pues, en la actualidad el predominio de las formas jurídicas en relación con la realidad social, es un predominio del Derecho ordenativo de las normas de subordinación, propias, precisamente, del Derecho administrativo. Pero unas normas o una estructura jurídica a base de subordinación, es una ordenación jurídica cuyo sentido no es precisamente el de respetar, o el de garantizar, o el de asegurar una libertad individual, sin perjuicio tal vez de que permanezca una esfera de esta libertad jurídicamente protegida. Pero este predominio de las formas jurídicas de subordinación, de las formas del derecho de subordinación, a cargo, precisamente, del dominio excesivo de la Administración, en todos los órdenes; precisamente ésto, está, cada vez más, en oposición, en contradicción, con lo que significaba históricamente el Derecho administrativo, que fundamentalmente, era la afirmación de la libertad individual, es decir, la garantía jurídica de la libertad (15).

Pero, sin embargo, hay el otro aspecto (que no puede olvidarse en esta cuestión) y es: el de hacer compatible esta tutela de los derechos individuales, con la eficacia de la acción administrativa. Puesto que, lo que justifica a la Administración, es el servicio público que presta o la ejecución de las leyes que se le han encomendado. Y si por un excesivo respeto o una gran cautela hacia la posibilidad de molestar la esfera jurídica particular, se le ponen demasiadas cortapisas en su actuación, pudiera ser que esta eficacia quedase disminuida, y el servicio público sufriese, o la ejecución de las leyes se menoscabase.

De todas maneras, este es un problema en el que yo considero que se puede caer en un error, que es: el de considerar al ciudadano y a la Administración pública, como antagonista. Celoso uno de la defensa de su esfera de derechos y quizás personificando (de una manera, pudiéramos llamar un poco caricaturesca) a la Administración, como ansiosa de extender sus tentáculos e inmiscuirse en todos los aspectos de la vida del ciudadano.

(15) LEGAZ LACAMBRA, Luis: *Obra citada*. Págs. 462 y siguientes.

Ya que este esquema, de por sí, daría lugar a interpretaciones erróneas. Creo, que sería mejor (y se ha expresado autorizadamente esta opinión) considerar una inter-acción recíproca, una mutua ventaja en la acción de la Administración pública, en sus relaciones con los ciudadanos; y también, extender, entre los ciudadanos mismos, la idea de que deben de cooperar o colaborar con la función administrativa, puesto que ésta—en suma—persigue un interés común, un bien común, en el que están implicados los mismos ciudadanos.

Respecto al recelo de la invasión de la Administración en los derechos de los administrados. Entiendo que se trata de una limitación análoga a la que tenemos los propios individuos. Los contratos, por ejemplo, son una limitación de derecho por los derechos de los demás. Si la Administración se excede respecto de unas normas jurídicas a las cuales debe sujetarse, existe el sistema de recursos, con lo cual queda a salvo (entiendo que siempre; al menos teóricamente) el mismo Estado de derecho, como garantía de los administrados frente a la Administración.

El sistema de recursos, es una de las grandes conquistas del Derecho administrativo. Tiene dos ventajas; una, para el mismo administrado, que puede hacer valer sus derechos; y otra, para la propia Administración, puesto que le proporciona un medio de control que de otro modo quizás escaparía a su procedimiento para conocer las posibles faltas cometidas en el ejercicio de la acción administrativa. Puesto que si bien, independientemente del recurso, una Administración racionalizada debe tener montado un órgano de Inspección o control para asegurarse de la perfección de su actuación, sin embargo, por esta acción del particular, que hace valer por la vía del recurso sus posibles derechos. (E incluso, en los sistemas más avanzados sus intereses) llegan aún más detallados, al conocimiento de la Administración, aspectos de su propia actividad que quizás de otra manera quedasen desconocidos o menos valorados.

A continuación pasamos a estudiar algunos factores que, se ha dicho, influyen en el desarrollo de la Administración y condicionan sus relaciones con la Sociedad a la que sirve. Entre ellos cabe citar; la existencia o falta de límites externos al crecimiento de la actividad administrativa, el progresivo aumento de personal al servicio de la Administración y el influjo de las concepciones ideológicas en la vida administrativa.

DESARROLLO Y LIMITES DE LA ADMINISTRACION

La Administración pública se ha podido inspirar en doctrinas de Administración industrial... Pero ¿es ésto acertado? A juicio de muchos hay una diferencia sustancial que impide la aplicación, sin más, a la Administración pública, de estas doctrinas, y es, sencillamente, que en las empresas privadas, la buena administración de las mismas y la organización adecuada y racional de la producción, tiene presente, como causa fundamental, un hecho indiscutible, que es la existencia de un mercado competitivo; La empresa, tiene que enfrentarse con otras que le hacen la competencia. Por el contrario la Administración, realiza una función en la que no tiene concurrencia alguna. Y parece que la diferencia en la situación de hecho es lo suficientemente esencial como para romper esa continuidad entre una y otra. Ahora, que indudablemente hay una inspiración en las empresas, y quizá, por este espíritu empresarial, la Administración, tiene una tendencia al crecimiento... Pero una tendencia más peligrosa que en la empresa privada, puesto que conduce, no a un crecimiento ordenado, sino a una hipertrofia de la que somos testigos todos, no sólo en nuestro país sino más aún fuera de él.

Entonces ocurre pensar si no será que la Administración, excesivamente desarrollada, de una manera anormal, en estos últimos tiempos, se encuentran en la necesidad de justificar su excesivo volumen mediante el invento, digámoslo así, de nuevas atribuciones, y la extensión de su operación a campos que antes estaban vedados. Es decir, quizá si la Administración, se hubiese sabido... o hubiese podido (es cuestión puramente incidental) contener en unos límites de dimensiones más reducidos acaso no hubiese sentido la necesidad de justificar esa gran masa administrativa mediante la invasión de unos campos más o menos pertenecientes al orden privado.

Contra esta sospecha suele expresarse la diferencia entre la administración de las empresas particulares y la Administración pública, diciendo: que las primeras, por regla general, siguen una idea de lucro, mientras que la Administración pública, no se rige por este principio económico del obtener un beneficio, por lo que no precisa competidores.

Sin embargo, curiosamente, durante un curso de Organización y Métodos (16), al que concurrieron oficiales del Ejército (precisamente de

(16) El primer Curso para Diplomados de Organización y Métodos de la Administración se celebró en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, de Alcalá de Henares, del 22 de enero al 13 de abril de 1962. Una

Estado Mayor) se puso de relieve que también existe el carácter competitivo en las organizaciones militares, puesto que, en caso de conflicto armado, tienden a destruirse mutuamente los ejércitos. La victoria dependen, en gran parte, de la buena organización de las redes de comunicación entre sus órganos de mando y la efectividad de el cumplimiento de las decisiones de los mismos, etc. De modo que puede verse un aspecto de la Administración pública, en el cual se da un fenómeno de competencia que no es igual que entre las empresas privadas en el mercado, pero reviste mayor intensidad.

Toda Administración pública compite consigo misma desde el punto de vista de la sucesión histórica, pues puede mejorar o decaer. Puede ir a más o a menos, no solamente en el sentido de mayor o menor amplitud, sino en el de una mayor satisfacción de los ciudadanos con su administración, o una menor satisfacción con ella e incluso el caso de la repulsa de la Administración y el derrocamiento de ésta.

De modo que de alguna manera hay un control externo siempre para la actividad de la Administración pública. Aparte de los controles de tipo político que puedan existir de acuerdo con los diversos órganos constitucionales o sistemas en que puede estar estructurado: Control por medio del Parlamento; por medio del Referendum, etc....

Este fenómeno de incursión excesiva de la Administración en lo social quizá pudiera explicarse de una manera demasiado simplista, por la Ley de Parkinson, es decir, el aumento injustificado y paulatino de las funciones burocráticas y administrativas.

No puede afirmarse si Parkinson, tendría o no razón en cuanto a la pretensión de formular el fenómeno, con categoría de Ley y dándole, por consiguiente, una regularidad que no cumple de un modo absoluto.

Por otra parte hay que hacer notar que Parkinson, lo que había escrito era una serie de artículos humorísticos; por ejemplo uno de ellos se titula "La fórmula del cock-tail", que suponiendo generalizada la costumbre de dar cock-tails o reuniones de semejante índole, es cuando —dice—, se observa la importancia de los mandos administrativos de la localidad, por la posición que ocupan durante la celebración de esta clase de recepciones.

Pero se trata de una muestra del humorismo británico, basado en

noticia del mismo puede verse en la Memoria del Centro, correspondiente a dicho año, publicada por la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1963.

(17) Han sido traducidos al castellano varios libros del profesor C. NORTHCOTE PARKINSON, bajo los títulos de *La Ley de Parkinson*, *Cuidado con los impuestos* y *Al Patrimonio por el Matrimonio*.

observaciones psicológicas muy agudas. Donde falla la Ley de Parkinson, es en su aparente formulación matemática, pues efectivamente, en muchas ocasiones, no se comprueba en la práctica un desarrollo de la Administración de acuerdo con esta llamada Ley.

Pero sus afirmaciones, revisten interés respecto a las motivaciones que inducen—en opinión de Parkinson—al crecimiento de la Administración, sobre todo en lo que se refiere al personal. Entre otras, da la siguiente explicación: un Jefe intermedio observa que aumenta el trabajo. Esta opinión, puede ser meramente subjetiva, por haber pasado de la edad de plenitud y al mismo trabajo representar, para él, una mayor carga. Probablemente, el sujeto en cuestión, no se contentará con pedir un adjunto, al objeto de repartir el trabajo. Más bien gestionará un ascenso de categoría y la tarea que él realizaba repartirla entre dos o tres unidades que deba controlar. De esta manera se aumenta en la organización el cargo a que es ascendido y los que resulten en las unidades subordinadas al mismo.

Otro dato psicológico interesante es que, a veces, el Jefe distribuye las tareas de modo que ningún subordinado tenga completo conocimiento de los asuntos para evitar que fácilmente puedan sustituirle.

A estas razones pueden unirse otras de carácter estructural, pues al crecer el número de unidades administrativas surge el problema de las comunicaciones entre ellas y, probablemente, hay que crear órganos específicos que las controlen y coordinen sus actividades, con lo que éstos problemas técnicos dan lugar, también, a un aumento del personal administrativo.

Sin embargo, como ya se indicó anteriormente, puede disminuirse el número total de personas empleadas en trabajos administrativos mediante la automatización de las tareas que realizan.

ASPECTOS SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Teniendo en cuenta el ámbito social en que acontece el fenómeno del crecimiento de la Administración, esta serie de observaciones han de completarse con la consideración sociológica del problema (18).

(18) LÓPEZ RODÓ, Laureano: *La Administración Pública y las transformaciones socio-económicas*. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1963. Véase también, SELZNICK, Philip: *El Mando en la Administración*. Madrid, 1962, para las implicaciones sociales de la gestión administrativa. En igual sentido, ARGYRIS, Chris: *Personality and Organization*. Nueva York, 1957.

La extensión de la Administración aparece como una de las dimensiones en el proceso de racionalización que caracteriza la nueva organización de las relaciones sociales en Occidente y en casi todos los países en los que predomina un tipo de organización burguesa de la vida y, por consiguiente, se ha extendido el modelo de organización racional no solamente a la empresa privada, sino también al Estado, como puso de relieve Max Weber al estudiar la organización burocrática estatal. El proceso de racionalización, lleva consigo la extensión de la burocracia y de las normas administrativas, pero, el aumento de la competencia administrativa tiende a hacer efectivos en grandes estratos sociales ciertos mínimos derechos o posibilidades subjetivas de que anteriormente estaban privados prácticamente.

Por medio de la actuación administrativa se trata de realizar la socialización, desde arriba, convirtiendo en normativa una serie de posibilidades del poder social o económico que antes eran dejadas al arbitrio de los particulares.

No obstante, conviene precisar que la idea de la Administración como correctora de algunos vicios que se atribuyen a la organización social puede, en parte ser utópica.

Esta tendencia apareció ya en la época del Despotismo Ilustrado, que quiso utilizar la Administración pública como medio de reforma o mejora social, y tras el paréntesis representado por el liberalismo político, vuelve a intentarse cada vez con mayor intensidad. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que cada país posee una Administración pública de acuerdo con sus condiciones históricas, sociales y económicas, por lo que es difícil destacar esta organización del resto de la sociedad en que se encuentra, para modificar su propio sustrato. Por ello, la propia Administración puede estar necesitada de reforma, sobre cuyo aspecto existe una abundante bibliografía (19) y no escasean las normas legales, en distintos países, para conseguirla.

El problema del aumento de poderes de la Administración hay que verlo en función de una determinada situación del proceso social y uno de los factores del mismo que son las ideologías dominantes. Porque el Derecho administrativo, nació en una época de sociedad burguesa cuya ideología liberal utilizaba unos elementos de verdad objetiva pero, sociológicamente, cumplía esa misión ideológica, en el sentido de querer

(19) BONNEFOUS, Edouard: *La reforma administrativa*. Versión española en la Colección de Estudios Administrativos. Sobre los obstáculos para las reformas sociales ver, THOMAS, Hugh: *El sistema establecido*. Barcelona, 1962.

legitimar determinadas situaciones de hecho, por lo que exigía una abstención de poderes por parte de la Administración y del Estado. Sin embargo—como dice Legaz Lacambra—, ya hubo pensadores, creyentes en los valores más altos y nobles vigentes en la sociedad burguesa, y que veían como inexorable el cambio en el proceso social, previniendo este fenómeno de la totalización o socialización en el cual los poderes de la Administración iban a crecer de una manera desmesurada.

Hoy las ideologías han cambiado. De forma que la propia necesidad objetiva de planificación parece impuesta por la realidad social, pues es en la sociedad misma donde nace la exigencia de que el Estado organice, racionalice y dirija la vida social.

En definitiva, se trata de una exigencia de seguridad social, con un contenido material concreto, que viene a superar la antigua idea de una libertad puramente formal. Se tiende a extender a todas las clases sociales el goce de ciertos derechos que antes, en la práctica, estaban reservados por el liberalismo económico, a las clases superiores. En el extremo de esta dirección se encuentra la utopía marxista, pero en la vía media puede señalarse todo el movimiento social cristiano, que respeta el valor de la persona y de sus libertades, pero las conjuga con el proceso de socialización en el cual la nueva Administración tiene, sin duda, una misión que cumplir (20).

RAFAEL CASTEJÓN CALDERÓN

(20) SÁNCHEZ DE LA TORRE, Angel: *El mundo moderno y los católicos sociales*. "Revista de Estudios Políticos". Enero-Febrero de 1963, núm. 127, págs. 81 y ss.

