

Presentación

Con el presente número esta revista continúa su andadura en el entorno del artículo 103.1 de la Constitución. Es decir, en el de los principios configuradores de la organización y actividad de la Administración Pública. El examen del principio de jerarquía administrativa se sitúa tras los correspondientes a descentralización y eficacia; después vendrá el análisis del de coordinación, que es proyecto inmediato. No es casualidad que jerarquía y coordinación aparezcan una tras la otra. A primera vista, con la jerarquía, incrustada en el artículo 103.1, el constituyente realiza la tarea de arrastre de un largo pasado en lo que concierne a las organizaciones de poder público, aunque no sólo a ellas. Con la coordinación es la actualidad, y hasta el futuro inmediato, lo que se hace presente.

El principio de jerarquía administrativa, en efecto, parece representar, a la altura de nuestro tiempo, una especie de elemento recesivo, una incrustación del pasado, una herencia del mismo que ha de ser obligadamente aceptada en la medida en que es exigencia inexorable en las organizaciones, particularmente las generadas por los poderes públicos. La coordinación, en cambio, viene a desembocar, siempre en el terreno de la apariencia, en un modo distinto llegar a un entendimiento entre los integrantes de las organizaciones; bien cuando uno de ellos tiene que realizar mandatos frente al otro, bien cuando ambos, en situación de paridad, han de aunar sus voluntades para el mejor destino de la organización que los integra. El Derecho Público tiene, como se sabe, una alta dosis de designio, de proyecto, de apuesta, en relación con el futuro que pretende regir a través de los imperativos que formula. El tiempo dirá si

la apuesta por la coordinación, que se está generalizando por momentos, era siempre y en todo caso la correcta. De momento, lo que se aprecia es que el Derecho Público, a partir de la Constitución de 1978, está empleando bastantes veces el término «coordinación» para hacer pasar a su interior algunos de los contenidos que son propios de la jerarquía. Esto se aprecia, sobre todo, en el esquema de relaciones entre las distintas entidades territoriales, y de ahí que exista ya una jurisprudencia constitucional que está poniendo límites a la idea de coordinación, tratando de deslindarla con claridad de lo que es propio de la superioridad jerárquica. Esto revela el ya notado carácter aparentemente recesivo, pero indispensable, que tiene la jerarquía en la cultura y creencias sociales de nuestro tiempo. Tal vez dentro de unos años, la noción y el principio de jerarquía recobren, tanto en los entornos sociales como políticos, ese buen nombre que tuvo siempre. Quizá, para ello, haya que estar de vuelta de algunas pautas sociales de ejercicio de la superioridad jerárquica, definitivamente a desterrar en lo que concierne a la Administración Civil, que es nuestro problema. Seguramente, entonces el puro y simple ejercicio democrático del poder haya terminado por acercar, que no por debilitar, al propio poder.

Hay, pues, un trasfondo evidente que aflora al Derecho positivo y le proporciona un significado al principio de jerarquía administrativa. En definitiva, el Derecho es una racionalidad integradora, en la que cobran expresión y valor vinculante directivas que proceden de otras racionalidades. Al sentido de las instituciones jurídicas se le van incorporando, con el paso del tiempo, diversas significaciones, surgidas al calor de la problemática que, en cada momento, proporciona la realidad. En otros casos son directivas que la cultura o las creencias sociales van decantando y, con ello, haciendo virar a un lado u otro la institución. Pero, siempre y en todo caso, la institución jurídica ha de incorporar, en ese significado propiamente suyo, el conjunto de respuestas que precisa la realidad, realidad desentrañada, iluminada, desde las otras racionalidades distintas que confluyen, cooperan a la extracción del verdadero contenido de la norma. De estas racionalidades, sin embargo, no se ocupa el conjunto de estudios monográficos que incorpora el presente número. En el mismo se ha tomado como punto de partida un análisis global de la jerarquía administrativa, del que se ha hecho cargo el profesor Nieto. Intentando el contrapunto, el trabajo de quien suscribe estas líneas es un esfuerzo por contemplar la cuestión desde la perspectiva de la confianza política y el mérito personal, en cuanto métodos de acceso al ejercicio de funciones públicas, entre ellas la de mando. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta una imparable evolución de la Administración y su Derecho.

En la misma tonalidad, la propia de perspectivas generales de la jerarquía administrativa, se colocan los trabajos del profesor López-Font, que se centra en uno de los aspectos necesitados de la mayor considera-

ción, como es la protección jurídica del superior jerárquico. En el apartado de documentación se incluyen sendos capítulos de las obras de Amorth y Santa María de Paredes, en la medida en que son expresivos de la concepción de la jerarquía administrativa, desde la perspectiva de lo que ya podemos llamar Derecho Administrativo clásico. La misma significación tiene el exhaustivo análisis de la jurisprudencia recaída sobre el principio de jerarquía, a cargo del profesor Beato Espejo.

El examen del principio pasaba, además, por un estudio de los ámbitos en que se intensifica el vínculo jerárquico, como ocurre con las instituciones penitenciarias y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que ha corrido a cargo del profesor Barcelona Llop. Junto a ello, aquellos supuestos en que el vínculo jerárquico aparece mediatizado por la irrupción de un factor de profesionalidad, que parece aflojarlo; a tal efecto se ha escogido el ordenamiento sanitario y la organización que lo atiende, encargo que cumple quien, como Eugenio Penacho Martínez, ha desarrollado casi toda su carrera profesional como funcionario integrado en la Administración Sanitaria.

Con este conjunto de trabajos se ha pretendido presentar la situación actual que, desde una óptica jurídica, tiene en nuestro sistema el principio de jerarquía administrativa. Y, en todo caso, con la seguridad de que, como es propio de toda época de transición cultural, esa situación actual es punto de llegada y, al mismo tiempo, punto de partida. Es seguro que el principio de jerarquía administrativa, en su plasmación como institución jurídica, queda desde hace tiempo sujeto a una evolución de la que los juristas tienen que estar pendientes, pero cuyo estudio está situado en ámbitos diferentes del saber. Por el momento, valía la pena la reflexión plural que sigue. Hace mucho tiempo que, sobre el tema de la jerarquía, predomina la reproducción de una sabiduría cada día más convencional, o el puro y simple desencanto ante una evolución que se va llevando por delante hábitos de predominio, sin más, de unas voluntades sobre otras. Ahora, como en toda época típica de claroscuro, valdría la pena la apertura de un período en el que, más que vivir de la herencia del pasado, la investigación —en todos los ámbitos en que conviene— vaya dibujando caminos que hagan accesible el paso franco de un quehacer ineludible y nada fácil: el de la jerarquía administrativa.

Estudios

