

Documentación Administrativa, número 14, junio de 2025  
 Sección: CRÓNICA INTERNACIONAL  
 Recibido: 30-04-2025  
 Modificado: 05-06-2025  
 Aceptado: 05-06-2025  
 Publicado: 30-07-2025  
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11537>  
 Páginas: 147-165



Referencia: Zellweger-Córdoba, W. (2025). El Estado administrativo en Estados Unidos: bases de la reforma organizativa del segundo gobierno Trump. *Documentación Administrativa*, 14, 147-165. <https://doi.org/10.24965/da.11537>

## El Estado administrativo en Estados Unidos: bases de la reforma organizativa del segundo gobierno Trump

### *The Administrative State in the United States: basis for organizational reform in the second Trump administration*

Zellweger-Córdoba, Walter  
 Universidad de Salamanca (España – Spain)  
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-9249-1988>  
 wzc@usal.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Investigador predoctoral en la Universidad de Salamanca. Graduado en Ciencia Política y Administración Pública (mención en Administración Pública) y Máster en Gestión Administrativa, en los que obtuvo el Premio Extraordinario de Grado y de Máster.

---

#### RESUMEN

**Objetivos:** el propósito de este artículo es estudiar y dar a conocer las bases programáticas que articulan la reforma organizativa de la administración federal estadounidense emprendida en los primeros meses del segundo gobierno del presidente Trump de la mano del Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE). **Metodología:** análisis del conjunto de normas aprobadas que afectan a la organización administrativa federal y al empleo público, además de la documentación judicial de alguna de las primeras controversias que se han planteado. **Resultados:** la constatación de que se ha proyectado una radical y polémica transformación de la organización administrativa tendente a una mayor politicización y al debilitamiento de sus estructuras. **Conclusiones:** la voluntad del gobierno Trump de iniciar un periodo de retroceso en la administración federal, que afectará por igual a sus organizaciones y recursos humanos, para la transición hacia un aparato politicizado, reducido y centralizado, sometido a la dirección política del presidente.

#### PALABRAS CLAVE

Estado administrativo; reforma administrativa; Departamento de Eficiencia Gubernamental; DOGE; servicio civil; Administración pública estadounidense; ejecutivo unitario; organización administrativa; eficiencia gubernamental.

---

#### ABSTRACT

**Objectives:** The purpose of this article is to study and publicize the programmatic bases that articulate the organizational reform of the Federal government of the United States undertaken in the first months of the second Trump administration's through the Department of Government Efficiency (DOGE). **Methodology:** The analysis of the approved rules affecting the Federal Government organization and the federal civil service, in addition to the judicial documentation of some of the first controversies that have been arised. **Results:** The finding that a radical and controversial transformation of the Government organization has been projected, tending towards greater politicization and the weakening of its structures. **Conclusions:** The will of the Trump administration to initiate a period of retrogression in the Government, which will

affect its organizations and human resources alike for the transition towards a politicized, reduced and centralized apparatus, subjected to the political direction of the president.

## KEYWORDS

Administrative state; administrative reform; Department of Government Efficiency; DOGE; federal civil service; United States public administration; unitary executive; administrative organization; government efficiency.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. UN BREVE APUNTE CONTEXTUAL. 2. UN APUNTE METODOLÓGICO. 3. EL DEPARTAMENTO DE EFICIENCIA GUBERNAMENTAL. 3.1. ORDEN EJECUTIVA 14158. 3.2. EL ADMINISTRADOR. 3.3. LA AGENDA DOGE DEL PRESIDENTE. 4. LA DECONSTRUCCIÓN DEL SERVICIO CIVIL. 4.1. SELECCIÓN DE PERSONAL. 4.2. REDUCCIONES DE PLANTILLA (I). 4.3. REDUCCIONES DE PLANTILLA (II). 4.4. CONTROVERSIAS. 4.5. SERVICIO EJECUTIVO SUPERIOR. 5. LA DECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO. 5.1. EL ESTADO ADMINISTRATIVO. 5.2. HACIA EL EJECUTIVO UNITARIO. 5.3. ORDEN EJECUTIVA 14215. 5.4. REDUCCIÓN DE LA BUROCRACIA FEDERAL. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

El 20 de enero de 2025 tuvo lugar la toma de posesión de quien se convertiría en presidente de los Estados Unidos por segunda ocasión, Donald J. Trump, dando pistoletazo de salida a la aprobación en esa misma fecha de un amplio paquete normativo destinado a ordenar una disruptiva reforma organizativa de la administración federal estadounidense sobre cuya esencia, por sus implicaciones y notoriedad, nos ocuparemos a lo largo de las páginas que siguen.

La finalidad del artículo será, por tanto, reflexionar sobre el conjunto de medidas adoptadas en este orden durante la fase temprana del segundo mandato de Trump, clave para asentar las bases programáticas de una reforma sobre el empleo público federal y la propia organización en su sentido formal, que, en suma, anticipan la conformación de un intrincado aparato administrativo instrumental de la voluntad política del presidente.

Un plan de reorganización con espíritu redivivo –que materializa toda una corriente de pensamiento que lleva alentando el empoderamiento de la figura del presidente desde hace tiempo– aparentemente singular en cuanto a la vitalidad con la que se pretende la consecución de ese propósito y los medios empleados al efecto, sobre los que incidiremos con detalle.

Para lograr tal comprensión no sólo bastará hacer referencia al conjunto de modificaciones introducidas sino también a la faceta más controversial de este movimiento, poniendo especial interés en el polémico Departamento de Eficiencia Gubernamental (Department of Government Efficiency, DOGE), vanguardia de la reforma.

### 1. UN BREVE APUNTE CONTEXTUAL

Con carácter previo a comenzar con el estudio en sí mismo daremos cuenta de forma sucinta y simplificada de un apunte que servirá a modo de aproximación contextual básica a la reforma planteada. Unas notas que se ampliarán más adelante, especialmente en lo concerniente al modelo de organización por agencias.

La sección primera del artículo segundo de la Constitución de los Estados Unidos convierte al presidente en el depositario del Poder Ejecutivo del Estado –a ese efecto, «[t]he executive Power shall be vested in a President of the United States of America»–. Pese a la apriorística sencillez de tal afirmación, la tradición constitucionalista estadounidense sobre la interpretación de su alcance y sentido concretos no ha logrado ser unánime todavía hoy.

Según la tesis originalista, sea por la búsqueda de la concepción otorgada por los padres fundadores o bien por perseguir el significado original (the original public meaning) del texto (Solum, 2011, pp. 1-2),

sostenida por sectores conservadores<sup>1</sup>, el presidente vendría a ser algo cercano a una encarnación de la función ejecutiva, único agente a quien corresponde su pleno ejercicio en tanto que jefe-administrador (chief-administrator) investido constitucionalmente de ese poder (Sunstein y Lessig, 1994, pp. 12-13).

Frente a esa cosmovisión, la creciente complejidad de nuestros tiempos al calor de distintas teorías constitucionales hubo condicionado el desarrollo en Estados Unidos de un modelo organizativo en la administración federal francamente distanciado de las concepciones originalistas que muy concisamente presentamos (véase 5.1. El Estado administrativo). Siendo uno de los principales rasgos definitorios del sistema, el recurso a una amplia variedad de soluciones orgánicas, es decir, a la creación de organizaciones administrativas de distinta índole. Una diversidad que obedecería a una visión pragmática sobre el ejercicio del gobierno (Strauss, 1984, pp. 584-585).

La crítica a esa realidad organizativa plural, auspiciada con el auge del Estado administrativo –estructura de poder, amplia y racional, fundamento esencial para la implementación de las funciones estatales en esta era (Marx, 1962, pp. 89-91)– tiene asimismo una consolidada tradición pese a su actual pervivencia. Sea como una referencia quasi anecdótica, debe afirmarse que admitir la elevada importancia adquirida por el aparato administrativo a lo largo del último siglo, no plenamente dibujada en el texto constitucional estadounidense, ha llevado a sostener la conformación de un descabezado cuarto poder estatal –a «*headless fourth branch*» of government (Strauss, 1984, p. 578)–.

De esta manera, la reforma organizativa que expondremos no será el primer y único intento de un titular de la Casa Blanca en ejercicio dirigido a fortalecer su figura en detrimento de la burocracia federal.

La originalidad de este proceso, que justifica la necesidad de un estudio particularizado sobre las decisiones –administrativas– dirigidas a posibilitarlo, no es tanto sus intenciones, de extensa raigambre, sino, como se verá, más bien la fuerza y la disruptión con que se predisponen. Entre nosotros, algunos autores ya la han calificado con esas notas, exponiendo su potencial riesgo sobre las bases constitucionales del sistema democrático estadounidense (Rivero-Ortega, 2025, p. 4).

A la luz de las líneas esbozadas con carácter general en este epígrafe introductorio, seguiremos con el conocimiento de la renovación organizativa orquestada. No sin antes hacer un nuevo inciso para esclarecer la metodología de trabajo empleada.

## 2. UN APUNTE METODOLÓGICO

Como se viene diciendo, este artículo tendrá por finalidad describir y explicar las medidas establecidas por el presidente Trump al inicio de su segundo mandato dirigidas a la transformación de la organización administrativa. Un lapso temporal en el que se asentaron los principios para una auténtica reforma de la administración federal, novedosa en cuanto a la profundidad de sus objetivos.

Bajo la incógnita a esclarecer de cuál es el conjunto de modificaciones concretas adoptadas en este proceso –es decir, exactamente qué compone la base de esta reforma– el objeto principal de la investigación será otorgar un reflejo del estado de las cosas en la cuestión organizativa en Estados Unidos. Conocimiento que se habrá de alcanzar a través de análisis dividido en tres bloques temáticos. Unos ejes que, a su vez, se alinean con los objetivos específicos del trabajo: lograr un entendimiento sobre el propósito de la senda reformista abierta –¿qué se pretende con la reforma?–; del medio empleado –¿cuál es la herramienta principal para llevar a cabo la reforma?–; y de la situación de cada una de las grandes áreas reformadas –¿qué se reforma?– en un camino a recorrer para, como se anticipa, reconstruir el aparato administrativo federal en un instrumento hacedor de la voluntad política del presidente.

Siguiendo esa idea, comenzaremos indagando, en el apartado tercero, sobre DOGE, instrumento posibilitador del cambio, y, después, en los apartados cuarto y quinto, sobre las modificaciones que recabarán una mayor atención, las introducidas en el servicio civil (que inciden en el empleo público federal) y las que afectan al Estado administrativo, especialmente aquel fuera del estricto control directo del presidente. Secundariamente, siguiendo la estela del apartado primero, contextualizaremos básicamente estas medidas, permitiéndonos reconocer a la vez su carácter y enfatizar en el encaste ideológico que las fundamentan.

<sup>1</sup> Si bien, la complejidad de esta teoría constitucional es más amplia que su mera asimilación ideológica al conservadurismo estadounidense. Al respecto, véase *ibid.*, p. 42.

Tal misión, se abordará mediante un estudio que bien podría ser incardinado en la denominada Ciencia de la Administración, de larga impronta en nuestro país<sup>2</sup>, que impone, como vía para el conocimiento, «[el] considerar situaciones concretas, animadas de un orden propio de valores institucionales, y no esquemas mecánicos, convencionales y abstractos, sólo por esfuerzo mental separables de su medio vital específico que a su vez les nutre y les condiciona» (García de Enterría, 2007, p. 40). Procuraremos en lo posible seguir esa senda, con las limitaciones –temporales, espaciales, entre otras– que nos restringen.

Al efecto, valorando nuestro interés investigador, emplearemos como fuente primaria un amplio conjunto normativo adoptado en los albores de la segunda presidencia Trump. Centrándonos especialmente en sus órdenes ejecutivas, medio que dispone el *iter* para el conseguimiento de los fines constitutivos de la reforma.

Además, dado el carácter programático de parte de las normas analizadas, será obligada la referencia a otras fuentes secundarias, como parte de la documentación sustanciada en sede judicial en oposición al proceso que se radiografía. Un reflejo temprano tanto de la aplicación poco pacífica que se atisba a estas medidas como del interés de ciertos sectores por señalar sus aparentes excesos.

En el apartado doctrinal se recurrirá a autores nativos y también de nuestro país, así como al empleo tanto de terminología científica jurídico-administrativa propia de aquel contexto, como alguna otra que nos pueda resultar más familiar. El sentido detrás de esa decisión se conecta con el propósito del texto, que no es otro que informar de un acontecimiento tan científicamente relevante como notorio públicamente, aún para nosotros, en Europa y en España.

En suma, el presente trabajo, de corte más bien exploratorio dada la volatilidad de un objeto de análisis todavía pendiente de una efectiva implementación, habrá de coadyuvar a obtener una perspectiva general sobre el camino que esperablemente transitará la administración federal en un futuro cercano. Un escenario ideal para sucesivas investigaciones que deseen profundizar y reflexionar, a la luz de cualquiera que sea su evolución, sobre el desarrollo y efectos de la aplicación de estas medidas o los instrumentos dispuestos para su consecución.

### 3. EL DEPARTAMENTO DE EFICIENCIA GUBERNAMENTAL

El paso anterior a iniciar una comprensión sobre la reestructuración de la administración federal supondrá centrarnos en indagar sobre quién habrá de ser su principal posibilitador. Una estructura de nueva planta, DOGE, regulada en tres órdenes ejecutivas cuyo contenido sintetizaremos en este apartado, y que resumidamente presentamos a continuación.

**TABLA 1. ÓRDENES EJECUTIVAS REGULADORAS DE DOGE**

Numeración	Finalidad (resumen)
14158	Crear DOGE y regular su estatuto básico
14210	Desarrollar sus competencias en materia de reducciones de plantilla
14219	Desarrollar sus competencias en materia de desregulación
14222	Desarrollar sus competencias en materia de reducción de costes contractuales y subvenciones

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos de las órdenes ejecutivas 14158, 14210, 14219 y 14222.

Por lo pronto, enfatizaremos en tres cuestiones sustanciales –su estatuto, la figura del administrador y los objetivos institucionales que persigue– que nos ayudarán a acercarnos tanto al fenómeno como a los fines de la reforma misma.

<sup>2</sup> Tanto como el interés que el ejercicio de la práctica de esta ciencia ha tenido por el contexto y circunstancias estadounidenses, en los que halla un hito fundacional. En el caso español ha abundado también la atención a aquellas cuestiones. Aunque no podemos detenernos en este punto, a lo largo del texto recogeremos algunos casos que ejemplifican esa relación, sin agotar el conjunto de obras que se encuadrarían en los estudios de esta clase.

### 3.1. Orden Ejecutiva 14158

La constitución de esta organización tuvo lugar mediante la Orden Ejecutiva (OE) 14158<sup>3</sup>, de 20 de enero de 2025, «Establishing and Implementing the President's "Department of Government Efficiency"», que podemos considerar como su estatuto fundacional.

Esta orden define los objetivos de la entidad, destacando su limitado y ambiguo ámbito de acción, constreñido a la implementación de la agenda DOGE del presidente –«[...] to implement the President's DOGE Agenda»– para maximizar la eficiencia y la productividad de la administración federal por medio de la modernización del software y de los medios tecnológicos a su alcance –«[...] by modernizing Federal technology and software to maximize governmental efficiency and productivity»–.

Una delimitación que por su falta de concreción –cabría plantearse, qué es la agenda DOGE– no nos permite identificarle un propósito más allá de la transformación tecnológica y digital que abiertamente se le encomienda. Función que, por otra parte, correspondería al Servicio Digital (United States Digital Service, USDS) sustituido, por DOGE, nombrado oficialmente como US DOGE Service.

Siguiendo esa línea, el departamento asumiría la competencia para desarrollar un proyecto de modernización y mejora de la calidad y la eficiencia del software, la infraestructura de red y la tecnología de la información del conjunto de entidades que componen la amplia constelación organizativa que es la administración federal. Esto, con el objetivo de garantizar la interoperabilidad, la integridad, la capacidad de recopilación y sincronización de los datos en poder de las distintas agencias federales (secc. 4 OE 14158).

En cuanto a su vinculación orgánica, como ya el USDS, DOGE es dependiente de la Oficina Ejecutiva del presidente, mientras que en su organigrama interno destacan dos elementos básicos: el administrador y los equipos de trabajo. El carácter disruptivo que anticipamos a la reforma organizativa deja su impronta también en este punto, ya que los objetivos establecidos a corto y medio plazo –*the President's 18-month DOGE agenda*– se adelantarán por medio de una organización temporal<sup>4</sup> subordinada al administrador de DOGE, operativa hasta el 4 de julio de 2026.

Por su parte, los equipos DOGE (DOGE Teams) se sitúan en el marco de los distintos departamentos y agencias federales, formados por un mínimo de cuatro integrantes entre un jefe de equipo (DOGE Team Lead), un ingeniero, un experto en recursos humanos y un abogado, seleccionados en consulta con el administrador del servicio con quien se coordinarán a efectos de desplegar el plan de reforma en el seno de sus respectivas organizaciones.

Trataremos ahora con más detenimiento sobre el administrador (US DOGE Service Administrator), cuya titularidad ha sido depositaria de una atención mayúscula por la opacidad con que se hubo gestionado su designación. Preocupación justificada en el papel nuclear del responsable de esta área dentro de la *nueva* administración federal que se proyecta y también, en general, por las funciones que se atribuyen al departamento. Destaca, en definitiva, como una posición privilegiada, dotada de disponibilidad sobre una cantidad ingente de información procedente de todas las agencias y servicios federales (secc. 4 OE 14158). Una combinación de factores que, mal administrativa, forma el caldo de cultivo idóneo para que aflore la controversia.

### 3.2. El Administrador

La tardanza en alumbrar esta cuestión, algo más de un mes desde la toma de posesión del presidente, conectada a la poca transparencia sobre la ambigua posición de determinados cargos del gobierno federal con una posición preeminente en el Ejecutivo<sup>5</sup>, despertarían desde temprano visos de ilegalidad por distintas razones que no tardarían en ser trasladadas a sede judicial. Aludiremos a dos de ellas.

El primer motivo, la potencial vulneración de las reglas sobre conflicto de interés que podrían haber vulnerado altos cargos del gobierno<sup>6</sup>. Esta controversia decaería en importancia aclarada la titularidad, a falta de

<sup>3</sup> Executive Order 14158, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/29/2025-02005/establishing-and-implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency#page->

<sup>4</sup> Regulado en la secc. 3161 del título 5.<sup>º</sup> del Código de los Estados Unidos, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title5/html/USCODE-2023-title5-partIII-subpartB-chap31-subchapIV-sec3161.htm>

<sup>5</sup> Sobre el liderazgo en DOGE encontramos múltiples evidencias en la prensa especializada que contrastan con la versión mantenida por el gobierno federal o la propia OE 14158. Véase, por ejemplo, Elon Musk y Vivek Ramaswamy: «Elon Musk and Vivek Ramaswamy: The DOGE Plan to Reform Government», Wall Street Journal (2024, 20 de noviembre), <https://www.wsj.com/opinion/musk-and-ramaswamy-the-doge-plan-to-reform-government-supreme-court-guidance-end-executive-power-grab-fa51c020>

<sup>6</sup> Regulado en la secc. 208 del título 18.<sup>º</sup> del Código de los Estados Unidos, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18-partI-chap11-sec208.htm>

confirmación por el Senado, del cargo de administrador de DOGE y la designación como empleados especiales (special government employee)<sup>7</sup> de alguna de las figuras más polémicas cercanas al gabinete presidencial.

En segundo término, el posible y aparente ejercicio *ultra vires* de las funciones desarrolladas desde posiciones cercanas a DOGE. Esta controversia ha sido el presupuesto enjuiciado en tres procesos actualmente en curso: *New Mexico v. Musk, Does 1-26 v. Musk* y *Japanese American Citizens League (JACL) v. Musk*. Ciertamente equiparables, nos referiremos más detenidamente al primer caso.

En el asunto *New Mexico v. Musk*, promovido ante la corte de distrito del Distrito de Columbia y asignado a la jueza Chutken, los demandantes, una ristra de catorce estados, defendieron la oportunidad de someter a juicio del órgano judicial el abusivo uso de facultades que habrían llevado a cabo *de facto* altos cargos del gobierno, incumpliendo la cláusula de nombramientos (the Appointments Clause) constitucionalmente establecida, que impone el sometimiento de los principales empleados públicos federales –como ocurre con el resto de *Officers*, responsables de agencias y departamentos– a la nominación presidencial y posterior confirmación por el Senado.

Parece interesante aludir a las causas de impugnación<sup>8</sup> ya que, consideran los demandantes, que aquella situación afectaría a sus intereses. En materia presupuestaria, en tanto que los hechos –sobre los que trataremos, pero que resumiremos en lo concerniente a las reducciones de personal y la reforma de algunas agencias federales (véase infra)– podrían peligrar la sostenibilidad de programas cofinanciados entre los estados y la Federación. Además de la problemática abierta en torno a la efectiva salvaguarda de aquellos datos sensibles obrantes en dichos organismos, que quedaría en duda a raíz de su plena e ilimitada disponibilidad por los funcionarios de DOGE.

Las conclusiones que pueden extraerse a este respecto quedan limitadas en su alcance al encontrarse estos procesos en trámite. Igualmente, el devenir de esta causa se antoja difícilmente predecible ya que aunque la jueza de distrito hubo admitido parcialmente la petición de los estados<sup>9</sup> decretando la oportunidad de efectuar un interrogatorio por escrito a determinados integrantes de DOGE, la corte de apelación del Circuito del Distrito de Columbia la dejaría posteriormente en suspenso<sup>10</sup>.

Estos tres ejemplos ni siquiera son los únicos desafíos legales que enfrenta el departamento en este momento inicial de su constitución. Otro campo especialmente prolífico en estos términos ha sido, como se ha anticipado, la accesibilidad del departamento a datos de otros organismos<sup>11</sup>.

Aun en carencia de cualquier pronunciamiento judicial firme que arroje suma claridad sobre el fondo tales controversias, de lo expuesto hasta ahora se desprende que la estructura orgánica sobre la que se asienta DOGE y, en cierta manera, el éxito de la reforma programada aparenta adolecer de carencias impropias de una organización pública como esta.

En primer lugar, resultaría cuestionable la falta de transparencia en lo relativo a la verdadera distribución y ostentación de poder dentro del departamento. Dicho de otro modo, el oscurantismo mantenido en torno a su estructura jerárquica real.

A ello, si le sumamos el ejercicio desmesurado de competencias que se le imputa, que sobrepasaría la habilitación normativa que empodera necesariamente cualquier utilización de potestades públicas, nos llevaría a constatar la conformación de una organización paralela incardinada en la propia administración federal estadounidense<sup>12</sup>. Dirigida, nada menos, que al propósito de afectar notoriamente el desarrollo ordinario de la actividad administrativa legítimamente ordenada, pues reglada legal y constitucionalmente.

<sup>7</sup> Véase la secc. 202 del título 18.<sup>º</sup> del Código de los Estados Unidos (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18-part1-chap11-sec202.htm>). En virtud del apdo. b) 8 secc. 208 del título 18.<sup>º</sup> de esa misma norma (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18-part1-chap11-sec208.htm>), los efectos de la cláusula de conflicto de interés en el ámbito financiero no aplican con la misma intensidad a los empleados especiales del gobierno.

<sup>8</sup> Complaint for Declaratory and Injunctive Relief (Feb. 13, 2025), *New Mexico, et al. v. Elon Musk, et al.* (U. S. District Court for the District of Columbia). <https://oag.ca.gov/system/files/attachments/press-docs/States%20v%20Musk%20filed%20complaint.pdf>

<sup>9</sup> Order (Mar. 12, 2025), *New Mexico, et al. v. Elon Musk, et al.* (U. S. District Court for the District of Columbia). [https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.277463/gov.uscourts.dcd.277463.61.0\\_1.pdf](https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.277463/gov.uscourts.dcd.277463.61.0_1.pdf)

<sup>10</sup> Order (Mar. 26, 2025), *Elon Musk, et al.* (U. S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit). [https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.277463/gov.uscourts.dcd.277463.78.0\\_1.pdf](https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.277463/gov.uscourts.dcd.277463.78.0_1.pdf)

<sup>11</sup> Véanse los casos *National Treasury Employees Union v. Vought*; *American Federation of State, County and Municipal Employees v. Social Security Administration*; *Center for Taxpayer Rights v. Internal Revenue Service*; *American Federation of Government Employees v. OPM*; *University of California Student Association v. Carter*; *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations v. Department of Labor*; *Alliance for Retired Americans v. Bessent*; *Electronic Privacy Information Center v. OPM*; *Gribbon v. Musk*; *Nemeth-Greenleaf v. OPM*; *New York v. Trump*; *American Federation of Teachers v. Bessent*.

<sup>12</sup> Aunque el fenómeno en su diagnosticada *bicefalía* recuerda a lo que alguna voz ha denominado «contra-organización», signo del estado patológico en que se encuentra un aparato administrativo (véase en *García-Trevijano, 1971*, pp. 143-145).

### 3.3. La Agenda DOGE del presidente

Llegados a este punto, reluce la oportunidad de conocer la naturaleza de aquello que hasta ahora ambiguamente se ha denominado agenda DOGE. Un título que delimitaremos al efecto de aproximarnos al propósito de los fines institucionales de esta organización hasta conocer las bases de la reforma organizativa emprendida por el presidente, sobre las que profundizaremos después.

Centrándonos en el tema que nos ocupa, diremos que al contrario de lo que sucede con las competencias atribuidas por la OE 14158 al departamento, aquellas que se corresponden con la agenda DOGE se hallan dispersas en tres órdenes ejecutivas distintas. Lo que resultaría criticable considerando la innecesaria dispersión regulatoria a la que se somete, fortuita o veladamente, una parte significativa de las tareas cuya gestión recae sobre este aparato.

De esta manera, amplían el ámbito de acción de DOGE –a tal efecto, comparten el denominador común de titularse «Implementing the President's "Department of Government Efficiency" [...]»— la OE 14210<sup>13</sup> –«[...] Workforce Optimization Initiative»—, la OE 14219<sup>14</sup> –«[...] Deregulatory Initiative»— y la OE 14222<sup>15</sup> –«[...] Cost Efficiency Initiative»— desarrollando sus funciones en materia de reducción de personal, desregulación y minoración de costes en materia contractual y de subvenciones. Lo que convertiría al departamento en una piedra angular de la reforma organizativa en ciernes.

El nuevo sentido que ha de adquirir la administración federal tras la aplicación de la transformadora agenda DOGE puede verse esbozado en lo dispuesto en la OE 14219, cuya finalidad, nos aclara la propia orden, se dirige a aminorar la burocracia federal, llevándolo hasta sus funciones elementales atribuidas por ley, comenzando el proceso de deconstrucción del Estado administrativo –«[i]t is the policy of my Administration [...] to commence the deconstruction of the overbearing and burdensome administrative state»—.

## 4. LA DECONSTRUCCIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Adquirida una perspectiva general pero suficiente sobre el espíritu y la finalidad de DOGE así como de la controversia en torno a su particular diseño organizativo, llega el momento de dirigir nuestra atención hacia las modificaciones en materia de organización adoptadas desde enero del año 2025.

Una transformación pendiente de completar en cuanto a que a lo que reflejaremos, como se reitera, son el conjunto de medidas adoptadas en los primeros meses de mandato del presidente Trump, que allanan el camino a recorrer en ese proceso de reforma. Estas medidas se resumen esquemáticamente en la tabla que sigue.

**TABLA 2. ÓRDENES EJECUTIVAS (Y MEMORANDOS) DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL**

Numeración	Finalidad (resumen)
14147	Control retrospectivo de la instrumentalización de la administración federal
14151	Eliminación de los criterios DEIA en las evaluaciones del desempeño, y de los puestos relacionados con la justicia ambiental
14170	Reforma del reclutamiento de empleados públicos
14171	Restitución del Anexo F
14173	Eliminación de los criterios DEIA en el reclutamiento de empleados públicos
14210	Reducciones de plantilla

<sup>13</sup> Executive Order 14210, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/14/2025-02762/implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency-workforce-optimization-initiative>

<sup>14</sup> Executive Order 14219, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/25/2025-03138/ensuring-lawful-governance-and-implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency>

<sup>15</sup> Executive Order 14222, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/03/03/2025-03527/implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency-cost-efficiency-initiative>

Numeración	Finalidad (resumen)
Memorando de 20-01	Suspensión del reclutamiento de empleados públicos
Memorando de 20-01	Vuelta al trabajo presencial
Memorando de 20-03	Fortalecimiento de la OPM para fiscalizar al personal federal
Memorando de 17-04	Extensión de la suspensión del reclutamiento de empleados públicos

Fuente: elaboración propia a partir de datos de las órdenes ejecutivas 14147, 14151, 14170, 14171, 14173, 14210 y Memorandos de 20 de enero, de 20 de marzo y de 17 de abril de 2025.

Lo anterior no parece obstáculo suficiente que podamos interesarnos en conocer los fundamentos programáticos de esta remodelación, sedimentos que ya han comenzado a conformar la base sobre la que –salvo pronunciamiento judicial en contrario o intervención del legislador– construir una administración federal de mínimos, única y servil a la dirección política del presidente.

Acometeremos, en primer término, la reforma dirigida a reestructurar la plantilla federal, directamente alineada con el legado de la primera presidencia Trump, caracterizada por la deslegitimación del servicio público a través de notorios ataques dirigidos contra empleados federales (al respecto, véase Moynihan y Roberts, 2021). Despues, aludiremos al desmantelamiento del Estado administrativo, a cuanto afecta a las propias estructuras organizativas con especial interés por el destino que espera a las agencias independientes.

#### 4.1. Selección de personal

La forma de seleccionar a los efectivos del servicio civil (Federal Civil Service) y la reducción de su tamaño son dos elementos de trascendencia en la actual reforma organizativa que conectan directamente con los objetivos de Trump para el empleo federal ya esbozados al término de su anterior mandato (Moynihan, 2022, p. 174).

Frustrado ese primer esfuerzo, retorna ahora el ímpetu por introducir mecanismos jurídicos para asegurar la adhesión política de los empleados federales al presidente y el control que éste está llamado a ejercer sobre aquellos en calidad de único y máximo responsable de la gestión de personal. Una perspectiva que entronca con toda aquella teoría, amparada por el conservadurismo estadounidense, caracterizada por una perspectiva unitaria del Poder Ejecutivo (ibid., p. 176).

Siguiendo esas máximas, la OE 14170<sup>16</sup>, de 20 de enero de 2025, «Reforming The Federal Hiring Process And Restoring Merit To Government», incidiría en la provisión de efectivos, introduciendo el mandato de confeccionar un plan de contratación federal –«[...] a Federal Hiring Plan»– que garantice la incorporación de empleados públicos altamente cualificados y dedicados a fomentar los ideales, valores e intereses del país –«[...] that brings to the Federal workforce only highly skilled Americans dedicated to the furtherance of American ideals, values, and interests»–. Plan que se implementará por los responsables de las agencias con el asesoramiento y las recomendaciones de DOGE.

Este programa se regirá bajo el fundamento de priorizar el reclutamiento de aquellos trabajadores que se muestren vinculados a los valores de la república, al estado de Derecho y a la Constitución estadounidense y comprometidos con la consecución de la eficiencia de la administración federal –«[...] recruitment of individuals committed to improving the efficiency of the Federal government, passionate about the ideals of our American republic, and committed to upholding the rule of law and the United States Constitution»– en lo que se proyecta como la clave de bóveda del futuro inminente de la *Federal Workforce* –«[...] and prevent the hiring of individuals who are unwilling to defend the Constitution or to faithfully serve the Executive Branch».

Asimismo, el círculo dibujado por este modelo hallará su mecanismo de cierre en el desarrollo por parte de la Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management, OPM) de un sistema de evaluación del desempeño que garantice el cumplimiento de estos criterios de selección.

<sup>16</sup> Executive Order 14170, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/30/2025-02094/reforming-the-federal-hiring-process-and-restoring-merit-to-government-service>

Por lo demás, siguiendo con la orden, el acceso al empleo público prescindirá de la contratación de empleados federales por razón del sexo, la raza o la religión –materia a la que volveremos– e implementará en el proceso de selección la utilización de evaluaciones técnicas y alternativas, la reducción de plazos en el reclutamiento y su tramitación electrónica, la mejora de la información sobre el estado de las solicitudes y la participación de los responsables de cada organización afectada por este programa.

Entretanto finaliza su elaboración y se pone en funcionamiento, el gobierno federal ha adoptado otras disposiciones de acompañamiento a fin de frenar los procesos de selección en marcha.

Así, se decretó la suspensión temporal a través del Memorando de 20 de enero de 2025<sup>17</sup>, «Hiring Freeze», con carácter general y salvo alguna excepción, de la contratación de nuevos empleados públicos hasta la adopción por la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget, OMB) de un programa de reducción de la plantilla de la administración federal. Suspensión que ha visto prorrogada sus efectos hasta el 15 de julio por el Memorando de 17 de abril de 2025<sup>18</sup>, «Extension of Hiring Freeze».

#### 4.2. Reducciones de plantilla (I)

Un segundo pilar de la reforma del empleo federal se fundamenta en el plan de reducción de efectivos decretado por virtud del Memorando de 20 de enero, pero desarrollado en mayores términos, aun en líneas generales, por la mencionada OE 14210<sup>19</sup>, «Implementing the President's "Department of Government Efficiency" Workforce Optimization Initiative».

El plan, comienza ordenando esta disposición, establecerá una tasa de reposición en materia de recursos humanos de un empleado por cada cuatro que causen baja –salvo excepciones– que se orientará a cubrir aquellos puestos en las áreas consideradas prioritarias por cada responsable de agencia en consulta con el líder de equipo DOGE. Figura que junto al administrador del servicio ejercerá la supervisión de los sucesivos procesos de selección que se desarrolle.

De otro lado, los ajustes en el tamaño de la plantilla federal se abordarán con despidos colectivos (large-scale reductions in force) que afectarán en primer término a los departamentos y agencias, o también a los propios colectivos de empleados federales, que desempeñen funciones –o tareas– no atribuidas por ley.

A los anteriores todavía sumar el cese de la totalidad de trabajadores temporales y de los funcionarios jubilados reincorporados al servicio activo (secc. 3 OE 14210), además de la terminación del programa de becarios presidenciales (secc. 2 OE 14217) y el despido en masa de los trabajadores en periodo de prueba<sup>20</sup>.

Igualmente, tanto la secc. 3 OE 14210 como más específicamente en la OE 14173<sup>21</sup>, «Ending Illegal Discrimination And Restoring Merit-Based Opportunity», identifican como objeto de las reducciones de personal, los puestos de trabajo creados en aplicación de los principios de diversidad, equidad, inclusión y accesibilidad –criterios DEIA, o, en ocasiones, simplemente DEI–. Ésta, dejaría sin efectos dos órdenes precedentes –la OE 13583, de 2011, y la OE 13672, de 2014– sobre promoción de la igualdad de oportunidades, diversidad e inclusión en la *Federal Workforce*, que reforzaron la implementación de programas específicos para estimular la selección de personal hispanoamericano, la primera, y, la segunda, de veteranos y personas con discapacidad.

Similar propósito manifiesta la OE 14151<sup>22</sup>, intitulada «Ending Radical And Wasteful Government DEI Programs And Preferencing», que, por añadidura, extiende la eliminación de la aplicación de estos principios en la evaluación del desempeño de los empleados federales y a sus programas de capacitación, además de ordenar la supresión de los puestos de trabajo que desarrollen funciones también en materia de justicia

<sup>17</sup> Memorandum of Jan. 20, 2025, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/28/2025-01905/hiring-freeze>

<sup>18</sup> Memorandum of Apr. 17, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/extension-of-hiring-freeze/>

<sup>19</sup> Executive Order 14210, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/14/2025-02762/implementing-the-presidents-department-of-government-efficiency-workforce-optimization-initiative>

<sup>20</sup> Por ofrecer una aproximación, según un estudio realizado por la CNN, al término del mes de abril, la cifra de despidos realizados durante los primeros tres meses de gobierno Trump rondaría los 121 000 empleados federales. Véase Annette Choi y Danya Gainor: «Analyzing the scale of Trump's federal layoffs in his first 100 days», CNN (2025, 29 de abril), <https://edition.cnn.com/2025/04/26/politics/federal-layoffs-trump-musk-dg/index.html>

<sup>21</sup> Executive Order 14173, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/31/2025-02097/ending-illegal-discrimination-and-restoring-merit-based-opportunity>

<sup>22</sup> Executive Order 14151, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/29/2025-01953/ending-radical-and-wasteful-government-dei-programs-and-preferencing>

ambiental. Por lo que, en suma, «[e]ach agency, department, or commission head [...] shall [...] terminate, to the maximum extent allowed by law, all DEI, DEIA, and “environmental justice” offices and positions».

Por último, el Memorando de 20 de marzo<sup>23</sup> «Strengthening the Suitability and Fitness of the Federal Workforce», ha reconocido en el responsable de la OPM la facultad decisoria para determinar la idoneidad de cualquier empleado federal con fundamento en su comportamiento desde su nombramiento como parte del servicio civil –«[...] the authority to make final suitability determinations and take suitability actions regarding employees in the executive branch based on post-appointment conduct»–. Y así, las instrucciones que pudiera adoptar su director, serán obligatorias para los responsables de los organismos destinatarios. Pudiendo mandatar, incluso, la pérdida de la condición de empleado federal.

Sin embargo, la aplicación de este procedimiento de determinación de idoneidad no será inmediata sino condicionada a la adopción de aquellos cambios normativos que posibiliten la delegación proyectada en la OPM.

#### 4.3. Reducciones de plantilla (II)

Hasta ahora, lo que hace al conjunto de regulaciones adoptadas con la finalidad de reducir el número total de empleados en plantilla del servicio civil. Un objetivo al que se han sumado otras iniciativas para coadyuvar a su consecución, como el Memorando de 20 de enero<sup>24</sup> «Return to In-Person Work» que impuso la obligatoriedad del trabajo presencial. Éste, *a priori* neutro al efecto pretendido, en realidad se alinea con toda una línea de hostigamiento a los empleados federales dirigida a incentivar las dimisiones o renuncias voluntarias de otro tipo.

Al efecto puede recordarse, entre otros episodios<sup>25</sup>, el correo electrónico masivo enviado a los empleados federales solicitando, so pena de despido, información sobre la actividad desarrollada a lo largo de una semana<sup>26</sup>.

Similar es el fin que se vislumbra tras la OE 14147<sup>27</sup>, «Ending The Weaponization Of The Federal Government», que presenta como presupuesto una utilización politizada de las instituciones durante el mandato del presidente Biden. Instrumentalización (weaponization) dirigida a perseguir, arguye la norma, a movimientos opositores y sectores, también de la sociedad civil, e individuos discrepantes con el gobierno precedente. El extracto que sigue da una idea aproximada de la esencia de este argumentario.

El pueblo estadounidense ha sido testigo de cómo el gobierno anterior emprendió una campaña sistemática contra quienes ha percibido como oponentes políticos [...]. Estas acciones parecen estar más orientadas a infligir daño político que a perseguir justicia efectiva u objetivos de gobierno legítimos [...], en una instrumentalización sin precedentes, propia del Tercer Mundo, de las facultades de la Fiscalía para alterar el proceso democrático<sup>28</sup>.

En respuesta, la presente orden encomienda al fiscal general iniciar una revisión retrospectiva de la actividad de los departamentos y agencias con competencia para velar por el cumplimiento de la legislación civil o penal<sup>29</sup> –«[...] exercising civil or criminal enforcement authority»– emprendiendo una acción revisora

<sup>23</sup> Memorandum of Mar. 20, 2025, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/03/25/2025-05217/strengthening-the-suitability-and-fitness-of-the-federal-workforce>

<sup>24</sup> Memorandum of Jan. 20, 2025, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/28/2025-01907/return-to-in-person-work>

<sup>25</sup> Un ejemplo es la propuesta de renuncia enviada a unos 2 millones de empleados federales bajo el título *Fork in the Road*, de la que dejan constancia algunos medios, véase Jeremy Herb, Rene Marsh, Tami Luhby y Marshall Cohen: «How Trump and Musk have shaken the federal workforce», CNN (2025, 7 de febrero), <https://edition.cnn.com/2025/02/07/politics/trump-musk-federal-workforce/index.html>

<sup>26</sup> Brian Schwartz y Scott Patterson: «Musk Says Federal Workers Must Detail ‘What They Got Done’—or Risk Losing Job», Wall Street Journal (2025, 23 de febrero), <https://www.wsj.com/politics/policy/musk-says-federal-workers-must-detail-what-they-got-done-or-risk-losing-job-5eaba57a>

<sup>27</sup> Executive Order 14147, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/28/2025-01900/ending-the-weaponization-of-the-federal-government>

<sup>28</sup> Para una lectura más cercana al mensaje transmitido se remite a la versión original, de la que dejamos, en constancia, el fragmento citado: «[t]he American people have witnessed the previous administration engage in a systematic campaign against its perceived political opponents [...]. These actions appear oriented more toward inflicting political pain than toward pursuing actual justice or legitimate governmental objectives [...] in an unprecedented, third-world weaponization of prosecutorial power to upend the democratic process».

<sup>29</sup> Para promover investigaciones, procesos judiciales u otras acciones de similar naturaleza, matiza la orden (secc. 3 OE 14147), citando expresamente al Departamento de Justicia, la Comisión de Bolsa y Valores o la Comisión Federal de Comercio.

que afectará a toda acción que quepa ser valorada como resultado de esta instrumentalización política al único efecto de adoptar las medidas correctoras pertinentes (appropriate remedial actions) que reviertan su comisión.

Por otra parte, una pieza no menos importante, clave para vislumbrar la evidente continuidad de la parte *más dura* de la política de empleo público del primer mandato Trump, es la recuperación del polémica Anexo F (Schedule F) adoptado originalmente en el año 2020 por la OE 13957<sup>30</sup>, enmendado ahora por la OE 14171<sup>31</sup>, de 20 de enero de 2025, «Restoring Accountability To Policy-Influencing Positions Within the Federal Workforce», que lo rebautiza como *Schedule Policy/Career*.

El objetivo del anexo fue –y será– excepcionar determinados tipos de puestos o categorías que ocupan una posición de influencia política (policy-influencing positions) de la normativa general aplicable al servicio competitivo reconociéndoles como parte del servicio exceptuado (excepted service)<sup>32</sup>. En particular, se aplicará sobre los puestos de carácter confidencial, así como a los responsables de la determinación, formulación o promoción de políticas públicas –«[...] positions of a confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character»–.

Como ya el Anexo F, que no tuvo recorrido, este mecanismo se anticipa un ardid para reducir la protección laboral de un relevante número de funcionarios situados en posiciones clave del escalafón, atribuyendo al presidente la facultad para disponer su cese (Moynihan, 2022, p. 174).

En esa línea, los empleados federales sobre los que se aplique esta cláusula tendrán la obligación expresa de implementar la política presidencial pues, en caso contrario, podrán ser separados del servicio «[...] are required to faithfully implement administration policies to the best of their ability, consistent with their constitutional oath and the vesting of executive authority solely in the President. Failure to do so is grounds for dismissal».

Con todo ello, y considerando que la conversión de puestos al servicio exceptuado se rige preferentemente por criterios de antigüedad (principle of veteran preference, véase la secc. 4 OE 13957), la restitución de la vigencia de esta norma ejecutada tal cual se expone podrá significar la pérdida de aquellos empleados federales con más experiencia en la creación o gestión de políticas públicas.

#### 4.4. Controversias

En síntesis, resulta evidente la predisposición del gobierno Trump a blindarse para extender su dominio político sobre los recursos humanos de la burocracia federal por medio de distintos instrumentos. Sólo mediante las órdenes adoptadas:

- a) introduciendo criterios políticos en la selección y evaluación del desempeño;
- b) programando despidos masivos de personal;
- c) suprimiendo puestos de trabajo creados con base en los criterios DEIA y justicia ambiental, o que ejercían tales funciones, y;
- d) vinculando a los altos responsables de las políticas federales a la línea política del presidente.

Dado el sentido de la reforma orquestada, era previsible que aquella despertara una fuerte oposición de distintos sectores sociales. Crítica que ya ha aflorado en una respuesta todavía desordenada, pero planteada con el objetivo de impedir, o cuanto menos torpedear, su efectiva y plena aplicación.

Encontramos en este punto una variedad de acciones tanto informales<sup>33</sup> cuanto sustanciadas por medio de mecanismos previstos a tal efecto. Sobre todo en el ámbito judicial a tenor de la ristra de causas abiertas resultado de estos primeros movimientos en materia de empleo público.

Como se sostuvo al tratar sobre el asunto *New Mexico v. Musk*, la parte demandante, entre otras alegaciones, cuestionó el supuesto ejercicio *ultra vires* de la potestad de dirección sobre los recursos humanos por altos cargos del gobierno y de DOGE. Mismas apreciaciones que pueden trasladarse también a los casos

<sup>30</sup> Executive Order 13957, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/26/2020-23780/creating-schedule-f-in-the-excepted-service>

<sup>31</sup> Executive Order 14171, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/31/2025-02095/restoring-accountability-to-policy-influencing-positions-within-the-federal-workforce>

<sup>32</sup> Regulado en la secc. 6.2 del título 5.<sup>º</sup> del Código de Regulaciones Federales, <https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-I/subchapter-A/part-6/section-6.2>

<sup>33</sup> Por recoger algún caso, se ha popularizado la plataforma *We the builders* organizada por un grupo de empleados federales que han perdido su trabajo con la llegada del gobierno Trump. En su página electrónica recogen testimonios y analizan, desde un punto de vista crítico, la reforma organizativa en cierres: <https://www.wethebuilders.org/>

*Does 1-26 v. Musk* y *JACL v. Musk*. Pero no son los únicos supuestos, pues encontramos alrededor de una treintena de causas abiertas entre las relacionadas con las recientes medidas emprendidas y aquellas que impugnan la legalidad de las regulaciones adoptadas.

En cuanto a la licencia forzosa de los empleados federales encargados de llevar a cabo iniciativas DEIA, el caso *Doe v. Rollins*; sobre el programa de renuncias voluntarias impulsado desde la OPM, los asuntos *American Federation of Government Employes (AFGE) v. Ezell*. Sobre la restitución de la *Schedule F–Schedule Policy/Career*–, los casos *AFGE v. Trump*, *Government Accountability Project v. OPM*, *National Treasury Employees Union v. Trump*, *Public Employees for Environmental Responsibility v. Trump*, además de otros referidos en general sobre vulneraciones de derechos sindicales.

En contra de la OE 14210, o, más particularmente, de los despidos colectivos, hallamos los casos *National Treasury Employees Union v. Trump*, *Pueblo of Isleta v. Burgum*, *American Association of People with Disabilities v. Dudek*, *Storch v. Hegseth*. Frente al despido colectivo de los empleados federales en periodo de prueba, los casos *AFGE v. OPM*, *Gober v. Collins*, *Maryland v. Department of Agriculture (USDA)* y *Schechter v. Collins*; y contra de los despidos relacionados con la instrumentalización del gobierno federal –OE 14147– los asuntos *Does 1-9 v. Department of Justice* y *Federal Bureau of Investigation Agents Association v. Department of Justice*. A las que aun todavía podríamos añadir otra serie de procesos iniciados contra la separación de distintos responsables de agencias federales.

Anticipar si los sectores discrepantes y el funcionariado federal hallarán amparo en los tribunales federales es todavía complejo de determinar. Pese a haber aparecido focos iniciales de resistencia, llegado un momento posterior de la disputa judicial encontramos mayores reservas a limitar la capacidad del Ejecutivo para implementar la agenda DOGE del presidente, cuanto menos en lo concerniente al empleo federal. Esta tendencia puede comenzar a verse definida en algunos pronunciamientos de los tribunales de apelación, como ha ocurrido en el caso *New Mexico v. Musk* o en distintos procesos sobre despidos colectivos.

En el asunto *Maryland v. USDA*, el 6 de marzo, un grupo conformado por diecinueve estados más el Distrito de Columbia formularía una demanda ante la corte de distrito de Maryland, impugnando los procedimientos de despido colectivo y el cese de la totalidad de empleados federales en periodo de prueba –alrededor de 24 000 trabajadores afectados– debido, entre otros argumentos, al incumplimiento con los plazos de notificación previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 para esta clase de acciones<sup>34</sup>.

Aunque el juez Bredar a cargo del caso dictaría una orden de restricción temporal (temporary restraining order) imponiendo la reincorporación a su puesto de trabajo de los empleados federales en periodo de prueba, la medida quedaría suspendida tras ser impugnada ante la corte de apelación del Cuarto Circuito<sup>35</sup>.

Similar evolución, en cuanto a su resultado, es la seguida por el asunto *AFGE v. OPM*, asignado al juez Alsup de la corte de distrito del Distrito Norte de California, si bien la paralización de la medida cautelar adoptada –que ordenaba la readmisión de los empleados federales cesados– fue rechazada por la corte de apelación, se produjo aquí tras la petición del gobierno federal elevada ante la Corte Suprema, por orden de 8 de abril<sup>36</sup>.

#### 4.5. Servicio Ejecutivo Superior

Antes de concluir este punto, es preciso incidir sobre la reforma del Servicio Ejecutivo Superior (Senior Executive Service, SES), regulado en la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978. Cuerpo al que se le encierra sobrellevar la gestión ejecutiva (executive management) de la administración federal<sup>37</sup> ejerciendo un papel de nexo entre los responsables de los departamentos y agencias y otros altos cargos de designación política y el escalafón general del servicio civil. En definitiva, un colectivo equiparable a lo que entre nosotros denominamos personal directivo público profesional.

<sup>34</sup> Complaint (Mar. 6, 2025), *State of Maryland v. Department of Agriculture* (U. S. District Court for the District of Maryland), [https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.mdd.578045.gov.uscourts.mdd.578045.1.0\\_4.pdf](https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.mdd.578045.gov.uscourts.mdd.578045.1.0_4.pdf)

<sup>35</sup> Order (Apr. 9, 2025), *State of Maryland v. Department of Agriculture* (U. S. District Court of Appeals for the Fourth Circuit), <https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.mdd.578045.gov.uscourts.mdd.578045.139.0.pdf>

<sup>36</sup> Order (Apr. 8, 2025), *American Federation of Government Employes v. Office of Personnel Management* (U. S. Supreme Court), [https://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/040825zr\\_1b8e.pdf](https://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/040825zr_1b8e.pdf)

<sup>37</sup> Véase la secc. 2101a del título 5.º del Código de los Estados Unidos, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title5-section2101a&num=0&edition=prelim>

Siguiendo con lo expuesto, regresando a la OE 14170, el plan de selección de personal se verá acompañado de otros planes específicos que, con fundamento en los principios que se han enumerado –resumidos en el propósito *to best facilitate democratic leadership* que enmascara un aumento del control político sobre los funcionarios– ordenarán la asignación de puestos de trabajo para los empleados de la escala del SES en la totalidad de las agencias ejecutivas del gabinete presidencial y en alguno de las agencias independientes, como sucede con la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA), expresamente citada.

Por otra parte, por el Memorando de 20 de enero<sup>38</sup>, «Restoring Accountability for Career Senior Executives», se fortalecieron los instrumentos para asegurar la rendición de cuentas de este tipo de personal mediante planes de evaluación del desempeño elaborados desde la OPM, habilitando la reasignación de tales efectivos para un *mejor* aprovechamiento de sus habilidades en la implementación de la agenda política del presidente.

Recogiendo ese testigo, el director en funciones de la OPM adoptaría el Memorando de 3 de abril<sup>39</sup> dirigido a los responsables de agencias y departamentos, para diseñar un sistema de evaluación que considere cinco criterios marco. Así, este modelo considerará:

- a) el apoyo «fiel» del funcionario en aplicación de la ley y de la política presidencial, criterio que ocupa un lugar principal –«[t]his is the most critical element for reviewing the job performance of someone who serves under the elected President»–;
- b) una labor que persiga la eficiencia de la administración federal;
- c) el mérito y la capacidad<sup>40</sup>;
- d) la colaboración, el liderazgo y la mentoría; y.
- e) la consecución de objetivos específicos dentro de su organización.

## 5. LA DECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

Cambiando de tercio, y a la vista de la reforma sobre el elemento humano de la organización administrativa, se vuelve preciso centrar las páginas que restan en una cuestión no menos sustantiva como es el debilitamiento de la administración pública estadounidense tal y como la conocemos en su actual modo de ordenarse. Reforma abordada por el siguiente conjunto de medidas.

**TABLA 3. ÓRDENES EJECUTIVAS (Y MEMORANDOS) DE REFORMA DEL ESTADO ADMINISTRATIVO**

Numeración	Finalidad (resumen)
14207	Eliminación de agencias
14210	Elaboración de planes de reorganización de las agencias (reestructuración y eliminación de sus elementos no esenciales)
14215	Incremento del control presidencial sobre las agencias
14217	Eliminación de agencias
14219	Implementación de la Agenda Regulatoria Unificada mínima y vinculante para las agencias
14238	Eliminación de agencias

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos de las órdenes ejecutivas 14207, 14210, 14215, 14217, 14219 y 14238.

<sup>38</sup> Memorandum of Jan. 20, 2025, <https://www.govinfo.gov/app/details/FR-2025-01-30/2025-02042/context>

<sup>39</sup> Memorandum of Apr. 3, 2025, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/latest-memos/new-senior-professional-performance-appraisal-system-and-plan.pdf>

<sup>40</sup> Evaluada, asimismo, entre las siguientes competencias: a) toma de decisiones; b) gestión financiera o de la información; c) conocimientos sobre legalidad, regulación y jurisprudencia; d) planificación y evaluación; e) resolución de problemas; f) gestión de proyectos; y g) capacidad de razonamiento, investigación o competencias técnicas.

Para ello, y dadas las diferencias existentes entre nuestro modelo de organización y el propio de los Estados Unidos, será conveniente iniciar este apartado con un repaso conciso a los hitos que marcan el desarrollo de los elementos organizativos que recabarán mayormente nuestra atención –la difusa realidad que son las agencias independientes– considerando las medidas adoptadas por el presidente que se proyectan sobre un doble propósito: centralizar y reducir el aparato administrativo, también en su faceta formal.

### 5.1. El Estado administrativo

El modelo de organización administrativa basado en agencias independientes que actúan con autonomía en su capacidad de ejecución de políticas, en el ejercicio de la potestad regulatoria –función quasi legislativa– y en la resolución de controversias técnicas o jurídicas –función quasi judicial– (Fernández-Rojas, 2003, p. 186) es una solución que, aunque exportada a distintos contextos, se dice originaria de Estados Unidos, donde llevan más de un siglo dando luz a organizaciones con estas características, cuando la Ley de Comercio Interestatal de 1887 creó la Interstate Commerce Commission.

Desde entonces se produciría la multiplicación de estructuras de este tipo, singulares por reunir tal concentración de funciones, hasta consolidarse como la auténtica administración federal estadounidense (Martí-Sánchez, 2006, p. 111). Ello a pesar de los interrogantes prontamente abiertos en cuanto, aunque no sólo, al hecho de que su creación por el Legislativo las dota de un estatus privilegiado, rivalizando con el poder ejecutivo constitucionalmente atribuido al presidente (Muñoz-Machado, 2017, p. 38).

Se trata pues, éste, el encaje constitucional de las agencias independientes y su sometimiento a la dirección presidencial, de un debate de largo recorrido. Entre nosotros, para Muñoz-Machado (ibid., pp. 38-39) resulta matizado en nuestros días en tanto que reside en el Ejecutivo un conjunto de prerrogativas que condicionan la autonomía de estas organizaciones respecto del gobierno federal. De esa manera, la OMB ejerce su control presupuestario, mientras que en el presidente recae tanto la potestad de designar, con consentimiento del Senado, como la de separar, aunque sujeta a determinadas condiciones regladas al efecto –como se confirma en la sentencia *Humphrey's Executor v. United States* de 1935<sup>41</sup>–, a sus máximos dirigentes.

Una discusión antiquísima, la que acabamos de presentar esquemáticamente, tanto como los mecanismos, formales e informales, empleados ya desde principios del siglo xx por distintos presidentes de uno y otro signo político para propiciar su hegemonía sobre este complejo conjunto orgánico (Fernández-Rojas, 2003, pp. 184-186).

Esta y otras tantas controversias en liza fueron modulando el devenir y el carácter de las agencias independientes, de cuyo acomodo constitucional hubo de dar cuenta una continuada labor jurisprudencial, fundamental en la construcción de la actual administración federal.

Paralelamente, el interés por replicar organismos con estas notas se vería acrecentado fruto de la necesidad de neutralizar políticamente y tecnificar la regulación de ciertos sectores económicos especialmente complejos (Muñoz-Machado, 2017, p. 40), alejando a sus principales responsables tanto de la estricta supervisión gubernamental como de la ejercida por las Cámaras legislativas. Entiéndase, procurando sostener un fino equilibrio tejido para preservar el principio constitucional de la separación de poderes (Martí-Sánchez, 2006, pp. 99-100).

A lo largo de su gestación, también se les llegaría a reconocer cierto margen de autonomía respecto del Poder Judicial. Cuanto menos, en lo afectante al control de la discrecionalidad con la que estos organismos efectuaban interpretaciones de ley (ibid., pp. 129-132), sobre las que operaría un trato de deferencia judicial por parte de los tribunales, consolidado sobre todo a partir del precedente establecido el año 1984 a través de la sentencia *Chevron v. Natural Resources Defence Council*<sup>42</sup>. Deferencia que otorgaba a los criterios hermenéuticos de estos organismos una posición preeminente.

Volviendo a su evolución histórica, al término de los años sesenta, el creciente poder de las agencias independientes –al que contribuiría luego la deferencia *Chevron*– y su multiplicación harían regresar al corazón del gobierno federal el fantasma de un *unionismo* decidido a atacar la inadecuación constitucional de estas estructuras, impulsando la necesidad de profundizar su conexión con la autoridad presidencial (Fernández-Rojas, 2003, pp. 187-190).

<sup>41</sup> *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U. S. 602 (1935).

<sup>42</sup> *Chevron U. S. A., Inc. v. Natural Resources Defence Council, Inc.*, 467 U. S. 837 (1984).

Este proceso, sin embargo, quedaría sostenido fruto de la pervivencia del interés por mantener un equilibrio que torpedeara una preponderancia exorbitante del Ejecutivo sobre el resto de los poderes estatales, que, siguiendo con Fernández-Rojas (*ibid.*, pp. 190-193), no sería impedimento para que a finales del siglo pasado se plantearan distintos cambios tendentes a revigorizar el papel presidencial.

Entre otros, destacaremos la predisposición parlamentaria a extender el ejercicio de potestades casi legislativas y casi judiciales hasta el entorno orgánico inmediato del presidente, es decir, a las organizaciones más estrictamente vinculadas a éste, quebrando parte del carácter particular de las agencias independientes. Es singular en tanto que representativo que bajo ese paradigma, el año 1995 se suprimiría la Interstate Commerce Commission, siendo absorbidas sus competencias por estructuras administrativas directamente vinculadas al gobierno federal.

De tal modo, quedaría perpetrado un modelo de organización que terminaba de madurar sin que se acometiera una completa y absoluta «departamentalización» de todas las funciones administrativas bajo la jerarquía del gobierno federal. Potestades que permanecerían descentralizadas en una suerte de asimilación –«armonización» (*ibid.*, p. 202)– entre la administración directamente dependiente del presidente y los organismos y agencias independientes de aquel.

## 5.2. Hacia el Ejecutivo unitario

Regresando a tiempos presentes, los fundamentos expuestos, que otorgan una perspectiva general sobre el devenir del modelo de organización administrativa federal, se encontrarían disputados por las medidas adoptadas por el gobierno Trump.

Decimos en disputa y no completamente quebrados dado que la intervención presidencial se ha proyectado –recuperando las tesis *unionistas* de sectores políticos conservadores– a estrechar el radio de autonomía de las agencias independientes aminorándolo desde las regulaciones ejecutivas a su alcance. En definitiva, sin que se haya atacado su núcleo esencial, contenido en la pléyade de legislaciones que las constituyeron en cada caso, que todavía permanece intacto.

También parece conveniente clarificar sin explayarnos en ello que tras las medidas que anunciamos traslucen la oportunidad de desarrollar o implementar una variada jurisprudencia tendente a limitar el ejercicio de la potestad reguladora de los organismos independientes, cercenando parte del amplio poder del que venían disfrutando estas entidades (proceso que puede estudiar con más profundidad en Pérez-Alonso, 2024). Han contribuido a ese propósito distintos pronunciamientos judiciales alineados con el constitucionalismo originalista (Esteve-Pardo, 2024, pp. 21 y 27), pero enfatizaremos en dos de aquellos por su valor en cuanto a que explicativos de lo que traeremos después.

Primero, la sentencia *West Virginia v. EPA* de 2022<sup>43</sup>. En aquella ocasión, la Corte Suprema reafirmaría la necesidad de que las agencias cuenten con una habilitación expresa y concretizada del Congreso para regular sobre determinadas cuestiones –las denominadas *major questions*– de gran calado político o económico, que no cabe entenderse implícita en una delegación competencial amplia y general de atribuciones.

Y la sentencia *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* de 2024<sup>44</sup>, relevante pues constituye el momento en que el alto tribunal se separa definitivamente de la doctrina *Chevron* recuperando la facultad –o la obligación mandatada por ley (*ibid.*, p. 24)– del órgano jurisdiccional de interpretar el contenido de las leyes. Capacidad sobre la que, como se ha dicho y aun con matices, operaba el criterio de la deferencia judicial hacia el sentido otorgado discrecionalmente por los propios organismos independientes.

## 5.3. Orden Ejecutiva 14215

Bajo estas premisas y contexto aparece la OE 14215, de 18 de febrero de 2025<sup>45</sup>, «Ensuring Accountability for All Agencies», que evoca a otra histórica polémica como es la deficiente rendición de cuentas de estos organismos (sobre la que puede encontrarse mayor profundidad en Breger y Edles, 2000), consecuencia de su posición jurídico-administrativa singular en los márgenes del Poder Ejecutivo –«[t]hese regulatory agencies currently exercise substantial executive authority without sufficient accountability to the President, and through him, to the American people», dice la norma–. Este factor, será el justificante de la necesidad de fortalecer el

<sup>43</sup> *West Virginia v. Environmental Protection Agency*, 597 U. S. 697 (2022).

<sup>44</sup> *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 US 369 (2024).

<sup>45</sup> *Executive Order 14215*, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/24/2025-03063/ensuring-accountability-for-all-agencies>

control directo ejercido por el presidente sobre sus estructuras –concluyendo que «[...] it shall be the policy of the executive branch to ensure Presidential supervision and control of the entire executive branch»–.

Abierto este camino, queda emprendida una suerte de «departamentalización» de las agencias independientes, en un intento por someter a la estricta jerarquía gubernativa con el presidente a la cabeza las facultades reconocidas a cada una de éstas por sus legislaciones constitutivas. Proceso dirigido contra distintos aspectos que actúan a modo de garantías del desarrollo autónomo de las agencias: la posición reforzada de sus dirigentes, su capacidad presupuestaria, y, con especial énfasis, el ejercicio libre de la función normativa que se les reconoce. Enumeremos alguna de estas medidas.

Primeramente, la OMB aprobará los planes estratégicos de estos organismos y establecerá y evaluará los criterios de desempeño y los objetivos de gestión que habrán de orientar la acción de sus dirigentes (heads). Una senda emprendida para no sólo lograr una mayor coherencia en el conjunto de políticas del Ejecutivo y aumentar la rendición de cuentas, sino también como atajo para allanar la todavía restringida –en tanto que sujeta a determinadas causas– aunque ya flexibilizada capacidad de destitución de los responsables de estas entidades (Pérez-Alonso, 2024, pp. 293-296). Especialmente sensible en el caso de los *commissioners*, miembros de los órganos colegiados rectores de algunas de las agencias independientes.

Con idéntico propósito se actúa en términos de control presupuestario, ya bajo supervisión de la OMB, donde se determina el ajuste de las percepciones de las agencias modulado por el carácter más o menos prioritario de las facultades que desempeñen, pudiéndose establecer por esa vía prohibiciones expresas de financiación para determinados objetivos o actividades.

En último término, la orden ha dirigido parte relevante de sus esfuerzos a afectar la capacidad reguladora de aquellas entidades que la tienen reconocida. Con ese fin se prolongan las potestades de revisión y planificación de la regulación ejercidas desde la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA) incardinada en la estructura orgánica de la OMB, incluyendo las actuaciones de carácter significativo –*significant regulatory action* (secc. 2 OE 12866)<sup>46</sup>– de estos organismos, excluidos de cualquier control centralizado desde la apertura de la oficina el año 1980. Si bien es cierto, tampoco estaban exentas de todo tipo de supervisión en este sentido, intensificada sobre todo a partir de la presidencia Obama (Sunstein, 2013, p. 1839).

El grado de intervención regulatoria se vuelve más intenso a través del procedimiento de derogación normativa decretado por las seccs. 2-3 OE 14219 –valga la pena recordar su objeto, «the deconstruction of the [...] administrative state»–, mecanismo implementado para terminar de refundir una potestad aún dispersa en una agenda regulatoria unificada –a *Unified Regulatory Agenda*– elaborada desde la OIRA. Un plan que habrá de modificar o suprimir un conjunto amplio de normas, definido por los responsables de las agencias en coordinación con los líderes de equipo DOGE y el director de la OMB.

Las regulaciones sometidas a este cauce se corresponderán con:

- a) las que excedan las facultades constitucionalmente atribuidas a la administración federal;
- b) cuando sean consecuencia de delegaciones ilegales de facultades legislativas;
- c) aquellas que no se ciñan a la mejor interpretación de la autoridad o prohibición legal implícita en la delegación;
- d) las que regulen cuestiones de relevancia política, social o económica, pero carezcan de una delegación clara;
- e) aquellas que impongan costes privados significativos, superiores al beneficio público resultante de su aplicación;

<sup>46</sup> Executive Order 12866 (<https://www.federalregister.gov/executive-order/12866>). La OE 14094, de 6 de abril de 2023, que modificaba la definición del término, ha sido derogada por la OE 14148, del 20 de enero de 2025 (Exec. Order 14148 (<https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/28/2025-01901/initial-rescissions-of-harmful-executive-orders-and-actions>), volviendo a la redacción original. Así, una actuación de carácter significativo es toda aquella que pueda:

- ser económicamente significativa, es decir, ocasionar un impacto total anual de un mínimo de 100 millones de dólares o afectar negativamente a la economía en su conjunto, a un sector concreto, o alterar la productividad, la competencia, el empleo, el medioambiente, la salud pública o la seguridad, o bien a los gobiernos estatales, locales o tribales;
- ocasionar una contradicción grave o interferir, en general, con una acción adoptada o planificada por otra agencia;
- modificar materialmente el impacto presupuestario de los programas sobre prestaciones sociales, subvenciones, tarifas de usuario o préstamos, o los derechos y deberes reconocidos a sus beneficiarios; o bien;
- plantear cuestiones novedosas desde un punto de vista jurídico o político surgidas de mandatos legales, prioridades del presidente o de la aplicación de principios sentados en otras normas.

- f) aquellas que vulneren los intereses nacionales dificultando el desarrollo económico, tecnológico o de la infraestructura, la protección frente a catástrofes, la reducción de la inflación, la investigación y el desarrollo, la producción de energía, la utilización del suelo y los objetivos de política exterior; y.
- g) las que establezcan cargas indebidas a las pequeñas empresas y dificulten la iniciativa privada.

Finalmente, regresando a la secc. 7 OE 14215, se manda la adopción de criterios de interpretación de la ley –*authoritative interpretations of law*– establecidos bien por el presidente o por el fiscal general bajo supervisión de aquel, de obligado cumplimiento para los empleados federales –«[...] controlling on all employees in the conduct of their official duties»–, salvo excepción autorizada.

La cuasi monopolización de la facultad normativa en manos del gobierno federal, escenario planteado con esta acumulación de prerrogativas en el entorno orgánico inmediato del presidente y en su figura misma, por lo pronto presentaría una serie de interrogantes sobre los que vale la pena reflexionar aunque sea con un mero fin introductorio.

En primer lugar, el papel de la OIRA, favorecido como mecanismo para extender el control presidencial sobre las agencias independientes, podrá, sin embargo, correr el riesgo de saturación de sus servicios al asumir el sobreesfuerzo de supervisar las normativas de estos organismos y responsabilizarse de parte del peso del proceso desreguladorio. En particular, si valoramos el tamaño del departamento, provisto de menos de cincuenta empleados. Si bien es cierto que se trataría de un riesgo relativo ya que la OIRA dista de ser un agente de revisión centralizada del procedimiento regulatorio, acercándose más bien a la faceta de un agregador de información dispersa y punto de conexión interadministrativo para la elaboración de normas (en más profundidad, Sunstein, 2013).

Y, acto seguido, principalmente, la afección al estatus de independencia de estas estructuras administrativas, necesario en cuanto a la gestión de determinadas cuestiones cuya politización se entiende especialmente sensible. Aunque únicamente hemos hecho expresa referencia a las justificaciones técnicas y económicas que motivan esa neutralidad, aquella se vuelve igualmente precisa en los organismos que administran intereses bipartidistas. Hasta cierto punto, primordiales para el normal funcionamiento de una democracia representativa como la estadounidense.

Como ejemplo de lo anterior, encontramos el caso de la Federal Election Commission garante de la Ley Federal de Campañas Electorales de 1971. Así, el sometimiento de esta institución a los criterios de interpretación de la ley regulados por la OE 14215 ha quedado judicializada en ocasión del asunto *Democratic National Committee v. Trump*<sup>47</sup> asignado al juez Ali de la corte de distrito del Distrito de Columbia.

En este proceso, todavía en curso, amparados en el argumentario que muy sintéticamente acabamos de reproducir, los demandantes impugnaron la mentada orden, entendiendo que su aplicación en este orden de cosas socavaría la necesaria autonomía reconocida a este órgano en el ejercicio de sus atribuciones de aplicación de la Ley Federal de Campañas.

#### 5.4. Reducción de la burocracia federal

Al igual que sucede con los procesos de reducción de plantilla, el adelgazamiento de la administración federal hasta las áreas y funciones expresamente atribuidas por estatuto legal tiene plasmación organizativa formal que se manifiesta en la OE 14210, sobre la que se ha tratado por extenso, y que contempla igualmente la elaboración de planes de reorganización de las agencias –*Agency Reorganization Plans*– por parte de sus responsables, fiscalizables a través de la OMB (secc. 3 OE 14210).

En ocasión de aquellos, se identificará las normas legales que habilitan la creación de cada organismo y de todas sus entidades dependientes al mero efecto de –entiéndase, en ausencia de ese mandato– proceder a su completa eliminación del organigrama que conforma lo que comúnmente se ha denominado bajo el ahora denostado apelativo «burocracia federal».

Para ordenar el desarrollo tanto de los despidos masivos como de los planes de reorganización de las agencias, la OPM y la OMB adoptaron, el 26 de febrero, un Memorando conjunto<sup>48</sup>, dirigido a los dirigentes de estos organismos, en el que se programaba la ejecución de esas medidas en dos fases.

<sup>47</sup> Complaint for Declaratory and Injunctive Relief (Feb. 28, 2025), *Democratic National Committee v. Trump* (U. S. District Court for the District of Columbia), [https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.277932/gov.uscourts.dcd.277932.1.0\\_1.pdf](https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.277932/gov.uscourts.dcd.277932.1.0_1.pdf)

<sup>48</sup> Memorandum of Feb. 26, 2025, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/latest-memos/guidance-on-agency-rif-and-reorganization-plans-requested-by-implementing-the-president-s-department-of-government-efficiency-workforce-optimization-initiative.pdf>

Una primera, destinada a identificar aquellas áreas que pudieran ser suprimidas y a prever otras acciones que aporten reducciones de costes a la entidad. Y una segunda fase, en la que se sentarán los objetivos para aumentar la productividad y la eficiencia a largo plazo de cada organización, incluyendo entre otras posibles soluciones, la propuesta de traslado de sus oficinas a zonas con costes asequibles, o la introducción de mejoras tecnológicas. Tal conjunto de objetivos se habrá de implementar efectivamente con anterioridad a octubre de 2025.

Este mismo ímpetu es el que inspira las órdenes ejecutivas que siguen –la OE 14217 y la OE 14238<sup>49</sup>, «Commencing [...]» y «Continuing [...]», respectivamente, «[...] the Reduction of the Federal Bureaucracy»— cuya aportación supondrá el mengüe progresivo de las competencias y atribuciones de un grupo de organismos, gran parte de ellos con el distintivo común de ejercer funciones de carácter social o cultural.

Por lo pronto, este proceso afectará:

- a) al Fideicomiso Presidio –Presidio Trust– encargado de la gestión del parque natural del Presidio de San Francisco;
- b) a la Fundación Interamericana;
- c) a la Fundación para el Desarrollo de África;
- d) al Instituto de la Paz;
- e) al Servicio Federal de Intermediación y Conciliación;
- f) a la Agencia de los Estados Unidos para los Medios Globales;
- g) al Centro International Woodrow Wilson para Académicos;
- h) al Instituto de Servicios de Museo y Bibliotecas;
- i) al Consejo Interinstitucional para las Personas sin Hogar;
- j) al Fondo de Instituciones Financieras para el Desarrollo Comunitario, y.
- k) a la Agencia para el Desarrollo de Empresas Minoritarias.

Y, además, en paralelo, por labor de la OE 14207<sup>50</sup>, se eliminaría el Instituto Federal Ejecutivo, escuela de formación en materia de liderazgo público creada el año 1968 por el presidente Johnson.

En este punto, se vuelve a plantear el interrogante sobre si los responsables de emprender la reducción del aparato burocrático serán capaces de mantener firme el pulso necesario para abordar el recorte proyectado, como se proclama *de iure*, sin exceder cuantos límites y requisitos se reconozcan en la legalidad vigente.

A este respecto, ya han tenido ocasión de surgir dudas sobre los aparentes excesos del gobierno Trump en los procesos de contracción de las mentadas agencias. Controversias objeto de judicialización en el caso *Rhode Island v. Trump*<sup>51</sup>, que ha impugnado la OE 14238 en su totalidad, denominada por los demandantes gráficamente como orden de cierre –*The Closure Order*–. O, con un ámbito más reducido, el asunto *Pippenger v. U. S. DOGE Service*, interpuesta frente al proceso de recorte emprendido en el seno del Instituto de la Paz<sup>52</sup>.

## CONCLUSIÓN

Nos encontramos al término de finalizar con el análisis del conjunto normativo que, en su aplicación más extrema y a la luz de lo aquí reflejado, creemos que está llamado a reducir el futuro de la actual organización de la administración federal estadounidense a un mero instrumento para la ejecución de la agenda política del presidente, sin que tras afirmar lo anterior podamos anticipar cuál será en último término, completada la transición que se proyecta, la forma que adquiera la nueva organización resultante más allá de las tendencias generales que se han descrito a lo largo del texto y que reiteraremos concisamente acto seguido.

<sup>49</sup> Para la primera, véase *supra*. La segunda, *Executive Order 14238*, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/03/20/2025-04868/continuing-the-reduction-of-the-federal-bureaucracy>

<sup>50</sup> *Executive Order 14207*, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/14/2025-02734/eliminating-the-federal-executive-institute>

<sup>51</sup> Complaint declaratory and injunctive relief (Apr. 4, 2025), *Rhode Island v. Trump* (U. S. District Court for the District of Rhode Island), <https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.rid.59257/gov.uscourts.rid.59257.1.0.pdf>

<sup>52</sup> Complaint and demand for jury trial (Apr. 10, 2025), *Pippenger v. U. S. DOGE Service* (U. S. District Court for the District of Columbia), <https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.279421/gov.uscourts.dcd.279421.1.0.pdf>

En primer lugar, la burocracia federal en su aspecto humano retrocede hacia una fuerte politización estructural mediante la renovación y sustitución del funcionariado público contrario a la voluntad, ideales y programa político del presidente.

En segundo lugar, se estrecha la pluralidad y la descentralización del complejo Estado administrativo tendiendo a su sometimiento a la hegemonía presidencial, en un proceso sin precedentes inmediatos en la política contemporánea de aquel país.

En tercer lugar, se aborda la contracción de la Administración federal hasta una posición de mínimos, quedando desarticulada en términos de estructuras y de personal. Transición que, por otra parte, podrá llegar a ser caótica en cierto punto, dado los excesos del Ejecutivo en su cruzada política en cierres, cuyas consecuencias únicamente cabrán ser analizadas a futuro.

Esto es, como se reitera, la síntesis de lo que se estima inicialmente ordenado. Su materialización efectiva dependerá por lo pronto de la intervención de distintos actores en liza, los poderes Legislativo y Judicial, todavía pasivos o incapaces de mostrar una respuesta definitiva a este nuevo paradigma que amaga con surgir, así como de la capacidad del Ejecutivo de desarrollar sus planes de reorganización, con el papel protagonista que aguarda en este sentido a DOGE, caballo de Troya idóneo para la plena consecución de sus fines de reforma.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Breger, M. J. y Edles, G. J. (2000). Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies. *Administrative Law Review*, 52(4), 1111-1294. <https://www.jstor.org/stable/40711933>
- Esteve-Pardo, J. (2024). Loper Bright: una conmoción que se veía venir. La Supreme Court de EE. UU. revoca la doctrina Chevron. *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, (2), 11-27. [https://doi.org/10.37417/cudere/vol\\_2\\_2024\\_2660](https://doi.org/10.37417/cudere/vol_2_2024_2660)
- Fernández-Rojas, G. (2003). La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América. *Vniversitas*, 52(106), 177-205. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14813>
- García de Enterría, E. (2007). *La administración española: estudios de ciencia administrativa* (7.ª ed.). Civitas.
- García-Trevijano, J. A. (1971). *Tratado de derecho administrativo* [tomo II, vol. I]. Editorial Revista de Derecho Privado.
- Martí-Sánchez, S. (2006). Las agencias administrativas en Estados Unidos: en la encrucijada de poderes. *Revista de las Cortes Generales*, (67), 97-138. <https://doi.org/10.33426/rcg/2006/67/551>
- Marx, F. M. (1962). El Estado administrativo. *Documentación Administrativa*, (49), 89-94. <https://doi.org/10.24965/da.vi49.1819>
- Moynihan, D. P. (2022). Public Management for Populists: Trump's Schedule F Executive Order and the Future of the Civil Service. *Public Administration Review*, 82(1), 174-178. <https://doi.org/10.1111/puar.13433>
- Moynihan, D. P. y Roberts, A. (2021). Dysfunction by Design: Trumpism as Administrative Doctrine. *Public Administration Review*, 81(1), 152-156. <https://doi.org/10.1111/puar.13342>
- Muñoz-Machado, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general* [vol. X], (5.ª ed.). Boletín Oficial del Estado. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2015-73](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2015-73)
- Pérez-Alonso, J. (2024). Mutaciones jurisprudenciales en torno a la organización y control judicial de las agencias administrativas en Estados Unidos. *Revista de Administración Pública*, (223), 277-300. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.11>
- Rivero-Ortega, R. (2025). La función pública del futuro: ¿bots expertos en promptear? *El Consultor de los Ayuntamientos*, 13(4), 1-11. [https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhMLU0szl7Wy1KLizPw8WyMDI1MDY0NzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAAFm\\_os1AAAawKE](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhMLU0szl7Wy1KLizPw8WyMDI1MDY0NzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAAFm_os1AAAawKE)
- Solum, L. B. (2011). What is Originalism? The Evolution of Contemporary Originalist Theory. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, artículo 1353. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1825543>
- Strauss, P. L. (1984). The place of agencies in government: Separation of powers and the Fourth Branch. *Columbia Law Review*, 84(3), 573-669. <https://doi.org/10.2307/1122501>
- Sunstein, C. R. (2013). The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities. *Harvard Law Review*, 126(7), 1838-1878. <https://harvardlawreview.org/print/vol-126/the-office-of-information-and-regulatory-affairs-myths-and-realities/>
- Sunstein, C. R. y Lessig, L. (1994). The President and the Administration. *Columbia Law Review*, 94(1), 1-123. <https://doi.org/10.2307/1123119>