

II EXTRANJERO

REFORMA DEL GOBIERNO CENTRAL DE GRAN BRETAÑA (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: 1. ¿Nacionalización o desnacionalización de la economía? 2. ¿Administración del desarrollo o Administración tradicional? 3. Desaparición de la "Industrial Reorganisation Corporation". 4. Supresión de otras intervenciones públicas. 5. Reorganización de la Administración Central. 6. Contenido del "Libro Blanco" sobre reforma del "Central Government". 7. Comentario y análisis. 8. Funciones administrativas e ideología política. 9. Visión política y división ministerial.

INTRODUCCIÓN.

Las reformas de las estructuras orgánicas administrativas, cualesquiera que sean los países en que se producen, por su periodicidad, presentan las notas de ser un fenómeno constante y parte sustancial de la propia vida político-administrativa de los pueblos en donde se llevan a cabo, mucho más cuando en éstos rigen fórmulas constitucionales de sistemas de partidos, uno de cuyos rasgos diferenciadores —frente a la tesis de desaparición de las ideologías que les niegan el certificado de existencia— es precisamente su concepción gubernamental y las implicaciones que en el plano organizatorio arrastra; concepción gubernamental, por lo demás, continuamente reactualizada en los Estados anglosajones, en donde abunda toda una literatura politicológica y administrativista, que una y otra vez se repiten las eternas preguntas de ¿cómo gobernar?, ¿quién debe gobernar? (es un anglosajón, CHESTERTON, el que afirma que "los hombres siempre han tenido Gobiernos y siempre se han avergonzado de ellos", idea sumamente sugestiva porque nos viene a indicar que justamente para eliminar la vergüenza, generalmente innata con temas *tabús*, ningún remedio mejor que hablar continuamente del Gobierno, de su justificación, de su legitimación, fin, etc., para descubrir precisamente su necesidad, de cuya confesión nadie se avergüenza). No es de extrañar por esto que una de las mejores obras escritas últimamente sobre materia constitucional sea la *Teoría de la Constitución*, de

(*) El presente estudio es un comentario en torno a la proyectada reforma a que se refiere el título, según se ha hecho público por el correspondiente Libro Blanco que se inserta en este mismo número en la Sección de "Documentos y Dictámenes".

Karl LOEWENSTEIN, cuya influencia ha lanzado a toda la doctrina a la búsqueda de la fundamentación constitucionalista del Derecho Administrativo y que es imprescindible recordar en unas etapas como las actuales, en que la Administración se alza casi omnipotente, olvidando en ocasiones su papel de brazo ejecutor y auxiliar de la Constitución.

Por esto, los cambios de Gobierno traen, en la mayoría de los casos, programas de reforma total de la Administración, sobre todo en sus niveles centrales, sin perjuicio de sus repercusiones en las demás esferas o grados institucionales, dado que, forzosamente, la reestructuración de la Administración central repercute, aunque sólo sea en la denominación de los Ministerios titulares de las tutelas sobre las entidades locales. El que últimamente tales cambios se hayan producido en países de relativo significado mundial (caso de Alemania en 1969 y de Gran Bretaña en el año 1970), con estructuras que hasta cierto punto han servido de modelos a otros (razón que hay que añadir y que tiene notable fuerza junto a las más habitualmente alegada, como es la abundante bibliografía que sobre la organización administrativa, en todos los órdenes, sobre tales países existe), sirve para justificar la exposición de los caminos que dichos cambios parecen y pretenden seguir en un punto de tanta raigambre administrativa como es el del esquema organigráfico del Gobierno Central. Además, en los casos citados, el interés es mayor en cuanto al cambio, no sólo tiene significado mundial, sino interno, pues el régimen de alternancia de partidos en ellos rigiendo ha ocasionado la subida al poder y, por tanto, al control y dirección de los asuntos político-administrativos a Gabinetes de sentido opuesto a los sucedidos en virtud de la paradoja sólo explicable en el terreno político de ser los herederos contrarios ideológicamente a los causahabientes. La subida de los conservadores en Gran Bretaña y de los socialistas en Alemania fue interpretada cada una de ellas aisladamente, de primera mano, como un triunfo con su correspondiente sesgo mundial, de cada una de las tendencias en que se divide el género humano desde remotos tiempos: conservadora y progresista, respectivamente. Aunque no es este el lugar adecuado para el análisis de esta repercusión, así como para el examen de las circunstancias que motivan el predominio mundial de una de dichas tendencias (campo de estudio de los que desde DUVERGER reciben el nombre de "politicólogos"), sí nos corresponde hacer aunque sea esta referencia, pues, tal como se irá deduciendo del contenido de este trabajo, en Gran Bretaña, el triunfo de la ideología conservadora lleva consigo toda su carga ideológica y, paralelamente, su *weltanschauung* sobre cuáles han de ser los objetivos del Gobierno y cuál debe ser la maquinaria (la *machinery burocratic*). Por esta razón, es mucho mayor el interés que ofrece el estudio, aunque sea descriptivo, de las proyectadas reformas del actual Gabinete HEATH que el que podría ofrecer una reforma emprendida por el laborismo en el supuesto de que éste hubiera ganado las elecciones, porque "esas proyectadas reformas", simultáneas con su entrada en el protagonismo político de primera fila, son el reflejo y eco, en

el campo del administrativista, de aquello que la política es inducción y motor impulsor. Las relaciones entre una y otra —política y Administración (a la primera podríamos calificarla de “inductora”, y a la segunda, de “deductora”)— se vierten y se presentan de manera prístina, creemos, en estos primeros momentos, en que lo que se empleó de propaganda y plataforma para la atracción de votos electorales, viene a enraizarse en la realidad de los hechos (esta relación explica alguna de las referencias que se harán a lo largo de la presente exposición).

Con esta reforma del Gobierno Central, en Gran Bretaña se produce en restablecimiento del equilibrio institucional. lo que en ella se denomina la *tier-structure* (Gobierno central, regiones y municipios), en cuanto, como todo el mundo sabe, la organización regional —incluyendo la local— fue objeto no hace mucho de una revisión pormenorizada a través de los estudios emprendidos por la clásica técnica reformista constitucional británica de los *committees* (aludimos al Informe REDTCLIFFE-MAUD, que T. R. FERNÁNDEZ analizó y revisó en esta misma REVISTA, número 60), equilibrio en el sentido de que no sólo es la Administración local la que unilateralmente debe reorganizarse, sino que toda reforma de la Administración debe ser total, por lo que independizar las reformas administrativas por grados o planos —central o local— no conduce más que al parcialismo y al fracaso. Con esto entramos en la enumeración de las principales notas de las reformas programadas respecto al Gobierno central en Gran Bretaña (la ilación en el plano reformador de todas las esferas administrativas institucionales se comprueba en todos aquellos planes que intentan su ejecución; un ejemplo más nos lo ofrece Alemania. Véase Declaración del Gobierno Federal, Bonn, 28-10-69, *Boletín Informativo Nal.* Ministerio de Asuntos Exteriores, número 39/31-10-69).

1. *¿Nacionalización o desnacionalización de la economía? ¿Administración del desarrollo o Administración tradicional?*

La proyectada reforma de la Administración inglesa pone sobre el tapete un tema tan interesante como es el de la caracterización de la futura Administración de este país. Mientras que durante el periodo laborista se sucedieron, aun a pesar de estar en la década de los 60, algunas nacionalizaciones —fenómeno que parecía esencial hasta entonces con una época concreta, como fue la posterior a la segunda Guerra Mundial—, el nuevo Gabinete conservador estima que la intervención estatal estaba alcanzando cotas tan elevadas que se imponía y se impone como primera medida de su actuación una revisión de tal actuación y un retroceso en la misma. Con esto, en Gran Bretaña adquieren carácter oficial algunas iniciativas particulares ya de este país, ya de otros (1),

(1) En Francia, en julio de 1970, se constituye la “Asociación Nacional para la desnacionalización de la Economía y su apropiación popular” (ANDEFAP), cuyos Estatutos, según la Ley de Asociaciones de 1901, pretenden persuadir a los franceses de que no

que resaltan el aspecto notablemente estatal de las relaciones económicas y la necesidad de efectuar un reajuste de las mismas para dejar mayor margen a la actividad privada.

El contexto mundial, según se desarrolla en otros países, parece ser uniformador en el sentido de que en casi todos ellos se va hacia una Administración de desarrollo, con las instituciones típicas de esta modalidad intervencionista administrativa, que está dejando de ser tal modalidad para absorber y englobar a toda la Administración pública, de modo que ésta incluirá el factor económico en todos sus servicios y prestaciones, con la consiguiente repercusión benéfica en el abaratamiento del coste de sus servicios públicos, abaratamiento compensado con el correlativo aumento de éstos. En Italia, el 25 de septiembre de 1970, el Consejo de Ministros adopta un importante plan de reestructuración de los servicios de planificación, elaborando un proyecto de ley que modifica la composición del Comité Interministerial para la Planificación (C.I.P.E.), organismo encargado de dar las orientaciones políticas y de aprobar los trabajos elaborados por el Instituto para la Planificación (I.S.P.P.), que es el equivalente en este país a las Comi-

hay nada mejor que la desnacionalización y que nada existe mejor que el capitalismo popular. Todos los ciudadanos, según esta Asociación, serán accionistas con un derecho de control sobre todas las empresas estatales cuyas direcciones gestoras en la actualidad no son responsables más que ante el director del servicio correspondiente del Ministerio. "Esta Asociación considera que el objetivo central de toda política económica futura debe ser la desnacionalización al máximo de sectores, incluidos los viejos feudos estatales como la *régie* de tabacos; estas desnacionalizaciones formarán la base sobre la que debe comprometerse una política general de desestatización."

Curiosamente, por las mismas fechas en que el nuevo Gabinete conservador confecciona un plan su propósito de reducir la intervención gubernamental económica, una asociación privada, el *Industrial Policy Group*, publica un pequeño libro titulado *The Growth of Competition*, en el que se busca un replanteamiento de las relaciones Estado-economía privada o economía nacional en general, poniendo el acento en el mismo título del libro para volver a un sistema económico a lo que debe ser su principal característica: la competitividad. Tras enumerar las condiciones de un sistema competitivo (una de las cuales se logra *widening range of consumer choice*) y atacar la idea *tabú* de considerar al oligopolio como reductor, como eliminador de la libertad de precios, concluye por estimar que "un Gobierno que decide confiar plenamente en la competencia como instrumento para elevar la eficiencia, está actuando en el verdadero camino para la conquista de las fuerzas técnicas y comerciales. Con esto se simplifica la tarea del Gobierno; muchas de las condiciones y efectos de esa eficiencia se crean a través de un movimiento espontáneo del mercado libre". De ahí que en una actitud muy similar a la que en su día tuvieron los liberales y su principal representante, A. SMITH, detallen seguidamente los casos en que la intervención del Estado aparezca justificada, que son como en el fundador de la Hacienda clásica, también tres, a saber: para evitar acuerdos sobre precios entre las Compañías, para evitar los poderes monopolísticos y para fomentar la concentración de empresas en aquellos casos en que los factores técnicos o económicos hagan defendible la producción en una o en pocas manos. "For the vast remainder, the State need do no more than devise and improve general measures for fostering an environment conducive to competition." *The Growth of Competition*. Research Publications Services, London, Greenwich, 1970. (Comentario y referencias en "The Financial Times", 1-12-1970; *Industry challenges need for State Intervention*", por David CURRY.)

sarías del Plan de Francia y España; esta modificación irá en la dirección de reducción de miembros, medida símbolo de un deseo de aumentar la eficacia del organismo en que tal reducción se produce, que se compondrá de nueve en lugar de los actualmente catorce y que absorberá a todos los Comités Interministeriales competentes en materia económica. Se nombra y se crea el cargo de secretario general de la Planificación, a quien se le encomienda la dirección de todos los trabajos técnicos y la presidencia del citado Instituto, siendo el encargado de elevar las correspondientes proposiciones como miembro participante a las reuniones de la C.I.P.E., como a las del Comité Interministerial para el Crédito y el Ahorro, teniendo simultáneamente la condición de secretario general del Ministerio del Presupuesto y con una duración temporal limitada en todas estas funciones a cinco años. Comentando esta reestructuración, M. PIRANI señala que “se produce una profunda reforma del Estado, ya que no es tanto la reforma del aparato actualmente existente, lo que con ella se aplica, sino la creación de un Estado nuevo, un Estado actuando al lado de un Estado “jurídico”. Vuelve a la actualidad el “proyecto 80”, que propone que los grandes programas de inversiones públicas estuvieran confiados a agencias especiales (a medio camino entre el I.R.I. y algunos organismos americanos). El plan deberá, de una parte, indicar los proyectos, y de otra, dar vida a las referidas agencias. En lo que concierne a las inversiones de las empresas, el Secretariado general de la planificación deberá elaborar los llamados “programas de promoción”. El Estado se hace “promotor” de un programa, y llama eventualmente por la vía de la adjudicación en su realización a las empresas italianas o extranjeras. Es con ellas cómo el Estado fija los objetivos y los compromisos que desea contraer (*Faillité et chances nouvelles de la planification italienne. Le coup d'envoi*, de E. COLOMBO, “Le Monde Economique”, 6-10-70). En un ámbito más general, y con pretensiones más universalistas, J. L. HEREDERO recordaba cómo DIRK U. STIKKER, en la última asamblea plenaria de las Naciones Unidas, proponía y recomendaba que todos los países en vías de desarrollo “asignen a la Administración la tarea de fijar y reglamentar el cuadro de la vida económica del país y la planificación de su desarrollo”.

En otro país, tan intervenido e intervencionista como es Francia, pionera del nuevo modelo planificador, de la programación indicativa, que desde hace dos décadas se baraja como brillante alternativa a la necesidad que todos los pueblos tienen de encauzar su progreso y crecimiento económico, sin el peligro de perder sus derechos individuales y sus libertades ciudadanas, con una institucionalización de esta Administración del desarrollo, mediante su Comisaría del Plan, se resaltan por algunos autores las contradicciones de una Administración, un Estado cada día más intervencionista y también más detallista, con el simultáneo riesgo de abandono de sus tradicionales tareas en el campo jurídico, de modo que, como escribe Marc ALEXANDER en sus *Contradicciones de la economía francesa*: “El Estado practica frecuentemente el

intervencionismo de detalle, frenando algunas iniciativas, creando desequilibrios artificiales, mientras que no interviene o, si lo hace, lo hace insuficientemente, cuando se trata de la reforma de la estructura de las empresas e industrias (retraso, por ejemplo, del derecho de sociedades), de la determinación de los grandes objetivos y estrategias, así como de la preparación técnica y educativa, de la difusión y empleo de las técnicas de gestión."

El nuevo Gobierno inglés se enfrenta tanto con el "Estado-providencia" a que responde como una etapa más desde su aparición, la Administración caracterizada "institucional y orgánicamente", como "de desarrollo", como con la concepción industrial privada, que ve en el Estado *un matelas de duvet*, como con terminología sumamente expresiva se la singulariza.

El que un Gobierno se replantee la estructura orgánica de su brazo ejecutor como es la Administración pública, significa que el mismo no está ensimismado en clichés fijados en el puro y simple uso, pues de todos es sabido el extraordinario apego que la Administración tiene por la inercia, de modo que, como señala LICHNEROWICZ, "es más fácil hacer una revolución política que hacer evolucionar la filosofía administrativa" (2). Inercia que si, por un lado, sujeta a la Administración a la conservación de aparatos orgánicos respondiendo a funciones extinguidas (es revelador cómo en momentos de crisis económica se produce la desaparición por ley de numerosos organismos que prácticamente carecían de la más mínima relevancia; recordemos el ejemplo de las medidas que en su día acompañaron a la devaluación de la peseta de 18 de noviembre de 1967), por otro, contribuye a que la Administración, consignada a su nombre, cualquier tarea o función, la aprehende como particular y propia, de tal modo que quedará anclada en su arsenal de competencias, sin juicios revisionistas, conduciendo a un auténtico macroencefalismo atributivo o de funciones, en que la tipificación viene marcada por la última recibida, y de ahí que si hablamos hoy de Administración de [o del] Desarrollo es porque la función de procurar y promocionar el desarrollo económico nacional es la última conocida función que a la Administración pública se ha reconocido, sin que quiera decir que, simultáneamente, se haya descargado de cualquier otra función sólo conservada por el uso y la tradición. Admitiendo la posibilidad de que la inercia no sea tanta, así como paralelamente la posibilidad de que la Administración renunciara voluntariamente a algunas de sus funciones, creemos que una de las últimas en dicho "proceso de abdicación" sería la concerniente a materias económicas y, en general, al papel que a la Administración pública se la distingue en la escena económica, porque, dada la importancia y "brillo social" que esta misión tiene, es a su través por donde la Administración ha apreciado el valor manipulador de la técnica administrativa y sobre todo su estimación popular. Por esto, creemos que cualquier replanteamiento a nivel central

(2) LICHNEROWICZ, citado por René MAYER, *Feodalité o Democratie?*, París, 1969 (resumen de este libro se publica en "Documentación Administrativa", marzo-abril 1970).

de la reorganización de la Administración pública, sobre todo cuando este replantamiento no es solamente "creador o constitutivo", sino revisionista y reductor, como el programado por el Gobierno conservador británico, es elogiado en el terreno jurídico-administrativo porque emplea una de las principales técnicas, al menos en el papel, como diría LASALLE, como es la de organización: enjuiciamiento crítico de las estructuras administrativas para verificar y comprobar su adecuación con la realidad social; técnica que habitualmente se reduce a un mejor montaje o a una ligera ganancia en cuanto a rendimiento y eficacia, pero no a una puesta en tela de juicio de si la Administración debe o no ejercitar esta o aquella función. Aunque exista un trasfondo ideológico en esta actitud como en el comportamiento conservador (por principios y creencias, opuestos a políticas socialistas, principios flexiblemente interpretados por el sistema político inglés, en el que es tradicional acusación de la oposición al partido gobernante, que éste dirige el Gobierno con sus métodos; es conocida la acusación de HEATH, entonces en la oposición, dirigida al Gobierno laborista de H. WILSON, cuando le achacó que "no sólo había heredado los problemas que le dejó el anterior Gabinete conservador, sino que parecía aplicar a su resolución las mismas salidas proyectadas por dicho Gabinete"), en cualquier hipótesis, el programa heathiano de reestructuración de la Administración pública se encaja dentro de un contexto en el que ya no parece como algo inmovible la función intervencionista-económica de la Administración, sino que, por el contrario, se critica su ejecución, aunque sin llegar, como en el caso inglés, a poner entre paréntesis a toda esa organización administrativa que personifica la presencia administrativa en el terreno económico. Paradójicamente, incluso, cuando otros países refuerzan su aparato interventor (es el caso de Francia, que recientemente ha creado su correspondiente Corporación Financiera, como es el Instituto de Desarrollo Industrial —o I.D.I.—), Inglaterra elimina a su conocido Instituto de Reorganización Industrial (3), que justamente había servido de modelo —quizá uno entre otros— al ejemplo francés como a otros similares de distintos países.

2. *Desaparición de la Industrial Reorganisation Corporation (I.R.C.).*

Esta desaparición es sintomática e indicio de que la frase: "Menos Gobierno, pero de mejor calidad" no va a quedarse en un sencillo *slogan* electoral para pasar a ser un decidido propósito y un ejemplo concreto de una filosofía político-administrativa. Como tantas otras instituciones y corporaciones, su nacimiento obedece al principio de subsidiariedad de la intervención estatal, cuya aparición se produce en aquellos supuestos en que bien una actividad industrial o comercial se estima de interés

(3) Sobre las influencias habidas en la constitución del Instituto de Desarrollo Industrial —I. D. I.— francés, dependiente del Ministerio de Cooperación Técnica, véase el trabajo de F. SOSSA WAGNER, en el núm. 61 de esta REVISTA.

general o simplemente vital, o en que al propugnarse por el ejecutivo una determinada política industrial debe crear en su auxilio los instrumentos necesarios para su aplicación.

Clasificadas las empresas por sus dimensiones, en Inglaterra, como en otros muchos países, pronto se hace evidente la necesidad de la ayuda estatal para el equilibrado desarrollo de los diferentes sectores integrantes de la economía nacional. TABATONI (4) nos recuerda el *rapport* McMILLAN de 1931, que plantea al Gobierno del Reino Unido esta alternativa: o bien el Estado constituye entidades destinadas a apoyar a esas empresas, medianas y pequeñas, cuyas insuficiencias financieras no son cubiertas por el mercado privado, o bien la economía británica estará regida y compuesta por grandes corporaciones o compañías que, al tener fácil acceso a dicho mercado, por su misma situación, se verán habilitadas para el desarrollo de políticas restringidas y, en todo caso, oligopolíticas. De entonces procede la creación de la *Corporation Finance for Industry (C. F. I.)*, así como de la *Charterhouse Industrial Development Company*; se provee al *Board of Trade* de nuevas medidas y competencias intervencionistas que la permiten montar la *National Research Development Corporation*; la *Local Employment Act*, de 1961 y 1963, autorizaron a dicho Departamento a la concesión de subvenciones en los denominados "developments districts".

Ni por la fecha de su aparición (diciembre de 1966) ni por sus objetivos, la I. R. C. puede concebirse como una entidad representativa del sector público, a la manera de alguno de sus homónimos en otros países europeos, a los cuales se les asignan fines mucho más amplios y numerosos. Las alusiones anteriores tienen su justificación a la manera de precedentes de una política estatal que interviene y suple la iniciativa privada en otros campos que el que va a venir a colmar esta Corporación. Si el pragmatismo es un rasgo esencial en la política anglosajona—cualquiera que sea la zona de actuación en que se vuelque esta política—, la Corporación que se constituye en 1966 para estimular la reorganización de las pequeñas y medianas empresas con el objetivo de lograr su fusión, para mediante esta fórmula contribuir al nacimiento de estructuras empresariales competitivas a nivel continental, viene a ser un eslabón más de esa multiplicidad de entidades que representa el interés público y a la Administración estatal en los diversos campos en donde se organiza. Como ha señalado Paul FABRA, es muy distinta la filosofía o ideario político-administrativo-económico que guía a los más conocidos modelos de intervención estatal en la política industrial, pues mientras que en los más antiguos, como el I.R.I. italiano y el I.N.I. español, tienen su origen en una situación sociopolítica y económica muy diversa a la que impulsa a estas modernas corporaciones, como puedan ser la I.R.C. inglesa o el I.D.I. francés; el I.R.I. y el I.N.I. tratan de reforzar la autarquía económica de sus países residentes, así como de desarrollar aquellas actividades que, al ser "no rentables" desde el punto

(4) E. TABATONI, *Les Banques de Development dans le monde*, París, 1961.

de vista del capitalismo tradicional, necesitan, por su "utilitas" social y generalmente pública, ser emprendidas y realizadas por el Estado. La I.R.C. busca la introducción de la preocupación por el interés general en un movimiento tan moderno y actual como es el de la concentración empresarial, movimiento que se estima vital para la propia economía británica y respecto al cual el Estado y el Gobierno no pueden desentenderse, fin distinto del atribuido como recordábamos por el principio de subsidiariedad que habilita al Estado a actuar de sustituto en caso de inexistencia o insuficiencia de la actividad privada, por lo demás, muy abundante en Gran Bretaña (5).

(5) P. FABRA, *Les Etats européens à la recherche d'une politique industrielle*, "Le Monde de l'Economic", 4-II-1969.

Junto con la I.R.C. desaparecen los siguientes órganos de tipo intervencionista: la *Land Commission* (creada por el anterior Gobierno laboralista), con la finalidad de fomentar la construcción de viviendas de renta limitada (o H.L.M. en terminología francesa —*Habitation à loyer modérée*— y como arma contra la especulación de los terrenos edificables); la Comisión de Industria y de la mano de obra (*Industry and Manpower Commission*), pieza maestra de la reforma sindical propugnada por H. WILSON; y la Oficina de Precios y Rentas (similar a las Comisiones de rentas y salarios existentes en tantos países, por ejemplo, España). De esta Oficina era presidente Aubrey JONES, antiguo colaborador de los que fueron jefes del partido conservador, EDEN y McMILLAN, aunque fue montada en 1965 por inspiración de George BROWN, con el objeto de apreciar en qué medida estaban justificadas las reclamaciones salariales, principalmente de los obreros manuales (convirtiéndose de hecho en árbitro rígido de subidas no justificadas, contra la que chocaban todas las convenciones y acuerdos privados, en que se reconocían subidas sin la correspondiente contraprestación de productividad o aun con ella; actualmente se la juzgaba como instrumento para la imposición de una política salarial "obligatoria" con el correlativo detrimento para la libertad de negociación de las partes empleadores-empleados. Al suprimirla, el actual Gobierno conservador actúa de acuerdo con su ideología y su filosofía política, tan evidente aquí como en los demás ejemplos, al procurar el restablecimiento de la libertad contractual o intentando que los límites que sobre ésta recaigan por respeto al bien común—que en este supuesto sería el equilibrio del orden económico—se respeten por la vía persuasoria, moral o de convicción, haciendo ver a las partes contratantes los peligros que corren de no observar tales limitaciones). Parece que el utilitarismo benthaniano recupera su puesto frente al predominio temporal de uno de sus discípulos: T. H. GREEN (véase G. SABINE, *Historia de la Teoría Política*, F. C. E., México, 2.ª ed. española, 1963, págs. 489 y ss.). La referida Oficina de Precios y Rentas se sustituirá por otras tres: la primera tendrá que conocer de las reivindicaciones de los presidentes de las industrias nacionalizadas y de la magistratura, así como de los escalones superiores de la Administración civil y del Ejército; la segunda, las condiciones financieras de las fuerzas armadas en general, y la tercera sustituirá al hasta ahora órgano dependiente que informaba en las peticiones de subidas salariales de la profesión médica, tan importante para sus repercusiones en el coste de la Seguridad Social, hasta ahora totalmente gratuita.

También se ponen en venta las emisoras locales de la célebre B. B. C. La Agencia de Viajes "Cook", fundada en el siglo pasado por Thomas Cook con el objeto de favorecer los viajes por tierra y mar de gentes de condición modesta y que llegó a tener un elevado porcentaje de participación en la "Compañía Internacional de Coches Camas" (de ahí el nombre con que universalmente se la conoce "Wagons-Lits-Cook") y que nacionalizada tras la segunda Guerra Mundial, proporcionaba al erario saneados ingresos, ya que sus be-

Constituida con un capital elevado (2.000 millones de francos; la superioridad de esta cantidad se refleja si la contrastamos con la de alguno de los Institutos mencionados, y si, por ejemplo, escogemos al I.D.I., vemos que es muy relevante, dado que el capital de este último es de 400 millones), sus dos grandes y "fijos" objetivos aparecen como muy amplios en su formulación para que en ellos no se cebara la crítica, dado que el estímulo "concentracinista industrial" quedará supeditado, de hecho, a la coyuntura predominante que sobre este punto existiera en el mercado —en el británico y en el internacional— y, sobre todo, por la dificultad que tiene el intentar cumplir con su segundo fin: hacer partícipes en ese movimiento, de llevarse a cabo, a las P. M. E. (pequeñas-medianas-empresas).

A las dificultades, y muy especialmente a las modas a que en la realización de sus fines se sujetaba la I.R.C., venía a añadirse la casi imposibilidad que a corto plazo presentaba la medición de la eficacia de su gestión, pues todo el mundo sabe que el fenómeno concentracionista, a pesar de la inmensa literatura que a su favor tiene, queda supeditado a unos resultados sólo evidentes a largo plazo y, en algunas ocasiones, a medio plazo; jamás, a corto. Y como el campo económico, desde que el pensamiento liberal y la escuela financiera clásica lanzaran, casi en el siglo XVIII, el baldón de la incapacidad económica estatal, ha sido una de las zonas más cuidadosamente reservadas a la iniciativa privada, en el que sólo razones y situaciones de emergencia abrieron las compuertas necesarias a la actuación pública; estas compuertas se abrieron con recelo, pues el Estado, y con él la Administración, tiene que demostrar la eficiencia económica de su intervención, porque si lo demuestra habrá logrado que no se le tache de "despilfarrador social". Es por esto por lo que al I.R.C. se le hicieron las más profundas críticas, apoyadas además en el dato de la pura conveniencia "económica" y no de engrandecimiento nacional y conservación de la soberanía estatal, en que debe inspirarse la realización en sí de la misma operación fusionista o de cualquier otra modalidad a través de la que se concrete la remodelación estructural empresarial maximalista.

Analizando el objetivo estimulador concentracionista de la I. R. C., Jean DECLEMY, en un trabajo que lleva precisamente como títulos éste: *El papel del I. R. C. no está claramente definido*, resalta sus escollos: "La reestructuración y fusión de las empresas... exigen, a menudo, una reorganización, una readaptación de las técnicas de gestión y dirección,

beneficios en el último quinquenio oscilaron entre trece y veinticinco millones de dólares, beneficios que, al no estimarse suficientes por el Gobierno, han motivado que éste acordara, en enero de 1971, su puesta en venta, produciéndose casi inmediatamente ofertas públicas de compra por las Compañías privadas.

El ahorro que la supresión de los órganos citados, así como la repercusión que en el plano presupuestario tienen las medidas encaminadas a la reorganización de la Administración central, se recogen por el Gobierno inglés en otro Libro Blanco, sobre *New Policies for Public Spending*, 27-10-1970, H. M. S. O. (extractado en "Economics Progress Report, Information Division of the Treasury", núm. 10, diciembre 1970).

inversiones que no pueden producirse más que progresivamente. La preparación de estas operaciones es, además, minuciosa: antes de actuar es preciso saber lo que se quiere conseguir. Hay que estudiar las estructuras existentes, visitar las empresas, discutir con los empresarios, los jurados de empresa o representantes de los obreros, así como con la clientela; comparar los resultados de estas empresas con sus análogas extranjeras: su producción, su productividad, su *marketing*, su calidad, etcétera.”

¿Cuáles han sido sus resultados? El mismo autor no duda en calificarlos de “imponentes”, dado que ha participado en más de cuarenta y tres fusiones, entre las que figura la célebre de *Leyland* y la *British Motor Corporation (B. M. C.)*, así como en el campo de la electrónica, con la *International Computers*; en la industria nuclear, con la refundición total de sus estructuras; en la construcción mecánica, con numerosos reagrupamientos; en la eléctrica... Con estos ejemplos se ve palpablemente cómo casi su campo de actuación prácticamente se redujo al primero de los objetivos asignados: al estrictamente concentracionista, pero apenas casi perceptible en el otro, el de intentar y promover la participación y entrada de las P.M.E. británicas en dichas fusiones. Esta “dispersión o desviación” de los fines estatutarios —al menos respecto de uno de ellos— se hizo casi institucional, al colocar como supremo órgano personal director de la Corporación a personas ajenas a la función pública y, por el contrario, muy entrenadas en la gestión empresarial privada.

Y justamente la referida participación y entrada de las P.M.E. británicas se consideraba de vital interés, pues de no obtenerse —como así se iba comprobando con el paso del tiempo— resultaba que la economía británica cada vez más se iría dividiendo en dos campos sin ninguna solución de continuidad, en donde se situarían como dos bandos rivales la grande y gigantesca concentración empresarial frente a la pequeña y mediana empresa, con lo que el sector reestructurado sería precisamente el que menos lo necesitaría, o sea aquel que por sus dimensiones fácilmente podía competir con el extranjero, y quedando al margen aquel, como el de las pequeñas y medianas empresas, cuya falta de recursos financieros es uno de los principales obstáculos para su refundición. Con la creación de la L. R. C., el Gobierno laborista quería mejorar la productividad y la rentabilidad “en toda la economía”, a través de la reorganización y modernización de todos los tipos de estructura empresarial.

Su propia osamenta respondía, como se subrayó, a un hábil compromiso del Gobierno laborista frente a los intereses puramente privados de los Bancos de negocios: el Estado proporcionó el capital (ya dijimos, 2.000 millones de francos, equivalentes a 150 millones de libras esterlinas), designando a su presidente, a quien se le reconocen facultades de propuesta y consulta para la designación de los restantes miembros del Consejo de Administración, que es el verdadero “centro de poder” y que nombra al director general. Al ser creación y órgano su-

jeto a la disciplina administrativo-ministerial, aunque pretendiendo comportarse como cualquier otro ente económico particular, se beneficiaba de hecho de su particular y especial *status*, al tener acceso a una mina de datos e información económica que le proporcionaban los demás órganos gubernamentales y, en especial, el *National Economic Development Council* —nombre que en Gran Bretaña recibe una organización similar a las Comisarias del Plan de España y Francia— (la influencia de la posesión de esta notable, cuantitativa y cualitativamente, información económica, se señala por algunos autores, como, por ejemplo, MENDES-FRANCE, como uno de los pilares contribuyentes a la supremacía del Poder Ejecutivo y, por consiguiente, del Gobierno y la Administración, sobre los demás poderes e instituciones). Si la acusación que tradicionalmente se lanza a la Administración, cuando emplea el Derecho privado, recordando que, aun en estos casos, tal empleo es simplemente técnico y manipulatorio, pero nunca de esencia, como si la Administración requiriera en ocasiones olvidar su *majestas*, como diría el profesor JORDANA DE POZAS, se hace mucho más grave cuando este empleo se hace en zonas que podríamos calificar de “conflictivas”, como son las económicas y sociales, por cuanto en ellas, de no concurrir un evidente interés social, y si meramente económico, aumentará los inconvenientes para un enjuiciamiento desinteresado, objetivo y neutral, de las conveniencias y beneficios de la referida intervención público-administrativa, ya que en ellas los particulares podrán manejar más a su favor el argumento del recto y ortodoxo criterio económico de la eficacia y de la productividad, con la correlativa disminución del gasto público, que, en definitiva, siempre repercute en una reducción de los ingresos impositivos.

La eliminación de esta *public company* no significa ninguna desnacionalización ni la extinción de un complejo entramado institucional, ni tampoco el abandono o renuncia de la política industrial que se le había asignado. Es sólo una simple corrección dentro de un marco más general al que el nuevo Gobierno intenta aplicar las modernas técnicas de valoración del “coste-rendimiento” de sus servicios, así como de una mayor racionalización de sus opciones. Ante una intervención estatal, que responde siempre a un requerimiento socializador, se alza la dualidad (¿compatible?, ¿incompatible?), frente o junto a un cuadro enmarcador que responde a otros muy distintos requerimientos; por eso, la creación, como la posible posterior supresión, de un instrumento público-institucional no significa, en virtud de ese cuadro, ningún retraso o avance, ya que estas medidas (retraso o avance) dependerán del cuadro general y no de una medida particular (la sociedad será igualmente individualista si la socialización por una intervención estatal o administrativa afecta sólo a una parcela de esa sociedad) (6). A este

(6) El manoseado tema de “la reforma de la empresa” no es más que un eco de lo que se dice en el texto; muy correctamente la doctrina mercantilista española, que últimamente recordaba otro gran mercantilista, Prof. JIMÉNEZ DE PARCA (Rafael), señala la imposibilidad de efectuar una verdadera y auténtica reforma de la empresa si antes no se

cuadro es perfectamente aplicable la explicación del profesor RULL SABATER en torno al liberalismo y al intervencionismo, como formas de política económica, en el sentido de que mientras el primero presupone la existencia de unas reglas generales cuya observancia es posible por la fuerte integración socioeconómica existente (escasas diferencias de nivel de vida entre la población, similar *standard* cultural, etc.), el intervencionismo implica minuciosas reglas que pretenden imponer aquello que no es respetado voluntariamente, precisamente porque la integración social es muy débil (grandes diferencias sociales, económicas, culturales, etc.), lo que conduce a que, en última instancia, el intervencionismo administrativo no contribuya más que a consolidar tales diferencias, paradójicamente frente a lo que parecen ser sus primeros objetivos: reducirlas, porque el intervencionismo se desmenuza en una serie de medidas que, al ser sucesivas, buscarán consecutivamente satisfacer los descontentos que en los grupos no afectados por las normas singulares se habrán producido como secuela de éstas (7).

Es verdad que, aun ante este caso concreto, se revela la especial ideología que inspira cada una de las estructuras o esquemas mentales de cada uno de los grupos políticos que componen la constitución bipartidista inglesa; buena prueba de esto se representa por el examen de los llamados *manifestos* lanzados por cada uno de tales grupos en las vísperas de las elecciones que llevaron al Gobierno a la Administración *tory*. El correspondiente al laborismo ponía reforzado acento en el refortalecimiento de la I. R. C.; en un apartado específico sobre *Reorganización* se dice que "la reorganización industrial, con un especial énfasis sobre un mejor *management*, es crucial para el éxito, e incluso la supervivencia, de muchas industrias británicas" (8).

produce la reforma de la estructura general socio-económica del país o de la nación en donde tal reforma pretende realizarse; de hacerla sin este acompañamiento general, "no sería más que una pirueta en el aire" (Prof. GARRIGUES); en parecidos términos se manifiesta el profesor de la Universidad de Valencia M. BROSETA (Véase su conferencia sobre "Reforma de la empresa", recogida como artículo en la "Revista de Derecho Mercantil", mayo 1970). Lo mismo puede decirse del urbanismo y de las pretendidas medidas sociales aplicadas a este campo; en las I Jornadas de Tráfico y Urbanismo, celebradas en Madrid en el Instituto Eduardo Torroja (23-27-II-1970), se planteó el problema de hasta dónde puede llegar tanto la política gubernamental como municipal en sus limitaciones del uso del suelo, medidas que implican una *planificación socialista frente a un contexto general social* donde no rigen tales limitaciones, y casi, por el contrario, principios opuestos, ¿cómo se va a limitar el empleo de vehículos dentro de las grandes ciudades, si la propia economía pone como uno de sus principales objetivos el aumento de la producción de vehículos? Véase, referencia a una de sus sesiones, en "ABC", 25-II-1970. Los ejemplos pueden multiplicarse. Sobre este tema, véase la Revista "Les problèmes économiques", número 1.815, septiembre de 1970.

(7) RULL SABATER: Curso sobre políticas económicas actuales, en el Instituto de Estudios Políticos, 17 y ss., de noviembre de 1970.

(8) "The Labour" manifestó: *Eight main tasks before the nation*, "The Financial Times" (mayo 28, 1970): "The industrial Reorganisation Corporation has been associated with more than 30 mergers, all geared to better structure and more efficient management. In the next Parliament we shall provide additional finance for the I. R. C.". La experiencia del

Por su lado, el Partido Conservador, en su manifiesto, recoge la opinión contraria, dentro de un apartado especial titulado: "Crecimiento industrial" (*Industrial growth*): "La libre empresa competitiva asegura la mejor elección al consumidor. La libre empresa proporciona beneficios tanto para las inversiones de capital como para más elevados salarios. Proseguiremos una vigorosa política competitiva. Eliminaremos todos los abusos procedentes de una posición dominante en el mercado o de un monopolio, reformando la maquinaria actualmente existente... Somos opuestos a cualquier nueva nacionalización... Drásticamente, modificaremos la *Industrial Reorganisation Corporation Act* (9). "Progresivamente iremos reduciendo los compromisos del Estado en las industrias nacionalizadas, como, por ejemplo, en la del acero, al mismo tiempo que procuraremos aumentar su competitividad. Un creciente uso del capital privado ayudará a reducir la carga que pesa sobre los contribuyentes, logrando mejores decisiones en el campo de las inversiones y asegurando así un destino más adecuado y eficaz de todos los recursos nacionales."

Sea cual sea la ideología, el conjunto social, por la supresión de este instrumento intervencionista, apenas experimentará cambios, lo que lanza sobre todas las medidas intervencionistas, aisladamente consideradas, la duda de su eficacia, al mismo tiempo que las concibe como novedad más afiliada a un *slogan* mental o electoral que a una pauta de comportamiento administrativo con presuntas repercusiones trascendentes (trascendentes en el sentido de que la medida concretamente intervencionista deja de ser conscientemente *ab initio* una pura medida experimental, en la que se resalta su propia singularidad, para buscar ser, aunque se quede en grado de tentativa, un propósito modificativo de la realidad social) (10). El intervencionismo estatal, al ser la mani-

I. R. C. se considera tan feliz que este mismo manifiesto esboza la futura constitución de una entidad similar dirigida particularmente a las Cooperativas; es la *Cooperative Development Agency*.

(9) El Manifiesto del Partido conservador llevaba el llamativo título: *A better Tomorrow*. Se publicó en "The Financial Times", 20 de mayo de 1970. Se publica también en "The Economist", 30-5 a 5-6 1970, y en "Le Nouveau Journal", 27-V-1970.

(10) Todo lo que sobre el intervencionismo estatal o administrativo se ha dicho dentro de este apartado de "la supresión del I. R. C.", así como específicamente en el último de los párrafos, tiene ecos en la vacilante filosofía que sostiene a instituciones similares en otros países, como son las aludidas I. R. I. e I. N. I. Sobre este último baste recordar que el principio de subsidiariedad que justificó su nacimiento, sirvió con tanta amplitud que ésta ha sido criticada por la doctrina tanto económica como administrativa, que estos últimos años han venido pidiendo un replanteamiento de toda la política de actuación del I. N. I.; que esto no se haya logrado es lo que justifica que en nuestros días siga vigente y "pendiente" el tema de la futura actuación de este complejo institucional industrial. Véanse los distintos trabajos de J. L. MEILÁN y, en especial, su ponencia a las II Jornadas de Administración Financiera, 1969, Alcalá de Henares: *Las empresas públicas y el Plan de Desarrollo*. Sin responder a una ideología determinada, la paradójica actuación del I. N. I. llega hasta a intervenir en ciertos sectores no reñidos con la rentabilidad de modo que una vez que sus empresas han desbrozado el camino y se hallan en ple-

festación de una visión parcial, lleva en sí, fatalmente, la reafirmación de la estructura vigente en todos sus órdenes, pues si bien es cierto que como medida política tiene un momento originario y que en éste responde a un deseo de igualitarismo social, intentando corregir por vías autoritarias las desigualdades sociales, por lo que las primeras decisiones intervencionistas se producen para mejorar la condición de las clases o grupos más necesitados de apoyo, una vez que la intervención se ha exteriorizado, los demás grupos sociales la demandan con tanta o más fuerza, con la misma razón que blandieron los grupos más necesitados: que ellos necesitan protección, logrando, por una parte, la concesión de subvenciones o ayudas u "ordenamientos especiales", y, de otra, satisfacer al mismo Estado y a la misma Administración, que ve justificada su primitiva medida por esta sucesión de peticiones que le requieren para la adopción de otras análogas. Aunque el proceso es más complejo, y no es el lugar oportuno de exposición éste, no cabe duda que el intervencionismo es fruto simple de un esporadismo que impulsivamente lanza a la Administración a la realización de un objetivo que ésta no se había propuesto: una verdadera reforma de la sociedad. Al ser parcial y al pretender mantener la sociedad frente a él la autonomía, ésta impondrá sus exigencias y sus límites a aquél; la Administración llegará hasta donde se lo requiera la sociedad; si todos los grupos se lo piden, pero separada e individualmente como tales grupos, su particularismo subsistirá.

4. *Supresión de otras intervenciones públicas.*

Iniciado el *desengagement* del Estado, o de la nueva Administración inglesa *tory*, del dominio económico, como cualquier otro proceso, es raro que no tenga continuidad y no vaya acompañado de otras medidas análogas en otros campos. Respondiendo a esta pauta de evolución histórica, se van programando otras supresiones. Al ser una pluralidad de medidas, su producción no obedece simplemente a la necesidad de tener

na explotación, se levantan entonces proyectos de su trasvase a la empresa privada, produciéndose lo que algunos llaman "socialización de las pérdidas". En cuanto al I. N. I. parece quedar reducido a una gestión en exclusiva de las actividades económicas de bajo o deficiente rendimiento, mientras que las que obtienen beneficios, al estar probando su productividad, deben ser traspasadas a la gestión privada. Por eso nos parece lógico el trabajo de PH. SIMONOT sobre: *Après trente ans d'expérience, l'I. N. I., n'a pas une vision nette de son avenir*, "Le Monde de l'Economic", sup. núm. 7.716. Para que se compruebe el carácter generalizado de la tesis, en la misma fuente véase el trabajo sobre el I. R. I. italiano: *L'I. R. I., réussite à l'italienne, n'est pas un modèle exportable*. Uno de los trabajos más recientes e interesantes sobre el I. N. I., es el de A. DELION, en "L'Actualité Juridique 1969", París.

Bajo un título sonante, *Sector público y dinamismo económico*, FRANCISCO GRANELL analiza en un artículo aparecido en "La Vanguardia Española", 29-II-1969, "la situación del I. N. I., comparada con organizaciones extranjeras semejantes", haciendo alguna alusión al I. R. C. inglés, de carácter muy general.

en cuenta la eficiencia del servicio suprimido, que, al ser menos que su coste, una rigurosa exigencia económica impone la desaparición, sino que, por el contrario, una supresión múltiple obedece a un nuevo enfoque de la función de la Administración en la sociedad.

Tras las primeras nacionalizaciones producidas por el gobierno ATLEE después de 1945, y habiendo dejado las riendas del poder a los conservadores en 1951, éstos se encuentran durante trece años en explotación y gestión de las medidas adoptadas por sus contrarios, política e ideológicamente, y no sienten la necesidad en dicho período de introducir muchas modificaciones, salvo la relativa a la “desnacionalización de la industria siderúrgica” (que, por lo demás, volverá a nacionalizar —renacionalizar— el Gabinete posterior, ahora laborista, de H. WILSON, en 1964). No hubo, en la década de los 50, ni en los años de la década de los 60 que correspondieron al citado período conservador, supresiones genéricas ni plurales de instituciones o sectores nacionalizados. Sustituidos por los laboristas a fines de 1964, el nuevo primer ministro, Harold WILSON, en respuesta a su visión social (esta expresión tiene aquí una perfecta justificación, pues el jefe del Laborismo es autor, unos años antes de hacerse cargo del poder, de una obra en la que exponía cómo debía —y debe— ser la sociedad, a la que posteriormente gobernaría. Su título es: *Hacia un nuevo socialismo*) adopta unas decisiones encaminadas a un refortalecimiento de la maquinaria estatal intervencionista —aunque necesidades presupuestarias le obligaron a emprender iniciativas disconformes con su ideología, como las proyectadas medidas de supresión de la gratuidad total de los servicios sanitarios, la reglamentación de las huelgas, etc.—, como fueron la constitución de los P. O., gigantesca corporación creada a finales de 1968 (actualmente tiene más de 400.000 empleados, lo que es un buen índice de su volumen e importancia, en el cuadro de las *Public Corporations*), con competencia en los servicios postales y telefónicos, como indica su misma denominación, y uno de cuyos principales y más repentinos efectos fue su repercusión en las tarifas de estos servicios, objeto de un reajuste con la consiguiente subida (efecto que es uno de los que más fatalmente acompaña a toda instancia nacionalizadora e intervencionista y que pone en tela de juicio el *making-process* de la medida en sí, ya que surge la duda de si la adopción de ésta obedece a un enfrentamiento contra el beneficio privado o, por el contrario, a un deseo de suministrar en mejores condiciones al público el servicio correspondiente). A esta Corporación se la reconoció el monopolio de los referidos servicios, así como la manufactura y el suministro de todo el equipo referente a su buen funcionamiento; durante el escaso tiempo de su rodamiento se apropió la gestión del sistema de cheques postales, teniendo proyectado el funcionar en ciertos casos como una entidad bancaria mediante la concesión de las adecuadas facilidades crediticias (lo que, en definitiva, levantaría las críticas de la Banca privada y de los *Merchants Banks*, al igual que lo hicieron con la I.R.C.).

El pragmatismo inglés, al que nos hemos referido, contribuye a que

este proceso desnacionalizador sea más por la vía indiciaria o fáctica que por la vía solitaria de la ley, dado que al tener todas las corporaciones nacionalizadas un presidente de libre designación por el Gobierno, será la categoría y la filiación ideológica de la persona designada —o revocada— la que traslucirá las intenciones del Gabinete en el poder. La revocación del hasta ahora presidente de los P.O. ha revelado el propósito gubernamental de suprimir esta corporación.

El sector siderúrgico es otro de los afectados por este proceso desnacionalizador —que, por lo demás, tuvo sus antecedentes, como hemos citado, en la medida que adoptó el Gabinete conservador correspondiente a los años 50—, sobre el cual hay presentados dos métodos de ser llevado a cabo: o bien por la vía de abrir el sector rompiendo su monopolismo estatal para que en él entrara la iniciativa privada, o bien por la vía de ofrecer las participaciones del capital social a dicha iniciativa. Otro proyecto de ley, sujeto ya a la aprobación del Parlamento, priva al Gobierno del poder de control sobre la hasta ahora llamada Oficina Nacional del Carbón (pérdida de poder que se ha precedido de medidas concretas, como es la venta de numerosas de sus pertenencias: más de 120.000 inmuebles, centenares de hectáreas de tierras arables, instalaciones químicas de conversión del coque en combustible, etc.). El monopolio de las dos compañías aéreas civiles nacionalizadas, como la B.O.A.C. (para viajes trasoceánicos) y la B.F.A. (para viajes continentales), acaba de ser prácticamente abolido con la creación de un grupo independiente formado por la fusión de las compañías privadas CALEDONIAN y B.U.A., dado que al introducir este tercer grupo en un sector, en el que si bien existían dos, pertenecían en su totalidad al Estado, lo que no sucede ahora en que estos tres grupos, en igualdad de condiciones, se sujetarán al control de la nueva Oficina gubernamental de la Aviación civil. En todo caso, el mecanismo desnacionalizador parece que se caracterizará más por la vía de abrir los sectores nacionalizados a la competencia privada que por la más llamativa de la proclamación legal, que por disposición legislativa, en un amanecer, transforma una corporación, que hasta entonces había sido pública, en privada, menospreciando así los graves problemas transitorios que esta conversión lleva consigo (11).

La importancia, cuantitativa y cualitativa, de estas desnacionalizaciones se alza aún más si tenemos en cuenta que la victoria conservadora produjo la imposibilidad práctica de las anunciadas nuevas nacionalizaciones en el manifiesto laborista: *"In the next Parliament we shall complete the programme for change in our ports and docks on which we are now advanced. We shall bring the Nation's major ports under a National Port Authority to which new local port authorities will be responsible"*.

(11) "Le Nouveau Journal", 28-II-1970. (Ver nota núm. 8: el Manifiesto Laborista.)

5. *Reorganización de la Administración Central.*

La supresión de todos esos instrumentos intervencionistas, a los que nos hemos referido anteriormente, debía repercutir en la reestructuración del *Central Government*, no sólo porque si, como consecuencia de su existencia había habido la necesidad de dar un nuevo fundamento a los Departamentos ministeriales en los que tales instrumentos venían a encajarse, con la consiguiente repercusión orgánica y funcional, su supresión, forzosamente, se reflejaría en la misma estructura ministerial, sino también porque ese nuevo enfoque al que asimismo hemos aludido trae el correlativo aparato o maquinaria burocrática con la que se pretende enmarcar la programación político-conservadora sobre la realidad social.

En Gran Bretaña, casi más que en cualquier otro país, la simple reorganización en sí es una indicación y fijación de la política gubernamental, mucho más que cualquier otra plataforma —incluyendo la misma electoral, que sirve a cada uno de los partidos a la obtención de futuros votos—. Por encima de ella, la política inglesa, como dicen sus mismos analistas y sus mismos prácticos, es como su clima: “debe tener una amplia esfera de indeterminación”.

La reorganización, al ser eco de un nuevo enfoque tanto de la Administración como de la guía política del Gobierno, intenta abarcar no sólo a lo que hemos hecho objeto principal de estudio de este apartado —la Administración Central—, sino a la Administración en todos sus demás grados institucionales, o sea incluyendo a la local. Aunque dejemos por ahora el examen de ésta, no podemos dejar de transcribir aquí uno “de los principales planes para lograr un mañana mejor que el hoy” (... *plans for making a better tommorrow than to-day*), que es el relativo a la voz del pueblo (*citizens voice*): “El Gobierno de WHITEHALL está sobrecargado y, como consecuencia, los habitantes de las regiones ven aumentar cada día su impaciencia sobre las decisiones adoptadas en Londres, que podrían ser mejores de adoptarse localmente. Bajo nuestro nuevo estilo de gobierno, devolveremos el poder político necesario para que tales decisiones se adopten localmente. Estamos convencidos de la necesidad de la reforma de la presente estructura local administrativa. Llevaremos adelante una notable reforma que devolverá a las Corporaciones locales bastantes de los poderes que ahora están en manos del Gobierno central.” Pero era principalmente bajo otro epígrafe del manifiesto donde se recogían los propósitos modificativos de las hasta entonces vigentes estructuras ministeriales, locales y de todo tipo: el epígrafe es el concerniente al “control del gasto” (*control spending*): “Bajo el Laborismo ha habido excesivas interferencias gubernamentales en la industria y en el Gobierno local. *There has been too much government there will be less.* Reduiremos el número de departamentos ministeriales, así como el número de funcionarios que bajo el Laborismo creció por encima de los 60.000. Se suprimirán las

Land Commission. Las funciones y responsabilidades de todos los departamentos y agencias gubernamentales serán sistemáticamente racionalizadas, mediante la aplicación de planes de "coste-rendimiento", así como por las más modernas técnicas de "*management, budgeting and costs*" (12).

La terminante frase: "allí donde ha habido mucho gobierno (que es tanto como decir intervencionismo) habrá menos", si bien muy atractiva por su sonoridad y cortedad, encierra en su brevedad todo el programa cuya puesta a punto y en aplicación va siéndolo en estos días a través de la elaboración de los respectivos libros —técnica tradicional en el sistema británico— y en la elaboración de los correspondientes proyectos legislativos presentados al Parlamento. Por esto, mucho antes de que el Gobierno HEATH presentara al Parlamento un estudio pormenorizado de las reformas, así como de los motivos inspiradores de las estructuras ministeriales en octubre de 1970, y aparte de contar con lo que sólo eran simples esbozos del manifiesto, y que hemos citado, se habían preparado los proyectos de reforma, tal como Michel SHANKS reveló en un trabajo bajo el título *Getting thing done* (13), en el que destacaba cómo la "organización gubernamental cubre un elevado número de aspectos e interrelaciones; en su centro está el problema de distribución de tareas y responsabilidades entre los distintos Departamentos ministeriales que lo integran; en último lugar —aunque no de menos importancia— está el problema del futuro de la democracia, bajo estudio de la *Crowther Commission* sobre el régimen constitucional británico, cuya existencia todo el mundo parece haber olvidado". Destacaba también cómo por encima de tantas voces que acompañan a cambios de Gobierno, y que poseen tanta sensibilidad popular (el autor cita las de centralización, descentralización, participación, devolución de competencias, desburocratización, etc.), en toda reforma gubernamental y administrativa deben trazarse fases, siendo la primeras de ellas esta: "Lo primero que debe decidir el Gobierno son sus objetivos; después, debe determinar los sistemas y procedimientos válidos para alcanzarlos, y sólo en tercer lugar debe esquematizar la estructura u organización apta para realizar tales sistemas y procedimientos". Si citamos a este autor no es por la novedad de su postura, sino porque recuerda lo que frecuentemente se olvida: que la organización está al servicio de unos objetivos (generalmente los cambios políticos pretenden justificar lo contrario; por eso advienen) y no los objetivos al servicio de la organización (de ahí la necesidad de los cambios). No es el número de Ministerios los que deben fijar las tareas administrativas, sino que serán éstas las que fijarán aquéllos. Es sumamente revelador cómo todo Gobierno, cuando entra en posesión de sus funciones, sea cual sea el régimen político-constitucional donde esto se efectúe, inicia su gestión con una declaración de principios, auténtico programa de lo que pre-

(12) Véase nota núm. 9.

(13) M. SHANKS: *Getting things done*, "The Times", 10-IX-1970. Ver también, A. HUTTON: *Big noises who keep quiet*, "The Observer", 13-IX-1970.

tende sea toda su actuación; si estas declaraciones se formularan con rigor, como insiste SHANKS, existirían unos objetivos claramente delimitados desde el principio, objetivos que pueden delimitarse en todos los campos y muy particularmente en el económico, que es uno de los decisivos en la política de todo Gobierno y de toda Administración. Decimos claramente delimitados porque la solidaridad social y la cada vez mayor integración socioeconómica imponen unos fines, evidentes por sí mismos; por ejemplo, en el campo económico, los que cita este autor: mayor aumento posible en el *standard* real de vida, mantenimiento del pleno empleo, sin inflación; óptima distribución de la renta, del bienestar y del poder; óptima balanza de pagos; mantenimiento de la estabilidad de precios; financiación de los servicios públicos a niveles óptimos, sin inflación; óptimo desarrollo de los recursos nacionales (incluyendo los humanos); equilibrio óptimo de las actividades regionales y un óptimo nivel para las actividades comerciales, sean públicas o privadas. Seguramente, tan numerosos óptimos son difícilmente alcanzables en todo su conjunto (14); pero, no obstante las modificaciones que la teoría y la experiencia económica en ellos introduzcan (15), por sí mismos, y no sólo en su enumeración, son fines que *ab initio* todo Gobierno debe perseguir. En cuanto a los sistemas o procedimientos para alcanzarlos son asimismo numerosos, pero conocidos (segundo *stage*), y es en el tercero donde puede manipular más a efectos de establecer la correlativa estructura como secuela de la implicación institucional que los objetivos y sistemas tienen sobre la organización (16).

Pasando revista al *memorandum* presentado por el nuevo Gabinete al Parlamento en octubre de 1970, vemos que el mismo se compone de seis partes claramente delimitadas y que en su ordenación se ha observado el criterio anteriormente expuesto de señalar, en una primera y fundamental, "los objetivos del nuevo estilo de Gobierno"; en una segunda, de "los objetivos de la reorganización del Gobierno", y en una

(14) F. J. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, *Compatibilidad de los objetivos de la política económica*, Conferencia inaugural de la XVIII Semana de Estudios de Derecho Financiero, Madrid, abril de 1970 (aún no publicada, pero que aparecerá incluida en la obra colectiva de ponencias de dicha Semana, cuya publicación corre a cargo de la Mutualidad de Inspectores Técnicos Fiscales del Estado).

(15) El secretario general de O. C. D. E. presenta al Consejo de esta Organización, el 10 de noviembre de 1970, un informe económico sobre la misma, en el que por primera vez en la historia de las ideas económicas se sugiere a los gobernantes de todos los miembros de dicha Institución, el recurso al "subempleo" como medida eficaz para luchar contra la inflación, en la que se encuentran todos los países. Frente al tradicional 3 ó 4 % de coeficiente de desempleo, el citado informe admite la posibilidad de su incremento (yendo así contra una idea consagrada desde que la defendiera KEYNES, ¿se derrumba un *tabú* económico?). Ver artículo de PH. SIMONOT, *L'O. C. D. E. semble mettre en cause la nécessité du plein emploi*, "Le Monde", 15/16-II-1970.

(16) P. JAY, comentarista económico del "Times", en un artículo publicado el 2-IX-1970, titulado *A taxing process*, denunciaba como una de las ramas más necesitadas de reforma en el Gobierno central inglés, la concerniente a la económica, y dentro de ella, a la gestora de la "fiscal policy".

tercera, de las concretas y específicas reformas en la organización de los distintos Departamentos ministeriales. Las partes IV, V y VI tienen como objeto y contenido los siguientes: Organización colectiva a efectos de formulación de políticas, Nuevas iniciativas y Consultas.

6. *Contenido del Libro Blanco sobre reforma del Central Government.*

(Véase, en este mismo número, Sección de "Documentos y Dictámenes") (17).

7. *Comentario y análisis.*

Destaca en la primera parte la relación íntima que establece entre la estructura administrativa y estructura política, relación no desconocida para los estudiosos de las Ciencias de la Administración y para el mismo Derecho Administrativo que comienza en su misma parte general a conceptualizar la Administración Pública, desde su propia raíz etimológica, como una organización institucional de carácter subordinado, que ejecuta, desarrolla y cumple los fines y objetivos que el Poder político la asigna (18); pero, sobre todo, pone el acento sobre una visión global del entramado social en el sentido de que toda reforma que pretenda tener efectos prácticos, con la correlativa consecuencia de que los ciudadanos sientan menos cargas —con un sentimiento también global, pues estas menores cargas serán en todos los órdenes, pues la reducción del intervencionismo administrativo produce paralelamente reducción de la carga fiscal (*burden tax*), reducción de las cargas indirectas a esta carga fiscal (menores controles, menos obligaciones secundarias, etc.), reducción de los trámites administrativos (reducción del número de solicitudes, reducción del coste de la operación antes intervenida y ahora liberada, por desaparición de tiempos "vacíos", de espera)— debe afectar a toda la sociedad y ser, por tanto, reforma total. Por eso, a pesar del título y particular cometido que se asigna este Libro Blanco, circunscrito a la pura reorganización de la Administración, o sea, del aparato gubernamental, debe reconocer y admitir, comprometiéndose en ello, de la necesidad de remodelar las instituciones políticas sobre las que tal Administración actúa, instituciones que por sí solas son las que procuran y vigilan el adecuado equilibrio que debe existir entre poder go-

(17) Traducido de la correspondiente publicación realizada por el "Publisher's Office" de Su Majestad Británica, Londres, 1970.

(18) Pueden verse los Tratados y Manuales clásicos y no clásicos, sobre Derecho administrativo; entre otros, GARRIDO FALLA, el recientemente publicado Manual de R. MARTÍN MATEO (Edición del autor, 1970); los Apuntes de Cátedra del Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, etc. En todos se resalta este carácter subordinado de la Administración.

bernante y sociedad gobernada (19), sus alusiones a la futura reforma del escrutinio electoral y muy particularmente del parlamentario, denotan la universalidad de un fenómeno con reflejos en todos los países constitucionalizados: el fuerte auge de la Administración debe tener su correlativa contraprestación en el revitalizamiento del Parlamento, pues si aquél ha sido motivado precisamente por la pérdida de interés funcional de las Cámaras legislativas (absentismo de los representantes del pueblo, disminución o incumplimiento de los *quorums* exigibles, reducción de la potestad reglamentaria de las Cámaras, deficiencias en su Reglamento, excesivo intervencionismo del Gobierno en sus tareas, etcétera), una vez que se ha consolidado su recto funcionamiento exige y reclama el montaje del evidente poder, que por su fiscalización, control y dirección elimine las posibilidades de un poder administrativo y burocrático incontrolado, extraño a la noción de servicio público.

El Libro Blanco resalta asimismo su “enfoque funcional”, a la manera de una declaración de principios, cosa que lo es, dado que toda organización —y, por consiguiente, reorganización— administrativa debe hacerse, en teoría —que en este campo es la guía decisiva de la práctica—, conforme a unas técnicas que las llamadas en nuestra patria por GARRIDO FALLA “ciencias auxiliares de la Administración” (y que el resto de la doctrina española coloca bajo la denominación de “consideración no jurídica de la Administración”), sistematizan, como una especie de esquemas y cuadros orgánicos que estas Ciencias de la Administración ofrecen y presentan al político y al funcionario para que éstos tengan donde encajar sus deseos de revisión y perfeccionamiento de las estructuras en las que intervienen. Esto es lo que explica la continuidad de la cuestión de la reforma administrativa, pues, frente a movimientos más o menos esporádicos, la Administración, al ser el aparato que actúa, como decía VON STEIN, necesita permanentemente actualizar su ensamblaje, como ponerlo al día, para ser más impulso que rémora. Es este funcionamiento de la Administración el que, a su vez, sirve a los teóricos de las Ciencias de la Administración a corregir y rectificar sus instrumentos, con su consiguiente repercusión práctica.

De los cuatro criterios que pueden servir para el reparto y división del trabajo (fines, técnicas, localidades, clientes), al inclinarse por el ya citado funcional, el Libro Blanco se muestra partidario de un sistema al que responden como tónica general la mayoría de los países, pues, a su través, la maquinaria administrativa se organiza conforme a unas pautas de objetividad que actualmente son las únicas adecua-

(19) Véase G. BURDEAU. *La Democracia*, Ensayo sintético. Col. “Ciencia Política” dirigida por JIMÉNEZ DE PARCA. Ed. Tecnos, 1954 (hay edición actualizada de 1970). Como respuesta de la necesidad de revisar las estructuras parlamentarias, podemos citar, entre otros, la actual discusión de la reforma del Reglamento de las Cortes Españolas: el correspondiente proyecto, acompañado de campañas en todos los medios, para la reforma del funcionamiento de las Comisiones y de la propia Asamblea Nacional en Francia: lo mismo sucede en Bélgica.

das (20), sin que esto quiera decir que no subsistan residuos de los otros criterios en algunas partes de ese engranaje (el enfoque funcional podría ser aplicado en toda su ortodoxia si la Administración fuese una nueva Administración, cosa que difícilmente se presenta, pues, aun en los países en los que un proceso descolonizador hubiera dado la categoría de "nuevos Estados", la novedad sería más en el plano jurídico, como un sujeto que viene a incorporarse a la comunidad internacional de sujetos de Derecho, que a nuevo en el terreno de sus estructuras orgánicas y funcionales, montadas sobre las que en su territorio dejó la metrópoli). Resulta sumamente ilustrativa la enumeración de ventajas que se hacen en el Libro, como demostrativas de la bondad de este sistema, sobre todo en lo concerniente a una más clara delimitación de competencias, extinguiendo así uno de los más poderosos focos conflictuales administrativos. La decisión política, cada día más técnica y racional, y menos emocional, reclama una clarificadora estructura administrativa que, a su vez, sólo se logra por la vía de las más recientes conquistas de la Ciencia de la Organización, y una de ellas es la universalización del enfoque funcional (21).

Dentro de las modificaciones concretas en el número y competencias de los Departamentos ministeriales hay que subrayar la refundición de los importantes Ministerios de Industria y Comercio en un solo Departamento, al que parece ser se le quiere dar la categoría de Superministerio. Con esta refundición termina la autonomía orgánica del célebre *Board of Trade*, que en los últimos años ha jugado un papel básico, dado que su política condicionaba toda la restante política de los Departamentos

(20) *A sensu contrario* si el enfoque funcional puede significar un progreso respecto a anteriores esquemas orgánicos, no tan asépticos científicamente, en su tarea de clasificación de puestos de trabajo y división de tareas administrativas, y de hecho y *ab initio* lo es, será, por el contrario, un retroceso al intentar hacer reaparecer esos otros criterios clasificatorios, como, por ejemplo, el geográfico, como los proyectados esfuerzos para constituir en España una especie de Departamento para las islas Canarias, que concentraría en sí todas las funciones que hoy se reparten en todos los Departamentos ministeriales y que vendría a ser como un Ministerio de Ultramar, de tanta tradición, por lo demás, en nuestra organización departamental, pero referido única y exclusivamente a una concreta y determinada zona geográfica. Estos esfuerzos se han renovado con la presentación por el Ministerio de Hacienda, a la Comisión Interministerial, constituida en abril de 1970, de un Proyecto de régimen económico-fiscal para las citadas Islas, que se estima excesivamente centralizador, así como por la desestimación, por el Tribunal Supremo, del recurso que en su día se interpuso por las Corporaciones representativas de las Islas, contra el texto refundido de los Impuestos de Lujo.

(21) La decisión política como tema de estudio, ha sido analizada por todos los investigadores y estudiosos de ciencia política de los países anglosajones. Sólo, muy recientemente, se la ha dado en España el tratamiento que merece, por ejemplo, por JIMÉNEZ DE PARGA, en su obra: *Los regímenes políticos contemporáneos (Teoría general del Régimen. Las grandes democracias con tradición democrática)*, 4.^a ed. Editorial Tecnos, 1968, en especial, págs 72 a 112. Como muestra de los estudios anglosajones, consúltese la *Teoría de la Constitución*, de K. LÖEWENSTEIN.

y del mismo Gobierno, considerado en su conjunto (22). Como novedad, aparece el Departamento del Medio Ambiente, con el que por primera vez adquieren todas las cuestiones relativas al contorno el rango suficiente para formar el contenido de atribuciones de todo un Ministerio, poniendo de relieve su enorme importancia para toda comunidad moderna (23).

El nuevo *Board of Trade* (que dejará de ser exclusivamente de comercio) absorbe también las funciones hasta ahora desempeñadas por la *Industrial Reorganization Corporation*. Su condición de "Superministerio" quizá venga a romper el equilibrio formal de rango a escala ministerial, pero se impone por exigencias de coordinación y de fomento del unitarismo en el plano decisonal. Tal como se describían sus funciones en los *Official Handbooks*, este Ministerio tenía un carácter residual en materias económicas, de modo que si no existía otro Departamento con una facultad determinada era al *Board of Trade* a quien correspondía su gestión; así, en el *Official Handbook* de 1968 (24) se indica que "el *Board of Trade* tiene especial responsabilidad en las relaciones del Gobierno con todas aquellas industrias que no están bajo la dependencia específica de los demás Departamentos. Las principales

(22) Dada la situación económica inglesa, eran las informaciones proporcionadas por el *Board of Trade* sobre la balanza de pagos, mensual y trimestral, lo que supeditaba la política del Gabinete, y que condicionó la celebración de las elecciones que condujeron al laborismo a la derrota, pues fue el *superávit* que dicha balanza tuvo en los meses anteriores a su celebración lo que lanzó a los miembros laboristas a instar las elecciones, por estimar poderoso factor influyente en éstas la boyante y equilibrada situación económica.

(23) Recientemente la O. C. D. E. ha creado un Comité dedicado específicamente a los problemas del medio ambiente, formado con representantes de todos sus miembros, y con el fin de estudiar las medidas que éstos adopten con repercusión internacional. En Estados Unidos, el presidente NIXON introdujo en enero de 1969 la novedad de constituir con rango de Subsecretaría un puesto sobre asuntos urbanísticos, con atribuciones en materia de medio ambiente (de este órgano procede la elaboración de un proyecto de Ley contra la polución atmosférica).

También en el último reajuste ministerial francés, de 7 de enero de 1971, se introduce la novedad de un Departamento ministerial con denominación y competencias específicas en materia de protección del medio ambiente, que viene a concentrar las atribuciones hasta ahora distribuidas entre otros Ministerios y cuya significación se deriva de la alta personalidad política que ha sido designado titular, según los comentaristas, R. POUJADE, secretario general del Partido gaullista, "Unión para la Defensa de la República" (U.D.R.).

La reforma de Heath, que John BOURNE ha denominado "*the reconstruction of Whitehall*", pretende ser total y abarca no sólo a lo que podríamos estimar estructuras administrativas, sino a aspectos más amplios de repercusión social; así, el *Home Office*, a través de lord WINDLESHAM, anunció en la Cámara de los Lores, el 1 de diciembre de 1970, la reforma de la legislación penal (referencias a este anuncio en "The Financial Times", 2-XII-1970); también se modifican el "Race Relations Board" y la "Community Relations Commission", competentes en política de inmigración (véase Joe ROGALY: *The Right Policy for Immigrants*, en "The Financ. Times", de 1-XII-1970).

(24) BRITAIN, *An Official Handbook*, 1968, Ed. prepared by the "Central Office of Information", Londres, 1968, pág. 61.

industrias que caen fuera del control de este Departamento de Comercio son las de alimentación, agricultura, conservas, edificación y construcción, hierro y acero, fuel y energía, ingeniería y transporte (excepto aviación civil y navegación, que son de la incumbencia expresa del *Board of Trade*)". A pesar de que en los textos estatutarios, como en el referido *Handbook*, se proclama la responsabilidad general de este Departamento respecto al comercio, la industria y los intercambios mercantiles con otros países, en el desarrollo y especificación de esta competencia general se hacía especial hincapié en la última de las funciones citadas, o sea en los aspectos del comercio exterior: "le concierne la formulación y la gestión de la política gubernamental sobre materias y relaciones comerciales con otros países, importaciones y exportaciones, tarifas arancelarias, desarrollo industrial y asuntos económicos generales, protección de los consumidores, navegación y aviación civil". De hecho, era antes de esta reforma el auténtico Departamento ministerial económico, pues aun cuando existe un *Department of Economic Affairs*, las singulares características de este último, bajo la inmediata y directa dependencia del primer ministro y con un secretario de Estado a su cabeza, ayudado de dos subsecretarios parlamentarios y asistido por el canciller del Ducado de Lancaster y en estrecha colaboración con los E. D. C. (*Economic Development Committees*), le convierten a este último más en un órgano consultivo y programador que ejecutivo. El carácter de Ministerio económico-tipo del *Board of Trade* se confirmaba con anterioridad a esta reforma no sólo por la razón expuesta, sino por las relativas a las escasas industrias principales excluidas de su control, a la tradicionalidad a que responden estas exclusiones (no únicamente en Gran Bretaña, sino en la mayoría de los países, existen Ministerios de Agricultura) y a la singularidad potestativa de los distintos Departamentos en las que dichas industrias se encajan (Ministerios de Agricultura, Transportes, Obras y Construcciones Públicas). Este carácter general se consolida en la reforma ("El departamento se encargará también de las relaciones del Gobierno con la gran mayoría de las industrias y mantendrá con ellas contactos..."), carácter del que parte como premisa y cuya conservación imperativa reconoce ("los servicios generales de carácter industrial y comercial... serán materia de incumbencia del mismo Departamento, al igual que las relaciones del Gobierno con industrias específicas") (25).

El Departamento de Tecnología, que se funde con el nuevo Ministerio de Comercio e Industria, había nacido en 1964 con la finalidad de servir de estímulo al desarrollo innovativo tecnológico de las industrias y el fomento en la aplicación de los nuevos procesos de fabricación (de ahí que su competencia se ejerciera especialmente en las llamadas industrias de punta o de vanguardia, como equipos electrónicos, computadores, construcciones aeronáuticas, máquinas herramientas, etc.). Una de sus primeras medidas fue la constitución de la *British*

(25) Véase Libro Blanco de la Reforma del Gobierno Central, capítulo III, núm. 20 e), número 24. (En esta misma REVISTA, Sección de Documentos y Dictámenes.)

Standards Institution (B.S.I.), con el objeto de elaborar y promulgar medidas referentes a la calidad, performance, dimensiones, métodos y códigos de producción (mientras que los estímulos para la vía de la productividad acudían a través de otra corporación dependiente del *Board of Trade*: el *British Productivity Council (B.P.C.)*, duplicidad que, al no justificarse funcionalmente, eliminaba toda legitimación de la duplicidad orgánico-corporativa y, por consiguiente, es un argumento más en pro de la fusión reformadora). El *Board of Trade*, por sucesivas medidas fue viendo atribuirse nuevas e importantes funciones después de la aparición de este Ministerio de Tecnología; así, por la *Industrial Development Act*, 1966, se le asigna la administración de los beneficios fiscales en pro “de la expansión de industrias productivas”; las *Local Employment Acts*, de 1960 y 1963, le atribuyen la designación de las *development areas* y los *development districts*; el *Control of Office and Industrial Development Act 1965* establece que este Departamento será el encargado del control del desarrollo de tales áreas. Numerosas empresas nacionalizadas y compañías industriales fueron colocadas bajo su vigilancia y responsabilidad; las *Air Corporation Acts*, de 1966 y 1967, otorgaron al *B. of Trade* poderes estatutarios respecto de las *Air Corporation* (especialmente de la *B.O.A.C.* y la *B.E.A.-British Overseas Airways Corporation* y *British European Airways*). La *British Airport Authority* recibió el 1 de abril de 1966 la titularidad y gestión de los dos mayores aeropuertos de Londres (Heathrow y Gatwick), así como el de Prestwick, en Escocia, y Stansted, en Essex, sobre los cuales, así como sobre la mencionada autoridad se conceden ciertos poderes a este Departamento ministerial. El fin o propósito constitutivo a que respondía el Ministerio de Tecnología hizo que bajo su supervisión se montaran una serie de autoridades como la *Atomic Energy Authority*, y la producción de determinado material que por sus condiciones estratégicas e innovadoras—caso de la producción aeronáutica, de extraordinaria importancia para Gran Bretaña por su situación isleña y su *status* internacional de potencia mundial—no podía dejarse a la iniciativa privada, siempre en este terreno insuficiente. En 1967 se crea, bajo su dependencia, el *Central Advisory Council of Science and Technology*. Las 46 *Research Associations* que existen a finales de 1966, junto con las mismas asociaciones dentro del campo de industrias nacionalizadas, quedan en inmediata relación con este Departamento. Es su competencia sobre la producción aérea defensiva, la que, como consecuencia de la fusión de este Departamento con el *Board of Trade*, queda subsistente y no anexionada, aunque sí lo es al Departamento de Defensa. La fusión con el *Board of Trade* obedece a varias razones: mayor antigüedad (lo que tiene mucho peso en la organización administrativa, en la que son los “Ministerios jóvenes” quienes más sufren las consecuencias y efectos de las reorganizaciones y reajustes gubernamentales), mayor y más general competencia, evitación de duplicidades, la misma evolución tecnológica que en su día fue motivo suficiente para la creación de un Departamento ministerial, lo puede ser —y es— para su desaparición (la evolución tecno-

lógica, en sí y por sí misma, puede ser y de hecho ha sido objeto mimado de preocupación de los Gobiernos que le han dado cobijo en Departamentos ya de Tecnología —caso inglés—, ya de Educación y Ciencia, o simplemente de esto último, cuando tal evolución es una novedad —lo que ocurre en sus primeras fases—, pero cuando el fenómeno es general y todos los procesos productivos están sujetos al cambio “permanente”, el fenómeno se incluye como un factor más de estos procesos por lo que su resolución y problemática es más propia del órgano competente general del que hasta entonces había venido gestionándola independientemente). En cualquier caso, la fusión de un Departamento ministerial con otro o su simple desaparición revelan la existencia de cierta racionalidad en el proceso orgánico administrativo, cuya viveza y vigencia se demuestra precisamente a través de estas adaptaciones de las organizaciones frente a las exigencias de todo tipo requeridas por el contexto socioeconómico (lo paradójico y extraño, sobre todo, desde el terreno técnico o de las Ciencias de la Administración es la persistencia de una misma organización administrativa a través de los tiempos, persistencia en los órganos ministeriales fundamentales —en los que resulta explicable— y en los otros que no tienen el carácter, con lo que estas organizaciones bien pudiéramos considerarlas formadas por el procedimiento jurídico-privado de la accesión, y mediante alguna de sus dos principales vías —la alusión y la avulsión—, pues sucesivamente se van agrandando y elevando el número de sus Departamentos ministeriales, que al no responder a un previo proceso de enjuiciamiento analítico y fundacional de la propia organización, incurren en multiplicidad de competencias, deficiencias en su delimitación, interpretaciones personalistas de éstas con objeto de que el nuevo Departamento se reafirme, porque en estas organizaciones, las reorganizaciones se asemejan a rebeldías frente a la anterior, en donde los nuevos Departamentos que han adquirido certificado de nacimiento después de laboriosos intentos son más bien fruto de un desgajamiento impuesto por su comprobado macroencefalismo competencial —es el caso, por ejemplo, de un Ministerio de Transportes, sólo creado después de un largo periodo temporal paralelo al incremento y auge que durante él han ido adquiriendo las mismas competencias administrativas, lo que explica que si bien en un principio cuando estas competencias eran pequeñas su gestión podía estar encuadrada en otro Departamento más general, no específicamente de Transportes—, cuando tales competencias llegaron a ser abundantes y extensivas, el hasta entonces Departamento gestor puede mostrar dificultades para su adecuado cumplimiento, por lo que para evitar los “estrangulamientos de cuello de botella” permite la independencia de una parcela de sus atribuciones, sistema éste de creación que ofrece tantas dificultades para la creación como para la renovación y la extinción, presentando una gran rigidez, nota contraria al sistema o método británico en el que exigencias político-administrativas como socioeconómicas imponen y deciden las necesarias “innovaciones ministeriales”).

La reforma del *Board of Trade* es uno de los puntos más importantes

de la reforma del Gobierno central; con ella se adquieren dos ventajas, cuales son, por un lado, la más aparente y conforme con todo el resto de medidas, de reducción de órganos gubernamentales (con su paralela repercusión en el plano del gasto público y sus beneficiosos efectos sobre la economía nacional incrustándose como un ejemplo más del clásico cuadro de medidas adoptadas por los países en situación inflacionaria que siempre recurren en primer lugar a la supresión de órganos para corregir su exceso de gastos) y, por otro, la de centralizar las decisiones en el terreno económico, atribuyendo a un órgano lo que antes se resolvía por dos [razón la más profunda y original de la reforma, pues paradójicamente en este terreno existen dos corrientes o tendencias: una, representada por Francia, en que un mismo Ministerio lleva la gestión de los asuntos económicos y financieros, como es su Ministerio de Economía y Finanzas, sustituto del anterior Ministerio de Finanzas y *Affaires Economiques*, de lo que algún comentarista ha deducido la "prima" importancia concedida a las materias y asuntos económicos sobre los estrictamente financieros, con lo que la actuación del titular debería volcarse más sobre la vertiente comercial o económica que sobre la estrictamente financiera —lo que no parece ser así en la práctica—, y otra, la representada por Italia, en la que se reconocen competencias en el campo económico a diversos Departamentos ministeriales; unidad o pluralidad orgánica que son reflejo de las controversias existentes sobre la organización de la Administración financiera en general (26). Gran Bretaña,

(26) La organización de la Administración financiera, funciones y competencias del Ministerio de Hacienda, atribuciones de la Presidencia del Gobierno (o primeros Ministerios), monopolio o distribución pluriorgánica, ha sido, es y seguirá siendo objeto de estudios, informes, ponencias y Congresos. Recordemos entre éstos, el Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Wiesbaden en 1959, que tuvo como tema de sus reuniones precisamente éste de la Administración Financiera; véase Ponencia del profesor L. LÓPEZ RODÓ, *Funciones de la Administración Financiera*, Presidencia del Gobierno, Ed. "B. O. del E.", 1960. Respecto a Francia, véase A. LANZA, *Les projets de réforme administrative en France*, P. U. F., 1969, 185 págs.

El tema de la institucionalización orgánica de la Administración económica y de la financiera, en general, creemos que es uno de los más esenciales de la organización administrativa y como lo prueba su permanente actualidad —desde la década de los sesenta—, tal institucionalización es tema de continuo y reiterado tratamiento por todos los especialistas, va de la misma Administración Pública, ya de las materias económicas, que han visto cómo la realización de una política económica no depende exclusivamente de la correcta formulación de sus postulados teóricos, sino del complemento imprescindible de un aparato administrativo que con los medios suficientes y adecuados emprende su puesta en práctica (sobre esta atención de los teóricos económicos sobre aspectos de la organización, es sumamente revelador en nuestro país el editorial de la "Rev. Hacienda Pública Española", núms. 6-7, en el que se rememora un punto en el que insistió una y otra vez el Prof. FLORES DE LEMUS y su más conocida obra anónima: *Memoria de la Dirección General de Contribuciones*, de 1913; toda reforma fiscal para que sea eficaz o, lo que es lo mismo, para que tenga efectos prácticos y no se quede en simple declaración de preceptiva legal y literaria, necesita el anticipo de la reforma administrativa, de la puesta a punto de un aparato burocrático que permita el alcance y logro de los objetivos marcados por la pura reforma fiscal). Ahora bien, quizá a que las competencias económicas

hasta 1962, se incluía en la tendencia de la unidad, pues fue a partir de tal fecha cuando de su Departamento del Tesoro se desgajó independiéndose el Departamento de Asuntos Económicos (*Department of Affairs Economic*) como consecuencia de uno de los informes del *Estimates Committee* en los que se demostraba el excesivo control del primero de los Departamentos citados, cuyo papel podía ser suficiente ante una actividad gubernamental no muy extensa, pero no ante la desarrollada por el Gobierno inglés en la década de los sesenta, reflejada en el mismo número de Departamentos ministeriales: el correcto cumplimiento de las tareas a cada uno de ellos asignadas exigía un reajuste ministerial y el desglose autónomo de los “asuntos económicos”] (27). A pesar de

sean las más recientes de las que integran la lista de potestades de la Administración Pública, el caso es que a diferencia de las que podríamos llamar tradicionales, esas competencias económicas no han recibido aún su organización definitiva (no nos planteamos aquí si esta organización es posible, considerada la movilidad y sobre todo el trasfondo coyuntural de la materia económica en sí, que exige del aparato burocrático que sobre ella se monta la necesaria flexibilidad para que el aparato nunca deje de ser reflejo de la base y no sujeción impuesta que coarte aquella movilidad sustancial), pero en esta fase provisional se está produciendo un cierto desmesuramiento de una parte de esa organización; concretamente, la relativa a la planificadora, que es juzgada como parte relevante de esa nueva Administración Económica, desmesuramiento no sólo estrictamente orgánico sino incluso ideológico, en el sentido de que los ideales de la planificación pretenden alzarse en ideales de toda la Administración Pública, que debe supeditarse en todo su resto orgánico a tales ideales con posible quebranto olvidadizo de aspectos fundamentales de la Administración tradicional (sobre esto, véase J. A. MANZANEDO y otros: *Curso de Derecho Administrativo Económico*. Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, especialmente págs. 102-104). Todavía la doctrina administrativa no ha encontrado el medio de lograr la auténtica igualdad entre los distintos Departamentos ministeriales y la supresión de la posibilidad de la existencia real de “Superministerios” que origina en la práctica fiscalización de varios Departamentos por otro; la reorganización de los Departamentos económicos y particularmente del financiero es de permanente actualidad, mucho más en aquellos países en que insertados en una política de desarrollo económico, la vigencia de esta política plantea en seguida la problemática de su armonización con la política presupuestaria, armonización nada fácil al estar personificadas sendas políticas en unidades ministeriales independientes (existe una abundantísima bibliografía sobre cómo relacionar, a efectos materiales y orgánicos, el Plan y el Presupuesto, aunque debemos confesar que la que conocemos es una literatura extraordinariamente comprometida y escasamente objetiva, pues la elección por una u otra salida—subordinación del Plan al Presupuesto, o viceversa—viene determinada por la condición del autor, de manera que en este terreno más que en ningún otro resulta idónea la aplicación de la afirmación: “dime a quién sirves y te diré quién eres”, situación que tiene su causa explicativa en las dificultades—a veces, obstáculos insalvables—que sobre el funcionamiento real de ambas instituciones tienen todos los que con riguroso espíritu científico intentan describirlo pero que permanecen al margen de su mecanismo o realidad). Si la reforma administrativa no ha muerto, acaso pueda atribuirse a que queda sin resolver ese problema relational del Plan y del Presupuesto (cuyo entronque y armonía es el símbolo más característico de esa nueva Administración de la previsión, que levanta su imaginación por encima de los mercantiles y cerrados ejercicios anuales para, de este modo, con el Plan, adelantarse a lo que luego será necesidad inmediata e irremediable).

(27) N. JOHNSON. Véase *Apéndice bibliográfico*, pág. 44.

su denominación, y sobre todo por su organización y métodos de trabajo, este Departamento de Asuntos Económicos no es el principal ni más importante Departamento económico, aunque su nombre sea de por sí confuso respecto a las funciones y competencias, mas, como hemos dicho, de carácter programador o consultivo, que sustanciales y ejecutivas, que son las que en realidad corresponden al *Board of Trade*; por este motivo, al Departamento de Asuntos Económicos se le marcan unas obligaciones como son las relativas a la coordinación de sus trabajos, con los que ha de colaborar estrechamente. Su aspecto consultivo se evidencia a través de su actuación regional por medio de *staffs* existentes en cada una de las regiones inglesas, y de una *Central Planing Unit*, encargada de estudiar los proyectos de desarrollo de gran escala. El *Board of Trade* (o el nuevo *Board of Industry and Trade*) es eminentemente un órgano ejecutivo cuya relevancia se ve realzada por la desaparición del Departamento de Tecnología.

El carácter de "principal" dentro de los Departamentos ministeriales que se atribuye al *Board of Trade* no es nada novedoso, como se prueba consultando los informes elevados por los Comités especializados de la Cámara de los Comunes, y por el más importante de ellos como es el *Estimates Committee*, que emitió uno en 1959-60, conteniendo una síntesis de lo que ya entonces se calificaba de "monumental" organización por el gran número de funciones que tenía fijadas. Quizá la magnitud de éstas motiva el comentario crítico de N. JOHNSON, que al pasar revista a alguno de dichos informes, respecto de éste, dice lo siguiente: "*As is not unusual with an enquiry on such a wide front, the recommendations werw few and modest in scope.*" En cualquier caso, es el primer y más destacado representante del Gobierno en las relaciones de éste con la industria y el comercio, de modo que las actuaciones del ejecutivo en campos tan importantes de la economía, como son los sectores comercial e industrial, tienen su brazo ejecutor en el *Board of Industry and Trade*.

8. *Funciones administrativas e ideología política.*

El Libro Blanco del Gabinete HEATH contribuye al renacimiento de algo que se había estimado periclitado, como era —y es— la relación íntima existente —y a la que hemos aludido— entre teoría política y concepción administrativa, o, lo que es lo mismo, entre visión de las relaciones sociedad-Estado y el papel que en ellas se asigna a la Administración. La expresión "menos Gobierno, pero mejor" coincide casi textualmente con la que en su tiempo formuló el gran conservador —y aquí la adjectivación cuantitativa se refiere al tamaño ideológico— HERBERT SPENCER: "Cuanto menos Gobierno haya, tanto mejor". El ligero retoque parece obedecer a una simple táctica estratégica, muy conforme con la realidad de nuestros días en los que una arraigada intervención del Estado ha hecho desaparecer todo rastro de duda sobre la legitimación

y justificación del Estado y, por consiguiente, de la Administración, en sus actuaciones interventoras, principalmente en el campo de la Economía, sobre las que siempre existieron mayores recelos; con este retoque no se pretende reverdecer, pues, la vieja polémica de la eficacia o ineficacia del aparato estatal ni, por tanto, la necesidad e innecesariedad del mismo Estado (lo que, en el fondo, fue la causa más próxima de la aparición de las posturas anarquistas, sólo desarrolladas en épocas en que tal dualismo se suscita y que es motivo actualmente de su caquexia, al admitirse como incontrovertible, la existencia estatal), sino exclusivamente hacer mejor esa intervención estatal. En cualquier hipótesis, creemos, la formulación conservadora sólo lo es por la primera mitad de la frase, que es auténticamente conservadora, al menos tal como este término se viene interpretando tanto en la historia de las ideas políticas como en las ciencias administrativas (entendidas éstas en un sentido amplio y no en el restringido jurídico-administrativo). El simple hecho o la mera petición de principio de “menos Gobierno” corresponde en su rotundidad a unos postulados que hasta ahora se han estimado propios de una ideología (una prueba más de la vigencia presente de éstas) que frente a la contraria, defensora, sin más, de una creciente y progresiva intervención estatal, oponía el cuasi prefijo “menos” para ser tachada de conservadora.

Al decir “hasta ahora” hemos querido significar que el monopolismo con que se ha venido atribuyendo tal condición está en sus fases de extinción, pues el exceso en la oposición contraria ha llevado a la mayoría de los Gobiernos, cualquiera que sea su tinte ideológico (incluso socialista), a una revisión de las tareas administrativas o, más exactamente, político-administrativas, con lo que se ha producido o se está produciendo, en dirección contraria, todo ese comienzo anotado en la mayoría de los tratados y estudios administrativos, de políticas intervencionistas del Estado, hechas precisamente por conservadores (28), de modo que si éstos fueron los que empujaron a la Administración Pública a preocuparse de la entonces genérica “cuestión social” —cuya solución necesita-

(28) GARRIDO FALLA alude en el tomo I de su *Tratado de Derecho administrativo* a los distintos ejemplos, en su mayoría conservadores, con que se inician en varios países, políticas de signo social, entre los que figura el caso español con la figura de Eduardo Dato.

Canadá es el último ejemplo del que tenemos noticia de un país que gobernado por un Gabinete de signo conservador está en trance de elaborar y poner en marcha un instrumento de tendencia socializadora como es la proyectada *Canadian Development Corporation*, corporación que al principio sólo tendrá un accionista—el Estado federal—pero que posteriormente se abrirá a otras personas y entidades. Su objeto principal es entrar en lid competitiva con las entidades financieras privadas, y particularmente con los *chartered banks*, los Bancos de depósito y los Bancos sindicales: “*beyond its equity financing role the CDC is expected to play an important catalytic role in Canadian economic development that will take many forms*” (mayores referencias en “The Financial Times”, 25-I-1971). Este sentido socializador se compensa, en parte, con una impronta fuertemente nacionalista, de defensa del Canadá, frente a la invasión de las inversiones extranjeras, particularmente norteamericanas.

ba medidas de muy diversa índole—, en la actualidad han sido los mismos Gobiernos intervencionistas—que por este motivo muy correctamente pueden recibir la denominación, sino de socialistas, sí, al menos, de sociales— los que están intentando —si no logrando— revisar su actuación para hacer que “sea menor pero más eficaz”.

Una serie de hechos concomitantes prueban la veracidad del anterior aserto: la búsqueda, hoy más urgente e intentada que nunca, de un estatuto de las empresas públicas, procurando determinar a éstas unos contornos que son tanto fronterizos como delimitadores (la idea de frontera, de origen eminentemente político —véase, por todos, HERMANN HELLER: *Teoría del Estado*—, encierra a la institución sobre la que se aplica en unos límites que sancionan todo exceso o traspaso); el reexamen de la teoría de los precios políticos que tiende a corregir la tradicional imagen del Estado como un asegurador de pérdidas que precisamente por esta vía se imputan a toda la comunidad, a diferencia de los beneficios, que tienen unos destinatarios concretos y específicos; su consecuencia, la comercialización gestora de la mayoría o totalidad de los servicios públicos, incitando a que éstos se rijan por pautas análogas, en lo posible, a los servicios comerciales privados y, por tanto, no sean acreedoras únicamente a déficits comerciales con su correlativa repercusión en el erario común (el informe NORA, sobre el funcionamiento de las empresas públicas en Francia, defiende, en primer lugar, la inmediata necesidad de suprimir el mayor número posible de déficits de las empresas públicas y, como consecuencia, la libertad de éstas en su política de precios, sobre la que el Gobierno no debe intervenir más que en casos extremos, pues con sus técnicas de apoyo a los precios de las referidas empresas no hace más que falsear su financiamiento, manteniendo unos precios cada día —por la inflación— más disconformes con la realidad y, por lo tanto, más quebradizos y deficitarios); la puesta en tela de juicio de ideas parecidas en campos limítrofes [sí, como escribía HEGEL, “cada uno es hijo de su tiempo, así también la Filosofía es su propio tiempo recogido en pensamientos”, una concepción administrativa intervencionista no es más que el reflejo parcial de una ideología mayor y total sobre la intervención en todos los campos, incluso en aquellos que aparentemente más neutrales, asépticos, objetivos y científicos, como pueden ser el económico o el financiero, es por esto por lo que en nuestros días estamos asistiendo a un replanteamiento de la habitual dualidad progresividad-regresividad imputable, respectivamente y de modo paralelo, a la clasificación fiscal impuestos directos-impuestos indirectos, vertiendo sobre ella serias interrogantes por considerar que dados los niveles de renta alcanzados por la mayoría de la población en la mayoría de los países, y dados los altos porcentajes de prestaciones suministradas por la Seguridad Social, el juego de tal clasificación no puede ser el mismo que en situaciones opuestas —escasos márgenes de subsistencia y deficiente papel social del Estado—, por lo que se deduce la falsedad vigente de la identidad “regresividad-imposición indirecta”; también ésta

puede ser “progresiva y eficaz” (29). Aunque la relación descriptiva de hechos podría alargarse, los citados, junto con los omitidos, resaltan una nota fundamental: la revisión del papel del Estado, así como el de la Administración, respecto y frente a la sociedad. Con ello no se produce ni hace nada nuevo, ni totalmente original, como si fuera algo que nunca hubiera tenido precedentes; por el contrario, la teoría de los ciclos, que comenzó siendo particular de una ciencia (la política), que luego se generalizó a las ciencias sociales en general (durante el siglo XIX) y especialmente a las económicas, ha servido siempre de magnífico instrumento aclaratorio e interpretativo de dichas relaciones sobre las que la imagen homérica de las olas ilustra de manera precisa, pues a épocas de pleamar suceden otras de bajamar, sin que en el tránsito ni en la consolidación de unas a otras acontezcan, salvo raras excepciones, fenómenos conflictuales]. El principio de subsidiariedad que ha servido simultáneamente para no hacer tan subsidiaria la intervención estatal, así como para la defensa conceptual de ésta se analiza cuidadosamente en nuestros días para precisar aún más su contenido, pues, como frente a los demás principios dogmáticos, en él se puso más fe que rigor conceptual.

En la revisión de este principio como, en general, en la revisión de la política intervencionista de la Administración, tal como se revela en el Libro Blanco inglés, tienen decisiva influencia las razones económicas que, por lo demás, son las “más comunes”, puesto que dichas intervenciones, de producirse, repercuten en el bolsillo del contribuyente, y lo mismo si se suprimen. Estas razones económicas, en todo su significado, piden, no obstante, una crítica de las relaciones economía privada-economía pública, por las siguientes causas: aunque no es este el lugar adecuado, conviene que indiquemos que la subsidiariedad intervencionista estatal se aplica, en sus orígenes, a aquellas actividades que justamente por su escasa o nula rentabilidad económica no eran emprendidas por los particulares (el tantas veces citado ejemplo del primer teórico liberal, ADAM SMITH, de los caminos, carreteras, servicios de justicia); pronto, tal aplicación resulta insuficiente, practicándose otras intervenciones accesorias, subalternas, secundarias o complementarias; existen otras aplicaciones sobre las que, al no haber ningún caso de iniciativa privada, no puede, *ab initio*, hablarse de ellas como actividades rentables o no (novedades tecnológicas, etc.) que la Administración emprende, dejando de ser empresa subsidiaria, aunque no principal, pero sí exclusiva (su posterior demostración rentable levantará toda una complejidad de argumentos para su trasvase a la empresa privada, “despublicándose” una rama o un sector de la actividad industrial estatal, en virtud de la “subsidiariedad” que ésta debe poseer y que sigue jugando como principal argumento defensor de dicha intervención). Subsiste la calificación, en toda su plenitud, de “rentable económicamente” sólo a favor de las actividades privadas; si lo fueran las estatales, su misma calificación está arguyendo en su contra y, por tanto, en pro de su privatización. Significa esto que todas las actividades privadas, por el

(29) Véase *Une imposition efficace*, “Agefi, hebdomadaire suisse”, 18-II-1970.

hecho de serlo, son rentables económicamente y, por consiguiente, lucrativas? Global e inicialmente puede darse una respuesta afirmativa, como lo prueba que aquellas que no lo son reciben "su justo castigo" a través de la quiebra (es la concepción que de esta institución se tiene y nos proporciona por el Derecho Mercantil). Pero automáticamente esta respuesta está descalificando para una intervención auténticamente económica (en su doble sentido, de ser lucrativa y que proporciona algún beneficio al ente gestor —Estado— y de ser económica comparativamente con la que podía emprender cualquier otro ente) a todas las emprendidas por el Estado y cualquier otro ente público (local, corporativo o institucional). *Sensu contrario*, si la respuesta no fuera global y total, existirían algunas excepciones cuya enumeración no podría ser exhaustiva y dependiente más de la coyuntura situacional que de una regla apriorística, pero, en cualquier supuesto, falta de un apoyo conceptual y sistemático, predispuesta a las asechanzas de una argumentación privatista tendente en toda circunstancia a demostrar la excepcionalidad y a reducirla al mínimo posible. Es esta posición la que impera mayoritariamente en los supuestos intervencionistas clásicos administrativos. De ahí, nuestra alusión a la necesidad de un replanteamiento conceptual de las relaciones economía privada-economía pública (en los países socialistas, la argumentación se desplaza más hacia el lado de la disminución de los costes sociales que al del beneficio o lucro propiamente dicho, aunque la configuración en exclusiva del Estado como empresario se presenta como alternativa posible y más opuesta a todas aquellas Administraciones y Estados en donde este modelo no se presenta). La ausencia de un claro contorno conceptual, la irresolución de la rentabilidad o no de las intervenciones económico-administrativas es causa de los avances y retrocesos en el actuar de la Administración y, en última instancia, la explicación del nuevo programa inglés conservador sobre las funciones del Gobierno central.

Es obvio que nos hacemos cargo de las dificultades que encierra una neta separación entre esos dos sectores en que se divide toda la intervención social: el público y el privado, pero creemos que el confusio-nismo no conduce más que a una gran inseguridad jurídica. MAX WEBER (30), comentando las instituciones romanas, resalta el gran papel que en ellas se reconocía a las familiares, creadoras eminentes de un ámbito privado, con tal fuerza que "el Derecho Público se detenía en el umbral de la casa del paterfamilias". Fue precisamente esta detención lo que originó la separación nítida de un Derecho Público y de un Derecho Privado, distinción sumamente fructífera para el espíritu y la civilización humana, a pesar de todos los embates de que ha sido objeto, al fundarse en dos principios o ideas tan trascendentales, según FEDERICO DE CASTRO, como son las de comunidad y personalidad. Tal detención, si no tan cortante, sí al menos debe procurarse en el terreno de

(30) MAX WEBER, *Economía y sociedad*, citado por Marc BORDENHEIMER, *Teoría del Derecho*, Col. Breviarios, Fomento de Cultura, México, 1934.

las intervenciones administrativas que, en último término, están repercutiendo sobre la mencionada separación. Las continuas y permanentes variaciones de las estructuras orgánico-administrativas, las incertidumbres sobre la naturaleza o carácter jurídico de algunas organizaciones, el vacilante ensamblaje de algunas instituciones, las dudas sobre la juridicidad o administratividad de algunos órganos, las sucesivas publicaciones y desnacionalizaciones de determinados sectores de la actividad industrial, las variaciones en sus políticas —según los sectores— realizadas por el Estado, sujeto por ello a unos vaivenes, que son una prueba más que viene a añadirse a las que juegan en su contra como “empresario”, que imposibilitan la misma racionalidad económica. Aunque otros factores, aparte de los estrictamente jurídico-administrativos y económicos, influyen en el programado desmontaje del Libro Blanco heathiano, de todo el aparato administrativo central, creado en su día por el anterior Gobierno laborista, creemos que es la ausencia del elemento crítico reseñado su principal causa y la que más jugará en el futuro en contra de una empresa que, como la intervencionista-estatal, presenta en su contra algo tan esencial a toda empresa, o que merezca este título, como es la continuidad (31). Verdad es que sobre la existencia o inexistencia de dicho

(31) La mejor prueba de la escasa ideología que acompaña a las supuestas medidas socializadoras tomadas por los Gobiernos conservadores nos la ha proporcionado el mismo Gabinete Heath con la nacionalización de la Rolls-Royce, en una medida que por algunos comentaristas españoles se ha juzgado de realista, y por otros, de un caso más a añadir a la larga lista de socorros gubernamentales a empresas privadas, distribuyendo entre todos las pérdidas que sólo, en principio, eran de unos pocos (un nuevo caso de socialización de pérdidas, con lo que, conforme este punto de vista, en cuyo rigor o neutralidad no entramos, y generalizando este caso concreto, las supuestas medidas socializadoras serían únicamente supuestos de socialización de pérdidas, funcionando el Estado a modo de asegurador con la obligación de cargar con las pérdidas y no percibiendo por ello ninguna prima) y no obedeciendo en este ejemplo la nacionalización a ninguna razón doctrinal, sino al simple hecho de evitar la continuidad en el cumplimiento de un contrato que vinculaba a la compañía británica con su homónima americana, la Lockheed, a la que se había obligado a suministrar un determinado volumen de motores a un precio que pronto se había revelado “leonino”, pero que en todo evento encierra la desviación de un porcentaje de fondos públicos—que podrían tener mayor utilidad social en otros campos, siempre tan necesitados de recursos, como pueden ser, v. gr., el educativo, el sanitario, la vivienda, etc.—en favor de un grupo muy determinado de beneficiarios. Creemos que este supuesto de “nacionalización” ha venido a romper un arraigado concepto de ésta, corrector de una medida cuyo sentido socializador se supervaloró (no es este el lugar adecuado para entrar en la crítica de la propia anfibiología del término y que pronto se demostró al aparecer “nacionalizaciones parciales” con “nacionalizaciones totales”; el fracaso de las primeras pronto probó el raquitismo social de toda nacionalización que, al no ser total, sacaba a luz las contradicciones metodológicas y existenciales de una medida “socialista” en un contexto socio-económico de tipo marcadamente individualista. El desprestigio actual de las nacionalizaciones se patentiza con el uso de sustitutos terminológicos, como en Chile, en donde se procura hablar de “estatización” (Véase E. LÓPEZ MUÑOZ, *Hacia una economía socialista en Chile*).

Porque el intervencionismo administrativo no es el mismo siempre, ni en fuerza o intensidad, ni en dirección, es por lo que ante su escasa consistencia cultural, su organi-

elemento crítico juega a su vez la misma ideología de los partidos políticos que será más o menos clara y más o menos confusa según las tendencias de dichos partidos o, en su defecto, de los grupos sociales, se dirija hacia la derecha o hacia la izquierda, pero la escasa rotundidad ideoló-

gización no puede ser de manera alguna rígida, fija o estructurada con miras permanentes. Y es en este punto de donde se deduce toda la equivocidad de la postura pretendidamente supervalorante de la Administración planificadora porque al menos que caigamos en una postura de "desarrollomanía", a la que hemos aludido, de llegar a ver el desarrollo por el desarrollo, con lo que se convierte éste en un fin inalcanzable, ya que, lógica y silogísticamente, siempre habrá algún desarrollo nuevo o un desarrollo mayor que lograr, esa Administración de (o del) Desarrollo será una Administración "coyuntural" o, si se quiere, una Administración temporalmente situacional o temporalmente limitada, en tanto no se consigan los objetivos asignados al desarrollo, pero logrado éste (lo que vendrá representado por el alcance de unos determinados niveles de renta, o de un *standard* de vida, o de determinados comportamientos culturales, etc.) tal tipo de organización deberá desaparecer (su continuidad vigencial será paradójica, en el sentido con que emplea esta expresión Georges ELGOZY, quien al enjuiciar críticamente a la Administración de su país, la que tantas veces ha actuado de modelo a otras Administraciones menos desarrolladas, la Administración francesa, y en particular a sus altos funcionarios, a quienes califica de "superfeodalité", dice que éstos tienen como "slogan" el siguiente: "la paradoja, como antídoto de la ortodoxia"). La única Administración permanente es la Administración titular de funciones de soberanía—como, p. ej., la policía, la organización de los Tribunales, etc.—siendo en sus márgenes o proximidades del núcleo en donde reposaría una Administración, variable en sus contornos y fronteras, conforme a los signos de los tiempos, que podrán ser, como son ahora, los del desarrollo, o que pueden ser, como han sido, los de la estabilidad o estabilización, y que podrán ser de otra forma, de otras muchísimas formas, todavía no predecibles ni configurables. ¿Quién podría adivinar al comienzo mismo de la década de los cincuenta la importancia, pocos años después, que iba a comenzar a adquirir la Administración del desarrollo? Esa permanencia y esa tradicionalidad de alguna de las funciones y potestades de la Administración tiene su eco en la permanencia de los órganos encargados de las mismas, cuyo puesto sigue en pie, a pesar de todos los reajustes ministeriales. Es por este lado por donde debe y puede verse la concepción clásica y el porqué de su vigencia, frente a todo intento minusvalorador y superador de la misma, pues con ella se halló aquel punto en que la Administración, como instancia pública, encuentra su radical y sustancial justificación legitimadora por encima y más allá de toda moda amplificadora; cuando los clásicos afirmaban que por necesidades de defensa de los intereses particulares y por conservación del orden público o "pax civitatis" debe haber una policía y que ésta debe estar a cargo del Estado, estaban definiendo una auténtica necesidad pública, para su tiempo y para todos los posteriores, y en cuya satisfacción, siempre la Administración Pública podría recurrir para justificarse (y que la ha justificado frente a los que por negar todo poder la rechazaban). Esa Administración de policía seguirá siendo la raíz y la médula de toda la actuación administrativa: de ahí que los restantes, posteriores y futuros modelos de actuación administrativa, no pueden oponerse ni enfrentarse a este modelo de Administración de policía: serán, todo a lo más, nuevas formas de actuación "junto a la actuación administrativa de policía", sin que esto signifique que esta última actuación se haga conforme a los mismos métodos; quizá sea en este campo donde la convivencia de la concepción clásica, resulte reciprocidad influyente. De ahí que, sin esta vigencia de la concepción clásica, resulte sorprendente de las reiteradas referencias a la "weltanschauung" clásica, que se explica como núcleo y punto de partida al que se van acumulando, por el transcurso del tiempo, una serie de soluciones cuya variabilidad y fungibilidad, exterioriza su accidentalidad (¿qué mejor prueba en pro de la misma que los alegatos constantes que a favor de la econo-

gica influye en la escasa e imprecisa delimitación de lo que debe ser zona de actuación del Estado y zona de actuación de los particulares. La irracionalidad de épocas intervencionistas frente a épocas no intervencionistas es aún mayor en el campo económico que en todos los demás campos, y lo es mucho más aún en el administrativo, pues la Administración requiere fases de adaptación en las que se hará con los nuevos órganos que la permitirán desarrollar las nuevas funciones (mecanismo a la que está sujeta por numerosas reglas, siendo la más importante la de habilitación legal), fases que en ocasiones no dejan de ser tales, dada la elevada transitoriedad de las normas que sucesivamente van asignando nuevas funciones a la maquinaria burocrática. Administración, sustancialmente, más o menos la misma; no más Administración ni menos Administración. La primera fórmula sería, y debe ser, la ideal y correcta.

Fórmula aplicable en nuestros días en que la evolución institucional y el desarrollo socio-económico han ido abriendo cauces y marcando zonas, eliminando zonas conflictuales (las nuevas corrientes sociológicas lo confirman; véase, por todos, a RALF DAHRENDORFF) y permitiendo la separación de los campos público y privado sobre los cuales se puede levantar el correspondiente edificio jurídico, con visos de cierta permanencia. La supresión masiva de órganos lanza tremendas dudas no sólo sobre la propia actuación de los órganos suprimidos, sino sobre la misma decisión y el mismo proceso que permitió su constitución y funcionamiento. Aunque la Administración está sujeta a las fluctuaciones diarias y aparentemente a su actividad es a la que menos debería pedirse la fijación que parece deducirse de esta crítica, no hay que olvidar que en dichas fluctuaciones tienen una gran parte cooperadora todas esas ausencias que en el plano jurídico delimitador de los campos de actuación público-privado se aprecian y anotan. STAMMLER se opuso, en su tiempo, con impresionante cortedad, a la tesis marxista del Derecho como un producto más de las infraestructuras productivas, pues aunque el Derecho va ordinariamente detrás de los hechos (32), no tiene por qué ser ésta la regla general. "STAMMLER rechazó el supuesto de que la vida social, en sus aspectos principales, fuese un producto de las fuerzas económicas y de que el Derecho fuese una mera superestructura del orden económico". Para él, la vida social significaba la coexistencia de seres humanos bajo la regulación externa del Derecho. No podía haber orden económico sin Derecho; la vida económica sólo podía ser objeto de adecuada consideración científica como proceso determinado y modelado por nor-

mía libre del mercado, ausente de toda traba administrativa, se formulan y proclaman, rigiendo una Administración de Desarrollo? Si todos estiman esencial la labor protectora de la policía, ¿les sucede lo contrario con cualquier tipo de intervencionismo administrativo-económico? ¿No prueba esto la inferioridad de grados de este nuevo tipo de función administrativa frente a la clásica y tradicional función de Policía?). La movilidad y flexibilidad de la Administración económica o moderna debe ser, por tanto, mucho mayor que la de la Administración nuclear, clásica o tradicional.

(32) J. GARRIGUES. *La transformación del Derecho de sociedades*. Conferencia en el Instituto de Estudios políticos.

mas jurídicas. Consideraba al Derecho no como un reflejo de la economía, sino como una *conditio sine qua non*, un supuesto lógico previo a toda actividad económica. Un orden capitalista era para él inconcebible, sin las instituciones jurídicas de la propiedad y el contrato. El concepto económico de "mercancía" era ininteligible, sin referencia al principio jurídico de la libre disposición. A su modo de ver, no podía ser fructífero ningún estudio en términos económicos, tales como crédito, renta, interés o beneficio, sin suponer la existencia de un orden jurídico que sancionase y protegiese las instituciones económicas. MARX estaba equivocado al considerar la relación existente entre economía y Derecho como una relación entre amo y siervo. En la teoría de STAMMLER, economía y Derecho son un todo compacto; el Derecho es la forma; la economía, la sustancia de la vida social. Sin la forma jurídica que la protege, la sustancia económica sería totalmente ilusoria y carente de significado; se disolvería y disiparía en la nada (33). La misma codificación administrativa, con todos sus ejemplos, nos viene a demostrar la posibilidad de una mayor juridización y legalización (o legislación) de la intervención administrativa en campos tan importantes para la misma intervención como para su misma repercusión social, como son los económicos o económico-sociales. Con ello se evitarían las periódicas reformas, que producen un gran confusiónismo en la imagen administrativa y que son de por sí un alegato contra los propósitos científicos y racionalizadores de las ciencias y técnicas de la Administración, repercutiendo desfavorablemente tanto en las relaciones Administración-administrados como en el funcionamiento de la maquinaria estatal, cuyos órganos estarán más interesados en la defensa (y en el tiempo que esto lleva) de sus competencias (leyes de PARKINSON y la moderna de HILL) que en el buen y oportuno empleo de las mismas en favor de la comunidad para cuyo servicio existen.

La corrección de la tendencia que podríamos llamar *leviatanista* de la Administración Pública, como instrumento ejecutor de los propósitos estatales, que en Inglaterra, como en todos los demás países civilizados, ha tenido una marcha incontenible durante las últimas décadas, principalmente, parecía tener como única razón de ser una especie de revanchismo sobre una etapa anterior denigratoria, recordando otros tiempos pasados, como los de aparición histórica del mismo Estado, con su consiguiente relevancia en el papel de predominio social, que tal atribución acumulada de funciones traía consigo. Al responder a una actitud de deseo más que a un programa racional de estudios de costes y beneficios derivados de la realización de dichas funciones, crecientes en número y contenido, no se acompañó del paralelo proceso de ordenación jurídica, originándose la paradoja de que la intervención administrativa, en principio, reflexiva y planificada, se hiciese espontánea, casi instintiva y sin el adecuado cauce de la ordenación estatutaria. Curiosamente, la proyectada reforma británica se desenvuelve únicamente en

(33) MARG BORDENHEIMER, cit. en nota núm. 30.

el ámbito interno o nacional, no en el externo o internacional, derivado por los compromisos que en este ámbito aún posee Gran Bretaña, residuos de su antiguo y viejo poderío colonial, a diferencia de la anterior línea laborista, que intentaba todo lo contrario. El intervencionismo en el orden interno tiende a desaparecer; aparentemente, sin prejuzgar los resultados de las etapas anteriores, pues hablar de “menos Gobierno y mejor” no significa que se atribuye una mala calificación y sí sólo que, comparativamente el que se esquematiza, será —o se intenta que sea— mejor que ese anterior. En cualquier caso, altera radicalmente el planteamiento tradicional de los términos en que se movían los tratadistas y analistas políticos (más que los estudiosos del Derecho Administrativo y de las ciencias de la Administración, en cuanto éstos analizan el hecho consumado de la atribución legal de funciones de la Administración Pública, paso posterior al previo del reconocimiento de nuevas funciones al Estado), que estimaban que, apareciendo consolidada una política intervencionista, por encima de todo, en los terrenos económico y social, las dificultades que en el funcionamiento experimentaban los respectivos Gobiernos (en nuestro caso, el inglés) eran debidas más a su propia debilidad (causa política) que a cualquier otra causa (así, por ejemplo, CALVO SERER (34) escribía: “...si hay un éxito evidente en la política económica de las democracias y otro éxito no menos notable en la legislación social, que prácticamente está acabando con la lucha de clases, es evidente que la debilidad política tiene que tener su origen en motivos más profundos que los de la pura técnica de la organización del Estado”). Sin menospreciar el exclusivismo profesional, que llevaría a los politicólogos a ver en raíces exclusivamente políticas el origen y el fin de esta reforma del Gobierno central inglés, como cualquier otra reforma de tipo análogo que pueda realizarse en cualquier otro país; evidentemente no son simples razones administrativas las que empujan a la realización de dicha reforma (en cuyo supuesto la reforma sería un caso más de los numerosos existentes en torno al fenómeno llamado de la reforma administrativa), sino que, por el contrario, son razones político-institucionales (englobando, por tanto, a las administrativas) las que ponen los hitos de un proceso revisor del “Gobierno central” (término no sólo más usado como sustitutivo del de Administración central en los países anglosajones, sino también más amplio y totalizador).

9. *Visión política y división ministerial.*

Es llamativo el toque de atención que el Libro Blanco nos da —o que, al menos, parece establecer— entre visión política y división ministerial como si existiera una relación proporcional entre una y otra, en el sentido de que a mayor división ministerial existiera una pérdida

(34) R. CALVO SERER, *Las nuevas democracias*. Colección Biblioteca del Pensamiento Actual. Ediciones Rialp.

de visión política, caracterizada ésta como una visión global, superadora de las visiones parciales a la que están sujetos cada uno de los Ministerios, con lo que de conseguirse una mayor división ministerial, lo que se ganara en enriquecimiento de la división del trabajo —y hasta diríamos en “productividad” ministerial— y en mayor tecnicismo de los órganos y de las cuestiones a resolver, se perdiera en esa visión global tan necesaria y que parece ser consustancial con la política, que si por algo se singulariza es por la imaginación, que, como tal, no está sujeta a reglas, y más por el contrario las supera, para insertarse en un orden no normativo, pero sí de prioridades, en el que lo total impone la jerarquización de los fines a conseguir y en el que un objetivo es más importante que otro, lo que determina una cierta categoría ministerial.

Con esto se replantea la tradicional distinción, que algunos consideran extinta y caduca, de política y Administración, con todas las notas que han ido y venido caracterizando a una y a otra, y sobre todo de atribuir a la primera el papel de conductora y a la segunda el de ejecutora. A la política se le asigna la misión de indicar qué objetivos y sobre todo qué fines alcanzar por la organización que envuelve y a que inspira, mientras que la segunda no es más que el instrumento que concretiza esas medidas generales sugeridas por la primera. En el *White Paper* se alude una y otra vez a la función estratégica de la política en una matización de la política sumamente precisa y constantemente repetida por todos los estudiosos (en este caso, fundamentalmente, del campo político), ya que como al estratega (como desde DE VINCI se ha venido tipificando en una metáfora, que aplicable en principio a la distinción visible del teórico y del práctico, puede ser extensible a otros muchos casos, uno de los cuales puede ser este del político y del “administrador”), corresponde a la política la concepción y el señalamiento de las metas a alcanzar, y a la Administración, su consecución práctica. La política es definida como conformadora de un orden, a cuyo servicio está irremisiblemente la Administración Pública con todos sus agentes y servicios (35). El toque de atención a que hemos aludido

(35) Lo que se dice en el texto adquiere plena confirmación en los supuestos de alteraciones sociales que se achacan, en la mayoría de los casos, a la falta de objetivos que convoquen y muevan a la opinión nacional en un movimiento de impulso y ascenso para su logro y que se imputan como vacío culpable a la política: recordemos cómo uno de los *slogans* que corrió durante los sucesos de mayo de 1968, en Francia, fue aquel de “La imaginación al poder” (*L’imagination au pouvoir*). La idea definitoria de la Administración como “prestadora de servicios”, idea que, sin dejar de ser moderna, resta, conceptual e institucionalmente, las naturales diferencias entre ésta y la política, o, lo que es igual, entre la función política y sustancialmente directiva y la función administrativa o sustancialmente subordinada a un orden superior de valores. Sólo en base a la separación de tales funciones por donde se compatibilizan las visiones de los autores, tan antagónicas en mentalidad y hasta diríamos que en visión social, como DUGUIT y FORSTHOFF, el primero estableció el criterio del servicio en lugar del de la soberanía, y el segundo introdujo el término *daseinsvorsorge*, término a cuyas dificultades de traducción se refieren los autores de la versión francesa con las siguientes palabras, alusivas a la idea de prestación de la actividad o función administrativa: “El maestro de Heidelberg ha pre-

es eminentemente llamativo por el contexto político-constitucional en que se enmarca, dado que en Gran Bretaña, mucho antes que en cualquier otro país, pronto se sintió la necesidad de defender la visión global que la política, y cada partido político de los que componen su sistema bipartidista, lleva e impone sobre todas las cuestiones diarias de gobierno mediante la configuración de un órgano que por su composición restringida está en condiciones óptimas para procurar y vigilar por el mantenimiento y vigencia de dicha visión dentro de una problemática que por su condición de urgente e inmediata (en el tiempo y en el espacio) puede hacer olvidar fácilmente la trabazón existente — que debe existir— entre la visión política y la resolución de las cuestiones diarias que la sociedad ofrece a la Administración Pública (el que, para determinadas cuestiones, la solución sea idéntica, cualquiera que sea el partido gobernante, para muchas otras no acontecerá lo mismo, por lo que si dicha condición es poseída por uno u otro partido político, sea el conservador, sea el laborista, el sentido de la medida adoptada será muy distinto, ya que será en su adopción sobre la que se vierten en última *ratio* las diferencias ideológicas, e incluso diríamos que hasta filosóficas que explican la misma separación bipartidista). Ese órgano es el Gabinete (36).

Es en virtud de esta subordinación Administración-política por la que se estructuran los Ministerios, en cierto modo agrupados en otros, que tendrán el carácter de super-Ministerios, con el fin de que tal agrupación facilite el continuo trasvase y el permanente fluir que debe haber entre lo que podíamos simbolizar como extremidades de un mismo tronco, en el que la copa sería la política, mientras que la Administración serían las raíces, que irían colocando a aquélla en medio de realizaciones prácticas y visibles, indicadoras simultáneamente de su trascendencia y de su operatividad (el *Board of Trade and Industry*, al que

tendido referirse con tal expresión a aquel conjunto de actividades por las que el Estado se ocupa de lo que es necesario o útil a la vida diaria, y más concretamente al conjunto de las prestaciones públicas en beneficio de los particulares. La mayoría de las veces hemos traducido tal expresión por la de Estado-Providencia y, otras, por prestaciones necesarias a la vida o prestaciones esenciales para la vida en sociedad"; véase ERNST FORSTHOFF, *Traité de Droit Administratif allemand* (traduit de l'allemand par Michel FROMONT, Etablissements Bruylant, Bruxelles, 1970, pág. XII).

(36) La idea del Gabinete como órgano restringido que, en definitiva, nace con el objeto de defender una visión global en lo que podría ser una visión *au detail* de cada uno de los Departamentos Ministeriales, se ha extendido e impuesto en la mayoría de los países en los que se ha pretendido por tal vía superar esto último, y con ello los peligros consustanciales a la misma. La constitución en Francia, Italia, España, de Comisiones interministeriales, ha tenido y tiene junto con efectos desconcentradores, otros de tipo recordatorio, o global, por las que a su través se recuerda a cada uno de los Departamentos ministeriales integrantes, su vinculación y adhesión a una política que, en cuanto parte, le es superior y a la que debe obedecer (sin perjuicio de que por encima de estas Comisiones interministeriales, en la práctica suelen funcionar Comités de Ministros, más reducidos de los que integran el Consejo normalmente, y que en España puede venir representado por lo que se llama el "Consejillo").

ya nos hemos referido, sería un ejemplo concreto de esta noción de super-Ministerios, como instrumento idóneo para lograr una mayor garantía y eficacia de la visión estratégica de la política en cada campo de los que se divide el Gobierno para el mejor cumplimiento de sus tareas).

V. R. VÁZQUEZ DE PRADA

APENDICE BIBLIOGRAFICO

- BRITAIN, *An Official Handbook* (todos los años), publicado por el "Central Office of Information", London. En su parte final incluye una selección bibliográfica sobre todos los temas más importantes, entre los que figuran estudios sobre el Gobierno central y local.
- JOHNSON, Nevil: *Parliament and Administration: the Estimates Committee, 1945-65*. Allen and Unwin, Ltd., 1966.
- SMITH, B. C., y J. STRANGER: *Administrative Developments in 1969: A Survey*. "Rev. Public Administration", Journal of Royal Institute of Public Administration, Autum, 1970, páginas 317 a 349.
- PARRIS, H.: *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration since Eighteenth Century*. Allen and Unwin, 1969.
- MCCRONE, G.: *Regional Policy in Britain*. Univ. of Glasgow, Social and Economic Studies, 1969.
- HEPWORTH, N. P.: *Finance of Local Government*. Allen and Unwin, 1969.
- CROSS, J. A.: *The Regional Decentralization of British Government Departments*. "Rev. Public Administration", Winter, 1970, págs. 423 a 441.
- ZINK, Harold: *Los sistemas contemporáneos de Gobierno*. Cap. I. págs. 23 a 358. Libreros Mexicanos Reunidos. México, 1965.
- DENTON, Ceoffrey; FORSYTH, Murray; MAC LENNAN, Malcolm: *PEP (Political and Economic Planning): Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*. Siglo XXI, Editores, S. A., México, 1970. (Especialmente, cap. 4, sobre *Nacimiento y evolución de los órganos planificadores en Gran Bretaña*, págs. 100 a 110.)

DOCUMENTOS Y DICTÁMENES

