

# I. - ESPAÑA

## REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

**SUMARIO:** I. *Antecedentes.*—II. *Motivos y carácter de la reforma.*—III. *Texto del Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 y reorganización contenida en el mismo:* A) *Generalidades.* B) *La Subsecretaría de la Presidencia como Departamento ministerial y la Secretaría del Consejo de Ministros.* C) *El Ministerio de Información y Turismo.* D) *Ministerio de Comercio.* E) *Subsistencia expresa del Ministerio de Industria.*—IV. *Conclusión.*

El Decreto-ley de 19 de julio de 1951, inserto en el «B. O. del Estado» núm. 201, pág. 3.446, contiene disposiciones por las que se reorganiza la Administración Central, cuya importancia queremos destacar en función de los antecedentes y de su posible significado y despliegue.

El hecho de que esa reforma preceda y coincida (1) con el cambio casi total del equipo ministerial, no puede por menos de llamar la atención sobre la misma. Pero quede bien sentado que esta crónica elude de intento toda glosa sobre el cambio de Gobierno y se ciñe a considerar la reorganización que se introduce en la Administración Central; siquiera de pasada convenga retener cómo todos los comentarios primeros han coincidido en poner de relieve la etapa extraordinariamente áspera y complicada a que tuvo que hacer frente el conjunto ministerial ahora sustituido.

### I.—ANTECEDENTES.

El Decreto-ley que reorganiza la Administración Central alude en su preámbulo a la Ley de 8 de agosto de 1939, que cuando fué dictada propúsose también una escueta reorganización de lo dispuesto en las Leyes de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938.

Nunca está de más recordar el Decreto de 29 de septiembre de 1936

---

(1) No hay la contradicción que puede resultar *prima facie*. Coinciden en la fecha la emanación y promulgación del Decreto-ley de reforma y de los Decretos de cese y nombramiento de Ministros titulares del Gobierno. Pero la reforma precede al cambio ministerial; la precede en el orden de publicación en el «B. O. del Estado», como fué anterior en el pensamiento del Caudillo. No se trata de repartir prebendas entre diversos grupos políticos que acceden al Poder, sino, trazada una división ministerial que se estima conveniente, elegir las personas más idóneas desde los puntos de vista político, técnico y administrativo. Ahora como siempre, parece haber regido la norma «no mover cambios sino para bien».

y la Ley de 30 de enero de 1938 (2), pues si el primero es la fórmula jurídica de creación de un Estado, que por muy lejos que haya llevado y lleve aún adelante su proceso de juridificación, no reniega jamás de su raíz y su origen (3), la Ley de 30 de enero de 1938 es acaso el primer paso importante en la institucionalización del Estado, y a partir de ella, la acción de gobierno, sin mengua del entero poder político del Caudillo, empieza a ser compartida no sólo por los Ministros que a sus órdenes actúan, sino por un cuerpo llamado Consejo de Ministros o Gobierno (4), de larga tradición, y no únicamente parlamentaria, y que obtiene su consagración expresa y regulación minuciosa en la Ley de 30 de enero de 1938.

Para recoger el Derecho vigente hoy en materia de Administración Central habría que arrancar del artículo 1.º de la Ley de 30 de enero de 1938, que dice así: «La Administración Central del Estado se organiza en departamentos ministeriales, al frente de los cuales habrá un Ministro, asistido de un Subsecretario.» Posteriormente han surgido ejemplos de Ministerios con Subsecretarías múltiples. Hoy continúan, aunque el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 tiende a remediar en parte el excesivo agobio de atribuciones en un único Ministerio. Con esta reserva, el artículo 1.º de la Ley de 30 de enero de 1938 sigue completamente en vigor. Los artículos 2.º y 3.º también están vigentes, sin otra sustitución que la de Servicio Nacional por Dirección General, conforme al artículo 8.º de la Ley de 8 de agosto de 1939. Plena vigencia

---

(2) Es inexplicable que en la colección *Fundamentos del Nuevo Estado*, publicada por la Vicesecretaría de Educación Popular, Madrid, 1943, y en la de *Leyes fundamentales de España*, Publicaciones Españolas, Madrid, 1947, no se inserte la Ley de 30 de enero de 1938. Hubiera quedado ya totalmente derogada y siempre tendría el interés de ser la Ley matriz y fundamento de la Administración Central del Estado. Pero es que, además, muchos de sus preceptos siguen aún hoy en vigor después del Decreto-Ley de 19 de julio de 1951.

(3) Es clarísima la raíz ejecutiva del actual Estado español. En definitiva, un Estado, cualquier Estado, es un Gobierno y lo que se crea después. España no olvidó nunca esta raíz ejecutiva, o por mejor decir, gubernativa del Estado, que persistió hasta en los momentos más teñidos de normativización y judicialización, y de la que es ejemplo el Real Decreto de 1887 de resolución de competencias, que, a pesar de dictarse en el período álgido del Estado burgués de derecho y de haber sido redactado por persona de indudable formación doctrinaria, no arrumbó, sino que respetó y mantuvo la buena tradición española. La Ley vigente de 17 de julio de 1948 introduce innovaciones y mejoras técnicas; pero mantiene la misma solución política de que para zanjar cuestiones de competencia hay que retornar a la fuente común del poder.

(4) Sobre este punto véase un trabajo que pronto se publicará en esta Revista, y cuyo título dice: *Evolución y significado del Consejo de Ministros en España*. Está fuera de discusión que el Consejo de Ministros es un cuerpo consultivo del Jefe del Estado. Lo que ese trabajo pretende demostrar es que también hoy, como antes, es un cuerpo deliberante, tanto más trascendental cuando no han existido o no han gozado de facultades plenas los demás órganos deliberantes.

tiene el precepto del artículo 16, que dice así: «La Presidencia queda vinculada al Jefe del Estado. Los Ministros, reunidos con él, constituirán el Gobierno de la Nación. Los Ministros, antes de tomar posesión de sus cargos, prestarán juramento de fidelidad al Jefe del Estado y al Régimen Nacional.» Luego el artículo 16 hablaba de que el Gobierno tendría un Vicepresidente, norma que fué derogada por el artículo 3.º de la Ley de 8 de agosto de 1939, y consagraba también la existencia de un Secretario del Consejo de Ministros; extremo éste que hay que considerar en vigor, habida cuenta sólo de la modificación introducida por el artículo 4.º del Decreto de 19 de julio de 1951.

La Ley de 8 de agosto de 1939 contenía en su artículo 2.º la enumeración de los Ministerios existentes, y en el 3.º creaba la Subsecretaría de la Presidencia, que constituye uno de los organismos administrativos de que se ocupa el Decreto-ley que comentamos.

La Ley de 19 de febrero de 1942 introdujo en España la novedad de Subsecretarías que dependían de diversos departamentos ministeriales, y así se estableció que la Subsecretaría de la Marina Mercante, en tiempo de paz dependería del Ministerio de Industria y Comercio, y en tiempo de guerra o cuando circunstancias especiales así lo aconsejaran quedaría adscrita al Ministerio de Marina. Esta tendencia se mantuvo también con distinta tonalidad en el Decreto-ley de 21 de febrero de 1947, conforme al cual la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio dependería simultáneamente de los Ministerios de Industria y Comercio y de Asuntos Exteriores, si bien la vinculación administrativa seguiría respecto al Ministerio de Industria y Comercio.

## II.—MOTIVOS Y CARÁCTER DE LA REFORMA.

En su interesante preámbulo o exposición de motivos, el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 concreta en dos las finalidades de la reorganización llevada a cabo: primera, mayor coordinación en la actividad de los departamentos ministeriales, y segunda, mejora de los servicios de algunos Ministerios al descargarlos del cúmulo excesivo de atribuciones a ellos confiadas. Como se advierte, las dos finalidades son estrictamente administrativas. No sabemos, ni puede saber nadie todavía, las consecuencias políticas que esta reforma puede llevar aparejadas. Lo indudable es que a pesar de coincidir con uno de los cambios ministeriales más amplios y de operarse en unos momentos en los que la preocupación política y el interés por España es tenso como nunca, importa señalar que la reforma no ha ido movida a ninguna finalidad política expresa y que solamente el mejor servicio administrativo es lo que se invoca.

El lenguaje del preámbulo nos indica que se trata sólo de un hito en un camino ya largo, recogiendo experiencias y subsanando defectos advertidos. Estamos ya muy lejos de aquellos momentos aurorales en la Administración del Estado en los que se trataba de erigir un mecanismo administrativo idóneo que no prejuzgara la estructura del Estado y en que para hacerlo se reimplantó en España la organización ministerial con un sentido nuevo y eterno (5).

Tampoco contiene afirmaciones políticas trascendentales, como la que expresa el preámbulo de la Ley de 8 de agosto de 1939, de que, «terminada la guerra y comenzadas las tareas de la reconstrucción y resurgimiento de España..., ello aconseja una acción más directa y personal del Jefe del Estado en el Gobierno...» Ninguna modificación honda o radical viene a suponer el Decreto-ley de 19 de julio de 1951; sólo continuación de la tarea de la Administración Central, que necesita ser reorganizada ante el notable impulso dado a las actividades nacionales a partir de 1939. El Decreto-ley que comentamos recoge la experiencia *de doce años de intensa actuación administrativa, y es de subrayar que más que reformas o innovaciones contiene consagración de realidades administrativas que venían siendo impuestas por la misma naturaleza de las cosas. No se trata —ni hacerlo se puede mediante una norma legal— de una reforma que cale hondo en la estructura de nuestro aparato administrativo, por lo demás, mucho más eficaz e idóneo de lo que piensan algunos arbitristas, sino tan sólo de dar estado legal a aquellos cambios que la experiencia señala como más convenientes para el buen funcionamiento de los servicios ministeriales y para el mejor engranaje de la Administración Central con las restantes instituciones del Estado. Es más: el Decreto-ley ni una vez siquiera habla de reforma, como nosotros venimos haciendo con más énfasis que exactitud, sino únicamente de reorganización.*

---

(5) El preámbulo de la Ley de 30 de enero de 1938 decía textualmente: «La necesidad de tener montado de un modo completo el sistema administrativo, aconseja la reorganización de los servicios centrales que, sin prejuzgar la forma definitiva del Estado, abran cauce a la realización de una obra de gobierno estable, ordenada y eficaz.» «La experiencia de largos años en que la Administración, al mismo tiempo que multiplicaba sus fines, perfeccionaba sus medios, no autoriza a prescindir por completo de un sistema de división de trabajo que, teniendo fuerte raigambre en el país, es susceptible de ulteriores perfeccionamientos.»

### III.—TEXTO DEL DECRETO-LEY DE 19 DE JULIO DE 1951 Y REORGANIZACIÓN CONTENIDA EN EL MISMO.

#### A) *Generalidades.*

Se efectúa por Decreto-ley, y desde el punto de vista formal adviértese aquí una diferencia con las contenidas en las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. Consta el texto únicamente de seis artículos, es decir, mucho más breve que la de 30 de enero de 1938 (17 artículos) y que la de 8 de agosto de 1939 (8 artículos). La mayor brevedad está explicada si se tiene en cuenta no ya únicamente la carencia o menor significación política de esta norma en relación con las anteriores, sino también por la circunstancia de que si prescindimos del artículo 4.º, que se refiere a la Presidencia del Gobierno y al Secretario del Consejo de Ministros, el Decreto-ley de 19 de julio de 1951, a diferencia de las Leyes anteriormente citadas, no afecta a la estructura de la Administración Central considerada en su totalidad, sino que se refiere única y exclusivamente a Departamentos ministeriales concretos.

Al dictarse el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 existían en España, además de los servicios administrativos de la Presidencia, los siguientes departamentos ministeriales: Asuntos Exteriores; Ejército; Marina; Aire; Justicia; Hacienda; Gobernación; Trabajo; Obras Públicas; Agricultura; Industria y Comercio; Secretaría General de F. E. T. y de las J. O. N. S.

Es decir, que existían once departamentos ministeriales, más la Subsecretaría de la Presidencia, que tenía tanto volumen administrativo o más que un Ministerio, y la Secretaría General de F. E. T. y de las J. O. N. S., aunque se diera el caso de que su titular desempeñara al mismo tiempo la cartera de Justicia.

Después de la reforma se advierte que se añaden tres Ministerios: uno por escisión en dos del antiguo de Industria y Comercio; otro de nueva creación: el de Información y Turismo, y finalmente, el volumen de asuntos de la Presidencia del Gobierno motiva que, en cierto sentido, esta Subsecretaría cobre rango de departamento ministerial. Tres Ministerios nuevos y cuatro Ministros, al cesar la unión personal entre las carteras de Justicia y Secretaría General de F. E. T. y de las J. O. N. S.

La reorganización no afecta a la totalidad de nuestro sistema ministerial; pero, sin embargo, quedan afectados por la misma, en mayor o menor medida los Ministerios siguientes:

*Gobernación*: Se segregan de él los servicios de la Dirección General de Turismo, que pasan a depender del nuevo Ministerio de Información (5 bis).

*Asuntos Exteriores*: La Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, que antaño dependía doblemente de este Ministerio y del de Industria y Comercio, dependerá de Comercio.

*Marina*: La doble vinculación de la Subsecretaría de la Marina Mercante con respecto al Ministerio de Marina y al de Industria y Comercio hay que entenderla modificada en relación con el Ministerio de Comercio.

*Educación Nacional*: Se segregan de él los servicios de la Subsecretaría de Educación Popular, que pasan a integrar el Ministerio de Información (6).

*Industria*: Quedan sólo al mismo los servicios de la Subsecretaría de Industria y de la Secretaría General Técnica.

*Comercio*: Adquiere la mayor parte de los servicios que antiguamente integraban el Ministerio de Industria y Comercio.

*Información y Turismo*: Surge como Ministerio nuevo.

*Presidencia*: Adquiere rango de departamento ministerial.

El Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 dedica el artículo 1.º al Ministerio de Información y Turismo; el 2.º, al Ministerio de Comercio; el 3.º, al Ministerio de Industria, cuya competencia se determina por exclusión; el 4.º, a la Subsecretaría de la Presidencia y a la Secretaría del Consejo de Ministros. El art. 5.º dispone que por el Ministerio de Hacienda se efectuarán las transferencias de crédito precisas, y en su caso, la habilitación de créditos indispensables para dar cumplimiento a la reorganización que por este Decreto-Ley se establece. Y, finalmente, el art. 6.º expresa la cláusula de estilo de los Decretos-Leyes, es decir, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 13 de la Ley de 9 de marzo de 1946, el Jefe del Estado ordena que se dé cuenta del Decreto-Ley a las Cortes, acto continuo de su promulgación.

---

(5 bis) Se ha designado el titular de la Dirección de Política Interior y se ha determinado el contenido de este Organismo que es fundamentalmente el servir de enlace entre el Ministro y los Gobernadores. Hasta ahora la Dirección General de Política Interior, aunque se preveía su existencia en las normas orgánicas del Ministerio de la Gobernación y, en consecuencia, tenía vida legal, no se había designado el titular de la misma, ni concretado sus funciones, que eran desempeñadas por el Subsecretario de Gobernación.

(6) Por Decreto-Ley de 27 de julio de 1951, se crea la Dirección General de Enseñanza Laboral, para regir los servicios correspondientes a las actividades docentes establecidas por Ley de 16 de julio de 1949. Quedarán integradas en la nueva Dirección los servicios de Formación Profesional, que antes dependían de la Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica.

B) *La Subsecretaría de la Presidencia, como Departamento ministerial, y la Secretaría del Consejo de Ministros.*

Es indiscutible que de todos los preceptos del Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 lo más trascendental es el art. 4.º, que dice así: «El Subsecretario de la Presidencia tendrá categoría de Ministro y ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Ministros.» La motivación de este precepto conforme al preámbulo se debe a que «el aspecto de acción coordinadora que tradicionalmente corresponde a los asuntos que a la Presidencia del Gobierno competen, al intensificarse hoy especialmente por cuanto afecta a los programas de ordenación social elaborados por la Presidencia del Gobierno, así como las múltiples cuestiones de competencia y recursos que a la misma específicamente corresponden, aconsejan la presencia en el Consejo de Ministros de quien tiene directamente confiada su gestión administrativa.»

Conviene llamar la atención sobre cuatro aspectos: En primer lugar, aunque en el rótulo de este apartado hablemos de la Subsecretaría de la Presidencia como Departamento ministerial, y muchos de los periódicos españoles se hayan expresado también en el mismo sentido al dar cuenta de esta reorganización, es lo cierto que ni del texto del art. 4.º ni de las palabras del preámbulo se deduce de manera expresa e indudable que los servicios de la Presidencia hayan de constituir en lo sucesivo un Ministerio. El preámbulo se limita a decir que conviene que esté presente en el Consejo de Ministros la persona que tiene confiada directamente la gestión administrativa de esos servicios, y el texto legal consagra escuetamente que el Subsecretario de la Presidencia tendrá categoría de Ministro (advértase que dice categoría y no carácter, en contra de lo que a veces se ha reproducido) (6 bis). Sin embargo, creemos que, efectivamente, la práctica señalará que la Subsecretaría de la Presidencia debe considerarse como un Departamento ministerial: el volumen de asuntos así lo impone. Como puede haber personas que asistan al Consejo de Ministros sin tener asignado Departamento ministerial, algunos han utilizado la locución «Ministro sin cartera», para designar al Ministro Subsecretario de la Presidencia. Esta expresión es totalmente desacertada. El Ministro sin cartera es un Ministro político y no administrativo. El Ministro Subsecretario de la Presidencia es un Ministro administrativo, quizá el que tiene asignada una mayor copia de competencias administrativas, y resultaría paradójico que con su abultada cartera recibiera

---

(6 bis) Como más adelante explicamos con la suficiente detención, a nuestro parecer, el Subsecretario de la Presidencia, tal como se configura en nuestra realidad administrativa actual, no sólo tiene categoría de Ministro, sino también carácter de Ministro, aunque tenga también carácter de Subsecretario y nunca categoría de tal.

la designación de Ministro sin cartera. Ciertamente es que la expresión de Ministro Subsecretario de la Presidencia —un Ministro que es Subsecretario— parece un poco extraña, y en realidad, continuando la misma persona, pudiera pensarse que todo ha consistido en una especie de ascenso, y así dice el texto dispositivo: «El Subsecretario de la Presidencia tendrá categoría de Ministro», y ello se hace para que tenga entrada en el Consejo de Ministros. No se olvide nunca que conforme al art. 16 de la Ley de 30 de enero de 1938, la Presidencia del Gobierno queda vinculada al Jefe del Estado, pero al existir un Ministro que lleve directamente la gestión administrativa de los servicios de la Presidencia, pudiera llevar a pensar en una especie de Vicepresidencia del Gobierno, por lo demás, prevista en el art. 16 de la Ley de 30 de enero de 1938, aunque suprimida por la Ley de 8 de agosto de 1939. Esa solución de la Vicepresidencia a que podía llevar el juego lógico de los precedentes y de la disposición de las cosas, está descartada con palabras expresas por el legislador, que después de afirmar el carácter ministerial del Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, afirma que ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Ministros, es decir, que será Secretario del Gobierno y no Vicepresidente del Gobierno, como hubiera podido pensarse.

Estimamos que por su misma composición anfibia y contradictoria —pero de gran fuerza expresiva— acabará consagrándose la expresión Ministro Subsecretario, por lo demás, contrapunto de la de Ministro Secretario, ya indiscutible para quien ocupe la Secretaría General de F. E. T. y de las J. O. N. S.

Si ello no fuera así, la designación de Secretario del Consejo de Ministros puede valer perfectamente. En todo caso, reputamos como un valiosísimo hallazgo administrativo la vinculación institucional de la Secretaría del Consejo de Ministros, que, en definitiva, es la Secretaría del Gobierno, a la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno. Con ello, el Consejo de Ministros encuentra acomodo y arraigo administrativos y el Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 consagra, entre una variedad de preceptos de circunstancias, una norma que puede ser de enorme trascendencia para el desarrollo institucional y fijación del sentido y alcance del Consejo de Ministros.

No es exacto decir en términos absolutos que el Consejo de Ministros es una institución que nace y se desarrolla solamente en régimen parlamentario. En la evolución institucional del Consejo de Ministros, cuentan muchos preceptos dictados en momento en los que no se practica el régimen parlamentario.

Ahora únicamente nos interesa aquí el Secretario del Consejo de Ministros. Como esta institución se desarrolló de una forma predominantemente, aunque no absolutamente, consuetudinaria, no existían nor-



mas fijas a este respecto, pero la práctica era que desempeñara ese cargo el Ministro más joven. Ahora bien, lo mismo que hoy, sin régimen parlamentario, el Consejo de Ministros adquiere firmeza y sentido cada vez mayores; no se había pensado todavía por nadie que pudiera llegar a implantarse en España el régimen parlamentario, cuando ya existían normas relativas al Consejo de Ministros, no por desconocidas y poco citadas, menos interesantes desde el punto de vista del precedente y de la doctrina administrativa (7).

Conforme al Decreto de 4 de noviembre de 1815, la Junta Suprema de Estado ordinaria y perpetua tendría un Secretario, que sería el mismo que el del Consejo de Estado. Se está entrando ya en el siglo XIX, pero la involucración de competencias decisorias y consultivas durante tanto tiempo, determina que se atribuyan al Secretario del Consejo de Estado la Secretaría de esta Junta de Estado, que era en verdad un Consejo de Ministros. La expresión «Consejo de Ministros» aparece ya en el Decreto de 19 de diciembre de 1823, conforme al cual la Secretaría del Consejo de Ministros se vincula en el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, y normas más detalladas contiene a este respecto el Decreto de 31 de diciembre de 1824.

ARRAZOLA (8) dice que «en un principio, el Secretario de Despacho era el de Gracia y Justicia. Después, especialmente en el régimen Constitucional, el Secretario era nombrado de Real Orden y no era del Cuerpo de Ministros. Pero en 1848, tomadas en cuenta la responsabilidad de éstos y que el Secretario no estaba ligado con esta responsabilidad, mientras participaba de los secretos más íntimos del Gabinete, se acordó suprimir el cargo, y que cuando a la índole de algún negocio fuese conveniente, levantara acta el Ministro de Justicia en su calidad de Notario Mayor del Reino, y ese es hoy el estado de las cosas».

La Ley de 30 de enero de 1938 daba estado legal a la existencia del Secretario del Consejo de Ministros con estas palabras del artículo 16, párrafo segundo: «El Gobierno tendrá un Vicepresidente y un Secretario, elegidos entre sus miembros por el Jefe del Estado.» La Vicepresidencia desapareció institucionalmente en 8 de agosto de 1939. En cambio, las normas que el artículo 16, párrafo segundo, contiene respecto al juramento de fidelidad y al Secretario del Consejo, han constituido y constituyen, no sólo derecho vigente, por no estar derogado, sino de-

(7) En el trabajo sobre *Evolución y significado del Consejo de Ministros en España*, se insertarán íntegramente una serie de disposiciones de los siglos XVIII y XIX apenas conocidas y muy interesantes para el conocimiento de esta evolución.

(8) *Enciclopedia Española de Derecho Administrativo*, tomo XII. Madrid, 1870, páginas 867 y siguientes. La voz «Consejo de Ministros», de la que tomo estos datos, parece ser redactada por D. Fernando Cos-Gayón, aunque no conste así expresamente.

recho vivo en nuestra política, aunque lo cierto es que ni el artículo 16, ni en su conjunto la Ley de 30 de enero de 1938, se invoque y se repita con la frecuencia que fuera menester. Adviértase que el artículo 16 citado dispone que el Secretario del Consejo de Ministros habrá de ser un Ministro, es decir, que se descarta la solución de Secretarios extraños al Consejo que, según nos cuenta COS-GAYÓN, se practicó durante el siglo XIX, y además se establecía que el Secretario sería elegido por el Jefe del Estado. El artículo 4.º del Decreto-ley de 19 de julio de 1951 entraña una reforma importante en cuanto el oficio de Secretario del Consejo de Ministros no es ya de la libre elección del Jefe del Estado, sino que va institucionalmente unido a la Subsecretaría de la Presidencia. Es evidente que se trata de una vinculación institucional y no de una unión personal de carácter de circunstancias (9). El Decreto-ley de 19 de julio de 1951 viene, pues, a modificar el derecho vigente en materia de Secretario del Consejo de Ministros, y creemos que supondrá un paso decidido en la configuración jurídica y funciones de este tan importante oficio de la Administración Central del Estado (10).

Una consecuencia práctica que indudablemente tendrá el Decreto de 19 de julio de 1951, será que la Subsecretaría de la Presidencia empezará a funcionar como departamento ministerial. Será a modo de un Ministerio sin Subsecretario, o, si se prefiere, un departamento ministerial en el que el Ministro será a la vez Subsecretario. La Presidencia del Gobierno es la síntesis política y administrativa por excelencia. Desde la Ley de 30 de enero de 1938, reforzada en este extremo por la de 8 de agosto de 1939 y por el Decreto-ley que ahora comentamos, la Presidencia del Gobierno es asumida por el Jefe del Estado, y debe tenerse presente que hace ya más de trece años que asumió estas funciones, por lo cual la asunción de las mismas no cabe que sea interpretada como una unión personal y transitoria de la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno, sino que existe vinculación institucional, consagrada en la Ley de 30 de enero de 1938, reiterada muy expresamente en el sentido de reforzarla por la Ley de 8 de agosto de 1939 e indirectamente fortalecida en este Decreto-ley que ahora co-

---

(9) No se nos oculta que la redacción del art. 4.º del Decreto-ley de 19 de julio de 1951 podría ser susceptible de interpretación distinta y considerar que la categoría de Ministro y la atribución del puesto de Secretario del Consejo se atribuyen a quien ahora ostenta la Subsecretaría de la Presidencia. No obstante, esa interpretación no resistiría una rigurosa crítica desde el punto de vista jurídico-formal.

(10) Durante la vigencia del art. 16 de la Ley de 30 de enero de 1938 fué nombrado en primer lugar Secretario del Gobierno D. Ramón Serrano Súñer, cuyo nombramiento no vino publicado en el «Boletín Oficial»; pero que el nombramiento existió, se deduce del Decreto de 2 de octubre de 1940 por el que cesó en dicho cargo, y por Decreto de la misma fecha se nombró Secretario del Gobierno a don José Ibáñez Martín.

mentamos. El Jefe del Estado en España, como en Estados Unidos y en la mayor parte de los países americanos, no sólo ejerce una función simbólica o de personificación de la nación, que por doquier ejercen los Jefes de Estado, sino que al propio tiempo realiza la coordinación y centralización política y administrativa. No es sólo Jefe de Estado, sino también Jefe del Gobierno y Presidente Supremo de la Administración Central.

La Presidencia, junto a sus competencias claramente políticas, tiene asignada extensa serie de atribuciones administrativas, que ya de suyo justifican la erección de un departamento ministerial apropiado. En el preámbulo del Decreto-ley se alude con palabras expresas a esa «acción coordinadora» que tradicionalmente corresponde a los asuntos que a la Presidencia competen, pues a ella van a parar la mayor parte de los organismos interministeriales, a través de ella se canaliza la actividad de las más importantes entidades de signo paraestatal, es punto de enlace entre la función activa y consultiva del Estado y nexo de comunicación entre las Cortes y el Gobierno. La Presidencia es soporte y motor de la entera actuación administrativa del Estado, y si en el preámbulo del Decreto-ley se llama la atención sobre tres puntos concretos: a) Programas de ordenación económico-social; b) Cuestiones de competencia, y c) Recursos de agravios y peticiones, es sólo para realzar y poner de relieve tres atribuciones de la Presidencia que hoy aparecen en primer plano y que justifican de sobra la elevación de esta Subsecretaría a departamento ministerial. Por lo demás, sus atribuciones son las mismas que hasta ahora, fijadas en la Ley de 22 de diciembre de 1948, por lo que afecta a los servicios administrativos de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno, y en un sinfín de leyes (cuya sola enumeración quizá nos ocupara más de tres páginas de esta Revista) por lo que respecta a las instituciones, centros, organismos y entidades públicas o privadas que de alguna manera están vinculadas o tienen relación con la Presidencia del Gobierno.

Puede aventurarse la construcción de que la figura aparentemente extraña de un Ministro Subsecretario de la Presidencia queda perfectamente aclarada y nítidamente delineada, si se tiene en cuenta que tendrá la consideración de Ministro: a) En cuanto Secretario del Consejo de Ministros, y ello es indiscutible y va expreso en el texto del Decreto-ley de 19 de julio de 1951; b) En cuanto a los servicios administrativos de la Presidencia fijados en la Ley de 22 de diciembre de 1948 y en todos aquellos otros en que la actuación de la Presidencia tenga más índole administrativa que política (y ello, si no expreso, sí nos parece implícito en el Decreto-ley, y no es difícil predecir que acabe imponiéndose así en la realidad administrativa). Junto a ello seguirá funcionando una Subsecretaría de la Presidencia, directamente dependien-

te del Presidente del Gobierno, y el Ministro Subsecretario justificará su designación en cuanto le está confiada una actuación de Subsecretario a las órdenes directas del Jefe del Gobierno y para aquella actuación de la Presidencia del Gobierno en que su titular no entienda conveniente delegar su competencia en el Subsecretario. No debe olvidarse, pues, que aunque el Subsecretario de la Presidencia tenga categoría y carácter de Ministro, lleve la Secretaría del Consejo de Ministros, desempeñe a modo de un departamento ministerial integrado por los servicios administrativos de la Presidencia, no es un Ministro de la Presidencia, pues no hay más Ministro de la Presidencia que el Jefe del Gobierno.

La expresión Ministro Subsecretario se nos muestra, pues, plena de sentido, ya que si aparentemente parece dar a indicar un grado inferior a los demás Ministros, lo que se pretende es la plena equiparación e igualdad con los restantes consejeros, que forzosamente habría de quebrar si se tratara de un Ministro de la Presidencia, que por la disposición natural de las cosas le llevaría a ser un «primus inter pares», un efectivo Vicepresidente del Gobierno.

### C) *El Ministerio de Información y Turismo.*

El artículo 1.º del Decreto-ley de 19 de julio de 1951 crea este departamento ministerial, totalmente nuevo en España, aunque no falten precedentes en el extranjero ni suponga montar servicios nuevos, ya que estará constituido por los servicios que hoy dependen de la Subsecretaría de Educación Popular más los atribuidos a la Dirección General de Turismo. Ya apuntamos el carácter evolutivo que tiene la creación de estos nuevos Ministerios. No se ha planeado una división ministerial trazada por motivaciones teóricas, sino que cuando el incremento en las actividades nacionales ha determinado que servicios como los adscritos a la Subsecretaría de Educación Popular habían adquirido entidad suficiente para constituir con ellos un departamento ministerial, así se ha hecho, agregándole los servicios de turismo, cuya afinidad con la materia propia de la competencia del nuevo Ministerio no necesita ser objeto de más exégesis.

El nuevo Ministerio tendrá a su cargo de servicios de Prensa, Propaganda, Teatro, Cinematografía, Radiodifusión y Turismo. Recordemos en forma sumaria el origen y evolución de estos servicios administrativos, que antes de adquirir substantividad propia y articularse en un departamento ministerial adecuado habían dependido, sucesivamente, del Minis-

terio de la Gobernación, de la Secretaría General de F. E. T. y de las J. O. N. S. y, finalmente, del Ministerio de Educación Nacional.

Los servicios de Prensa y Propaganda tienen su origen administrativo en la Ley de 29 de diciembre de 1938, que organizaba el Ministerio de la Gobernación con una Subsecretaría de Prensa y Propaganda, de la cual formaban parte tres Servicios Nacionales: Prensa, Propaganda y Turismo. La Ley de 20 de mayo de 1941 desglosó dichos servicios del Ministerio de la Gobernación, al crear la Vicesecretaría de Educación Popular, dependiente de la Secretaría General de F. E. T. y de las J. O. N. S., y el Decreto de 10 de octubre de 1941 organizó sus servicios en cuatro Delegaciones Nacionales: Prensa, Propaganda, Cinematografía, Teatro y Radiodifusión, disponiéndose que los servicios de Turismo continuarían dependientes del Ministerio de la Gobernación, donde hasta ahora integraron una Dirección General.

La Ley de 31 de diciembre de 1945 estableció que los servicios de Prensa, Propaganda, Teatro, Cinematografía y Radiodifusión pasaran al Ministerio de Educación Nacional, organizándose con ellos una Subsecretaría, que se denominó de Educación Popular.

Conviene llamar la atención sobre los diversos departamentos ministeriales a que han ido estando adscritos estos servicios, así como sobre la distinta terminología que ha venido utilizándose, pues sin duda ambas circunstancias iban matizando el contenido de los servicios: Propaganda, en el Ministerio de la Gobernación; Educación Popular, en la Secretaría de F. E. T. y de las J. O. N. S. o en el Ministerio de Educación; Información, en un departamento ministerial propio.

También debe retenerse que se vuelve a la unión con los servicios de Turismo, que desde su origen estuvieron vinculados al Ministerio de la Gobernación, sin seguir las vicisitudes de los demás servicios, y que únicamente vuelve a hermanarse con ellos al adquirir estos servicios entidad y volumen suficiente como para constituir un departamento propio.

El contenido de este Ministerio, si de un lado es suficiente para determinar la creación de un nuevo departamento ministerial, no justifica, sin embargo, la existencia de varias Subsecretarías, y es de notar que en el Decreto-ley fundacional se ordena que este Ministerio constará de una sola Subsecretaría, con lo cual se vuelve por los fueros de la división ministerial clásica, que se considera como más conveniente, y que sólo ante circunstancias excepcionales que sobradamente lo justifiquen vemos admitida la excepción de un Ministerio con Subsecretarías varias, lo cual, como la práctica va señalando, es, a veces, una primera etapa para llegar al desdoblamiento o bifurcación en dos Ministerios.

D) *Ministerio de Comercio.*

El artículo 2.º del Decreto-ley de 19 de julio de 1951 funda en España el Ministerio de Comercio, dando así satisfacción a deseos ha largo tiempo expresados por distintos sectores. Son muchísimos los países en los que existe Ministerio de Comercio, por lo cual sería más fácil hacer un elenco de aquellos países que carecen de tal Ministerio (11). Hoy es casi tan unánime su existencia como la de los Ministerios de Justicia o de Educación, ya que, como se dice en el preámbulo del Decreto-ley a cuya glosa nos dedicamos, las circunstancias del mundo hacen inexcusable una mayor atención de los Estados hacia la actividad comercial.

Los servicios comerciales nacieron en España, como tantos otros, en ese vivero de Ministerios que fué el antiguo Ministerio de Fomento, y agrada todavía leer en el frontis de ese viejo y magnífico edificio aquel rótulo tan evocador, y por lo demás insustituible, puesto que aun da cobijo a dos Ministerios: Obras Públicas y Agricultura, más a algo que puede valer como la mitad más extensa de una Dirección General del Ministerio de Industria: el Registro de la Propiedad Industrial.

Hubo vez en que el Ministerio de Fomento tomó el nombre de Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, como queriendo indicar que en el futuro (que ya ha llegado) se desgajarían de él esos cuatro Ministerios, así como también los Ministerios de Educación, Trabajo e Información, que también deben reconocer su ascendencia, más o menos remota y en línea más o menos directa, en ese Ministerio de Fomento, que vive no sólo en la piedra de mármol, sino en el espíritu y en los servicios extraordinariamente proliferados, y que han logrado ya esa especie de mayoría de edad administrativa que consiste en formar con ellos un Ministerio propio.

El contenido del nuevo Ministerio es extraordinariamente extenso, pues constará prácticamente de tres Subsecretarías: la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, la Subsecretaría de la Marina Mercante y la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, que tiene categoría y volumen de Subsecretaría.

Ministerio de Comercio, y no de Comercio Exterior, como a veces se ha dicho o pensado, ya que abarcará todos los problemas de comercio externo o interno, tan difícilmente separables por la íntima inter-

(11) GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho Administrativo*, 8.ª edición, tomo II, página 34, menciona: Estados Unidos, Turquía, Portugal, Noruega, Francia, Bulgaria, Checoslovaquia. Además debe añadirse Inglaterra (Board of Trade), Argentina, U. R. S. S., Chile y seguramente la mayor parte de los países hispanoamericanos.

penetración de las economías nacionales y de la economía mundial, no menor que la existente entre la economía nacional y la de cada individuo en particular.

El nuevo Ministerio de Comercio tendrá a su cargo los siguientes servicios:

1.º Hay que mencionar, en primer término, la Secretaría General Técnica del Ministerio creada por Decreto-Ley de 27 de julio de 1951 (B. O. del 31), con el objeto de lograr la información y el asesoramiento precisos que permitan desarrollar, con un criterio de unidad, política económico comercial propia del nuevo Ministerio.

A la Secretaría General Técnica corresponden las funciones que en orden económico y comercial, y en punto a información, regulación y distribución son propias del Ministerio de Comercio.

2.º La Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, cuya doble dependencia respecto al Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio se acuerda y ratifica en el Decreto conjunto de nombramiento del titular.

Hubiera podido llegar a pensarse que una vez creado el Ministerio de Comercio, con las finalidades concretas asignadas al mismo por el art. 2.º del Decreto-Ley de 19 de julio de 1951, había desaparecido la doble dependencia que respecto a los Ministerios de Asuntos Exteriores e Industria y Comercio tenía hasta ahora la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio. Esta interpretación era válida cuando se publicó el Decreto-Ley de reorganización, pero se ha demostrado que es incorrecta por las disposiciones sucesivas que han ido dictándose. Hoy continúan la doble vinculación respecto al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Ministerio de Comercio de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, en los términos previstos en el Decreto-Ley de 21 de febrero de 1947, y la prueba más evidente de que ello es así, es que el nombramiento del titular de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio se efectúa por Decreto conjunto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio.

Este Centro incluye como servicios de su competencia:

a) La Dirección General de Política Económica, que, conforme al Decreto-Ley de 21 de febrero de 1947, dependía del Ministerio de Asuntos Exteriores.

b) El Instituto Español de Moneda Extranjera.

c) La Dirección General de Comercio y Política Arancelaria.

3.º La Subsecretaría de la Marina Mercante.

Se rige por Ley de 19 de febrero de 1942 y Orden de 4 de diciembre de 1942. Al no decirse nada respecto de ello, estimamos debe considerarse vigente el precepto de la Ley creacional de esta Subsecretaría de 19 de febrero de 1942, conforme al cual dependerá del Ministerio de Comercio en tiempo de paz y del Ministerio de Marina en tiempo

de guerra y cuando por circunstancias especiales así lo determine el Gobierno.

4.º La Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

Se rige por Ley de 24 de junio de 1941 y Decreto orgánico de 11 de julio de 1941, modificado parcialmente por Ley de 7 de mayo de 1942 y Decreto de 22 de enero de 1944.

El nuevo Ministerio de Comercio, como se advierte, tiene una extensa y variada red de servicios, y sólo le falta por montar sus servicios centrales. En efecto, los servicios centrales y Oficialía Mayor del Ministerio de Industria y Comercio radicaban en la Subsecretaría de Industria, y de esta suerte el Subsecretario de Industria venía a ser algo así como un Subsecretario primero del Ministerio, es decir, el Subsecretario que tenía a su cargo los servicios comunes a todas las Subsecretarías. Al ramificarse en dos el Ministerio de Industria y Comercio y pasar la mayor parte de sus servicios al nuevo Ministerio de Comercio, cabe adoptar tres soluciones: primera, que la Oficialía Mayor se adscriba a Ministerio de Comercio por ser el más voluminoso y caracterizado continuador del Ministerio de Industria y Comercio; segunda, que los servicios centrales continúen radicados en el Ministerio de Industria, dada su adscripción administrativa a la Subsecretaría de Industria, teniendo que crear nuevos servicios en el Ministerio de Comercio; y tercera, dividir en dos en lo posible los servicios que hasta ahora han sido comunes a los Ministerios de Industria y de Comercio, y en lo que no lo sea crear nuevas oficinas en el Ministerio de Comercio. Esta tercera y última solución parece la más adecuada y natural y la que acabará imponiéndose (12). También hay que considerar el problema de la separación de locales, hasta ahora íntimamente mezclados los de los dos Ministerios y el de los cuerpos de funcionarios administrativos comunes a ambos departamentos ministeriales. El Ministerio de Comercio cuenta en la Subsecretaría de Comercio con cuerpos especiales de índole comercial;

---

(12) «Por Orden de 1 de agosto de 1951 («B. O.» de 4 de agosto) se ha instituido la Oficialía Mayor del Ministerio de Comercio. Se invoca en el preámbulo de la Orden ministerial que, sin perjuicio de lo que en el momento oportuno se resuelva respecto a la organización del Departamento, es necesario que queden debidamente articulados los Servicios Administrativos Centrales y señalado su adecuado funcionamiento. En su virtud, se crea la Oficialía Mayor del Ministerio de Comercio cuyo titular será libremente elegido por el Ministro entre funcionarios del Cuerpo Técnico Administrativo del anterior Ministerio de Industria y Comercio, con categoría de Jefe de Administración Civil y título de Licenciado en Derecho o Ciencia Políticas y Económicas.»

El contenido funcional de esta Oficialía Mayor es en todo gemelo al de la existente en el Ministerio de Industria y Comercio, y que, como era de prever ha quedado ahora en Oficialía Mayor del Ministerio de Industria. Los servicios que corresponden a la nueva Oficialía Mayor son, pues: Asuntos Generales. Recursos Personal, Habilitación y Registro.



pero tanto en esa Subsecretaría como en la de la Marina Mercante y en la Comisaría de Abastecimientos existe personal administrativo de las más diversas procedencias y caracteres. y en el momento de ramificarse en dos el antiguo Ministerio de Industria y Comercio conviene hacer un detenido estudio de los problemas de personal, para evitar que, sin querer, se produzcan situaciones de anomalía o de irritante desigualdad que luego son semillero de pleitos, a veces con sentencia favorable del Tribunal Supremo, pero de muy difícil arreglo si el primer paso se da en un sentido que la experiencia posterior demuestra que fué desacertado.

#### E) *Subsistencia expresa del Ministerio de Industria.*

La separación en dos del antiguo Ministerio de Industria y Comercio, efectuada de suerte que la mayor parte, con mucho, del volumen administrativo del antiguo Ministerio vaya a quedar adscrito al nuevo Ministerio de Comercio, determina que el legislador haya querido hacer constancia expresa de la subsistencia del Ministerio de Industria, y así el artículo 3.º del Decreto-ley consigna: «Los restantes organismos del actual Ministerio de Industria y Comercio constituirán el Ministerio de Industria.»

Estos organismos que restan son la Subsecretaría de Industria, la Secretaría General Técnica, Servicios Administrativos a través de los cuales se relacionaba el Ministerio con una serie de organismos y entidades.

La subsistencia del Ministerio de Industria se justifica de por sí, pues los servicios a su cargo tienen entidad suficiente como para integrar con ellos un departamento ministerial. y así consigna el preámbulo que «el desarrollo industrial del país y el obligado fomento de la minería y producción de energía y materias básicas encierra en sí campo más que suficiente para absorber también todas las actividades de un solo departamento ministerial».

El Ministerio de Industria, después del Decreto-ley de 19 de julio de 1951, y conforme a su artículo 4.º, constará de:

##### 1.º Subsecretaría de Industria.

Este organismo está integrado:

a) Oficialía Mayor, que, como ya pusimos de relieve, no era la Oficialía Mayor de la Subsecretaría de Industria, sino la de todo el antiguo Ministerio de Industria y Comercio, y, en consecuencia, es un organismo que, de momento, tendrá que actuar conjuntamente al servicio de ambos Ministerios.

b) La Dirección General de Industria, regulada en la Ley orgánica

del Ministerio de Industria y Comercio de 9 de noviembre de 1939 y en diversas disposiciones más antiguas.

c) Dirección General de Minas y Combustibles.

2.º La Secretaría General Técnica.

Este organismo se rige por la Ley orgánica del Ministerio de Industria y Comercio de 9 de noviembre de 1939 y Orden de 31 de enero de 1940. Funcionaba a las órdenes directas del Ministro de Industria y Comercio, y, conforme al Decreto de 19 de julio de 1951, debe quedar dependiendo del Ministerio de Industria y no del Ministerio de Comercio, aunque es evidente que en muchas de las materias de su competencia habrá de mantener una íntima vinculación con el Ministerio de Comercio, la que se efectuará a través del conducto jerárquico del Ministro de Industria. Téngase en cuenta la creación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio a que ya nos referimos.

#### IV.—CONCLUSIÓN.

La reorganización de la Administración Central contenida en el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 responde a una consideración muy atenta de la realidad administrativa española y tiene el designio de hacer más ágil e idóneo el aparato administrativo al servicio del Gobierno.

La elevación de los servicios de la Presidencia al rango de departamento ministerial, junto con la vinculación institucional de la Secretaría del Consejo de Ministros al Ministro Subsecretario de la Presidencia, se dibuja como el rasgo más saliente y de seguro como el acierto más indiscutible de toda la reforma llevada a cabo.

Se crean dos nuevos Ministerios, cuya necesidad había sido comúnmente señalada; pero este aumento de carteras ministeriales no supondrá sino en grado mínimo incremento de los gastos públicos, ya que los servicios existían y funcionaban anteriormente y únicamente se trata de acabar con la existencia de Ministerios desmesuradamente extensos y complejos. De esta suerte, al adquirir mayoría de edad administrativa y carácter de Ministerio los servicios de Comercio, nadie podrá ver otra cosa sino que se da cumplimiento a una vieja aspiración y se lleva al «Boletín Oficial» algo que la realidad administrativa señalaba como inexcusable.

El Ministerio de Información y Turismo unificará y acentrará servicios que en España en un principio marcharon juntos, por lo que no supone novedad radical.

En una palabra, reforma parcial, y mejor que reforma, que evoca

la idea de un proyecto que se realiza, mera reorganización, impuesta por evolución natural de nuestro engranaje administrativo, y que se lleva a cabo sin gravar sino mínimamente el presupuesto del Estado.

Sea cual fuere el resultado de esta reforma, pues sólo el paso de los años llevará a mostrarnos su excelencia o desacierto, siempre será de advertir la prudencia y parsimonia política que en ella campean, como emanada de aquel de quien se podría decir con justeza: «Político de prendas y de ocasiones, cortadas éstas a la medida de aquéllas.»

**JUAN GASCON HERNANDEZ**

Oficial Letrado de las Cortes

