



DOCTRINA Y LEGISLACION

LA COLEGIALIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA

Por ANDRES DE LA OLIVA DE CASTRO

Sumario: 1. Los factores políticos y técnicos y la estructura de la Administración contemporánea.—2. El factor técnico y la estructura administrativa.—3. Tendencias de la Administración colegiada contemporánea. (Fragmento del libro *La Administración colegiada*, de próxima publicación.)

1. Los factores políticos y técnicos y la estructura de la Administración contemporánea

EL influjo de las ideas que emergen de la revolución francesa se advierte en la Administración pública contemporánea a través de nuevas concepciones políticas, determinantes de cambios en la estructura administrativa originada en el Antiguo Régimen. Por ese frente penetran en la Administración pública la división de pode-

res, la ruptura de la sociedad estamental, los sistemas parlamentarios y la concepción demoliberal, en fin, que acaban por configurar las estructuras administrativas y la dosis, en cada lugar y momento, de monocratismo y colegialidad.

Empero hay otro factor primordial que no es de orden político, sino técnico, y que va a jugar papel primordial: la creciente tecnificación, cada vez más necesaria, de la acción administrativa y de sus órganos. Factor político y factor técnico se reparten así, en proporción diversa, la misión de diseñar la Administración pública contemporánea.

LAS CONCEPCIONES POLÍTICAS

La presión de las doctrinas políticas sobre las estructuras administrativas, aun siendo de gran trascendencia, no es, sin embargo, radicalmente absoluta. No es exacto afirmar, como regla, que a una cierta teoría, a un concreto planteamiento político, sigue necesariamente —como en relación física de causa a efecto— una estructura administrativa colegiada o monocrática determinada. Será fácil comprobar esta elemental consideración deteniéndonos brevemente: primero, en el reflejo administrativo de la doctrina de la división de poderes; y segundo, en la influencia de las concepciones democráticas o autocráticas en la organización administrativa.

LA DIVISIÓN DE PODERES

La doctrina de la división de poderes (1), como es sabido, se resuelve en la búsqueda concreta de un equilibrio entre los diferentes órganos que asumen aquéllos. Pero no

(1) Vid. BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, 6.ª ed., Nápoles, 1962, pp. 154 y ss., con abundante bibliografía sobre el tema.

se decidirá, en cuanto a las estructuras administrativas, por posturas de exclusivo signo colegiado o monocrático, a modo de fórmulas recíprocamente excluyentes.

Ya la Constitución revolucionaria del año III, creó el Directorio de cinco miembros, y la del año VIII, el Consulado, órgano colegiado también, de tres miembros. Directorio y Consulado eran asistidos por ministros, órganos exclusivamente ejecutivos, que actuaban individualmente. La colegialidad se aplicó sobre todo en el Directorio, que tenía atribuciones propias y era independiente de los órganos legislativos. La existencia de un número impar de componentes permitía formar la voluntad de acuerdo con el principio mayoritario. Por el contrario, en el Consulado la colegialidad fué sólo aparente; el primer cónsul asumía atribuciones privativas, sin la intervención de sus colegas.

Por otra parte, a raíz de la creación del sistema bicameral, la organización del poder legislativo se inspira también en la colegialidad (2). El papel de las dos Cámaras varía sustancialmente con respecto a las asambleas medievales, en armonía con los cambios sociales y políticos, que transforman en democrática la antigua estructura aristocrática del Estado. Efectivamente, en un primer momento, se manifiesta el predominio de la Cámara alta, cuyo papel irá disminuyendo paulatinamente hasta equilibrarse en cierto modo con el de la Cámara baja mediante una participación de ambas en la función legislativa. Así se presenta el sistema bicameral en Inglaterra hasta 1911. En una segunda fase, el equilibrio se rompe a favor de la Cámara baja, pasando la alta a desempeñar misiones de mucho menor relieve (3).

(2) Cfr. GARGIULO: *I Collegi amministrativi*, Nápoles, 1962, pp. 47 y ss. y notas *ibídem*.

(3) Vid. LASKY: *The problem of a Second Chamber*, Londres, 1925. GUARINO: *Del sistema bicamerale*, «Studi Senesi», 1953, pp. 207 y ss. GARGIULO: *cit.*, p. 48. BISCARETTI DI RUFFIA, *ob. cit.*, p. 252.

EL PARLAMENTARISMO

En consonancia con las líneas de los sistemas parlamentarios, los órganos colegiados del Estado evolucionan, según pone de relieve GARGIULO. La función ejecutiva se ejercita, de ordinario, por un órgano individual y otro colegiado. El Jefe del Estado, independiente del Parlamento, tiene la titularidad constitucional de la función ejecutiva; el Consejo de Ministros, o el Gabinete —integrado por miembros que designa y separa el Jefe del Estado, con la confianza del Parlamento, ante el que son responsables—, tiene el ejercicio de la función. La atribución de la función ejecutiva a esos dos órganos no implicó originariamente diversidad de sus competencias; éstas permanecieron idénticas, teniendo como titular al Jefe del Estado, aunque su ejercicio correspondiera al Consejo de Ministros. Pero después, el órgano colegiado adquiere individualidad y fisonomía específica al asignársele atribuciones propias, políticas y administrativas, reconocidas muchas veces por las Constituciones.

En los sistemas parlamentarios, inspirados en la doctrina de la división de poderes, el Consejo de Ministros se convierte en pieza delicada, situada a modo de puente entre el Jefe del Estado y las Cámaras, con la mira de lograr el equilibrio entre las funciones legislativa y ejecutiva; pues si bien provee esencialmente a la dirección de la última, debe ser también expresión de la mayoría parlamentaria, sede, a su vez, del legislativo.

El Consejo de Ministros, es de este modo un órgano colegiado homogéneo, tanto si sus miembros pertenecen a un mismo partido como si representan a sectores políticos diferentes, ya que en este último caso actúan sobre la base común de un programa, expresa o tácitamente convenido. Consecuencia de ello es que, como regla general, el Consejo de Ministros delibera, basándose en el principio de unanimidad; sus acuerdos son vinculantes incluso para un minis-

tro disidente, constreñido a dimitir si no presta su conformidad. Aparte de la naturaleza colegiada del órgano, la solidaridad es inseparable de la homogeneidad en el Consejo de Ministros; la unanimidad se presume siempre, porque una discrepancia práctica, efectiva, en pura lógica, acarrea la separación o la dimisión. Consecuencia asimismo de esta naturaleza del Consejo de Ministros fué el originario carácter secreto de las deliberaciones —típico del Gabinete inglés—, y que las opiniones expresadas por sus miembros no se hicieran constar en acta, comunicándose al soberano únicamente las decisiones acordadas (4).

DEMOCRACIA, AUTOCRACIA Y ADMINISTRACIÓN COLEGIADA

De lo anterior se desprende que la doctrina política de la división de poderes sólo relativamente influye en el carácter monocrático o colegiado de los órganos administrativos. Conclusión semejante resulta confrontando la disyuntiva política «democracia-autocracia» con el binomio «administración colegiada-administración monocrática».

Cierto que, en el terreno de los principios, la democracia, por su esencia dialectivo-contradictoria, parece llevar al tipo de organización colegiada, aunque sólo fuere por el hecho —recordado por DAGROGLOU— de que «en un cuerpo colegiado son posibles el alegato y la réplica, el argumento

(4) Cfr. GARGIULO : *ob. cit.*, pp. 47 y ss. Sobre las competencias administrativas del Consejo de Ministros en España. GARRIDO FALLA : *Tratado de Derecho administrativo*, I, p. 35. Un estudio de conjunto, en GUAITA : *El Consejo de Ministros*, Madrid, 1959. Según los datos que poseemos desde que por Real Decreto de 19 de noviembre de 1823 se creó en España formalmente el Consejo de Ministros han sido muchas las épocas que no se levantaron actas de sus reuniones, y en todo caso, cuando las hubo —como sucede ahora, desde la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957—, se limitaron a reseñar los acuerdos, sin mención de las deliberaciones y criterios expuestos por los Ministros.

y la contestación» (5). Y cierto también que la colegialidad parece favorecer un democrático anonimato en la gestión administrativa. Sin embargo, no cabe ir más allá de este planteamiento tendencial (6).

Si del plano de los principios se pasa al de las realidades históricas, es fácil advertir que el siglo XIX, el del esplendor teórico de las doctrinas democráticas, es una de las épocas de mayor difusión del principio monocrático y del paralelo retroceso de la colegialidad en la organización administrativa. «El sistema monocrático —recuerda asimismo DAGTOGLOU— no es desconocido, en modo alguno, para las democracias de la época posterior a la revolución francesa» (7). Lo que explica la enemiga de ésta a la creación de uniones o agrupaciones; enemiga que tuvo su expresión más conocida en la Ley Chapelier, de junio de 1791, y que se basaba en el recelo hacia la formación colegiada de la voluntad, que debería ser característica en una democracia individualista.

El dechado de la organización monocrática fué, como es notorio, el sistema francés de las Prefecturas, estructura organizativa predilecta de Napoleón, que tuvo entrada en otros países, como Alemania, a través de la Confederación

(5) Cfr. DAGTOGLOU: *Collegiale organe und collegiale acte der Verwaltung*, Stuttgart, 1960, pp. 17 y ss.

(6) Cfr. KELSEN: *Teoría general del Estado*, trad. esp., Barcelona, 1934, pp. 459 y ss. Para KELSEN todos los grados de la Administración son susceptibles de democratizarse, «si los órganos de la misma son órganos colegiales no designados por autoridades superiores, sino por los mismos súbditos». Parte, pues, de una identificación entre colegialidad y designación democrática que en el sentido de estricta organización—único que interesa ahora—llevaría a negar el carácter de colegiados a la inmensa mayoría de los órganos que se han calificado históricamente así y, por supuesto, también a la inmensa mayoría de los de la Administración contemporánea.

(7) DAGTOGLOU: *ob cit.*, pp. 20 y ss., añade: «Así el pluralismo de los altos puestos de la Administración fué eliminado en Francia por reglamentaciones reales de 9 de agosto de 1789 y por un Decreto de 27 de abril de 1791, siendo sustituido por un Ministerio de Estado subdividido en diversos Ministerios especiales. Por lo demás, el sistema de Prefecturas monocráticas, predilecto de Napoleón, sobrevivió a la época del Imperio y constituye aún hoy, como es sabido, uno de los fundamentos básicos de la Administración francesa.»

Renana (8), y en España, imperfectamente, a través de la figura de los gobernadores civiles (9).

En las modernas democracias, el principio monocrático de organización ha sido generalmente preferido al colegiado en ámbitos esenciales de la Administración pública, especialmente por lo que se refiere a los órganos decisorios. Los órganos colegiados decisorios han quedado refugiados, casi exclusivamente, en la Administración local. Debe añadirse que, por otra parte, un buen sistema de garantías jurídicas, basado en la posibilidad de impugnación procesal de los actos administrativos, atempera sustancialmente los peligros de arbitrariedad que siempre lleva consigo una Administración de predominio monocrático.

Regímenes autocráticos y organización administrativa monocrática tampoco son realidades absolutamente coincidentes. Los hechos demuestran que en la época del Absolutismo la colegialidad tuvo auge extraordinario. Y a pesar de la evidente preferencia de las modernas dictaduras por el principio monocrático —basta recordar el *Führer prinzip* de la Alemania nazi—, la asimilación conceptual de ese principio con las autocracias pugna con la realidad histórica, tanto como la unión de la democracia con el principio colegiado (10).

Las anteriores consideraciones no pretenden desconocer la indudable trascendencia de las doctrinas políticas en la estructura administrativa, sino dejar clara la relatividad

(8) Cfr. FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, trad. esp., Madrid, 1958, p. 566.

(9) Acerca de las sustanciales desviaciones del sistema español de Gobernadores civiles respecto al frances de Prefectos, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España*, en «La Administración española», pp. 91 y ss.

(10) Vid. DAGTOGLOU: *ob. cit.*, pp. 17 y ss., con bibliografía. Sobre la influencia del *Führer prinzip* en la estructura de la Administración nazi, *ibidem*. «Los ejemplos de unión entre autocracia y principio colegiado—añade—se encuentran desde las antiguas oligarquías—los treinta tiranos de Atenas, los triunviratos romanos del siglo I a. de J. C.—hasta el corporativismo fascista italiano y la ya revisada gestión colectiva soviética.»

de esa influencia. En definitiva, la organización administrativa, en sus diferentes manifestaciones colegiadas o monocráticas, tendrá siempre un valor instrumental. Y, obviamente, un instrumento puede ponerse al servicio de doctrinas muy dispares. Más que las doctrinas políticas influye en la estructura administrativa la diversa naturaleza de las actividades que han de ejercer los órganos.

2. El factor técnico y la estructura administrativa

No es sólo el factor político el que influye en ese instrumento que es la Administración pública. Ocurre también que el propio instrumento tiene, modernamente, unas exigencias que trascienden a su estructura. La asunción por la Administración pública de fines cada vez más vastos y complejos comporta nuevas modalidades de la actividad administrativa. Basta pensar que la gestión industrial y comercial, tan al uso en la Administración pública contemporánea, la planificación económica y, en general, la importancia de los problemas técnicos planteados a la Administración, no podrían dejar de influir en su estructura. Es, dicho en otras palabras, la irrupción de los técnicos en la Administración pública; el dominio de los expertos (*drive for experts*), la *Managerial revolution*, que tiende a desplazar a los políticos *puros*, a los miembros representativos de los órganos administrativos y, desde luego también, a los juristas, que venían disfrutando de la hegemonía, en grado variable, dentro de la estructura administrativa de los colegios tradicionales.

Las repercusiones de este hecho nuevo son y seguirán siendo profundas y variadas. Por supuesto, hay unos efec-

tos políticos, cuyo estudio no es de este lugar (11). Interesa sólo apuntar los reflejos en la estructura administrativa y, particularmente, en la organización colegiada.

Esa irrupción de los técnicos en la Administración pública contemporánea es un fenómeno digno de la mayor atención. Se aprecia sobre todo en los Estados Unidos y en Francia.

LA REVOLUCIÓN DE LOS «MANAGERS»

En los Estados Unidos, es básica la obra de JAMES BURHAM *The Managerial Revolution* (12). La tesis de BURHAM, de la que alguno ha querido ver precedentes en el *Catechisme des Industriels*, de SAINT-SIMON (13), vendría a traducirse en una Administración tecnocrática, controlada por un grupo de *managers* que detentarían los verdaderos poderes (14).

La influencia tecnocrática marca un ritmo agudo en la Administración americana que sigue a la crisis de 1929 y cristaliza en el *New Deal*. Es la época de los *brain-trusts*

(11) Los ha estudiado, con visión que a nuestro juicio resulta aleccionadora pero poco objetiva, JACQUES BILLY: *Les techniciens et le pouvoir*, París, 1960.

(12) BURHAM: *The managerial revolution*, Nueva York, 1941. La obra de BURHAM ha tenido una gran repercusión, siendo traducida en numerosos países. Vid., por ejemplo, la traducción francesa: *L'ère des organisateurs (Managerial revolution)*, París, 1946. Tal vez la crítica más aguda a la doctrina de BURHAM la hizo DAVID E. LLIENTHAL: *Management-responsible or dominant*, «Public Administration Review», 1941, vol. I, pp. 390 y ss. Sin duda el *manager* no es siempre un técnico, en el sentido de ingeniero, arquitecto, economista o, en general, especialista no humanista; sí es, en cambio, un técnico especialista en administración, en el sentido de gestión o gerencia.

(13) Así, BILLY: *ob. cit.*, p. 7.

(14) Como se ha dicho fué LLIENTHAL, el célebre Presidente del Consejo de Dirección de la Tennessee Valley Authority (autor también, por los años 50, del proyecto o plan del valle del Cauca, en Colombia, que, a semejanza de la TVA, plasmaría en una Corporación del Valle del Cauca), quien criticó de modo más violento la tesis de BURHAM, tachando su libro de superficial, dogmático «y tan lleno de consideraciones infundadas como puede estar lleno de pulgas un perro callejero», «Public Administration Review» cit. Pero dentro de sus inexactitudes de hecho, el libro de BURHAM sigue siendo de un gran valor sintomático.

de la Administración Roosevelt, equipo de técnicos, economistas y financieros que elaboraron el plan de conjunto de la economía y la acción administrativa general. A partir de entonces, los altos técnicos o *managers* ocuparán lugar destacado o predominante en la Administración federal.

Los efectos de este hecho en la estructura administrativa americana pueden resumirse en dos: primero, reforzamiento del Ejecutivo, efecto primordialmente político, pero también administrativo; y segundo, estructuración administrativa que intenta armonizar lo monocrático y lo colegial, de acuerdo con el principio *staff and line*, y que se traduce, generalmente, en una colegiación de carácter no formalista (15).

LA HEGEMONÍA TECNOCRÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA

El fenómeno tecnocrático, cuya más alta expresión se encuentra, sin duda, en la Administración americana, va abriéndose paso en otros países al compás del desarrollo económico. En España apunta ya con relativo vigor; pero Francia es el ejemplo europeo más característico.

La vasta extensión de la actividad económica y financiera de la Administración francesa incide en su estructura. Planes y programas son obras de órganos administrativos en los que el papel de los técnicos resulta decisivo. Durante

(15) Naturalmente el órgano *staff* no tiene por qué ser colegiado, aunque lo es con mucha frecuencia: en la Administración americana se dan, con pareja abundancia, los *assistant* y los *committee*. La doctrina sobre *staff and line* puede verse en la ya clásica obra de LEPAWSKY: *Administration. The art and science of organization and management*, 3.ª ed., Nueva York, 1955, cuyo capítulo X contiene un resumen de las opiniones de ALWIN BROWN, C. B. COING, von SCHELLENDORF, ROOT, URWICK, WHITE y otros. Vid. también GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estructura orgánica y Administración consultiva* cit., pp. 54 y ss.; y BLANCO DE TELLA: *La racionalización administrativa en la Administración local*, Madrid, 1960, p. 19.

el Régimen de Vichy, los «comités de organización», creados por la Ley de 16 de agosto de 1940, marcan una tendencia de la que no logrará desprenderse la Administración francesa nacida de la «Resistencia» (16). La «Comisión de Asuntos Económicos», la «Comisión de Financiación», el «Consejo de Dirección de los Fondos del Desarrollo Económico y Social», el «Comité central de Encuesta acerca del costo y rendimiento de los servicios públicos», el *Group de l'Equilibre sur la synthese des travaux préparatoires au troisieme Plan* y, en suma, las numerosas «Comisiones de modernización» de los planes económicos franceses, son muestra de esta especialísima organización colegiada (17).

Pero lo que ahora más importa retener es que esos organismos colegiados presentan rasgos muy alegados de los modelos clásicos, al estilo formalista parlamentario de los Consejos del siglo XIX y primeras décadas del XX, y que en ellos se busca más una decisión común que un acuerdo mayoritario (18).

3. Tendencias de la Administración colegiada contemporánea

Los factores políticos, el intervencionismo, el auge de la planificación económica, el influjo de los técnicos, etc., marcan, pues, la situación actual de la Administración colegiada. Sus tendencias más salientes pueden resumirse como sigue:

(16) Cfr. BILLY: *ob. cit.*, pp. 31 y ss.

(17) Cfr. acerca de estas Comisiones y, en general, sobre la organización administrativa de la planificación económica en Francia, PIERRE BAUCHET: *La planification française, Quinze ans d'espérance*, París, 1962, especialmente pp. 45 y ss., donde se expone lo relativo a las Comisiones de modernización (17 en el tercer plan y 24 en el cuarto), al Consejo superior, al Comité interministerial y a los organismos regionales.

(18) Así BAUCHET: *ob. cit.*, p. 47.

- Extraordinario aumento del número de órganos pluripersonales en relación con cualquier etapa histórica anterior.
- Muy sensible disminución de los órganos colegiados decisorios, reducidos en la Administración Central casi exclusivamente al Consejo de Ministros y refugiados sobre todo en los llamados órganos deliberantes de la Administración local.
- Aumento, por el contrario, de los órganos colegiados consultivos, en los que predominan, sobre los miembros representativos, los de carácter técnico o burocrático, que de hecho ejercen la hegemonía.
- Colegiación de tipo no formalista —juntas, comités, comisiones—, muy lejos de los procedimientos solemnes y hasta rituales de los grandes Consejos de la Administración pública que, cuando subsisten, llevan muchas veces una vida lánguida, casi de mera inercia histórica, en relación con la actividad medular de la Administración pública contemporánea.
- Como efecto de su carácter no formalista, en numerosos órganos colegiados el procedimiento de formación de la voluntad, normalmente, no se prevé por disposiciones legales, y aun cuando exista un procedimiento general supletorio —como en la LPA—, *de facto* rige una especie de nuevo derecho consuetudinario.
- El retroceso de los órganos colegiados consultivos generales se produce no sólo ante las comisiones y comités especiales, de orden técnico, sino también por el empuje de los órganos monocráticos, apoyados en Ejecutivos fuertes.
- Existencia de numerosos órganos colegiados de coordinación, provocada por el aumento y mayor complejidad de las actividades administrativas, y también,

de algún modo, porque las directrices que marcan los técnicos discrepan entre sí tanto o más que las de los políticos.

- Como efecto del carácter no formal —desde el punto de vista jurídico-administrativo— de gran número de órganos colegiados, su estudio, y hasta el descubrimiento de su propia existencia, requiere un análisis de las estructuras administrativas *reales*, distantes mucho, en ocasiones, de las estructuras *legales* (19).

REPETICIÓN DE LOS CICLOS HISTÓRICOS

Todas estas tendencias, que pueden ser confirmadas con una breve ojeada a las Administraciones públicas más significativas, muestran en cierto modo una repetición de los ciclos históricos:

- Cabe descubrir en muchos órganos colegiados de la Administración contemporánea una nueva *pars sanior*, impuesta por los técnicos o por los criterios de éstos, a los que se supeditan acuerdos mayoritarios.
- Vuelve a aparecer un fenómeno que ya se aprecia desde Roma, el ocaso de los grandes colegios representativos ante el poder de los órganos monocráticos o de las juntas o comisiones especiales: como las de la época de Augusto, como aquellas otras que hicieron palidecer las atribuciones del Consejo de Castilla y demás grandes colegios del sistema polisindial español: esas juntas o comisiones, nacidas del propio

(19) Porque la colegiación no es sólo «informal» en el procedimiento, sino hasta en la misma creación o existencia de no pocos órganos colegiados administrativos. Hay órganos colegiados—entendiendo esta expresión en sentido muy amplio—que, a pesar de no haber figurado nunca en el «Boletín Oficial del Estado», marcan la política de importantes sectores o actividades.

seno de los Consejos, que acaban atacando o minando el seno materno.

- Y, en fin, los «equipos técnicos» de los políticos recuerdan, con signo distinto, el «séquito» de los antiguos monarcas germánicos.

Lo que muestra la ojeada a unas pocas Administraciones contemporáneas es la existencia de una pléyade de órganos colegiados. Unos, enraizados en las estructuras administrativas de origen napoleónico, en crisis de desaparición o radical transformación, restos cuantiosos de los colegios históricos que se mantienen y aún se reproducen parasitariamente. Otros, esos nuevos órganos colegiados, de carácter eminentemente técnico o burocrático, que justifican su nacimiento ante situaciones nuevas, estables o pasajeras; pero que, aún en este último caso, tienden a perdurar, lastrando la actividad administrativa, y repiten también con frecuencia el ciclo de transformación de «equipo», no organizado formalmente, en «órgano» colegiado.