

ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION CONSULTIVA

(Prólogo a la traducción española de MOONEY) (*)

Por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA
Catedrático de la Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. Introducción a la ciencia administrativa norteamericana.—II. La función consultiva según el sistema de la Administración napoleónica y según el principio «Staff and line».

I

La Colección «Estudios de Administración», del Instituto de Estudios Políticos, inicia con esta obra la publicación de monografías sobre aspectos no jurídicos de la Administración, y también —no es una casualidad la coincidencia, como veremos— la de obras traducidas de otros idiomas. Esta Colección, paralela a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, aunque más joven que ella, ha acertado a lanzar hasta ahora un conjunto de estudios de Derecho administrativo español que no puede menos de contrastar con la escasa producción monográfica sobre la especialidad que venía registrándose en nuestro país, con un resultado que, si se exceptúa mi propia aportación, como es obvio, bien puede calificarse, y así se ha hecho dentro y fuera de nuestras fronteras, de excepcional. Faltaban, sin embargo, en la Colección estudios no estrictamente jurídicos, que considerasen el fenómeno administrativo en su realidad intrínseca como hecho social, independientemente de sus regulaciones de Derecho. Con la obra de MOONEY se inicia la corrección de aquella unilateral orientación para hacer verdaderamente a la Colección digna de la integridad y de la plenitud de su título.

Ciertamente la reviviscencia de la llamada Ciencia de la Administración es un hecho demasiado importante en nuestra propia época para que el

(*) Texto del Prólogo a la obra de J. D. MOONEY, *Principios de la organización*, traducida por F. RUBIO LLORENTE, que aparecerá inmediatamente en la «Colección Estudios de Administración», del Instituto de Estudios Políticos.

estudioso pueda volverse de espaldas a ella. Hubo un tiempo en que, bajo la etiqueta del Derecho, y por la propia extensión con que esta ciencia se presentaba (*divinarum atque humanarum rerum notitiæ*), cabía incluir todo género de consideraciones, tanto sobre la infraestructura social y política como de los aspectos normativos, éticos y aun teológicos sobre la acción humana. En virtud de ello, el saber social y político ha sido en Europa durante siglos un monopolio de los juristas. No puede decirse que esa unidad de las ciencias sociales y políticas que la disciplina del Derecho representaba haya sido estéril, y aun puede aducirse como justificación objetiva en su favor, la inevitabilidad de todo criterio valorativo en las ciencias humanas, y, una vez esto establecido, la seguridad que precisamente el valor de la justicia, como valor de perfección del orden social, puede ofrecer para un objetivo conocimiento de éste.

Concretamente en el campo que ahora nos interesa, el jurista de Derecho administrativo, hasta tiempos muy recientes, pudo sentirse dueño, en virtud de su técnica, de la plenitud de los resortes propios de la Administración Pública como realidad. Todos los grandes juristas del antiguo régimen, todo el Cameralismo, trabajan desde esta perspectiva. Así también los primeros administrativistas estrictamente tales, o del régimen salido de la Revolución Francesa, aunque ya en ellos comienza a formularse una distinción entre Derecho y Ciencia de la Administración, que es rigurosamente correlativa (y es sorprendente que esto no se haya notado, a lo que conozco) de la distinción entre Jurisprudencia y Ciencia de la Legislación propia del iusnaturalismo racionalista, que acuñó formulariamente el italiano FILANGIERI; pero, por eso mismo, la distinción no para en separación, en una acotación territorial de dos realidades pretendidamente independientes, sino que se reduce a una distinción interna de dos aspectos diferentes, de dos momentos dialécticos, pudiéramos decir, en el seno indivisible del mismo y unitario fenómeno jurídico (1). Esta postura se hace, sin

(1) Así en los primeros autores españoles de nuestra disciplina, OLIVÁN, COLMEIRO, POSADA HERRERA, etc. Cfr. S. ROYO-VILLANOVA, *Colmeiro y la Ciencia administrativa* en el tomo colectivo *Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa española*, Madrid, 1944, págs. 73 y ss. La obra de FILANGIERI, *La scienza de la Legislazione*, se traduce a todos los idiomas europeos; al castellano lo hace RUBIO y, no obstante su gran extensión, se repiten tres ediciones (3.ª ed., Madrid, 1822, 10 tomos); en 1839, LATORRE publica en Madrid un *Compendio de la Ciencia de la Legislación por Filangieri*. La Ciencia de la Legislación se prolonga durante todo el siglo XIX. Vid. las referencias de TORRES CAMPOS, *Estudios de Bibliografía española y extranjera del Derecho y del Notariado*, Madrid, 1878, págs. 247 y ss. Sobre FILANGIERI, el artículo de MONDOLFO

embargo, insostenible, y la escisión de esos dos planos se consuma cuando el positivismo gana, algo más adelante, la gran baza de la Ciencia jurídica europea del siglo XIX (2). Hay, no obstante esto, un gran intento de sutura, o, mejor, de una nueva síntesis, que representa la obra de Von STEIN, pero aunque en Von STEIN está presente la vieja tradición europea sobre el papel de los juristas, quizá su cercanía a las fuentes del primitivo cameralismo de los países germánicos, quizá su filiación idealista, le hacen adoptar la etiqueta de «Teoría de la Administración» (*Verwaltungslehre*) para designar la nueva disciplina, que trata de evitar lo que él mismo llamaba «la disolución de la ciencia administrativa» (*Die Auflösung der Wissenschaft der Verwaltung*) (3).

Tras de Von STEIN, que no encuentra seguidores de su aliento, esa disolución o ruptura no hace más que consolidarse. Adviene entonces, fundamentalmente en Alemania y en Italia, la famosa polémica sobre los límites entre la Ciencia de la Administración y el Derecho-Administrativo, polémica que, con toda justicia, ha merecido hoy ser calificada de pueril (4), de «tonta y tediosa» (5), de «discusión de sorprendente rudimentalidad» (6), que no vale el papel y tinta derrochados (7). Pero estos juicios deben referirse a la constitución de esa supuesta Ciencia de la Administración, cuyos principios específicos no llegaron a descubrirse nunca (con la salvedad de la dirección iniciada por Von STEIN, inmediatamente interrumpida) en el mundo europeo. La polémica mantiene, sin embargo, todo su

en la *Encyclopaedia of the Social Sciences*. GENTILE, *L'opera di Caetano Filangieri*, Bologna, 1914. HAZARD, *La pensée européenne au XVIII^{me} siècle*, I, París, 1946, págs. 206 y ss. LOTTA, *Caetano Filangieri e il problema della legge*, Torino, 1954.

(2) Cfr. DENNEWITZ, *Die Systeme des Verwaltungsrechts*, Hamburg, 1948, págs. 12 y ss., sobre la «Juridifizierung» del fenómeno administrativo como consecuencia de la concepción política dominante.

(3) *Verwaltungslehre*, II, Stuttgart, 1866, pág. 30. Cfr. LANGROD, *Contribution à l'étude de la terminologie administrative*, en «Revue Internationale des Sciences Administratives», 1953, 2.

(4) LEGAZ Y LACAMBRA, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Barcelona, 1943, pág. 336.

(5) «Sciocca e tediosa polémica», dice M. S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la Scienza della Amministrazione*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1954, pág. 311.

(6) El mismo GIANNINI, en *L'identificazione delle discipline diretta allo studio degli aspetti non giuridice dell'azione amministrative*, en «L'organizzazione tecnica delle Pubblica Amministrazione», 1954, 3, pág. 198.

(7) BALLBÉ, *Derecho administrativo*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Española», I, pág. 78.

interés en cuanto llevada por juristas y como intento efectivo de depurar «metódicamente» —en la expresión de la época— la Ciencia del Derecho Administrativo, lanzando como por escotillón todas las referencias valorativas o de facto que no pudiesen reconducirse de inmediato a proposiciones legislativas. El jurismo europeo mutiló así en un intento de pureza metódica todos sus más ricos y jugosos contenidos, y no es extraño que hoy vuelva a hablarse, tras una tan extensa y rigurosa cuaresma, de «retornos» a Von STEIN, o al Cameralismo, o, entre nosotros, y algo ingenuamente, a COLMEIRO, o, más simplemente, a la vieja concepción de la jurisprudencia como arte de lo justo.

Totalmente al margen de esa polémica cumplida por la quintaesenciada ciencia jurídica europea, estaba formándose, en efecto, una efectiva Ciencia de la Administración con pretensiones de suficiencia y de autonomía. Ante los ojos atónitos del europeo, y en fecha del todo reciente, no antes, concretamente, de esta segunda postguerra (8), acaba de surgir la figura lograda de esa substantivada Ciencia de la Administración que aquí sólo lejanamente se intuía como desligada de la «vis attrativa» de la venerable jurisprudencia. No es casualidad que ésta haya sido obra de los pueblos anglosajones y más concretamente de Norteamérica, pues sólo aquí, por no sufrir como vienen haciéndolo los pueblos europeos desde los tiempos de las Monarquías nacionales, la separación, y la tensión por consiguiente, entre las realidades de Sociedad y Estado, el papel cardinal que en Europa ha correspondido al jurista o al filósofo político ha podido llenarlo un

(8) En 1947 la «Revue Internationale des Sciences Administratives», órgano del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, declaraba explícitamente ante la obra colectiva dirigida por MORSTEIN MARX *Elements of Public Administration* (1.^a ed., New York, 1946), que «pour les lecteurs européens c'est une sorte de revelation» (pág. 50). Ha sido, justamente, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en sus reuniones de esta postguerra, el vehículo quizá más importante para la expansión de las técnicas americanas y, más en general, para una toma de conciencia propia por parte de los países europeos sobre la trascendencia de estas cuestiones. Vid. JORDANA DE POZAS, *Las organizaciones internacionales de carácter administrativo general*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, I, 1950, págs. 225 y ss., y mi crónica en la misma REVISTA (5, 1951, págs. 358 y ss.), *La reunión de 1951 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*, así como las sucesivas crónicas de las reuniones del Instituto aparecidas anualmente en dicha Revista. Importante el testimonio de LUCIFREDI, propulsor del movimiento italiano por la reforma administrativa, que declara que el origen de su inquietud por estos problemas procede de su participación en el Congreso que el Instituto celebró en Florencia en 1950 (*La Scienza dell'amministrazione e la Riforma amministrativa in Italia*, en el volumen colectivo *La Scienza della Amministrazione*, Actas del Congreso de Varenna, Milano, 1957, págs. 260-1).

neutral *social scientist* desprovisto (ingenua y admirablemente desnudo muchas veces) de la gran obsesión histórica de la posibilidad y de la justicia, o, a lo más, equipado simplemente de una vaga y optimista filantropía. También el pragmatismo de su carácter nacional parecía predestinar a los americanos a una construcción de tal carácter.

Esta Ciencia no jurídica de la Administración, de cuño norteamericano (aunque en ella, cómo no, sean fácilmente reconocibles elementos elaborados en la vieja Europa), es ya una realidad definitiva, ciertamente no definitivamente lograda, pero que no sólo ha concluído por imponerse, sino que está siendo urgentemente promovida por todos los países, especialmente con vistas a las reformas administrativas que las nuevas funciones del Estado demandan por doquier (9). En España el equipo de administrativistas del Instituto de Estudios Políticos no cree que se le discuta el relativo mérito de haber iniciado la atención a estas técnicas y de haberlas estudiado más tarde, en las páginas de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA primero, y luego, ya como disciplina sistemática, en los beneméritos Cursos de Administración Pública desarrollados desde 1953. Faltaba, sin embargo, la versión a nuestra lengua (10) de alguna de las obras significativas de esta nueva tendencia, y ésta es la omisión que pretende colmar la serie que inaugura la edición presente.

La nueva Ciencia de la Administración dista, por lo demás, de poder ser resumida en una dirección cerrada y unitaria. Hay en ella, lo que es

(9) Así se ha consagrado entre los medios internacionales de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, donde figura una división de Administración Pública, armada de técnicas de esa filiación, que ha realizado ya importantes construcciones administrativas en muchos países «subdesarrollados». Fuera de esta concreción, las reformas administrativas en curso en la generalidad de los países, se están alimentando también de estas técnicas. Vid., en general, la documentación sobre el tema aportado al X Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, 1956, recogida en las Actas del mismo (Madrid, 1957) y en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA núm. 21. Para Italia, el ya citado artículo de LUCIFREDI. Para Alemania, aunque más bien en la tradición de STEIN, NASS, *Verwaltungsreform durch Erneuerung der Verwaltungswissenschaft*, Tübingen, 1951.

(10) Tenemos noticias de traducciones de obras norteamericanas de esta tendencia por la Escuela de Administración Pública de América Central y por la de Puerto Rico, pero debe de tratarse de ediciones para el uso interno de sus propios alumnos, pues no son accesibles en el mercado. También la Contraloría General de Colombia ha traducido alguna de esas obras, aunque también en ediciones no venales. En fin, como obra original, no ya traducida, merece el honor de ser citada como la primera en nuestra lengua la por lo demás notable de Pedro MUÑOZ AMATO, *Introducción a la Administración Pública*, I (2.ª ed.) y II, México, 1956-7.

prueba de fertilidad y de vida, tendencias muy varias (11). Acaso, sin embargo, puedan ser globalmente reducidas a un epígrafe más o menos amplio, pero común, que, a su vez, podría ser convencionalmente adoptado del título notorio de uno de los iniciadores de todo el movimiento, el inglés URWICK: *Organization as a technical problem* (12). De ahí que los italianos, quizá escarmentados por la larga polémica movida antaño alrededor del término, en lugar de Ciencia de la Administración hayan preferido designarla como «Técnica de la organización», título que han atribuído a la revista que es órgano de la nueva tendencia. La precisión vale siempre que no se reduzca a lo que los propios americanos llaman «organización formal» o estructural, siempre que incluya, por consiguiente, los aspectos psicológicos y sociológicos, cuyo estudio señala una de las más importantes tendencias de esta escuela, que tiene, quizá, en Herbert A. SIMON su representante más autorizado, con un título especialmente expresivo: *Administrative Behaviour* (13).

Para subrayar, en definitiva, la intención de este núcleo esencial de la doctrina, y por su propia significación, los editores de esta «Colección» hemos escogido la obra de MOONEY con objeto de iniciar al lector medio fácilmente en las nuevas tendencias. MOONEY lleva al título de la obra esa especial tematización del fenómeno administrativo, y nos ofrece en su libro una de las expresiones más características, por su misma sencillez de motivos y de construcción, de toda la literatura sobre la materia.

El aislamiento de la organización como una técnica substantiva hace forzosamente común, en cuanto a sus principios, la Ciencia de la Administración pública con la Ciencia de la Administración privada (14), de la Administración civil con la de las Administraciones militar y eclesiástica, y de este aserto, que es un postulado primario para la nueva direc-

(11) Vid. D. WALDO, *The Study of Public Administration*, Garden City, 1955, cap. V, «Trends of the Study». LANGRÖD, *La Science et l'enseignement de l'Administration Publique aux Etats-Unis*, París, 1954. MACKENZIE, *The Study of Public Administration in the United States*, en «Public Administration», 1951, págs. 131 y ss. MARKULL, *Probleme der Verwaltungslehre in USA*, en «Deutsches Verwaltungsblatt», 1956, págs. 536 y ss. Recientemente, el danés P. MEYER intenta sobre la misma base otra dirección con su notable obra *Administrative Organization. A comparative Study of the Organization of Public Administration*, London-Copenhagen, 1957.

(12) En la obra colectiva dirigida por él y por GULICK, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.

(13) New York, 1948, 2.ª ed., 1957.

(14) Vid. últimamente, todavía, URWICK, *Public Administration and Business Management*. en «Public Administration Review», 1957, págs. 77 y ss.

ción científica, obtiene el autor de la obra que ahora se edita, no poco partido, como habrá de verse. El mismo James David MOONEY no es un funcionario ni un teórico del mundo político, sino simplemente un administrador privado, un «manager». El carácter empírico, en una gran medida, de las técnicas de organización ha hecho que su aislamiento y apología se haya cumplido en muy buena parte por prácticos de esta naturaleza. TAYLOR, el creador del «scientific management»; el gran FAYOL, que es, quizá, aunque francés, el padre de todo este movimiento; Chester BARNARD, cuyo *The Functions of the Executive* será, probablemente la obra que siga a la actual en esta Colección, han sido grandes «managers» de empresas privadas (URWICK, un militar que ha hecho consciente la tradición del Estado Mayor), cuya energía ha sido felizmente asociada a la poderosa lucidez que a menudo acompaña al hombre de acción y que hace de él, en ese caso, uno de los más valiosos ejemplares humanos. Concretamente, MOONEY ha desarrollado su capacidad organizativa en ese gigantesco conglomerado industrial que es la «General Motors», donde es hoy uno de sus jefes ejecutivos.

Una primera versión de esta obra, en la que todavía no se habían explicitado todas sus virtualidades, fué publicada en 1931 con el título *Onward Industry* (Harper, New York and London). En 1939 se publica, en la forma y bajo el título actual (por la misma editorial), también, como la anterior, con la colaboración de Alan C. REILEY. La segunda edición, de 1947, revisada aun en 1954, es la que ahora se traduce, y su autor nos habla de ella algo más adelante.

II

Son muchas las sugerencias que MOONEY nos despierta con esta obra. Acaso pueden, sin embargo, destacarse por su viveza las relativas al principio *staff and line* o de «Estado Mayor y mando de línea», como con pérdida de la expresividad el traductor se ha visto forzado a decir para ser fiel a su misión (15). Es éste uno de esos principios grávidos de posibi-

(15) Uno de los mejores concedores europeos de la técnica americana, el ya citado Georges LANGROD, que cuenta además con una magnífica formación europea, afirmaba hace poco que las expresiones *staff and line*, *staff-line-auxiliary services* «no tienen equivalente exacto en ninguna de las lenguas europeas», lo que hace que «los términos anglosajones permanezcan prácticamente intraducibles», haciendo más difícil la comprensión para una mente europea de su significado y su intención. En su artículo *Line*,

lidades de conformación real, dotados de un interno y concentrado dinamismo, cuya feliz formulación sólo de tarde en tarde se registra (16). Puede ser útil alguna meditación sobre sus virtualidades desde la perspectiva de un sistema administrativo que, como el nuestro, está, en general, edificado sobre principios de sentido diverso.

Uno de los dogmas centrales del esquema organizativo sobre el que se montó la estructura de la Administración napoleónica, modelo de toda la Administración continental y desde luego de la nuestra, es el de la distinción de las funciones activa, deliberante y consultiva, a cada una de las cuales correspondería exactamente un tipo de órgano específico. La idea esencial es ésta, en la formulación original que parece ser debida a SIEYÈS, y que luego sería indefinidamente repetida: «*délibérer est le fait de plusieurs; administrer est le fait d'un seul*» (17); o, en la versión de nuestro OLIVÁN: «para deliberar como para juzgar son buenos los muchos; para ejecutar, uno sólo» (18).

staff, auxiliary services, «*Revue Internationale des Sciences Administratives*», 1953, 3, págs. 1-2 de la separata. Sin embargo, el aislamiento de la técnica de «Estado Mayor» desde la organización militar y su traslado al campo general de la organización parece ser un mérito debido a FAYOL (se cita, no obstante, un trabajo inmediatamente anterior del americano GOING) en su *Administration industriel et général* que aparece en 1916; es decir, que tiene un origen no anglosajón. Vid la traducción de esta última obra, Buenos Aires, 1956, págs. 71 y ss. La aplicación a la Administración Pública la realiza el mismo FAYOL en su trabajo *La doctrina administrativa aplicada al Estado*, con ocasión del segundo Congreso de Ciencias Administrativas celebrado en Bruselas en 1923 (en la misma edición, págs. 179 y ss., en especial 189) (antes de esta aplicación, el «report» del Comité Haldane la había ya postulado en Inglaterra en 1918, a lo que parece sin relación con la doctrina de FAYOL). No cabe duda que la formulación anglosajona está dotada de una expresividad superior.

(16) E. W. SMITH (cit. por LANGROD, *Contribution*, cit., pág. 36) pretendía en un trabajo publicado en 1938 que este principio era el «principal elemento de progreso hecho en el dominio de la «*Science of Management*» durante los últimos tres mil años» (!).

(17) La atribución de esta famosa máxima a SIEYÈS, en PIERRE-HENRY, *Histoire des Préfets*, París, 1950, pág. 32. Es también frecuente la atribución a ROEDERER (p. ej., CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado*, Madrid, 1944, pág. 11). En cualquier caso, la cuestión se planteó predominantemente con ocasión de la organización local napoleónica; en la defensa del proyecto que luego sería la Ley de 28 pluvioso del año VIII, uno de los comisionados por el Gobierno declara ante el Tribunal: «*L'unité dans l'autorité, la pluralité dans la délibération et l'indépendance de l'une vis-à-vis de l'autre sont autant de garanties*» (LEPOINTE, *Histoire des institutions du Droit Public Français au XIX siècle, 1789-1914*, París, 1953, pág. 278). En el fondo, y como se ve, se trata de un arbitrio más o menos convencional, pero esencial, en servicio de la gran obra centralizadora, cumplida temáticamente sobre la organización de línea jerárquica.

(18) En mi edición de *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, 1954, págs. 116-7.

No sería exagerado decir que la trascendencia práctica de este principio organizativo no fué menor en el orden administrativo que la que en el orden político alcanzó otro principio análogo, aunque animado de distinta intención: el principio de la división de los poderes. Tendemos, en virtud de una ceguera secular que apenas ahora está comenzando a rasgarse, a considerar secundario cualquier tipo de organización, como si, fuese ésta cual fuese, la efectividad de los esfuerzos dependiese sólo de factores morales externos a la organización misma (19).

El ojo atento de Alexis de TOCQUEVILLE, el más lúcido de cuantos contemplaron la emergencia de la nueva Administración, no pudo menos de apereibir la dependencia esencial que ésta acusaba respecto del famoso y casi simplista principio; es más, para TOCQUEVILLE tal principio es, en rigor, el único descubrimiento («la seule grande découverte») de la Administración nueva sobre la del Antiguo Régimen, el que es capaz, por tanto, de explicar la diferencia última que separa a una de otra desde el punto de vista estructural. Merece la pena transcribir este juicio que, no obstante su autoridad, ha solido pasar desapercibido (20):

«Bajo la antigua Monarquía no se habían conocido más que dos formas de administrar: en los puestos en que la Administración se confiaba a un hombre sólo, éste obraba sin el concurso de ninguna asamblea; allí donde existían asambleas, como en los «pays d'état», o en las ciudades, el poder ejecutivo no era confiado a nadie en particular; la asamblea no solamente gobernaba y supervisaba la Administración, sino que administraba por sí misma, o por comisiones temporales que ella

(19) «It is readily believed that organized effort is normally successful, that failure of organization is abnormal. But... successful coöperation in or by formal organizations is the abnormal, not the normal, condition... Failure to coöperate, failure of coöperation, failure of organization, disorganization, disintegration, destruction of organization—and reorganization—are characteristic facts of human history. This is hardly disputable. Explanations of the fact usually make reference to the perversity of human nature, to combative instinct. More specific explanations refer to fault of structure—«defective constitutions»—or to bad functioning, lack of solidarity or spirit, poor leadership or management. Any of these weaknesses may be present, but at root the cause of the instability and limited duration of formal organizations lies in the forces outside. These forces both furnish the material which are used by organizations and limit their action», BARNARD, *The functions of the executive*, 10 ed., Cambridge, Mass., 1953, págs. 4-6.

(20) A. de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, en la Colección de *Oeuvres complètes*, dirigida por MAYER, Gallimard, Paris, 1952, págs. 237-8.

designaba. Como no se conocían más que estas dos maneras de obrar, cuando se abandonaba una se adoptaba la otra. Es verdaderamente extraño que en el seno de una sociedad tan ilustrada y donde la Administración pública gozaba ya desde antiguo un papel tan caracterizado, no se ocurriese nunca reunir los dos sistemas, distinguiendo, sin separarlos, el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y decidir. A esta idea, que tan simple parece, no se llegó nunca; ha sido un hallazgo de este siglo. Es, por así decirlo, el único gran descubrimiento en materia de Administración pública que nos es propio» (21).

Este aserto es, quizá, especialmente visible entre nosotros si contrastamos el principio en cuestión con la organización tradicional de nuestra Administración preconstitucional, en la que predominaba el sistema de consejos con confusión de funciones en su seno; de sinodiarquía ha podido calificarse esta concepción administrativa (22), a la que en pocos momentos, ciertamente, acreditó la eficacia.

Las consecuencias que se derivan de ese principio distributivo de funciones son muy variadas y no podemos ahora pretender analizarlas todas. Nos interesa, por de pronto, notar que implicó, en primer lugar, una determinada articulación entre jefe y *consilium*. TOCQUEVILLE había visto que la asociación entre jefe y colegio fué una de las posibilidades más ricas abiertas por el famoso principio napoleónico, pero no observó, sin embargo, que tal asociación quedaba reducida a técnicas de colaboración, que si efectivamente eran nuevas, se reducían, por otra parte, a fórmulas tasadas. Estas fórmulas eran concretamente dos y nada más que dos: articulación del jefe activo con un órgano colegiado decisor en cuya deliberación (23)

(21) Ultimamente se pretende reconducir este gran descubrimiento de la asociación de un órgano ejecutivo y de un *consilium* a la tradición romana. HAURIOU, *Précis de Droit Administratif*, 13 ed., París, 1933, pág. 118. CORDERO TORRES, *El Consejo*, cit. página 11. En cualquier caso, siempre sería una tradición perdida e inoperante, de tal modo que su existencia no resta el menor mérito a su descubrimiento por la Administración napoleónica.

(22) CORDERO TORRES, op. cit., págs. 37 y ss.

(23) El equívoco de reservar el calificativo de deliberantes (que alude, como es notorio, a una función común a todos los cuerpos colegiales) únicamente a los colegios con poderes de decisión, proviene, según lo más probable, del famoso Decreto de 24-27 de junio de 1790, art. 1.º: «Nul corps administratif ne pourra employer dans l'intitulé et dans le dispositif de ses délibérations l'expression de décret, consacré aux actes du corps législatif, il doit employer le terme de *délibération*»; se trataba únicamente, como se ve, de evitar la confusión entre las funciones legislativas y administrativas.

él mismo participa y cuyos acuerdos ejecuta, y articulación del jefe activo con un *collegium* colocado externa e independientemente a él, pero que le asiste mediante dictámenes consultivos especialmente solicitados para casos concretos.

La articulación entre jefe y *consilium* que resulta del principio «staff and line», es una articulación nueva que permite una también nueva potenciación de la jefatura. Se trata de una asistencia constante del grupo técnico al jefe activo que se presta no sólo por vía de consejo, sino también (véanse más adelante las precisiones de MOONEY) por las del planeamiento, la información y la supervisión; a la vez la función consultiva no se presta conforme al esquema clásico, mediante dictámenes formales (consecuencia de la «separación» entre las funciones activa y consultiva), sino también, y sobre todo, a través de una relación inmediata y constante que, de tan íntima, no permite ser expresada como dictamen dirigido por «un» órgano, a «otro» órgano, ni, por tanto, presenta ordinariamente ninguna constancia formal. Conviene detenerse un momento en este contraste.

La aplicación estricta del principio napoleónico determinaba, en efecto, consecuencias extraordinariamente rígidas para la configuración de los órganos consultivos. Por de pronto, el órgano consultivo es un órgano sustantivado, es decir, un órgano que se constituye sobre sí mismo, independientemente, para la función también sustantiva de aconsejar. Este acantonamiento estricto de la función de aconsejar, si permite formar (y exige) una alta competencia técnica, hace necesariamente formales y solemnes las relaciones de los órganos consultivos con los órganos activos; por una parte, el órgano activo debe requerir formalmente la consulta, y el hecho de que ésta tenga que venir de un órgano independiente implica que el consejo ha de darse precisamente en forma de «dictamen»; el dictamen, escrito y solemne, es, en efecto, la forma típica de producción de la función consultiva según este sistema (24). Ahora bien, esto determina una limitación del papel del consejo en la formación de la decisión administrativa, pues resulta que, por una parte, la consulta ha de concretarse a un tema determinado, en una fase también concreta de su resolución, sin que, por ende, otros problemas normalmente conexos, o simplemente los avatares de la ejecución

(24) Cfr. Corso, *La funzione consultiva*, Padova, 1942, págs. 111 y ss., donde se estudian los actos consultivos como actos administrativos propiamente tales. También y ya por todos, D'ALESSIO, *Della natura giuridica delle pronuncie dei corpi consultivi*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1911, II, pág. 82.

del consejo, caso de ser éste aceptado, puedan ser objeto del parecer del órgano consultivo (25). La solemnidad del dictamen, por su parte, si reviste a éste de una especial energía para imponerse al órgano activo (lo que, evidentemente, en materias de un cierto carácter, puede menoscabar la legítima libertad que el órgano activo necesita), implica también que no sea fácil aplicar su técnica fuera de los problemas que exijan una decisión formal alternativa, quiero decir, que no es técnica que pueda reconducirse a cuestiones de otro carácter para las cuales el órgano activo requiere asesoramiento en términos de especial gravedad: formulación de planes, estudio y valoración de consecuencias que pueden derivarse de hipotéticas soluciones distintas, problemas de aplicación de un criterio ya decidido, estudio de perfeccionamientos, etc., etc. En efecto, es algo fácilmente comprobable por quien tenga una mínima experiencia del funcionamiento de la Administración consultiva que todas estas limitaciones operan de un modo efectivo, y que ellas son las que alimentan la tendencia conocida a reducir a los órganos consultivos de este tipo clásico al mero informe de expedientes que exigen una «resolución», como un trámite más o menos importante de un procedimiento formal, en tanto que el núcleo de los problemas estrictamente discrecionales o políticos, que constituyen los auténticos problemas de la jefatura y que no suelen ser susceptibles de funcionalizarse en expedientes, se ven excluidos sistemáticamente del pronunciamiento de estos órganos especializados.

El aserto de la limitación de estos órganos tradicionales se hace aún más visible si nos fijamos por un momento en otra de sus características a que ya hemos aludido: la de ser órganos de composición colegiada, pero que forman su opinión aisladamente, separadamente, sin la presencia de los órganos activos que han de ser los destinatarios de la misma. El hecho de que la colegialidad deba caracterizar a los órganos consultivos responde, ciertamente, a razones claras, según el sistema: se trata de permitir ponderar los aspectos distintos de cada problema desde la perspectiva también singular que puede aportar cada uno de los miembros del colegio (26).

(25) Cfr. BRYSON, *Notes on a theory of Advise*, en el *symposium* editado por MERTON, *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill., 1952, págs. 202 y ss.

(26) Esta razón es constantemente aducida. Vid. últimamente GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi. La struttura*, I, Milano, 1956, págs. 9 y ss. A esta idea elemental se debe la involucración del principio representativo de sectores de intereses en la composición del colegio, que es uno de los temas constantemente en juego en cuanto a la constitución de los órganos colegiados.

Pero, sin embargo, no hay que olvidar que el hecho de la colegialidad, puesto en relación con la substantividad misma del órgano, implica, en realidad, que cualquiera que sea el proceso interno de formación de la voluntad del colegio, esta voluntad se manifiesta externamente —y por tanto frente al órgano activo que consulta— como una voluntad unitaria; lo que quiere decir que la variedad de puntos de vista, que se considera la razón de ser de la colegiación, puede beneficiar muy escasamente al propio órgano activo, pues éste no ha podido conocer de ordinario tal variedad más que en la escasa medida en que puede traducirse en el dictamen. En otros términos: la multiplicidad de criterios ilustrará a los miembros del colegio en el acuerdo de su dictamen, pero no comúnmente, como sería preciso, al órgano activo para la adopción de su decisión libre, y aun todavía ocurre que aquel acuerdo puede resentirse más que beneficiarse de tal variedad por la tendencia de llegar a él por una composición de los distintos puntos de vista encontrados mediante el cercenamiento de sus respectivos perfiles singulares. Quienes tengan una experiencia del funcionamiento de estos órganos saben perfectamente que no es este achatamiento del perfil integral de los problemas, motivado por el afán de componer y ajustar un acuerdo mediante cesiones recíprocas de puntos de vista encontrados, el menor de sus riesgos (27); pues el compromiso puede ser una solución para una decisión política, pero jamás puede serlo cuando de lo que se trata es de ilustrar sobre los aspectos de un problema cuya resolución pertenece a otro.

La técnica organizativa «staff and line» salva, en general, estas limitaciones. El «staff», ya lo hemos dicho, no se constituye, en rigor, como un órgano substantivo, independiente como tal del órgano activo, sino que, por el contrario, se articula como una «extensión de la personalidad

(27) Esto se agudiza con la observación simple de que todo cuerpo colectivo exige, como ya notaba HAURIU, que «las proposiciones que se le someten a votación deban ser eminentemente simples» (op. cit., pág. 129). Los colegios técnicos, por notables que individualmente sean sus miembros, no escapan a esta regla, que está deducida de una extensa y yo diría que misteriosa experiencia, constante y nunca desmentida. El mismo HAURIU ha apoyado en ello su lúcida distinción entre poder mayoritario y poder minoritario, al primero de los cuales corresponde simplemente el asentimiento (o el disentimiento) y el control, en tanto que al segundo la competencia técnica y la dirección verdadera (*Précis de Droit Constitutionnel*, 2.^a ed., París, 1929, págs. 25 y ss.). Es, en definitiva, este hecho humano primario el que está en la base de la efectiva reducción del papel político de los colegios.

del jefe», en los términos ya clásicos de FAYOL (28), mediante una asistencia permanente. Apunta ahora con esta última expresión otra nota diferencial de gran significación y que merece la pena recogerse: si el órgano consultivo colegiado es, por su propia naturaleza, de actuación intermitente (29), el Estado Mayor actúa en forma permanente y es susceptible por ello de acompañar constantemente al jefe activo, que «está en función de esa manera permanente, sin que existan para él sesiones que limiten su competencia, e incluso ni días feriados, y hasta ni la posibilidad de distinguir el día de la noche» (30). La función de consejo es capaz, pues, de cubrir, a través de esta técnica, la plenitud del proceso de planeamiento, decisión y ejecución política, y no sólo un sector discontinuo de la misma.

Pero es que, además, y esto es esencial, del hecho de que el Estado Mayor no llegue a constituirse formalmente en un colegio propiamente tal, substantivado como un órgano propio, como consecuencia de su relación inmediata con el jefe asistido, derivan aplicaciones cuya nitidez no podrá menos de sorprender a quien blasone de un elegante escepticismo («men, not measures») en cuanto a formas organizativas. Por de pronto, y esto es algo que admite una comprobación fácil, el Estado Mayor no se convierte nunca en Asamblea, y, por ende, no pierde su competencia técnica genuina para pasar a convertirse en un órgano de expresión de un simple asentimiento, como vimos que amenazaba constantemente al cuerpo colegiado estrictamente tal; por el contrario, el Estado Mayor es un órgano que es capaz de atesorar, y que ordinariamente atesora, el mayor caudal de competencia técnica; es, en rigor, y precisamente, el órgano en quien reside esta competencia (31). Esto es una consecuencia de que al grupo de hombres en función de «staff» no se les aboca a la necesidad de adoptar un acuerdo colectivo; no existe, pues, esa trasposición de la función intelectual al plano del acuerdo de voluntades que se produce en el *collegium*

(28) Op. cit., pág. 71. «El Estado Mayor está constituido por un grupo de hombres dotado de la fuerza, de la competencia y del tiempo que pueden faltar al Director general; es una ayuda, un refuerzo, una especie de extensión de la personalidad del jefe.»

(29) Cfr. HAURIU, *Précis de Droit Administratif*, cit., pág. 118.

(30) HAURIU, *ibidem*.

(31) «No existe un hombre cuyo saber abarque todas las cuestiones que plantea el funcionamiento de una gran empresa; tampoco el que disponga de las fuerzas y el tiempo exigido por las múltiples obligaciones de una gran empresa. Es, pues, forzoso recurrir al Estado Mayor, que tiene una reserva de fuerzas típicas, de fuerzas intelectuales, de competencia, de tiempo... de que el jefe puede usar a su agrado», FAYOL, op. cit., pág. 80.

formalmente constituido como tal y que puede impurificar la función de consejo, como ya notamos. La pluralidad de puntos de vista de sus miembros es ahora capaz, por lo mismo, de aprovechar directamente al jefe, al que no se sustraen, de ese modo, puntos de vista afectantes a la comprensión cabal del problema íntegro que debe resolver. De esta manera, la técnica de articulación entre jefe y *consilium* que dimana del principio «staff and line» se traduce en una potenciación efectiva de la jefatura, a la que se insufla de una manera permanente y constante el conocimiento que es capaz de hacer de sus decisiones algo más que manifestaciones de voluntad ciegas. No se trata más que de encarnar en una organización colectiva la articulación entre razón y voluntad, que es la forma elemental, y necesaria, del actuar humano (32); si el ámbito de las decisiones de jefatura y su trascendencia se han extendido en el seno de las complejas organizaciones actuales, sería absurdo dejar a una sola razón individual la motivación de la decisión que uno sólo, sin embargo, y en última instancia, debe tomar. La técnica que glosamos se ordena a esta necesidad de compensar la decisión con la integridad del conocimiento motivador de la misma.

En el agudísimo libro de WHEARE *Government by Committee* (33) se nos hace observar una peculiaridad de los colegios consultivos estrictamente tales, en base a la cual él discrimina el tipo de órgano formalmente consultivo del correspondiente a los «comités de encuesta», tan característicos de la práctica inglesa: «Mientras los miembros de un comité de encuesta —dice— buscan la respuesta, los miembros de un comité consultivo, en el sentido estricto del término, o bien conocen las respuestas, o bien dónde encontrarlas» (34). Esta diferencia, independientemente de su

(32) Los riesgos de la separación entre razón y voluntad son evidentes en el otro sistema. HAURIQU, que formuló la más sugestiva justificación de la Administración de tipo jerárquico francés, lo hace visible cuando se ve forzado a elegir como alternativa entre «deliberar sin poder ejecutar por sí mismo» y «ejecutar incluso sin haber deliberado», decidiendo por un simple criterio vitalista a favor de esto último, que, afirma, «es de por sí una fuerza» (op. cit., pág. 119). Indudablemente tenemos derecho a soluciones más hondas y, sobre todo, más eficaces, que han de comenzar por negar la alternativa misma que se plantea. El criterio que se glosa ofrece la posibilidad de una *tertia via*, que es, por lo demás, y obviamente, la solución exigida.

(33) K. C. WHEARE, *Government by Committee. An essay on the British Constitution*, Oxford, 1955. MEYER (*Administrative Organization*, cit., pág. 22) afirma enfáticamente de este libro, «digno de servir como modelo», que es «la primera monografía británica importante sobre organización administrativa».

(34) Pág. 44.

referencia al sistema de comités de encuesta, que por tratarse de órganos *ad hoc* y no institucionalizados no nos interesan en este momento (35), puede también predicarse en análogos términos de las dos técnicas consultivas cuyo contraste nos ocupa. El colegio consultivo de tipo tradicional es, en efecto, conforme a esta caracterización, el administrador de un cuerpo de doctrina en cuya posesión consiste precisamente su competencia específica, cuerpo de doctrina que contiene en sí, potencialmente al menos, las posibilidades de ser aplicado a cualquier hipótesis que se le proponga; la emisión de la consulta consiste por ello típicamente en meras «aplica-

(35) Está por hacer una tipología seria de la Administración consultiva, que, entre nosotros, la tradición del principio napoleónico sobre la materia ha querido reducir a una forma única. Sin perjuicio de intentar volver en otra ocasión sobre el particular, una primera impresión sobre el tema nos revela por de pronto tres tipos, perfectamente substantivados: órganos institucionalizados en la función consultiva, de actuación permanente y general, por lo tanto; órganos *ad hoc*, constituidos para emitir consulta sobre temas concretos, y, finalmente, lo que genéricamente pudiéramos llamar informaciones. La Administración consultiva institucionalizada puede, a su vez, distinguirse en los dos tipos cuyo contraste es el objeto de estas páginas: sistema colegial y sistema de Estado Mayor (la expresión «gabinetes técnicos», ya usual, puede adscribirse a este último sistema); el primero, a su vez, se diferencia según la naturaleza del colegio: colegios técnicos (como el Consejo de Estado, el Consejo de Obras Públicas) y colegios representativos, y finalmente, según la distinta competencia material; también existen órganos consultivos de composición individual y no colegiada, pero que no se estructuran como Estado Mayor: por ejemplo, un asesor jurídico, en nuestra práctica administrativa; de hecho, sin embargo, la técnica de prestación de su función está tomada de la que es propia del tipo colegial, el dictamen escrito solemne y formal, bajo consulta. La técnica de órganos constituidos *ad hoc* (una vivaz apología de la misma, que es la fórmula inglesa genuina, frente al «council with general advisory functions», en el *symposium* editado por VERNON y MANSERGH, *Advisory bodies. A study of their uses in relation to Central Government, 1919-1939*, London, 1940, especialmente en la «Conclusión» del primero de los editores, págs. 435 y ss.), comprende comisiones de encuesta, de investigación, de propuesta. Finalmente, lo que llamamos «informaciones» se expresa en su más típica manifestación en las llamadas precisamente «informaciones públicas», pero también creo que pueden reconducirse a este tipo las consultas que se dirigen a órganos que no están instituidos como órganos consultivos, sino con otro carácter, pero cuya opinión es requerida a efectos de aportar los puntos de vista o de los interesados en el problema (consultas dirigidas a Cámaras Oficiales, Sindicatos, Corporaciones profesionales) o de los órganos públicos que tienen, en cuanto a la cuestión a decidir, un interés más o menos conexo (aquí la consulta de un Ministerio por otro, o de un Ayuntamiento por la Administración central, etc.). Para el estudio de los colegios consultivos de tipo representativo en la esfera de los intereses económicos sigue teniendo positivo valor el trabajo juvenil de mi maestro L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo sobre la Administración consultiva de fomento en España*, publicado como Anexo a la *Memoria General de los trabajos realizados durante el año 1916 por el Consejo Provincial de Fomento de Zaragoza* (Zaragoza, 1917), páginas 55-123.

ciones» de ese *corpus* doctrinal, un poco sacerdotalmente poseído. La técnica estructural «staff and line», por el contrario, al hacer participar al «staff» de la generalidad de las funciones, y en idéntica extensión, que las que son propias del jefe asistido, impide la reducción de la función de consejo alrededor de un principio único, y, por otra parte, determina la necesidad de una búsqueda activa de respuestas —en la expresión aludida— que hace incluir necesariamente entre las funciones del «staff» la del acopio constante de informaciones previas y la del estudio conjetural de posibilidades, operando en todo caso sobre datos reales y no sólo sobre «doctrinas» abstractas. Es, por eso, una técnica consultiva exactamente adecuada a las necesidades del planeamiento, apta, por consiguiente, para cumplir la distinción formulada clásicamente por TAYLOR entre «planning» y «performance», que constituye un dogma de la organización moderna (36).

Todavía puede destacarse otra virtualidad insita en la técnica organizativa «staff and line», y es que al descargar en el Estado Mayor la exigencia de una competencia técnica, automáticamente permite concentrar en el jefe su aptitud específicamente de mando, la capacidad que FAYOL llamaba precisamente «administrativa» (37). La concepción estructural de la organización expresada en el famoso principio napoleónico a que veni-

(36) F. W. TAYLOR, *Shop management*, en el tomo *Scientific management*, New York, 1947, págs. 65 y ss., y el Prólogo de TOWNE. Aunque TAYLOR presenta este principio como un abandono del «tipo militar de organización», hay que entender que se refiere al tipo jerárquico puro; justamente la organización militar es la que ha prestado el esquema organizativo «staff and line» y la potenciación dentro de ella de la función de planeamiento. Vid. sobre el planeamiento militar, además de lo que dice MOONEY más adelante, los textos clásicos de Von CLAUSEWITZ, *Vom Kriege*, ed. Leipzig, 1917, págs. 615 y ss.; de aquí parte la idea esencial del «allgemeine Kriegsplan» frente a la idea simplista de que la guerra fuese un «Akt blinder Leidenschaft». Es sorprendente que esta concepción, que tanto trasciende al plano general de la política y del Estado (vid. RITTER, *Staatskunst und Kriegshandwerk*, München, 1954. Von SCHRAMM, *Staatskunst und Bewaffnete Macht*, München, 1957), no alcanza a traspasar también los esquemas organizativos de la Administración. Merece, sin embargo, subrayarse que en la concepción personal de NAPOLEÓN el Consejo de Estado funciona como un auténtico Estado Mayor civil, sin la solemnidad que el esquema colegial consultivo le imprimió más tarde; sobre lo cual son importantes las investigaciones de DURAND, *Etudes sur le Conseil d'Etat napoléonien*, París, 1949, y *Le fonctionnement du Conseil d'Etat napoléonien*, Gap, 1954.

(37) Op. cit., págs. 8 y ss. Es conocida la doctrina de FAYOL según la cual «a medida que se eleva en la escala jerárquica la importancia relativa de la capacidad administrativa aumenta, mientras que la de la capacidad técnica disminuye. La capacidad del director es la capacidad administrativa» (pág. 11). El curioso y certero gráfico expresivo de esta regla, en pág. 15.

mos refiriéndonos implicaba incluir al técnico necesariamente en la escala jerárquica de decisión y mando, dado que su papel en la gestión de ciertos servicios de naturaleza técnica no podía ser reducido a un papel consultivo, supuesta la limitación esencial que de la función consultiva (entendida como función colegial solemne) resultaba de aquella estructura, según hemos visto. Esta es la causa de la curiosa realidad de la tecnocracia administrativa que concretamente nosotros padecemos, y que es visible no sólo en los casos notorios de las importantes ramas administrativas dominadas por cuerpos de ingenieros, sino también, y por lo menos tan agudamente, en todas las demás cuyas líneas jerárquicas pertenecen casi en exclusiva a los abogados (38). La importancia que indudablemente tienen, aunque sea en distinta medida, la ingeniería civil y el Derecho para el actuar administrativo ha llevado necesariamente a esta consecuencia; en la construcción administrativa sobre línea jerárquica estrictamente tal no ha existido otra alternativa, si, en efecto, se quería articular, como era necesario, el conocimiento técnico de esas materias con la actividad y la decisión. Pues bien: el principio estructural «staff and line» permite acantonar al técnico en el ámbito estricto de su técnica material, y reservar a la jefatura todas las virtualidades de un mando organizador (39) y directivo (40). Es evidente que tal sistema potencia y no reduce el papel de la técnica, a la vez que permite incluir en los procesos de decisión la multi-

(38) Cfr. MORSTEIN MARX, *The Lawyer's Role in Public Administration*, en «Yale Law Journal», 1946, págs. 498 y ss.

(39) La llamada vulgarmente «capacidad organizadora» del verdadero jefe se llena de contenido con la certera observación de BARNARD, según la cual es función del jefe la de ser realmente el centro de un «system of communication» de toda la organización como tal (op. cit., págs. 215 y ss.). URWICK ha llevado temáticamente esta observación a la teoría de la organización expresándola como «the clearinghouse principle», con aplicaciones inmediatas como *criterium* de la descentralización, simplificación de los circuitos de órdenes y de elevación de datos y de consejos técnicos, etc. (*Administration and Business Management*, cit., pág. 80).

(40) Es el criterio del ejemplar «Civil Service» inglés; la función directiva es encomendada íntegramente a la llamada —coincidiendo con la terminología fayoliana— «Administrative Class», que se selecciona a través de pruebas de capacidad y calidad genéricas, y no por el dato de una competencia técnica específica. Sobre el problema de la adscripción y posición de los funcionarios técnicos («technical Class», «Scientific civil service») en un momento como el actual de necesaria multiplicación y aqulilación de las técnicas materiales precisas para la gestión pública, vid. GRAVES, *The Civil Service in the Changing State*, London, 1947, págs. 81 y ss. LASKI, *Reflections on the Constitutions*, Manchester, 1951, págs. 25 y ss. La posición central del «Administrative Class» no ha sido afectada por tal realidad, antes bien quizá lo contrario. Vid. el bello trabajo de WHEARE, *The Civil Service in the Constitution*, London, 1954.

plicidad de técnicas precisas para una valoración completa de las situaciones en su complejidad, que nunca (ello es obvio en la práctica, y sería fácil, por ejemplo, ridiculizar los esfuerzos jurídicos a que se ven forzados nuestros ingenieros o médicos funcionarios, o los económicos de aquellos que profesan la especialidad jurídica, etc.) pueden ser reducidas unilateralmente a una técnica sola, por preponderante que su papel sea (41). No tiene interés que precisemos ahora los problemas propios de estas «substantive staff agencies» (por diferencia del «administrative staff») (42) o unidades que, en vez de en un cometido general, concretan su función en la asistencia técnica sobre cualquiera de las muchas especialidades materiales que afectan al funcionamiento administrativo (43). Sólo queremos ahora apuntar cómo la conocida situación de nuestra administración, tan fácilmente calificable de aberrante, de una preponderancia de los cuerpos especiales, que son siempre cuerpos técnicos, y la total ausencia de un cuerpo general directivo (44), «free from departmental loyal-

(41) Cfr. MILLER, *Field organization and Staff Supervision*, especialmente bajo el epígrafe «The Role of Speciality in Administration», en el *symposium* editado por WHITE, *New Horizons in Public Administration*, Alabama, 1945, págs. 108 y ss.

(42) Terminología de WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4.^a ed., New York, 1955, pág. 33.

(43) La distinción está netamente formulada en MACMAHON, MILLET y ODGEN, *The Administration of Federal Work Relief*, Chicago, 1941, donde se distinguen (aparte de los «auxiliaries services», que a veces se designan como «special staffs», inadecuadamente, por ser inequívocas «operating agencies»: LANGROD, *Staff, line*, cit.; MAYER, op. cit., págs. 115 y ss.; WHITE, op. cit., pág. 34), los «staff» ordenados a la estrategia general y al planeamiento de aquellos otros que integran los «subject-matter specialists» encargados del asesoramiento del jefe en las «various technical phases of the operations of the agency» (pág. 245).

(44) Permitaseme citar mis propias palabras en el *Programa de los Cursos de Administración Pública* del Instituto de Estudios Políticos reproducido en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 15, 1954, págs. 231 y ss.): «...Sobre este fondo comenzaron a emerger cuerpos particulares para servicios concretos y especialidades, que, a fin de evitar confundirse en ese panorama común, extremaron su diferenciación construyéndola a veces como efectivos privilegios. Es un hecho que de aquí surge la notable particularidad que aún marca a nuestra Administración: la prevalencia de los cuerpos especiales apoyados en un fuerte espíritu corporativo, y la ausencia completa de un cuerpo general directivo, que asegure los contenidos comunes —y no particulares, y no de especialidad— que la empresa administrativa comporta necesariamente... El sistema de las oposiciones, en cuanto aplicado a los servicios específicos de la Administración civil, debe ser visto en relación con matices más fundamentales del problema, y específicamente con el de la casi pintoresca fragmentación de cuerpos y especialidades sobre que nuestra Administración se asienta, que justamente viene a encontrar en un régimen que consagra la cooptación como sistema uno de los apoyos más considerables. Centrar la selección de personal sobre supuestos especialismos de tipo teórico, diferen-

ties» (45), puede reconducirse a la rigidez de estructura de la técnica organizativa que ya podemos calificar de clásica.

No quisiéramos, con todo ello, sin embargo, ofrecer la impresión de que la técnica de «staff and line» como *standard* estructural administrativo equivale a una panacea absoluta. Es ley de la vida que en ningún terreno las panaceas existan, y no es excepción el que ahora nos ocupa, afectado precisamente hoy de gravísimos problemas por la propia magnitud de las cuestiones cuya responsabilidad se le asigna (46). Pero si no como panacea, sí creemos que puede ser útil adquirir conciencia de las posibilidades que la idea estructural que aquel principio refleja puede indudablemente abrir (47). Personalmente yo no creo que el sistema estrictamente jerár-

ciados hasta el infinito (recuérdese que la fragmentación de cuerpos no para en la división de Ministerios, sino que se prolonga frecuentemente en servicio y direcciones generales, y esto incluso en las escalas auxiliares) se comprende que es una necesidad para los cuerpos que sobre la base de tal especialidad tienen fundada su autonomía. Pero es lo corriente que tales especialidades, por relación de unas con otras, se reduzan en el orden práctico únicamente a unos cuantos hábitos, y aun a unas cuantas rutinas, con lo que el desajuste entre los criterios de selección y las necesidades reales de la misma se hace patente (aparte consideraciones más obvias) de inmediato. Debe verse, por consiguiente, como el primer problema de nuestra burocracia la constitución de un núcleo general directivo, unificado en su formación y en su espíritu de servicio, capaz de gestionar cualquier empresa, y para el cual la formación técnica se traduzca precisamente en técnicas formales y genéricas, que son siempre las operativas y vivificantes, y no en meros saberes particularistas y casuísticos..., y, a la vez, estos cuadros no sólo no deben impedir una composición unitaria del conjunto (a través de arriscados corporativismos diferenciadores), sino que en servir este designio deben de encontrar cabalmente su más específica justificación.»

(45) GAUS, *Reflections on Public Administration*, 3.^a pr., Alabama, 1955, pág. 54.

(46) Vid. por ejemplo, BOULDING, *The Organizational Revolution. A Study in the Ethics of Economic Organization*, New York, 1953.

(47) No puede omitirse la importante adopción en nuestra estructura organizativa de una técnica importante que puede y debe teorizarse desde el criterio «staff and line»; aludimos a las llamadas Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios, que han sido generalizadas (y es la más importante de sus innovaciones) por la reciente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. Esta relación de las Secretarías Generales con el famoso principio la había subrayado ya, incidentalmente, en mi trabajo *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 10, 1952, pág. 244. La técnica concreta viene, según creo, del Decreto de 15 de febrero de 1952, que estructuró este organismo en el Ministerio de Información y Turismo («A las inmediatas órdenes del Ministro... sin carácter de Administración activa y como órgano de estudio, asistencia técnica y planeamiento»), fórmula que pasa con ligeras variantes a la Ley de 14 de abril de 1955, para Educación Nacional, y posteriormente, a través del Decreto Ley de 20 de diciembre de 1956, que lo impuesta en la Presidencia del Gobierno (aunque aquí la Secretaría General participa de otras concepciones no reconducibles exclu-

quico, sobre el que, por influjo napoleónico, está construída nuestra Administración, deba ser, ni mucho menos, rectificado en bloque (48): Tampoco, por lo mismo, la técnica de administración consultiva ligada a ese esquema estructural debe ser desechada en su totalidad; todo un amplio sector de la importante función de aconsejar se acomoda no sólo adecuadamente, sino necesariamente, al procedimiento de dictamen colegial, autorizado y solemne (49). Nuestro alegato pretende ser sobre todo una apela-

sivamente a tal principio), a la Ley aludida, ya con carácter general para toda la Administración departamental. A mi juicio, esta importantísima novedad en nuestro clásico sistema ministerial debe de esquivar, para afirmarse, dos escollos que creo que pueden amenazarla seriamente y que evidentemente están ya apuntándose: la jerarquización interna de su organización propia, que es íntimamente contraria al principio a que se deben, y la funcionarización de sus componentes, que agotaría la elasticidad potencial que el sistema precisa. Cfr. sobre la experiencia francesa más o menos análoga, pero más contrastada, SEURIN, *Les cabinets ministériels*, «Revue de Droit Public», diciembre de 1956, págs. 1207-1295.

(48) Puede ahora ser útil, tras la complacencia en las excelencias del «staff and line», destacar también sus riesgos evidentes. La Administración norteamericana, en efecto, especialmente la que se concreta en la pieza clave del Presidente de la Unión, está hoy absolutamente congestionada, en términos que, si pensamos en sus responsabilidades mundiales, producen pavor, y ello precisamente por un abuso de las técnicas de «staff»; muchos de sus problemas, y el más grave de todos, el de asegurar la efectividad de una jefatura eficaz y coordinadora sobre las docenas de agencias que dependen del Presidente («staff units» en su mayoría, y se cifran en más de sesenta), se simplificarían con la adopción simple de nuestro viejo esquema de departamentalización según línea jerárquica. Vid sobre ello últimamente MEYER, *Administrative Organization*, cit., págs. 120 y ss.

(49) En realidad, y si se observa fríamente, estas notas suelen ser predicables, más que de la función de consejo estrictamente tal, de una función de garantía y de fiscalización de las decisiones que son consultadas, que es en rigor, y frente a la caracterización tradicional, la función más significativa que suelen cumplir los cuerpos colegiados de tipo clásico. Esto es por demás visible en el cuerpo consultivo tipo que es el Consejo de Estado. Basta examinar las listas de consultas preceptivas para concluir que la intervención del Consejo de Estado suele ordenarse primordialmente a garantizar el funcionamiento objetivo de la Administración por relación a otros poderes constitucionales (conflictos jurisdiccionales, propuestas administrativas de modificación de la Ley de Presupuestos —créditos extraordinarios y suplementos de crédito— o de compromiso de créditos sobre Presupuestos futuros, no aprobados aún por las Cortes —artículo 67 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado—; desarrollo por el Gobierno de leyes de delegación o de leyes de bases y de Reglamentos ejecutivos de las leyes; interpretación de los conciertos con las Provincias forales; acuerdos afectantes a la autonomía local), o la objetividad de la actuación administrativa frente a los particulares (competencia preceptiva en materia de modificación, interpretación y extinción de contratos y concesiones, responsabilidad por daños, revocaciones de actos administrativos, Tribunales de Honor, recursos, etc.), o, más simplemente aún, la objetividad de la Administración frente a las leyes que limitan —precisamente— su actividad (adop-

ción a la discriminación mental y al orden. También ante el viejo sistema administrativo, como ante otra obra del gran Napoleón se hizo (ante su Código civil), cabría oponer a la turba de los improvisadores y de los arbitristas iconoclastas el hermoso precepto: «nadie lo toque sino con mano temblorosa». Tras esta detención, sin embargo, que ha de ser tributo debido no sólo a la emoción historicista, sino también y sobre todo a la reflexión y a la inteligencia, el pulso no sólo no debe de temblar, antes bien, afirmarse, para intentar articular con resolución las fórmulas que más derechamente puedan conducirnos a esa «cooperation between the elements of knowledge and power that make the world go round» (50); problema especialmente agudo, como tan certeramente se ha dicho, «en un tiempo en que el poder está tan desarrollado y el conocimiento tan disperso» (51).

ción de formas extraordinarias de ejecución de obras y servicios públicos, interpretación de Tratados y Concordatos, transacciones, consultas paralelas a la fiscalización de la Intervención General de la Administración del Estado e incluso del Tribunal de Cuentas —art. 60 de la Ley de Administración y Contabilidad—, etc.). Esto explica también la naturalidad con que el Consejo es capaz de convertirse en cualquier momento en órgano jurisdiccional, más o menos formalmente, y cohonestar tal función con la función propiamente de consulta. Esta caracterización, tan insospechada por la concepción clásica del sistema organizativo a que estos órganos consultivos se deben, es una consecuencia funcional rigurosa del carácter estructural con que tales órganos se configuran, según todo lo que hemos observado. Quede ahora nada más que apuntada esta singular paradoja, determinada por la evidente substantividad y autonomía de los principios de organización, del deslizamiento de la función de consejo hacia una verdadera función arbitral, que por lo demás es digna, por supuesto, de la más positiva consideración.

(50) BRYSON, *Notes on a theory of Advise*, cit., pág. 204.

(51) *Ibidem*, pág. 216. «The right relation of knowledge and power is, however, one of the key problems of our age. We need to give the closest scrutiny to the processes whereby decisions of rational information, if we are to master the difficulties of freedom in a time when power is so developed and knowledge is so dispersed.»