

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO: *Organización administrativa*. Editorial Tecnos, Madrid, 1984, 138 pp.

Los problemas de la organización administrativa atraen, cada vez con mayor intensidad, el interés de los estudiosos en el campo de la Ciencia administrativa, Derecho administrativo y Derecho constitucional. No en vano dicha organización se está convirtiendo en uno de los factores determinantes para la buena configuración de los Estados contemporáneos, a través de la cual sean capaces de afrontar los retos del cambio social y responder a las demandas de los ciudadanos.

El libro del profesor Baena del Alcázar incide en esta problemática con

sentido de actualidad en cuanto analiza la organización administrativa española desde el prisma constitucional, tratando de extraer las consecuencias esenciales para el diseño del aparato organizativo estatal tal como, a su juicio, aparece esbozado y perfilado en la ley fundamental. De ahí, pues, el interés de la publicación que comentamos y que entra dentro de la línea doctrinal e investigadora en que se mueve Baena del Alcázar, por lo demás uno de los pocos estudiosos españoles que intenta abrir caminos nuevos por las rutas de la Ciencia de la Administración.

1. *Introducción general*

La obra se inicia con una afirmación que resulta condicionante para todas las ideas vertidas en las páginas que componen aquélla: «La organización administrativa referida al sector público es en nuestro tiempo un tema de más amplitud de lo que podría pensarse en un primer momento.» Y ello porque, si el modo específico de organización es algo inseparable de la noción de Estado, quiere decirse que al incidir en la organización administrativa en una coyuntura determinada estamos incidiendo en toda la estructura interna del Estado contemporáneo.

Este problema, con referencia a España, cobra un interés especial, ya que en la Constitución se señalan unas orientaciones o se incluyen unos preceptos sobre la organización administrativa; y también en cuanto que los temas sobre ésta han merecido una atención y un espacio del texto constitucional mayores que los habituales en el constitucionalismo europeo y en las Constituciones históricas españolas.

La noción de organización administrativa ha de ser elaborada partiendo de la idea del ejercicio del poder, en cuanto que es indispensable que éste disponga de unos medios para ejercer su dominación sobre la sociedad. Sin embargo, es preciso no cometer el error de confundir la organización con los medios o recursos, dado que, si es importante su materialidad, más lo es todavía la articulación de los mismos al servicio del poder o, dicho de otro modo más exacto, al servicio de los gobernados.

En esta articulación y en la relación que supone entre los diversos grupos sociales reside la cuestión clave para penetrar en el estudio de la organización administrativa desde una doble

contemplación. De un lado, analizando la relación existente entre organización y poder, de manera que cabe afirmar que si el poder mueve la organización, que tiene naturaleza medial, no hay que olvidar que el poder no existiría sin organización. Y de otro, penetrando en las relaciones entre el sistema de articulación y el grupo humano que los mantiene. De este modo, surgen dos cuestiones paralelas que se conectan con cada uno de los dos aspectos mencionados: la relación que se da entre el político y el burócrata, y también la relación establecida entre los grupos burocráticos y la organización.

Sobre estas bases conceptuales, ceñidas a la organización administrativa del Estado, que el autor llamaba «pluriclase», es posible definirla con carácter general diciendo que es el sistema de articulación de que se sirve el poder político para utilizar las diversas capacidades humanas, empleando un conjunto de recursos humanos, materiales y técnicos. Definición que es válida para las esferas públicas y también para las privadas, por lo que se impone ahora delimitar el carácter específico de la organización administrativa pública por tres tipos de razones: primera, la organización pública ha precedido a todas las demás; segunda, también entraña el grado máximo de interacción entre todos los factores y acontecimientos sociales, a diferencia de las organizaciones privadas, sectorializadas en relación con su fin, y tercera, supone el desarrollo y ejercicio del poder, por lo que nos movemos dentro del ámbito de las relaciones sociales de dominación.

Se plantea una cuestión terminológica, dado que, aunque existe la tendencia generalizada a identificar, sin más, organización administrativa y

Administración pública, debe advertirse de inmediato que esta identificación sería falsa si no se entiende la Administración pública con la necesaria amplitud. Y es que sucede que no puede reducirse la Administración pública a la organización al servicio de una de las instancias de poder, aunque sea la suprema, ya que es necesario amplificar la idea que tenemos de la Administración pública. En este sentido, sabemos que no hay una sola Administración pública sino varias (de ahí la tendencia a utilizar el término en plural, frente al criterio tradicional de hacerlo en singular), y que son tantas como centros e instancias de poder público se den en una sociedad determinada. No obstante, aunque de hecho se dé esta variedad o multiplicidad, se hace necesario reconducirlas todas a la unidad a través de su conexión con el Estado.

Dado que, en el proceso histórico de creación y consolidación del Estado moderno y contemporáneo, tanto éste como su organización administrativa han sufrido profundas mutaciones, con el surgimiento de nuevas tendencias de poder en el seno de un sistema político cada vez más complejo, hay que abordar un tema crucial como es el de la articulación y distribución de la organización administrativa. Baena del Alcázar describe el proceso histórico seguido por ésta, arrancando de la Edad Moderna con la presencia del ejército de agentes del poder regio en el marco de unas relaciones de sumisión a la persona del monarca; continuando después con el gran paso que fue la Revolución francesa mediante el fenómeno definitivo de la despersonalización del poder y la extensión de la organización municipal a casi todos los núcleos de población, con lo que se abre la dialéctica Estado-Municipio o, en otras palabras, centralización-des-

centralización, y siguiendo con la creación, junto a las entidades locales, de las demarcaciones territoriales de la Administración central, con lo que coexisten, sobre el mismo espacio, dos Administraciones públicas. Si nos adentramos en esta evolución, supe- rando ya el Estado de corte liberal, lo cierto es que desde entonces las transformaciones del Estado y del sistema político han sido inmensas y han afectado principalmente a la organización administrativa. Salvo dos importantes excepciones, como son la extensión del sufragio y el tránsito del Estado monoclasa al nuevo Estado pluriclasa, lo cierto es que las grandes transformaciones se han producido en el ámbito administrativo. Así, mientras el Parlamento y la Administración de Justicia siguen siendo más o menos como en el siglo XIX, la organización estatal encuadrada en el poder ejecutivo ha quedado alterada y modificada.

Las transformaciones, en el área administrativa, se han manifestado en varias direcciones. A finales del XIX se otorgan poderes públicos a determinadas organizaciones profesionales (Cámaras, Colegios, etcétera) que, de algún modo, quedan vinculadas a la estructura estatal. Por imperativos económicos, surgen en muchos países organizaciones que reciben nombres diversos (Organismos autónomos, *Independent Agencies*, *establishment publices*, etcétera) y que se comportan en la práctica como una prolongación de los Ministerios a los que, con frecuencia, desbordan en lo que concierne a personal, medios materiales y recursos económicos (a título de ejemplo, ahí están los Organismos autónomos dependientes, actualmente, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y algunos de los cuales le superan en todas o en algunos de los conceptos citados). Y también

han proliferado las llamadas empresas estatales por causa de las nacionalizaciones o por la intervención directa del Estado en el mercado.

A juicio de Baena del Alcázar, «toda esta compleja estructura no ha sido ajena al resurgir de los planteamientos nacionalistas y regionalistas en Europa». Si, durante mucho tiempo, como se acaba de exponer, predominaron los planteamientos de signo económico, paralelamente se desatendieron los problemas territoriales y geográficos, siendo así que la presión de las estructuras del Estado era cada vez mayor sobre las entidades locales carentes de medios económicos y capacidad decisoria. La presión estatal se notaba más, como puntualiza con acierto el autor, en las regiones con determinadas singularidades históricas, lingüísticas o culturales; por ello, como adecuada réplica contra esta situación, en estas mismas regiones irá germinando un legítimo espíritu de protesta contra el poder del Estado y contra su voluntad uniformadora y centralizadora.

A este cuadro de cambios estructurales hay todavía que añadir la incidencia de las relaciones internacionales que, de un lado, incrementan los contactos de las Administraciones de los respectivos países con las empresas multinacionales, y, de otro, provoca la creación de una Administración exterior todavía escasamente estudiada y conocida.

Entrando ya en el análisis de la organización administrativa española, en principio hay que afirmar que lo expuesto hasta ahora es aplicable a la misma, si bien es preciso tener en cuenta las coordenadas ideológicas y políticas del régimen de Franco.

Teóricamente, en nuestro país, es posible deslindar la Administración central, local e institucional dentro de

la que se insertan tanto los Organismos autónomos como las Corporaciones públicas. Sin embargo, este panorama aparentemente sencillo sufre numerosas complicaciones e interferencias que dificultan su verdadera valoración.

Dentro del área de la Administración central, sobresale la permanente confusión con el Gobierno debido al poder personalizado y excepcional de Franco. Y, por lo que concierne a los Ministerios, llama la atención la indefinición que se advierte entre los departamentos ministeriales propiamente dichos y ciertas organizaciones e instituciones típicas del régimen franquista (Movimiento y Sindicatos); así como también la tenencia a aumentar la organización administrativa central mediante la creación de nuevos Ministerios que, si en 1938 eran 10, en 1975 ya eran 17.

Más significativo, todavía, es el potenciamiento de las diversas organizaciones vinculadas a la administración del Estado. Lo mismo las Corporaciones públicas que los Colegios profesionales quedan unidos a los respectivos Ministerios y llegan a gozar de verdaderas atribuciones políticas y administrativas. Y, a su vez, los Organismos autónomos, prolongados eventualmente en empresas públicas, protagonizan un extraordinario desarrollo pese a los frenos que intentó poner la Ley de 1958.

A nivel territorial, la complejidad no era menor. Cada Ministerio tiende a mantener, a nivel provincial e incluso supraprovincial, sus propias delegaciones a las que hay que añadir las de los Organismos autónomos. Por ello, fue preciso arbitrar mecanismos de coordinación como, por ejemplo, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de escasa utilidad y eficacia.

La evolución del régimen de Franco, lógicamente, repercute sobre esta situación. Se robustece el poder de los Ministerios, gracias a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 que creó las Secretarías Generales Técnicas; al tiempo que los grandes cuerpos funcionariales dominan las estructuras administrativas y ensanchan su campo de influencia. Los Colegios profesionales y las Corporaciones públicas se benefician del carácter del régimen y llegan a estar representados en las Cortes y en las Corporaciones locales. Y, a su vez, los Organismos autónomos se convierten en instrumentos idóneos para la política intervencionista en lo económico, en colaboración con las empresas del sector privado.

En cuanto a la Administración periférica, los gobernadores civiles ejercen una influencia creciente sobre los entes locales y politizan su función en cuanto son también jefes provinciales del Movimiento. Por ello, los Ayuntamientos y Diputaciones reducen su capacidad de gestión y quedan sometidos, en lo que se refiere a sus principales decisiones, a la resolución final de Madrid, mientras que los recursos locales son escasos.

Este estado de cosas, cuyos rasgos básicos son el centralismo, el autoritarismo y el corporativismo, sufrirá diversas modificaciones en los años postreros del franquismo. Se nombra un presidente del Gobierno y las estructuras administrativas y burocráticas están sometidas a incesantes remodelaciones, mientras los cuerpos funcionariales de élite alcanzan sus cotas más elevadas de dominio no sólo administrativo, sino político. En el sector de la Función pública, se incrementa el volumen de personal contratado que se agita contra el régimen

desde los mismos cuadros administrativos. Determinados Colegios profesionales inician un pluralismo ideológico que les lleva a expresar reivindicaciones cada vez más en disonancia con el sistema de ideas del franquismo. Los Organismos autónomos, por su parte, tienden a escapar de la normativa común y el control sobre los mismos queda completamente desmoronado.

En el orden territorial, las demarcaciones inferiores e intermedias se quedan pequeñas para la gestión de los servicios, respondiendo el régimen con meras soluciones técnicas cuando, en realidad, van haciendo acto de presencia demandas regionalistas de nuevo cuño. Y, por lo que toca al mundo local, el urbanismo, la demanda turística, la industrialización, el éxodo rural, son factores que actúan intensamente sobre él haciendo ver, cada vez con mayor claridad, la necesidad de una normativa más actual y modernizada. Pese a la voluntad de los hombres que dirigen las Corporaciones locales y pese a las reclamaciones de los técnicos y expertos, la incompreensión de los políticos y la propia inercia del sistema impedirán todo intento de reforma legislativa. Curiosamente, el mismo día en que murió Franco, las Cortes aprobaron la Ley de Bases de Régimen Local que, luego, sólo tendría vigencia parcial y limitada a algunos de sus preceptos.

2. *La organización administrativa en la Constitución Española de 1978*

El texto constitucional dibuja un modelo de Estado que se asienta sobre el pluralismo político y social, que se diferencia del modelo de Estado consagrado en el régimen anterior que

tendía a la absorción de todos los grupos políticos dado su carácter corporativo.

Las consecuencias que se derivan del nuevo planteamiento son importantes. En razón del citado pluralismo social, han de ser las organizaciones sociales, que no el Estado, las que satisfagan muchas necesidades, aunque aquellas no sean públicas, o, siéndolo, no tienen por qué ser estatales. A nivel constitucional, por tanto, las Corporaciones dejan de estar necesariamente vinculadas con el Estado. Desde la perspectiva territorial surgen múltiples centros de interés a los que se otorga autonomía, como son las nacionalidades, las regiones, los municipios y las provincias, con lo que el número de organizaciones administrativas habrá de incrementarse paralelamente al de estos entes dotados de autonomía política o administrativa.

En definitiva, se ha producido el tránsito de un Estado monocéntrico a un Estado policéntrico, y ello repercute en la complejidad de la organización administrativa. La rígida y centralista organización precedente —dice Baena del Alcázar— estalla en pedazos y la Constitución reconoce que hay una pluralidad de organizaciones, y, en buena lógica jurídica y política, ya no debe hablarse de una Administración del Estado que, de manera directa o indirecta, cobija al conjunto de organizaciones administrativas. Con acierto, la Constitución, en su artículo 149, 1, 18, habla de Administraciones públicas, utilizando el plural.

Este nuevo enfoque, derivado de la Constitución, da un carácter relevante a un aspecto hasta ahora poco atendido, como es el de las relaciones entre organizaciones administrativas. Con anterioridad, siguiendo las tesis webe-

rianas, lo que importaba eran las relaciones que se daban dentro de las organizaciones, mientras que ahora lo que se valora son las relaciones que se generan entre la organización general y otros núcleos de poder más pequeños y concentrados. Estamos ante un problema político trascendental al que la Constitución no ofrece solución concreta.

Dos precisiones deben hacerse con carácter previo. La Constitución utiliza la palabra «Estado» de manera equívoca, de modo que unas veces alude al Estado-comunidad dentro del cual se engloban todas las instituciones públicas, mientras que otras se está refiriendo al Estado-organización, que comprende la organización central propiamente dicha. En consecuencia, es posible afirmar que, dentro del Estado-comunidad, junto al Estado-organización, se incardinan las demás organizaciones públicas. Esta comprobación nos permite hablar de la pluralidad de Administraciones públicas, entendida como una constelación de organizaciones, cuyo centro pertenece precisamente al Estado-organización.

La otra precisión que conviene introducir es que, dentro de la estructura del Estado-organización, hay que distinguir, a su vez, una serie de altos órganos (la Corona, las Cortes, el Gobierno, la Administración, etc.), encargados de las tareas peculiares de cada uno de ellos. Cada órgano, por su parte, cuenta con su propia organización administrativa, con lo que es posible ya deslindar la existencia de una Administración general y de una serie de organizaciones administrativas, que Baena del Alcázar denomina «mediales». La finalidad de estas Administraciones mediales no es la de administrar en el sentido estricto de la palabra, sino la de conjugar un conjunto de medios para lograr los fines

de cada uno de los órganos en cuestión.

La Administración pública, regulada en los artículos 103 y siguientes de la Constitución, también es de naturaleza medial, pero tiene un rasgo que le atribuye singularidad: el de que se refiere a los fines de toda la comunidad. Como subraya el autor, en este supuesto «el carácter medial no se predica de un órgano, sino de la actuación de todo el Estado». Y, en todo caso, esta naturaleza medial y subordinada no rebaja el papel de la acción administrativa, que está llamada nada menos que a satisfacer los intereses colectivos y comunitarios. Y todavía más hay que profundizar en las consecuencias de estas consideraciones y sostener que, si el texto constitucional reconoce en favor de los individuos el derecho a una prestación positiva del Estado, lo que está en realidad formulando es un mandato para que la Administración actúe con la cobertura legal correspondiente.

3. *Administración pública y Administración del Estado. La regulación constitucional*

Entrando en el terreno constitucional propiamente dicho, el artículo 103 resulta clave para la conformación de nuestras Administraciones públicas. A juicio del autor, su contenido es válido y acertado en cuanto que señala lo que es y cómo se configura la Administración (ap. 2), establece cuál es su misión y los principios en que debe apoyarse (ap. 1) y traza las líneas maestras para la regulación del personal público (ap. 3).

Conviene ahora reflexionar en orden a lograr una interpretación sistemática del citado artículo en cuanto que la Constitución aparece como un

todo y preciso interrelacionar sus preceptos. En este sentido, varias cuestiones deben ser abordadas. De una parte, el artículo 103 se incluye en el título IV, sobre el Gobierno y la Administración; rótulo que sirve para descubrir que el constituyente no ha identificado ni confundido ambos conceptos, aparte de que, si se examinan los artículos correspondientes, se advierte que tratan del Gobierno unos (arts. 97 a 102) y de la Administración otros (arts. 103 a 107). Y, de otra, el artículo 103 aparece situado en primer lugar entre los que, de alguna forma, inciden sobre la Administración de tal manera que, leyendo todos los preceptos citados, se comprueba que aquélla se configura como un complejo orgánico servido por un personal que en principio tiene un estatuto funcional respecto al que se regulan su procedimiento y su sumisión a los Tribunales de Justicia.

La doctrina se ha preguntado sobre la aplicabilidad del artículo 103 a todas las Administraciones públicas. En una primera aproximación puramente terminológica a la cuestión, parece que, al menos el apartado 1 (referido a la Administración), sí sería aplicable, a diferencia del apartado 2 (referido a la Administración del Estado). Aunque para Baena del Alcázar esta argumentación resulta bastante débil ante las conclusiones que se pueden extraer de la situación del artículo, hay, no obstante, otra línea argumental seguida por el autor que conduce a la aplicación indirecta del artículo 103 a todas las Administraciones, y es la que parte del mandato del artículo 149, 1, 18, según el cual el Estado debe ejercitar sus competencias exclusivas que incidirán en todas las Administraciones públicas y, por supuesto, también sobre su propia Administración. De este modo, como

el Estado habrá de incluir en la regulación de ésta los mandatos del artículo 103, por vía indirecta el mencionado artículo sería de aplicación generalizada a todas las esferas administrativas.

El desarrollo del artículo 103 plantea algunas interrogantes de interés. En sus tres apartados se alude a la ley, aunque en sentido diferente, por lo que surge la pregunta de si debe ser desarrollado por ley, es decir, si estamos ante supuestos de reserva de ley. Para Baena del Alcázar, la respuesta es negativa, dado que «contra una interpretación poco fundada en derecho, según la cual todo anuncio de que se dictará una ley implica una reserva, hay que afirmar que ésta, la reserva de ley, es una noción más compleja». Y añade «que para que nos encontremos ante una verdadera reserva de ley es necesario que sólo el Parlamento pueda regular originariamente la materia, con prohibición expresa de que lo hagan el Gobierno y la Administración». A su juicio, el caso del artículo 103 no se incluye en este planteamiento, salvo en aquellos puntos concretos de su número 3 que reproducen otros mandatos constitucionales que sí están afectados por dicha reserva, como son, por ejemplo, el acceso a la Función pública, regulado también en el artículo 23, 1, y el derecho a la sindicación, que se incuye también en el artículo 28, 1. Y, en definitiva, para culminar su opinión, el autor concluye que «de todas formas, las materias del artículo 103 deben regularse, en efecto, por ley formal, pero no porque exista respecto a ellas una reserva de ley, sino porque están reguladas actualmente por leyes ordinarias que sólo pueden derogarse por otra ley».

En el marco de la política legislativa a seguir, dos puntos merecen ser final-

mente analizados. Uno de ellos concierne a la posibilidad de apelar a la utilización del Decreto-ley para desarrollar el artículo 103, por cuanto que la organización administrativa y el régimen funcionarial son materias de fuerte condicionamiento político y de evidente complejidad; de ahí que se pudiera pensar en el Decreto-ley para evitar las demoras y críticas propias del procedimiento parlamentario ordinario. El autor entiende que, en principio, nada hay que oponer a la utilización del Decreto-ley si nos fijamos en el contenido del artículo 86 de la Constitución, que habla de las instituciones básicas del Estado, y en las que cabría incluir a la Administración tan sólo en lo relativo a su existencia y a los principios básicos que la informan; pero, por el contrario, el Decreto-ley puede emplearse respecto a cuestiones concretas de organización y sobre determinados puntos del régimen de funcionarios, siempre que no requieran ley orgánica.

Y en el segundo aspecto de la política legislativa a tratar se refiere a los problemas políticos derivados del desarrollo del artículo 103, dado que son factibles diversas opciones entre las que deberá elegirse. En primer término, el artículo mencionado puede ser objeto de una sola ley que lo explicita o de dos leyes referidas, una, a la organización, y otra, a los funcionarios, aunque, desde el punto de vista constitucional, nada impide que se seleccione cualquiera de las dos alternativas, parece que sería preferible abordar la regulación en leyes separadas. En segundo lugar, sobre el carácter de las leyes a dictar, en la hipótesis de inclinarse por dos leyes separadas, sólo la que afecta a los funcionarios debería ser orgánica en lo concerniente a los derechos y libertades. Y, en tercer lugar, ante la aprobación de la ley

de bases prevista en el artículo 149, 1, 18, hay que decidir si la misma se aplicaría de modo directo al Estado-organización o precisaría otro texto en desarrollo de las respectivas bases.

4. *Carácter de la Administración y principios reguladores*

En la Constitución, la Administración recibe un tratamiento y enfoque que es necesario conocer. El texto constitucional, en efecto, insiste en la vertiente de la organización, en cuanto que aquélla esencialmente es contemplada como un agregado orgánico, como un conjunto de órganos. Ello no impide, como advierte Baena del Alcázar, que existan otras perspectivas desde las que analizar y estudiar la Administración; ni nada se opone tampoco a que tenga que afirmarse la personalidad de ésta, por lo demás fácilmente deducible del propio texto constitucional.

Conexionado con lo acabado de exponer, si nos fijamos en el apartado 2 del artículo 103, se observa que toca el importante tema de la potestad organizatoria, disponiendo no que la creación de órganos, su ordenación y coordinación debe hacerse por ley, sino, más exactamente, de acuerdo con ella. Quiere con ello decirse que la potestad organizatoria queda encomendada no al legislador, sino a un sujeto distinto, que puede ser bien el Gobierno bien la Administración.

Conocido lo que, según la Constitución, es la Administración, interesa ahora saber qué es lo que hace la Administración, para lo que debemos acudir al apartado 1 del artículo 103, en el que se enumeran los principios de organización. Este aspecto de la ciencia de la Administración, desde el

punto de vista doctrinal, ha sido y es muy discutido según las diferentes escuelas, y no se trata ahora tanto de entrar en polémicas teóricas cuanto de desmenuzar el correspondiente precepto constitucional.

El artículo 103, 1, cita el principio de la eficacia, que, a juicio de Baena del Alcázar, coincidiendo con la generalidad de los autores, no es un verdadero principio, sino un criterio general que expresa una aspiración de los contribuyentes. Se cita también la objetividad, no como un principio, sino como una adjetivación de la idea de servicio, aunque también estamos, como en el supuesto de la eficacia, en el terreno del deber ser y no del ser de la Administración. Y, en cuanto a la unidad, no es, en definitiva, más que la equivalencia jurídica entre personalidad y organización; y si no se ha hecho referencia en la Constitución a la personalidad jurídica de la Administración, no hay por qué aludir expresamente a la unidad.

El resto de los principios recogidos en el artículo 103, en cambio, reviste una gran importancia para conocer cómo debe estructurarse y cómo debe funcionar la Administración pública. De ahí la conveniencia de estudiarlos, a continuación, por separado.

La descentralización es, entre todos los principios, el de más interés, siendo generalmente aceptada la diferencia entre descentralización territorial y descentralización institucional. La primera de las dos clases citadas tiene menos trascendencia jurídica y política en la Constitución, porque la vertebración del estado se ha hecho sobre la base del principio de autonomía que es el que adquiere un relieve singular. En cuanto a la descentralización institucional, hay que entender que es a ella a la que se refiere el

artículo 103, 1, con la consiguiente consagración de los Organismos autónomos que dependen de la Administración del Estado.

El principio de jerarquía, prescindiendo ahora de su definición doctrinal, supone que la Constitución establece el mandato de que nuestra principal organización pública se adapte a los criterios generales del modelo weberiano, con la exigencia de un poder burocrático actuante y unas coordenadas de racionalidad, impersonalidad, objetividad y sumisión a la ley por parte del mismo.

La desconcentración, que no es propiamente hablando un principio, sino sólo una de las alteraciones de la competencia, entraña dos consecuencias positivas: La necesidad de acercar la toma de decisiones a los peldaños más bajos de la pirámide administrativa a efectos de eficacia y mejor conocimiento de los problemas y la existencia de órganos periféricos en todo el territorio nacional. Esta segunda vertiente reclama la conformación de la Administración del Estado, y también de las Comunidades Autónomas, sobre la base de unos niveles territoriales intermedios e inferiores.

La coordinación, tanto en su versión estática como dinámica, postula una distribución adecuada de los órganos administrativos encarnados principalmente en los ministerios y, además, un comportamiento ajustado de todos ellos para evitar distorsiones de todo tipo. Y también exige que, a nivel periférico, los órganos se coordinen entre sí, e incluso que se logre una acción coordinada y armónica entre los órganos de las diversas Administraciones públicas, de manera especial entre los del Estado a nivel territorial y los de las Comunidades Autónomas

de acuerdo con el artículo 154 del texto constitucional.

La sumisión a la ley y el Derecho se identifica con el conocido principio de legalidad que es la principal consecuencia de la sumisión del Estado al Derecho y que, además, constituye una piedra angular de la actuación de la Administración pública. Sin embargo, para el autor lo más interesante es conocer qué se entiende por principio de legalidad administrativa, si nos atenemos a la Constitución, para lo que hay que partir de una matización inicial: Mientras el artículo 9.º, 1, habla de la sujeción al ordenamiento jurídico y a la Constitución, el artículo 103, 1, habla de sometimiento a la ley y al Derecho. Ciertamente que la Administración se somete a la Constitución, pero la discusión nace a la hora de concretar qué se entiende por ordenamiento jurídico, aunque todo parece indicar que las expresiones la ley y el Derecho deben identificarse con él. Por tanto, el artículo 9.º, 1, que sirve para interpretar el artículo 103, 1, somete a la Administración a todo el bloque de legalidad, es decir, al Derecho y no tan sólo a la ley.

Sin embargo, esta sumisión globalizada al ordenamiento jurídico y no a las leyes aisladamente consideradas es un arma de doble filo, ya que, de un lado, cualquier contravención tanto de las leyes como de los principios puede ser controlada por los tribunales si la Administración está vinculada por el ordenamiento en su conjunto, y, de otro, si los actos de la Administración deben adecuarse a la globalidad del ordenamiento, es claro que no se está exigiendo la atribución expresa de potestades. Aunque el texto constitucional no resuelve esta cuestión, hay que concluir que la referencia ya apuntada al ordenamiento jurídico conlleva

la aceptación de la teoría de la vinculación negativa de la Administración por la ley, siendo válida su actuación siempre que no contravenga un mandato concreto.

Por último, en este repaso a los principios constitucionales referidos a las Administraciones públicas, no debe pasarse por alto la omisión del principio de control y que ha llamado la atención de la doctrina. Sin embargo, la omisión se justifica por que en el sistema constitucional no se han destacado los controles internos y si se han potenciado los externos. En todo caso, el control interno hay que pensar que se incluye en el ámbito del principio de jerarquía; pero es más grave, dice el autor, que se hayan silenciado los controles internos de naturaleza financiera y contable.

5. *Los distintos ámbitos administrativos del Estado-organización.*

La especial configuración del nuevo Estado de las Autonomías plantea el tema de la unidad de las diversas Administraciones una vez que, en virtud del principio de autonomía, ya no hay un conjunto de poderes del Estado central sobre los demás elementos de la organización territorial del Estado-comunidad.

Hay que acudir entonces al artículo 149. 1. 18. que está orientado a lograr una mínima homogeneidad de las Administraciones públicas a través de las bases del régimen jurídico de éstas y del régimen estatutario de sus funcionarios, así como de la implantación del procedimiento administrativo común y de la legislación básica sobre contratos y concesiones y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. Sin embargo, para

el autor, la homegeneización deseada no puede obtenerse en materia de organización, ya que, dice, «la estructura orgánica como tal no resulta afectada, a menos que prospere la defectuosa interpretación de considerar incluida la organización en el régimen jurídico». De ahí, pues, la necesidad de abordar, como se hará a continuación, la problemática de cada Administración por separado en lo que concierne a su proyección orgánica y estructural.

Empezando por la Administración central, varias cuestiones deben ser dilucidadas. El deslinde entre Administración civil y militar es una de ellas, ya que el artículo 8.º afecta exclusivamente a las Fuerzas Armadas, mientras el 97 separa ambas Administraciones refiriéndose, en concreto, a la militar junto a la civil. Quiere decirse, pues, que ha sido voluntad de los constituyentes separar los aspectos estratégicos y castrenses de la articulación de medios que implica la idea de Administración militar. Y, de otro lado, si bien el artículo 97 distingue las dos Administraciones, en otros preceptos no se establece diferencia o peculiaridad para ninguna de ellas, por lo que hay que pensar que se aplican a la Administración militar, entre otros, los artículos 103, 105 y 106. Y en cuanto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, reguladas en el artículo 104, frente a la ambigua situación anterior ahora hay que entender que pertenecen a la Administración, ya que dicho artículo se inserta en los dedicados a la misma, si bien, en opinión del autor, son institutos peculiares dentro de ella.

La articulación entre Administración y Gobierno tiene lugar básicamente a través de los ministros que

son, a la vez, miembros del Gobierno y jefes de un sector o área administrativa; por lo que forman parte del Gobierno y también de la Administración pública, según se demuestra leyendo el artículo 70, 1, *b*), de la Constitución.

Como consecuencia de lo anterior, la composición del Gobierno repercute sobre la organización administrativa porque, con cada cambio gubernamental, se puede modificar la estructura ministerial. Estas modificaciones tienen un especial significado, ya que pueden denotar un propósito de atender con preferencia a determinadas áreas administrativas en perjuicio de otras que quedan relegadas a un segundo plano. Pero, además, dichas modificaciones provocan una alteración en el equilibrio de los grupos o castas burocráticas que monopolizan parcelas determinadas de la actuación pública, bien porque el dominio pasa de unos grupos a otros bien porque simplemente dicho dominio se anula al desaparecer el área administrativa sobre el que se ejercía. Y, obviamente, las modificaciones en cuestión repercuten sobre la organización en cuanto tal, ya que la creación, refundición o supresión de Ministerios produce necesariamente ajustes orgánicos de mayor o menor envergadura.

Y, como tema también interesante, hay que citar el de los altos órganos de la Administración del Estado no regulados en el texto constitucional, pero sí mencionados en el artículo 70, 1, *b*), lo que permite un contraste con la situación de la Administración pública en el régimen anterior. En este punto hay que resaltar una modificación importante, ya que la enumeración de los altos órganos enmarcados en la Ley de Régimen Jurídico no es correcta en la actualidad, dado que ni el jefe del

Estado, ni el Consejo de Ministros o Gobierno ni tan siquiera el presidente del Gobierno forman ya parte de la Administración si nos atenemos al artículo 98 de la Constitución.

Si ahora descendemos a los órganos periféricos sabemos que, al igual que en otros países que imitan el modelo francés, coexisten con los entes locales. Sobre una situación de hecho, caracterizada por el predominio de dichos órganos sobre las Corporaciones locales y por su incontrolado desarrollo a nivel provincial y también supraprovincial, viene a incidir la Constitución que crea las Comunidades Autónomas dentro de las cuales han de seguir funcionando las demarcaciones estatales territoriales. Por esta razón, en este estado de cosas se cruzan varios de los más difíciles problemas administrativos del Estado español actual y que, con acierto, enumera el autor: La racionalización de los órganos periféricos; la puesta en marcha, de modo paralelo, de las Administraciones autonómicas y la reestructuración de los órganos centrales cuyas misiones y competencias han de ser en buena parte de naturaleza distinta en el nuevo Estado de las Autonomías. Para Baena del Alcázar, el segundo de los problemas citados es el más importante, ya que hay que decidir, con tacto político, los órganos periféricos que deben existir para no borrar la presencia del Estado en los territorios de las Comunidades Autónomas, pero sin incurrir en el error de mantener a toda costa una Administración periférica desordenada y vacía de competencias.

Puesto que la Constitución tan sólo menciona la provincia y la Administración periférica, interesa ahora detenerse en ambas. En cuanto a aquélla, según el autor ha sido potenciada directamente en su consideración de

entidad local e indirectamente en su vertiente de división administrativa, exigiéndose, además, una ley orgánica para llevar a cabo cualquier modificación de los límites provinciales. Pero si la subsistencia de la provincia conlleva la instalación en la misma de determinados órganos periféricos, así como la continuidad del cargo de gobernador civil cuestionado ya desde ciertos sectores políticos, hay que contar además con el aparato administrativo y burocrático de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas cuyo titular suscita una serie amplia de cuestiones. En efecto, la doctrina se ha empezado a interesar por los delegados del Gobierno tanto en lo que concierne al soporte administrativo con que han de actuar como en lo referente a sus funciones, sacando a la luz un repertorio de temas que no es posible analizar aquí.

Por último, como prolongación funcional de la Administración central, y como nuevo gran bloque de la misma, hay que señalar los Organismos autónomos que son una pieza capital para el funcionamiento de la Administración de nuestro tiempo. El texto constitucional no se refiere a ellos de manera directa, lo que no significa que nuestro código político ignore esta realidad, ya que en el artículo 103, que establece el principio de la descentralización; en el 134. 2, que incluye dentro del Presupuesto General del Estado todos los gastos e ingresos del sector público estatal, y en el artículo 136, 1, según el cual el Tribunal de Cuentas fiscaliza las cuentas y gestión económica del sector público, se está aludiendo, dice el autor, tanto a los Organismo autónomos como a las empresas públicas. Y si a estos artículos le añadimos el 129, 1, sobre la participación de los interesados en la

Seguridad Social y en la actividad de otros organismos públicos, queda reforzada la idea de que, en la Constitución, no se ha contemplado frontalmente este sector administrativo, pero que tampoco se le ha ignorado por completo.

Hasta aquí, pues, la exposición de tres sectores importantes de la Administración del Estado, como son los órganos centrales, los órganos periféricos y los Organismos autónomos. Queda, para contemplar el panorama que se viene describiendo, tratar siquiera sea muy brevemente de la antigua Administración corporativa que la Constitución deja en una considerable ambigüedad, aunque, a diferencia de lo que sucede con los Organismos autónomos, llega a regular algunos tipos de corporaciones públicas, especialmente en los artículos 36, sobre Colegios profesionales, y 52, sobre organizaciones profesionales; terminología esta última que se entiende comprende las Cámaras en sus diversas variaciones (de la Propiedad Urbana, Agrarias y de Comercio, Industria y Navegación).

Aunque hay aspectos de interés para ser examinados respecto a los Colegios profesionales y a las organizaciones profesionales, lo que conviene subrayar es que, en la Constitución, se ha dejado abierta la posibilidad de que tengan (las Corporaciones) el carácter de Administraciones públicas, pero sin que se haya tomado partido expreso sobre la cuestión. Están, pues, abiertas las posibilidades para optar por alguna de las soluciones siguientes: Las Corporaciones son organizaciones de carácter privado, con capacidad para realizar actos públicos; son sujetos públicos, pero sometidos a un régimen de Derecho privado, y tiene naturaleza pública y se incardinan dentro de la

Administración pública. En todo caso, si se siguiera esta tercera vía, habría que aplicarles el artículo 149, 1, 18, y, además, debería evitarse siempre, cualquiera que sea la opción seleccionada, que se dé una discordancia entre la legislación estatal y la autonómica sobre este decisivo punto.

Al concluir esta recensión hay que destacar en primer término la actualidad de los temas tocados por el autor, ya que nuestro país vive hoy una experiencia renovadora en el campo administrativo y que se proyecta sobre direcciones muy diversas como pueden ser la definitiva consolidación de las Comunidades Autónomas, la anunciada Ley de Colegios profesionales todavía en fase de anteproyecto, la controvertida Ley de Medidas para la reforma de la Función pública, la Ley de 16 de agosto de 1983 de organización de la Administración central del Estado, la Ley de 16 de noviembre de 1983 que desarrolla el artículo 154 de la Constitución, diversos decretos que regulan la Administración periférica del Estado, el proyecto de Ley reguladora de las bases del Régimen Local, etcétera. Todo un bloque de normas que denotan la intencionalidad gubernamental de poner a punto el aparato orgánico y burocrático de todo el Estado, para ajustarlo a la Constitución y a las transformaciones profundas a que está sufriendo nuestra sociedad.

No quiere decirse que todo el cambio administrativo que se está llevando a cabo sea el más adecuado ni tampoco el más correcto desde el punto de vista de la eficacia y de la racionalidad. Aquí simplemente se quiere dejar constancia de que el Gobierno socialista pretende cambiar ampliamente todas las Administracio-

nes públicas y que, en esta tarea, ha empeñado ciertamente muchas de sus mejores energías. Otra cosa, repito, es que se tenga que comulgar con sus planteamientos y que haya que aceptar, sin un indispensable espíritu crítico, sus iniciativas, sus proyectos y sus soluciones.

En este sentido, las ideas de Baena del Alcázar ayudan al lector, primero, a situarse ante las auténticas dimensiones de los problemas reales y, segundo, a valorarlos desde una óptica predominantemente constitucional. No siempre la lectura del libro, aquí noticiado y resumido, resulta sencilla, por que la exposición de los temas se hace en ocasiones un tanto oscura y compleja, y porque las concepciones del autor se nos aparecen a veces desdibujadas e imprecisas. Aparte de que, en determinadas cuestiones, las discrepancias con las tesis del libro son inevitables y conducen a posiciones de reseva respecto a las mismas. Tal vez una de las razones de estas deficiencias expositivas haya que situarla en el propósito del autor de intentar resumir, en un libro de pequeño formato y de contenido reducido, un arsenal muy denso de ideas y opiniones con la lógica pérdida de claridad en la línea expositiva y de precisión en la línea conceptual.

Por lo demás, el libro con estas limitaciones es una aportación que hace el autor al pobre panorama de nuestra ciencia de la Administración, en la que siguen faltando trabajos rigurosos y serios que afronten, con profundidad científica, los grandes problemas y los principales temas de nuestras organizaciones públicas.

VICENTE MARÍA
GONZÁLEZ-HABA GUISADO