

La reforma de la Administración

Por JUAN DOMINGUEZ-BERRUETA

Profesor Adjunto de Derecho
Administrativo

I.—NECESIDAD DE LA REFORMA

“La reforma de nuestra Administración es hoy unánimemente reclamada por la opinión pública. Se le reprocha su pesadez y lentitud, su formalismo arcaico y sus exigencias inútiles, su mezcla de autoridad a ultranza y de complacencia arbitraria. Se le reprocha, sobre todo, el coste excesivo y la carga considerable que ello supone para las finanzas públicas... nuestro aparato administrativo es vetusto, ple-tórico, inútilmente complicado.” (1). Estas palabras del profesor Delbez, referidas a la Administración francesa, pueden aplicarse sin vacilación a muchos países, a casi todos ellos, y aunque la mayor parte de las críticas se concentran en el personal que actúa en nombre de la Administración, no cabe duda que la Administración, como institución, ha sido también objeto de críticas y que en numerosos países se ha procedido, o se ha intentado, una reforma de la Administración. Entonces ello es debido a que algo no funciona bien.

“Un Gobierno carente de una buena administración es un edificio construido sobre arena”, dijo Roosevelt en un mensaje al Congreso de los EE. UU., en 1937.

Aparte de circunstancias temporales, como las crisis producidas por las dos últimas guerras mundiales, es evidente que hay causas más profundas, que denotan una vacilación en el aparato adminis-

(1) LOUIS DELZ: *Quelques reflexions sur la reforme administrative*. En “L’Evolution du Droit public”. Etudes en l’honneur d’ Achille Mestre. Paris, 1956. Páp. 157,

tivo, hasta ahora tan potente y eficaz. Y precisamente su eficacia se ha puesto en duda. ¿Cuál será la causa o causas principales de este fenómeno que ha determinado una necesidad de la reforma profunda de la Administración?

Ciertamente la extensión del ámbito administrativo, la crisis de crecimiento de la Administración, puede señalarse como una de las principales. Unas veces la Administración queda rezagada en su organización para prever las contingencias de tantos nuevos servicios públicos. Otras, los organismos que se crean continúan viviendo cuando desaparece la necesidad que originó su implantación. Otras, en fin, se crean en abundancia organismos inútiles o excesivos, se aumenta desmedidamente la burocracia y se complican innecesariamente los trámites administrativos.

Las concepciones políticas y sociales influyen, mejor pudiéramos decir, determinan la extensión de las actividades estatales, y por tanto, la mayor o menor amplitud de los fines que abarca la Administración y las causas primeras que hemos de considerar como determinantes de la necesidad de la reforma administrativa, son las excesivas atribuciones y facultades de los órganos de la misma; y el aumento de estos organismos. Son causas exteriores a los propios servicios públicos, causas políticas, económicas y sociales, las que delimitan el papel de la Administración pública. De la Administración jurídica, triunfo del Estado liberal de Derecho, se ha ampliado el concepto a la Administración social, del *welfare State*, al control social del Estado de masas y a la Administración técnica. Ciertamente que las conquistas claves del progreso político y jurídico no han de pasar, porque pasen o cambien las circunstancias sociales e históricas en que se produjeron. El principio de legalidad permanecerá como una realidad consagrada en el avance cultural de la historia, como permanecerá el Estado de Derecho, cualquiera que sea la concepción política que inspire las Constituciones de los Estados, a menos que queramos sostener como un adelanto lo que no significaría sino un retroceso en la convivencia sociológica.

¶ Pero el Derecho no puede ser considerado como un freno en la marcha de la Administración (2). De una parte ha de moverse la sistemática jurídica, cambiando muchas veces la propia naturaleza del instituto administrativo; de otra, la Administración no es sólo objeto del Derecho. El Derecho Administrativo no cubre toda la

(2) *Das Recht ist die Bremse am Wagen der Verwaltung.* OTTO NASS: *Verwaltungsreform.* Tübingen, 1950. Pág. 138.

Administración, en el sentido de que también la ciencia de la Administración reclama su parte y aumenta su volumen.

Hay también causas internas, defectos en la marcha de los servicios públicos imputables a la propia Administración, que deben igualmente ser objeto de reforma. Por otra parte, el tecnicismo, el desenvolvimiento extraordinario del maquinismo, lo que se ha llamado "civilización tecnológica", es otra de las causas que obligan a reformar los organismos administrativos. La máquina administrativa, y aquí está certeramente empleado este término, necesita modernizarse.

En la exposición de motivos de la Ley de reforma de la Administración española (texto refundido, de 26 de julio de 1957) se expresa el creciente desenvolvimiento de la actividad política, social y económica del país, como motivo del sensible aumento de la actividad administrativa. Alude también a un repliegue del intervencionismo estatal, que pasadas las circunstancias bélicas no tiene razón de ser. Esto último es bastante más difícil de conseguir, aunque no sea más que por el principio biológico de que todo organismo tiende por sí mismo a crecer y desarrollarse. Quizá se tenga un ejemplo en las Comisarias de Abastecimientos y Fiscalías de Tasas.

Lo que puede llamarse socialización del Estado —dice Molitor (3)— ha conducido no sólo a extender considerablemente el sector público, *strictu sensu*, sino a hacer menos neta la diferencia sociológica y jurídica que existía antes entre el sector público y el privado. Con una doble corriente, porque el Estado centraliza servicios con fórmulas de empresa privada y porque el sector privado se inserta, de grado o por fuerza, en estructuras públicas.

Las grandes reformas administrativas han coincidido con las grandes reformas de la estructura social y política de una sociedad. Así, la reforma administrativa de Augusto, que fijó por tres siglos la organización administrativa del imperio romano, o la reforma napoleónica, creada como resultado de la gran transformación efectuada por la Revolución. Hoy la reforma administrativa se reclama como consecuencia del hecho social y en gran manera necesario, de la intervención del Estado; parece que las instituciones son sobrepasadas rápidamente, en estos momentos de aceleración de la historia (4), semejante a la aceleración cultural o técnica, fenómeno universalmente conocido.

(3) ANDRE MOLITOR: *Reflexions sur la fonction publique dans l'Etat moderne*. En "Rev. Intern. Sciences Administratives". 1950. Página 245.

(4) Vid HALEVY: *Essai sur l'acceleration de l'histoire*.

La problemática de las motivaciones exigentes de la reforma y los remedios que pueden proponerse, podemos clasificarla así: frente a la extensión de los fines de la Administración, reconocido como un hecho fatal, la coordinación y sistematización de los instrumentos administrativos; y ante el tecnicismo creciente, la capacitación del órgano administrativo.

La coordinación hemos dicho que puede ser el módulo de la reforma administrativa, ante el aumento considerable de los organismos estatales y paraestatales. Esta coordinación girará sobre dos órbitas: una coordinación territorial y una coordinación de competencias.

La coordinación que hemos llamado territorial, tiene su base en la centralización o más bien en la concentración administrativa. El reparto de la tarea entre la administración central y las colectividades, no completa el concepto. Hay que extenderlo sobre los servicios públicos descentralizados, sobre las organizaciones paraestatales; en una palabra, la relación entre la administración directa e indirecta del Estado.

La coordinación de competencias resulta necesaria por la multiplicidad de organismos e instituciones, que pueden presentar incidencias comunes y debe regularse en el interior de la administración centralizada, así como en la esfera de los servicios descentralizados. A esta coordinación de competencias es a la que se refiere la reforma de la Administración pública española promulgada recientemente.

Ciertamente la reforma administrativa no corresponde solamente a los juristas ni a los técnicos; los hombres políticos palpan su necesidad, reclamada por la opinión pública. La reforma administrativa alcanza campos muy complejos. Aun cuando el factor humano es tan importante, la reforma no consiste tampoco en procurar una reducción en los enormes gastos del Estado actual, ni se cumple toda la reforma con una mejor organización técnica del trabajo en los organismos públicos. Hay también un *alcance* de costumbres políticas y administrativas, una cuestión de ambiente que responde a las críticas acerbas de que ha sido objeto la máquina estatal.

En cuanto al problema del tecnicismo hoy es corriente hablar de técnicas administrativas, empleando los medios de las empresas privadas. La capacitación del agente administrativo y la especialización del funcionario, está siendo objeto de un detenido examen en la mayor parte de los países modernos, a base de una selección del personal que va a prestar sus servicios a la Administración.

Mencionemos también que más de un autor ha solicitado, como remedio a los defectos que se encuentran en la Administración, o si

se quiere como medida de reforma de la misma, la codificación (5). A nuestro juicio es ingenuo pensar que podría hallarse la solución a este problema con la codificación administrativa. Sin negar que en muchos casos la proliferación legislativa contribuya al desasosiego de los administrados y a la complicación en los administradores, es palmario que el problema de la reforma administrativa no se origina por el poder legislativo, responde a causas internas o a reflejos internos de causas exteriores, no relacionadas con la actividad del legislador que pudiera ser limitada con una codificación. Porque si la acción del poder legislativo se refiere a la extensión de la actividad del Estado, con su intervención, más o menos drástica, se sobreentiende que esta actividad no queda disminuída por el hecho de encuadrar sistemáticamente y dar cierta fijeza a las normas que afectan a la Administración (6).

Esta codificación parcial puede ser un elemento auxiliar de la reforma, pero nunca una solución cabal.

La reforma administrativa está en primer plano en los momentos actuales de la vida de los Estados. Examinaremos cómo se lleva a cabo la reforma en algunos de ellos y lo qué hasta ahora se ha hecho en nuestra Patria.

Para ello plantearémos este examen, de carácter informativo, sintetizando la reforma de la administración en tres puntos capitales: A) la reforma en el órgano supremo del poder ejecutivo: la organización del Gobierno. B) La ayuda que a la Administración prestan los servicios técnicos, para lograr una reforma eficaz en el funcionamiento de los organismos; estos servicios son conocidos internacionalmente con el nombre de Organización y métodos. C) La eficacia del personal.

(5) Vid. DELBEZ: 1. c. Pág. 160. ARDANT: *La codification permanente des lois, reglements et circulaires*. En *Rev. "Droit public"*. 1951. Págs. 35-70.—BONNAUD-DE-LAMARE: *Progres de la reforme administrative en France*. En "*Rev. Intern. Sciences adm.*", 1953. Pág. 585.

(6) Sin embargo, en Francia puede observarse un intento de sistematizar la reglamentación administrativa, dentro de la labor de reforma de la Administración. Un Decreto de mayo de 1938 creó una Comisión superior de codificación, encargada de reunir el conjunto de textos legislativos y reglamentarios en vigor, sometiendo al Gobierno las sugerencias relativas a la simplificación de esos textos. Algunos ministerios, co-

mo el de P. T. T., ya habían procedido a una cierta codificación. Los trabajos de la citada Comisión condujeron a proyectar la legislación en cuatro grupos principales: a) Legislación económica, con proyectos de códigos rural, forestal, de productos agrícolas, de minas, gas y electricidad, comunicaciones y transportes, fiscales, etc.; b) Legislación social, códigos del trabajo, de salud pública, asistencia y seguridad social, urbanismo y habitación, etc.; c) Legislación intelectual, agrupando la legislación de archivos, academias, cinema, radio, artes plásticas, espectáculo; d) Legislación de la vida pública. Códigos de las libertades individuales, elecciones, defensa nacional, establecimientos públicos.

II.—LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO

Un hecho universal es hoy la preeminencia del Poder ejecutivo, no ya en los regímenes políticos caracterizados precisamente por esa preeminencia, sino igualmente en los países de régimen parlamentario. El *rapport* de la Comisión Hoover, de que luego trataremos, decía que la presión de los hechos económicos sociales, las necesidades bélicas, la lucha contra las crisis económicas, han conducido a nuevas formas de “monarquías”, cuyo ejemplo más típico se encuentra en Washington. La “soledad” del Presidente es más perfecta que nunca, tan total y tan directa como su abrumadora responsabilidad ante el pueblo y el Congreso.

La unidad del ejecutivo, bien sea ejercido personalmente o en gabinete responsable, es una necesidad apremiante. Hoy sería difícil establecer una forma dual, como en Esparta o en la Roma de los Cónsules. Esta unidad se encuentra subrayada en la Ley española de 20 de julio de 1957 (Exp. de Motivos) y encarnada en el Jefe del Estado, con el Presidente del Gobierno. Como ambos cargos están hoy en unión personal, la unidad del ejecutivo es total. Los Departamentos son órganos de una sola e indivisible institución.

El Presidente del Consejo tiene su misión propia y no suele por ello encargarse de un Departamento. Esta evolución se ha visto claramente resuelta en Francia, en la Constitución de 1946, que reconoce esta personalidad, evitando lo que hasta entonces sucedía, que por no estar reconocido *nominatim* este cargo, el Presidente era un Ministro, con su cartera, que además ejercía la Presidencia, como un *primus inter pares*.

1. En Francia (7).—Como acabamos de indicar la Constitución de 27 de octubre de 1946 consagra, por primera vez, la existencia del Presidente del Consejo, confiriéndole amplias atribuciones, justificando de esta forma el establecimiento del papel coordi-

(7) Id. *La Reforme administrative. Examen critiques et propositions*. Ministère del Interieur. París, 1948.—GUY PETIT: *La Reforme administrative*. En “Urbanisme”. París. Página 127.—M. CUSENIER: *La Reforme administrative vuepar un President de Chambre de Commerce*. En “Rev. Adm.”. París, 1948. Página 1, sgtes.—MALEVILLE: *Observations sur la reforme administrative*. En “Dalloz hebdomadaire”. 1953. “Chron XI”. Página 57.—JUNILON: *L'organization departamentale, condition essentielle de la reforme administrative*. En “Rev. Adm.”. 1949.

Página 121.—BILLEGARD: *Le projet gouvernemental de reforme administrative*. En “Rev. pol. et parlementaire”. París, 1952. Pág. 356. MONNERVILLE: *Reforme departamentale et revision constitutionnelle*. En “Depart. et Comm.”. 1952. Pág. 9.—BONNAUD-DELA-MARE: *Progress de la reforma administrative de France*. En “Rev. Intern. Sciences Adm.”. Bruselas, 1935. Pág. 571.—DANIEL MALLET: *Pour une vrai reforme des Administracions centrales*. En “Rev. Adm.”. París, 1954. Págs. 611 625.

nador de su misión. El elemento base, desde el punto de vista administrativo, de la Presidencia del Consejo, está constituido por el Secretariado general del Gobierno. De este Secretariado dependen servicios como la Dirección de la función pública, la Dirección de documentación, la de los periódicos oficiales y el servicio legislativo, administrativo y financiero de la Presidencia. Además del Secretariado están bajo la inmediata dependencia de la Presidencia del Consejo, otros servicios, más de dirección y estudio que de gestión, como las Comisarías generales de energía atómica y el Comité central de investigación sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos.

También el Secretariado general del Gobierno prepara el orden del día del Consejo de Ministros, dividiéndola en tres partes: a) proyectos de Leyes y Decretos; b) comunicaciones del Presidente de la República y de los Ministros y designación de altos cargos, y c) documentación relativa a la política general. El Secretariado general asiste a las sesiones del Consejo y es el único funcionario que lo hace y está encargado de redactar el acta. Además, el Secretariado dirige la redacción de textos legales en su fase gubernamental y centraliza la publicación de normas legales en el *Journal Officiel*.

Recordemos que mientras el Consejo de Ministros suele reunirse semanalmente en el Elíseo, bajo la presidencia del Presidente de la República, el Consejo de Gabinete se reúne en el Hotel Matignon, presidido por el Presidente del Consejo. Pero aparte de estas reuniones del Gobierno en pleno, suelen ser numerosas las reuniones convocadas por el Presidente del Consejo, de parte de los Ministros, que bajo el nombre de conferencias interministeriales o Consejos restringidos, preparan asuntos para el Consejo de Ministros, y sus acuerdos no tienen poder decisorio. Es de observar que el Consejo de Gabinete está silenciado en la Constitución.

Hay también Secretarios generales en varios ministerios, encargados de coordinar los servicios, y a la cabeza de muchos departamentos y a fin de no aumentar el número ya grande de Ministros, se designan Secretarios de Estado. Groshens (8) ha publicado un estudio sobre los Secretarios de Estado en la IV República, defendiendo esta institución como un elemento esencial de buena administración. A ellos corresponde una función administrativa, entendiendo el autor esta función como subordinada y secundaria, mien-

(8) *Revue du Droit public et de la Science politique*. 1955. Págs. 357-376.

tras que la función gubernamental es autónoma e incondicionada. Es de notar que para separar la función administrativa y la política, descargando a los Ministros de toda gestión puramente administrativa, se ha propuesto que esta labor de administración fuese confiada a altos funcionarios (Propuesta del M. R. P., presentada a la Asamblea de 8 de agosto de 1947) o a Secretarios de Estado, personajes políticos (Proposición del S. F. I. O., del 12 de agosto 1947). León Blum había dicho años antes, en sus "Cartas sobre la reforma gubernamental", a raíz de la primera guerra mundial, que era peligroso instalar, al lado de un Ministro efímero, un Jefe permanente de la Administración, que usurparía toda la autoridad de un Ministro débil o entraría en conflicto ante un Ministro fuerte (9).

2. En Italia (10) han sido más amplios los intentos y proyectos de reforma de la Administración. En 1944 se designó una Comisión para la reforma de la Administración y en 1945 para la reorganización del Estado. La primera de ellas elaboró un proyecto que fué muy estudiado por la doctrina. El proyecto, en síntesis, se refería: a) A las Administraciones públicas. Sujetos y órganos; b) al procedimiento administrativo; c) al acto administrativo y su revisión, y d) a la responsabilidad de la Administración pública. Bástenos aquí indicar que el proyecto intenta codificar, al menos parcialmente, las leyes administrativas; que define los sujetos de la Administración, diferenciándoles en entes territoriales, entes de Derecho público y entes de utilidad pública; que adopta el criterio de la extensión refiriéndose a la competencia de la Administración local. En el proyecto se procuró no abrumar a la Administración con excesivos requisitos formales, pero como dice Berruti, no parece conseguido este deseo; se acepta el principio de la responsabilidad culposa y sin culpa de la Administración, teniendo en cuenta que la Constitución (art. 28) afirma expresamente la responsabilidad indirecta del Estado. Estudios críticos y serenos de este proyecto han sido he-

9) Vid. PAOLI: *Les techniques et les méthodes d'organisation du travail gouvernemental en France*. En "Rev. Intern. Sciences adm.". Bruselas, 1952. Pág. 530.

(10) BERRUTI: *Proyecto de Ley sobre Administración pública*. En "Nuova Rassegna di Leg. Dot. e Giurisprudenza". Florencia, 1950. Núms. 12 y 13.—BORSI: *Proyecto de Ley sobre reforma de la Adm. pública*. En "N. R. di Leg. Dot e Giur". Florencia, 1950. Núm. 20.—Reseña del Congreso General de Estudios de la Administración pública, celebrado en Venecia en junio de 1950. "Rev. Int. Sciences Adm.". 1951. Pág. 6.—

CATALDI: *La reforme administrative en Italie*. En R. I. S. A.". Bruselas, 1953. Pág. 151.—LUCIFREDI: *Orientamenti generali per la riforma dell'amministrazione*. En "Civitas". Roma, 1952. Núm. 5.—TAYLOR COLE: Recension de l'article publicado en "Public Administration Review". R. I. S. A., 1954. Pág. 690.—ENTRENA CUESTA: *La reforma de la Administración pública en Italia*. En "R. Adm. Pub.". Madrid, 1956. Número 20. Pág. 191. *Aspecto de la reforma Administrativa. Crónica de Italia*. En "R. I. S. A.". Bruselas, 1957. Núm. 2. Pág. 264.

chos por Valdés (11) y Adalberto Berruti (12). El Congreso celebrado en Roma, de junio a octubre de 1950, por personalidades de la política, la Administración y la Industria tuvo como tema el estudio de la reforma de la Administración y allí expuso el ministro Petrilli (sesión del 28 de septiembre), encargado por el Gobierno del estudio de estos problemas, las líneas directrices de la reforma: organización de los ministerios, readaptación de cuadros orgánicos, revisión del estatuto de funcionarios. Petrilli dijo que la crisis que sufre actualmente la administración italiana, encontraba su origen en la falta de adecuación con la vida real del país. Multiplicación de competencias, dispersión de medios financieros, confusión y oposición de iniciativas, proliferación de servicios inútiles, son los resultados de esa inadecuación.

La oficina para la reforma de la Administración, perteneciente a la Presidencia del Gobierno, ha elaborado también un anteproyecto de Ley general sobre la reorganización de la Administración pública, conteniendo una serie de directrices generales, que serían después devueltas en las leyes especiales. Igualmente se ha publicado un proyecto de Ley sobre atribuciones de los órganos del Gobierno de la República.

Todos estos proyectos tienden a conseguir una mejor distribución de la competencia de los órganos del Estado, una mejora en la selección y distribución del personal, una racionalización de los procedimientos y de las garantías contra los posibles abusos de la Administración y una sistematización de la legislación administrativa. El profesor Cataldi estudia esta pretendida reforma de la Administración en el lugar citado, y su criterio y el de Lucifredi coinciden en que la reforma debía operarse en cuatro direcciones: a) reforma de la estructura de los órganos de la Administración, b) reorganización del personal, c) modernización del procedimiento administrativo y d) coordinación de la legislación.

3. *Estados Unidos*.—Cuando Roosevelt fué elegido Presidente en 1932 y se lanzó a la política del *New Deal* (13), tuvo que recurrir a la creación de un gran número de instituciones gubernamentales nuevas. Junto a los "Executives Department" tradicionales, creó las "Independent Agencies". Es de notar que en los Estados Unidos la organización de los servicios públicos es competencia del poder legislativo y no del ejecutivo, lo que ocasiona bastantes roces

(11) "Rivista Administrativa della Repubblica italiana". Roma, 1949. Núm. 9.

(12) "Nuova Rassegna". L. c.

(13) ANDRÉ BERTRAND: *Las técnicas*

del trabajo gubernamental en el Estado moderno. Trabajo editado y difundido por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, para la O. N. U., en 1954.

entre ambos poderes. La extensión aterradora de las atribuciones del Estado, sobre todo con la política de Roosevelt, condujo a una situación de hecho que para remediarla el propio Presidente instituyó, en 1396, un Comité para la dirección administrativa (14), de tres miembros designados por Roosevelt. El Comité comprobó que se había desarrollado de una manera desordenada esa multitud de instituciones independientes, que además abrumaban el trabajo del Presidente, que excedía ya de sus fuerzas humanas. La labor de este Comité culminó con la aprobación por el Congreso, en 1939, de la Ley de Reorganización (*Reorganization Act*), autorizando al Presidente, por tiempo limitado, y con finalidades determinadas, a reorganizar el aparato gubernamental, como lo hizo por Decreto de 8 de septiembre de 1939, creando un verdadero Departamento de la Presidencia, que después ha sido modificado en la forma que más adelante indicaremos.

La famosa Comisión Hoover (15), que los americanos han considerado como la producción más importante del pensamiento político de toda la historia americana (16), compuesta de doce hombres, representantes de los dos partidos, consiguió librarse de todo espíritu partidista y se orientó exclusivamente hacia los problemas de reorganización y eficiencia de la Administración y publicó su informe final y sus conclusiones en un *réport* de más de dos millo- nes de palabras.

La extensión y complejidad de los diversos Departamentos llevó a la Comisión a definir las responsabilidades de los Ministerios y a proponer su reorganización y sobre todo su coordinación. Reclama la Comisión una reducción del número de Departamentos y Agencias y un refuerzo de los órganos de fiscalización, dentro del Departamento de la Presidencia. Las recomendaciones de la Comisión tienden a robustecer la autoridad suprema, concediendo cierta autonomía departamental, bajo la órbita de la Presidencia, a fin de que el refuerzo de los poderes del Ejecutivo no lleven a una tentativa dictatorial. Esto no es más que una declaración inofensiva.

El problema de las relaciones de la Administración con los "grupos de presión" no ha sido analizado por la Comisión. Y muy

(14) "Committee on Administrative management", conocido por Comité Brownlow del nombre de su presidente.

(15) *Commission on Organisation of the Government*, creada en 1947, se conoce comunemente por el nombre de su presidente.—Vid: *Public Administration Review*, 1949. Núm. 2. Página 73.—FERREL HEADY: *The reports of*

the Hoover Commission. "Rev. of Politics, Julio 1949. Págs. 353-378.—PAUL H. APPLEBY: *The significance of the Hoover Commission report*. "Rev. Yale", Otoño, 1949.

(16) L. L.: "Rev. Intern. des Sciences Administratives". Bruselas, 1950. Núm. 1. Página 153.

de pasada, trata de las relaciones del Ejecutivo con el Congreso, aun cuando insiste en la necesidad de mejorar estas relaciones, pero no ofrece más solución que el nombramiento de un asistente Secretario de Estado, encargado de este menester.

Con miras a la creciente influencia de los EE. UU. sobre otras naciones democráticas, la Comisión propone una reorganización de los Asuntos exteriores con la coordinación de las actividades interdepartamentales en materia militar, económica y política.

Además de los diferentes Consejos, que asesoran al Presidente, como el "National Security Council", o el Consejo para los problemas financieros, se encuentran numerosas comisiones interministeriales, siendo de notar que la designación de sus miembros, efectuada por el Presidente, necesita la confirmación del Senado. La Comisión Hoover apoyó el criterio más lógico, que estos nombramientos fuesen exclusivamente de la competencia del Ejecutivo, pero el Congreso no lo entendió así.

Varias críticas fueron hechas a las conclusiones de la Comisión Hoover. Finer (17) señala las debilidades y vacilaciones, sobre todo en el problema de los altos funcionarios, planteado entre el elemento político, menos estable y mal preparado como administrador, y el elemento administrativo, bien preparado, permanente, pero carente de la autoridad necesaria. En esta cuestión, el informe Hoover, dice Finer, ha sido un parto de los montes. Washington no dispone de un cuerpo de altos funcionarios integrados en la vida administrativa, capaces de asegurar el buen funcionamiento del Estado. A pesar de las críticas del profesor Finer, muchas veces demasiado duras, es lo cierto que la Comisión Hoover ha dado buenos resultados, después de un trabajo inmenso durante veinte meses y de haber escuchado numerosísimos informes (18). Más del 80 por 100 de sus recomendaciones han sido adoptadas por el Congreso norteamericano. La Ley de 20 de junio de 1949 autorizó al Presidente (Truman) para promulgar planes de reorganización administrativa, que entrarían en vigor dos meses después de depositados en la Cámara, si éstas no acordasen una resolución desfavorable. Los numerosos planes presentados por Truman, fueron, en su mayor parte, puestos en vigor sin oposición parlamentaria. Si quisiéramos resumir en una

(17) HERMAN FINER: En "Political Science Quarterly". Diciembre, 1949. Páginas 576-595.

(18) En la "Rev. Intern. Sciences Adm.", número 1, de 1950. Págs. 157-164, puede ver-

se una referencia de cómo preparaba sus trabajos la Comisión Hoover, así como sus manifestaciones relativas al personal de la Administración.

sola línea el espíritu de la Comisión Hoover, pudiéramos decir que, sin que ello suponga una amenaza para las libertades democráticas del pueblo americano, desea reforzar y centralizar los poderes presidenciales. :

El organismo superior de la administración americana pudiéramos sintetizarlo así: Bajo la dirección del Presidente se encuentran los diez *Executive Departments* y las sesenta *Agencies*. El Presidente y los jefes de esos departamentos constituyen lo que podría llamarse "Gabinete" (Eisenhower ha unido el Vicepresidente a este Gabinete). A estas reuniones, sin embargo, asisten más personalidades; el Presidente invita a otros jefes a que lo efectúan. El jefe del *Bureau of the Budget* (precisamente el único alto cargo nombrado por el Presidente sin necesidad de ratificación del Senado) asiste siempre.

¶ Pero lo principal y fundamental del sistema americano es que las atribuciones de los funcionarios que asisten al Presidente, incluidos los jefes de los Departamentos, son consultivas; el poder decisorio recae únicamente en el Presidente.

Hemos citado la Oficina del Presupuesto, que creada en 1921 para la formación del proyecto de presupuesto de los EE. UU. ha sufrido una evolución desde que fué traspasada al Departamento de la Presidencia (*Executive Office*), desde el Departamento del Tesoro. Hoy, esta oficina del Presupuesto, es uno de los principales organismos del Departamento de la Presidencia, juntamente con el Consejo de Asesores económicos y la Sección de movilización para la defensa. Comprende cuatro servicios y cinco *Divisions*, entre ellas la Dirección administrativa general, que es una verdadera oficina de Organización y métodos.

Finalmente, el Congreso creó en 10 de julio de 1953, una nueva "Comisión para la organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno", conocida por segunda Comisión Hoover, a fin de lograr el menor costo y mayor eficacia de la gestión de los servicios públicos. Sus informes han sido publicados en 1955 y 1956, y propugnan corregir errores graves en la Administración, introducir economías y aconsejar la creación de altos funcionarios permanentes, no políticos.

4. *Inglaterra*.—No tiene el Primer ministro a su cargo, salvo casos de emergencia, un departamento concreto, pues el título que le acompaña de primer lord de la Tesorería, aun cuando tiene algunas repercusiones prácticas, no hace olvidar que la *Treasury* está bajo la dirección del Canciller de la Real Hacienda. El *Premier* tiene como órgano de trabajo la Secretaría privada. Pero lo que ca-

racteriza la administración suprema inglesa es la existencia, en cada Ministerio, de un Secretariado permanente; es decir, un funcionario que dirige los servicios del departamento y que no varía con los cambios políticos. Lo que pudiéramos llamar modernización de la alta administración inglesa ha sido llevado a cabo por las condiciones resultantes de las dos grandes guerras, que sometieron a un esfuerzo a la máquina administrativa y descubrieron sus grietas. Así, la creación del *Cabinet Office*, vinculado al Primer Ministro y cuya principal misión es servir de órgano coordinador de la acción gubernamental. Al terminar la guerra 1914-18, el *Cabinet Office* continuó existiendo, por esa tendencia a supervivir de todo organismo de emergencia, y aun cuando fué parlamentariamente muy criticado y sus atribuciones disminuídas, sobrevivió y revivió extraordinariamente desde 1939, habiéndose ganado la pervivencia. Este organismo está bajo las órdenes de un alto jefe no político y tiene varios secretarios adjuntos, encargados de diversos sectores de la administración.

Como el número de Ministros es muy numeroso en el Gabinete inglés conviene señalar, aparte de los Ministros *not in the Cabinet*, la existencia de comisiones formadas por algunos Ministros, que funcionan en forma de *Cabinet Committes* y que gozan de poder decisorio en aquellas cuestiones que por ser de escasa importancia no pasan al Consejo de Gabinete. Lo interesante, desde el punto de vista administrativo, es que esos Comités están relacionados directamente con el *Cabinet Office*, que los prepara y distribuye los asuntos. Como paralelismo a los *Cabinet Committes* funcionan comisiones interministeriales de altos funcionarios, que ayudan a esos Comités.

Una función muy importante del *Cabinet Office* es la fiscalización de las decisiones del Gobierno; es decir, que comprueba si los acuerdos se han llevado a la práctica por los distintos departamentos. Con esta autoridad moral y con su eficacia a lo largo de cuarenta años, el *Cabinet Office* es una pieza maestra del trabajo gubernamental británico, porque además ha tenido la virtud de mantenerse siempre en un plano secretarial no influyendo en las directrices políticas. Funciona como instrumento para la coordinación interministerial; no puede adoptar resoluciones ejecutivas; su papel consiste en facilitar la elaboración de las decisiones por el Gabinete y la experiencia ha demostrado que ha conseguido verdaderos éxitos, sobre todo porque ha configurado un conjunto unificado y coherente del sistema gubernamental, en su aspecto administrativo. Precisamente, el alcance y magnitud de la responsabilidad gubernamental.

mental obligan a la coordinación y eficiencia de las actividades del Gobierno (19).

4. *España.*—El Decreto de 29 de septiembre de 1936, concentró todos los poderes en el Jefe del Estado, si bien la Presidencia del Gobierno subsiste con funciones propias. La Ley de 30 de enero de 1938, determina que la Presidencia queda vinculada al Jefe del Estado, pero establece una separación funcional, sin perjuicio de la unión personal. En esta Ley, en la que se advierte la sumisión de los Ministros a la Presidencia, la acción de gobierno empieza a ser compartida por los Ministros reunidos en Consejo. La Administración central del Estado se organiza en Departamentos ministeriales. En 1939 se aumenta el número de Ministerios y se crea la Subsecretaría de la Presidencia. El Decreto Ley de 19 de julio de 1951 reorganiza la división ministerial, a fin de lograr una mayor coordinación en los servicios centrales. Es de observar que, así como la Ley de 1939 no prejuzgaba la forma definitiva de la Administración del Estado, en el Decreto Ley que comentamos se adopta ya el criterio definitivo de la forma ministerial. Se aumentaron los Ministerios (separación de Industria y Comercio, nuevo de Información y Turismo y Subsecretaría de la Presidencia, que obtiene rango ministerial) y aunque el texto legal expone que el titular de esta Subsecretaría tendrá la categoría, no dice el carácter, de Ministro, y ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Ministros, lo cierto es que, como dice Gascón Hernández (20), tiene carácter de Ministro y Subsecretario, a la vez.

El mayor avance de la reforma de la Administración suprema española ha sido dado por el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957: la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, de 20 de julio del mismo año, y el texto refundido de estos dos cuerpos legales, publicado por Decreto de 26 de julio último. Citaremos, en adelante, los preceptos legales por este texto refundido.

A fin de coordinar los servicios se faculta al Gobierno para realizar por Decreto las transferencias, fusiones, segregaciones o supresiones de órganos estatales y de organismos autónomos que sean necesarios. La Ley viene a colmar una laguna del Derecho positivo: la que se refería a las atribuciones del Gobierno, del Presidente, Ministros y altos cargos.

(19) FRAGA IRIBARNE: *El Gabinete inglés*. Universidad de Salamanca, 1954, donde puede verse un estudio detenido y completo del funcionamiento del complicado organismo gubernamental inglés.

(20) GASCON HERNANDEZ: *Reforma de Administración central*. En "Rev. Admón pública. 1951. Núm. 5. Pág. 285.

Divide el Gobierno en dieciséis departamentos ministeriales, incluida la Presidencia del Consejo, que quizá no debiera ser un departamento administrativo, sino tener solo la misión de coordinación administrativa, además de su facultad política. Es de notar que el artículo 13, al determinar las atribuciones del Presidente del Gobierno, entre las que señala las directrices que han de presidir las actividades de cada uno de los Departamentos ministeriales y asegurar la coordinación entre los distintos ministerios, no dice nada acerca de su misión específica, como un departamento más de la Administración.

Lo principal y nuevo en España es la creación de las Comisiones Delegadas del Gobierno, con carácter permanente y con facultades decisorias. Efectivamente, el artículo 11, después de indicar que compete a las Comisiones Delegadas el examen de las cuestiones que afecten a varios departamentos y coordinar la acción de los Ministerios interesados en asuntos comunes, dice: "acordar los nombramientos y resolver los asuntos que afectando a más de un Departamento... no requieran, atendida su importancia, ser elevados a decisión del Consejo de Ministros... o no correspondan a dicho Consejo por precepto legal o reglamentario". Señalemos que los acuerdos de las Comisiones Delegadas ocupan, en el rango jerárquico de las disposiciones administrativas, lugar inferior a los Decretos del Gobierno y superior al de las Ordenes Ministeriales, adoptando la forma de Orden del Ministro competente o de la Presidencia del Gobierno.

De esta manera las Comisiones Delegadas funcionan de forma análoga a los *Cabinet Committes* británicos (21) y suponen un adelanto en los servicios gubernamentales y un descargo de funciones para el Gobierno en pleno.

Se constituyen, de momento, cuatro Comisiones Delegadas, sin contar con la Junta de Defensa Nacional, que adquiere desde ahora modalidad de Comisión Delegada. Las cuatro son: a) Asuntos Económicos; b) Transportes y Comunicaciones; c) Acción Cultural; y d) Sanidad y Asuntos Sociales.

Se crea un Secretariado de las Comisiones Delegadas, adscrito a la Secretaría general técnica de la Presidencia; que cuidará de la preparación de las reuniones, no sólo de las Comisiones Delegadas, sino del Consejo de Ministros, de la formación del orden del día, distribución de datos e informes a los Ministros; levantar acta de

(21) Nos referimos a los *Cabinet Committes* permanentes *standing*, no a aquellos Comités *ad hoc*, que tienen por misión resolver una

cuestión determinada, que desaparecen una vez cumplida esta misión.

los acuerdos y velar por su cumplimiento, así como cuidar de la inserción en el "Boletín Oficial del Estado" de las disposiciones generales del Gobierno.

El Gobierno podrá constituir Comisiones de Subsecretarios, presididas por el Ministro Subsecretario de la Presidencia, para la labor preparatoria de las reuniones de los Ministros.

En adelante toda modificación en la estructura de la organización ministerial será acordada por Ley, salvo la autorización concedida al Gobierno, en la Disposición final primera del texto refundido, de dictar cuantas medidas sean necesarias para la ejecución de esta Ley.

Ya indicamos que por primera vez se regula la competencia del Consejo de Ministros, llenando un vacío de la legislación positiva, en la cual se podían recoger numerosas normas legales en las que se determinaba la obligatoriedad de un acuerdo del Consejo de Ministros. Estos preceptos dispersos no quedan derogados, pues la atribución de competencia al Consejo de Ministros en la nueva Ley no es exhaustiva, pero supone una mejora esta sistematización de las atribuciones del Consejo, así como las de la Presidencia del mismo.

Finalmente, señalemos como precepto interesante el descenso de grado de las normas dictadas por la Administración, autorizada por la Disposición adicional primera del texto refundido, que determina que en el plazo de un año, los distintos Ministerios harán propuesta detallada de los asuntos que debiendo ser resueltos por Decreto puedan serlo en lo sucesivo por Orden, y de aquellos que siendo de la competencia de los Ministros, puedan ser transferidos a los Subsecretarios, Directores generales o Jefes de Sección y órganos locales delegados, y en fin, los propios, hasta ahora, de órganos superiores que puedan ser objeto, dice la disposición, de desconcentración. Este descenso jerárquico en el ordenamiento administrativo, está fundado en la necesidad de disminuir la materia propia de los órganos superiores y con vista a acelerar los procedimientos, otorgando la facultad decisoria a organismos inferiores en grado.

III.—LOS SERVICIOS DE O. y M.

Adoptamos la nomenclatura ya internacionalizada de servicios O. y M., de origen inglés (*Organization and Methods*), para referirnos a aquellos servicios que prestan a la Administración unas oficinas u organismos encargados de estudiar, con personal especializado, los problemas de organización de la Administración, aconsejando a los administradores, convencidos de la necesidad de

mejorar la *organización* y los *métodos* empleados en los servicios públicos que ellos dirigen. En una palabra, se trata de organismos auxiliares de la Administración, cuya eficacia se ha revelado con tal fuerza que hoy, con el nombre expresado, o bajo otra denominación, funcionan en todas las Administraciones modernas.

La extensión y el ritmo de la Administración pública moderna se diferencia de la lenta y solemne Administración del pasado. Es preciso que los servicios estén organizados de una manera eficaz y con unos procedimientos más adecuados a las nuevas necesidades. Por otra parte, y esto es necesario recalcarlo, los progresos de la organización científica del trabajo, experimentados en la industria, no pueden ser exclusivos de la empresa privada y deben aplicarse a las instituciones públicas. Este "reenvío" de los métodos privados a los organismos públicos, se debe en gran parte a que la ciencia de la organización científica del trabajo, está en evolución constante y no se puede pedir a los funcionarios superiores que estén al corriente de ese desenvolvimiento, y menos aún que puedan seguir de cerca las experiencias realizadas en el sector privado. Por otra parte, la complejidad creciente de la Administración necesita el auxilio de especialistas, mucho más cuanto que el exceso de trabajo de los jefes de la Administración no les deja tiempo para consagrarse al estudio de mejoras orgánicas.

Además, hay un hecho psicológico: los de fuera ven mejor las imperfecciones de un servicio, que aquellos que los miran con ojos rutinarios. Y la resistencia a cambiar es combatida más fácilmente por extraños, menos respetuosos con la tradición y los precedentes (22).

Los servicios de O. y M. empezaron modestamente en Inglaterra, antes de la guerra, en la Administración de la Tesorería. Después se ha reconocido su utilidad y se han extendido a todos los Departamentos. Sin embargo, nadie puede tener certeza absoluta, sobre el país que aplicó, por vez primera, una oficina de O. y M. (23). Surgieron casi simultáneamente en Inglaterra, Bélgica y Estados Unidos, con la finalidad de que la maquinaria ejecutiva del Gobierno funcionara con plena eficacia, y obtener reducciones de costo mediante la aplicación de métodos científicos de organización del trabajo.

(22) Vide la referencia que el director de O. y M., en Gran Bretaña, publica en la "Rev. Intern. Sciences Adm.", número 2, de 1951, páginas 187-189, sobre el desenvolvimiento de este servicio en Inglaterra, de donde tomamos estas ideas.

(23) ARNOLD MILES: *Las oficinas centrales de O. y M.* Publicado por la "Contraloría General del Gobierno de la República", Bogotá, 1955.

En plano más elevado los servicios de O. y M. se ocupan de la organización ministerial, del número de Departamentos y del reparto y coordinación entre ellos. En una escala inferior estudian los métodos de ejecución material de tareas concretas, hasta las más humildes y minuciosas. El servicio no tiene autoridad directa sobre la Administración; su papel es de ayuda y auxiliar.

En Gran Bretaña, el servicio en síntesis funciona así: En la cima, un Comité compuesto de cierto número de Secretarios permanentes de Departamento, bajo la presidencia del de la Tesorería. Este Comité está encargado de los problemas de organización más importantes y particularmente de la coordinación de servicios entre los Ministerios. Después, hay cerca de cuatrocientos agentes especializados en organización, agrupados en los diecisiete principales departamentos. Las relaciones con las empresas privadas son estrechas, el servicio obtiene de ellas información, y algunas firmas industriales colaboran en la formación de estos agentes. El servicio procede primero a un estudio sistemático y planificado del departamento y de sus principales ramas, después da su consejo para resolver las dificultades que corrientemente se presentan. No debe olvidarse que en todas sus actividades los servicios de O. y M. son únicamente organismos consultivos. No disminuyen la autoridad de los jefes de la Administración, que siguen siendo los responsables del funcionamiento de su servicio. El éxito de O. y M. ha sido debido también la sincera colaboración con los organismos sometidos a su investigación.

En Bélgica se instituyó, por Ley de 1 de junio de 1949, una Comisión mixta, compuesta de altos funcionarios y personas extrañas a la Administración, encargada de investigar el funcionamiento de los servicios del Estado y de las instituciones paraestatales, y de estudiar las reformas a realizar para mejorar el rendimiento y disminuir el costo. Dos Decretos del Regente, de 15 de marzo de 1950, organizaron el funcionamiento de la Comisión Philippart (nombre de su presidente) y designación de sus miembros: seis parlamentarios, elegidos entre los partidos tradicionales; diez altos funcionarios, dos profesores de Universidad y un juez del Tribunal de Comercio. Su primer *rapport* fué publicado por el *Moniteur belge*, el 12 de marzo de 1952 (24), y en él se expone el criterio opuesto a una reducción del personal sin una previa reforma de leyes, reglamentos, procedimientos y métodos. Sin ello la economía produ-

(24) Vide una amplia onformación sobre el informe de la Comisión Philippart, en "Rev.

Inter. Sciences Adm.", número 1, de 1952. Páginas 128-164.

cida por un licenciamiento masivo de empleados sería no ya vana, sino nefasta, desde el punto de vista social y financiero. La Comisión estima que se deben introducir organizaciones, buscando una unidad de concepción en el seno de los servicios, y proceder a la coordinación de intervenciones administrativas interministeriales.

En el Estado belga funciona una sección de O. y M. desde el año 1950, dependiente del servicio de Administración general, adscrito a la Presidencia del Gobierno, encargada de los problemas de organización. Una sección se dedica al examen de los servicios generales, cuya táctica es común a todos los departamentos; por ejemplo, clasificación, servicios de mecano y dactilografía, etc., y otra a los estudios particulares de los diferentes departamentos.

En Canadá fué creada una división O. y M., en 1947, en el seno de la *Civil Service Commission*; en los Estados Unidos, ya hemos hecho referencia a que la División de Dirección Administrativa depende de la Oficina del Presupuesto; en Brasil, estos servicios están incluidos en el Departamento Administrativo del Servicio Público; en Portugal, la Comisión Central de Investigación y estudio sobre la eficacia de los servicios públicos; en Noruega, la División de O. y M. en el Ministerio de Finanzas, lo mismo que en Holanda; en Suecia depende de la Comisión de Organización del Gobierno sueco.

En Francia las primeras motivaciones para pedir una reforma de la Administración fueron el excesivo número de funcionarios y el constante aumento de los mismos. Un Decreto de 9 de mayo de 1906 nombró una Comisión ministerial de Reorganización Administrativa. Los esfuerzos de esta Comisión se dirigieron a aligerar los trámites administrativos y el exceso de papeleo burocrático, como causa presunta del aumento de personal. Después de la guerra 1914-18 se agudizó el problema y numerosos Comisiones y Comités propusieron, sin resultado alguno, la disminución de funcionarios. El Decreto-Ley de 4 de abril de 1934 proponía la reforma suprimiendo empleos, y como resultado de ello, disminución de los empleados. Nuevo fracaso y el Comité designado el 1 de julio de 1935, para simplificar, fusionar o suprimir servicios administrativos, tampoco tuvo éxito en su misión. Son acertadas las explicaciones de Mallet (25), explicando el fracaso de la reforma Administrativa en materia de personal.

Un Decreto de 9 de agosto de 1946 creó el "Comité central para investigar el costo y el rendimiento de los servicios públicos", al

(25) DANIEL MALLET: O. C. Pág. 612.

que pertenecen altos funcionarios de los grandes Cuerpos del Estado. Este Comité inició sus estudios desde tres puntos de vista: la reforma de los métodos administrativos mediante una nueva regulación general del trabajo; el estudio concreto en cada servicio para proponer las reformas particulares, y el examen de la estructura general de la Administración central y las locales. Los informes publicados de esta Comisión demuestran que los servicios públicos ignoran en general su costo y su rendimiento. No tienen programa o lo tienen incompleto. El control es insuficiente y los medios materiales defectuosos. El Comité declara que no basta tomar en consideración el coste presupuestario de un servicio, ni aun la suma de dinero que a él consagra el Estado, lo que importa es el costo que soporta la colección entera. Es decir, que a los gastos estatales se aumentarán las tasas impuestas a los particulares por el uso del servicio público. En este espíritu se inspira la evolución de la Administración, porque los problemas del Estado moderno son esencialmente de naturaleza económica. Una vez más los métodos empleados en las empresas privadas se aplican, progresivamente, a la Administración pública.

En el mismo sentido que el Comité de Investigación muchos Ministerios franceses han creado un Departamento especial de O. y M., encargados de estudiar la estructura administrativa, con el fin de racionalizar la Administración.

En España, según ha hecho público el señor López Rodó (26), existe un Gabinete de Estudios de la Reforma Administrativa, que ya ha elaborado diversas propuestas en relación con la simplificación del procedimiento administrativo y la racionalización del trabajo. Las manifestaciones del Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno hacen especial hincapié, con justas y ponderadas razones, en la necesidad de incrementar la productividad de la Administración, como medio de reducir el costo de los servicios estatales. La urgencia de una Ley de procedimiento se hace patente con recordar el "vivo contraste entre la rutina administrativa y los modernos medios que la técnica proporciona". La racionalización del trabajo, la mecanización y la automatización, son las tres etapas para conseguir el incremento de la productividad de la Administración, conforme expone López Rodó.

¡Pero el instrumento concreto, creado hasta la fecha para estar funciones, son las Secretarías generales técnicas de los distintos

(26) Diario "Ya", de Madrid, del día 24 septiembre 1957.

Departamentos. Un gran avance se dió al crear esa Secretaría General Técnica en la Presidencia, que hoy existe en casi todos los Ministerios. Que estas Secretarías tienen, entre otras, la misión que en los demás países se encomienda al Servicio de O. y M., lo demuestra que precisamente se emplean los mismos términos, al especificar una de sus atribuciones : "preparar la [reforma] relativa a su [de los servicios del Ministerio] *organización y métodos de trabajo*". (Artículo 19, párrafo 3, del texto refundido citado.) Son, pues, estas Secretarías Técnicas, las encargadas de modernizar la Administración pública española, las de estudiar normas de eficacia y rendimiento en los servicios, las encargadas de coordinar y estructurar los planes de servicios de cada Departamento. En cuanto a estos mismos estudios, aunque referidos al conjunto de la Administración, indudablemente quedan a cargo de la Secretaría General Técnica de la Presidencia. Recuérdese que el Secretariado de las Comisiones Delegadas del Gobierno está adscrito a dicha Secretaría General Técnica, y que entre las atribuciones del Presidente del Gobierno figura asegurar la coordinación entre los distintos Ministerios y proponer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, método de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública. (Art. 13, números, 5 y 7 de la Disposición citada.) Es, pues, natural que sea a su Secretaría General Técnica a quien corresponde la previa elaboración de las propuestas y la recogida y estudios de datos que tiendan a encauzar y coordinar la actividad de los Departamentos.

Además, es preciso destacar que los Directores generales, como jefes de un centro que les está encomendado, tienen la obligación de elevar anualmente un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo.

Convendría observar que las reformas administrativas no suelen obtener resultado positivo en lo referente a la disminución de los gastos públicos; la modernización de la Administración suele ser onerosa. Pero lo importante es lograr la coordinación entre los organismos administrativos. Un Ministerio es un aspecto particular de la Administración, y la unidad y coordinación, entre ellos, tiene que ser consecuencia práctica del principio de unidad de la Administración.

IV.—LA REFORMA DEL PERSONAL

La tendencia a reformar la Administración se ha concretado, sobre todo, en resolver de una manera eficaz los problemas de perso-

nal, convencidos que una administración, aun cuando tenga una organización perfecta, no puede subsistir sino por la eficiencia de su personal. Ciertamente la reforma administrativa no es sólo cuestión de hombres, como dice Camu (27), sino que toca problemas que no tienen relación con el factor humano. Pero es indudable que el tecnicismo creciente, en todas las armas de la Administración y en todas las formas de trabajo, obliga a una capacitación del agente público. Por eso en la parte concreta de los funcionarios han sido más numerosos los estudios y proyectos de reforma.

El grave problema de la capacitación de los funcionarios, es de tal envergadura, que la reforma de la Administración no se logrará con las solas normas legales que reorganicen los servicios, si no van acompañadas, y mejor aún precedidas, de la modernización del elemento humano de la Administración, de colocar a los agentes de las entidades públicas en condiciones de que puedan realizar eficazmente su misión. En esta materia es urgente la reforma, "porque sin un plantel de funcionarios competentes no cabe una buena Administración pública. Los funcionarios... constituyen la espina dorsal de los servicios. En los países que han llegado a poseer una Administración recia y vigorosa, han sido los funcionarios los que han sabido salvar las esencias perdurables cuando sobrevinieran trágicas conmociones" (28). Y en España, que desde el Decreto de Bravo Murillo, de 1852, es tan escaso lo que se ha hecho en la labor de selección y rendimiento del funcionario, esta reforma es más acuciante (29).

No es ocasión aquí de dilucidar si es preferible capacitar a los funcionarios después de su ingreso en la Administración, examinando para este ingreso las condiciones personales del aspirante, estilo inglés; o adoptar un sistema de selección que manifieste si ya están capacitados. Tampoco hemos de mencionar el sistema de in-

(27) ANDRE MOLITOR: *Reflexions sur la junction publique dans l'Etat moderne*. En "Rev. Int. Sciences Adm". Bruseles, 1950. Página 241.

(28) PEREZ SERRANO: *Proletarización del funcionario*. En Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín. Madrid, 1952. Página 186.

(29) No es posible reseñar la abundantísima bibliografía sobre los funcionarios públicos y su capacitación para el desempeño de los cargos. Baste indicar que en el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Madrid, 1956, uno de los temas era *Tendencias actuales en lo que concierne al perfeccionamiento de las cuadros superiores de*

la Administración. Que el primer ciclo de estudios sobre Administración del personal de la O. N. U. se celebró en New York, del 9 al 29 de enero de 1951, publicando un informe muy interesante sobre estas cuestiones. Cfr. por lo que respecta a España.—JORDANA DE POZAS: *Situación y necesaria reforma del Estatuto de los funcionarios públicos*. En "Estudios dedicados a Gascón y Marín". Páginas 65-96.—ROYO VILLANOVA: *La idoneidad de los funcionarios públicos*. Discurso de apertura del curso 1946-47, en la Universidad de Madrid.—SERRANO GUIRADO: *Las compatibilidades de autoridades y funcionarios*. Madrid, 1956; y *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*. Igual lugar y año.

greso y su posible y necesaria modificación. Queremos solamente expresar, una vez más, que poco o nada se conseguiría reformando la estructuración de la Administración y sus procedimientos, si no se ahonda en el problema de la selección y de la eficiencia de sus agentes.

Pero además, la implantación del maquinismo en las oficinas administrativas, la racionalización del trabajo y el automatismo, obligan también a la adecuación del órgano con los instrumentos técnicos afectos a su función. Hoy se pueden "realizar automáticamente una serie de procesos administrativos que van desde el registro inicial de los datos hasta la adopción de resoluciones" (30). De esta forma se puede conseguir un mayor rendimiento del servicio, a la vez que un menor número de agentes.

Precisamente, el informe de la segunda Comisión Hoover, presentado al Congreso americano el 14 de febrero de 1955, examina con profusión lo que se refiere al elemento personal de la función pública. Una de sus recomendaciones, supone el establecimiento de un *Senior Civil Service*, compuesto de administradores muy calificados, y otra recomendación, alude a la formación profesional de los funcionarios. La necesidad de resolver de una manera eficaz los problemas de personal, han hecho que treinta y ocho Estados hayan establecido comisiones para su estudio, que popularmente se denominan "pequeñas Comisiones Hoover".

Es curioso observar que en Japón, bajo la ocupación norteamericana, importantes sectores de la Administración fueron profundamente conmovidos por la promulgación de una Constitución democrática y la reducción de la influencia de los grupos financieros, auténticos grupos de presión en la vida política nipona. Pues bien, en el aspecto del personal se hizo necesaria y urgente la reforma. La formación de los funcionarios era muy deficiente; el nepotismo, las recomendaciones y hasta los regalos, eran lacras en la selección de funcionarios. Los funcionarios estaban llenos de prejuicios. Con el cambio producido por la guerra y la derrota, los funcionarios, sobre todo los altos, estaban en una situación de incapacidad para asumir las nuevas direcciones políticas y ponerse de acuerdo con las condiciones nuevas. Entonces se realizó una gran prueba (31), en la que tuvo que luchar el Gobierno, contra la presión de numerosos sectores, y una violenta campaña de prensa en contra, pero se llevó a cabo un examen para ocupar cerca de 3.000 plazas, de for-

(30) LOPEZ RODO: l. c.

(31) SHIRVEN y SPEICHER, estudian la

reforma administrativa en el Japón, en "Personnel Administration". Julio, 1951.

ma análoga a como se realizan en los EE. UU. Se tuvieron en cuenta los conocimientos administrativos, la competencia técnica, el carácter y la capacidad física de los aspirantes. En las pruebas escritas una quinta parte de los solicitantes fueron eliminados. Es pronto para saber si las ideas democráticas de los nuevos empleados han calado hondo, pero es interesante el proceso, porque demuestra, otra vez, que no basta cambiar la Constitución si a la par no se cambia también la Administración y los administradores.

Una tendencia, que se observa internacionalmente, es la relativa a distinguir una escala de funcionarios superiores, con una preparación diferente del resto del cuerpo de agentes de la Administración. Tal es el sistema de la Escuela Nacional de Administración francesa.

Señala Royo Villanova el defecto de una preparación demasiado jurídica de los funcionarios, cuando para ciertos cargos hay que pensar más en las cualidades humanas (32). Y añadamos que las condiciones de preparación técnica son hoy imprescindibles.

Corresponde al Presidente del Gobierno, según el artículo 13 del texto refundido de la Ley de régimen jurídico de la Administración, de 26 de julio de 1957, cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado. Indudablemente, al Ministro Subsecretario de la Presidencia y a la Secretaria General Técnica del Departamento, les está encomendada esta labor de preparar las normas legales que modernicen la Administración española, en la esfera del personal. El trabajo ha de ser prudente, y tocará no sólo lo que se relaciona con el estatuto jurídico del empleado, ni tampoco únicamente la preparación técnica del mismo para capacitarle en los nuevos sistemas de trabajo, sino también los problemas del rendimiento y productividad, e incluso los de su lealtad a la Administración que sirven. Dedicar sus fuerzas físicas e intelectuales al servicio que se le encomiende, obliga al legislador a aplicar un sistema de incompatibilidades eficaz y firme, porque la duplicidad o multiplicidad de empleos o formas de trabajo, por parte del funcionario, siempre resulta en perjuicio de la Administración, y por ello de los administrados, y en resumen del bien común.

Hoy el Estado de masas, superpoblado e industrializado al máximo, exige un Estado de Administración (33). La Administración

(32) Manifestaciones publicadas en "Ya", de Madrid, el 22 de septiembre de 1957.

fassung und Bonner Grundgesetz. Gotinga, 1949. Pág. 28.

(33) WERNER WEBER: *Weimarer Ver-*

debe tender a la realización material de la justicia (34) y configurarse como sujeto de prestaciones (35). Este impresionante desarrollo de la actividad administrativa, está formado por dos factores —dice Jordana de Pozas—: el aumento del número y extensión de las necesidades públicas y la participación más directa de la Administración en el modo de satisfacerlas. Pues bien, esta hipertrofia administrativa obliga a reformar a la propia institución, para que pueda servir útilmente a los excesivos fines que hoy le incumben. Esto quiere decir que es necesario transformar la Administración pacífica, calmosa y estrictamente jurídica del pasado próximo, en la Administración dinámica, rápida y calificada principalmente como social y técnica, de los tiempos actuales.

La reforma habrá de abarcar, por lo tanto, a la propia estructura del ente administrativo, a sus procedimientos y al elemento humano del organismo que administra. Por eso hemos sucintamente examinado, en los tres apartados anteriores, la reforma del Gobierno, como cabeza de la Administración, los nuevos servicios de organización y la capacitación de los agentes.

Instituciones de carácter internacional unas, y estatal otras, estudian en todos los países la puerta en forma de la moderna Administración. En España estamos en los momentos en que urge esta reforma. Se ha hecho ya, y lo hemos examinado, bastante en el primero de los tres aspectos señalados. Esperemos que en lo que respecta a los procedimientos y métodos de trabajo y a los funcionarios, no tarden en dictarse normas que coloquen a nuestra máquina administrativa en perfectas condiciones de actuar, con la eficiencia y rapidez que las necesidades requieren. El Gabinete de estudio para la reforma administrativa, tiene ante sí el examen de esta gran labor. Y las Secretarías Generales Técnicas serán, indudablemente, las encargadas de preparar y proponer las disposiciones adecuadas.

El sistema, universalmente seguido, de Comisiones, Comités o Consejos, que tienen como función primordial la coordinación de los servicios, debe ser objeto, sin embargo, de una prudente puesta en marcha, a fin de evitar que el número de estos organismos, instituidos precisamente para la coordinación y simplificación de la Administración, no compliquen aún más los altos organismos. En cuyo caso pudieran ser mayores los inconvenientes que las ventajas.

(34) GARRIDO FALLA: *Las transformaciones del régimen administrativo*. Madrid, 1954. Pág. 23.

(35) Cf. FORSTHOFF: *Lehrbuch des Ver-*

waltungsrecht. 4.ª edic. Munich y Berlín, 1954. Capítulo V. "Die Verwaltung als Leistungsträger". Págs. 284-328.

Otra objeción sería, que suele formularse al sistema de comisiones, es la debilitación del sentido de responsabilidad en los organismos activos, pues en la práctica, los organismos consultivos saben que sus proposiciones son habitualmente aceptadas, lo que hace desviar esa responsabilidad del ente ejecutivo, hacia la Comisión.

Lo cierto es, no obstante, que no se ha encontrado otra posibilidad de descargar el ímprobo trabajo que pesa sobre los gestores de los grandes departamentos, en especial sobre los Ministros (36), sino que estas comisiones que estudien y preparen la labor que ha de ser base de las resoluciones gubernamentales. El *quid* se encuentra por lo tanto, en que el número de Comités o Subcomités, sean solamente aquellos imprescindibles, no ocurra lo que un escritor inglés lamentaba, exponiendo lo difícil que era "coordinar a los coordinadores".

(36) FRAGA: O. C. Pág. 55.