

## NOTAS



# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA (1956-1958)

ANTONIO CAÑELLAS MAS  
Universidad de Navarra

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA.—III. LA FUNCIÓN TÉCNICO-POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN.—IV. LA APORTACIÓN DE LAS TESIS Y MODELOS INTERNACIONALES.—V. LA ARTICULACIÓN DE LOS PODERES CENTRALES.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Todo el proceso relacionado con la reforma administrativa española de los años cincuenta responde a varios factores. Principalmente, al deseo de modernizar los servicios administrativos, dotando al Estado de los mecanismos indispensables para su buen funcionamiento, de acuerdo con los principios de eficacia y competencia. Sin embargo, en el trasfondo de dicha resolución se encontraba una clara intencionalidad política que, amparada en el recurso de la gestión técnica, pretendía justificar la concepción autoritaria del Estado. De este modo, los nuevos esquemas burocráticos actuarían como palanca para la promoción del desarrollo económico, que constituiría el hito legitimador del proyecto de institucionalización tradicionalista ideado por el equipo de la Presidencia del Gobierno.

*Palabras clave:* Administración; autoritarismo; burocracia; desarrollo económico; tradicionalismo.

## ABSTRACT

The whole process related to the administrative Spanish reform of the fifties responded to several factors. Principally, the desire to modernise the administrative services, providing the State of the indispensable mechanisms for his right functioning,

according to the principle of efficiency and competition. Nevertheless, this resolution relies on a political premeditation that, protected by the resource to technical management, was trying to justify the authoritarian conception of the State. The new bureaucratic schemes would act as a lever for the promotion of the economic development, which would constitute the legitimisation of the traditionalist project designed by the group of the Government's Presidency.

*Key words:* Administration; authoritarianism; bureaucracy; economic development; traditionalism.

## I. INTRODUCCIÓN

La reforma administrativa de los años cincuenta marcó un hito en el proceso de modernización de las estructuras funcionariales del Estado. Si bien es cierto que el espíritu del proyecto respondía a un afán de actualización y mejora de los servicios públicos desde los parámetros técnicos de gestión, no puede eludirse su trascendencia en la evolución política del franquismo.

No es casualidad que las propuestas reformistas en el ámbito administrativo coincidieran con la campaña institucionalizadora promovida por el Ministro Secretario General del Movimiento, José Luis Arrese. Ese intento por perpetuar el régimen desde la óptica ideológica de Falange causó la reacción de los sectores tradicionalistas, cuya respuesta no se limitó a presentar toda una batería de contrapropuestas constitucionales, sino también a decantar el ánimo de Franco hacia soluciones técnico-administrativas que no condicionaran el futuro político inmediato. En realidad, la reforma escalonada de la Administración entre 1956 y 1958 acabó por reforzar la línea de actuación del equipo de la Presidencia bajo el creciente liderazgo de Carrero Blanco. Su táctica consistía en operar una institucionalización indirecta por la vía administrativa, que desvinculara gradualmente al Estado de la influencia del partido único, controlado por los falangistas. Se trataba de dos proyectos enfrentados, en el que la concepción empresarial de la Administración asumida por los nuevos técnicos ministeriales se contraponía a la dinámica estatalista ejercida por el Movimiento.

El punto de fricción no radicaba tanto en la metodología de la reforma cuanto en el centro de poder, que habría de gestionar la maquinaria administrativa para la configuración política de un régimen en abierto proceso de institucionalización. Para Carrero estaba claro que la Administración debía actuar como soporte del Gobierno y en continuidad con la línea ideológica trazada por su equipo, al objeto de instaurar una Monarquía católica y corporativa sobre la base autoritaria del Estado burocrático.

Por eso, cabe analizar los rasgos técnicos de una reforma que, en algunos aspectos, se inspirarían en el derecho comparado con otros países de Europa. Importa subrayar la aportación de relevantes ideólogos y administrativistas que, por afinidad política o simple coincidencia procedimental, complementarían las tesis tecnocráticas a partir de 1957. La progresiva consolidación de una Administración destinada a reforzar la ejecutoria del Gobierno ante los retos de la liberalización económica, repercutiría a favor de la fuerza política responsable de dicha acción. Su capacidad de conciliar los principios de la tradición con los valores de la técnica moderna, confirmaría la factibilidad de aquella vía en el proceso de institucionalización.

Esta idea respondía a un plan trazado durante los años cuarenta por el grupo *Arbor*, en continuidad con las tesis del regeneracionismo autoritario del General Primo de Rivera y las doctrinas neotradicionalistas de *Acción Española*, que inspirarían al reformismo económico-administrativo como agente transformador de las estructuras sociales, en su objetivo por legitimar la pervivencia del sistema autoritario.

## II. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA

Desde noviembre de 1956 la organización y funcionamiento de la Administración serían objeto de una profunda revisión que apuntaba a un incremento en la eficacia de un entramado demasiado complejo y formalista, cuya organización burocrática resultaba rica en interferencias y duplicidades (1).

La idea de crear una Secretaría General Técnica de la Presidencia para acometer la reforma de la Administración se inspiró en el funcionamiento de las secretarías de algunos Ministerios de carácter técnico. En su caso, las secretarías acogían las tareas de análisis, planeamiento y coordinación en la gestión de los asuntos administrativos intradepartamentales para dotarlos de mayor agilidad.

Sólo desde esa perspectiva la Administración podía considerarse como un instrumento al servicio de la acción pública, constituyendo el andamiaje técnico de una determinada concepción política del Estado. Dicha interdependencia marcaría la pauta de la reforma (2), con arreglo a los principios

---

(1) «Nota a Iturmendi sobre la reforma administrativa» (1956). Archivo General de la Universidad de Navarra. Fondo: Laureano López Rodó (AGUN/LLR), caja 414.

(2) «Una ley administrativa tiene, a la larga, mayor trascendencia que muchas leyes puramente políticas, sobre todo cuando éstas son artificiosas y no responden a la estructura social del país o no han sido desarrolladas por disposiciones administrativas capaces de darles arraigo y efectividad.» LÓPEZ RODÓ (1958a): 19-20.

del tradicionalismo cultural, imbricados en los resortes burocráticos del Estado y en los que se garantizaría una dinámica del poder en función del control y la continuidad jurídica. En este sentido, se expresaría la línea de acción definida por una Secretaría General Técnica dispuesta a asegurar la permanencia del poder franquista.

El interés por amoldar la estructura social a las directrices políticas del Gobierno precisaba de una ordenada reforma de la Administración pública, que actualizase la vigencia de unos principios ideológicos insertos en la dinámica transformadora del desarrollo económico (3). Por esa razón, la Administración debía responder al nuevo dinamismo social conforme a los hitos de la gerencia empresarial, imprimiendo agilidad y eficacia en sus relaciones para así perpetuar la adaptabilidad del sistema (4).

Para ello, en la regulación de la reforma administrativa el funcionariado se perfilaría como uno de los vectores cruciales del proceso, a juicio de su competencia en la ejecución de las disposiciones aprobadas por las instancias superiores para mejorar los servicios públicos y armar al Estado con los resortes de la eficacia. La necesidad de una racionalización basada en la selección previa (5), posibilitaría la aplicación de la legalidad con arreglo a unos criterios homogéneos y jerárquicos, compatibles con la variedad profesional de cada departamento (6).

Dentro de ese esquema, que Hernández Sampelayo (7) habría de definir como humanismo social (8), podría articularse una Administración que actuara bajo el principio de autoridad del Gobierno en el marco de un organigrama centralista de corte conservador, opuesto a la doctrina del liberalismo decimonónico.

Con la puesta en marcha de la Secretaría General Técnica de la Presidencia por Decreto-ley del 20 de diciembre de 1956 se activarían las funciones de estudio, documentación y asistencia técnica en la elaboración de los pla-

(3) AA.VV. (1958): 1-14.

(4) HERNÁNDEZ SAMPELAYO (1963): 23.

(5) «La nota minoritaria y la nota de selección, dos aspectos que nunca deben perderse de vista cuando se habla de funcionarios y cuando se habla de burocracia: o la burocracia será reducida y rigurosamente selecta o la burocracia se convertirá en un parásito de la sociedad que, lejos de servirla, va a entorpecer la marcha del engranaje social.» LÓPEZ RODÓ: «Intervencionismo estatal y burocracia» (10 diciembre 1951). AGUN/LLR, caja 155.

(6) «Plan Inicial de racionalización para 1960». Archivo General de la Administración (AGA), Presidencia, Organización y métodos de la reforma administrativa, caja 4229.

(7) Hernández Sampelayo sucedería a Laureano López Rodó al frente de la Secretaría General Técnica de la Presidencia en 1962, con motivo de su nombramiento como Comisario del Plan de Desarrollo.

(8) Véase HERNÁNDEZ SAMPELAYO (1963).

nes concernientes al perfeccionamiento de la Administración, mejorando la modernización del Estado (9).

El criterio de centralidad en el entramado coordinador de la Secretaría venía motivado por razones lógicas de dirección interministerial, puesto que en la Presidencia residía la función competente para la reorganización de los trabajos departamentales con el fin de acometer la reforma (10). Sin embargo, su estructura tecnoburocrática no la eximía de su ineludible carga política, al concentrar el poder en el Ministro Subsecretario de la Presidencia que, por delegación, ordenaba la regulación coordinadora del Gobierno.

El encargo encomendado a López Rodó sobre la reforma de la Administración estaba ligado a la facultad ministerial de Carrero Blanco del que dependía la nueva Secretaría General, vinculada a la Presidencia del Gobierno ejercida por Franco. Se constituía así un verdadero órgano coordinador, centralizado en torno al eje rector del poder político del Estado. De esta forma, se aseguraba la concentración de poderes por un lado y la desconcentración de funciones por otro, delegándolas a sus más leales colaboradores (11). Laureano López Rodó fue el primero que entendió que los combates culturales promovidos por el grupo *Arbor* eran ahora aplicables a la renovación y manejo de la Administración del Estado (12), mediante un paulatino control de su centro de poder (13). A pesar de que este activo grupo intelectual, deudor del legado de *Acción Española*, no hubiera logrado convertirse en movimiento político integrado en el seno de las instituciones, pudo configurarse una corriente de pensamiento revestida de una aparente asepsia ideológica fundada en la imagen de la eficacia tecnocrática (14). Desde 1956 López Rodó centraría sus esfuerzos en reforzar por la vía administrativa los fundamentos políticos de aquel Estado, desviando la atención del debate ideológico para así asentar y extender sus redes de influencia en la promoción de candidatos ministrables para su programa político.

---

(9) *Decreto-ley creando la Secretaría General Técnica de la Presidencia*. BOE, n.º 357, 22/12/1956.

(10) «La acción de gobierno resultará difícilmente articulable si no existe un órgano central de coordinación. Son muchos los países que han advertido esta necesidad y han creado un órgano permanente de coordinación, radicado, de ordinario, en la Presidencia del Consejo de Ministros o en la Secretaría General del Gobierno.» Fragmento de la conferencia del Curso Universitario de verano celebrado en Santiago de Compostela en septiembre de 1956. LÓPEZ RODÓ (1971): 129.

(11) CAÑELLAS (2006): 145.

(12) CALVO SERER (1973): 219.

(13) JULIÁ (2004): 393.

(14) NIETO (2001): 385.

### III. LA FUNCIÓN TÉCNICO-POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Esa estrecha ligazón entre la Administración y la acción política radicaba en la continuidad de un proyecto conservador, que aspiraba a cimentar la interrelación ideológica entre el poder y su base social, con la consecuente fundación de una Monarquía católica asentada sobre los pilares de la autoridad, la eficacia y el progreso económico (15).

Esta estructuración progresiva del ordenamiento nacional requería una previa regulación administrativa en su dimensión orgánica, funcional y burocrática que a través de las distintas leyes pudiera coordinar la unidad de la reforma, con arreglo al clásico principio jerárquico que enfatizara la racionalidad formal como garantía de eficacia del aparato administrativo (16).

En el primero de los casos, la definición orgánica vendría estipulada por la redacción de la Ley de Reorganización de la Administración Central del Estado, cuyo borrador trazaría los rasgos de un poder central que fijaba en la Presidencia la unidad política y administrativa del Consejo de Ministros. Esa ingente labor no podía recaer en una Presidencia que, a la vez, ejercía la Jefatura del Estado. De ahí su contraposición al programa inicial, que postulaba una separación de jefaturas para agilizar la labor del Gobierno.

Finalmente, hubo de reafirmarse la unidad de poderes del General Franco, que venía determinada por la Ley del 30 de enero de 1938 —que organizaba la Administración Central— y la Ley del 8 de agosto de 1939 —que aumentaba los poderes del Jefe del Estado, eludiendo las deliberaciones del Consejo de Ministros en caso de necesidad—.

La propuesta del anteproyecto de reorganización establecía en la Presidencia la facultad de delegar al Ministro Subsecretario aquellas funciones de coordinación y programación, postulando una más elevada función con respecto al resto de Ministerios (17).

De esta forma, se salvaba la unidad de mando establecida por la legislación anterior, complementándose así con el nuevo organigrama legal, que habría de subrayar el modelo de gestión norteamericano. En este sentido, no debe sorprender que se recabase información por parte de la Secretaría General Técnica, respecto al funcionamiento práctico del modelo estadounidense.

(15) FUSI (1985):140-141.

(16) Véase NIETO (1976): 480-486.

(17) «El Ministro de la Presidencia, subordinado al Presidente del Gobierno [Franco], debiera estar en un plano superior al de los demás Ministros, en vez de ser un simple Subsecretario de la Presidencia, con categoría de Ministro.» LÓPEZ RODÓ (1990): 81.

En la memoria presentada a tal efecto por los colaboradores de la Secretaría, se apuntaba la relevancia de la Oficina del Presupuesto norteamericana, cuyas facultades ejecutivas atribuidas a su Presidencia inspirarían, en cierto modo, una nueva organización, en tanto que remarcaba su poder con atribuciones de carácter fiscal y administrativo. El informe centraba su estudio en el régimen de funcionarios, caracterizado por una eficacia y productividad que huía de todo rigor formalista (18). Este aspecto sería especialmente incorporado al discurso de la Secretaría General Técnica, destacando la importancia del factor humano en todo proceso de reforma y desarrollo, ligado al propio transcurso y conexión entre la administración pública y privada (19).

La formación de López Rodó en el campo de las teorías jurídico-tecnócratas anglosajonas se remontaba a los años cuarenta, en su afán por aplicar criterios de gestión empresarial al orden administrativo, para así acelerar su ritmo de productividad con arreglo a la racionalización del trabajo (20). El sentido económico de la Administración aspiraba a incrementar la competencia de los servicios, con el fin de recabar mayores apoyos sociales a la política legitimadora patrocinada por el régimen. En efecto, la significación de la reforma trascendía al plano político, por cuanto los criterios administrativos repercutirían en el desarrollo y consolidación institucional del Estado (21). En este ámbito, la reforma debía guiarse por el factor de la continuidad, evitando quiebras convulsivas, a tenor del principio del bien común, como objetivo último del proceso (22). Según dicho esquema, debía respetarse el legado positivo de la tradición, postergando todo criterio antihistórico que pretendiera subvertir dicha herencia con improvisaciones que reabrieran el debate identitario, por medio de procesos constituyentes de nueva planta, extrapolados a la Administración (23). Para el equipo de la Presidencia, una vez definido el ser de España cabía proceder a la reforma administrativa como eje de la modernización de los servicios del Estado, imprimiendo el espíritu de eficacia, celeridad y economía.

---

(18) «Memoria del viaje a Estados Unidos de seis colaboradores de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.» AGUN/LLR, caja 156.

(19) LÓPEZ RODÓ (1961): 56-57.

(20) LÓPEZ RODÓ (1958b): 9.

(21) LÓPEZ RODÓ: «Funciones políticas de la Administración.» AGUN/LLR, caja 490.

(22) LÓPEZ RODÓ: «Reforma Administrativa y técnicas de la Administración.» AGUN/LLR, caja 156.

(23) «Si ni siquiera las instituciones políticas pueden ser enteramente obra de nueva planta porque hay que partir siempre de los materiales elaborados por la Historia y hay que apoyarse en las estructuras sociales existentes, mucho menos puede ser obra de nueva planta la reforma administrativa que no consiste en levantar pilares ni paredes maestras, sino simplemente en mejorar los servicios de un edificio que nos viene dado.» AGUN/LLR, caja 156.

Sin embargo, ese patrón no sólo atendía a consideraciones políticas, dada su imprescindible utilidad en el funcionamiento de las corporaciones profesionales. En el caso de la Administración, las teorías anglosajonas promovían el arraigo de aquel principio dentro de la función departamental, centrandó su actuación mediante la dirección unipersonal del experto cualificado, confirmando la autoridad burocrática del Estado.

La Secretaría General Técnica vendría a recoger un legado teórico que acabaría por articular la Administración Central, otorgando a la Presidencia la atribución de presidir las Comisiones Delegadas de los Ministerios, cuya relevante temática había de cifrar la agilidad de sus deliberaciones de acuerdo con los Asuntos Económicos, de Transportes y Comunicaciones, Acción Cultural, Sanidad y Asuntos Sociales. Por su parte, el secretariado de dichas Comisiones quedaría adscrito a la Secretaría General Técnica de la Presidencia, por cuanto encauzaba todo el proceso coordinador.

La ley aprobada el 26 de febrero de 1957 y que, posteriormente, habría de ser refundida con la Ley de Régimen Jurídico en julio de aquel mismo año, dictaminaba la creación de la Secretaría General Técnica en el Ministerio de Hacienda, siguiendo los mismos moldes teóricos utilizados para la Presidencia. Todo ello refleja un intento por uniformar la técnica administrativa en beneficio de la rápida gestión estatal para la promoción del desarrollo económico, especialmente contemplado en la ley con la creación de otros organismos como la Oficina de Coordinación y Programación Económica. Destinada a dar cohesión a las medidas de carácter económico, previendo la elaboración de futuros planes indicativos.

Según el texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico, dicha Oficina dependería de la Presidencia y estaría dirigida por una Comisión que presidiría el Ministro Subsecretario (24), con lo cual se descartaba la posibilidad del proyecto original de agregar los órganos de coordinación económica y administrativa a la propia Secretaría General Técnica de la Presidencia (25). Con todo, esto no supondría un obstáculo para su potenciación, ya que se

---

(24) «Art. 9. Depende de la Presidencia del Gobierno la Oficina de Coordinación y Programación Económica dirigida por una Comisión presidida por el Ministro Subsecretario de la Presidencia e integrada por los Secretarios Generales Técnicos de la Presidencia y de los Ministros económicos y por un Consejero del de Economía Nacional.» *Ley de Régimen Jurídico* en GARRIDO FALLA (1969): 233.

(25) «A la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno debiera adscribirse, el Secretariado del Gobierno, un Gabinete de Estudios de la Reforma Administrativa y una Comisión de Coordinación y Programación Económica.» *Informe a Franco acerca de la reorganización de la Administración Central presentado el 17 de enero de 1957*, en LÓPEZ RODÓ (1990): 81.

adscribirían otros organismos como el Secretariado de las Comisiones Delegadas y del Consejo de Ministros, que afianzarían su influencia sobre el centro del poder político (26).

Otros Ministerios también se verían afectados por la remodelación, como el caso del Ministerio de Industria, al que se adheriría la Dirección General de Energía Nuclear en un intento por incentivar el sector secundario (27).

En comparación con la Ley de Organización de la Administración Central de 1938, se incorporaría tanto un compromiso de estabilización y arranque económico, como una aparente desideologización que suprimía cualquier alusión a la influencia dispositiva del Movimiento en el conjunto de la Administración. Este hecho denota el arraigo de una mentalidad tecnocrática, que no puede entenderse como un sistema prescindible de criterios políticos en la resolución de los problemas económicos, sociales y administrativos. Más bien tiene aquí sentido hablar de una tecnificación de los resortes manejados por la acción política para la transformación de la sociedad, de acuerdo con su proyecto de socialización conservadora (28).

En línea con el supuesto teórico del maestro Oliván, de que el Gobierno forma la Administración pero ésta sostiene los gobiernos, se requería el uso de una buena estructura administrativa para consolidar el régimen. Para ello resultaba imprescindible una certera actualización de los métodos y formas en convergencia con los Estados modernos de Europa, para así proporcionar el contenido a su constitución política, siguiendo el discurso del profesor Von Stein. El conocimiento de su legado intelectual por parte de la Secretaría General Técnica denota una implicación con las teorías del orden social, que serían aplicadas en la estructuración del entramado administrativo e institucional (29).

---

(26) ENTRENA CUESTA (1957): 267.

(27) *Decreto-ley de reorganización de la Administración Central del Estado*. BOE, n.º 201, 20/07/1951.

(28) «El condicionamiento técnico de la acción administrativa no supone de suyo necesariamente una burocratización del poder, sino cuando va unido a un fenómeno específicamente político, cual es la enajenación [...] de la autoridad que se hace valer públicamente ante y en la opinión, a favor de una autoridad técnica políticamente exenta de validez [...]. Los técnicos, pues, no existen políticamente, sino cuando plantean los contenidos de sus técnicas sobre la arena política [...]. La ideología y la fuerza política que la soporta cubren entonces una acción abandonada en manos de los técnicos.» FUEYO (1956): 30-31.

(29) «La Administración, en su concepto mismo, implica más que la constitución. Ésta constituye el órgano de autodeterminación interna de la voluntad del Estado: aquélla es el organismo con el que esta voluntad capta la diversidad múltiple de la vida exterior y la ordena

De este modo, la Administración constituía el auténtico Estado en acción para el desarrollo individual de todos los integrantes de la comunidad política. Así, en la medida en que se hallase más preparada y dispuesta para tal fin, se acercaría a un mayor grado de perfección (30). Su funcionamiento precisaba de la formación de un cuadro de funcionarios que habría de regir aquel aparato, con arreglo a la organización científica del trabajo bajo la inspiración del orden empresarial.

La argumentación de la ponencia presentada por la Secretaría General Técnica en el Primer Congreso Nacional de Organización del Trabajo celebrado en 1963 manifestaría una cierta contradicción con la estructura del Estado, puesto que la vigencia de sus poderes incitaba a una sujeción del funcionamiento administrativo que retrasaba su eficacia real en comparación con el mundo industrial. Subyace, pues, una cierta crítica al procedimiento lento, como causa perturbadora que debía mejorarse para convertir a la Administración pública en una auténtica empresa funcional (31).

En este sentido, se remitieron varios informes a la Jefatura del Estado con el fin de incentivar el plan de reformas trazado por la Secretaría General Técnica. El breve escrito presentado al General Franco bajo el título de *Modernización de la Administración pública y formación de sus funcionarios* recogía las ideas auspiciadas por López Rodó sobre la funcionalidad técnica

---

según su destino. Por eso aparecen en él determinadas funciones del Estado generales y permanentes [...]. El cumplimiento acabado de estas funciones tiene lugar, por naturaleza, a través de órganos permanentes de la voluntad del Estado y poseen así todo el poder y autoridad [...]. Pero dentro de esta misión [el Estado] tiene toda libertad y todo el derecho a decidir sobre la aplicación de la voluntad general al caso particular. Su poder, pues, es muy grande; es, de hecho, considerado como totalidad, el mayor poder en la comunidad humana. Estos órganos del Estado forman el concepto de órganos burocráticos [...]. En la burocracia la voluntad del Estado dada por la constitución aparece como la autodeterminación exterior, real, del Estado personal, el órgano de dominio sobre el mundo exterior.» VON STEIN (1957): 70-72.

(30) Ideas de Von Stein recogidas por LÓPEZ RODÓ (1963a): 8-9.

(31) «La reforma de la Administración Pública está sometida a influencias que condicionan en gran medida la puesta en práctica de teorías y principios, aceptadas rápidamente en el campo industrial. Se destaca de una manera evidente entre estas influencias la causada por el factor político, que introduce un elemento de valoración ajeno totalmente al riguroso planteamiento científico de los problemas y que, además, impone un procedimiento especial, extraño a la propia Administración, la intervención del poder legislativo, para la adopción de medidas de cierta importancia. Otro elemento condicionante está representado por la rigidez característica de la misma Administración Pública, el peso de la tradición y de los usos inveterados, la lentitud de reacción ante los estímulos externos [...], con el consiguiente riesgo de pérdida de eficacia y de valor.» *Ponencia de la Secretaría General Técnica de la Presidencia sobre sus realizaciones y perspectivas para el futuro en materia de racionalización de la Administración Pública* (30-3-1963). AGA, Presidencia, Secretaría General Técnica, caja 4229.

de la misma, a modo de las grandes empresas. Resulta interesante comprobar la negativa valoración del viejo modelo administrativo, tildado de retardatario y obstaculizador, frente al nuevo ideal de servicio empresarial sustentado sobre el principio jerárquico y racionalizador del trabajo. En este contexto valía la pena remarcar la idea de la honda correspondencia entre la gestión política y la buena Administración, como hito fundamental para el desarrollo de los engranajes del Estado (32).

El transcurso adecuado de la reforma precisaba contar con el ineludible factor humano que, sin duda, debería llevar a la práctica las medidas legales adoptadas por las altas instancias del poder, obedeciendo al citado principio de jerarquía en la más estricta estructura piramidal. Esta firme resolución precisaba de un Centro de Formación y Perfeccionamiento, que iniciaría su actividad a finales de 1960 en la antigua Universidad de Alcalá de Henares, combinando la tarea general de modernización con la tradición intelectual de servicio a la Patria (33). Siguiendo la argumentación de Weber, el auténtico funcionario no debía hacer política, sino limitarse a administrar de manera imparcial, mediante una disciplina ética que ejecutase los dictámenes de las instancias superiores (34). Esta racionalización del mando también introduciría la funcionalidad del titular de la soberanía como pieza imprescindible del aparato administrativo para el servicio del Estado (35).

En cualquier caso, el plan de formación incluido en el paquete de la programación administrativa respondía al factor de la reforma burocrática, ya planteado en la primera semana de estudios sobre el tema, organizada en Santander entre el 19 y 26 de julio de 1957.

Se analizarían así los problemas comunes de la reforma, al objeto de imprimir un reajuste orgánico que evitase duplicidades e interferencias, simplificando el procedimiento con el aumento de la productividad burocrática, acompañada de la debida selección para el rendimiento del personal.

El cuerpo de funcionarios sería estimulado por la mecanización y progreso técnico que, aun aumentando la productividad, descongestionaría el trabajo con la consecuente agilidad de las tareas administrativas, dinamizando el servicio prestado y reuniendo méritos para ascender en el escalafón jerárquico. Ello demandaría una seria especialización profesional, que les facultaría para el manejo de las nuevas técnicas (36), dentro de un estudio detallado y polifacético de los diversos rasgos de la Administración:

---

(32) Archivo Francisco Franco (AFF), doc. 13152.

(33) AFF, doc 13152.

(34) WEBER (1975): 115-116.

(35) FUEYO (1956): 18.

(36) LÓPEZ RODÓ (1963a): 92.

Hay que evitar que por virtud de oposiciones memorísticas el Estado se nutra de gentes que tiendan a configurar los puestos burocráticos según una estructura estrictamente formal y a concebirse a sí mismo como servidores de la ley. Un mero servidor de la ley no es el mejor gestor del bien público. Hoy en día tiende a superarse el excesivo ordenacismo estatal y a montar la Administración con criterios de eficacia, y esto exige el conocimiento a fondo de problemas económicos, administrativos y de organización que exceden del campo estrictamente jurídico (37).

#### IV. LA APORTACIÓN DE LAS TESIS Y MODELOS INTERNACIONALES

Al recurso de la Escuela administrativa norteamericana como medio de justificación de los expertos se añadían las tesis de otros teóricos que, como Chris Argyris (38), Otto Nass o Michel Crozier encontrarían cabida en la España del reformismo burocrático, cuyas principales publicaciones serían traducidas y editadas por los servicios de la Secretaría General Técnica de la Presidencia, al objeto de difundir el ideario reformador.

La relación de algunos autores con la tradición jurídica francesa no impedía su incorporación a los supuestos tecnicistas estadounidenses. Más bien todo lo contrario. La influencia del racionalismo galo en la primera Escuela administrativa española, había de surtir un efecto insospechado para las generaciones posteriores. El empeño por constituir una Administración eficaz, ajena a la discusión implícita del sistema de partidos, contribuyó a perfeccionar la idea inicial con el apoyo de otras consideraciones que, en ningún caso, carecerían de su propia carga ideológica a pesar de su revestimiento tecnicista. Por eso, la obra de G. Ardant, que definía al Estado como una gran empresa pública, debía regirse por criterios economicistas con arreglo a la productividad de sus organismos sobre la base de la competencia efectiva. De ahí que el texto de Crozier, *El fenómeno burocrático*, subrayara el análisis de la realidad sociológica norteamericana en referencia a la organización social y la Administración pública. Esto sería incorporado por López Rodó en sus planteamientos reformistas que, de todos modos, no anulaban su compatibilidad con el poso del conservadurismo tradicional (39).

(37) *Ibid.* 94-95.

(38) La obra de este autor estadounidense sería traducida y resumida por los servicios de la Secretaría General bajo el título *Personalidad y organización* (1957), encontrando especial eco en el tratamiento del factor humano de la Administración, eje primordial para la buena marcha de la reforma.

(39) «La ausencia de sentido económico en los servicios administrativos ha conducido

Por su parte, la obra del profesor Nass partía de la idea de renovación del espíritu administrativo mediante una consideración científica, que complementaba su carácter jurídico extrayendo enseñanzas prácticas de las experiencias concretas de la realidad. Esa planificación de la vida pública debía orientar la evolución de la Administración hacia el bienestar de la humanidad, sin prescindir de aquella función técnica en el desempeño de los asuntos de gobierno que por su eficacia habría de sostenerlos (40). No obstante, el canto a la visión científica de la Administración no podía excluir la comprensión del hecho administrativo, con el fin de imprimir una firme juricidad que postergara cualquier género de arbitrariedades (41). Ello concordaba con la posición defendida por López Rodó entre 1956-1963, años en los que se articuló la reforma sobre el juicio de la practicidad que los administrativistas extranjeros venían formulando desde tiempo atrás.

En el caso de Otto Nass, su obra fue publicada en la República Federal de Alemania en 1950, recogiendo los pareceres comunes del ideal tecnocrático en el campo de las ciencias jurídicas. En conformidad con las realidades nacionales, se trataba de impulsar fórmulas de gestión combinadas, que desechasen la versatilidad del exclusivismo jurídico-administrativo, indispensable para una regulación inicial. Por esa razón, se proponía la creación de centros de estudio y perfeccionamiento con el aprendizaje de las ciencias administrativas, en un grado de conocimiento más centrado en la propia dinámica de la Administración (42):

El Derecho administrativo en ningún modo desaparece de la Ciencia de la Administración pero desempeña en ella, en lugar del papel principal, un papel accesorio: se convierte en un fenómeno concomitante, más o menos accesorio, de la práctica y de la biología de la Administración, la cual vuelve a encontrarse en este todo espiritual de mayor comprensión [...]. El aparato teórico que verdaderamente domina la misma se hace entonces patente a todas las miradas que disponen de la suficiente enseñanza práctica para reconocerlo.

---

implícitamente a un menosprecio de los métodos para incrementar su productividad [...]. Si bien es cierto que las exigencias del bien común nacional que han de presidir instituciones y servicios públicos, impide a la Administración guiarse exclusivamente por móviles económicos, no es menos cierto que la Administración debe por lo menos conocer siempre el costo de sus servicios y procurar reducirlo sin detrimento de su eficacia. Porque una cosa es que un servicio de interés general ha de prestarse, se prestará por encima de todo, pero también por encima de todo se procurará montarlo con la mayor garantía, lo que equivale a dotarlo del mayor grado posible de productividad.» LÓPEZ RODÓ (1958b): 9.

(40) NASS (1964): 112.

(41) *Ibid.* 133-134.

(42) LÓPEZ RODÓ (1963a): 96.

La multiformidad administrativa, que tanto asustó al teórico hasta el momento, se hace accesible al conocimiento y a la exacta investigación (43).

La concepción del Estado otorgaría a la actividad administrativa su sentido definitivo y último en un modo de entender la misma, que resultaría de la comprensión recíproca de la Administración entre ciudadanos y responsables públicos. Ello corroboraba la afirmación y creencia del equipo de la Secretaría General Técnica de la Presidencia de que, apoyándose en la reforma del aparato burocrático a instancias del poder político, se facilitaría la vigencia del régimen dentro de los patrones de la modernidad (44). Esa pervivencia estaba sujeta a la convicción interna de sus interesados, lo cual demandaba un amplio consenso ideológico que debía asegurar la propia dinámica franquista. En su caso, el Ministerio de la Presidencia vendría a configurar el modelo a seguir, con unos funcionarios adeptos a los Principios Fundamentales, que armonizarían la Administración y la Política bajo la superioridad de dichos ideales (45).

Esa cosmovisión no respondía únicamente a las pinceladas de un sistema político autoritario, sino también a la lógica funcionalista recogida por los administrativistas extranjeros y un Magisterio católico que inspiraba a la legislación española, de acuerdo con las disposiciones emanadas de los Principios Fundamentales de 1958.

En este punto, la exhortación de Juan XXIII sobre la responsabilidad de las autoridades en su objetivo por amoldar las ordenaciones jurídicas en cada contexto, implicaba el recurso a personas de exquisita rectitud moral dotadas no sólo de intuición práctica y objetiva, sino también de voluntad decidida y vigorosa para obrar a tiempo y con eficacia. De esta manera, la preventiva adecuación de una pronta reforma administrativa diluiría la fuerza de hipotéticos conatos revolucionarios, al encauzar la regulación normativa del orden social en su relación con el Estado (46).

Esta idea habría de calar de forma penetrante en el artífice de la reforma administrativa, empeñado en asegurar la estabilidad en la continuidad (47), eludiendo alteraciones bruscas que socavasen los éxitos de la tradición política española, institucionalizada en las Leyes Fundamentales del sistema. La

(43) NASS (1964): 170.

(44) «La labor de los administrativistas [...] se hacía pensando en la reforma como elemento central para cumplir los fines del Estado [...]. La Administración era el instrumento en manos del Gobierno para plasmar en obras los objetivos políticos.» SOTO (2005). 46.

(45) AGUN/LLR, caja 490.

(46) «Estamos en condiciones de evitar mucho mejor el estallido desenfrenado de las pasiones políticas por medio de una teoría científico-administrativa concreta». NASS (1964): 221.

(47) GARCÍA ESCUDERO (1988): 233.

Administración tenía la misión de hacer cumplir la legislación mediante el procedimiento de arbitrios adecuados, regulados por una ordenación orgánica que asegurase su buen funcionamiento, no edificado exclusivamente sobre la inseguridad de una determinada ideología, sino sobre el insoslayable valor de la competencia objetiva. Así, en palabras de Otto Nass, la vocación política de toda Administración consistía en un equilibrio de intereses, de acuerdo con la capacidad de rendimiento y utilidad para la comunidad (48). Ello resultaba conforme a los principios de orden autoritario, expuestos por Fayol para la empresa privada a principios del siglo xx, extrapolando a la Administración la organización y control del mando (49).

Tal afirmación recoge la justificación de la componenda ideológica del Estado, en virtud de su propia organización interna que, pendiente del reflujo social, encaminaría su acción dentro del posibilismo contemplado por la ley (50).

Se trataba, por tanto, como bien apuntó López Rodó y sus colaboradores, de establecer relaciones armónicas y creadoras entre la dinámica del grupo social, formado por el conjunto de los funcionarios y la dinámica general de la sociedad y el Estado. El incremento del presupuesto habría de conformar la inevitable palanca y resorte para una mayor productividad administrativa en su eficaz mejora de servicios (51).

Todo ello fue planteado al Jefe del Estado en un nuevo informe de la Secretaría General Técnica en el verano de 1957, que daba cuenta de las conclusiones alcanzadas en las primeras jornadas de estudio sobre la reforma administrativa. Se hacía especial hincapié en la necesidad perentoria de los puntos formulados con anterioridad, cuya aplicación demandaba un cambio conceptual en la mentalidad del funcionario, promoviendo la idea de servicio por encima del «espíritu de cuerpo», siendo así fieles ejecutores de la legalidad (52).

La implantación de la reforma suponía la consecución de dos fases en la que el estudio resultaba primordial para el siguiente cumplimiento de sus dictámenes. Si bien es cierto que los fundamentos ideológicos de aquel reformismo hundían sus raíces en el tecnocratismo francés y norteamericano,

---

(48) NASS (1964): 227.

(49) «Informe sobre el fayolismo.» AGA, Presidencia, SGT, caja 4229.

(50) Con el funcionamiento de las Secretarías se trataba de introducir el principio de *staff and line* asumido por la metodología administrativa norteamericana, adoptando una estructura organizativa más operativa y moderna. Véase VALLINA VELARDE (2004): 313.

(51) LÓPEZ RODÓ (1963b): 448.

(52) «Informe acerca de la Semana de estudios sobre la reforma administrativa.» (1957). AFF, doc. 24900.

la Secretaría General Técnica recabó varios escritos que analizaban la situación de la reforma que se había diseñado en otros países.

Dentro del ámbito anglosajón, el caso de la Administración británica sería el que revestiría mayor atención, puesto que articulaba los poderes administrativos de manera más adaptable a las propias circunstancias españolas.

Así, el Gobierno (*Cabinet*) trabajaría de ordinario en Comisiones (*Committees*), dando a la Administración un ritmo de trabajo similar al de las grandes empresas privadas, desconcentrando funciones en el marco de la máxima coordinación dirigida por el *Cabinet Office*. De igual forma, el modelo británico disponía de un *Economic Planning Board*, ideado expresamente para la programación económica, con la integración de altos funcionarios de los Ministerios económicos y representantes de entidades privadas (53).

Este crecimiento de los servicios administrativos requería asegurar su eficacia funcional. De ahí el estudio de las Oficinas británicas de Organización y Métodos, en las que se procedía a la evaluación de los costes y la simplificación del procedimiento administrativo, atendiendo así a su constante mejora. El informe entregado a López Rodó sobre los servicios británicos subrayaba el estímulo de aquellas Oficinas a favor del funcionariado, con la celebración de cursos especializados en cada Departamento, acompañadas de todas las unidades necesarias para la mejora de los trabajos burocráticos.

A la mecanización progresiva de los servicios, se introducían nuevos criterios de selección del personal, con pruebas de ingreso supervisadas por el *Civil Service Selection Board*. Todo ello contribuía a formar funcionarios de categoría superior, con condiciones de mando y espíritu de empresa (54). Este conocimiento detallado del modelo británico, predispuso a las autoridades españolas a incorporar dichos patrones de funcionalidad en el manejo de la Administración:

Los anglosajones tienen un particular afán por las técnicas de organización racional, por un perfeccionamiento de los métodos de trabajo, en suma, por el sentido empresarial de la Administración [...]. El crecimiento decisivo [de la función pública] ha de ser el de la productividad, que se conseguirá mediante una mejor capacitación y un mejor empleo de los funcionarios, lo que inevitablemente ha de traducirse en reestructuraciones orgánicas. Con todo ello ha de conseguirse [...] una mayor eficiencia administrativa, que es condición indispensable para el desarrollo del país (55).

---

(53) «Informe sobre los servicios de la Administración inglesa.» AGUN/LLR, caja 156.

(54) AGUN/LLR, caja 156.

(55) AGUN/LLR, caja 160.

El informe sobre *La Administración Pública y el orden social en el siglo XX en Gran Bretaña* es una clara muestra del interés por conocer la manera y grado de éxito en el proceso de renovación de las estructuras administrativas de aquel país. Más si cabe por el atractivo que supuso el tradicional modelo británico a medida que el régimen español fue evolucionando hacia posiciones más aperturistas. La positiva valoración del sistema inglés venía motivado por el sentido de continuidad en la estabilidad, inhabilitando cualquier intento revolucionario, mediante la libre preservación del orden social en armonía con las instituciones del Reino, fiel a su tradición histórica (56).

El estudio elaborado por el profesor Hanson manifiesta varios aspectos relevantes en aquella evolución ponderada del organigrama británico, admitiendo las innovaciones foráneas en beneficio de la modernización administrativa, siguiendo criterios técnicos de inspiración francesa que habrían ayudado a establecer relaciones cooperativas con el sector industrial inglés. Todo ello contribuyó al éxito destacado de las *Commissions of Modernisation* como instrumentos principales del sistema de planificación económica (57), lo cual confirmaría la estrecha imbricación entre la gestión administrativa y su impulso al desarrollo económico, apuntado por los informes elaborados por los colaboradores de la Secretaría General Técnica (58). No obstante, la tarea de expansión implicaba la previa adecuación de la Administración conforme a los patrones economicistas, esbozados por los juristas estadounidenses:

Igualmente estamos dispuestos a aprender de la experiencia administrativa de esa gran nación con la que compartimos idioma, los Estados Unidos de América [...]. Hemos adquirido una reciente admiración por su competencia en el campo de las técnicas administrativas y ahora estamos convencidos, gracias a ellos, que esas técnicas administrativas son una materia importante y susceptible de enseñanza, que es importante tanto para la Administración pública como para la empresa. De hecho, sabemos ahora que todas las grandes organizaciones bien empresariales o de administración pública, tienen

---

(56) «Las instituciones del Reino Unido ejercen una particular atracción motivada por un conjunto de circunstancias diversas: un sentido de continuidad, su fervoroso respeto a la tradición, su ponderado proceso evolutivo sin quiebras ni convulsiones violentas desde hace más de 250 años y también, en buena parte, su contraste con las instituciones del Continente que envuelve al Derecho inglés en la estimulante atmósfera de lo exótico.» LÓPEZ RODÓ (1958c): 7.

(57) «La Administración pública y el orden social en el siglo XX en Gran Bretaña.» AGA, Presidencia, Secretaría General Técnica, caja 10160.

(58) AGUN/LLR, caja 156.

ciertas características y problemas comunes, que sus respectivos directivos de alto nivel deben aprender a comprender y resolver (59).

El sentido empresarial de la Administración constituiría otro factor irrenunciable de la modernización general, de acuerdo con los planteamientos de autores destacados como Scott o Pfiffner. Sus tesis abogaban por el refuerzo del Estado a través de su aparato administrativo dirigido y diseñado por técnicos especialistas, insertos en la gerencia de gobierno al estilo de la empresa privada, incrementando la unidad de acción en su máxima competencia productiva.

Por otro lado, el informe Hanson se ceñía a esos principios que perseguían la prosecución del bienestar económico de la sociedad regulado por la iniciativa del Estado, al objeto de esquivar posibles desajustes del modelo capitalista en aquel previsible crecimiento, incoado desde la tecnificación administrativa.

El análisis reconocía la dificultad manifiesta de articular una auténtica racionalización compaginada con el sistema de partidos políticos en el Reino Unido. En ese sentido, el autor recogía las valoraciones científicas de Max Weber para concluir en el perjuicio que ocasionaban los ordenamientos liberales a la Administración, dando así argumentos justificativos a la línea autoritaria de las autoridades españolas.

## V. LA ARTICULACIÓN DE LOS PODERES CENTRALES

Otro estudio de la Secretaría General Técnica alentaba la creación de un Estado de Derecho en el rigor legal de los Principios Fundamentales del régimen. Con ello se pretendía asegurar su vigencia mediante un sistema de garantías jurídico-sociales, circunscritas a una concepción humanista de la sociedad que patrocinase el desenvolvimiento generalizado de un adecuado nivel de vida (60). Para López Rodó la Administración resultaría un medio importante para realizar un buen gobierno, en el que las instituciones sociales deberían estar calculadas para cumplir el fin del bien común, siendo cauces de buena política y no sólo instrumentos de buena administración (61).

---

(59) «La Administración pública y el orden social...» AGA, Presidencia, Secretaría General Técnica, caja 10160.

(60) «La estructura del Estado.» AGA, Presidencia, Secretaría General Técnica, caja 10160.

(61) AGUN/LLR, caja 490.

La ejecución de aquellas tesis encontraron su marco de aplicación legal con la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de julio de 1958, cuya lectura estrictamente política atribuía al Consejo de Ministros la competencia central en la creación, modificación y supresión de los órganos de la Administración del Estado, sin perjuicio de las Cortes para la ordenación de las Instituciones (art. 2). A éstas correspondería la concesión de créditos para dotar a los órganos administrativos de nueva creación que, en ningún caso, debían superponerse mediante duplicación de competencias a los ya existentes, al objeto de lograr el mayor rendimiento y utilidad de servicios con el mínimo coste económico (art. 3). Asimismo, la amonestación legal a la eficacia capacitaba al administrado para elevar sus reclamaciones a la Presidencia del Gobierno en caso de que en un plazo de dos meses no fueran resueltas por las Oficinas que a tal efecto se creaban en todos los Ministerios civiles, dependientes de sus respectivas Secretarías Generales Técnicas.

Esta constitución interna de la Administración del Estado se organizaba de forma específica en su Título III mediante la definición de sus principios básicos de acción, cuyas tareas de carácter burocrático habrían de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios técnicos en la materia (62). El esquema se adaptaba al planteamiento expuesto por López Rodó quien, como hemos visto, cimentó sus ideales técnicos en la inmediata influencia franco-norteamericana. Se asumía así la centralidad político-administrativa de la pauta francesa, con la común coordinación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia entre los varios Ministerios del Ejecutivo (art. 31), concentrando el poder dentro de la descentralización funcional por servicios, inherente a cada Departamento con el fin de imprimir mayor celeridad y cumplimiento a las decisiones acordadas (63).

A esa desconcentración de funciones se unió el criterio empresarial de la Escuela administrativista norteamericana, cuyos pareceres fueron plenamente recogidos con anterioridad en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, que establecía el conocimiento de los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, lo cual constituyó —en palabras del Profesor González Pérez— un eficaz instrumento de garantía de los administrados (64). Entre otras cosas porque establecía un sistema de

---

(62) GARCÍA DE ENTERRÍA (1980): 110-111.

(63) «Un organismo central especializado en organización está establecido para ayudar al Jefe del Ejecutivo a conseguir una Administración eficaz, económica y responsable. Para que un organismo de esta naturaleza obtenga los mejores resultados debe estar situado en la estructura organizativa lo más cerca posible del Presidente.» FINAN; DEAN (1956): 196-197.

(64) GONZÁLEZ PÉREZ (1999): 228.

responsabilidad objetiva, en el que las Administraciones públicas habrían de responder por los daños derivados del funcionamiento anormal de sus servicios (65). En esta línea, la Ley de Procedimiento confirmaría la teoría de la organización administrativa recogida en su artículo 29 y cuyo criterio se aplicaría en caso de demanda del administrado, asegurando la eficacia retroactiva de los actos administrativos en caso de lesión de los intereses y derechos de los particulares. Con ello venía a inaugurarse lo que algún autor ha denominado *Estado administrativo de Derecho*, sometiendo al Estado a reglas y procedimientos como mecanismo añadido de legitimación, sin alterar por ello su estructura política autoritaria (66). La elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley se iniciarían por el centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que habrían de garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de aquéllos (art. 129), con la aprobación del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno, para así producir los efectos jurídicos pertinentes mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado. La unidad de procedimiento proclamada por la ley para la Administración Central se hacía extensiva a sus organismos autónomos con una racionalización del trabajo que preveía la modelación de impresos y formularios, así como la reproducción en serie mecánica de las resoluciones. Esta normativización de las tareas burocráticas contempladas en el procedimiento perseguían la progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, con el fin de agilizar los trámites en la atención a los administrados (67).

En buena medida, esa necesidad también venía marcada por el derrumbamiento en España del Estado liberal, al desaparecer su característica delimitación entre la esfera política y la administrativa. Por el contrario, desde el primer momento el régimen franquista se había encargado de identificar los actos del Gobierno y los de la Administración, de acuerdo con su intrínseca tipología autoritaria. La exigencia a los funcionarios de una adhesión explícita a los Principios del Movimiento Nacional colocaba a la Administración en la primera línea de la acción política del Estado y situaba la maquinaria burocrática al servicio de sus intereses. Esta percepción real por parte de los administrados comprometía la suerte del régimen político al funcionamiento de su propia Administración. De ahí la necesidad de dotarla de los instrumentos precisos para resolver con eficacia los asuntos de los particu-

---

(65) CHINCHILLA (2000): 35.

(66) GARRIDO FALLA (1999): 118-119.

(67) ÁLVAREZ GENDÍN (1958): 187.

lares (68). Sin embargo, los promotores de la reforma eran conscientes del ineludible requerimiento de encuadrar a la Administración en el respeto a sus propias decisiones por vía reglamentaria, evitando todo género de arbitrariedades que socavarán la base jurídica del Estado (69):

Al establecer la vigencia del régimen contencioso-administrativo después del paréntesis de nuestra guerra, amplía el orden político o de gobierno a las resoluciones administrativas [...]. Lo cual no es sino una consecuencia de esa politización de lo administrativo que tiene lugar como contrapartida de una corriente opuesta de burocratización de la política, propia del Estado post-constitucional superador del régimen de partidos. Es decir, una nueva quiebra para el sistema contencioso-administrativo clásico [...].

A la vista de cuanto dejamos dicho, sólo cabe adoptar una de estas dos actitudes: o resignarse ante la fatalidad de los hechos [...] o intentar configurar un nuevo sistema de garantías que haga compatible una acción administrativa rápida, enérgica y eficaz con esas libertades positivas que al particularizar garantizan los nuevos Estados (70).

De acuerdo con este criterio cabía reforzar el contencioso-administrativo, creando un completo sistema de responsabilidad civil de la Administración como contrapartida a los posibles prejuicios ocasionados a los particulares. Este intento por crear un clima de moralidad administrativa fue el que inspiró la redacción de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley de Procedimiento, siguiendo en la línea definida por la Ley de Régimen Local de 1950, que admitía la responsabilidad directa de las entidades cuando los daños hubiesen sido causados con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos, sin culpa imputable personalmente a sus autoridades y, de forma subsidiaria, en caso de negligencia directa de los agentes en el ejercicio de su cargo. Dentro de esta pauta, la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 consolidaría el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración con carácter general por medio de indemnizaciones en caso de lesión de los bienes y derechos de los particulares contemplados en la ley (71).

A pesar de la normativa estipulada, la propia Ley de Procedimiento recogía su actualización en sus disposiciones quinta y sexta, a través de su revi-

(68) Para una más completa reflexión sobre la materia véase MURILLO (1951): 89-97.

(69) «La ideología del régimen político rechazaba de forma explícita los esquemas demoliberales de gobierno; pero la estructura global del ordenamiento había terminado acomodándose, en líneas generales, a dichos esquemas, lo que hacía técnicamente legítima la propuesta de extraer las consecuencias institucionales que dicha estructura entrañaba.» J. A. Santamaría, en CHINCHILLA (2000): 38.

(70) GARRIDO FALLA (1951): 138.

(71) GONZÁLEZ PÉREZ (1996): 43.

sión trienal, para así acoplar la Administración a los cambios o evoluciones sociales suscitada por la vigencia de la misma.

Ese agente ordenador de la vida social debía cuidar el fenómeno de la participación, mediante el estímulo del progreso económico y cultural. Por eso, otros políticos inscritos en la esfera tecnocrática como Mariano Navarro Rubio reafirmaron aquella misma necesidad, incentivando la adaptación de la Administración a las demandas sociales, conforme a su implicación ordenada en la gestión, a través de un diálogo vivo que concluyese en su modernización (72).

La reforma, que habría de cimentarse sobre los hitos de la Escuela Nacional de la Administración pública, la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo, fue posible —según Alejandro Nieto— gracias a la renovación que había experimentado el Derecho administrativo con la puesta en marcha de la Revista de Administración Pública, que confirmará el abandono del acriticismo dogmático formal por la inspiración en el Derecho positivo y en la jurisprudencia, dentro de un mejor manejo de la literatura extranjera (73), incorporada en numerosos artículos de la revista. En cualquier caso, todo aquel ordenamiento garantizó la subordinación de los distintos Departamentos a la tarea coordinadora de la Presidencia, convirtiéndose en el poder clave para el futuro restablecimiento de la Monarquía (74). De esta forma, conforme fuera desarrollándose la ley, Carrero, y quien le sucediera, tendría en sus manos los verdaderos resortes para el funcionamiento de la Administración, con la debida aquiescencia del Jefe del Estado.

La formulación de aquella propuesta en el *Informe acerca de la reorganización de la Administración Central*, fue bien acogida por Franco y ganó para López Rodó la definitiva confianza de Carrero, demostrando que la Secretaría General Técnica era el verdadero motor de las altas instancias de la Administración (75).

A tal efecto se aceleró la redacción del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado aprobado por las Cortes en julio de 1957. La Ley modificaba la división ministerial y creaba las Comisiones Delegadas del Gobierno:

El cúmulo, cada vez mayor, de asuntos que ha de resolver la Administración Central del Estado y el inevitable desdoblamiento de los primitivos De-

---

(72) NAVARRO RUBIO: *La Administración Pública ante el Derecho de Participación social*. AFF, doc. 20831.

(73) CHINCHILLA (2000): 42.

(74) SUÁREZ (2003): 262.

(75) PAYNE (1987): 464-465.

partamentos ministeriales, aconsejan la creación de Comisiones Delegadas del Gobierno que, reuniendo a los Ministros directamente interesados en las materias propias de cada Comisión, faciliten el estudio de los problemas y hagan más ágiles las deliberaciones [...].

Estas Comisiones estarán constituidas por los Ministros cuya competencia exige, por razones de afinidad, una más estrecha colaboración. Y se les asigna, además de la función coordinadora entre los Ministerios en ellas integrados, la de preparar y estudiar previamente los asuntos que, por su importancia y repercusión en la vida nacional, exijan el conocimiento del Consejo de Ministros, y la de resolver aquellos otros que, dada su naturaleza, sea innecesario elevarlos al Pleno del Gobierno (76).

Asimismo, la creación de la Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE), constituiría el embrión de la futura Comisaría del Plan de Desarrollo Económico. Dicha disposición resultaría de especial trascendencia, puesto que si bien la coordinación económica estaría sujeta políticamente al Ministro Subsecretario de la Presidencia, por Orden del 3 de marzo de 1962 la Oficina pasaría a depender administrativamente del Comisario del Plan de Desarrollo Económico. Pese a la normativa legal de organización administrativa, el control directo sobre el citado organismo de Coordinación estaría en manos de Laureano López Rodó, logrando así su propósito inicial expresado en el proyecto originario de su reforma administrativa (77).

El artículo 13 del capítulo II referente al Presidente del Gobierno y de los Ministros de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, pone de manifiesto no sólo el reparto competencial de las funciones, sino también los roles de poder en el seno del Gobierno, contemplando el principio de unidad en el órgano supremo de la Administración Central (78). Cabe señalar el interés que suscita el apartado décimo del presente artículo en el que, en relación con las atribuciones del Presidente del Gobierno, se establece la delegación ordinaria en el Ministro Subsecretario de la Presidencia las facultades enumeradas en los apartados séptimo y octavo (79).

---

(76) GARRIDO FALLA (1969): 224-225.

(77) CAÑELLAS (2006): 146.

(78) ENTRENA CUESTA (1957): 262.

(79) «7. Proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dictan sobre estructura orgánica, métodos de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública, así como velar por el cumplimiento de las vigentes.

8. Cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico.» GARRIDO FALLA (1969): 238.

Si a ello se añaden las funciones propias del Ministro, como jefe de su Departamento, con arreglo al artículo 14 de la Ley, podrá considerarse la creación de una especie de figura de Primer Ministro que, sin ese título, ejerce el Ministro Subsecretario de la Presidencia como principal coordinador. Esto indica que la reforma respondía a los cánones de eficacia administrativa con arreglo a la desconcentración de funciones y competencias, manteniendo centralizada la estructura del poder en la persona del Jefe del Estado, pero con la introducción de un instrumento colaborador que autolimitara algunas funciones en beneficio de una mayor sistemática (80).

Estos mismos apartados de la Ley manifiestan, por su misma inspiración, el espíritu inicial de quien elaboró y redactó el proyecto, pensando en la superioridad competencial de un Ministro de la Presidencia en el seno del Gobierno para lograr una mayor eficacia coordinadora del equipo ministerial en la ejecución de sus políticas. Esta primacía del Ejecutivo partía de una idea monopolizadora del Gobierno, que reforzaba su poder dentro de una concepción tecnoautoritaria del Estado (81), sujeta a la acción continuada de la Administración (82).

De esta forma, se aseguraba no sólo el indiscutible poder de Franco, sino también el del propio Carrero, haciéndoles en buena medida interdependientes en la marcha del sistema (83). El Poder ejecutivo era, pues, en cierto modo, dual; casi todas las decisiones propiamente supremas de Franco pasaban por el consejo de Carrero, ejerciendo una genuina diarquía (84).

En definitiva, la nueva Ley de Régimen Jurídico impregnaba de juricidad la actuación administrativa del Gobierno, confiriendo a la norma un carácter casi constitucional a la espera de la tramitación de otras leyes que re-

---

(80) ENTRENA CUESTA (1957): 273.

(81) En este caso, la exaltación de la competencia y la racionalidad de las elites implicaba una predilección por el autoritarismo, al estimar que los grandes cambios sólo podían hacerse desde arriba. De ahí que la tecnocracia fuera capaz de articularse en distintos regímenes políticos para cumplir su programa reformista. Véase GONZÁLEZ CUEVAS (2007): 27.

(82) CARRO (1958): 133-134.

(83) «La reforma administrativa y el deseo de una mayor coordinación podían ser testimonio de la influencia de López Rodó, pero también pueden ser consideradas como características de un hombre (Carrero) sobre cuyas espaldas había caído desde hacía más de cinco lustros el peso burocrático esencial de un Estado que, aunque autoritario, había exhibido tendencias anárquicas evidentes. En suma, Carrero había reafirmado su influencia cerca de Franco después de la derrota de Arrese y, al mismo tiempo, había evolucionado desde los años cuarenta hasta hacer posible un cambio importante en el régimen sin que ello supusiera la disminución en un ápice del poder, siempre concentrado en las manos de Franco.» TUSELL (1993): 239.

(84) FERNÁNDEZ DE LA MORA (1995): 165, 175.

mataran el edificio institucional del Estado. El éxito de aquella ley permitió el desarrollo de una legislación político-administrativa que acabó perpetuando el proyecto reformista articulado por los colaboradores de la Subsecretaría de la Presidencia, en clara contraposición a las propuestas falangistas de Arrese:

El objetivo que pretende alcanzar la reforma administrativa es, simple y llanamente, dotar al Estado de un instrumento ágil y coherente que, con el mínimo gasto, sirva con máxima eficacia al bien común de todos los españoles.

El orden y la técnica no pueden sustituir a la política —ni nadie pretende semejante absurdo—; pero, la política sin orden y sin técnica tampoco es nada.

Si se trata de una política de verdad, de la política de realizaciones, es indispensable la técnica y es indispensable el instrumento eficaz de una Administración moderna y operativa que traduzca en hechos tangibles los desig-nios de la política [...] (85).

En cierto modo, la estructura de la reforma constituía un principio de unidad en el órgano supremo de la Administración Central para una mayor sistematización en la dinámica del poder. De ahí que el recurso a la técnica de gestión lograra una mayor racionalización de la actividad del Gobierno, con la formación de planes económicos y sociales que incrementarían la influencia del Ejecutivo. Todo ello facilitaría el camino para la definitiva redacción de la Ley Orgánica del Estado (1966), cerrando el ciclo institucionalizador iniciado en 1938 con la promulgación de las primeras Leyes Fundamentales. La designación de D. Juan Carlos de Borbón como sucesor a título de Rey en la Jefatura del Estado confirmaría la línea trazada por el equipo de la Presidencia, definiendo un sistema político armado por la funcionalidad del aparato administrativo.

## VI. CONCLUSIONES

Como bien apuntó García de Enterría, la reforma administrativa se fue gestando desde las ideas aportadas por muchos de los colaboradores de la Revista de Administración Pública (86). En efecto, la necesidad de una sóli-

(85) Discurso de Luis Carrero Blanco, en LÓPEZ RODÓ (1990): 110.

(86) «Esta revista ha sido la verdadera creadora del Derecho Administrativo español. Nos obligó, al joven equipo que la hicimos y la sostuvimos, a estudiar, a cuidar nuestras colaboraciones [...], a entablar contactos con el iusadministrativismo europeo, más tarde el americano, y que a la vez nos facilitó, por el sistema de intercambio de revistas de la especialidad [...] entrar realmente en contacto con la ciencia administrativa que entonces se hacía en Europa y América.» GARCÍA DE ENTERRÍA (2007): 27-28.

da teorización capaz de organizar un Estado conforme a Derecho exigió el esfuerzo de unos juristas conscientes de su tarea en la evolución del régimen político.

Sin embargo, no se trataba únicamente de una simple reforma de carácter procedimental, sino que alcanzaba la esfera de la propia dinámica social y política del país. De ahí, el empeño por dotar a la Administración de una estructura coherente que, fundada en la racionalización del modelo francés, pudiera ejecutar las directrices emanadas del Gobierno. Esta interrelación político-administrativa era consecuencia tanto de una centralización relacionada con la primacía del Poder ejecutivo como de la necesidad de adecuar los instrumentos de gestión administrativa en el creciente proceso de burocratización del Estado. El recurso permanente a la técnica por parte de los promotores de la reforma, se encuadraba en un deseo sincero por actualizar el organigrama administrativo a unos niveles de competencia que permitieran regular con éxito la planificación indicativa de la economía, con el fin de estimular su desarrollo.

De este modo, podemos afirmar que dichos aspectos se erigieron en los pilares sostenedores del baluarte institucional del sistema autoritario, dentro de un marco estratégico preestablecido por las altas instancias del poder franquista. Se trataría, por tanto, de legitimar el régimen no ya sólo en virtud de la legitimidad de origen, atribuida a la victoria de 1939, sino también a una legitimidad de ejercicio ligada al eficaz funcionamiento del Estado. En realidad, todo consistía en la aplicación práctica de un programa de socialización conservadora que hundía sus raíces en el pensamiento regeneracionista-conservador de principios del siglo XX. Su interés consistía en incentivar la promoción social, mediante un paulatino acceso a la propiedad que diluyera hipotéticas convulsiones revolucionarias y consolidara la estabilidad del orden político.

Existe, por tanto, una concatenación de principios que, al fin y al cabo, se adecuan a la táctica diseñada por Carrero Blanco y su equipo, para lograr la perpetuación del régimen a partir de unos cauces indirectos de institucionalización. La vía de la reforma administrativa, pareja al desarrollo económico, se convertiría en la punta de lanza para frenar el envite falangista de 1956 y, a la vez, encarrilar con firmeza la solución de la familia tradicional-conservadora en la definición institucional del sistema. De esta forma, una vez superados los escollos iniciales con el recurso a la técnica de gestión, se procedería a definir el orden político con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, inaugurando un modelo monárquico que, según dichos esquemas, constituiría la expresión perfecta para garantizar la continuidad de los principios ideológicos del régimen.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino (1958): «Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 26, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- AA.VV. (1958): «Los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y la Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, n.º 27, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- CALVO SERER, Rafael (1973): *La dictadura de los franquistas*, París, Alençon.
- CAÑELLAS MAS, Antonio (2006): «Laureano López Rodó: el nuevo reformismo franquista», *Aportes*, n.º 60, Madrid, Actas.
- CARRO, Antonio (1958): «La primacía del Poder ejecutivo en el Estado contemporáneo», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 98, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- CHINCHILLA, Carmen (2000): «Dos grandes momentos en cien años de Derecho Administrativo: La década de los cincuenta y la Constitución de 1978», en AA.VV.: *El Derecho español en el siglo XX*, Madrid, Marcial Pons.
- ENTRENA CUESTA, Rafael (1957): «El texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado», *Revista de Administración Pública*, n.º 24, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo (1995): *Río arriba. Memorias*, Barcelona, Planeta.
- FINAN, W.F.; DEAN, A.L. (1956): «Procedimientos para la preparación y realización de reformas administrativas», *Revista de Administración Pública*, n.º 21, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FUEYO ÁLVAREZ, Jesús (1956): «La morfología del poder político y la burocracia», *Revista de Administración Pública*, n.º 20, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FUSI, Juan Pablo (1985): *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, El País.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1980): *Legislación Administrativa*, Madrid, BOE.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2007): «Sobre la formación del Derecho Administrativo español contemporáneo», *Revista de Administración Pública*, n.º 174, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA ESCUDERO, José María (1988): *Vista a la derecha*, Madrid, Rialp.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1951): «La Administración y la Ley», *Revista de Administración Pública*, n.º 6, 1951, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1969): *Leyes Políticas de España*, Madrid, BOE.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1999): «El Procedimiento Administrativo de 1950 a hoy», *Revista de Administración Pública*, n.º 150, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos (2007): «La Derecha tecnocrática», *Historia y Política*, n.º 18, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1996): *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Madrid, Civitas.

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1999): «Evolución de la legislación contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HERNÁNDEZ SAMPELAYO, José María (1963): «El Estatuto de funcionarios», *Función Pública*, Madrid, Secretaría General Técnica.
- JULIÁ, Santos (2004): *Historia de las dos Españas*, Madrid, Taurus.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1958a): «Directrices y objetivos de la reforma administrativa», *Actas de la Primera Semana de Estudios sobre la reforma administrativa*, Madrid, Editora Nacional.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1958b): «Hacia un incremento de la productividad en la Administración pública», *Documentación administrativa*, n.º 3, Madrid, Secretaría General Técnica.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1958c): *Justicia y Administración en el Reino Unido*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1961): «Formación de dirigentes», *Documentación administrativa*, n.º 37, Madrid, Secretaría General Técnica.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1963a): *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1963b): «Discurso de clausura de la III Semana de Estudios sobre la reforma administrativa», en AA.VV.: *Función Pública*, Madrid, Secretaría General Técnica.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1971): *Política y desarrollo*, Madrid, Aguilar.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1990): *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés.
- MURILLO, Francisco (1951): «Administración y Política», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 6, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- NASS, Otto (1964): *Reforma administrativa y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
- NIETO, Alejandro (1976): *La burocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- NIETO, Alejandro (2001): *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PAYNE, Stanley (1987): *El régimen de Franco*, Madrid, Alianza.
- SOTO, Álvaro (2005): *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- SUÁREZ, Luis (2003): *Franco. Proyectos para una doble estabilización*, (vol. 4), Madrid, Actas.
- TUSELL, Javier (1993): *Carrero, la eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy.
- VALLINA VELARDE, Juan Luis (2004): «Una innovación orgánica en la Administración Pública: las Secretarías Generales Técnicas», en AA.VV.: *Laureano López Rodó. Maestros Complutenses del Derecho*, n.º 7, Madrid, Universidad Complutense.

VON STEIN, Lorenz (1957): *Movimientos sociales y Monarquía*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

WEBER, Max (1975): *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

### **Fuentes**

— Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN).

— Archivo General de la Administración (AGA).

— Archivo Francisco Franco (AFF).