

LA DISTRIBUCION ORGANICA Y TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA RACIONALIZACION DE SU FUNCIONAMIENTO

Por JESUS F. FUEYO

Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO: I. Planteamiento.—II. Procedimientos de racionalización de la acción administrativa. 1) La estructura colegiada del Gobierno. 2) La Presidencia del Gobierno. 3) La distribución territorial de la competencia. 4) La Administración Consultiva. 5) El control político de la descentralización funcional. 6) Los elementos de información de la coyuntura social. 7) Redistribución de competencias.—III. Conclusiones.

I

El objeto de esta Ponencia, que comprende problemas cuya importancia fué subrayada por su autor en el curso de las reuniones preparatorias del Programa de este Seminario (1), es poner de manifiesto hasta qué punto el aparato administrativo ha quedado afectado en su composición estructural y en la distribución de competencias como consecuencia de la transformación decisiva de las relaciones entre Administración y sociedad, que se ha operado en los últimos tiempos. Dicho en otros términos: la idea central del tema es que el aluvión de funciones que viene asumiendo la Administración, bajo el peso de concepciones políticas que reflejan vigorosos impulsos de desarrollo de la base sociológica, o incluso por el natural crecimiento del organismo administrativo, no se ha visto correspondido, al menos en grado suficiente, con una paralela redistribución de competencias capaz de conjugar todos los factores en juego al intentar una racional división de trabajo, obediente al

(1) Ponencia leída en la reunión del Seminario sobre Problemas actuales de la Administración Pública, celebrada el día 1 de junio de 1951.

propio tiempo a una natural compensación de los resortes del Poder, base de un equilibrio político y jurídico ideal.

Lo que llamamos el poder político es una entidad intangible que no se visibiliza y funciona con eficacia más que a través de un tupido complejo institucional, cuyos relieves más acusados localizan, por así decirlo, aquellos puntos donde el potencial político irrumpe, estableciendo centros sistemáticos de concentración de energía, organizándose de esta forma el mecanismo que permite una acción rectora sobre el cuerpo social. Esta distribución del Poder es cuestión completamente diferente de la teoría, tan grata al constitucionalismo clásico, de la división de poderes. Como ya he tenido ocasión de decir en este mismo Seminario, si es cierto que la doctrina de la separación de poderes nació como un tosco esbozo de racionalización en gran escala del Poder, adoptó pronto el carácter de un dogma político, inspirado en la supuesta garantía de la libertad individual, que se consideraba su necesaria consecuencia. En cambio, la teoría de la distribución del Poder como instrumento natural de la actuación administrativa, no implica concepción política alguna, y, por el contrario, se resuelve en un problema rigurosamente técnico, que plantea el fenómeno del Poder como tal, y que consiste, en último término, en que todo poder político necesita organizarse en una cierta estructura de autoridad para poder operar con un *minimum* de eficacia. La cuestión de que el poder político se concentre finalmente en un punto o se sostenga sobre el equilibrio dinámico entre tres o más órganos, es en absoluto irrelevante con respecto a la que aquí se plantea acerca de si ese mismo poder, como prerrogativa o premisa legal de un determinado tipo de acción imperativa sobre la sociedad, está o no distribuido en forma que le permita actuar con eficacia. Mientras que aquél tiene un carácter meramente político, este otro es un problema tecnológico, presidido exclusivamente por el postulado pragmático de la eficiencia. En tal sentido, se puede decir que las formas primitivistas del despotismo oriental, caracterizadas por un monopolio cerrado del poder político en una persona, son, si se las compara con el despotismo político contemporáneo, presidido por una organización científica del mando, verdaderas caricaturas. Pero, a la inversa, es preciso tener en cuenta que el sistema político fundado sobre los principios éticos más valiosos, se malogra en su eficacia si no actúa a través de una adecuada

sistemática del Poder. En consecuencia, con respecto al problema que aquí se suscita, puede decirse, como con respecto a la técnica en general, que rige un principio de neutralidad ética.

Para comprender la significación que este problema ha adquirido en los últimos tiempos, bastará repasar de modo esquemático las fases por las que ha discurrido el aparato estatal dentro de la cultura de Occidente.

Los orígenes del Estado moderno se sitúan con acierto en estrecha conexión histórica con la descomposición de la comunidad política medieval y el derrumbamiento del feudalismo como consecuencia de la alianza entre las dos fuerzas políticas llamadas a controlar el futuro: la realeza y la naciente burguesía. Alfredo WEBER ha señalado que todas las definiciones de lo que los europeos designamos hoy con la calificación de Estado, las sociológicas tanto como las jurídicas, se elevaron positivamente sobre un fenómeno histórico nuevo, que fué percibido en Europa en un momento determinado, casi súbitamente, y al que se le dió entonces el nombre de Estado, nombre que no aparece en el léxico político hasta poco antes de MAQUIAVELO. Su característica la ve el autor citado en que entonces, por primera vez en la historia del mundo, se aprecia la fijación de totalidades políticas, hasta entonces territorialmente confusas y sueltas, que se convierten en cuerpos sociales sólidamente integrados y diferenciados. Mucho antes un historiador de la cultura de la talla de Jacobo BURCKHARDT descubre en el conglomerado político de ciudades y tiranías de la Italia del siglo XIII la aparición del moderno espíritu político europeo, la aparición en la Historia de un nuevo ser: el Estado, como creación calculada, consciente como obra de arte. Pero los supuestos ideológicos de esta primera fase estaban teñidos de una coloración metafísica demasiado elevada para que pudieran servir eficazmente de premisas a la acción cotidiana de gobierno, la cual, por lo mismo, se desenvolvió por cauces puramente empíricos y casuístas. En su estudio sobre *Los maquiavelistas*, BURNHAM, incurriendo quizá en un exceso de realismo, ha intentado descifrar los elementos reales de las polémicas políticas en los textos de la época aparentemente destinados a controversias teológicas. Pero es lo cierto que esta primera fase, si bien discurre sobre realidades políticas, carece de bases ideológicas autónomas y constituye un proceso regresivo unas veces, progresivo otras, hacia un resultado final de integración política,

que tiene su desenlace en el período del mercantilismo, que es la expresión política más acabada de la conciencia burguesa.

Posteriormente la evolución política del Estado ingresa en su fase racionalista, en la que el pensamiento político y el Estado se desprenden resueltamente en un proceso de secularización de todas las ataduras espirituales metapolíticas y llegan a convertirse en realidades autónomas. Carl SCHMITT ha descrito adecuadamente este desarrollo, señalando que tiene su origen en la neutralización política de las controversias religiosas por razones de seguridad social (BODINO), y en la escisión entre el fuero interno de la conciencia y el fuero externo, que aparece en BARUCH SPINOZA, de donde parece arrancar el liberalismo moderno. Su consecuencia más importante, a los efectos que nos ocupa, es que la acción política se hace coherente siguiendo la pauta de los programas políticos, que imponen un orden y una tónica constantes en la variedad de decisiones. La expresión más alta de esta fase se encuentra en el Estado liberal decimonónico, en el que la consigna del partido que usufructúa el Poder proporciona la base para que la acción administrativa se desenvuelva sin contradicciones internas. Una alteración en la constelación de fuerzas políticas llevaba consigo un ajuste automático del aparato administrativo, como consecuencia del llamado «spoils system», defendido con la mayor seriedad por un senador norteamericano en la primera década del siglo, al afirmar que no veía nada malo en la regla de que los despojos del enemigo correspondan a los vencedores. Aunque es cierto que con posterioridad el sistema se corrigió con respecto a los funcionarios profesionales, se ha mantenido siempre en cuanto a los altos puestos y ha constituido la base lógica por la que la administración liberal ha evitado las contradicciones.

El desenlace de esta segunda fase racionalista se ha producido a la vista de todos, y aunque los factores causales de la crisis del Estado liberal son muy complejos, el hecho en sí es tan evidente, que puede reconocerse incluso en los Estados que mantienen en vigor las fórmulas jurídicas del constitucionalismo liberal. Del mismo modo que se produjo un desprendimiento de la conciencia política moderna de sus fundamentos éticos y religiosos, se está operando ahora una ruptura entre la acción administrativa y los contenidos ideológicos de la política, los cuales, o se ordenan en una especie de mística colectiva que ahoga la

intimidad del individuo, o pasan a un segundo plano de controversias superficiales, sin que haya posibilidad alguna de descubrir un nexo lógico entre fórmulas como «democracia», «dictadura del proletariado», «liberalismo», etc., y demás etiquetas políticas y los problemas de gobierno de una comunidad en las condiciones sociológicas y técnicas de la época actual. Por esto mismo puede decirse que el Estado ingresa ahora en una fase de su evolución, que se puede denominar *tecnológica*, por la razón de que se está transformando paso a paso en un empresario colosal de todos los intereses de la comunidad. El fenómeno puede interpretarse superficialmente como una reducción de los problemas políticos a cuestiones puramente técnicas; pero en realidad es ahora cuando la política de acción, y no la política de los ideólogos, está cobrando su más alta significación, pues política no es más que transformación en realidades de un sistema prudente de posibilidades. Los que, como el ya citado BURNHAM, prevén que está a la vuelta de esta evolución una dictadura de técnicos, quizá no advierten, calando en todo lo hondo del fenómeno, que la técnica de gobierno se supraordina claramente a todas las técnicas concretas y tiene por objeto instrumentarlas de tal forma que permitan la definición y la actualización del interés público.

La consecuencia más importante de lo dicho hasta aquí es que precisamente al no existir, o al menos, al no producirse en grado suficiente una derivación lógica desde los programas políticos abstractos a la acción de gobierno y a la acción administrativa, no es razonable esperar que de la actuación puramente técnica de cada órgano resulte una síntesis ideal en el resultado de conjunto. Por ello el problema de la distribución de la competencia adquiere una importancia insólita en las condiciones actuales, y puede decirse que plantea la cuestión de una verdadera *planificación de la autoridad*, con todos los caracteres de gravedad que imprimen a este tipo de problemas la necesidad de actuar sobre la marcha, de acuerdo con aquella aguda observación de SCHILLER en sus Cartas al Duque Federico Cristián de Schleswig-Holstein, de que «cuando el relojero tiene que componer un reloj detiene el movimiento de las ruedas; pero el reloj viviente del Estado no puede suspender su marcha; hay que componerlo sin pararlo y cambiar la rueda sin interrumpir el movimiento de rotación».

El análisis del mismo concepto de competencia a la luz de las nuevas exigencias, pone de relieve un significativo giro de sentido. Para la doctrina generalmente admitida, aun bajo el peso de la dogmática liberal, la competencia significa, ante todo, la delimitación de la esfera de acción legal de una autoridad frente a los particulares. En último término, la competencia se presenta como un resorte jurídico de la seguridad individual. Naturalmente, existe una teoría legal de los conflictos de competencia y atribuciones, positivos y negativos; pero esta teoría está dominada también por el principio del límite. Conforme a la base real del problema, el concepto adquiere ahora un sentido netamente funcional y es la expresión de un plan de ordenación interna del organismo administrativo, por virtud del cual es un postulado técnico que cada órgano se contraiga a la función para que está previsto, por la misma razón que un elemento en la producción industrial en serie juega sola y exclusivamente el papel que le corresponde. El concepto sigue teniendo la misma significación jurídica, es cierto, pero, en mi opinión, trae ahora su validez sociológica de un principio netamente diferente.

En cuanto que se trata de un problema de racionalización de la autoridad, no cabe duda que en primer término su solución lleva consigo una parcelación de la acción administrativa, ajustada a la realidad actual. Sin embargo, en mi opinión, la reducción de la cuestión a estos términos escuetos constituiría una limitación excesiva. El punto clave es que cualquiera que sea la distribución de competencias que se proponga, será inevitable la repercusión de unos aspectos de la acción administrativa sobre otros. Los apartados en que los tratadistas clasifican la materia, tales como seguridad exterior, administración económica, administración cultural, fomento, sanidad, etc., y sus capítulos específicos, son meros recursos sistemáticos para describir un proceso; pero no puede creerse que se correspondan con una autonomía tal en la realidad que puedan excluirse, en una consideración realista, sus mutuas interferencias y las repercusiones de los efectos de unos sobre otros.

Como principio ha señalado FIEDRICH, en su exposición de la *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, que la conocida distinción, formulada, entre otros autores, por GOODNOW, entre creación y ejecución de una política, es decir, la separación entre política y administración, correspondiéndose con una diferenciación en los

órganos, no se puede seguir aceptando en forma absoluta. La razón de ello es que la política es un proceso continuo de creación que se va ejecutando a medida que se forma y se va formando en el curso de la ejecución. Tal distinción estaba, además, fundada sobre el esquema constitucional de la separación de poderes, y fundamentalmente sobre la identificación entre política y creación legislativa, lo que, con ser cierto en gran parte, no tiene en cuenta que si se estudia la historia política y social de un determinado período, se observa que aspectos decisivos de una política no han surgido del solo trazo de una disposición legislativa, sino que han sido fruto de una lenta elaboración, operando sobre campos relativamente diferentes, y por otra parte, que es considerable la participación que los funcionarios administrativos han tenido en ese proceso de elaboración. La conclusión a que llega FRIEDRICH es que la política se encuentra siempre en un estado de flujo, dentro del cual es sumamente difícil determinar en un momento preciso dónde se encuentra la responsabilidad real de su formulación.

Para exponer la cuestión en términos más concretos, voy a examinar a continuación la variedad de repercusiones que se producen en la acción administrativa, tomando por ejes tres aspectos importantes, como son: las relaciones exteriores, la administración y política económicas y la administración y política de la cultura.

Por lo que se refiere a las relaciones exteriores, es evidente que se han encontrado siempre más o menos condicionadas y supeditadas a la política militar y a la potencia industrial de los Estados. Pero hoy, además, se encuentran interferidas con gran intensidad por relaciones de tipo extradiplomático, como son el comercio exterior, las campañas de prensa, las relaciones culturales e incluso deportivas (no hace muchos Estados del Oriente Próximo rompieron sus relaciones diplomáticas como consecuencia de los incidentes surgidos en un partido de fútbol entre sus respectivas selecciones), la sanidad exterior, la política migratoria, etc. En el informe de la Comisión HOOVER (2) se expresa la preocupación por el hecho de que como consecuencia de la actual interdependencia económica y social del mundo, entran en la política exte-

(2) Informes sobre la reforma de la Administración federal norteamericana. Véase el resumen en esta misma Revista, núm. 1, págs. 261 y sigs.

rior factores que, por su índole no diplomática, quedan fuera del ámbito de competencia de la Secretaría de Estado, no obstante que afectan vivamente a las relaciones entre los Estados, y se ha llegado a recomendar la creación de órganos especiales de coordinación. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el sistema de agregados de diversa índole, que hoy se ha generalizado, ha dado lugar alguna vez a fricciones en las Legaciones extranjeras, pues es inevitable que al amparo de la índole técnica de sus informes se puedan insinuar sugerencias que no se conformen a la visión política de conjunto que ofrece el órgano propiamente diplomático.

La transformación de los elementos reales de la estructura de poder se ha acentuado extraordinariamente en el campo económico. Existe una conexión rigurosa entre todas las piezas sistemáticas de la economía de un país que no es posible describir en los términos de sencillas explicaciones causales, porque la verdad es que el proceso económico cada vez se asemeja más en su desarrollo a un organismo por el que circulan rápida e inesperadamente todos los efectos de la acción de agentes exógenos o endógenos.

En este aspecto, más que en ningún otro, es hoy imposible establecer los centros de imputación de la responsabilidad con arreglo al esquema elemental de la organización general, porque la acción de un órgano sobre un aspecto del proceso económico o sobre una de sus fases, está tan estrechamente supeditada a la capacidad difusora de los órganos que controlan el resto del proceso y condicionada al mismo tiempo a una coherencia en la política de estos otros órganos, que en muchos casos postular una responsabilidad causal estaría tan fuera de razón como imputar responsabilidad moral a una máquina. Mientras las finanzas públicas entran en una interdependencia formal con la renta nacional, y ésta, a su vez, con la política de divisas, la balanza comercial, el proteccionismo económico y el sistema arancelario, e incluso la capacidad de consumo (al menos en un sistema que tenga su base en la imposición indirecta), la política monetaria está, a su vez, mediada por los efectos de la intervención en el proceso de producción, por la acción regularizadora del consumo, por la tasa oficial de los salarios, por el momento de la balanza comercial y de pagos y por la revalorización o depreciación de la divisa. Y, a su vez, la planificación de la

producción exige una acción sobre el mercado de capitales, sobre los recursos naturales del país, sobre la productividad de la mano de obra, sobre la política fiscal, así como la regularización, hasta cierto grado al menos, del consumo. Esta onda de efectos que desata cualquier medida de cierto alcance no puede ser controlada por una concentración de poderes sobre la economía. De hecho están surgiendo en muchos países verdaderas «dictaduras económicas», lo que significa que en el plan general, explícito o implícito, se jerarquizan ciertos objetivos, con lo que los demás, y en consecuencia las competencias que lo sirven, vienen a quedar relegadas a un segundo plano. Sin embargo, elevar a una unidad formal el complejo proceso económico que discurre bajo la pauta de la acción administrativa en un Estado moderno por el puro y simple recurso de crear un Ministerio de Economía, dejaría absolutamente intacto el problema. En muchos aspectos equivaldría a una abstracción tan ingenua como la de crear un Ministerio de Política.

Como ya se ha hecho notar, los problemas de ajuste y planificación de la autoridad son independientes y apenas si tienen que ver con los de concentración o de división del poder, ni con la centralización o descentralización. Pero habría que tener en cuenta, por otra parte, aunque así no fuera, que esa concentración tendría que ir, con mucho, más allá del proceso producción-cambio-consumo. Habría que controlar la política de obras públicas en sí misma, dado que tales obras constituyen en general gastos de establecimiento, de productividad aplazada, y deben ajustar su ritmo a las posibilidades de la renta nacional, e indirectamente, porque su volumen, cada vez mayor, ejerce una acción considerable sobre la mano de obra y sobre el consumo de materiales básicos; habría de extender su autoridad a la ordenación de los transportes, que ejercen una influencia tan decisiva sobre la geografía económica y sobre la determinación de los precios y que constituyen en sí mismos una peligrosa plataforma de nuevas contradicciones internas, por los delicados problemas de competencia que se dan entre unos y otros medios de transporte; tendría que dirigir, cuando menos, la utilización de la cobertura financiera de la previsión social, evitando una contracción de la oferta en el mercado de capitales o una alteración en la tasa real de salarios. En una palabra: la concentración del poder económico en un solo organismo daría lugar sólo a la creación de un monstruoso

departamento ministerial, sin que consiguiera garantizar una coordinación efectiva, porque las posibilidades de la inteligencia humana son limitadas, y, en consecuencia, habría de acudirse a una parcelación de actividades dentro del mismo, con lo cual el problema quedaría íntegramente en pie, pues, desgraciadamente, su envergadura es tal que no puede resolverse haciendo de algunos Ministerios Subsecretarías o de algunas Subsecretarías, Ministerios.

Otro tanto ocurre con lo que, en términos generales, puede llamarse administración de la cultura. Al menos en cuanto se refiere a los Estados totalitarios, es evidente que en esta materia se ha producido un desplazamiento de la mayor significación. La correlación mutua que existía, como observa SCHMITT, entre el comienzo de la moderna libertad individualista de pensamiento y el comienzo de las libertades peculiares de la estructura del sistema constitucional liberal, se transforma, en la concepción totalitaria, en una correlación de signo claramente diferente. Con referencia a materia tan neutralmente política como a primera vista es la literatura, escribía el pontífice máximo del bolchevismo: «La literatura debe ser tendenciosa: en contra de los usos burgueses, de la empresa burguesa, de la prensa mercantilizada, del arribismo y del individualismo literarios burgueses; en contra del anarquismo aristocrático y de la lucha por el provecho, el socialismo debe proclamar el principio de la literatura de partido. Esto no significa simplemente que la obra literaria no deba ser un mero medio de ganarse la vida los individuos o los grupos; fundamentalmente quiere decir que la obra literaria no debe ser una obra individual, sino formar parte de un todo dependiente de la política.» En consecuencia, la cultura pasa a ser ahora lo que MAQUIAVELO quería que fuera la religión: un «instrumentum regni», o, como ha escrito SEICARU, el procedimiento para reprimir la tendencia «intimista» del individuo y prefabricar en serie los contenidos de su conciencia como una conciencia objetiva.

La posición de principio es muy otra, no sólo en los Estados que aún viven según el patrón liberal, sino en toda forma política que descansa sobre el reconocimiento del elemental derecho de la persona humana a que se considere que su alma y su conciencia son previas y anteriores al Estado. Pero la tensión en que se encuentran con respecto a formas políticas adversas que han dejado de ser «la oposición de Su

Majestad» y adquieren el carácter de adversarios existenciales, les obliga también a una intervención en el campo de la cultura para la defensa, no ya de sus principios políticos, sino de los que constituyen la base de todo orden social.

Por otra parte, el papel cada vez más decisivo de la ciencia en la guerra, obliga a una dirección política de la investigación científica por razones de seguridad.

Todo ello provoca una acción de gobierno que ya no puede definirse en los términos de una mera organización de la enseñanza. Con más o menos intensidad, pues ello depende de los principios políticos vigentes en cada Estado, se dibuja una acción sobre los medios de formación de la opinión pública, sobre las formas de expresión cultural, que en los Estados totalitarios ha llegado a una verdadera regimentación de la crítica; sobre los distintos campos de investigación científica; y como no es posible o fácil hacer entrar todas estas materias bajo la competencia de un órgano, se producen interferencias sobre la esfera de acción otros órganos o sobre actividades privadas que están reguladas, en cuanto a su función o técnica específicas, por otros órganos.

II

PROCEDIMIENTOS DE RACIONALIZACIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA.

Si examinamos o estudiamos ahora de qué procedimientos cabe valerse para evitar que la dispersión de la actividad administrativa quiebre la unidad ideal que debe presidirla, cabría pensar, en primer término, que una concentración de competencias podría ser la mejor solución. Ya he indicado antes que como tal sería más aparente que real. Quisiera añadir ahora que tal fórmula no tiene en cuenta que el poder político, si bien es cierto que tiende a una constante integración, tiende también por razones sociológicas, a hacer más impersonal y objetiva, más racional y mecánica, su relación con el súbdito. En la sociedad en que vivimos, la relación política de ciudadanía no es una relación tuitiva, de persona a persona, como era la del señor con el esclavo o la del señor con el siervo en la época feudal, relación que tomaba al miem-

bro dependiente como una unidad de obediencia, sino que ahora se trata de una relación de servicio concreto, prestada por unidades canjeables ante tipos de prestaciones distintas y sumamente variadas, que tienen que organizarse mediante cortes sistemáticos en la acción administrativa que llevan consigo una desconcentración funcional, sin perjuicio de la unidad última del Poder. En segundo lugar, la mecanización del Estado, como es característico de toda forma mecánica de cultura, constituye por sí sola un peligro para los valores espirituales de que es portadora la persona humana, y este peligro no debe ser aumentado por una concentración a ultranza de poderes. Esa misma impersonalidad de la burocracia, que es producto de la multiplicación de los órganos, constituye la base de su objetividad y el medio más eficiente para conseguir la igualdad de los hombres ante el Estado. Por razones elementales, que están en el ánimo de todos, las exigencias funcionales del aparato político deben, en buenos principios morales, quedar supeditadas a las exigencias del perfeccionamiento moral del hombre.

Por último, no es en absoluto seguro que la concentración evitara las fricciones e «impasses» en la acción administrativa, porque es imposible explicar su desarrollo por fórmulas elementales de causación que puedan ser advertidas de un solo golpe de vista, sino que requiere un minucioso registro de la coyuntura social para poder apreciar los efectos de la acción administrativa simultáneamente en toda la estructura.

1.—*La estructura colegiada del Gobierno.*

El Gobierno, en sentido estricto, Consejo de Ministros, Gabinete, no es en vano una organización colegiada. Cualquiera que sea la dependencia en que hoy pueda estar con una Asamblea legislativa o Parlamento, han nacido como órganos corporativos con anterioridad a tales Asambleas, y sus orígenes se confunden con los de la organización centralista de la Administración. Su tendencia a actuar en «equipo» es una consecuencia de la imposibilidad de los jefes de departamento de ofrecer al jefe del Ejecutivo una solución para todos los problemas que la política impone, y asimismo de la imposibilidad de decidir la política y la ad-

ministración de su propio departamento sin asumir previamente los puntos de vista que deciden la política de los demás.

La significación de la colegiación depende de la naturaleza constitucional del Ejecutivo. Es lógico que se debilite en los Estados en que los Ministros son en primer término responsables ante el jefe del Ejecutivo y se acentúe, en cambio, en los sistemas llamados de «Gabinete», donde el equipo gubernamental responde solidariamente ante el Parlamento. Pero ni siquiera en los primeros deja de cumplir su función de establecer una coordinación en la acción política y administrativa. Esta función no puede expresarse en términos jurídicos, porque es fundamentalmente el resultado de la interacción de unos y otros puntos de vista, y es evidente que en grado considerable depende de los procedimientos de trabajo del equipo, que no son objeto de una regulación formal, sino que descansan sobre prácticas sujetas a un proceso de innovación continuo.

Uno de los inconvenientes más grandes para la eficacia de una función coordinadora de ese tipo es el excesivo número de miembros del organismo. En los Estados no sujetos al juego de alianzas y contraalianzas de los partidos, el número de miembros es relativamente más constante y está decidido sobre una base racional más firme. En cambio, en los sistemas de gabinete, de los que el ejemplo típico ha sido siempre Francia, la distribución de carteras y la creación de ciertos Ministerios, así como su súbita desaparición, ha dependido considerablemente de las combinaciones precisas para consolidar una mayoría parlamentaria.

Un órgano de más de quince miembros es, por lo general, incapaz de llegar a las fórmulas de transacción que constituyen la base de una acción política coordinada, así como para sincronizar la acción de cada departamento para asegurar un ritmo tolerable en la ejecución. En primer término, por la inevitable proliferación de los puntos de vista, y en segundo lugar, por transformarse la tónica de las deliberaciones, pasando del diálogo o la discusión «vis a vis» a la exposición dirigida a un auditorio impersonal, lo que necesariamente lleva los razonamientos a un plano más abstracto. El resultado es la polarización de los sectores hacia los puntos de vista favorecidos por la mejor exposición, sin que sea fácil llegar muchas veces al fondo del asunto sin multiplicar las in-

tervenciones con exceso. Para remediar este inconveniente se ha acudido en diversos Estados a la constitución en el seno del Gobierno de un Gabinete reducido, que asume la tarea de adoptar las decisiones más importantes o de ámbito más general. Este procedimiento fué utilizado en Inglaterra por primera vez durante la guerra del 14 y reiterado en el Gabinete de Guerra de Churchill. Su inconveniente es que debilita más o menos la responsabilidad de los Ministros excluidos del Consejo reducido, sin conceder franca libertad de acción a los que forman parte de él, que tienen que pasar a través de las competencias de los demás.

También tiene la máxima importancia el procedimiento de trabajo. En muchos Gobiernos se va adoptando la práctica, cuando no se trata de decisiones puras de «sí» o «no», de partir de una discusión general sobre el problema, designar una ponencia que formule un informe y deliberar sobre éste. A veces se designa el Comité entre personas extrañas al Gabinete. Este sistema tiene las ventajas de esquematizar las cuestiones, orientar la resolución hacia decisiones concretas y, en una palabra, estimular una acción administrativa ágil. Su inconveniente radica en que la forma en que se establece un problema lleva ya implícita, en cierto modo, la resolución, lo que da lugar a que se dejen al margen aspectos de importancia.

La labor del Gobierno requiere, hoy más que nunca, una compenetración estrecha entre los miembros del equipo gubernamental y una disciplina firme hacia el jefe del Ejecutivo. Las repercusiones constantes de la acción administrativa sobre sectores extraños a la competencia que los decide, exige cada día más una visión clara, por parte de los jefes de los departamentos, de la política real en curso, para favorecer su desarrollo por sus propios medios de ejecución.

2.—*La Presidencia del Gobierno.*

La jefatura del Gobierno, considerado éste como organismo colegiado, se confunde, como es sabido, unas veces con la jefatura del Ejecutivo o, pura y simplemente, del Estado, mientras que en los sistemas típicos de Gabinete, el jefe del Ejecutivo juega un papel constitucional aparte.

En Norteamérica, por ejemplo, en palabras de LASKI, autor, como es sabido, de una de las más discutidas obras sobre el sistema presidencialista norteamericano, el Presidente es «a la vez más y menos que un Rey; a la vez, más y menos que un primer Ministro». En efecto, ocupa el centro del sistema, pero además es el «manager» activo de la colosal empresa que son los Estados Unidos; pero, por otra parte, esto mismo lo inserta en la trama organizada del poder en que juegan su papel la opinión pública, el Congreso, los Tribunales, las autoridades de los Estados y locales, etc. Esa posición central da lugar, como ha puesto de manifiesto la Comisión HOOVER en su informe ya citado sobre la reforma de la Administración federal, a que su actuación sea reclamada desde los puntos más disparejos de la acción administrativa, sin que se interpongan organismos mediadores para canalizar regularmente esa misma acción.

El «Premier» británico se diferencia del Presidente norteamericano, en el aspecto funcional, en que es miembro del Gabinete, a diferencia del jefe del Ejecutivo norteamericano, que tiene «su» Gabinete. Se cuenta una anécdota del mandato de LINCOLN que pone esta diferencia claramente de manifiesto. Había sometido a deliberación determinada propuesta y todos sus secretarios expresaron una opinión contraria. El Presidente cerró la discusión diciendo: «Votos en contra, siete; en pro, uno. Se aprueba.» Sin embargo, el Primer Ministro británico ocupa una posición relevante en relación con el Presidente de un sistema de Gabinete típico. FRIEDRICH resume su papel acertadamente diciendo que «es superior a cada uno de los miembros del Gabinete en particular, pero no a todo el Gabinete en su conjunto».

De una u otra forma, la Presidencia del Gobierno desempeña siempre el papel de coordinación y dirección en la obra de creación política y en el desarrollo de su ejecución. Constituye el verdadero poder moderador en el seno del Gobierno, y su función en estos momentos se hace cada vez más intensa en tal aspecto.

En España, el Decreto de 29 de septiembre de 1936 establece la concentración de todos los poderes del Estado en «el Jefe del Gobierno del Estado español»; pero todos los textos materialmente constitucionales posteriores a aquella norma hablan pura y simplemente de Jefatura o Jefe

del Estado. Sin embargo, el órgano «Presidencia del Gobierno» subsiste con funciones propias. Después de la Ley de 1.º de octubre de 1936, que organizó la Administración Central provisionalmente para la coyuntura de la guerra, la primera norma de reorganización es la Ley de 10 de enero de 1938, que en su artículo 1.º establece que los Ministerios estarán subordinados a la Presidencia, que constituirá «un Departamento especial», y en su artículo 4.º señala que la Presidencia comprenderá el «Servicio de Política General y Coordinación». Otro precepto importante a este respecto es el artículo 16, por virtud del cual «la Presidencia queda vinculada al Jefe del Estado», añadiendo que «los Ministros, reunidos con él, constituirán el Gobierno de la Nación». Este texto establece claramente la separación funcional entre Jefatura del Estado y Presidencia del Gobierno, sin perjuicio de la unión personal de las esferas de competencia en el Jefe del Estado.

La Ley de 30 de enero de 1938 reitera, en el párrafo segundo de su artículo 1.º la subordinación de los Ministerios a la Presidencia, y la de 8 de agosto de 1939, que en su preámbulo razona la conveniencia de una acción más directa y personal del Jefe del Estado en el Gobierno, crea la Subsecretaría de la Presidencia, estableciéndose por Orden de 12 de agosto de 1939 una delegación general de firma en favor de dicha Subsecretaría para los asuntos de despacho ordinario, sin perjuicio de la facultad del Presidente (textual) para recabar para sí los que son objeto de la delegación. Esta disposición se reitera por la Orden de 7 de mayo de 1941 (3).

La función de coordinación política de la Presidencia se manifiesta claramente observando cómo se integran en su demarcación bien sean los organismos que tienen a su cargo funciones de relación entre varios departamentos, o aquellos otros que por su competencia no encajarían estrictamente en el ámbito específico de algún departamento determinado. Así pueden mencionarse el Consejo de Estado, el Consejo de Economía Nacional, el Instituto Nacional de Industria, el Instituto Geográfico y Catastral, la Junta Superior de Precios, la Delegación de la Or-

(3) Este análisis es, como es obvio, anterior a las recientes modificaciones de la estructura de la Administración Central, que han acentuado la tendencia que se expone en el texto.

denación del Transporte, las Delegaciones en la Industria Siderúrgica y del Cemento, etc.

3.—*La distribución territorial de la competencia.*

El territorio como base de la delimitación de la esfera de competencia administrativa deja de ser una expresión geográfica para convertirse desde este punto de vista en un concepto jurídico delimitador. Empero no puede entenderse pura y simplemente como quiere KELSEN, como ámbito de validez de la norma jurídica. Es, además, al menos en una consideración no jurídico-formal, sino sociológica, la base real de integración de la acción administrativa. En general, las esferas de la Administración en un Estado moderno parten de la unidad base del Municipio que es una comunidad sociológica propiamente tal, y de la unidad territorial del Estado como unidad política. Entre ambas esferas se interpone una distribución racionalizada del territorio (provincia, departamento) que tiene por objeto crear un sistema adecuado de difusión de la acción administrativa central. El hecho de que después estas circunscripciones adquieran validez sociológica, como ha ocurrido en España con la provincia que fué recibida con duras críticas por parte de conservadores y tradicionalistas, no altera su primaria significación, de racionalizar el ejercicio del poder central sobre todo el espacio político. La distribución territorial viene a ser así un medio compensador de la dispersión tecnológica de la actividad administrativa, al dar lugar por su sola existencia a una síntesis de objetivos de gestión establecida sobre el área de que se trate. Sin embargo, todos los Estados modernos, a medida que se orientan hacia una cada vez más intensa racionalización del Poder, están combinando una descentralización de funciones que aligere la labor del Poder central con procedimientos adecuados de control que impidan una contradicción dentro del sistema total como consecuencia de la autonomía de las autoridades locales. Es esto lo que explica la decadencia más acusada en unos países que en otros de los programas de autonomía local a ultranza.

La reacción contra las formas totalitarias ha frenado este proceso, es-timando que era un mero corolario de las premisas básicas de tales sis-

temas políticos, pero en realidad se está mostrando cada día más claramente que es una exigencia de la estructura racionalizada del Estado moderno, contra la que será difícil reaccionar. Especialmente, si se tiene en cuenta que el «self-government local» descansaba sobre una exaltación de las entidades locales como comunidades sociológicas naturales, la tendencia creciente en todos los países a reconocer el derecho del poder central para alterar términos municipales, circunscripciones y distritos, para ajustarlos a las conveniencias de la planificación urbanística, agrícola e industrial, demuestra cada vez más que la distribución territorial dentro de la Administración se va aproximando quizá peligrosamente a una demarcación técnica para la mayor eficacia de la prestación de los servicios públicos. En este punto, convendría repetir lo dicho con respecto a la concentración del poder, en el sentido que aquí tampoco han de sacrificarse necesariamente y por sistema los arraigos naturales del individuo a una eficacia deshumanizada de la acción administrativa.

4.—*La Administración Consultiva.*

Las condiciones que caracterizan el proceso de gestión administrativa actual al provocar una interferencia constante de unos aspectos y problemas sobre otros, están llamadas a un vigoroso renacimiento de los órganos de carácter consultivo. La Administración ejecutiva fraccionada en compartimientos estancos como consecuencia de una obligada distribución de funciones, no puede muchas veces hacerse cargo de la repercusión que muchas de sus decisiones pueden provocar en esferas alejadas de su competencia, pero los Cuerpos Consultivos, si están debidamente seleccionados, se enriquecen con la variedad de perspectivas que proporciona la varia procedencia de sus miembros. La Administración consultiva está destinada a ser quizá el resorte más eficiente para eliminar las contradicciones internas de la acción gubernamental, porque actúa sobre un plano más objetivo que cada departamento en particular y porque la índole misma de su función puede proporcionar al Gobierno una imagen de conjunto de la transcendencia de cada problema, que no es nunca la expresión de una política determinada, y, por otra parte, porque al remitir la decisión en última instancia al órgano gubernamental no va-

cila en presentar todos los aspectos de la cuestión. Sin embargo, el cumplimiento de esta misión está condicionado a varios requisitos de importancia :

a) La función consultiva no puede concentrarse en un solo órgano, sea la que fuere su composición, ni, por el contrario, disolverse en una proliferación excesiva de Consejos y Comisiones interministeriales. Lo primero, porque en tal caso, para llenar adecuadamente su función, exigiría un número excesivo de miembros, con el que sería difícil armonizar los puntos de vista. Lo segundo, porque redundaría en una sobrecarga burocrática sin ventaja alguna para la solución del problema que nos ocupa, ya que no conseguiría ensanchar la base de examen en la extensión precisa. Todo parece conducir a la fórmula de ordenación en pirámide a efectos funcionales, con un órgano consultivo de carácter general en la cúspide y un moderado número de instituciones de este tipo calculadas sobre zonas de acción en que se registre una acusada interferencia.

b) El Consejo de Estado de patrón francés está más bien fundado sobre una fórmula de transacción con respecto a los sistemas de revisión judicial de la acción administrativa no estrictamente de gobierno, y por ello la función consultiva pasa a segundo plano, mientras que fundamentalmente se trata de un Tribunal administrativo. Esto es lo que hace que, incluso en los demás aspectos, el Consejo de Estado de este tipo revele una clara tendencia a canalizar la acción administrativa con rigurosa sujeción a la legalidad establecida, pudiendo decirse que en este aspecto juega con respecto a la legislación en general un papel análogo al que desempeñan con respecto a la Constitución los órganos jurisdiccionales encargados de la apreciación de la constitucionalidad. A los efectos de la acción de gobierno esto lleva consigo una grave limitación, pues por definición los problemas políticos en cuanto que surgen no están decididos en la legislación en vigor, ni, como he dicho antes, la legislación es el instrumento único, aunque sea el más importante de creación de una política. El momento culminante con todo para conseguir la convergencia de los intereses y principios en juego es el de preparación de las leyes y reglamentos, y el procedimiento adecuado para valorar la eficiencia general de una medida o resolución concreta es el de examinar en vía de recurso no sólo la juricidad de una medida, sino si responde

o no a los intereses públicos, punto que ha alcanzado el Consejo de Estado italiano en la actualidad con el «recurso di merito». En un estudio lleno de sugerencias sobre la institución del Consejo de Estado en la actualidad, uno de nuestros mejores expertos en la materia, el MARQUÉS DE LAS MARISMAS (4), señala la insuficiencia de un organismo meramente consultivo reducido al papel de dar la adecuada interpretación de los textos legales, y se manifiesta en pro de la reunión en un solo organismo de una amplia función consultiva, extendida a la preparación de leyes y reglamentos y comprendiendo la función contenciosa subrayando el exquisito cuidado que ha de ponerse en la designación de sus miembros.

Sin embargo, en este tipo de instituciones es quizás más importante que la definición legal de su función, la energía con que el propio organismo la asume, creando una tradición firme de competencia que es la base moral de su autoridad. El Consejo de Estado francés ha llegado a la creación de fórmulas de revisión que desbordan el marco legal de competencia, al menos tal como ésta apareció estrictamente definida en las leyes constitutivas, pero lo óptimo de los resultados ha justificado el que se dé sanción legal al procedimiento. Nuestro propio Consejo de Estado tiene una amplia base de acción con respecto al problema que nos ocupa. Sin perjuicio de las funciones más bien estrictamente políticas que corresponden al Consejo del Reino, establecido con posterioridad, aparece definido en su Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944 como «el Supremo Cuerpo Consultivo en asuntos de gobierno y administración», y al definir su competencia en materia consultiva el art. 16 de la propia ley, señala que debe ser oído en Pleno necesariamente en los proyectos de ley que por su transcendencia y repercusión en la vida administrativa del Estado, de la nación o de su economía estime el Gobierno conveniente consultar al Alto Cuerpo; y en el núm. 2.º exige la audiencia del Pleno en la interpretación de los contratos del Estado y asuntos administrativos de gran transcendencia, mientras que el art. 17 requiere la audiencia de la Comisión Permanente, entre otras materias, acerca de las disposiciones de interés general que dictare el Gobierno para el desarrollo, o ejecución de las leyes, y sobre todo constituye una prerrogativa de alcance

(4) Véase en esta misma Revista *La institución del Consejo de Estado en la actualidad*, núm. 1, págs. 11 y sigs.

inestimable la que el art. 18 reconoce al Cuerpo Consultivo de poder elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto de interés general o buen orden de la Administración que la práctica y experiencia de sus funciones le sugieran.

c) La organización de los demás centros consultivos debe buscar la orientación hacia zonas de que la acción administrativa procedente de los órganos ejecutivos diferentes converge y debe estar inspirada en la preocupación de definir el interés social resultante evitando la inclinación creciente en una administración de técnicos, de obtener resultados espectaculares si se les examina sólo desde el punto de vista apolítico de la técnica pura. Del mismo modo que las organizaciones del capitalismo condicionan la obra de los técnicos sacrificando sus pretensiones científicas y sus innovaciones técnicas a las bases financieras y a los resultados económicos presuntos, la Administración, en cuanto gestora del interés social marginal que cifra la verdadera utilidad de la comunidad, no puede valorar proyectos o medidas como si se tratara de una supervisión científica oficial, sino desde un ángulo que domine todo el conjunto de intereses de la comunidad. Por esta misma razón, los órganos consultivos calculados sobre una parcelación «ad hoc» de la actividad de la administración y estudiados en cuanto a su composición sobre la idea de asociar los elementos de juicio que componen la variedad de aquel conjunto y la de hombres al margen de la administración activa, pero expertos en la materia, pueden ser uno de los instrumentos más eficaces para trazar la línea sistemática que consiga los ajustes precisos en la obra administrativa y evite las contraindicaciones en que se incurre, dicho sea con justicia, usando de la mayor buena fe.

5.—*El control político de la descentralización funcional.*

El esquema orgánico de la Administración se ha resquebrajado en todos los países ante la necesidad de personalizar y autonomizar formas de gestión y de actividad empresarial que no podrán acometerse bajo el patrón estructural de la administración liberal. Esto ha producido un cierto desconcierto ante la preocupación de que están cediendo los resortes habituales de autocontrol y desviándose las líneas naturales de responsabilidad. Es evidente que esta preocupación está justificada, pero

no puede erigirse en premisa de una regresión a la Administración de estructura única del 800, por la sencilla razón de que ello equivaldría a abdicar de los objetivos y funciones que le han sido impuestos a la propia Administración por reacciones incontenibles de la base sociológica; debe servir más bien de estímulo para dar con las fórmulas que permitan recomponer no la unidad organológica, pero sí la unidad teleológica, la unidad política de fines que no puede pulverizarse en la variedad múltiple de los medios orgánicos puestos a su servicio. La mayor dificultad con que hoy se tropieza para una acción coherente es el pluralismo funcionalista, que revela en cada uno de sus miembros una tendencia a conseguir un «record» de resultados sin una valoración suficiente del panorama total de intereses en juego. Dentro de una unidad económica y social tan rica en afinidades e interferencias como la de un país en esta fase neotécnica, la consecución de un beneficio de explotación, o incluso de un nivel alto de producción o de prestación de servicios en una empresa pública, constituye una expresión de rendimiento bruto, que tiene que ser depurada calculando la utilidad neta en la economía del todo. Es tan insensato confiar en un ajuste automático de los resultados como creer hoy en el dogma liberal de que la ley de los intereses singulares funda la ley de la utilidad social. El principio que justifica la actividad empresarial de la Administración es el servicio del interés público, y por ello, es en función de este elemento de juicio como hay que valorar todos los resultados parciales, y previamente calcular la operación de cada miembro de la empresa pública, que en definitiva constituye la administración.

Este control político-social, que es el único que puede asegurar una acción armónica, se ha intentado en Inglaterra con respecto a las industrias nacionalizadas, incorporando las directivas formuladas por el Ministerio correspondiente a los órganos de gestión a la memoria que anualmente se eleya al Parlamento. Otra fórmula es el sistema de la «Holding Company», que más o menos se sigue en nuestro país con el Instituto Nacional de Industria, la cual, de seguirse en gran escala, puede llegar a ser regresiva en cuanto a la propia descentralización, o dar lugar, como así ocurre en efecto, a que muchas actividades queden al margen de la organización. La creación de un órgano de coordinación capaz de preparar desde un punto de vista objetivo un programa general y asignar

dentro de él un papel a cada empresa hasta donde esto sea posible, según los casos, se siente cada vez más imperiosamente. Este órgano habría de tener un carácter puramente político y actuar bajo la inmediata acción del Gobierno.

6.—*Los elementos de información de la coyuntura social.*

En una administración de este tipo y en las condiciones actuales, una gran parte de las contradicciones proceden de una información deficiente por parte de los órganos activos de cada esfera acerca de la situación de conjunto y de las repercusiones de su propia acción en sectores extraños a su competencia. Por esto mismo, el disponer de procedimientos que registren hasta donde sea posible la marcha del proceso aplicando los procedimientos sociométricos y estadísticos que hoy utiliza la técnica de la investigación social, es de la mayor necesidad. La falla de todo procedimiento estadístico, que no consiste propiamente en que las estadísticas falseen la realidad, según aquella conocida «boutade» de cierto inglés que clasificaba las mentiras en tres tipos: las justificables; las injustificables y las estadísticas, sino en que no siempre lo que sigue el curso estadístico de un fenómeno es precisamente efecto de ese fenómeno, no obsta para que proporcione una visión con relieves acerca de los factores realmente causales y de la medida en que lo son. Si, sobre todo, estos procedimientos se utilizan con una disposición previa proporcionada por bases teóricas fundadas, pueden muy bien dar la medida de los efectos de un campo sobre otro. Este tipo de organismos cuenta con el precedente de altísimo valor de las instituciones de investigación de la coyuntura económica que existen en muchos países.

7.—*Redistribución de competencias.*

Una redistribución de competencias parece, sin embargo, obligada una vez que se obtenga una información suficiente de la onda de efectos. Hasta ahora los grandes círculos de competencia siguen siendo, poco más o menos, los de la Administración liberal; pero es evidente que

algunas funciones concretas fueron asignadas a uno u otro departamento teniendo en cuenta afinidades que hoy han sido desbordadas por los acontecimientos, o sin concederle gran importancia, teniendo en cuenta su escasa significación en aquellos momentos. Por otra parte, sobre el objeto material de la acción administrativa convergen a veces órganos diferentes, como, por ejemplo, ocurre en materias sanitarias, donde es discutible hasta qué punto puede establecerse una separación entre el elemento técnico y el económico, cubierto en una amplia zona por los organismos de previsión social, o entre el problema de la vivienda y la legislación de arrendamientos urbanos, o entre las comunicaciones y los transportes, o entre las obras públicas y la lucha contra el paro, o entre la política social en sentido estricto y la colonización interior. Es sumamente difícil juzgar «a priori» si la estructura actual debe ser mantenida, contando con que en estas materias impera un tradicionalismo que no carece de fundamento, porque la experiencia tiene su valor; pero no cabe duda que una investigación detenida podría aconsejar algunos cambios de importancia, eliminando duplicidades que no sólo incrementan la carga burocrática, sino que son también el origen de perturbadoras reacciones de signo contrario.

III

Para resumir lo dicho en unas cuantas conclusiones que sirvan de base de discusión, sintetizo lo expuesto en las siguientes:

Primera. En los momentos que una observación superficial produce la impresión de que se están disolviendo los contenidos autónomos de la realidad política en cuestiones de pura técnica, es lo cierto que una consideración más atenta descubre la máxima «politización» de las funciones del organismo social, del mismo modo que se aprecia el tránsito de la administración de seguridad a la acción positiva de transformación del orden social, dando lugar todo ello a una acción administrativa en la que las funciones gubernamentales se cruzan e interfieren, provocando verdaderas reacciones sociológicas en cadena, que sólo pueden ordenarse adecuadamente si la administración dispone de órganos

para registrarlas con exactitud y para operar con ellas como vectores de la dinámica del Poder.

Segunda. En la distribución de competencias pasa a primer plano la orientación funcional, y se funda, sobre todo, en la idea de evitar la dispersión o las contradicciones en los resultados de la acción administrativa, conduciendo ésta sobre una línea sistemática de programa.

Tercera. La concentración metódica del Poder no es una solución adecuada a estos efectos, porque desconoce el carácter objetivo e impersonal de la relación Estado-súbdito, acentúa la concepción mecánica del Estado y se funda en una explicación causal esquemática de los fenómenos de interacción que no se corresponde con la realidad.

Cuarta. En estas condiciones adquiere la máxima importancia procurar metódicamente la acción coordinada por parte del equipo gubernamental, usando de los procedimientos de trabajo más adecuados en vista de tal fin.

Quinta. La Presidencia del Gobierno, lejos de haber perdido significación funcional, cualquiera que sea la estructura constitucional, asume el carácter de centro primordial de coordinación política y administrativa, y, en consecuencia, debe de organizar su propio departamento con vistas a esta función, al propio tiempo que deben integrarse bajo su dependencia funcional los organismos de carácter coordinador o interdepartamental.

Sexta. La administración consultiva puede ser uno de los instrumentos más eficaces de coordinación, siempre que se conciban los organismos que la integran sobre una adecuada combinación de puntos de vista que permita definir en cada caso el verdadero interés general y siempre que no funcionen como puros órganos de supervisión legal o técnica.

Séptima. Deben buscarse las fórmulas para someter a un plan sistemático las actividades empresariales del Estado, procurando controlar la ejecución del papel que se les asigne, sin perjuicio de la descentralización funcional que en sí mismo suponen.

Octava. Es conveniente la creación de un centro de investigación de la coyuntura social, que ordene los procedimientos para registrar la acción administrativa sobre los sectores en que repercute, midiendo sus resultados.

Novena. Es aconsejable, previos los estudios precisos y teniendo en

JESÚS F. PUEYO

cuenta los resultados de la investigación a que se alude en la conclusión anterior, proceder a una redistribución racional de la competencia, unificando bajo una misma autoridad las materias entre las que exista un nexo causal y creando delegaciones ante la autoridad que rija aquellas otras que muestren una interferencia.