

Lecciones de Organización Administrativa

VICENTE M^º GONZÁLEZ-HABA GUIADO



CEMCI

GRANADA, 2020

© Autor: Vicente María González-Haba Guisado
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org
Web: www.cemci.org

ISBN: 978-84-16219-43-8
Depósito legal: GR 1649/2020

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	11
PRÓLOGO.....	13
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	17
CAPÍTULO I. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	25
I. Concepto de organización administrativa.....	27
II. Modelos de organización.....	30
III. Principios de organización y funcionamiento de las administraciones públicas.....	34
IV. La potestad organizatoria.....	49
V. Los órganos administrativos.....	52
CAPÍTULO II. EL GOBIERNO.....	69
I. Concepto, principios y legislación aplicable.....	71
II. El Presidente del Gobierno: regulación constitucional y ordinaria.....	73
III. Los Vicepresidentes del Gobierno.....	80
IV. Composición, organización y funcionamiento del Gobierno.....	82
V. Sus funciones y atribuciones.....	90
VI. Designación, duración, incompatibilidades y responsabilidad de los miembros del Gobierno.....	92
VII. Las Comisiones delegadas del Gobierno.....	95
VIII. El Gobierno en funciones.....	99
IX. Forma de las decisiones del Gobierno, de sus miembros y de las Comisiones delegadas del Gobierno.....	101
X. Delegación y avocación de competencias.....	105

CAPÍTULO III. ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	107
I. La Administración General del Estado	109
II. Los Ministros	115
III. Los Secretarios de Estado	120
IV. Los Subsecretarios	123
V. Los Secretarios Generales	126
VI. Los Secretarios Generales Técnicos	128
VII. Los Directores Generales.....	130
VIII. Los Subdirectores Generales.....	132
IX. Los servicios comunes de los ministerios.....	133
X. Otros órganos	135
XI. La Administración General del Estado en el exterior	136
XII. Régimen jurídico de los altos cargos de la Administración General del Estado	142
 CAPÍTULO IV. LOS ÓRGANOS TERRITORIALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	 145
I. La administración territorial o periférica del Estado	147
II. Estructura de los servicios territoriales.....	152
III. El Delegado del Gobierno.....	153
IV. Los Subdelegados del Gobierno	160
V. Los Directores Insulares de la Administración General del Estado	163
VI. Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.....	164
VII. Órganos colegiados	166
 CAPÍTULO V. LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	 169
I. Aproximación al Estado de las Autonomías	171
II. La autonomía política	174
III. Vías de acceso a la autonomía y los procesos de elaboración y aprobación de los estatutos	176
IV. Los Estatutos de Autonomía: concepto, naturaleza y contenido.....	182
V. Organización política y administrativa.....	184
VI. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	190

VII. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	202
VIII. El futuro del estado de las autonomías.....	210
CAPÍTULO VI. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.....	213
I. La administración local: regulación.....	215
II. La autonomía local.....	224
III. El municipio: concepto y elementos.....	230
IV. La organización municipal.....	235
V. Competencias locales.....	248
VI. Regímenes municipales especiales.....	253
CAPÍTULO VII. LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL.....	261
I. La provincia.....	263
II. Elementos.....	266
III. Organización provincial.....	267
IV. Competencias.....	272
VI. Regímenes provinciales especiales.....	275
CAPÍTULO VIII. CUESTIONES DIVERSAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	281
I. Régimen de funcionamiento.....	283
II. Otras entidades locales.....	286
III. Las relaciones entre la administración local y las demás administraciones públicas.....	298
CAPÍTULO IX. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.....	307
I. El sector público institucional: introducción.....	309
II. Régimen jurídico.....	318
III. Las administraciones especializadas.....	320
IV. Las entidades jurídico-privadas del sector público.....	342
V. Las universidades públicas.....	351
VI. Los consorcios.....	355
VII. Los fondos carentes de personalidad jurídica.....	359
VIII. Otras administraciones especializadas (o de régimen especial).....	360

CAPÍTULO X. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA.....	363
I. Introducción.....	365
II. Los colegios profesionales.....	369
III. Las cámaras de comercio, industria, servicios y navegación.....	375
IV. Otras corporaciones	378
V. Agentes colaboradores de la administración pública.....	381
 CAPÍTULO XI. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA	 387
I. Introducción.....	389
II. El Consejo de Estado	390
III. Otros órganos consultivos.....	403

PRESENTACIÓN

Concluyendo el año con cumplimiento del Plan General de Acción 2020, el CEMCI continúa una etapa marcada por un despliegue importante de actividades y servicios concretos, unos nuevos, acordes con los momentos actuales y, por lo tanto, modernos e innovadores; y otros ya existentes, que se han considerado componentes eficaces y efectivos respecto de la función que realizan y de los objetivos por los cuales fueron creados y que, por tanto, deben mantenerse. En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad e innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

El Programa de Documentación y Publicaciones, seguirá manteniendo una estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

En esta ocasión presentamos la obra *“Lecciones de Organización Administrativa”*, de Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUIADO, docente y autor de reconocido prestigio y larga trayectoria, en numerosas actividades y publicaciones siempre relacionadas con la administración pública, es Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Sociología, perteneciente al Cuerpo de Administradores Superiores del Estado y a la Escala de Habilitación Nacional, Subescala de Secretarios, categoría superior.

“Lecciones de Organización Administrativa” es una edición actualizada de la publicada en el año 2014 bajo el título “Lecciones teórico-prácticas de organización administrativa”.

Las transformaciones y cambios legales que se han producido desde 2014 han sido numerosos e importantes, haciendo necesaria la actualización de este manual para conseguir un texto que refleje el panorama organizativo actual. Como punto central de estos cambios, tenemos la publicación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que ha incidido de manera más o menos directa sobre cuestiones relacionadas con los órganos de las diferentes Administraciones Públicas. Por otro lado, esta obra se publica en un momento especialmente complicado debido a la grave crisis generada por el Covid-19, esperamos que con su contenido ayude a las Entidades Locales a hacer frente a los cambios necesarios que se tienen que llevar a cabo para su adaptación a nuevas formas de organización y funcionamiento.

A lo largo once capítulos el autor hace un magnífico y pormenorizado estudio de la organización administrativa y sus peculiaridades, pasando por el Gobierno y la Administración General del Estado, por la organización de las Comunidades Autónomas, junto a la organización local en su doble vertiente, tanto municipal como provincial, para finalizar con la organización de la Administración Institucional, Corporativa y Consultiva. Sin duda, se trata de un trabajo muy completo imprescindible para conocer y desenvolverse en el entramado mundo de la organización administrativa.

Desde el CEMCI, deseamos agradecer al autor el trabajo realizado, así como a todos nuestros lectores, el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo. Esperamos que esta obra tenga una buena acogida.

CEMCI

PRÓLOGO

Esta segunda publicación del autor, con la misma finalidad de la primera titulada "Lecciones de Derecho Administrativo", trata igual que ésta de actualizar el contenido de la anterior titulada, como sabemos, "Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa" y que, ahora, en su denominación, pierde también los calificativos "Teórico-prácticas" ya que se suprime, por causas diversas la Segunda parte, titulada precisamente "Ejercicios prácticos y soluciones".

Las transformaciones y cambios legales que, desde 2014 (año de la publicación del acabado de citar libro "Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa") se han venido produciendo hasta la fecha son razón más que suficiente para abordar, de nuevo, el empeño de elaborar una publicación en la que se recojan tales modificaciones con el fin de que el lector se encuentre ante un texto que, en la medida de lo posible, le refleje el panorama organizativo actual al menos en sus principales diseños y estructuras. Lógicamente, por razones diversas, la mayoría de los cambios introducidos respecto a la anterior publicación giran en torno a la LRJSP que, a lo largo de su articulado, incide sobre la mayoría de las cuestiones, materias y asuntos que se tratan en la presente publicación, como más adelante se dirá.

Será bueno recordar y traer hasta aquí alguna de las consideraciones del Prólogo del anterior libro, en la medida en que, de manera singular, se hace preciso incidir en la importancia de la organización en el campo del Derecho Público en general y del Derecho Administrativo en particular. "La organización en general –dice el referido Prólogo– es una materia esencial en el planteamiento de las instituciones tanto públicas como privadas; y lo es más en

los tiempos en los que las tecnologías, los avances científicos, las propuestas innovadoras en el campo de la información suponen un reto que ningún directivo, sea público o privado, puede ignorar". De ahí, pues, el interés que supone el reto de enfrentarse al actual panorama organizativo español, en el que, junto a las más clásicas organizaciones del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, se han hecho presentes, aunque sean con distintas denominaciones según las normas y los autores, principalmente tanto la Administración Institucional como la Corporativa cada día más expansivas, complejas y diversificadas.

El autor, a lo largo del todo el libro, ha seguido el criterio en la mayoría de las ocasiones de reflejar las opiniones, criterios y posiciones de los tratadistas de Derecho Político y de Derecho Administrativo, seleccionando, en cada caso, las de aquellos que, por diversos motivos, ha considerado más interesantes. De ahí que, en este sentido, el libro no se caracterice precisamente por su novedad u originalidad en cuanto pudiera reflejar en cada capítulo las posiciones doctrinales del autor. Más bien al contrario, ya que, de los diversos libros y publicaciones manejados como fuente de información, el autor ha ido seleccionando los planteamientos que ha considerado más interesantes en su opinión y los ha ido encajando en cada capítulo con la mención del correspondiente tratadista a fin de que el lector sepa, en cada momento, de quién procede lo que está leyendo y aprendiendo. Y no han faltado incluso ocasiones en las que, junto a las posiciones consideradas como correctas y más aceptables en cada materia, se hayan situado de manera intencionada otras muy divergentes y contradictorias entre sí, precisamente con la intención de que el lector las enjuicie primero y después compare personalmente unas con otras para optar por la que, a su juicio, sea la más ajustada y conforme a Derecho. De esta manera, el libro resultará más ameno, práctico y útil, porque obligará al lector, en determinados temas o cuestiones, a decidirse, según su personal saber y entender, por una de las diferentes propuestas, soluciones o posturas que se presentan en cada asunto o cuestión.

Ciertamente, el punto nuclear y central del libro es la LRJSP, publicada en el 2 de octubre de 2015 y que, como sabemos, incidió de manera más o menos intensa sobre cuestiones relacionadas con los órganos de las Administraciones Públicas, los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas, la Administración General del Estado en su más amplia dimensión y la organización y

funcionamiento del sector público institucional en su más compleja extensión y diversificación, como más adelante se expondrá. Por ello, es lógico que, en su Disposición Derogatoria Única entre otras leyes o preceptos concretos se incluya la LOFAGE que, en el anterior libro, precisamente desempeñó el papel que, en el nuevo libro, pasa a desempeñar la LRJSP.

El libro que el lector tiene ahora entre sus manos y ante sus ojos se ha estructurado y confeccionado con un cierto orden lógico y consecuente. El capítulo I trata de la organización en sus principales aspectos y manifestaciones, entre los que destacan el concepto de potestad organizatoria y la definición y descripción de los órganos administrativos a partir de la LRJSP. El capítulo II se refiere al Gobierno de la Nación, con referencia especial a la figura del Presidente del Gobierno, al Gobierno propiamente dicho y a las Comisiones Delegadas del Gobierno. El capítulo III aparece dedicado a los órganos centrales de la Administración General del Estado, desde los Ministros a los Subdirectores Generales, y con una referencia a la descripción de la Administración General del Estado en el exterior y al régimen jurídico de los altos cargos. El capítulo IV se centra en la normativa sobre los órganos territoriales de la Administración General del Estado, prestando especial atención, por motivos diversos, a la figura de los Delegados del Gobierno y a todo aparato administrativo que les rodea. El capítulo V contempla y analiza la organización de las Comunidades Autónomas, desde el nacimiento y justificación del Estado Autonómico hasta las previsiones sobre su futuro, con referencias intermedias sobre otros aspectos diversos del mismo con especial atención a su organización política y administrativa. Los capítulos VI, VII y VIII tratan, respectivamente, la organización municipal, la organización provincial y cuestiones diversas de la Administración Local, contemplando ésta tanto desde el punto de vista estructural como funcional al describir cada uno de sus órganos en el doble aspecto de su configuración como de su ámbito competencial. A continuación, mientras el capítulo IX se centra en la Administración Institucional, el X lo hace en la Administración Corporativa, ambos con unos planteamientos no siempre absolutos y definitivos ya que, en esta materia, los posicionamientos tanto legales como doctrinales en cuanto al contenido y razón de ser una y otra Administración son muy divergentes entre los autores y expertos en Derecho Administrativo. Y, finalmente, el capítulo XI trata de la Administración Consultiva, con una especial referencia al Consejo de Estado.

A todo lo anterior, hay que añadir que, a lo largo del libro, se ha procurado adornar los conceptos, las clasificaciones, las analogías y diferencias, etc., con ejemplos más o menos esclarecedores que entendemos que ayudarán al lector a comprender mejor lo que vaya leyendo, al tiempo que contribuirán a hacer más amena y llevadera la lectura del libro. Y, en todo caso, no sería una experiencia banal o inútil que el lector se atreviera, por sí mismo, a sacarse ejemplos de la manga, perdón, de la cabeza para demostrarse a sí mismo si ha asimilado, o mejor comprendido, lo que haya leído y aprendido.

A la hora de finalizar estas líneas, el autor solamente alberga el deseo, y la esperanza, de que este libro, a pesar de sus limitaciones, pueda ser útil a cuantos alumnos, estudiantes, opositores, lectores en general, se acerquen hasta sus páginas y, a través de su lectura, de una parte, eleven el nivel de sus conocimientos y, de otra, se interesen por conocer más y mejor la Administración en la que se mueven, a la que sirven y de la que, a su vez, se sirven en sus diarios quehaceres personales, familiares, escolares o ciudadanos. De ser así, el autor podrá dar por "superbién empleado" todo el tiempo que ha dedicado al diseño y confección de este libro.

Madrid, febrero de 2020
EL AUTOR

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAEESPJ	Autoridades Europeas de Seguros y Pensiones de Jubilación.
AAI	Autoridad Administrativa Independiente.
ABE	Autoridad Bancaria Europea.
ACRE	Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AECID	Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo.
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos.
AES	Autoridades Europeas de Supervisión.
AEVM	Autoridad Europea de Valores y Mercados.
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
BCE	Banco Central Europeo.
BOCA	Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CC	Código Civil, de 24 de julio de 1989.
CE	Constitución española, de 27 de diciembre de 1978.
CEAL	Carta Europea, de 15 de octubre de 1985, de Autonomía Local.

CES	Consejo Económico y Social.
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
CNAL	Comisión Nacional de Administración Local.
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
COPLACO	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.
CSN	Consejo de Seguridad Nuclear.
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
Disp. adic.	Disposición adicional.
Disp. derog.	Disposición derogatoria.
Disp. Fin	Disposición final.
Disp. trans.	Disposición transitoria.
Disps. adics	Disposiciones adicionales.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
EPE	Entidad Pública Empresarial.
FCPJ	Fondo Carente de Personalidad Jurídica.
FEIM	Fondo Estatal de Inversión Local
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
FFCA	Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas.
FFEL	Fondo de Financiación a las Entidades Locales.
FGPA	Fondo de Garantía del Pago de Alimentos.
FONPRADE	Fondo para la Promoción del Desarrollo.
FROB	Fondo de Regulación de Ordenación Bancaria.

IGN	Instituto Geográfico Nacional.
IMERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
JERS	Junta Europea de Riesgo Sistémico.
LAAEE	Ley 28/2006, de 20 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.
LABE	Ley 13/1994, de 1 de julio, de Autonomía del Banco de España.
LAEC	Ley 11/2007, de 22 de junio de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
LAJE	Ley 52/ 1997, de 24 de noviembre, de Asistencia jurídica al Estado Instituciones Públicas.
LARSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Pública-
LASEE	Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado.
LBCC	Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
LCD	Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
LCES	Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.
LCI	Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.
LCNMC	Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
LCP	Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
LDC	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
LDPJ	Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.
LEEA	Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.
LFund	Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
LGob	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
LGP	Ley 11/1979, de 4 de enero, General Presupuestaria.
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
LGUM	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.
LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
LJCA	Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LMDL	Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio con referencia a los procedimientos para acceso a una determinada actividad de servicios y su ejercicio.
LMFAOS02	Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
LMMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local.

LMV	Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
LOCAIRF	Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
LOCE	Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de setiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
LOPD	Ley Orgánica 3/2108, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LOSP	Ley 34/1992, de 22 de octubre, de Ordenación del Sector Petrolero.
LOTcu	Ley 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LOTT	Ley10/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes terrestres-
LOU	Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPGE81	Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981
LPrA	Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.
LREAC	Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de Alto Cargo de la Administración General del Estado.
LRJAE	Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957.
LRJAP	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRL	Decreto de 21 de junio de 1955 por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
LV	Ley 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías.
NIF	Número de Identificación Fiscal.
OA	Organismo Autónomo.
ONCE	Organización Nacional de Ciegos Españoles.
ORECE	Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones.
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

RENFE	Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles.
ROCE	Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
RPDT	Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1977, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
SA	Sociedad Anónima.
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TCu	Tribunal de Cuentas.
TJUE	Tribunal de Justicia de Unión Europea.
TREBE	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
TRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes de Régimen Local.
TS	Tribunal Supremo.
UE	Unión Europea.
UIMP	Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia.

CAPÍTULO I
LA ORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

De la Administración Pública, precisa RIVERO ORTEGA, se pueden *ofrecer* “varios conceptos”, “optando por resaltar la actividad administrativa, sus fines o su diseño estructural en forma de organización”. Siguiendo la opinión del autor, es precisamente esta última perspectiva, “la Administración Pública como poder organizado”, la que ahora nos interesa y la que será analizada, expuesta y desarrollada en las siguientes páginas.

1. INTRODUCCIÓN

1. 1. Caracteres

Como afirma SÁNCHEZ MORÓN, “la Administración Pública es una organización”, o “mejor dicho”, “es un complejo organizacional o conjunto de organizaciones que tienen un *mismo fin institucional* –servir con objetividad los intereses generales– y que *responden* a unas características básicas comunes”. Y, en consecuencia, como cualquier organización, las Administraciones Públicas son unas estructuras ordenadas y sistematizadas que cuentan, añade el autor, con una *serie de elementos*, unos de los cuales son «institucionales» ya que sus fines y objetivos tienen un valor instrumental respecto de la organización; otros son «normativos», ya que las normas y reglas definen su estructura y regulan su funcionamiento; otros son «materiales», o sea, sus recursos económicos y sus bienes; y, en fin, otros (*last but not least*) son «personales», con referencia obvia a las autoridades y empleados que son los que dan vida y proporcionan dinamismo a la organización a través de sus órganos.

A lo acabado de exponer, el autor añade que las Administraciones son organizaciones *voluminosas* (aunque, también las hay muy pequeñas, como es el caso de los Ayuntamientos rurales) insertas en un mundo que, en la actualidad, se caracteriza precisamente por el *predominio* de las grandes organizaciones, sean públicas o privadas; de ahí, pues, que ofrezcan algunos rasgos y caracteres que son parecidos a los de otras organizaciones de servicios, sobre todo de las grandes empresas. Esta es, pues, la «causa» de que, desde hace ya tiempo, se estudie la Administración también como una *gran organización* a la que se pueden aplicar modelos y técnicas organizativas que son propias de la empresa privada, aunque, en todo caso, en virtud de su fin institucional, las organizaciones administrativas públicas tienen sus *propias peculiaridades* que no se pueden ignorar ni subestimar.

En la actualidad, el fenómeno de las organizaciones y, de manera especial de las organizaciones administrativa es *objeto de estudio y análisis* desde diversas disciplinas como son la Economía, la Psicología Social, la Sociología, la Historia y, por supuesto, el Derecho, existiendo al respecto “una perspectiva multidisciplinar que ha adquirido un sensible desarrollo” y que se denomina *Ciencia de la Administración* “que no es solo descriptiva, sino que busca racionalizar y optimizar la organización administrativa y su funcionamiento, mediante las reformas oportunas”.

Finalmente, cabe añadir a lo anteriormente expuesto que, como advierte SÁNCHEZ MORÓN, *no siempre* las normas sobre organización de las Administraciones Públicas han sido parte esencial del Derecho Administrativo y cuya importancia, sin embargo, es «creciente» en la actualidad. Y es que, durante mucho tiempo, una parte significativa de la doctrina jurídica entendió que las reglas de organización interna de la Administración *no* eran propiamente normas jurídicas.

1. 2. Dimensión jurídica

Por lo que se refiere a la organización administrativa, de acuerdo con COSC ULLUELA MONTANER, añadiremos que “tiene una *dimensión* esencialmente jurídica” que, en la concepción de SANTI ROMANO es, en definitiva, su elemento fundamental, ya que en ella el Derecho es el presupuesto esencial de su actuación frente a los ciudadanos, desde el momento mismo que la norma es la pauta

que todo actor administrativo debe seguir en sus hábitos y comportamientos. Pero es que, además, la organización administrativa ofrece *otras dimensiones y connotaciones* que no deben olvidarse, a no ser que queramos tener de la misma una concepción unilateral, sesgada y parcial. Así, de un lado, hemos de contemplarla desde una perspectiva *política* ya que la Administración está esencialmente vinculada a la acción de los poderes públicos que se sirven de ella para el logro de sus objetivos y finalidades; de tal manera que, sin el instrumento de la Administración, dichos poderes son incapaces de realizar sus ideales y programas. Y, de otro, debemos examinarla desde una perspectiva *técnica* que nos ayude a estudiarla en los tiempos actuales en los que las nuevas tecnologías se imponen por doquier, para mejorar su estructura y funcionamiento, apelando a los medios que la Ciencia genera poniéndolos en nuestras manos para que tanto los individuos como las instituciones se beneficien de ellos.

1. 3. *Carácter integral*

En base a lo expuesto, utilizando una palabra muy de moda en la actualidad cuando nos queremos referir a una valoración que abarque sus diferentes aspectos, diremos que la organización administrativa tiene que ser *integral*, es decir, debe atender a los tres aspectos antes mencionados. De lo contrario, una organización que solo se fija en lo jurídico, en lo político o en lo técnico, es una organización «sesgada e incompleta» que no podrá alcanzar sus metas y que merecerá el rechazo de sus miembros, componentes o destinatarios.

2. CONCEPTO

Para COSCULLUELA MONTANER, la organización supone, esencialmente, *una ordenación de medios personales, reales y financieros para el más eficaz cumplimiento de las funciones que están encomendadas a una entidad*; definición que es fácilmente trasladable al ámbito administrativo, ya que toda Administración Pública es *un conjunto estructurado y conformado por diversos tipos de medios que, debidamente dirigidos, tienden a la consecución de los fines propios de la misma*.

Y, por su parte, MARTÍNEZ MARÍN, la define como *conjunto de personas territoriales e instrumentales con sus órganos y demás unidades administrativas, competencias y principios de funcionamiento del sistema constitucional español*.

II. MODELOS DE ORGANIZACIÓN

Como escribe MARTÍNEZ MARÍN, "cada Estado tiene *su* propia y diferenciada organización", ya que "*no hay* una organización estatal igual a otra" e "incluso, ninguna de ellas permanece *idéntica* a través del tiempo, pues el cambio, ya sea reformatorio o de ruptura son fenómenos presentes en la vida de cada una de las organizaciones". Además, "la *dimensión biológica* –nacimiento, desarrollo y muerte– tampoco está ausente en la vida de los Estados, aunque estos procesos organizativos públicos suelen ser, cronológicamente, de larga e incluso plurisecular duración".

Junto a este criterio temporal diferenciador de las organizaciones públicas con las privadas, hay otra *desemejanza* de relevancia capital, ya que la vida y actividad de una organización privada, como es el caso, p. ej., de una empresa industrial o mercantil, finaliza con su desaparición total del tráfico social, mientras que, sin embargo, un modelo de Estado, aun sustituido por otro, suele transmitirle al nuevo alguna de sus estructuras orgánicas y principios que, aunque adaptados, son en puridad impropios del nuevo modelo y generalmente carentes de su propia y originaria razón de ser y eficacia que tenían en el viejo.

1. EL MODELO CENTRALISTA

1. 1. Concepto

Para MARTÍNEZ MARÍN, "una organización es centralista cuando su actividad es dirigida y ejercida entera y exclusivamente por un solo órgano". Tal es, pues, la forma «perfecta y pura» y la realización integral de un sistema centralizado, existiendo, a su vez, una centralización «imperfecta o relativa» si participan a la vez en la citada actividad tanto el órgano central como otros no centrales, si bien el dominio y la hegemonía pertenecen al primero que, como es obvio, es supremo para todo el Estado. Y, en todo caso, el término "central" ha de ser *entendido* de manera orgánica y nunca de modo geográfico, si bien en algunas ocasiones pueden resultar coincidentes. Ya, desde un tratamiento estrictamente normativo, HANS KELSEN en su "Teoría pura del Derecho", consideró la centralización en grado supremo cuando todas y cada una de las normas de un determinado ordenamiento jurídico son producidas y aplicadas por una misma persona jurídica u órgano.

MARTÍNEZ MARÍN concluye esta serie de razonamientos afirmando que, “como es obvio”, el modelo centralista puro *no existe* y las experiencias estatales históricas concretas se aproximan a él en la medida que revisten en mayor grado estos caracteres señalados. Aceptando, pues, este criterio de producción legislativa, todo Estado centralizado es siempre *monocéntrico*, como ya se ha indicado, cuenta con un único centro dador de leyes, ya que, en toda organización estatal, solo hay un único centro, asamblea u órgano legislativo.

1. 2. Ejemplos

En la práctica occidental de los tres últimos siglos, un Estado ha sido calificado de *monocéntrico* cuando existía solo una Jefatura, un Parlamento o una Asamblea que legislaba sobre todas las materias con exclusividad y para todo el territorio estatal. En el ámbito de este modelo, la centralización «se ha predicado» de la organización político-administrativa en la que el Gobierno central ayudado por órganos periféricos, distribuidos por todo el territorio estatal, decidía enteramente la actividad pública. En consecuencia, cualquier autoridad territorial *dependía* tanto en su nombramiento como en su cese de la central; y sus actos, en virtud del control jerárquico en unos casos y de la tutela en otros, debían ser aprobados previamente o podían ser revocados *a posteriori*.

Para MARTÍNEZ MARÍN, “la «ejemplificación histórica» de esta organización centralista ha sido la Administración francesa”, también denominada napoleónica. CORMENIN, panegirista de Napoleón, la ha descrito de esta manera tan gráfica como simple en su libro *De la centralización: “En la máquina ingeniosa y sabia de nuestra Administración las grandes ruedas impelen a las medianas, las que a su vez hacen girar a las pequeñas alrededor de su eje. El Alcalde obedece al Subprefecto, éste al Prefecto, el Prefecto al Ministro”*. Y, con posterioridad, España, Bélgica, Italia y Portugal «institucionalizaron» este modelo organizativo francés.

1. 3. Principios

Los principios sobre los que se «fundamenta» este sistema organizativo que venimos describiendo son principalmente:

- a) el de *autoridad-jerárquica* (en puridad central y única, que transmite los mandatos a través de la cadena de órganos subordinados);

- b) el de *competencia*, en cuanto mera atribución de funciones o tareas para la mejor realización del trabajo administrativo;
- c) el de *coordinación imperativa*, como medio de reconducir a la unidad de acción a los órganos situados horizontalmente en la misma línea o eslabón jerárquico; y, por último,
- d) el de *control jerárquico y tutela* para el supuesto de una cadena orgánica excesivamente larga que dificulta, en sus últimos eslabones, la inmediata recepción del mandato de la autoridad central.

1. 4. Quiebras del sistema

Como indica MARTÍNEZ MARÍN al finalizar su análisis del modelo centralista, éste se ha presentado durante el siglo XIX y primera mitad del XX como *modélico* para la mayoría de las fuerzas políticas gobernantes en Francia, Bélgica, España e Italia, si bien, a su juicio, *tres factores principales* han venido resquebrajándole:

- a) el primero de ellos ha sido el «desarrollo del comercio y de la industria» que, según el autor, “convulsiona y asienta las bases de la nueva sociedad industrial a partir de la segunda mitad decimonónica y el consiguiente desarrollo de la Administración servicial”, ya que, “ante esta nueva complejidad, las viejas fórmulas organizativas, principios y normas del Estado gendarme-jacobino se muestran inservibles”;
- b) el segundo encuentra su origen en el «progresivo engrandecimiento de la actividad intervencionista pública y sus consecuencias» a efectos de organización, ya que la Administración pasa a poseer todas las características de gran organización, asegura la necesidad de administrar la empresa pública según los principios racionales de la organización moderna e introduce la institucionalización de la diversidad de fórmulas organizativas en las múltiples actividades públicas; y
- c) finalmente, el tercero se identifica con la «reivindicación ciudadana de una mayor descentralización» a favor de los Departamentos, Provincias y Municipios, e incluso de las Regiones, y que es ya una demanda doctrinal, a partir del último tercio del siglo XIX.

2. EL MODELO DESCENTRALIZADO

1. 1. Concepto

Decimos que una organización está descentralizada *cuando su actividad es realizada por órganos no centrales y consiguientemente todos sus agentes, tiene un carácter no central*. Para MARTÍNEZ MARÍN, en este caso estaríamos ante la descentralización «pura o perfecta», mientras que la «imperfecta» identificaría a la organización estatal en la que coexisten tanto órganos centrales como no centrales, si bien la supremacía o predominio correspondería a estos últimos. En concreto, HANS KELSEN, desde una perspectiva normativa, considera que una organización estatal descentralizada pura es aquella integrada por varios órganos o centros productores de normas de aplicación a solo una parte del territorio. Como es obvio, para MARTÍNEZ MARÍN la descentralización pura es *impensable*, ya que supondría la existencia de varias organizaciones estatales en el primer supuesto, o de dos o más comunidades jurídicas en el segundo.

1. 2. Clases

En principio, el sistema estatal descentralizado *solo* puede ser, en rigor impuro o imperfecto, y en la medida en que las experiencias estatales se aproximen o se alejen del modelo ideal definido serán descentralizadas en mayor o menor medida. Y, en concreto, la ejemplificación en *Occidente* se referirá, bajo una dualidad tipológica de organizaciones estatales, a las que hoy denominamos «descentralizadas o pluricéntricas».

En primer lugar, todo Estado vertebrado en varios centros u órganos dadores de leyes para todo o para partes del territorio es un *Estado descentralizado*, siendo la «ejemplificación» histórica más fiable de este patrón organizativo la del Estado federal, sean los Estados Unidos, Suiza o Alemania. Sin embargo, en la actualidad, se han de «incluir» en esta modalidad descentralizada el Estado Regional italiano, el Federal belga integrado por Comunidades y Regiones, el Reino Unido y el Autonómico español. En todos ellos, para el autor, “se ha constitucionalizado la existencia de varios centros, Parlamentos o Asambleas productoras de leyes para todo o parte del territorio. A este Estado descentralizado se le denomina «pluricéntrico», si bien no hay una coincidencia doctrinal unánime, ya que a veces se le califica «compuesto o complejo».

Y, en segundo lugar, el concepto de Estado descentralizado o simplemente de Administración descentralizada, en el ámbito geográfico de la Europa occidental, se ha venido *atribuyendo* a aquellos Estados que, incluso habiendo institucionalizado un único centro u órgano productor de leyes que se denomina Parlamento o Asamblea, la ejecución de dichas normas dependía exclusiva o casi exclusivamente de los Gobiernos y Administraciones territoriales. Al respecto, el ejemplo por antonomasia de Estado monocéntrico descentralizado es el integrado por Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

1. 3. Significado

En nuestro sistema de Estado unitario centralista y, desde el siglo XIX, la descentralización *ha significado* –dada la organización territorial estatal integrada por las Administraciones Central, Provinciales y Municipales– la corriente político-administrativa que, en cada régimen concreto, ha postulado y/o legislado una «menor dependencia» de las Administraciones Locales de la Central o Estatal, como se ha venido identificando frecuentemente a éstas.

En puridad, concluye MARTÍNEZ MARÍN, “un Estado monocéntrico o unitario es «calificado» como *descentralizado* cuando las Administraciones Locales elijan libremente a sus propios Gobiernos, dispongan legalmente de las competencias necesarias para dar solución a sus propios asuntos, estén dotadas de una Hacienda suficiente para la realización material de estas actividades atribuidas y, finalmente, se vean libres de un control rígido administrativo, técnico y financiero de la Administración central o de otra superior”.

III. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. INTRODUCCIÓN

Como advierte TRAYTER JIMÉNEZ al que seguimos en la exposición, en principio las Administraciones Públicas pueden ser *muy distintas* tanto en lo referente a su tamaño, como a su estructura y competencias. Sin embargo, hay una serie de «principios» que rigen la organización y funcionamiento de todas ellas y que las dotan de un marco jurídico *mínimo* a nivel de principios.

De entrada, gran parte de estos principios los *encontramos* en el artículo 103 CE que establece lo siguiente: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

No obstante, el conjunto de principios que enumera el artículo acabado de citar *no* se puede configurar como un listado *numerus clausus*, por lo que, además de los principios previstos en el texto constitucional, hay *otros principios* de actuación y funcionamiento recogidos en distintas leyes, principalmente la LPACAP y la LRJSP.

Con «carácter» de legislación básica, es el artículo 3.1 LRJSP el que enumera los *principios generales* que rigen la actividad de las Administraciones Públicas, estableciendo, previamente, que éstas “sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho”. Además, añade el precepto citado, “deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes *principios*:

- a) servicio efectivo a los ciudadanos;
- b) simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos;
- c) participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa;
- d) racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión;
- e) buena fe, confianza legítima y lealtad institucional;
- f) responsabilidad por la gestión pública;
- g) planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas;
- h) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados;
- i) economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales;
- j) eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; y
- k) cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Por su parte, *también* los Estatutos de Autonomía recogen principios organizativos y de funcionamiento. Así, p. ej., el Estatuto de Autonomía de Cataluña, además de los principios enunciados

en el artículo 103 CE, ya citado, prevé que la Administración de la Generalitat debe actuar de acuerdo con el principio de transversalidad con el fin de garantizar la integración de las políticas públicas (art. 71.3) y con el principio de transparencia que le obliga a hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión (art. 71.4).

El autor, tras estas reflexiones iniciales, admite la *dificultad* de establecer una clasificación de los diferentes principios que informan la actividad de la Administración Pública, ya que éstos tienen incidencia en cualquier actuación que aquélla lleve a cabo, pero, sin embargo, considera conveniente y necesario *analizar* alguno de los principios de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas más destacables e importantes.

2. EL PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD

Según TRAYTER JIMÉNEZ, “la *regla fundamental* de la organización administrativa es que debe servir con objetividad los intereses generales”, conforme al artículo 103.1 CE, mientras que, en el ámbito local, el artículo 6 LBRL recuerda que “las Entidades Locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados”. Se trata, pues, a juicio del autor, de “la *característica más importante* que distingue la organización (y funcionamiento) de las Administraciones Públicas de otro tipo de Entes (organizaciones privadas, en particular, la empresa); de ahí que el Derecho Público de la organización deba garantizar que los procedimientos concluyan con una decisión objetiva, independiente e imparcial que es, precisamente, “la que mejor responde a los intereses de todos”. En base a todo lo acabado de exponer, “en ocasiones, se ha denominado a este actuar *principio de actuación neutral o imparcial*”.

Las *consecuencias* del principio de objetividad se han introducido en todos los países de nuestro entorno, tanto los que siguen el sistema de Derecho Público continental, como el anglosajón.

La aplicación del principio que analizamos *genera* algunos problemas y cuestiones. De una parte, el fenómeno que tiene lugar tras las elecciones cuando un partido político gana e introduce en la Administración a sus seguidores, haciendo dimitir a los anteriores, con independencia de la preparación técnica y de los principios de mérito y capacidad. Estamos ante el «sistema del botín» que no solo afecta a los dirigentes políticos, sino que penetra en la profundidad de la

organización administrativa, habiendo adoptado todos los países de la Europa de nuestro entorno medidas para que ello no ocurra, "excepto en nuestro ordenamiento" (así al menos lo afirma el autor).

Por ello, una *primera cuestión* planteada se resolvería fácilmente profesionalizando a los altos cargos de la Administración (Secretarios Generales y Directores Generales), exigiendo que, entre los requisitos para su nombramiento, esté garantizada su preparación técnica para el puesto que ocupan y las competencias para las que son designados (además de funcionario de carrera del grupo A, que lo sean para el ámbito competencial que deben ejercer), lo que solo ha mejorado parcialmente con la aprobación de la LREAC, siendo ello una cuestión que debe modificarse en las normas de organización y funcionamiento de las diferentes Administraciones.

Y un *segundo tema* todavía más preocupante se refiere a la confusión que introducen las leyes entre el órgano político y el órgano de gestión administrativa (el órgano técnico o profesional), con la consecuencia de que muchas decisiones técnicas, de pura administración, se sustituyen por decisiones políticas que dañan gravemente el funcionamiento del país, vulnerando, a su vez, los principios de funcionamiento objetivo y eficaz de las Administraciones Públicas. Es lo que sucede, a juicio del autor, p. ej., en la legislación de contratos en relación con el órgano que atribuye los mismos, así como de expropiación forzosa con la composición de los jurados; y de igual forma contraria al principio de objetividad se prevé que los expedientes sancionadores o disciplinarios contra funcionarios públicos o profesionales integrados en Colegios Profesionales se voten en órganos colegiados que son más políticos que técnicos (así sucede con el Consejo General del Poder Judicial para los jueces y las Juntas de Gobierno de los Colegios Profesionales para los profesionales).

Sin embargo, a juicio del autor al que venimos siguiendo, "el *ámbito de mayor confusión* entre política y Administración es probablemente la Administración Local, ya que, de una parte, las últimas reformas atribuyen al Alcalde cuestiones que, antes, eran competencia del Pleno (p. ej., otorgamiento o denegación de licencias, expedientes de contratación o competencias disciplinarias art. 21 LBRL). Y, paralelamente, las normas no exigen preparación técnica al Alcalde, pudiendo dictar, llegado el caso, su decisión alejada del informe del órgano técnico, (p. ej., el Secretario del Ayuntamiento).

Sin embargo, un *paso* en la dirección correcta la dio el EBEP al exigir la imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección del personal, así como la independencia de su actuación (art. 55. 2 EBEP), desterrando prácticas comunes hasta su entrada en vigor, como la presencia en los órganos de selección de políticos, representantes sindicales, etc. E igualmente *urge* hacer este tipo de cambios respecto de los órganos que resuelven los recursos administrativos, que no han de ser ni los mismos que dictaron la decisión ni tampoco el superior jerárquico, debiendo atribuirse esta función a composiciones técnicas o tribunales administrativos análogos a los que prevé el artículo 311 LCSP.

En este ámbito que venimos analizando, a juicio de TRAYTER JIMÉNEZ, pueden resultar interesante cara al futuro las *previsiones* relativas al buen Gobierno que recoge la LTBG en los diversos Títulos de la misma.

3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En materia organizativa este principio *deriva* del artículo 103 CE, con arreglo al cual la Administración actúa sometida a la ley y a derecho y, en consecuencia, está sometida a la Constitución, a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, por lo que *ninguna actuación*, por nimia que sea, puede quedar al margen del Derecho, sino que, precisamente y, por el contrario, debe estar dentro de éste y de acuerdo con él.

Lógicamente este principio, como se deduce de lo expuesto, no se puede quedar en un mero plano teórico, sino que existen una «serie de mecanismos» que pretenden darle cumplimiento, especialmente en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, tales como la reserva de ley sobre determinadas materias, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de los derechos fundamentales, el control plenario de la actuación administrativa por parte de los Jueces y Tribunales (arts. 24.1 y 106. 1 CE) o el instituto de responsabilidad, entre otros.

4. LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

La eficacia y la eficiencia son principios «distintos», pero, como advierte TRAYTER JIMÉNEZ, están estrechamente «relacionados» y se presentan en las actuaciones de la Administraciones Públicas como las dos caras de una misma moneda. De una parte, la *eficacia*

supone que la Administración lleve a cabo las actuaciones necesarias para cumplir con los fines que tiene atribuidos, y que no son otros que los intereses generales; y, de otra, la *eficiencia* requiere que la satisfacción o logro de dichos intereses se lleve a cabo evitando todas aquellas demoras y molestias que sean innecesarias, de manera especial para los ciudadanos.

Conviene finalmente señalar que, en los últimos tiempos, los dos principios citados "han *adquirido* una especial relevancia, desde el punto de vista de su vinculación con la estabilidad y sostenibilidad financiera". Así, después de la modificación del artículo 135 CE para introducir el principio de estabilidad presupuestaria como principio de actuación de las Administraciones Públicas, se han ido aprobando diversas leyes dirigidas a dotar de contenido a este principio, destacando la LOEPSF y, más recientemente, la LRJSP.

5. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Este principio, consagrado en nuestro ordenamiento jurídico por la LTBG, establece que la actividad de las diferentes Administraciones Públicas debe ser, como regla, *pública* para los propios miembros de la Administración, así como para los ciudadanos, *garantizando* la correcta actuación de los poderes públicos.

El principio en cuestión, según comenta TRAYTER JIMÉNEZ, ha sido identificado por la doctrina con un «símil» muy ilustrativo, que es el de la casa de cristal. Por ello, la Administración tiene que ser una casa de cristal a través de la cual los ciudadanos puedan conocer lo que aquella hace y cómo lo hace. De este modo, la transparencia se nos presenta como un *macroconcepto* en el que se engloban todos aquellos otros principios, derechos y mecanismos que vayan dirigidos a conseguir una mayor apertura de las Administraciones Públicas, tanto en lo relativo a su organización y funcionamiento, como en sus relaciones con los ciudadanos.

Atendiendo a lo anterior, se integran como «elementos esenciales» de la transparencia administrativa *la publicidad activa* o, lo que es lo mismo, el deber de la Administración de publicar determinadas informaciones (art. 9.3 CE), *el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos* (art. 105 CE), *el derecho a la participación en los asuntos públicos* (arts. 9.2 y 23 CE) y la puesta en marcha de los *mecanismos de control o de rendición de cuentas* en relación con

la actividad desplegada por las distintas Administraciones Públicas (art. 106 CE).

El principio que analizamos, sin embargo, no tiene carácter absoluto, ya que se encuentra «sujeto» a ciertos límites y excepciones cuya finalidad es proteger determinados intereses superiores, siendo especialmente relevantes al respecto aquellos que derivan del derecho a la intimidad (art. 18 CE), la protección de datos de carácter personal y distintos procedimientos sujetos a confidencialidad, la seguridad nacional y los derechos de propiedad industrial e intelectual. A estos efectos, la LTBG, de carácter básico, contiene algunas limitaciones relativas al acceso a la información en determinadas cuestiones o materias, siendo, sin embargo, dicha Ley la que regula los diferentes aspectos relacionados con el derecho a la información, siendo *uno de los más esenciales* el relativo a las obligaciones de publicidad activa. En este ámbito, la Ley citada «incluye» dentro de su ámbito de aplicación otros sujetos distintos de las Administraciones Públicas, pero a los que, dentro de ciertos aspectos de su actuación, resulta de aplicación el Derecho Administrativo, tales como la Casa del Rey, el Congreso de los Diputados, Sociedades y Fundaciones en manos privadas, etc. Asimismo, tiene especial relevancia la creación a través de esta norma del «Portal de la Transparencia», portal electrónico desde el que puede accederse a toda la información que, de acuerdo con la Ley citada, debe ser publicada.

En relación con el derecho de acceso, se establece un *procedimiento específico* para ejercerlo y que viene a sustituir a la regulación que contenía el artículo 37 LRJAP. Este derecho se reconoce ampliamente a todas las personas, sin necesidad de que ostenten la condición de interesado y puede hacerse efectivo a través de una solicitud ante el titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (art. 17 LTBG). La solicitud se ha de resolver en el plazo de un mes, ampliable por otro más en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante (art. 20 LTBG), teniendo el silencio carácter desestimatorio del acceso, cuestión ésta en que, en opinión de TRAYTER JIMÉNEZ, resulta más favorable al ejercicio de este derecho la legislación autonómica, p. ej., la catalana que el autor expresamente cita.

Solamente queda por incidir sobre un aspecto de interés relacionado con la materia que nos ocupa. Al respecto, el autor señala que,

en los últimos años, el desarrollo del principio de transparencia ha recibido un *gran impulso*, siendo alrededor de un centenar los países que han aprobado norma dirigidas a regular la transparencia con carácter general, o bien alguna de sus concretas manifestaciones, siendo de especial relevancia las normas reguladoras del derecho de acceso, debiéndose incluir a la UE en cuyo ámbito el derecho de acceso cuenta con una regulación de carácter general y vinculante para las Instituciones comunitarias.

6. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Este principio *conlleva* que los diferentes órganos administrativos pertenecientes a la misma Administración se encuentren ordenados de mayor a menor categoría, por lo que unos dependen de otros. Hay que señalar al respecto que este principio *solo* rige las relaciones entre órganos que forman parte de una misma Administración, ya que las relaciones con órganos de otras Administraciones Públicas se rigen por otros principios, tales como el de coordinación o cooperación, no resultando tampoco de aplicación el principio de jerarquía en las relaciones entre la Administración y los administrados.

El principio en cuestión *se verifica* a través de diferentes técnicas, como son la dición de Instrucciones y Órdenes de Servicios, que supongan mandamientos concretos de órgano superior al inferior (art. 6 LRJSP); la conformación de ciertos órganos inferiores nombrando a sus titulares; y, en tercer lugar, las potestades de control del supervisor sobre el inferior que se manifiestan en la posibilidad de revisar vía recurso de alzada las actuaciones del inferior (arts. 121 y 122 LPACAP).

Estamos, pues, para el autor, ante un principio de organización, pero *también* de funcionamiento de las Administraciones Públicas.

7. EL PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización administrativa es un principio que, dada su naturaleza, va *aparejado* a la existencia de una pluralidad de Administraciones Públicas. Así, contrariamente al centralismo, la descentralización conlleva e implica que las actividades y funciones que tiene que desarrollar el sector público no se concentren en una única Administración, sino que se reparten entre diversas Administraciones, cada una con su personalidad jurídica propia.

Al referirnos a la descentralización administrativa, pueden *diferenciarse dos tipos* de descentralización:

- a) la descentralización *territorial* que conlleva la distribución de funciones y tareas públicas entre Administraciones Públicas, atendiendo al ámbito de actuación territorial de las mismas; y así, p. ej., tenemos el ejercicio de competencias por parte de las Administraciones Autonómicas y Locales; y
- b) la descentralización *funcional* que consiste en la atribución de competencias a un Administración especializada por razón de la materia y que normalmente adopta la forma de Administración Institucional (*vid.* capítulo 9) con lo que se persigue una gestión más ágil y eficaz de los funciones y servicios públicos.

Al principio que venimos analizando y al que se tiene que ajustar la organización y funcionamiento de la Administración, la CE *añade* el de la autonomía de los Municipios y las Comunidades Autónomas (art. 137), por lo que el sistema organizativo se basa en la idea del acercamiento entre Administración y administrados, mediante la transferencia de funciones a los Entes territoriales más cercanos al ciudadano, guiados por el principio de coordinación.

8. EL PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN

Este principio, a diferencia de lo que sucedía con el principio de descentralización, es un principio de actuación que resulta de la *aplicación* a las relaciones intraadministrativas o dentro de una misma Administración. La aplicación de este principio *conlleva* que las decisiones a las que debe enfrentarse una Administración, así como las correspondientes tareas a realizar, no recaigan únicamente en manos de uno de sus órganos superiores o del conjunto de sus órganos superiores, sino que se repartan también con los órganos inferiores.

Por tanto, no es suficiente la atribución del ejercicio de la competencia al órgano inferior, sino que ha de trasladarse *además* la titularidad de la misma, siendo la «idea final» la de acercar la actuación de las Administraciones Públicas al órgano más próximo al ciudadano. En este sentido se manifiesta el artículo 8.3 LRJSP según el cual “si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerlas, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes *corresponde* a

los órganos inferiores por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común”.

9. LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Según el artículo 140 LRJSP, *hay* una serie de principios que presiden las relaciones entre Administraciones Públicas y que aparecen positivizados en el artículo mencionado, destacando entre ellos los principios de coordinación y de cooperación.

Estamos ante principios que *afectan* tanto a las relaciones interorgánicas (dentro de una misma Administración), como interadministrativas (entre distintas Administraciones). En este sentido, los órganos de una misma Administración deben «actuar» de forma coordinada y cooperativa para cumplir los fines que persigue la Administración en la que todos se integran e incluyen. Sin embargo, lo que en ocasiones es más importante y más difícil conseguir es que dichos principios *rijan* las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, ya que, aunque cada una de ellas ostente personalidad jurídica propia, deben actuar de tal modo y manera que, con el conjunto de su actuación, se persiga (y consiga) la satisfacción de los intereses generales, *evitando* las diversas disfunciones asociadas a la pluralidad de Administraciones, tales como la duplicidad o la posibilidad de resoluciones contradictorias entre sí. Con este objetivo la LRJSP establece que los órganos administrativos pueden «recabar» información los unos a los otros para actuar de manera coordinada y que, además, deberán «observar» las decisiones tomadas por otros órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

En virtud del *principio de coordinación*, una Administración Pública tiene la *obligación* de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones afectadas por una misma materia para el logro de un resultado común [art.140.1, e) LRJSP] A estos efectos, las «técnicas de coordinación» son diversas:

- a) *nombrar* un órgano interadministrativo para conseguirla (así, p. ej., las Juntas de Seguridad para la coordinación de las policías estatales y autonómicas, art. 164. 4. Estatuto de Autonomía de Cataluña), pero pueden serlo dentro de la propia Administración; y