

ALVAREZ RICO, MANUEL: *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, 214 págs.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA GUISTADO

Los problemas organizacionales presentan, en la actualidad, una vertiente cargada de interés ya que, en las sociedades modernas, los hombres nos movemos en el seno de organizaciones más o menos extensas; de tal manera que, en definitiva, el Estado no es más que una magna y absorbente organización. Sin embargo, como contrapartida a esta situación, en nuestro país esta clase de temas apenas ha atraído el interés de la doctrina en el doble campo del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, ya que los autores han preferido dirigir su atención hacia cuestiones formales, jurídicas, legales, marginando los enfoques más empíricos y reales. Valga por todas la opinión de Canales Aliende que ha recordado cómo «en España, al igual que en el resto de los países europeos continentales, han predominado los estudios jurídicos sobre Administración Pública»; añadiendo que «entre las causas de la hostilidad habida (hacia los estudios no jurídicos sobre la Administración) podrían citarse la preocupación por la consolidación del Derecho Administrativo y la búsqueda de todas las garantías formales posibles ante la carencia de un Estado de Derecho y de un régimen político democrático».

Dentro de estas coordenadas hay que situar el libro de ALVAREZ RICO, funcionario y profesor universitario, que se ha especializado en los temas organizativos, como lo demuestra el presente libro cuya finalidad, como reconoce el autor, no aspira a un estudio exhaustivo de las materias que aborda, sino a despejar el horizonte

y abrir nuevos caminos cara al futuro. De ahí el carácter de su obra escrita con estilo sobrio, más de carácter descriptivo y expositivo que de controversia y profundización crítica en los problemas, sin afirmaciones rotundas y definitivas ya que de lo que, en esencia, se trata es de «hacer una llamada de atención acerca de la virtualidad de los principios de organización en una etapa de consolidación de las Administraciones autonómicas y de necesaria adaptación de la Administración estatal y local a la nueva realidad que supone el Estado de las Autonomías».

ALVAREZ RICO parte de una afirmación que no todos los comentaristas de la Constitución de 1978 compartirán, la de que ha sido un «gran acierto» de aquélla el mencionar en su articulado una serie de principios materiales de organización. Varias razones avalan su posición. Primera, la importancia que, en nuestro tiempo, tienen las organizaciones. Segunda, la influencia que, en el campo específico del Derecho Administrativo, han dejado teorías ya superadas según las cuales no se atribuía naturaleza jurídica a las normas de organización, lo que «hacía conveniente un pronunciamiento constitucional sobre esta materia». Y tercera, «al convertirse el Estado centralista en policéntrico desde el punto de vista del poder político y administrativo, con la implantación del Estado de las Autonomías», ha pasado a adquirir una extraordinaria significación la potestad organizatoria como «una de las señas de identidad de esos nuevos poderes» emergentes en el mapa autonómico español.

El constituyente español, en el artículo 103 del texto fundamental, ha plasmado una serie de principios que son los que el autor analiza a lo largo de su libro, prescindiendo, por tanto, de otros grandes principios (el de unidad, autonomía, solidaridad) al primar en ellos el contenido político sobre el meramente organizativo; y al no tener «una conexión inmediata» con los que recoge el citado artículo 103. Igualmente quedan fuera del ámbito de la investigación del libro los principios referentes a la Función Pública y que han de ser objeto de un tratamiento independiente.

## I. POLÉMICA DOCTRINAL

Los principios de organización se han venido situando en una zona controvertida y discutida de la Ciencia de la Administración.

La discusión abarca diversos aspectos de aquéllos y que van desde su denominación hasta la fijación de su verdadera naturaleza. De ahí la existencia de una abundante bibliografía tan nutrida como contradictoria.

Pese a este panorama tan confuso y poco optimista, no se puede afirmar que haya resultado «inútil el trabajo realizado hasta ahora, pues se han conseguido logros en aspectos parciales». Así, han proliferado las listas de principios formuladas por diversos autores (FAYOL, URWICK, MOONEY, etc.) en su loable intento de identificar y aislar cada uno de dichos principios. No han faltado, sin embargo, los autores que han criticado con severidad estos propósitos; entre otros, SIMON dice que tales principios son como los proverbios que surgen por parejas, de manera que para cada uno de ellos es posible encontrar otro de signo contrario y antagónico.

Más allá de estas batallas doctrinales, lo que ALVAREZ RICO quiere subrayar es que estamos ante un problema «de suma importancia», desde el momento en que se ha querido cimentar la Ciencia de la Administración sobre estos principios; y sobre los mismos se ha buscado asegurar la eficacia de las Administraciones Públicas. «Por ello —escribe a continuación— no es de extrañar que todos los intentos de reforma de la Administración hayan tenido durante mucho tiempo como norte y guía los principios de organización elaborados por la doctrina.»

Con referencia a España, la polémica en torno a estos principios ha sido sostenida «principalmente» por los hombres de leyes y de derecho. Hombres de la talla intelectual y científica de COLMEIRO, JORDANA DE POZAS, GASCÓN HERNÁNDEZ, GARCÍA-TREVIJANO, ORTIZ DÍAZ, entre otros, han dedicado páginas importantes al tema que nos ocupa, ofreciendo cada uno de ellos su respectiva lista de principios en consonancia con sus posiciones doctrinales.

## II. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL

En el constitucionalismo europeo, pocas son las Constituciones que pueden mencionarse como antecedentes de la española actual en lo relativo a la consagración de principios organizativos. Tan

sólo merecen citarse la italiana y la portuguesa que abordan, de alguna forma, el tema, ya que «el resto de las constituciones europeas apenas presta atención al problema».

En la legislación española, a nivel constitucional, GARRIDO FALLA ha señalado como antecedentes del artículo 103 los artículos 86 y 90 de la Constitución de 1981, así como el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Estado de 1967. Y, a nivel ordinario, determinadas leyes como la de Procedimiento Administrativo, la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado e incluso la de Funcionarios Civiles del Estado contienen preceptos de interés; destacando el artículo 29 de la primera de las leyes citadas según el cual «la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia».

De los artículos de la vigente Constitución, es el 103, en su apartado 1, el que más interesa a nuestros efectos: si bien el artículo 105 hace referencia al principio de la participación arbitrando, para ello, diversas vías. Como afirma el autor, «en el haber de este artículo (103) hay que empezar por subrayar la constitucionalización de principios materiales de organización, dando el máximo relieve a las cuestiones organizativas acorde con la importancia trascendental que tienen en la actualidad». Sin embargo, cosa bien distinta «es el acierto en la formulación, situación sistemática y selección de los principios que se elevan al supremo rango constitucional».

Para ALVAREZ RICO, se pueden formular determinados reparos a la regulación constitucional, mostrándose el autor muy crítico a la hora de valorar aquélla. En su opinión, en primer lugar, «la propia formulación de los principios ha sido considerada, con razón, como academicista»; aparte de que los principios en cuestión se citan en el artículo 103 «sin obedecer a sistemática o jerarquización alguna, yuxtaponiéndose principios políticos, jurídicos y técnicos, a veces de signo distinto, lo que planteará graves problemas de interpretación». En segundo lugar, con referencia a los principios recogidos en el mencionado artículo, «habría que decir que «no son todos los que están ni están todos los que son», ya que se constitucionalizan principios «de valor secundario» como el de desconcentración; mientras que otros, como los de la personalidad jurídica de las Administraciones Públicas, el control, la competencia y la participación,

no son citados en el artículo 103, sino en otros preceptos de la Constitución o de leyes ordinarias. Sin embargo, la quiebra más seria que presenta la regulación constitucional es que no establece ningún mecanismo de control para asegurar el cumplimiento efectivo de estos principios, ya que el principio de legalidad que aparece en el apartado segundo es «necesario, pero insuficiente».

El autor, en síntesis y como conclusión, valorando pros y contras, señala que su juicio sobre los principios recogidos en el artículo 103 «es positivo, con las reservas que ya han quedado señaladas; y «pese a las deficiencias técnicas, formales y sistemáticas anotadas, ha de saludarse con optimismo la elevación al máximo rango formal de una serie de principios de organización».

Los problemas, sin duda, que se derivan del artículo 103 no proceden tanto de la valoración formal de los principios que ampara, cuanto de las dificultades que surgirán a la hora de proceder a su aplicación e interpretación. Su desarrollo normativo es terreno abonado para su manipulación por parte de los órganos que detentan el poder político. Y su interpretación jurisprudencial estará lastrada por la idea de que estos principios quedan exentos de control jurisdiccional al presentar más una vertiente política que jurídica.

Un extremo interesante es el de la determinación del ámbito de aplicación del artículo 103, acerca del cual la doctrina ha mantenido opiniones y criterios discrepantes. Frente a quienes sostienen que su aplicación se limita tan sólo a la Administración del Estado y frente a los que afirman que es de aplicación indirecta a todas las Administraciones Públicas, el Tribunal Constitucional ha tomado postura «decididamente» a favor de la aplicación del artículo a las Administraciones autonómicas en varias sentencias, en especial en la de 25 de octubre de 1983.

### III. POTESTAD ORGANIZATORIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Esta potestad es una de las principales manifestaciones de la autonomía «en cuanto superadora de la mera descentralización administrativa», de tal manera que dicha potestad «deviene así en instrumento fundamental de la autonomía en su realización práctica».

Buena prueba de ello lo tenemos en el artículo 147.2, c) según el cual es contenido obligado de los Estatutos de Autonomía la organización de las instituciones autónomas propias; y en el artículo 148.1, 1.ª que, entre las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, enumera la de la «organización de sus instituciones de autogobierno».

La potestad organizatoria es, pues, un instrumento fundamental y característico de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no se pueden ocultar los riesgos y peligros que su utilización conlleva cuando se eluden o burlan los controles propios de todo Estado democrático; y cuando dicha potestad se deja en manos de determinadas élites que la emplean en su exclusivo interés o beneficio. «Por ello —afirma el autor— se ha señalado el carácter «perverso» de la potestad organizatoria; carácter que se acentúa en nuestro entorno político-social por la crisis económica, la falta de controles efectivos de dicha potestad, su propia naturaleza dinámica y el marco social en que se desenvuelve en España, en donde existe la creencia muy arraigada de valorar la Administración como «botín del vencedor».

La Constitución se refiere, en su artículo 103.2, a la potestad organizatoria al disponer que «los órganos de la Administración son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». Ello supone, ciertamente, la constitucionalización del principio de legalidad en el campo de la organización, «cuestión de interés dadas las dudas y vacilaciones que históricamente ha habido en torno a la juridicidad de las normas organizatorias». Sin embargo, el punto a dilucidar es la determinación del sentido de la expresión «de acuerdo con la ley» que aparece en el precepto, para decidir si estamos ante una reserva absoluta o relativa de ley en materia organizativa. Para ALVAREZ RICO, la reserva de ley en este supuesto abarca tan sólo la llamada *potestas instituendi*, ya que el régimen de actuación de los órganos y aquellos aspectos del mismo que no incidan directamente sobre los derechos y libertades de los ciudadanos se pueden regular por reglamentos puramente organizativos. Esta es, por lo demás, la posición defendida por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de mayo de 1986.

Descendiendo al área propia de las Comunidades Autónomas,

lo primero que hay que destacar es la «escasa preocupación» de la Constitución por lo relativo a la organización y configuración de aquéllas, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en otras Constituciones como es el caso de la italiana. Para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, la Constitución, en el artículo 152, diseña un modelo o esquema de organización; pero, en cuanto a las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del artículo 143, no hay previsiones constitucionales respecto a su organización, «pero nada impedía, y así lo entendió la doctrina y lo plasmaron los Estatutos de Autonomía, recoger en ellos el mismo esquema organizativo» de las Comunidades Autónomas de régimen especial o de primer grado.

Si analizamos los artículos 147.1,c y 148.1.1.<sup>a</sup>, ya expuestos, la expresión «instituciones de autogobierno» plantea cuestiones de interpretación, puesto que puede ser entendida en un sentido amplio o en un sentido más limitado o restringido. La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 afronta el tema de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas y sus limitaciones, afirmando que «no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (artículo 152.1) y de los propios Estatutos».

Dos aspectos importantes, relacionados con la potestad organizatoria autonómica, estudia también el autor. Uno de ellos afecta a la dimensión territorial de la misma y otro a su delimitación a partir de la competencia. Obviamente, la potestad organizatoria se encuentra referenciada a un territorio sobre el que actúa y hacia el que se proyecta; habiéndose encargado el Tribunal Constitucional, en varias sentencias, de ir matizando el principio de la territorialidad de las normas autonómicas «lo que permite ya elaborar una doctrina por lo que se refiere al ámbito territorial del ejercicio de las competencias autonómicas en algunos supuestos» que ALVAREZ RICO estudia al hilo de las normas estatutarias y de la doctrina del Tribunal Constitucional. Y en lo que concierne a la competencia, como principio delimitador de la potestad que venimos exponiendo, hay que partir de la premisa de que dicha potestad «es una potestad instrumental al servicio de otras competencias materiales, sin cuya titularidad se desvirtuaría al carecer de elemento teleológico, convirtiéndose en un fin en sí misma, y se reproduciría el fenómeno de

la corrupción o perversión de la potestad organizatoria». Y, desde otro punto de vista, «la competencia es un concepto nuclear del ejercicio de la potestad organizatoria, pues ésta se concreta en la estructuración de órganos y en la atribución de competencias a los mismos». En el caso de las Comunidades Autónomas, por lo demás, es claro que no pueden actuar sobre materias que no sean de su competencia, sino del Estado como es el caso, por ejemplo, de la defensa; que el principio de competencia se modula en su aplicación según la clase de órgano (activo, consultivo, de estudio, etc.) de que se trate; y que es posible que se produzca una interpenetración de competencias organizativas entre las Comunidades Autónomas y el Estado si ambos participan en una institución o ejercen competencias concurrentes.

Si, como se ha recordado, la Constitución deja en el aire el diseño organizativo de las Comunidades Autónomas en su proyección administrativa, corresponde a los Estatutos de Autonomía cubrir esta laguna. Y así resulta que la potestad organizatoria figura casi siempre como la más importante entre las competencias exclusivas de cada Comunidad Autónoma. Y junto a esta preocupación, se sitúa la de conformar una Administración Pública propia, «entendida como aparato al servicio del poder ejecutivo autonómico», en Estatutos como el de La Rioja, Murcia, Canarias y Madrid. Y no faltan Estatutos que propongan listas de principios de organización que, en unos casos, son los mismos de la Constitución; y, en otros, añaden principios nuevos en consonancias con las peculiaridades de la respectiva Comunidad Autónoma o con ideas que interesa resaltar y potenciar. Como ejemplo, tenemos el Estatuto de Aragón que, en su artículo 44.3, establece que «en desarrollo del principio de economía y sin perjuicio de la eficacia, la Administración de la Comunidad Autónoma se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia».

Finalmente, dado el carácter muchas veces programático de los Estatutos de Autonomía, es preciso acudir a las Leyes de Gobierno y administración de las Comunidades Autónomas para conocer mejor el marco en que se desenvuelve su respectiva potestad autoorganizatoria. Las conclusiones a que cabe llegar, una vez comparadas las citadas leyes y contrastadas unas con otras, son las siguientes: 1.º) Las Administraciones autonómicas se vertebran sobre la existencia

de Departamentos «a imagen y semejanza de los existentes en la Administración del Estado», si bien, en ocasiones, se apela a fórmulas originales y novedosas como es el caso de las Agencias administrativas previstas en la Ley asturiana de 1983; 2.º) Dos principios muy generalizados son el de la personificación y el de jerarquía, «posiblemente como reflejo de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, a veces casi repetida literalmente»; 3.º) Se advierte una «auténtica explosión de órganos asesores y coordinadores» que, si de un lado es manifestación de tendencias actuales de todas las organizaciones, de otro, puede ser un síntoma patológico de un crecimiento orgánico incontrolado y desordenado, y 4.º) Hay, también, un desarrollo abundante de la llamada Administración Institucional autonómica como se comprueba en la aparición de empresas públicas y organismos autónomos, prevista en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

#### IV. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

##### A) *Coordinación*

El autor, que ha dedicado otros trabajos al tema de la coordinación, lo analiza ahora con mayor detenimiento que otros principios, afirmando inicialmente que «la coordinación en un Estado políticamente descentralizado como es el de las Autonomías, muy bien puede considerarse el asunto más importante a resolver desde el punto de vista funcional en este tipo de Estado».

Definir lo que es la coordinación no es tarea fácil, como lo demuestra el hecho de que los autores no se ponen de acuerdo sobre dicho concepto; e incluso algunos llegan a cuestionar la coordinación como principio de organización. Posiblemente haya sido MOONEY el autor que más ha insistido en este principio, definiéndolo como «la disposición ordenada del esfuerzo del grupo para dar unidad de acción con vistas a un propósito común»; y, en cuanto a la doctrina española, ha sido ORTIZ DÍAZ el que más énfasis ha puesto en su importancia calificándolo de principio «esencial» y no meramente «existencial», según la dicotomía propuesta por este autor. Para ALVAREZ RICO, la coordinación sólo puede ser definida desde una

perspectiva teleológica como actuación coherente orientada hacia un objetivo común, mediante la integración de comportamientos distintos en una acción de conjunto.

La coordinación es tratada en la Constitución, siendo preciso, por tanto, descubrir cuál es su sentido profundo y no el meramente aparental o retórico. El texto constitucional no maneja un único concepto de coordinación, sino que lo condiciona y pone al servicio de otros principios considerados como superiores. Unas veces está claramente explicitado, mientras otras hay que darlo por supuesto, como sucede con las competencias compartidas entre Estado y Comunidades Autónomas. Y, en definitiva, se trata de un principio instrumental o vicario que se sitúa por debajo y está al servicio de otros principios como son el de unidad, eficacia, solidaridad, etc.

El constituyente no ha querido atribuir la potestad coordinadora, de manera exclusiva, al Estado desglosándola entre éste y las Comunidades Autónomas. Es, según el autor, la idea que se descubre en el «enigmático» artículo 154 de la Constitución al atribuir al Delegado del Gobierno la coordinación, «cuando proceda», de la Administración periférica estatal con la de la Comunidad Autónoma. Y el Tribunal Constitucional, al justificar la competencia coordinadora del Estado en materias en las que no se la atribuye de modo expreso, ha de acudir al concepto de situaciones excepcionales en las que se puede generar una competencia de índole extraordinaria en favor de aquél en base a exigencias de carácter nacional o supra-territorial. Así lo hace, por ejemplo, en la sentencia de 18 de diciembre de 1984.

La dificultad de conseguir un concepto nítido de coordinación conduce a que se le confunda con otros afines o limítrofes. Así se hace preciso delimitarlo respecto del de cooperación y colaboración, en la dirección marcada por algunas sentencias del Tribunal Constitucional. También deben separarse los conceptos de coordinación y planificación; deslinde sobre el que también ha tenido ocasión de pronunciarse ya el Tribunal Constitucional. Y, por último, la separación conceptual procede, de un lado, entre coordinación y jerarquía; y, de otro, entre coordinación y fijación de bases.

Un aspecto nuevo a reconsiderar es el de los medios y formas de coordinación. Si bien el texto constitucional no se ha preocupado

de instrumentar, de forma general, los mecanismos para llevarla a cabo, hay algunas «excepciones notables» a tener en cuenta, que el autor expone con cierto detenimiento. La Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 manifiesta evidentes intenciones coordinadoras, por ejemplo en su artículo 4.º Y, en el área económica y financiera, «uno de los sectores más sensibles a la falta de coordinación», también se han dictado normas coordinadoras no siempre correctas y afortunadas; por ejemplo, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, o la Ley Orgánica 12/1981, de 13 de mayo, que aprobó el Concierto Económico del Estado con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Prescindiendo de detallar los mecanismos coordinadores en los procesos de transferencias, principalmente las llamadas Comisiones Mixtas y los órganos de coordinación entre el Estado y Comunidades Autónomas previstos en los Reales Decretos de Transferencias, así como otros mecanismos con idéntica misión coordinadora como son los Registros administrativos, interesa referirse a la coordinación entre la Administración Local y las restantes Administraciones Públicas. Como sostiene el autor, «reconocida la autonomía local por la Constitución, los poderes de dirección no pueden encontrar amparo en títulos genéricos de tutela, sino que han de fundamentarse en los imperativos de coordinación». Por ello, la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, presta especial atención a la coordinación como se deduce entre otros, de los artículos 7.º, 10.º y 58.º a 60.º

## B) *Jerarquía*

Tradicionalmente ha sido considerado como uno de los pilares de la organización administrativa; y objeto predilecto de estudio por parte de los cultivadores del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración.

Su existencia se ha justificado en base a argumentos técnicos, políticos y jurídicos. La importancia que tiene se comprende con sólo pensar en el modelo weberiano de organización, en el que la estructura jerárquica es una de las líneas maestras que lo definen y caracterizan. Y algún autor español lo ha llegado a llamar el «Tú

es Petrus» de las organizaciones administrativas (Gascón Hernández); o incluso lo ha valorado como superior a todos los demás principios de organización, tal como se manifestó López Rodó en el Congreso de los Diputados en los debates sobre el artículo 103 de la Constitución.

El Derecho positivo español lo ha consagrado con gran profusión e intensidad. Leyes anteriores y posteriores a la Constitución del 78 hacen referencia clara a la jerarquía; por tanto, ante la tradición «tan arraigada en nuestro Derecho», es lógico que el constituyente lo incluyera entre los principios del artículo 103, «aunque hay que apuntar la paradoja consistente en la inclusión del principio en la lista de los principios de organización justamente cuando el principio ha perdido importancia en beneficio de otros, como el de competencia, participación o coordinación, con la implantación del Estado de las Autonomías por la propia Constitución».

Tanto los Estatutos de Autonomía como las Leyes de Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas han seguido las huellas de la Administración del Estado, recogiendo entre los principios de organización el de la jerarquía.

### C) *Participación*

La idea de participación es aceptada por todos que esperan de ella, y de su aplicación, el remedio a sus males y deficiencias. De ahí, el creciente interés que vienen prestándole los autores, si bien en España aún no hemos alcanzado los niveles de atención que ya se advierten en Europa hacia las concepciones participativas de la política y de la acción administrativa.

Paralelamente a este auge de la participación, se está produciendo una crisis profunda del principio de jerarquía cuyos inconvenientes cada vez se detectan y proclaman con más rotundidad. Las ventajas de la Administración participativa sobre la Administración jerárquica o autoritaria son evidentes; y, por ello, en todas las Administraciones Públicas hay una corriente favorable hacia la práctica del diálogo, la concertación y el entendimiento entre las partes implicadas, al tiempo que se destierran los modos despóticos y unilate-

rales que favorecen a la Administración y perjudican a los ciudadanos.

Definir y acotar el principio de participación es sumamente difícil. Pero de lo que no hay duda es de que «implica una nueva configuración de la organización»; y «supone una Administración descentralizada, más cercana al ciudadano, incompatible con una estructura en la que el poder de decisión esté monopolizado por la cúspide de la pirámide».

En el ámbito administrativo, la participación encuentra serias limitaciones y cortapisas. Conceptualmente hablando, se caracteriza por su ambigüedad ya que por participación «puede entenderse desde un mero derecho a la información hasta fórmulas autogestionarias»; lo que no deja de producir «recelos a nivel individual y político, siendo una de las primeras dificultades a vencer». Y, desde el ángulo político y jurídico, al ser la Administración un mero ejecutor de las decisiones que toman los representantes del pueblo en el Parlamento, se piensa por algunos que aquélla no tiene que ser ni democrática ni participativa.

Las dificultades apuntadas no son, en ningún caso, insuperables. Como recuerda el autor, «hace tiempo que ha sido superada la visión de la Administración como un servil instrumento de los poderes políticos»; y, además, «la participación de los funcionarios no tiene por qué cambiar los grandes objetivos de la Administración». Y, en todo caso, «la participación se efectúa como el deporte dentro de unas reglas de juego constituidas por las limitaciones económicas y jurídicas y por las grandes opciones políticas que son definidas por el Parlamento y el Gobierno».

Si, desde el plano político, no hay obstáculos insuperables para la participación en la vida administrativa, tampoco los hay desde el ángulo jurídico. «En efecto —dice el autor— las competencias del Parlamento en materia normativa y presupuestaria suponen una limitación a la participación tanto de los funcionarios como de los administrados, ya que, en ningún caso, la participación de determinados grupos de ciudadanos puede dejar sin eficacia a los órganos de representación política». En definitiva, tenemos que pensar que «la ley, como expresión de la voluntad popular, ha de ser soberana

y no podrá ser derogada más que por otro acto de voluntad de signo contrario».

Estas consideraciones pueden llevarnos a la conclusión de que es preciso introducir cambios profundos en los esquemas de las Administraciones Públicas. ALVAREZ RICO, desde una posición al mismo tiempo realista y moderada, entiende que «antes de adoptar una postura tan radical han de tenerse en cuenta varias circunstancias». La Administración, en general, gracias a los avances de la técnica ha pasado de ser «imperativa» a «concertada»; y, por caminos diversos, se han limitado las consecuencias y derivaciones del principio de jerarquía. Y, además, «los fundamentos de orden político, jurídico y técnico» sobre los que se sustenta dicha jerarquía siguen siendo válidos «en todas las latitudes». Por todo ello, ALVAREZ RICO sostiene la tesis, ciertamente discutible y necesitada de matizaciones, de que «a pesar de los atisbos de cambio» que se advierten ya en nuestra realidad administrativa, «no es previsible una reforma profunda de las estructuras administrativas con la desaparición del principio de jerarquía».

Si trasladamos los planteamientos anteriores al Estado de las Autonomías, la configuración de dicho modelo de Estado conlleva a una potenciación necesaria e imprescindible de la participación. Los principios de descentralización y eficacia reclaman un incremento de la misma en las relaciones entre Administraciones y entre éstas y los ciudadanos. E incluso los principios de desconcentración y delegación de atribuciones se mueven en la misma dirección, es decir, en la de construir un aparato administrativo más flexible, transparente y accesible.

La consecución del objetivo de una mayor participación en nuestras Administraciones Públicas se presenta complicada y problemática. La Administración española, en su globalidad, es tremendamente jerárquica y poco proclive a la participación y a la información. En el seno de la Función Pública, estos rasgos negativos se acentúan hasta diseñar la figura de un funcionariado poco dado a la iniciativa, reacio a la aceptación de responsabilidades y habituado a que su jefe decida todo por sí mismo y sin apenas implicar a sus subordinados en las decisiones.

El autor, citando a GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁN-

DEZ, menciona diferentes supuestos de participación ciudadana en las Administraciones Públicas; añadiendo que, «en este sentido, son múltiples los ejemplos que nos ofrece el Derecho español antes y después de la Constitución». Y, si bien el artículo 103.1 de la Constitución no menciona entre sus principios el de la participación, aparece reflejado en otros artículos entre los que sobresale el artículo 9.º2.

#### D) *Descentralización*

Este principio es abordado en el libro de manera sucinta, relacionándolo con el concepto de autonomía, ya que «descentralización y autonomía son dos nociones emparentadas entre sí desde distintos aspectos»; y tratando de diferenciarlo de ideas próximas como las de desconcentración y delegación de atribuciones.

ALVAREZ RICO, siguiendo a la doctrina italiana, entiende que la autonomía es un «fenómeno focalmente político» ya que, de un lado, supone la potestad de generar «un bloque normativo identificable y susceptible de integrarse en el ordenamiento jurídico general»; y, de otro, conlleva también la potestad encaminada a «dirigir política y administrativamente a la comunidad y de tener una política propia», como ha indicado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 14 de junio de 1982. Por el contrario, la descentralización es igual al «traspaso de competencias administrativas a organizaciones públicas dotadas de personalidad jurídica o al menos de organización diferenciada».

#### E) *Desconcentración*

Se trata de un concepto que «tal vez sea el menos pacífico dentro de la polémica general desatada en torno a los principios de organización». Sin embargo, y pese a las discrepancias doctrinales en torno al mismo, su inclusión en el artículo 103.1 de la Constitución es, para ALVAREZ RICO, una opción que califica de «acertada» porque su cumplimiento supone «una mayor eficacia y acercamiento de la Administración a los administrados».

La desconcentración «no es el resultado de una estrategia de delegación», por lo que no la puede definir «únicamente como medio de traspaso de competencias»; ni tan siquiera como «una modulación de ésta». Se hace imprescindible apelar al punto de vista teleológico, ya que la desconcentración sólo tiene razón de ser si persigue determinadas finalidades como mayor participación y eficacia, acercamiento de la Administración a los ciudadanos, etc. Por eso, el autor en su libro sostiene que «la desconcentración así concebida es un instrumento de suma importancia en el intento de resolver los males tantas veces denunciados de la Administración moderna» como son «la ineficacia y la alienación».

Según ALVAREZ RICO, «Una Administración está desconcentrada cuando existan varios órganos que, aunque vinculados jerárquicamente entre sí, tienen atribuida competencia propia», si bien sus decisiones quedan sometidas al control de legalidad, que no de oportunidad, de los órganos superiores. Así considerada la desconcentración, se la diferencia fácilmente de la descentralización, «al menos desde el punto de vista formal», puesto que la descentralización implica siempre la existencia de organizaciones con personalidad jurídica propia o al menos diferenciadas; y que, además, gozan de capacidad de decidir por sí mismas con arreglo a los fines específicos que persigan y busquen.

La experiencia ha demostrado que «la historia del principio de desconcentración en España es la historia de un fracaso». Con frase tan contundente queda reflejada una trayectoria normativa que, en el campo de la Administración del Estado, ha sido «poco brillante»; y que pudiera llegar a repetirse en las Administraciones autonómicas en las que se han dictado pocas disposiciones de naturaleza desconcentradora. Y ello pese a que este principio se le cita en el artículo 103.1 de la Constitución.

#### F) *Delegación*

No se la recoge en el artículo 103, «posiblemente por tratarse de una figura que desborda el ámbito de los principios de organización de la Administración Pública, como ocurre también con el principio de participación». La Constitución se refiere a la «delegación legis-

lativa» en artículos como el 82 y 150, pero con «unas connotaciones distintas de la delegación como principio de organización de las Administraciones Públicas».

El concepto de delegación, pese a ser ésta «uno de los problemas clave de cualquier organización de escala», admite enfoques diversos; y el «panorama doctrinal» en torno a ella es «hoy muy confuso», por lo que los autores manifiestan profundas divergencias a la hora de proponer una definición. A este respecto, son conocidas, entre otras, las definiciones que dan delegación ENTRENA CUESTA y DE LA VALLINA y que aparecen reproducidas en el libro.

Al autor, tras apuntar algunas consideraciones sobre la delegación como principio de organización y que no figura citado en el artículo 103 de la Constitución, le interesa especialmente diferenciarla de la desconcentración que, como sabemos, sí se incluye en dicho precepto. A su juicio, dicha diferenciación procede hacerla a partir de estas notas: 1.<sup>a</sup>) La delegación es revocable *ad nutum*, lo que no sucede en el supuesto de la desconcentración; 2.<sup>a</sup>) Existe la prohibición general de la subdelegación, ya que *delegatus delegari non potest*; 3.<sup>a</sup>) La delegación admite diversas formas de control, que no son compatibles con la desconcentración propiamente dicha, y 4.<sup>a</sup>) La delegación es utilizada «con mucha profusión» lo mismo en el ámbito estatal como autonómico, mientras la desconcentración tiene, como hemos indicado, ya un uso muy escaso y reducido.

Las notas acabadas de esbozar, que hacen referencia a la delegación entendida en su sentido más tradicional, han experimentado algunas rectificaciones con la nueva normativa local en la que se admiten posibilidades y planteamientos que se apartan de los tradicionales. Por ejemplo, en la Ley de abril de 1985, reguladora de las bases de Régimen Local, la revocación de la delegación se reduce a supuestos determinados; la delegación precisa ser aceptada por el municipio, a no ser que se imponga obligatoriamente por imperativo legal, etc.

### G) *Eficacia*

Este principio, puesto que así lo configura la Constitución, «es un problema de cualquier organización»; pero lo es más de las orga-

nizaciones que, como las Administraciones Públicas, no tienen un fin predominante de lucro. La Constitución, como se acaba de indicar, no es ajena al problema del buen funcionamiento de las instituciones y organizaciones públicas; así lo demuestra la exigencia del Estado Social de Derecho, proclamado en el artículo 1.º, ya que sin la eficacia «todas las previsiones constitucionales no serían más que palabras vacías de contenido».

Pese a la importancia del tema de la eficacia, en el campo público, la doctrina española ha prestado escasa atención a la misma; llegando incluso a cuestionar el reconocimiento de la eficacia como un principio jurídico. En otros países, como es el caso de Italia y Francia, no sucede así y la doctrina se ha preocupado de esta cuestión con cierto detenimiento y sentido de actualidad .

Definir la eficacia no es sencillo. Para SIMON, es idoneidad para conseguir un resultado pretendido y buscado; o éxito en la actuación o poder adecuado para conseguirlo. Según la OCDE, eficacia es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos o normas preestablecidas por la organización o el sistema de que se trate; en cambio, eficiencia es la capacidad de obtención de los objetivos fijados en razón de los medios de que se dispone.

Dos ideas, según el autor, merecen ser destacadas: la relación entre lo que se ha hecho y lo que se podía haber hecho; y la relación entre lo que se debe hacer y los medios con que contamos. Sólo esta segunda acepción es la que importa al Derecho; y le interesa desde un prisma esencialmente dinámico desde el momento que la adecuación entre medios y fines conlleva la atribución de un poder jurídico determinado. A su vez, en la adecuación propuesta se introduce una necesaria «libertad de apreciación» a la hora de decidir los medios a utilizar para alcanzar las metas trazadas.

La eficacia admite la contemplación desde planos diversos. Es un requisito del acto administrativo, o mejor dicho una derivación del acto administrativo válido; es un concepto jurídico indeterminado; pero, a nuestros efectos, es sobre todo un principio de organización que, de alguna manera, se convierte en «el núcleo central de todos los principios de organización» al tiempo que «resume, ordena y sirve de crisol a los demás». Tal es la significación predominante y esencial que ALVAREZ RICO atribuye a la eficacia, desde el

momento en que la Administración es una organización, servicial o vicaria, que sirve para cumplir los fines de interés general y para gestionar los intereses colectivos; y ello ha de hacerlo de acuerdo con unos principios ya estudiados aunque, en última instancia, la legitimación de la Administración radica en su eficaz comportamiento y en la efectividad de sus actuaciones.

Frente a los autores que, como GARRIDO FALLA, critican la inclusión de la eficacia en la lista del artículo 103, el autor considera que «es un gran acierto de la Constitución enumerar, entre los principios de organización, el de eficacia»; postura que nosotros compartimos plenamente. E incluso ALVAREZ RICO aventura la opinión de que no es mera casualidad el que la eficacia encabece la relación enumerativa del artículo citado, porque estamos ante «un principio guía u ordenador de los demás»; y que sin él «serían efectivamente contradictorios y neutralizantes entre sí, con el solo límite del principio de legalidad». Y, en cuanto al control de los principios de organización y de la propia actividad administrativa, no hay duda de que la eficacia se transforma en un instrumento insustituible; de no ser así, «el control de la potestad organizatoria se torna imposible si se pretende ejercer por mecanismos puramente formales».

La eficacia, entendida y comprendida como un principio de organización, si nos atenemos a la doctrina del Tribunal Constitucional y a los postulados de la Constitución, se caracteriza por estas notas definitorias: 1.<sup>a</sup>) Es «la síntesis» de todos los otros principios de organización relacionados en el artículo 103. 2.<sup>a</sup>) Comporta, también, «una calidad de la prestación administrativa que se mide por los resultados de la real vigencia del Estado Social de Derecho en el ámbito administrativo», y 3.<sup>a</sup>) Marca el rumbo a seguir por la actividad administrativa, como es el logro del interés general anunciado en la Constitución y desarrollo por las normas o leyes de naturaleza ordinaria.

Finalmente, en el ámbito local, también la nueva legislación tiene presente la eficacia; y a ella se remite en su articulado de un modo explícito o implícito, como se deduce analizando el contenido de la Ley de 1985, reguladora de las bases del Régimen Local.

## V. FISCALIZACIÓN Y CONTROL

Expuesta la teoría de los principios de organización queda, como tramo final de la misma, el tema del control que, para el autor, es capital en su concepción y planteamiento. La actividad administrativa requiere ser debidamente controlada no de manera meramente formal, sino real y efectiva, superando los obstáculos que se opongan a ello. Por ello, ALVAREZ RICO llega a afirmar que «la teoría del control, o el principio de control si se quiere, es la última piedra, la cúspide en el estudio y valorización de los principios de organización en el área de la Administración Pública». Y esta premisa no se desvirtúa ante el hecho de que el control no figure entre los principios del artículo 103, ya que, como hemos indicado, el constituyente no aborda o selecciona cuestiones de cuya evidencia no cabe dudar; y una de esas cuestiones, tan evidentes como ciertas, es la de la necesidad del control en las organizaciones públicas.

No se trata ahora de establecer una teoría del control, sino de examinar los medios de control más interesantes desde el ángulo de los principios organizativos. A este respecto existen muchos modos de control que se agrupan a efectos sistemáticos en internos y externos, según pertenezcan a la propia organización o actúen desde fuera sobre ella.

Como controles internos están los siguientes: a) Jerárquico, «tal vez el más importante» dentro de ellos, en cuanto el superior ejerce una serie de facultades para controlar la actuación de sus subordinados; b) Financiero-contable, que lleva a cabo la Intervención General de la Administración del Estado o el órgano correspondiente de cada Comunidad Autónoma; y que «tiene una gran incidencia en el cumplimiento de los principios de organización por parte de las Administraciones Públicas», y c) Organizativos específicos, que se actualizan a través de determinados órganos con misiones específicas de control en un área o campo determinado, como es el caso, por ejemplo, de los centros directivos del Ministerio de la Presidencia (ahora para las Administraciones Públicas) en materia de funcionarios, y los órganos similares de las Comunidades Autónomas.

Entre los controles externos, el autor analiza los siguientes: a)

Jurisdiccional, por medio de los Juzgados y Tribunales, y en su caso por el Tribunal Constitucional, si bien, en lo relativo a los aspectos organizativos, dicho control no es suficiente ni satisfactorio por varias razones que ALVAREZ RICO explica en defensa de su opinión; b) Parlamentario, que se ejercita a través de los Parlamentos sean estatales o autonómicos y que, en lo que afecta a estos últimos, será de gran importancia «por su inmediatez a los problemas, su funcionamiento más ágil y su atención más focalizada a los temas propios»; c) Por instituciones dependientes de los Parlamentos como son el Tribunal de Cuentas del Reino e instituciones autonómicas y similares, y el Defensor del Pueblo y sus figuras homónimas a nivel autonómico, y d) Otros de carácter social, entre los que hay que incluir a determinadas fuerzas sociales que, cada vez con más intensidad, se proyectan sobre la Administración Pública como es el caso de los partidos políticos, los sindicatos y la opinión pública. Para el autor, estos controles sociales, pese a sus deficiencias y lagunas, son fundamentales en todo Estado democrático «en el que reiteramos que el control debe realizarse desde distintos ángulos sociales, utilizando técnicas e instrumentos diferentes y diversos».

Un último extremo que el libro estudia es el de la supervisión estatal sobre el grado de cumplimiento de los principios de organización por parte de las Administraciones autonómicas. Ciertamente algún tipo de poder debe ejercer el Estado si es que «no abdica de su carácter de garantía de los propios principios fundamentales de la Constitución (artículo 149.1.1.<sup>a</sup>)»; pero la cuestión a dilucidar es que debe tratarse de un poder, con sus correspondientes medios o instrumentos, que no cercene la autonomía en campo tan esencial como éste. GARCÍA DE ENTERRÍA considera que el término más adecuado para identificar dicho poder es el de supervisión, rechazando otros como control, jerarquía, tutela, alta inspección, etc.

En definitiva, «al Estado corresponde garantizar un mínimo de nivel de eficacia en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional, compatible con diversos grados de eficacia de las distintas Administraciones autonómicas». El fundamento de su potestad lo encuentra el autor en los artículos 149.1.1.<sup>a</sup>, artículo 149.1.18.<sup>a</sup> y artículo 158.2 de la Constitución; aunque, en su criterio, habría que buscar otros medios ordinarios para instrumentar la citada supervisión potenciando, en todo caso, la colaboración, la

cooperación y la información entre el Estado y los Comunidades Autónomas.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

A esta altura de nuestra exposición, y una vez que hemos finalizado el comentario del libro del profesor ALVAREZ RICO, es momento adecuado para insistir en la idea de que estamos ante un trabajo interesante e innovador, de los que, en nuestro país, carecemos en la actualidad. La organización administrativa sigue sin merecer la atención que debiera entre nosotros, lo que representa una gran laguna científica y un notable fallo en el campo del estudio y la investigación relativos a las Administraciones Públicas. Por ello, la aportación de ALVAREZ RICO, con sus limitaciones y penumbras, resulta prometedora en cuanto abre horizontes nuevos en el plano, tan discutido y complejo, de los principios de organización.

No estamos ante una obra acabada y plenamente lograda. Al contrario, y así lo reconoce el propio autor en la presentación, se trata más bien «de una primera aproximación» al gran tema de los principios organizativos, convencionalmente deslindados, a fin de acotar el campo definitivo de investigación y análisis. Dichos principios son contemplados desde la doble óptica del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración, «hibridando los puntos de vista jurídicos y no jurídicos» y siempre «desde un punto de vista global».

ALVAREZ RICO, preocupado por el funcionamiento y la estructuración de las Administraciones Públicas, ha escrito este libro arrancando desde los cimientos mismos de la Constitución; lo que es un buen punto de vista de partida para la valoración de los fenómenos administrativos, orgánicos y burocráticos. Creemos que ésta es una línea de investigación fértil y fecunda, sobre la que habría que insistir más en el futuro a fin de formular conclusiones operativas acerca de la organización de *todas* nuestras Administraciones Públicas consideradas no aisladamente sino conexionadas y relacionadas entre sí.

Por encima, pues, de determinados defectos del libro, como son, entre otros, la imprecisión de ideas y conceptos en determinados

temas, la superficialidad con que se abordan cuestiones que tal vez merecieran mayor atención y desarrollo, la exigencia de una más depurada sistematización a la hora de exponer el contenido de los respectivos capítulos y epígrafes, la esencia final del libro, es decir, su último núcleo que no es otro que la contemplación y desarrollo de los principios organizativa, es perfectamente válida, y, sobre todo, constituye un primer peldaño que otros deberán superar y mejorar en la noble tarea de ir descifrando, a la luz de los preceptos constitucionales, cuál habrá de ser el diseño de nuestras Administraciones Públicas que mejor se adecúe a las exigencias del Estado Social y Democrático de Derecho que postula el artículo 1.º de la Constitución de 1978.