

LA EVOLUCION ORGANICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Por LUIS F. CRESPO MONTES

Sumario: 1. Introducción.—2. El Consejo de Ministros: *a)* La Secretaría del Consejo de Ministros.—*b)* Las Comisiones Delegadas del Gobierno.—3. El Presidente y el Vicepresidente del Gobierno.—4. Los nuevos Ministerios: *a)* Creación del Ministerio de Información y Turismo.—*b)* División del Ministerio de Industria y Comercio.—*c)* Creación del Ministerio de la Vivienda. 5. Cambio de significado en las Subsecretarías: *a)* Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos.—*b)* Subsecretaría de Aviación Civil.—*c)* Subsecretaría de la Marina Mercante.—*d)* Subsecretaría de Turismo.—*e)* Las Comisiones de Subsecretarios.—6. Aumento de Direcciones Generales y aparición de las Secretarías Generales Técnicas.—7. Subdirecciones Generales, Secretarías Generales de Direcciones Generales y otras unidades administrativas de inferior dimensión.

1. Introducción

Por lo que tenga de empírica la teoría de la organización, pudiera resultar provechoso contemplar en líneas generales la evolución de las estructuras orgánicas de nuestra Administración Central durante estos últimos cinco lustros.

Las consecuencias que saquemos de este paseo histórico pueden ofrecernos una doble utilidad: de una parte, para elevar a categoría científica aquellas que sirvan para el perfeccionamiento de la organización de los servicios de nuestra Administración; de otra, para evitar en el futuro incurrir en los mismos errores, estando avisados

de aquellas que demuestren su efecto perturbador en la configuración de nuestra Administración a lo largo de estos veinticinco años.

Cobra, por tanto, actualidad la cita que en «La Organización y sus Agentes» hizo García de Enterría, de la siguiente frase de Ortega y Gasset: «El recordar, el volver la cara atrás, el mirar al pasado no es algo espontáneo que por sí acontece, sino porque sin medio seguro ante la enorme indecisión del porvenir, ante esta terrible indecisión que es el futuro, la cual nos oprime a cada instante, buscamos en torno nuestro qué medios tenemos para afrontarla, y el arsenal de nuestros medios es lo que nos ha pasado ya, y por eso volvemos la vista atrás, precisamente porque lo primero es mirar hacia delante.»

* * *

No es este el momento adecuado, por innecesario e inoportuno, de resaltar la trascendencia de los órganos en el marco general de las funciones administrativas. Esto supuesto sólo aludiremos a dos aspectos de esta importancia: primero, a cómo los órganos públicos nacen o desaparecen según que la actividad de la Administración invada o abandone nuevos campos de actuación; segundo, a que a una Administración eficaz, como debe ser la Administración moderna, debe distribuir con el mayor acierto posible el conjunto de sus funciones entre los órganos más adecuados para desempeñarlas, arbitrándose medidas correctoras para evitar que un desajuste orgánico-funcional haga ineficaz una Administración concebida, en principio, racionalmente.

La preocupación por estos postulados ha llevado al legislador a señalar unos preceptos concretos que constituyen el régimen jurídico de la creación de nuevos órganos (artículo 3.º y 130 de la LPA), así como a regular las figuras de la desconcentración de funciones (disposiciones adicionales 1.ª a 4.ª de la LRJAE) y de la delegación de atribuciones (artículo 22 de la misma Ley).

Por otra parte, la Administración ha creído conveniente formar dentro de su personal a los expertos necesarios en estas materias, creando por Decreto de 28 de diciembre de 1960 la especialidad de «Diplomados de Organización y Métodos».

* * *

En este trabajo procuraremos analizar, a los fines antedichos, los principales hitos en la evolución de los distintos órganos de nuestra Administración Central, según los estratos de su tradicional estructuración jerárquica.

2. El Consejo de Ministros

Prescindiendo de los precedentes que en el nuevo Estado fueron la Junta de Defensa Nacional (Decreto de 24 de julio de 1936) y la Junta Técnica del Estado (Ley de 1 de octubre de 1936), nuestro actual Consejo de Ministros arranca de la Ley de 30 de enero de 1938, que en su artículo 16 establecía que los Ministros reunidos con el Jefe del Estado «constituirán el Gobierno de la Nación».

En la evolución orgánica del Consejo de Ministros (independientemente del aumento de sus miembros debido a que de los diez Ministros existentes en 1938 se llegó en 1957, a dieciséis, sin contar los Ministros sin Cartera, con la consiguiente incorporación de sus titulares al citado órgano), conviene resaltar dos aspectos fundamentales: la estructuración de la Secretaría del Consejo y la creación de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

a) *Secretaría del Consejo de Ministros*

El artículo 16 de la Ley de 30 de enero de 1938, en su párrafo 2.º, disponía que el Gobierno tendría un Secretario elegido por el Jefe del Estado entre sus miembros. Por ello, el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 atribuía al Subsecretario de la Presidencia del Gobierno la categoría de Ministro, para poder encomendarle las funciones de Secretario del Consejo de Ministros.

Esto se desprende claramente del preámbulo del Decreto-ley ya citado, en el que tras enumerar una serie de las funciones y competencias propias del citado Subsecretario, afirma que estas «aconsejan la presencia en el Consejo de Ministros de quien tiene directamente confiada su gestión administrativa».

Este carácter de Secretario de Consejo de Ministros se vuelve a atribuir al Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno por el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 (artículo 2.º, párrafo 2.º) y la LRJAE (artículo 3.º, último párrafo).

Pero lo que interesa resaltar aquí es la creación de la organización necesaria en que había de proyectarse el cargo: el Secretario de Gobierno.

El Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 primero, y la LRJAE después, con recatado respeto, hablaban del Secretario de las Comisiones Delegadas del Gobierno, adscribiéndolo administrativamente a la Secretaría General Técnica de la Presidencia. Pero al enumerar sus funciones ambas Leyes con idénticas palabras (artículo 9.º del Decre-

to-ley y artículo 12 de la LRJAE) se daba a entender que los cometidos de la organización que se había creado no quedaban limitados a ser la Secretaría de las Comisiones Delegadas del Gobierno, sino que, a pesar de su denominación, iba a consistir en el organismo administrativo que necesitaba la Secretaría del Consejo de Ministros.

Por eso, cuando la Orden de 20 de septiembre de 1962 reorganizó la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, se prescindió de ese pudor terminológico, usando la más adecuada denominación de Secretariado del Gobierno (artículo 3.º de la citada Orden ministerial).

b) *La Comisiones delegadas del Gobierno*

El desdoblamiento de antiguos Ministerios en varios Departamentos, motivado por el aumento en intensidad y extensión de las funciones características de aquéllos, ha llegado a tal punto que obliga a retornar a cierta unidad, al menos en aras de la necesaria colaboración y coordinación entre las grandes unidades ministeriales.

¿Denotará esto una prematura dispersión o una inadecuada inflación orgánica al margen de su previa y necesaria motivación funcional? Ceteramente señalaba Guaita (El Consejo de Ministros, Madrid, 1959, pág. 57) que una de las principales Comisiones Delegadas que se creó, la de Asuntos Económicos, quedaba formada por Ministerios que hace un escaso cuarto de siglo estaban integrados la mayoría de ellos en un único Departamento.

La creación de estas Comisiones Delegadas obedece a un doble objetivo, que aparece claro en la Exposición de Motivos de la LRJAE y en la enumeración de competencias que de estos órganos se hace en el artículo 11 de la citada disposición: la coordinación de los distintos Ministerios en aquellas actividades convergentes y la agilidad en las deliberaciones, agilidad que pretende obtenerse con la decisión en Comisiones Delegadas de aquellos asuntos que, por no existir precepto que obligue su conocimiento por el Consejo de Ministros en pleno o que por su escasa importancia no sea necesario, son sometidos a estas Comisiones. Parece como si la agilidad hubiera querido conseguirse a través de la simple disminución numérica de los miembros que pueden intervenir en las citadas deliberaciones.

Se crearon por el Decreto-ley de 1957 y se incorporaron a la LRJAE cuatro Comisiones Delegadas. Además de la ya citada de Asuntos Económicos, la de Sanidad y Asuntos Sociales, la de Acción Cultural y la de Transportes y Comunicaciones.

Posteriormente han sido creadas otras nuevas La encargada de

desarrollar los convenios con los Estados Unidos de Norteamérica (Decreto de 28 de octubre de 1957) y la del Plan de Urgencia Social de Madrid (Ley de 13 de noviembre de 1957), y la más reciente de todas, la de Política Científica, creada por Decreto de 25 de abril de 1963.

Puede resultar un buen índice para medir la eficacia de estas Comisiones y el grado en que ha sido realmente necesaria su creación y se han conseguido los objetivos propuestos, el número de reuniones celebradas desde 1957. Y así podemos contemplar que mientras que la Comisión Delegada de Asuntos Económicos desde el año citado hasta enero de 1963, ha celebrado 88 reuniones, la de Sanidad y Asuntos Sociales sólo ha tenido 8, y la de Acción Cultural y la de Transportes y Comunicaciones 6 y 3, respectivamente.

Esta notable diferencia puede ser debida, sin duda, a la coyuntura económica que nuestro país ha atravesado durante estos cinco últimos años y atraviesa en la actualidad (Plan Nacional de Estabilización y posteriormente el Plan de Desarrollo Económico y Social), pero también se ha podido motivar por no haberse llevado a cabo la debida desconcentración de funciones o delegación de atribuciones en estas Comisiones Delegadas que, en un principio, tuvieron como telón de fondo de su creación el nacer para descargar las tareas que agobiaban al supremo órgano colegiado de la Administración Pública.

3. El Presidente y el Vicepresidente del Gobierno

El artículo 16 de la Ley de 30 de enero de 1938, en su párrafo primero vinculaba la Presidencia del Gobierno al Jefe del Estado.

No obstante esta unión institucional actualmente subsistente, la LRJAE (tanto en la redacción de 20 de julio de 1957, como en el texto refundido de 26 del mismo mes y año) ha sentado el posible punto de partida para la separación de estos dos órganos, el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno, al afirmar en sus respectivas Exposiciones de Motivos que el Presidente del Gobierno no encarna juntamente con el Jefe del Estado la unidad de la Administración.

Esta Ley no dedica ningún precepto al Jefe del Estado, por entender que sus atribuciones y prerrogativas respetadas en su integridad y atendida su naturaleza esencialmente política debe ser objeto especial de una Ley. En cambio, contiene una larga enumeración de las atribuciones del Presidente del Gobierno (artículo 13), estableciéndose que sus funciones administrativas son delegables en el Ministro Subsecretario de la Presidencia (artículo 22, 2).

Por otra parte, la Ley de 30 de enero de 1938, en su artículo 16, señalaba también la existencia de un Vicepresidente del Gobierno, nombrado por el Jefe del Estado entre sus miembros. Pero la Ley de 8 de agosto de 1939, en su artículo 3.º suprimió el citado cargo pasando a depender de la Presidencia cuantos órganos y funciones dependían del Vicepresidente (tales eran la Subsecretaría, el Instituto Geográfico y Estadístico y los Servicios de Marruecos y Colonias y de Abastecimientos y Transportes).

El Decreto-ley de 10 de julio de 1962 restableció el cargo de Vicepresidente del Gobierno, haciendo el correspondiente nombramiento personal, al que encomendaba además de las funciones que delegase en él el Presidente del Gobierno, su sustitución en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

4. Los nuevos Ministerios

Desde 1939 han aparecido tres nuevos Ministerios en el marco de nuestra Administración Central: el de Información y Turismo, el de Comercio y el de la Vivienda.

Nota común a su nacimiento fué su creación por Decretos-leyes. Quizá por esta razón la LRJAE ha establecido en su artículo 3.º que la creación de Ministerios deba hacerse por Ley.

a) *Creación del Ministerio de Información y Turismo*

El Ministerio de Información y Turismo surge en el año 1951 para liberar al Ministerio de Educación Nacional del excesivo trabajo que le suponía la Subsecretaría de Educación Popular adscrita a este Departamento, que englobaba toda la actividad de la Administración en materia de Prensa, Teatro, Cinematografía y Radiodifusión.

Aparece, pues, este Ministerio, según el preámbulo del Decreto-ley de 19 de julio de 1951, con una doble finalidad; para liberar al Ministerio de Educación Nacional de aquellas actividades que no eran las suyas tradicionales, y para constituir un Departamento Ministerial independiente teniendo en cuenta que los servicios integrados en la Subsecretaría de Educación Popular tenían volumen suficiente para ello. A dichos servicios se incorporó la Dirección General de Turismo que dependía del Ministerio de la Gobernación.

Todos estos servicios habían deambulado desde 1938 por diversos Ministerios. En 1938 (Ley de 30 de enero de dicho año) figuraban dependientes del Ministerio del Interior, constituyéndose a finales de

dicho año la Subsecretaría de Prensa, Propaganda y Turismo del citado Departamento (Ley de 29 de diciembre de 1938).

Pero por Ley de 20 de mayo de 1941, los Servicios de Prensa y Propaganda se adscribieron a la Vicesecretaría de Educación Popular de FET y de las JONS, continuando su dependencia del Ministerio de la Gobernación la Dirección General de Turismo.

Como se afirmaba en la Exposición de Motivos de la citada Ley para justificar este traspaso de servicios, «no se estimaba todavía conveniente su formal constitución en un Ministerio independiente».

Por eso antes de darse este paso en el año 1951, el Decreto-ley de 27 de julio de 1945, y al «haber sido superadas las circunstancias que aconsejaron la transferencia a la Secretaría General de FET y de las JONS», constituyó con los Servicios de Prensa y Propaganda una Subsecretaría de Educación Popular en el Ministerio de Educación Nacional.

Por fin, como hemos visto, por el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 se reunieron de nuevo aquellos servicios que ya en el año 1938 figuraban agrupados en la Subsecretaría de Prensa, Propaganda y Turismo del Ministerio del Interior, constituyendo un único Ministerio.

En el ir y venir de estos órganos a lo largo de trece años, puede vislumbrarse cómo también la política juega su baza en la configuración orgánica de la Administración.

b) *División del Ministerio de Industria y Comercio*

El Decreto-ley de 19 de julio de 1951 justificaba la escisión del Ministerio de Comercio del de Industria, afirmando en su preámbulo que por una parte «la actividad comercial en la que las circunstancias del mundo hacen inexcusable una mayor atención de los Estados, especialmente en sus dos aspectos más importantes, de abastecimiento y moneda extranjera, alcanza hoy tal extensión que absorbe por completo la actividad de un Ministerio, dadas las dimensiones y la complejidad de los problemas en que la Administración está obligada a intervenir».

También justificaba el englobamiento de todos los servicios de industria bajo la dependencia de un único Ministerio, expresándose en el citado preámbulo que «el desarrollo industrial del país y el obligado aumento de la minería, encierra en sí campo más que suficiente para absorber también todas las actividades de un solo Departamento ministerial».

En principio pasaron a depender del Ministerio de Comercio la Subsecretaría de Comercio, la de Economía Exterior, la de la Marina

Mercante, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y el Instituto Español de Moneda Extranjera (Decreto-ley de 8 de febrero de 1952, artículo 1.º). Posteriormente fué suprimida la Subsecretaría de Economía Exterior (Decreto de 3 de octubre de 1957), repartiéndose los servicios que la integraban entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Comercio.

El reparto de funciones que suponía la división de un Departamento en dos no planteó ningún problema, siendo estos dos Ministerios los que en la actualidad están estructurados más racionalmente en sus aspectos orgánicos y funcionales, gracias a las reformas llevadas a cabo recientemente en sus servicios centrales (en el Ministerio de Comercio por Decreto de 18 de octubre de 1957, y en el de Industria por Decreto de 10 de noviembre de 1962).

Ahora bien, esto no obstante parece que la creación de la Dirección General de Buques por el Decreto de 11 de julio de 1963, al reorganizar la Subsecretaría de la Marina Mercante, ha enturbiado un poco la clara y necesaria delimitación de competencias, a pesar de que su creación trajo como consecuencia la reorganización de la Dirección General de Industrias Navales del Ministerio de Industria (Decreto de 21 de noviembre de 1963). Pero la reorganización de esta Dirección General no supuso un reajuste de atribuciones (supresión o restricción al tenor del artículo 3.º, 3, de la LPA), sino que por el contrario estableció su intervención en determinadas materias (primas a la construcción, valoraciones en expedientes de crédito naval, importación de maquinaria para buques) que ya habían sido encomendadas a la Dirección General de Buques por el artículo 4.º, c) del Decreto de 11 de julio de 1963.

c) *Creación del Ministerio de la Vivienda*

La aparición de este Ministerio en 1957 fué debida, desde un punto de vista orgánico, a la necesidad de agrupar en un mismo Departamento cuantos Servicios y Organismos desarrollaban una actividad relacionada con la vivienda, arquitectura y urbanismo, y que se encontraban desperdigados por los Ministerios de la Gobernación y Trabajo.

Así, se forma en su origen principalmente con el Instituto Nacional de la Vivienda y las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, que dependían del Ministerio de Trabajo; y con la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo y la de Regiones Devastadas y Reparaciones, dependientes del Ministerio de la Gobernación.

Es conveniente hacer constar las dificultades, orgánicas y funcio-

nales, que ha entrañado la incorporación del Instituto Nacional de la Vivienda al nuevo Ministerio.

El Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, en su artículo 11, párrafo 2.º, establecía que «el Instituto Nacional de la Vivienda, en la actualidad dependiente del Ministerio de Trabajo, pasará a constituir en el orden administrativo la nueva Dirección General de la Vivienda».

Parecía clara cuál había sido la intención del Decreto-ley: la de que el Instituto Nacional de la Vivienda quedase convertido en la nueva Dirección General del mismo nombre.

Pero al promulgarse al mes escaso del Decreto-ley citado el Decreto de 28 de marzo de 1957 disponiendo en su lacónico artículo único que «en tanto se estructura la Dirección General de la Vivienda se declaren subsistentes las atribuciones y competencias que venían correspondiendo al Director general del Instituto Nacional de la Vivienda», se vislumbraba ya las dificultades que iba a encontrar la conversión orgánica y funcional preceptuada en el Decreto-ley de febrero de 1957.

Efectivamente, el Reglamento Orgánico provisional del Ministerio, aprobado por Decreto de 26 de abril del mismo año, en su artículo 7.º atribuía al Director general de la Vivienda, «la dirección y representación del Instituto». Es decir, que la conversión prevista por el Decreto-ley no se llevaba a cabo.

Fué consagrada esta dualidad orgánica por el Reglamento del Ministerio de 23 de septiembre de 1959, que consideraba al Instituto Nacional de la Vivienda como un organismo autónomo encuadrado en la Dirección General.

La fase final, quizá, la constituye el Decreto de 21 de julio de 1960, que, en su artículo 3.º e introduciendo una vinculación de cargos cuyos efectos puede ser que resulten perturbadores para la buena técnica de organización, afirmaba que la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda será ejercida por el Director general de la Vivienda.

5. Cambio de significado en las Subsecretarías

La aparición de más de una Subsecretaría dependiendo de un mismo Departamento ha supuesto un fuerte impacto en la tradicional configuración de las mismas.

Parece como si empezara a cambiarse la antigua concepción continental de este órgano, y comenzase a primar el aspecto de simple categoría que pudiera tener el cargo (con sus consecuencias en el

aspecto honorífico y económico), concediéndose la misma a las Jefaturas de aquellos servicios que, a pesar de las técnicas tan específicas en que se desenvuelven, por su trascendencia en la actividad de la Administración conviene distinguir de alguna manera.

Si contemplamos nuestra Administración central durante estos veinticinco años, observaremos que han existido épocas en que había Ministerios con tres Subsecretarías. Tal es el caso del Ministerio de Defensa Nacional, al que la Ley de 30 de enero de 1938, en su artículo 7.º, configuraba con las Subsecretaría de Ejército, Marina y Aire, que pasaron a formar Departamentos independientes por Ley de 8 de agosto de 1939. También el Ministerio de la Gobernación contó con tres Subsecretarías: la del Interior, la de Orden Público y la de Prensa y Propaganda (Ley de 29 de diciembre de 1938). E incluso el Ministerio de Comercio en su primera estructuración orgánica (Decreto-ley de 8 de febrero de 1952), apareció con las Subsecretarías de Comercio, Economía Exterior y de la Marina Mercante.

Muchos Ministerios comenzaron siendo Subsecretarías adscritas a un Departamento encargadas de cierta clase de materias que nada tenían que ver con la configuración de la Subsecretaría como órgano encargado de la actividad general del Departamento. Este es el caso ya contemplado de los Ministerios Militares, del Ministerio de Información y Turismo (Subsecretaría de Educación Popular del Ministerio de Educación Nacional, desde 1945 a 1951), y del de Comercio (Subsecretaría de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Industria y Comercio, desde la Ley de 9 de noviembre de 1939 hasta su separación en 1951).

Incluso se ha dado la nota curiosa de que en el Ministerio de Marina, aun no teniendo configurado como tal el cargo de Subsecretario, ha tenido dependiendo de su Departamento a la Subsecretaría de la Marina Mercante (Ley de 19 de febrero de 1942).

La LRJAE ha querido que se precise en estos casos qué Subsecretaría es la que conserva sus cometidos tradicionales, y en su artículo 15, *in fine*, establece que «cuando en un Departamento ministerial existan dos o más Subsecretarios, la representación y delegación general del Ministro y la gestión de los servicios comunes del Departamento se encomendarán a uno de aquellos».

En la actualidad cuentan con dos Subsecretarías los siguientes Ministerios: Hacienda, Aire, Comercio e Información y Turismo, sin incluir a la Presidencia del Gobierno, de la que depende el Comisario del Plan de Desarrollo Económico y el Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, que ostentan la categoría de Subsecretarios.

a) *Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos del Ministerio de Hacienda*

Creada por Decreto de 10 de octubre de 1959, para agrupar a todos los Organismos y Servicios dependientes del Ministerio de Hacienda relacionados con los gastos o inversiones públicas, al objeto de conseguir una adecuada unidad de criterio en esta materia, así como para auxiliar al titular del Departamento para el desempleo de las funciones que ejercitaba, relacionándose directa y personalmente con el correspondiente servicio del Ministerio.

Esta doble finalidad tenía que quedar reforzada para una mayor eficacia del cargo que se creaba, con la conveniente delegación de atribuciones. Y para ello se dictó a los pocos días de su creación el Orden de 20 de octubre de 1959, que extendía al Subsecretario del Tesoro y Gastos Públicos la delegación de atribuciones que, por Orden de 27 de mayo de 1957, había efectuado el Ministro en el Subsecretario de Hacienda, pero en relación con aquellas materias que se encomendaban a la nueva Subsecretaría por el Decreto de 10 de octubre de 1959.

Este Decreto, para cumplimiento de lo establecido en el artículo 15, *in fine*, de la LRJAE, encomendaba a la Subsecretaría de Hacienda la gestión de los servicios comunes del Departamento, así como la representación y delegación general del Ministro.

Incluso se ha previsto con buena técnica de organización, una asunción simultánea de funciones entre ambos Subsecretarios para determinados supuestos. La Orden de 20 de octubre de 1963, en su artículo 2.º, dispone que en caso de ausencia, enfermedad o imposibilidad física del Subsecretario de Hacienda, el del Tesoro y Gastos Públicos, podrá usar de las facultades que el Ministro delegó en el primero por Orden de 27 de mayo de 1957. Y por Decreto de 12 de enero de 1963 se estableció que en caso de que quedase vacante una Subsecretaría, el titular de la otra asumiría sus funciones hasta que recayese nuevo nombramiento.

b) *Subsecretaría de Aviación Civil del Ministerio del Aire*

Creada por Decreto de 7 de septiembre de 1963 para agrupar a todos aquellos servicios relacionados con la aviación civil y, por tanto, para establecer una división dentro del Ministerio, de los organismos encargados de la gestión de todas aquellas materias relacionados con el transporte aéreo, comercial, turístico y deportivo, de las que se refieran a la Defensa Nacional. Por ello se afirma en el

preámbulo de dicho Decreto, «se considera conveniente facilitar al deslinde de los gastos que ocasiona al país el sostenimiento del Ejército del Aire, de los que se produzcan con independencia o al margen de la Defensa Nacional».

La organización de sus servicios se estableció por Orden de 27 de diciembre de 1963, que añadió a las funciones propias de la nueva Subsecretaría de Aviación Civil, las que corresponden al Ministerio del Aire en el campo de la astronáutica y de la investigación del espacio.

También en este caso se ha declarado expresamente a quién corresponde la representación, delegación general y gestión de los servicios comunes del Departamento. El Decreto de 7 de septiembre de 1963, en su artículo 5.º, encarga dichas atribuciones al Subsecretario del Aire, y en ausencia o enfermedad de éste, al de Aviación Civil, sin perjuicio de la posibilidad de que el Ministro delegue en éste aquellos asuntos que convengan por razón de su materia en el campo específico de la aviación civil.

c) *Subsecretaría de la Marina Mercante
del Ministerio de Comercio*

Creada por Ley de 19 de febrero de 1942, y adscrita en principio al Ministerio de Marina, pasó a depender del Ministerio de Comercio desde su aparición en el año 1951. Ahora bien, en caso de guerra o cuando el Gobierno lo determine por circunstancias especiales, pasará a depender del Ministerio de Marina. Sólo en estos casos, el nombramiento de Subsecretario de la Marina Mercante deberá recaer precisamente en Almirante o Capitán de Navío de la Armada, cualquiera que sea su situación (nueva redacción dada al artículo 2.º de la Ley de 19 de febrero de 1942, por la Ley de 2 de diciembre de 1963).

El Reglamento Orgánico del Ministerio de Comercio, aprobado por Decreto de 5 de mayo de 1954, en su artículo 15 (y adelantándose en esta materia a la regulación general que de la delegación de atribuciones introdujo la LRJAE) atribuía a la Subsecretaría de Comercio «a efectos administrativos, el carácter de Subsecretaría del Departamento, y, en consecuencia, a su titular le corresponden todas las funciones relativas a los asuntos generales del Ministerio, y cualesquiera otros asuntos en los que la práctica administrativa atribuya funciones al Subsecretario, bien como propias o bien como delegadas del Ministro».

Se observa, pues, una curiosa forma de la delegación de atribuciones en este Departamento con anterioridad a la LRJAE: la efectuada por la práctica administrativa.

d) *Subsecretaría de Turismo del Ministerio de Información y Turismo*

El aumento del turismo en nuestro país en estos últimos años (de 3.593.867 turistas en 1958, a 8.668.774 en 1962), ha tenido que repercutir ineludiblemente en la necesidad de montar una organización adecuada para encaminar la actividad de la Administración de manera conveniente, para conservar y mantener esta auténtica «gallina de los huevos de oro» de nuestra balanza de pagos.

La estructura de nuestra Administración turística, reducida a la Dirección General de Turismo y a los Organismos autónomos, tales como la Administración de la Póliza de Turismo y la Administración Turística Española, habían quedado «manifiestamente insuficientes —según frase del preámbulo del Decreto de 8 de septiembre de 1962 por el que fué creada la Subsecretaría de Turismo— para atender las necesidades presentes y más aún para cubrir adecuadamente las futuras, y muy especialmente para llevar a cabo una labor de expansión y promoción».

Los cometidos de la antigua Dirección General de Turismo se reparten entre las nuevas Direcciones Generales de Promoción del Turismo y de Empresas y Actividades Turísticas, que son las que integran la nueva Subsecretaría.

Con un criterio más amplio que en los casos anteriores, el Decreto de 8 de septiembre de 1962, en su artículo 2.º, atribuye al Subsecretario de Información y Turismo, cuya denominación conserva *todas* las facultades enumeradas en el artículo 15 de la LRJAE, así como la gestión de los servicios comunes del Departamento.

e) *Las Comisiones de Subsecretarios*

Una de las reformas orgánicas del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, incorporada después a la LRJAE, y que ha pasado más inadvertida, ha sido la posibilidad de que el Gobierno constituya Comisiones de Subsecretarios.

Nacen para llevar a cabo las labores preparatorias de las deliberaciones de los Ministros, pero también con facultades decisorias: para resolver asuntos de personal u otros de carácter administrativo que afecten a varios Departamentos y que no sean de la competencia del Gobierno (art. 8.º LRJAE).

Por lo que se refiere a su competencia en materia de personal parece como si se hubiese anticipado la idea, que seis años más tarde ha plasmado en la creación de la Comisión Superior de Personal (Ley

de Bases de Funcionarios Civiles de 20 de julio de 1963); si bien esta Comisión por su composición (de ella forman parte como miembros natos, no sólo los Subsecretarios) y por el régimen jurídico especial a que está sometida, no puede ser considerada como una Comisión de Subsecretarios del tenor de la LRJAE.

La única constituida como tal (y ahí puede radicar la razón de por qué ha pasado tan oculto este aspecto de nuestra reforma orgánica) ha sido, y también a los seis años de la LRJAE, la Comisión Coordinadora de Transportes, creada por Decreto de 10 de octubre de 1963.

Parece ser que surgió—son palabras del preámbulo del mismo Decreto que vienen a confirmar lo que ya aludimos en otra parte de este trabajo sobre las escasas reuniones de la Comisión Delegada de Transportes y Comunicaciones—«para dar plena efectividad» a la citada Comisión Delegada.

Agrupar bajo la presidencia del Ministro Subsecretario de la Presidencia, Presidente nato según la LRJAE de las Comisiones de Subsecretarios, a los de Obras Públicas, Aviación Civil y Marina Mercante, pudiendo ser convocados a las reuniones de esta Comisión el Comisario del Plan de Desarrollo Económico (que tiene también categoría de Subsecretario), y los Subsecretarios de Hacienda, Gobernación, Industria y Turismo.

Se aprecia a primera vista un cierto desajuste en relación con la composición de la Comisión Delegada de Transportes y Comunicaciones, pues si la esencia de éstas es la de preparar las deliberaciones de los Ministros, y su misión se proyecta precisamente a las de dicha Comisión Delegada, debía haberse dado entrada en la Comisión Coordinadora de Transportes, al menos con la posibilidad de ser convocados a ciertas reuniones, al Subsecretario de Ejército, y a quien tenga asignadas sus funciones en el Ministerio de Marina, por cuanto que estos Departamentos pueden formar parte de la Comisión Delegada de Transportes y Comunicaciones cuando sean convocados.

Es de esperar que con la creación de esta primera Comisión de Subsecretarios se consigan dos objetivos: uno, específico, conseguir la plena efectividad de la Comisión Coordinadora de Transportes y Comunicaciones; otro, más general, llamar la atención sobre estas posibles Comisiones de Subsecretarios, plenarias o restringidas, que con innegable acierto previó la LRJAE.

6. Aumento de Directores generales y aparición de las Secretarías Generales Técnicas

El inevitable incremento de la esfera de actividad de la Administración unido a su necesaria tecnificación, tenía que motivar el aumento de las Direcciones Generales por su «carácter más técnico que político», según frase de García Oviedo.

Y con la escueta elocuencia de los números fácilmente se comprueba este aserto, pues de unas 50 Direcciones Generales existentes en 1938, se ha llegado a 80, aproximadamente, en la actualidad; descontando de este cómputo las correspondientes a los Ministerios militares y muchos Organismos que, bien por la categoría de quien ostenta la Jefatura (Jefe del Servicio Técnico Facultativo para la aplicación de los Tributos del Ministerio de Hacienda), o por el carácter propio del Servicio (Instituto Geográfico y Catastral de la Presidencia del Gobierno) tienen configuración orgánica de Dirección General.

Curioso y significativo, dentro de este crecimiento general, es el estatismo de las Direcciones Generales del Ministerio de Justicia, pues a lo largo de estos veinticinco años no han experimentado variación numérica alguna. Siguen siendo las cuatro que ya configuraba la Ley de 30 de enero de 1938, esto es, la de Justicia, Registros y Notariado, Prisiones y Asuntos Eclesiásticos.

Esta tranquilidad orgánica contrasta con el constante evolucionismo de algún otro Departamento. Este es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Hacienda en el que cada reforma tributaria lógicamente ha tenido que repercutir en la configuración orgánica y funcional del Departamento.

La recientemente promulgada Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964, en su artículo 239, 1, ya prevé a través de una autorización concedida al Ministerio, la modificación de sus estructuras a pesar de la proximidad de la última reforma orgánica efectuada por el Decreto 2876/1963, de 15 de noviembre. Por eso hay que pensar que la posible futura reforma tenga un matiz más bien funcional que orgánico.

Por otra parte es necesario hacer constar también la influencia que ha podido tener en este crecimiento orgánico la amplia y generosa facultad concedida al Gobierno por la disposición final primera de la LRJAE, para llevar a cabo por Decreto la reorganización de dependencias y organismos de los Departamentos ministeriales. Pues aunque dicha facultad se concedía tanto para crear como para suprimir Servicios, así como para modificar o refundir los mismos, se

puede afirmar que se ha usado más para el desdoblamiento que para el repliegue orgánico.

Así, por Decreto 2821/1962, de 10 de noviembre, y ante la necesidad de adaptar las estructuras administrativas a la elaboración y puesta en práctica del Plan de Desarrollo Económico, se suprimió la Dirección General de Industria, y se crearon las de Energía, Industrias para la Construcción, Industrias Químicas, Industrias Siderometalúrgicas e Industrias Textiles y Varias. No obstante, en este caso, si que hubo repliegue, por cuanto que fué suprimida la Dirección General de Energía Nuclear (¿con demasiada precipitación?) por el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957.

También, y por los mismos motivos referidos a la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Económico, por Decreto 3293/1962, de 7 de diciembre, se suprimió la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria, y se crearon las de Economía de la Producción Agraria, Coordinación Agraria y Capacitación Agraria.

Dentro de este epígrafe aludiremos también a la aparición de las Secretarías Generales Técnicas que, con la reciente creación de la del Ministerio de Justicia (Decreto 711/1964, de 12 de marzo), existen en todos los Departamentos civiles, con la única excepción del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La configuración orgánica eminentemente vertical (jerárquica) de nuestra Administración, había de quebrarse con las nuevas orientaciones que distinguen los órganos administrativos según que sus funciones sean de estudio y programación o de ejecución y gestión. De ahí la necesidad de crear nuevos órganos que introdujeran en nuestra estructura ministerial la distinción del principio *staff and line*, colocando al lado de los órganos tradicionales, tanto activos como consultivos, los servicios *staff* necesarios para conducir a la Administración por los deseados caminos de la racionalización y la eficacia.

El Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956 crea, con esta específica intención, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, pero con una denominación (Secretaría General Técnica) que no era del todo aséptica en nuestra Administración, por cuanto que tenía un cierto valor entendido, ya que existían en algunos otros Departamentos (Industria, Agricultura, Comercio) órganos con la misma denominación y que desempeñaban funciones completamente distintas (activas) de las que habrían de ser las características de los órganos *staff*.

Ello obligó a que alguno de estos Departamentos haya tenido que modificar la estructura orgánica y funcional de su Secretaría General Técnica (v. g.: Industria, por Decreto de 25 de de abril de 1963), para

poner en consonancia sus cometidos con los que establecía la LRJAE (artículo 19).

Ahora bien, es necesario apuntar el peligro que puede correr la verdadera naturaleza de estos órganos *staff* de nuestra Administración: el de que juntamente con las funciones específicas y características de las Secretarías Generales Técnicas como órganos de estudio y documentación (planificación, asistencia técnica, organización y métodos, publicaciones y estadísticas) asuman otras que sean más propias de los órganos activos, como es la gestión directa de los asuntos propios de la actividad del Departamento.

Este posible desviacionismo se apunta ya en algunas de ellas, por ejemplo: la del Ministerio de la Gobernación que puede actuar como órgano de gestión directo a tenor de lo establecido en el artículo 6.º, 1.º y 2.º del Decreto 2615/1963, de 10 de octubre; la del Ministerio de Educación Nacional, en cuanto a la convalidación de títulos extranjeros, según el artículo 1.º, D, 1, apartados b) y c) de la Orden de 6 de octubre de 1961, redacción dada por la de 30 de mayo de 1962, y la del Ministerio de Trabajo, encomendando al Secretario General Técnico el despacho y resolución de los asuntos delegados por el Ministerio en el Subsecretario, en los casos de ausencia de éste.

7. Subdirecciones Generales, Secretarías Generales de Direcciones Generales y otras unidades administrativas de inferior dimensión

Terminaremos esta mera visión retrospectiva de la evolución orgánica de nuestra Administración Central con estos órganos inferiores donde han surgido, a lo largo de estos veinticinco años, curiosas novedades dignas de hacerse constar.

En primer lugar, la aparición de las Subdirecciones Generales que, debido a su imprecisa naturaleza y a la falta de homogeneidad en las funciones atribuidas, se convierten en la «tierra de nadie» o en una zona de penumbra entre las fronteras del factor político y el factor técnico de nuestra Administración. De esta manera la Subdirección General en nuestra Administración se proyecta en una triple dimensión: como órgano de asistencia técnica del Director general; como un desdoblamiento de la Jefatura de las Direcciones Generales, y como simple categoría. Asimismo existen supuestos en los que se mezclan y confunden estos tres aspectos impidiendo su clara y precisa configuración orgánica.

En segundo lugar, la existencia de la Secretaría General de las Direcciones Generales como unidades encargadas de reunir y coor-

dinar toda la actividad administrativa general (archivo, registro, control y reparto de asunto, tramitación...) de la Dirección.

En algunos Ministerios existen en la casi totalidad de las Direcciones Generales (Asuntos Exteriores, Agricultura, Trabajo, Información y Turismo); en otros existen unas Secciones de Asuntos Generales encargadas de las funciones propias de las Secretarías Generales (Obras Públicas, Industria), y en algunas la denominación ha quedado desbordada por el propio contenido (Sanidad y Correos y Telecomunicación).

Es curioso hacer constar que existen ya algunos casos en que se nota la indebida evolución del aspecto orgánico al de simple categoría de su titular (tal como ha ocurrido con las Subdirecciones Generales). Así la encontramos atribuida al Jefe de la Oficina de Enlace del Ministerio de Información y Turismo (Orden circular de 30 de noviembre de 1962).

Por fin hemos llegado a los últimos escalones de la estructura orgánica de nuestra Administración Central, constituida por las Secciones y los Negociados. Ya la Ley de 30 de enero de 1938 establecía en su artículo 3.º que cada Servicio Nacional (hoy lo son las Direcciones Generales) se organizarían en las secciones y negociados que fuesen indispensables. Y veinte años más tarde, la LPA definía a los Negociados como las unidades administrativas inferiores de los distintos Departamentos ministeriales y organismos autónomos, entendiéndose por Secciones aquellas unidades que agrupasen dos o más negociados.

Esta declaración de la LPA debiera haber servido, por un lado, para que toda nueva estructuración de los órganos superiores de los Departamentos ministeriales (Subsecretarías, Direcciones Generales) hubiese llegado hasta el inferior nivel orgánico (negociado); por otro, para unificar la terminología de ciertas unidades administrativas, consiguiéndose con ello precisar por la simple denominación, la dimensión orgánica de la unidad respectiva.

Por lo que se refiere al primer aspecto, el descenso hasta los niveles inferiores se ha llevado a cabo en las recientes reorganizaciones de las Direcciones Generales de algunos Departamentos (por ejemplo, Obras Públicas, Educación Nacional, Información y Turismo...), pero no así en otros (entre ellos Agricultura e Industria).

En cuanto al segundo aspecto, esta unidad terminológica no se ha conseguido en modo alguno, por cuanto que la naturaleza de las funciones encomendadas a ciertas unidades condicionando en muchos casos la expresión usada, al tener ésta ya cierto valor entendido (v. g.: Gabinete, División).