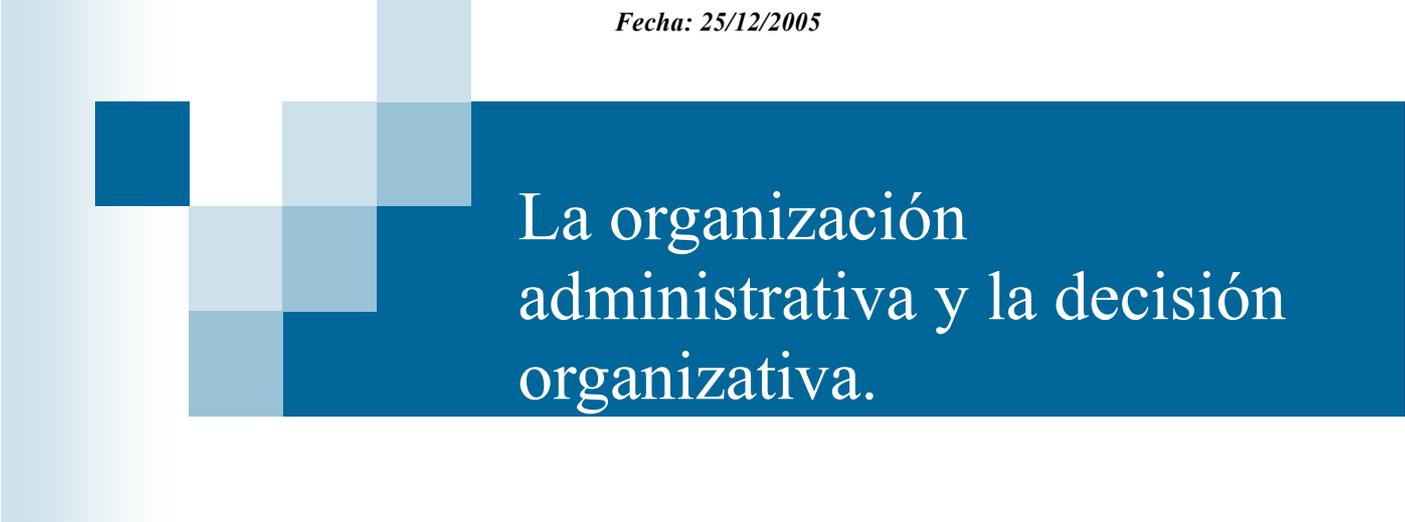


*Fecha: 25/12/2005*



# La organización administrativa y la decisión organizativa.

Autor: *D. Andrés Morey Juan*

# Índice

## **0.- Introducción**

### **1.- Formas y criterios organizativos.**

- A) Las cuestiones, formas y criterios derivados de la actividad política y de relación.
- B) Los criterios en la organización administrativa propiamente dicha

### **2.- Territorialidad y funcionalidad. La personalidad jurídica como factor organizativo.**

### **3.- Noción o concepto de órgano administrativo y clases de órganos administrativos.**

- A) La noción de órgano administrativo y la competencia.
- B) Clases de órganos administrativos.

### **4.- Los principios de organización: Unidad, competencia, jerarquía, coordinación, control y referencia a la desconcentración.**

- A) Unidad.
- B) Competencia.
  - a) Clases de competencia
  - b) Las modificaciones de la competencia
- C) Jerarquía.
- D) Coordinación.
- E) Relación con otros conceptos.

### **5.- La organización y las relaciones entre Administraciones públicas u organizaciones administrativas. Especial consideración de la autonomía como noción. Las fórmulas concretas de relación entre Administraciones públicas.**

- A) Noción de autonomía.
- B) La relación con la descentralización.
- C) Las relaciones entre Administraciones públicas como cuestión de organización.
  - a) Fórmulas de coordinación y cooperación.
  - b) Las fórmulas de atribución de competencias.

### **6.- El problema de la dimensión o forma idónea del órgano administrativo.**

- A) La faceta normativa.
- B) La faceta administrativa.
- C) La dimensión y la estructura idónea del órgano administrativo.
  - a) La elección de la forma del órgano.

- b) El nivel del órgano administrativo.
- c) La dimensión eficaz del órgano administrativo.

## LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA DECISIÓN ORGANIZATIVA. SU CONEXIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Andrés Morey Juan

(Esta lección forma parte del programa de Ciencia de la Administración que imparto en la Universidad Cardenal Herrera-CEU)

### 0.- Introducción.

La organización administrativa constituye una actividad técnica fruto de una necesidad común a todo tipo de organización, pública y privada, y que en realidad reviste múltiples facetas. Nos interesa, sin embargo, el análisis de la adopción de decisiones en orden a la organización en las Administraciones públicas, lo cual, desde mi punto de vista, reviste una mayor complejidad que las decisiones del mismo tipo que pueden ser necesarias en una empresa privada, simplemente por la multiplicidad de fines, personas jurídicas y órganos que componen una Administración pública y por la repercusión social de sus acciones, que, además, desde el punto de vista que nos interesa, que no es especialmente el jurídico, constituyen una continuación o ejecución de la actividad política o de la Política y, por tanto, un hecho social de primera magnitud\*. Tal es así que parte de las decisiones que afectan a la organización de las Administraciones públicas, les trascienden y afectan la organización del Estado y a garantías esenciales de su organización democrática y de los derechos fundamentales, por lo que estas decisiones corresponden al ordenamiento jurídico superior unas veces a la Constitución y otras al legislador parlamentario. Pero aquí no se examinará este factor de la competencia de la Ley en la organización o la reserva de ley en materia organizativa de las Administraciones públicas, sino que se trata de obtener los factores que la propia Administración pública debe de tener en cuenta a la hora de adoptar decisiones respecto de su organización. Pero si bien no se analizan los factores propiamente jurídicos, no puede dejar de tenerse en cuenta al analizar toda decisión organizativa que la organización de las Administraciones públicas está ampliamente

---

\* A los interesados en comprender el alcance de lo expuesto les recomiendo la lectura del *Curso de Ciencia de la Administración* del profesor **Baena del Alcázar**; Cuarta edición reformada. Ed. Tecnos. Madrid 2000 o una ojeada a [www.morey-abogados.com/aula.htm](http://www.morey-abogados.com/aula.htm), donde algunos de mis artículos o lecciones destacan el papel de las Administraciones públicas en general, en especial el Capítulo III del estudio *Juridicidad y organización en la Administración española*, en el que aparecen descrito los límites y principios de la organización y se aprecian las cuestiones que condicionan y complican las decisiones organizativas.

regulada por normas, que aun cuando en muchos casos no se consideran propiamente jurídicas, por buena parte de los juristas, no dejan de ser derecho de la organización, sin perjuicio de su mayor o menor contingencia.

En las Administraciones públicas, las decisiones en orden a la organización pueden ser frecuentes, pero su importancia puede ser muy varia, desde la necesidad de ampliar el número de personas dedicadas a una actividad o la creación de una nueva unidad o estructura hasta toda la implantación de una nueva política pública con repercusiones importantes en la sociedad o en el modelo de un Estado. Naturalmente, en un caso, como el último señalado, en el que se trata de adoptar una política pública innovadora y conformadora y de hacerla efectiva después, las decisiones que en orden a la decisión deben adoptarse son más complejas y tienen sus distintas fases y consideraciones. Por lo tanto, es en relación con las políticas públicas cuando mejor se puede ver y analizar la decisión organizativa. No obstante, para llegar a poder intervenir como funcionario o como directivo público en las decisiones que afectan a una política pública importante, hay que ser conocedor de las reglas y principios que afectan a la organización administrativa en general y a las soluciones técnicas existentes en dicho orden, por ello en este trabajo antes de centrarnos en la cuestión respecto de las citadas políticas públicas, se irán exponiendo los puntos que entendemos que forman parte de la organización en las Administraciones públicas, comenzando por cuestiones más generales o abstractas como los criterios o formas de organización o la territorialidad y la personalidad jurídica, los principios de organización, pasando por la concepción del órgano administrativo y otros problemas técnicos para que todos ellos, pongan en evidencia los factores que después van a tener que ser considerados en el momento del apoyo a una política pública y en su implementación y ejecución, e, incluso, en el ejercicio de la denominada función administrativa de mantenimiento de las políticas públicas.. Si bien las cuestiones que se expondrán se producen de modo más o menos general, con mayor o menor detalle o de modo más o menos concurrente, según la mayor o menor novedad del objeto de decisión o de su mayor o menor desarrollo con anterioridad a dicha decisión o política pública en su caso.

## 1.- Formas o criterios organizativos.

La organización desde la perspectiva jurídica aparece como una faceta técnica y discrecional que, inicialmente, pues, no constituye derecho. Esta visión de la organización como una cuestión técnica es la que corresponde analizar en nuestro caso, pero siempre teniendo en cuenta que la organización es un medio para la consecución de fines y que con ella se persigue la eficacia de la institución correspondiente y que, en el caso de las Administraciones públicas, existe la subordinación política y a los fines generales e intereses públicos que quedan definidos en el ordenamiento jurídico, pero que también son una tarea política en cuanto antes de formalizarse han de ser concretados y definidos en el seno de las relaciones sociales, económicas y políticas, esencialmente, que precisamente tienen como centro a la Administración pública concreta de que se trate. Además, la propia organización de las Administraciones públicas, constituye un fin y un interés público y, en consecuencia, es objeto de regulación jurídica y está presidida por unos principios y límites que se recogen en el derecho, tanto en las leyes como en la propia Constitución. No obstante, la finalidad principal en este punto no es el examen de estas regulaciones, como ya se ha señalado, sino el análisis de las formas básicas de organización o los criterios organizativos en general que se reflejan en la organización de las Administraciones públicas y las peculiaridades que su condición impone.

### *A) Las cuestiones, formas y criterios derivados de la actividad política y de relación.*

Hay que tener en cuenta que al hacer mención a las Administraciones públicas, como hemos visto nos estamos refiriendo a una parte del poder del Estado y de su organización, por lo que en ésta influyen formas y criterios de orden político y de orden simplemente técnico o administrativo. Todo ello, por supuesto, teniendo previamente en consideración la importancia que en la organización de las Administraciones públicas tiene el hecho político de que se trate de un Estado centralizado o descentralizado.

También conviene poner en evidencia, en consecuencia con ese carácter político y de poder, que la organización no se traduce sólo en un hecho estructural o de diseño

de la organización y de simple distribución de tareas, funciones o misiones a cumplir, sino que también está implícita una distribución del poder estatal. Al formar parte del poder ejecutivo o de los poderes ejecutivos y al referirse a la política o a los gobiernos y a las Administraciones públicas como un *continuum*, la primera consecuencia organizativa en las Administraciones públicas es la necesidad de un doble nivel organizativo el **político** y el **administrativo** que deben estar articulados entre sí y que determinan distintas formas o procedimientos organizativos o de procedimiento. Esta afirmación última, lleva a la consecuencia de que señalemos que no nos vamos a referir principalmente a las estructuras, sino que, desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, hay que considerar a la organización administrativa pública como un complejo orgánico, pero también como un conjunto de principios, procedimientos, competencias o funciones y relaciones que tienen una manifestación formal y una informal. Además hemos de resaltar que los criterios organizativos que expondremos en este punto y en el siguiente se manifiestan simultáneamente en la misma organización, de modo que en una misma organización u órgano existen unidades organizadas tanto con un criterio de territorialidad, como por el fin o actividad a desarrollar, como sobre la base de la clientela a que se dirige, como adoptando la creación de personas jurídicas. Al mismo tiempo, la existencia de distintas Administraciones públicas y de múltiples entes funcionales o singularizados ofrece una concurrencia en el mismo territorio de unidades a ellas pertenecientes, lo que nos presenta un mapa o red compleja de organizaciones, actividades concurrentes o entrecruzadas y de relaciones.

Puesto que existen los dos niveles señalados, político y administrativo, y el problema de su articulación, es evidente que la organización y la estructura administrativa deben diseñar y recoger órganos de **dirección** y órganos de **coordinación** entre ambos niveles. No siendo suficiente, por ejemplo, la manifestación de nuestra Constitución de que el Gobierno dirige la Administración. Y ello porque la existencia de los dos niveles, supone que en el nivel político no se exige el conocimiento de la técnica administrativa ni de las disciplinas científicas que en ella se aplican, por lo que no constituye un nivel profesional administrativo y por lo que su dirección de la Administración no puede serlo en el orden técnico, existiendo en cambio la necesidad de que entre ambos niveles se produzca un intercambio de opiniones, conocimientos, programas, fines, etc. para actuar y administrar.

Este hecho ya nos pone en evidencia que en realidad toda organización administrativa debe dirigirse al logro de la eficacia y que ésta en el orden público es un elemento complejo o constituye, a modo de ejemplo, un poliedro. Así diferentes eficacias pueden presentarse o aducirse en la actividad administrativa: la eficacia política, la de los intereses públicos, la jurídica, la administrativa, la económica, etc.

Así pues, existe un nivel político que conlleva la existencia de unos puestos en el nivel superior de la organización y reclama la existencia de órganos que le asistan en la faceta política y que también enlazan con el nivel superior de la Administración. En este orden proliferan los Gabinetes y determinadas Juntas.

Pero la Administración, tanto en su faceta política y en la administrativa de diseño, planificación y normación, es la institución que se relaciona con los ciudadanos e, independientemente de la actividad administrativa propiamente dicha, constituye un punto de confluencia de los distintos intereses sociales o de grupo y le corresponde la atención a dichos intereses y su conocimiento, así como su satisfacción o puesta en relación con los restantes existentes y la solución de los problemas; por ello, también desde el punto de vista de toda esta relación, se hace precisa la existencia de órganos que permitan mantener el contacto con los distintos intereses y su participación cara a las actividades, programas y políticas que les afecten y conocer las posturas existentes y las posibles soluciones. Los Consejos, Comisiones, Juntas, Mesas, etc., suelen ser las soluciones orgánicas dirigidas a estos fines.

La existencia de diversas Administraciones públicas y competencias concurrentes obliga naturalmente a la existencia de órganos de concurrencia y coordinación, sin perjuicio de las fórmulas procedimentales. También conlleva la aparición de organizaciones o fórmulas asociativas. Por dicha razón, igualmente, aquí la Comisión y la Junta son las formas más habituales, pero el Consorcio se muestra también como una solución orgánica básica.

Si la Administración de que se trate tiene una organización federal o una autonómica, como el caso español, es lógico que sea necesaria la existencia de órganos encargados de las relaciones entre las distintas instituciones o poderes.

En resumen, la condición de Administraciones públicas del sujeto a organizar, implica considerar el factor político y su nivel y alcance en la organización, la organización asistencial propia y de confianza que necesita y el nivel de conexión con el nivel administrativo propiamente dicho y el nivel que dirige a este que suele coincidir con el de conexión o enlace con el nivel político. De otro lado, el centro de relaciones que constituye cada Administración pública lleva a considerar, cuál de ellas va a desarrollar la actividad correspondiente y en su caso las relaciones entre ellas y los órganos precisos para facilitarlas; así como los órganos encargados de facilitar la participación ciudadana y de intereses sociales al objeto de obtener la información precisa para adoptar las decisiones políticas y administrativas y lograr su eficacia.

### ***B) Los criterios en la organización administrativa propiamente dicha.***

El punto anterior nos revela que la cuestión organizativa y las estructuras de las Administraciones públicas tienen unos condicionantes previos que exigen determinadas formas o tipos de órganos administrativos, por lo que cualquier actividad o análisis encaminados a constituir una organización o una estructura deben considerar estos condicionantes, los cuales, de otro lado, como es natural, dependen del fin que la correspondiente Administración persiga.

En este punto, sin embargo, y sin perjuicio de los puntos posteriores y análisis más concretos, se va a tratar de definir los criterios que sirven para organizar la Administración o establecer sus estructuras. En este intento de definición de los criterios básicos organizativos de las Administraciones públicas, hay que señalar que, tenida en cuenta su peculiaridad política y su importancia, aquéllos no difieren esencialmente de los que sirven para organizar o estructurar en el ámbito privado, si bien estamos refiriéndonos a una organización mucho más importante que cualquier empresa privada, no sólo por el poder que en ella o ellas se ejerce sino por su dimensión, estructura, actividad y personas a su servicio.

El primer criterio que se nos presenta de inmediato a los efectos de la organización es el **fin** que la institución correspondiente tiene que cumplir. Y, al efecto, se tiene que considerar que su mayor complejidad o amplitud determina la complejidad

o amplitud de la organización y estructura. En el caso de las Administraciones públicas los fines son generales, se cumplen intereses públicos y se desarrolla la actividad en distintos campos, actividades y materias y afectando a toda la sociedad. Pero dentro de cada Administración sus distintos fines pueden determinar la estructuración principal o la determinación de sus órganos principales de acuerdo con cada uno de estos fines. Así entre los fines de una Administración pública esta la agricultura, la sanidad, los transportes, las obras públicas, la educación, etc., y estos fines son la base de la organización que conocemos como Ministerios o departamentos ministeriales, o de las Consejerías u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas o de las Concejalías en los municipios. Claro es que el fin, tal como aquí lo exponemos, coincide con el que podíamos llamar **ámbito material de actuación**, que referido a las distintas Administraciones públicas es denominado por la doctrina jurídica y la política como *competencias*. Y así se hace referencia a las competencias del Estado o a la de las Comunidades Autónomas, etc. Pero la competencia es un concepto que puede ofrecerse con un mero sentido organizativo y de reparto de funciones y de tareas pero que tiene también un sentido y concepción jurídica. Como más adelante haremos referencia a un concepto de la competencia desde el punto de vista organizativo que aquí nos interesa, me limitaré a reseñar en este momento que para el fin que aquí señalamos o perseguimos, prefiero la denominación de ámbito material de actuación que el concepto de competencia.

El fin y las actuaciones encaminadas a su cumplimiento se suelen realizar en un ámbito territorial y respecto de unos determinados sujetos, cuestión que nos pone en evidencia otros dos importantes criterios organizativos y estructurales: el territorio y los destinatarios de la actividad. Así **territorio y personas**, sujetos o clientes, etc. Son criterios que sirven para organizar o fijar estructuras.

De otro lado, las actividades se desarrollan de distinta forma o, mejor dicho, en torno a cada materia hay distintas actividades o acciones a desarrollar. Las distintas acciones que confluyen para la consecución de un fin y que son necesarias para ello, podemos denominarlas *funciones*. La **función** a desarrollar se convierte también en un criterio organizativo y viene a determinar una forma concreta de actuar respecto del fin común. Así respecto de una determinada cuestión, materia, fin, etc., unos elementos de

la organización recogen datos, otros los analizan, otros planifican actuaciones, otros toman decisiones, otros asesoran, otros ejecutan o actúan, etc. La función, pues, está implícita en la actuación y al determinar la distinta forma de actuar de los órganos la función supone la tarea que cada uno lleva a cabo y que sería su **competencia** o incumbencia dentro de la organización. La función es, repito, un criterio organizativo y la distribución de competencias supone organizar y constituye también, por tanto, un criterio. Debemos recordar que es frecuente la afirmación de que *la función crea el órgano*, pero hay que considerar que la función es la esencia de la competencia y que es ésta la que realmente da contenido al órgano. Se podría afirmar que la competencia equivale a *lo que hace* el órgano en un sentido material y que la función equivaldría a *la forma de hacerlo* o a *la forma de intervenir* en una cuestión o materia determinada, en el fondo constituye la clase de actividad que se desarrolla respecto del ámbito material correspondiente. Y en beneficio de la actividad global del órgano administrativo correspondiente.

Más adelante analizaremos los que vienen denominándose como principios de organización, pero que también podían ser incluidos en este momento en cuanto se pueden considerar igualmente como criterios de organización. Pero preferimos considerarlos principios, dado que deben estar presentes en cualquier forma de organización y que, además, se recogen en normas, leyes o reglamentos. Estos principios que son los de jerarquía (en el que consideramos incluida la dirección), competencia, coordinación y control, básicamente, son necesarios sea cual sea la forma organizativa que se adopte, ya que, a su vez, conforman otro principio de la organización que es el de unidad, en cuanto toda estructura organizativa debe funcionar y considerar estos principios, para actuar como un todo o como dicha unidad que representa. Sin embargo, dado que los analizaremos más tarde, desde el punto de vista más general que ahora nos ocupa, lo que cabe destacar es que la doctrina hace referencia a dos formas o criterios organizativos, que se presentan, en cierto modo, como alternativas, pero que nada impide que se den simultáneamente en una misma organización; estas formas son las que aparecen denominadas como sistema *on line* o *de línea jerárquica* y como *staff* que en castellano podemos considerar como un asesoramiento no por especialización en una materia sino como general y de apoyo a la adopción de decisiones a adoptar por la cabeza de la organización. En este orden ha sido

considerado por ejemplo el Estado Mayor en el ejército, también cabe considerar incluidos en este concepto a los Gabinetes de altos cargos políticos y otros que más adelante señalamos al analizar las clases de órganos administrativos.

Fin, territorio, materia, sujetos, sistema de jerarquía, etc., los hemos considerado como criterios de organización, pero también hay que tener en cuenta que las organizaciones complejas, como lo son las Administraciones públicas, organizan o establecen sus órganos con muy distintas competencias o, mejor dicho, facultades, de modo que se les otorga mayor o menor autonomía y que, también, formas y criterios de organización son los que conocemos como la **centralización y descentralización**, criterios en que los conceptos de territorio y personalidad entran en juego y que, igualmente, se hace referencia a **órganos concentrados y desconcentrados**, conceptos que se relacionan con la competencia, las facultades que se poseen y la autonomía.

Otro criterio a tener en cuenta y que, en cierto modo guarda conexión con el principio de jerarquía pero también con la coordinación, el asesoramiento o la participación, es de la **organización unipersonal o colegiada** del órgano administrativo, lo que también se relaciona con formas distintas de procedimiento de adopción de la decisión o acto correspondiente. Se puede hacer pues referencia a la **colegiación** como criterio organizativo, cuestión distinta de la participación de los Colegios profesionales en la actividad administrativa.

Pero a la hora de exponer criterios organizativos o cuestiones a considerar en el momento de adoptar o decidir una organización hay otros factores que deben influir y que son: las características generales de la actividad a realizar, la forma o procedimiento adecuados para realizar dicha actividad, el volumen de trabajo, número de personas que tendrían que realizarlo, fondos económicos que necesita, nivel e importancia del conjunto, de modo que se defina si constituye una unidad y cuáles son sus niveles de trascendencia en el cumplimiento del fin y, en consecuencia, su nivel organizativo y encuadre en el conjunto. Determinada esta fase de modo general, proceden los análisis de los puestos de trabajo diseñados con carácter previo, de las personas necesarias, considerando la formación, conocimiento y experiencia precisas, y, finalmente, las retribuciones apropiadas. En este momento no pueden dejar de analizarse, consideradas

las funciones y competencia, los procedimientos de actuación, ahora con más detalle y detenimiento, pues ellos determinan, los comportamientos, acciones y técnicas a realizar, lo que afecta a la capacidad de las personas a desempeñar los puestos de trabajo. Esta consideración de las personas necesarias y sus condiciones, conecta con los sistemas de selección de personal y con la necesidad de una formación especializada a ofrecer o no por la propia organización, lo que influirá en la organización de las unidades de gestión de personal o recursos humanos. En definitiva todos estos aspectos a considerar se comprenden o forman parte de los **factores administrativos** que Baena del Alcázar estima que deben ser considerados a la hora de implementar las políticas públicas.

Para finalizar, hay que destacar que, en las Administraciones públicas, el principio de **unidad** es importante, pues no sólo significa que cada órgano constituye una unidad, sino que se agrupan constituyendo a su vez conjuntos que se consideran o son también unidades. De este modo cada Administración pública constituye una unidad referencial, una unidad de competencia y servicio y una unidad de responsabilidad y, si lo miramos desde aspectos no sólo administrativos, constituyen una unidad política, sobre todo, como es natural, cuando contemplamos las Administraciones públicas territoriales, pues los **entes personificados**, aun cuando la doctrina jurídica los denomine como Administraciones públicas, son más bien dependientes de las Administraciones territoriales y cuando no lo son y son realmente autónomas no son unidades políticas, propiamente dichas, tal es el caso, por ejemplo, de las corporaciones públicas o de las universidades públicas. Esta cuestión nos pone en conexión con el siguiente punto a tratar y que es en el que analizamos los criterios de la territorialidad y la funcionalidad, así como su conexión con la personalidad jurídica que se presenta como un factor o criterio de organización.

No obstante, al haber hecho mención a las **corporaciones públicas**, expondremos que éstas son organizaciones fundadas en la existencia de intereses económicos y profesionales, en las que se encuadran, por ejemplo, los Colegios profesionales o las denominadas Cámaras y que Baena del Alcázar las considera al exponer el criterio de organización o vertebración según clientelas, en cuanto agrupan a personas que se encuentran en relación permanente con una rama de la organización

administrativa pública, pero que, además, son encuadradas en dicha organización al atribuirle determinadas funciones públicas o potestades y competencias, o parte de la administración correspondiente a sus intereses económicos y profesionales. Este encuadramiento no resulta tanto físico como procedimental, sin perjuicio de la presencia de representantes de las corporaciones en órganos administrativos de participación o consulta.

Hasta ahora, pues, hemos expuesto, de forma algo desordenada o más bien no estructurada, las cuestiones básicas a tener en cuenta a la hora de organizar u organizarse, pero en los puntos siguientes las analizaremos más concreta y detenidamente.

## **2.- Territorialidad y funcionalidad. La personalidad jurídica como factor organizativo.**

En el análisis que se realiza en esta lección, se parte de que el receptor de la misma ya tiene un conocimiento de la estructura de nuestras Administraciones públicas y de las existentes en España y también, conforme a los planteamientos del profesor Baena del Alcázar en su *Curso de Ciencia de la Administración*, se considera que ésta es una rama de la Ciencia política. Por ello, las Administraciones públicas que nos interesan son las que se integran como parte del Estado y de su poder, de modo que las principales Administraciones en este sentido son las que se conocen como Administraciones territoriales y cuyo papel principal es la asistencia y servicio a los ciudadanos y a los intereses generales y que, además, son elemento principal en el orden jurídico del Estado. La división o vertebración territorial del Estado y sus diferentes niveles coincide con distintos niveles de Administraciones públicas basadas en el territorio cuyos intereses configuran y administran y que son la Administración pública del Estado, la de las Comunidades Autónomas, la de las Provincias y la Administración de los municipios o entes locales que se engloba bajo la denominación de Administración local.

Vemos, pues que el Estado se organiza territorialmente en Administraciones públicas, pero desde el punto de vista de la organización de cada una de éstas, el

territorio vimos que es un criterio de estructuración orgánica o de organización y así la Administración del Estado cuyo territorio de competencia y poder es el de aquél, es decir España, se organiza creando órganos o entidades que ejercen su actividad conforme a criterios territoriales y, por ejemplo, mantiene Delegaciones del Gobierno tanto en las Comunidades Autónomas como en las provincias y los Ministerios contaban con Delegaciones en las provincias y que hoy son Servicios que se suelen integrar en las Delegaciones de Gobierno, si bien persiste, por ejemplo, el caso claro de las Delegaciones de Hacienda. Las Comunidades Autónomas también han creado oficinas con sede en la capital del Estado. También la Administración municipal cuenta con órganos que pueden limitarse al ejercicio de determinadas competencias en partes concretas de su territorio.

La Administración del Estado, además, al ser la titular de la competencia en orden a las relaciones internacionales, también mantiene una organización en el exterior, es decir en otros países o estados. Pero hoy en día las Comunidades Autónomas también han creado órganos de representación o de presencia en el orden internacional, en especial en la Comunidad Europea.

La coexistencia en el mismo territorio de distintas Administraciones públicas supone una complejidad en el reparto de competencias y determina un sistema de relaciones entre ellas al efecto del ejercicio de aquéllas y de su coordinación.

En definitiva, como en cualquier otra organización nada impide que las Administraciones públicas acudan al criterio del territorio a efectos de su organización. Pero el objeto que aquí perseguimos es el evidenciar que las Administraciones públicas también tienen como criterio importante de organización el de la funcionalidad o sea el de utilizar la función o el fin a desarrollar y su particularidad o especificidad para crear órganos, pero también para hacerlo dotándolos de autonomía y, todavía más, de personalidad. Cuestión esta última que tiene fuertes conexiones con lo jurídico, pero que desde la Ciencia de la Administración hay que considerar como una técnica organizativa. Es frecuente la existencia de órganos u organizaciones que se crean para realizar una actividad determinada como puede ser la enseñanza, la sanitaria, los transportes, el abastecimiento de agua y en general la prestación de servicios públicos o

de servicios sociales; el hecho de la singularidad de su actividad y de la gestión a realizar permite que su organización o estructura pueda separarse de la organización en línea, jerárquica y burocratizada, constituyéndose como un centro independiente en el sentido físico y más o menos autónomo en el económico o decisonal. Es en este campo en el que aparecen, según la terminología que ha generado el Derecho administrativo, los **órganos desconcentrados y la “descentralización funcional”** la cual comprende distintos entes públicos o dotados de personalidad, pero que desde el punto de vista de la Ciencia de la Administración se consideran como organizaciones especializadas en el cumplimiento de un fin concreto. En este sistema de organizaciones especializadas, sin embargo, se sigue haciendo referencia a una parte de la organización pública, pero la situación se ha complicado desde el momento que la singularización o personalización se ha extendido a **formas organizativas sujetas a derecho privado**, o empresas privadas que en su totalidad o en su mayor parte son propiedad de la Administración pública correspondiente. Esta situación es hoy común o universal en las Administraciones contemporáneas.

Pero el hecho que nos interesa destacar es que existen organizaciones especializadas que se organizan de modo simplemente desconcentrado, mientras que lo que ofrece una mayor complejidad es cuando la singularización de la organización se realiza mediante el otorgamiento de personalidad jurídica. En el primer caso, lo normal es que nos encontremos con centros y establecimientos que no gozan realmente de autonomía en cuanto, si bien cuentan con un presupuesto, éste, o las dotaciones que comprende, les viene otorgado por el órgano del que dependen, así como los medios administrativos, materiales y personales. Su autonomía no es propiamente administrativa, sino más bien de orden técnico o de dirección técnica y de simple gestión, estando, además su actividad muy ordenada normativamente, en el sentido de que el establecimiento no tiene competencia normativa, sino solamente una actividad técnica que, además, en algunos casos puede constituir un servicio al público. Nos puede servir de referencia o ejemplo una escuela o un hospital públicos. Normalmente, en estos centros desconcentrados el presupuesto o dotación económica con que cuentan no está en dependencia directa con los posibles ingresos que generen, si los hay, sino que es la Administración central de la que dependen o el departamento o ministerio el

que determina el presupuesto, limitándose el centro o establecimiento a administrarlo conforme a la normativa administrativa general y justificando el gasto.

El paso hacia la descentralización funcional que recoge el Derecho administrativo o la singularización mediante el otorgamiento de personalidad jurídica, mantiene otros fundamentos; con carácter general podemos afirmar que el principal de ellos obedece a que la actividad a desarrollar por la organización tenga un carácter o repercusión económica. Es decir, no importa tanto si se trata de un servicio público como si la actividad tiene ese sentido económico, que significa que se produzca en el sector económico tradicional o sea capaz de generar unos ingresos propios o derivados de la actividad en sí. Es normal, pues, que aparezcan estas soluciones administrativas a partir del momento en que las Administraciones públicas realizan actividades de intervención económica y social. El otorgamiento de personalidad, implica, al margen de lo jurídico, una mayor autonomía en el ámbito decisorio, normalmente la posibilidad de otorgamiento de unos estatutos, la posibilidad de determinar su propio presupuesto, sin perjuicio de que los ingresos del centro o establecimiento se realicen en la caja o tesoro de la Administración matriz y de la sujeción a la normativa presupuestaria general. También debemos considerar que el establecimiento u organismo asume una responsabilidad directa, si bien la situación sea compleja, en cuanto la realidad es la dependencia de la Administración central o matriz.

Es frecuente que las decisiones adoptadas para crear personas jurídicas tengan raíces o causas de orden político y de distribución de poder en el seno de una Administración y que, según los intereses políticos o burocráticos del momento, determinados servicios o actividades oscilen en su organización entre distintas formas de gestión directa, configurándose bien como un departamento (ministerio o consejería, o dirección general) bien como un ente público con personalidad.

Se ha dicho que el origen de muchos de estos establecimientos singularizados y con personalidad está en la huida de la normativa general aplicable a la organización indiferenciada y que se ha tratado de escapar de la normativa de intervención del gasto público o de la presupuestaria o de la de contratos públicos o de la de función pública. Si bien esto es cierto, también resulta que existe una permanente tensión entre esta

tendencia y las reacciones en contra que promueve la promulgación de normas que tratan de sujetar a estos organismos a los principios de control y racionalidad del gasto público y a los de libertad y concurrencia en las ofertas públicas y al mérito y capacidad en la gestión de personal y en su carrera.

Es por ello, y por la necesaria intervención en el campo económico y en sectores no reservados a la actividad administrativa pública, por lo que se agudiza en la actualidad la tendencia al otorgamiento de personalidad pero con sujeción de la organización al derecho privado en su actividad y utilizando fórmulas de creación o constitución de dicho derecho y así surgen organizaciones que son sociedades mercantiles o que se constituyen como fundaciones privadas. En estos casos, del ordenamiento jurídico cabe deducir, aunque no de modo muy claro, que estas empresas o entidades de derecho privado deben autofinanciarse mediante sus propios ingresos y no por aportaciones con cargo a los presupuestos generales de la Administración matriz. También la actividad debe ser propia del sector privado y no constituir una competencia propia o reservada al sector público, en cuyo caso habría que atender a una organización indiferenciada o las formas de gestión de los servicios públicos que permite el ordenamiento jurídico administrativo, en el que también caben fórmulas societarias. Últimamente el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en orden a la sujeción a las directivas europeas sobre contratos administrativos o públicos, en la línea de sujeción de estos organismos personificados de acuerdo con el derecho privado, ha remarcado que el carácter de organismo público no depende de la normativa de cada Estado comunitario sino de la comunitaria, de tal modo que para la calificación como tal de un organismo no resulta básico el ordenamiento jurídico a que se sujeta, sino el cumplimiento de los requisitos o criterios de las directivas europeas y destaca como esenciales, más que la forma o régimen jurídico a que se sujeta el organismo correspondiente, conceptos tales como el fin que se persigue, la satisfacción de intereses generales que no se satisfacen mediante la oferta de bienes y servicios en el mercado, la competencia estatal o pública y otros como la falta de competencia en el mercado, la ausencia de ánimo de lucro, la no asunción de los riesgos de la actividad, la eventual financiación pública de la actividad, etc. Por lo que las directivas europeas también constituyen un elemento a considerar en las decisiones de organización de las Administraciones públicas.

En definitiva, la personalidad constituye una técnica para organizar que se utiliza por las Administraciones públicas y existen en el ordenamiento jurídico de modo disperso y ambiguo unas pautas o límites para elegir las diferentes formas de organización y así deben tenerse en cuenta: la racionalidad, control y eficacia del gasto público, los principios de libertad y concurrencia y de mérito y capacidad, al mismo tiempo que juegan su papel conceptos elaborados por la doctrina del Derecho administrativo, tales como las diferencias entre gestión y poder y entre función pública y servicio público. Estas cuestiones no pueden ser ignoradas en la estructuración y organización de las Administraciones públicas y forman parte de las cuestiones que en orden a las políticas públicas veremos que corresponden a la intervención y consideración por la Administración y altos funcionarios en sus funciones.

Por último, no se puede dejar de exponer en orden a la organización, tanto respecto de la territorial como de la funcional y de la indiferenciada, que existen bases normativas y criterios, formas y procedimientos distintos en la creación de dichas organizaciones.

Si nos referimos a las Administraciones públicas territoriales, nos encontramos con una cuestión política y que afecta al territorio del Estado y a una distribución de poder político y, por tanto, no sólo de competencias administrativas, en estos casos es normal que la decisión de creación de la organización se produzca por la norma constitucional, tal es nuestro caso, o como mínimo por norma con rango de ley, sin perjuicio de que, tanto en uno como otro caso, normas de inferior rango concreten la estructuración orgánica de cada Administración. Es indudable que en esta creación no son los criterios técnicos la razón de la decisión, sino que intervienen criterios históricos, geográficos y culturales, sin descartar la existencia de unos intereses económicos comunes.

Pero ya hemos visto que cada Administración territorial utiliza a su vez el territorio como criterio de organización y que existen órganos de representación de la institución correspondiente y de gestión de determinadas competencias en un territorio determinado o, simplemente, como ocurre en la administración municipal, la gestión de los intereses de una determinada localidad que formalmente no reúne los requisitos para

alcanzar a ser un municipio (entidades locales menores) Las decisiones o actos de creación en estos casos suele ser de los órganos de gobierno de cada institución y, si bien persiste un primer fundamento de carácter político, sobre todo en España, por lo que respecta a la organización estatal y a la de las Comunidades Autónomas, como puede ser el de la representación y presencia de la institución en su territorio evitando una visión centralizada y de lejanía del Gobierno respecto de los ciudadanos; también pesan y existen otros fundamentos más de carácter administrativo. Así, en principio, se trata también de realizar una gestión directa a favor de los ciudadanos, facilitando sus derechos y prestándoles los servicios públicos que necesitan.

En este punto, sin embargo, es preciso hacer constar que, en nuestro caso, las leyes administrativas establecen unos sistemas de ejercicio de las competencias que se refieren no sólo a la organización o estructura de cada Administración, sino que prevén la posibilidad de convenios entre las distintas Administraciones públicas territoriales y distintos procedimientos para la gestión de las competencias de una de ellas por otra; naturalmente; teniendo en cuenta el territorio en que se tienen que ejercer, sin perjuicio de la posibilidad de creación de consorcios administrativos mediante la creación, a su vez, de entidades u organizaciones especializadas y funcionales. Esta situación, nos obliga a señalar que en las decisiones de creación de organizaciones territoriales, existe una previa valoración de la conveniencia política de hacerlo o de mantener las existentes, pero que también hay que considerar la posibilidad de que la gestión de las competencias correspondientes sea encomendada o convenida con las otras Administraciones existentes en el territorio, teniendo en cuenta la población beneficiaria de la competencia o del servicio público, por lo que también existen criterios técnicos a considerar, sin perjuicio, de que en la encomienda de la competencia o gestión a otra Administración también hay otras razones de carácter político a manejar y entre las que podemos enumerar, a título de ejemplo, la conveniencia de reforzar la administración local, la del beneficio a una localidad regida por políticos del mismo partido, la pretensión de lograr votos a favor, etc.

La creación de organizaciones funcionales tiene otros matices a destacar. Ya hemos visto que conforme al criterio funcional tanto se puede establecer organizaciones indiferenciadas, como desconcentradas, como personificadas. En el caso de la

organización indiferenciada y en el de la desconcentrada, la decisión suele producirse en el seno de la misma organización, reservándose la estructuración indiferenciada en su nivel superior a una decisión gubernamental y en los niveles medios e inferiores a una decisión administrativa de la cabeza de cada departamento, ministerio u órgano equivalente. En cuanto a los órganos desconcentrados, tanto nos podemos encontrar con decisiones de orden gubernamental como simplemente departamentales, primando para ello el hecho de que la función a realizar por el órgano correspondiente afecte, en su ejercicio, a varios departamentos o a uno sólo de ellos.

Distinto es el problema de las organizaciones personificadas en cuanto en la atribución de personalidad suele existir, en el sistema español, una reserva de ley respecto de los organismos públicos, es decir la creación tiene que ser por norma con rango de ley, lo que significa la intervención del poder legislativo y ello es así por la condición de públicos de los organismos, aun cuando sujeten su actividad a derecho privado, lo que significa, por un lado, que se toma una decisión por la que una parte de la organización pública se establece con autonomía y, por otro, que se le dota de un presupuesto independiente. Estas razones exigen de esta intervención. En cambio, respecto de las organizaciones que adoptan la forma de sociedades mercantiles sujetas a derecho privado o de fundaciones con arreglo al mismo derecho la decisión torna a ser gubernamental; esta solución permite, también, comprender que se tienda a regir por el derecho privado a las personas jurídicas, ya que ello supone que se eluda la discusión parlamentaria. Si la referencia se realiza respecto de organizaciones personificadas pero pertenecientes al municipio o la organización provincial no existe una reserva de ley y se crean por acuerdo municipal, en algunos casos concretos por acuerdo del Pleno.

Las cuestiones formales que plantea la creación de organizaciones personificadas tiene que ver con el género de actividad a desarrollar por ellas, con que constituyan o no una actividad pública de competencia reservada a las Administraciones públicas, o con su carácter económico o con su conexión con el ámbito privado o empresarial, por lo que resulta ser uno de los campos en los que se debe producir la intervención de los funcionarios públicos, pero en los que se produce una gran ambigüedad y una clara utilización política

### **3.- Noción o concepto de órgano administrativo y clases de órganos administrativos.**

Baena del Alcázar hace referencia a una visión estática de las organizaciones administrativas y a una visión dinámica, refiriendo la primera a su estructura orgánica y la segunda a las relaciones entre los elementos orgánicos. En este momento, nos vamos a referir a la primera de estas visiones.

#### ***A) La noción de órgano administrativo y la competencia.***

Por lo que se refiere a la noción de órgano, se parte de una asimilación de la organización administrativa con la organización de la persona física, de modo que los órganos aparecen como los elementos que componen la organización. La doctrina jurídico-administrativa, ha formulado la teoría del órgano con mayor intensidad, de aquí que en la Ciencia de la Administración nos veamos en cierto modo constreñidos por dicha formulación, sobre todo porque al referirnos a una organización pública no basta con examinar los problemas técnicos sino que éstos se ven necesariamente influenciados por algunos conceptos jurídicos o que afectan al modo de actuar de las Administraciones públicas.

La visión del órgano, si sólo nos centramos en el hecho de la estructura administrativa, nos evidencia una mayor o menor complejidad según cual sea la importancia de la organización y la generalidad o amplitud de sus fines y, naturalmente, el territorio en que actúa. De ahí que, desde el punto de vista estructural o desde el punto de vista gráfico, el órgano administrativo está constituido por distintas unidades, sin perjuicio del principio de unidad que más adelante señalaremos, desde un punto de vista simple cada unidad constituiría un órgano. Pero, si al referirnos a las personas físicas no podemos dejar de relacionar cada uno de sus órganos con una función y finalidad determinada, también al ofrecer la noción del órgano administrativo se acaba realizando el mismo tipo de relación, de modo que el órgano se concibe también como el conjunto de facultades o posibilidades de actuación que tiene, pero también hay que considerar a la persona o personas que las realizan. Este conjunto de facultades se matizan en la actividad administrativa pública y por el Derecho administrativo y se

elaboran conceptos como el de las potestades administrativas y el de competencias, lo que determina que, según se ejerzan dichos tipos de actividad o simples tareas, el funcionario público o el diseñador de la norma estructural y competencial o el analista de puestos, debe tomar distintas consideraciones y decisiones, de modo que estos conceptos no pueden ser ignorados.

En este orden, también existe una distinción habitual entre atribuciones y competencias y, en el texto recomendado, el profesor Baena las distingue desde el punto de vista de esta asignatura señalando que la *atribución* es cada una de las posibilidades de actuación de los órganos administrativos y la *competencia* el conjunto de todas ellas. Desde mi punto de vista, siendo este el concepto que debemos mantener, la cuestión resulta más compleja, pues creo que estos conceptos están teñidos o matizados, como he dicho, por el Derecho administrativo y por las consecuencias que ellos tienen en la organización administrativa y en la distribución de poder que en ella se da. Por ello, sin ánimo de complicar este punto, no tenemos más remedio que relacionar los conceptos anteriores con el de *potestades*. Al existir una distribución de poder en la organización administrativa, resulta que algunas de las facultades antes señaladas tienen una repercusión jurídica, es decir afectan a los derechos de las personas que se relacionan con las Administraciones públicas o son decisiones que afectan a los intereses públicos definidos en la ley, directamente o de modo abstracto. El poder, a su vez, tiene dos facetas o caras, una, a la que se otorga más importancia, es la de constituir un ejercicio de voluntad, lo que se traduce en la adopción de una decisión. Pero así como en el mundo del derecho privado o de las personas físicas este acto de voluntad tiene una referencia totalmente propia, interna y personal, en el mundo de las Administraciones públicas tiene una referencia externa en cuanto existe una definición o manifestación legal de dicha voluntad o si se quiere una predeterminación del fin a cumplir e incluso de los efectos concretos a conseguir. Y por ello, la definición de la voluntad presenta otra cara, la de un proceso técnico, que tiene a su vez una vertiente jurídica y otra administrativa, pero que afecta a la concreción y efectividad de los intereses públicos, lo que, finalmente, manifiesta un carácter político. Proceso que se produce en el seno de la Administración pública, pero con una participación general de intereses en juego y de grupos de la sociedad y de otras organizaciones; cuestión que ya afecta a la visión dinámica de la organización.

Desde el punto de vista que nos ha ofrecido el mundo jurídico público la potestad administrativa es una manifestación de poder y, por lo tanto, las potestades son los poderes atribuidos a las Administraciones públicas, que son poderes públicos y, consecuentemente, la atribución es de raíz política y se reserva al legislador. Hay, por tanto, una reserva en favor del parlamento cuando se trata de poderes o potestades que repercuten o afectan a los derechos de los ciudadanos, son las que la doctrina administrativista denomina como *potestades hacia fuera*. No sucede lo mismo cuando la referencia a la potestad se realiza frente a la organización o *potestad ad intra* o hacia dentro, campo en el que el ordenamiento jurídico plantea menos limitaciones formales e incluso que se considera como ajeno al derecho, como ya hemos apuntado. Cuestión esta que precisa de un punto o lección específica dirigida a examinar en general estas relaciones entre derecho y organización, pero en el que ya conviene señalar que existen también limitaciones derivadas del orden constitucional y jurídico y de los propios fines que cumplen las Administraciones públicas. Limitaciones que al tener que ser tenidas en cuenta, pues, constituyen imperativos jurídicos que obligan a mantener las formas organizativas o estructurales y procedimentales que hacen efectivos los mandatos y principios que mantiene el ordenamiento jurídico superior. Aquí, pues, el legislador parlamentario limita de modo indirecto mediante principios generales o abstracciones y el legislador administrativo debe ocuparse de concretar las formas de acción, procedimientos y organización que hagan efectivos los citados principios y mandatos, cuando la ley parlamentaria no haya definido.

De este modo, en las competencias existen atribuciones que afectan a los derechos de los ciudadanos y que dan lugar a actos que, en consecuencia, son jurídicos, y que constituyen una concreción de las potestades, mientras que otras son técnicas y de contribución a definir el acierto o eficacia de estas acciones jurídicas o lo son de definición de los intereses públicos que aconsejan una determinada decisión o forma de organización. Estas competencias técnicas, son para mí competencias *garantía* del acierto y eficacia de las decisiones a adoptar en un momento determinado y formarían parte, en principio de las que hemos denominado potestades *ad intra*, sin perjuicio de que tienen una repercusión externa, en cuanto son un elemento en la formación de la voluntad o de la decisión, tal como antes hemos referido, y pueden repercutir en la concesión o no de derechos o en que se cumplan o no los intereses públicos definidos o,

en su caso, pueden contribuir a definirlos, por lo que directa o indirectamente repercuten social e individualmente y contribuyen al correcto funcionamiento de las Administraciones públicas.

Este complejo sistema derivado de la estructuración y fundamentación jurídica de las Administraciones públicas y su actividad, como parte del Estado de derecho, obliga y debe ser considerado y analizado en el momento de la estructuración, organización, distribución de competencias y descripción de puestos de trabajo, en una palabra, en el momento de la creación de los órganos administrativos

Estas son, pues, las cuestiones que plantea el órgano administrativo que se nos presenta como un complejo de competencias, personas y medios y que desde el punto de vista general se muestra como algo impersonal, en el sentido de que aun cuando existe una persona concreta que es el titular del órgano y al que se le atribuye la competencia decisoria y la responsabilidad correspondiente, no es sustancial quién sea, salvo en el aspecto de su capacidad técnica, resultando más importante el conjunto de competencias y atribuciones que le corresponden y, naturalmente, las relaciones que se producen en su seno o en virtud de sus competencias.

No se puede, sin embargo, dejar de exponer, aun cuando pueda complicar todo lo antedicho, que existe un concepto legal de órgano administrativo o de órgano frente al de simple unidad administrativa, que se nos ofrece desde el artículo 5 de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que dice: *Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo*. Es pues un concepto restringido que supone una conexión del concepto con las unidades o personas que ejercen potestades, hacia fuera o hacia dentro, esto último en cuanto quedan comprendidas las actuaciones de carácter preceptivo y aquellas que constituyen garantía de intereses públicos o de eficacia y buena administración. Pero la distinción entre órganos y unidades que nos ofrece esta Ley tiene repercusión en cuanto el artículo 7 que señala a las unidades administrativas como los elementos organizativos básicos remite su establecimiento, es decir su creación en definitiva, a las relaciones de puestos de trabajo; mientras que debe

entenderse que la creación del órgano puede hacerse simplemente por norma o decisión. Lo que no deja de ser una cuestión relativa, ya que aun cuando una simple decisión, resolución o norma, según sea la forma que establezca la ley, puede crear el órgano, sin embargo las unidades que en él se comprenden deberán establecerse en las relaciones de puestos de trabajo y sus procedimientos.

### ***B) Clases de órganos administrativos.***

La doctrina ha realizado diversas clasificaciones de los órganos administrativos. Así, una primera clasificación atiende al número de titulares de un órgano y se distingue entre órganos *unipersonales* y órganos *colegiados* y que tiene su fundamento en la forma de su constitución, en cuanto que los segundos necesitan constituirse previamente a actuar, mientras que en los unipersonales la constitución es resultado de su creación, nombramiento del titular y dotación de medios. También tiene su razón de ser en el procedimiento de la formación de su voluntad, ya que, como es lógico, los órganos colegiados precisan de una deliberación y acuerdo, haciendo constar el proceso de la decisión en acta, mientras que los órganos unipersonales siguen el procedimiento administrativo general. El órgano personal, por tanto, es aquel cuyo titular es una única persona física, en tanto que el colegiado está constituido por una pluralidad de personas; es decir, es un colegio que necesita de un procedimiento especial para la toma de acuerdos o decisiones.

En su momento, hemos hecho referencia a que los órganos administrativos encerraban, la mayor parte de las veces, en su seno a otros órganos y en virtud de ello se establece la distinción entre órganos *simples* y *complejos*. Se consideran órganos simples aquellos que están constituidos por una sola unidad orgánica; es decir por un solo órgano; el ejemplo, dado que por debajo de ellos no se prevé legalmente la existencia de ningún otro nivel, son los negociados administrativos. En cambio, el órgano complejo contiene en su seno a otros órganos de inferior nivel jerárquico; un ejemplo típico es el de un Ministerio. Es, pues, una clasificación de tipo estructural. Cabe significar que no debe confundirse el órgano complejo con el colegiado, éste suele ser un único órgano.

Si se atiende al ámbito territorial de actuación de los órganos administrativos se hace referencia a la existencia de órganos *centrales y locales*, según que su competencia se extienda a la totalidad del territorio correspondiente o a una parte del mismo. También, en este aspecto, se puede hacer referencia a órganos *concentrados y desconcentrados*, comprendiendo en estos últimos a los que se denominan como *periféricos* y de los que constituyen un ejemplo los órganos provinciales de las Administraciones centrales o centralizadas. Aunque los órganos periféricos no son los únicos desconcentrados, en términos generales, son ellos los que realizan funciones desconcentradas y a los que hemos hecho referencia al analizar los órganos especializados o singularizados si personalidad. El término de periféricos permite distinguir los órganos desconcentrados de una Administración de los órganos locales, entendidos éstos como los entes locales o la Administración local.

En otro orden, también referido al ámbito competencial, se hace mención a órganos de *competencia general*, como puede ser el Consejo de Ministros, o a órganos de *competencia especial* como es un Ministerio o una Dirección General, si bien la generalidad o especialidad es una cuestión siempre relativa.

Atendiendo a sus funciones la doctrina ha realizado la clasificación de los órganos en *activos, consultivos, deliberantes y de control*. Por la misma razón se podía haber hecho referencia a órganos *de dirección, de ejecución, de planificación o programación y de asesoramiento*; sin embargo, la clasificación habitual es la que hemos reseñado, atendiendo, con toda seguridad, a las actividades que pueden tener efectos o repercusiones jurídicas y por el peso que en este punto ha tenido el Derecho administrativo.

Se consideran órganos *activos* a los encargados de adoptar y ejecutar las decisiones. Por *consultivos* se entiende los órganos que se limitan a emitir opiniones sobre como debe de adoptarse una decisión, son órganos que suelen emitir un dictamen técnico en torno a la decisión a adoptar o asuntos determinados.

La clasificación que se muestra más imprecisa de las que nos ocupan en este punto es la de los órganos *deliberantes*, ya que es frecuente que se refiera a los órganos

colegiados y, en cierto modo, en oposición a los activos; sin embargo, estos órganos hay que definirlos como aquellos que toman acuerdos tras deliberar y votar, en su caso. Pero, en este sentido, el acuerdo puede ser un mero informe o dictamen, con lo que el concepto puede coincidir con el de los órganos de carácter meramente consultivo o, en cambio, el acuerdo puede ser una verdadera decisión ejecutiva, con lo que se trataría de órganos activos de carácter colegiado. Pero, también, se puede hacer referencia, con la expresión, a órganos que realizan funciones de asesoramiento a un órgano activo y que constituyen meras Juntas de titulares de órganos jerárquicamente subordinados a un jefe y que deliberan en torno a un tema o cuestión para contribuir a formar la opinión de éste; pero que, técnicamente, no pueden ser calificados como consultivos, ya que no adoptan acuerdos ni emiten dictámenes, y tampoco son órganos activos, ya que no producen actos administrativos de ninguna clase, si bien se levanten actas de las deliberaciones.

Finalmente, se consideran órganos *de control* a los que se encargan de supervisar la actuación de otros órganos. Si bien dentro de esta categoría existen órganos de *inspección* que no controlan la actividad de otros órganos administrativos sino actividades sociales, ya sean mercantiles, sanitarias, educativas, económicas, etc. y que controlan el cumplimiento de la legalidad que afecta a determinados profesionales y ciudadanos.

Otra distinción o clasificación que viene siendo objeto de análisis por la doctrina es la que diferencia entre órganos *staff* y órganos *on line*, cuya traducción más frecuente suele ser la de órganos de estado mayor o asesoramiento y la de órganos en línea jerárquica. El origen de la clasificación radica los estudios norteamericanos sobre la organización y, según los cuales, los órganos *staff* se sitúan fuera de la línea jerárquica y que en el reflejo gráfico de las organizaciones, u organigramas, figuran fuera de la línea jerárquica o vertical. En España, en cambio, la expresión se ha utilizado para referirse a órganos que no están situados claramente fuera de la línea jerárquica, como pueden ser las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios, y que generan su propia estructura jerarquizada; la concepción utilizada es la de considerar como órganos *staff* a aquellos que asesoran personalmente al órgano activo, no emitiendo simplemente una opinión sobre un tema concreto, ni un dictamen, sino proporcionando datos o informes

y realizando estudios que colaboran a la toma de decisiones o a un mejor conocimiento de una cuestión. Estos estudios o informes se realizan muchas veces por propia iniciativa del órgano. Son órganos que se incrustan de lleno en la organización del órgano activo y no tienen carácter colegiado.

En este orden se ha producido en la organización de las Administraciones Públicas una proliferación de órganos denominados Gabinetes Técnicos y que se presentan como de asesoramiento técnico de los altos cargos políticos para, al igual que las antes mencionadas Secretarías Generales Técnicas, colaborar en la toma de sus decisiones, pero con una orientación más política y menos profesional o administrativa. Esta proliferación no sólo hay que atribuirla al matiz político del asesoramiento técnico sino a la razón de que la organización profesional no ofrece al político, la mayor parte de las veces, una opinión formal comprometida con los criterios políticos y de oportunidad.

Otra clasificación que se deduce de la legislación que se ocupa de la organización de la Administración del Estado es la que distingue los denominados órganos *superiores*, en los que incluye a los Ministros y Secretarios de Estado, de los denominados como órganos *directivos* de los ministerios que vienen a coincidir con los altos cargos de nombramiento político o de confianza, si bien respecto de los directivos se dice que son nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.

Finalmente, como veremos al reseñar la organización concreta de las Administraciones Públicas, cabe establecer una clasificación de los órganos administrativos basada en las personas que los desempeñan o en su forma de provisión y, así, cabe hacer referencia a la existencia de órganos de *nivel político* y de *nivel administrativo*. Cuestión que se pone de manifiesto en algunos puntos de la Ley de Gobierno Valenciano, por ejemplo.

La distinción entre un nivel político y administrativo en la organización tiene bastantes más consecuencias que las meramente estructurales y repercute en la concepción del directivo público, que en nuestra concepción, se desenvuelve en la zona

bisagra o de solapamiento entre ambos niveles y, también, es una cuestión a tener en cuenta en la reforma de las Administraciones públicas o en su modernización. Es un punto clave en las relaciones con los altos cargos y en los límites de la subordinación de la Administración a la Política y en general en la eficacia de las Administraciones públicas\*\*.

#### **4.- Los Principios de organización: unidad, competencia, jerarquía, coordinación, control y referencia a la desconcentración.**

La complejidad de la organización administrativa hace que para conseguir su funcionamiento eficaz y acorde con los fines se destaquen unos principios de organización que se pueden considerar comunes a todas las organizaciones pero que en cuanto a la Administración pública cobran un especial sentido, al encontrarnos en un sistema de poder y autoridad que conlleva necesariamente la actividad de dirección y la subordinación jerárquica entre los órganos administrativos, con el matiz especial que cobra al existir dos niveles: el político y el administrativo.

De otro lado, la posibilidad de organizarse mediante la creación de personas jurídicas otorga un significado especial al principio de unidad común a toda organización. A continuación examinaremos, los principios de unidad, jerarquía, competencia y coordinación, que son los que principalmente han sido tratados por la doctrina del Derecho administrativo y que nos sirve en este caso de antecedente.

##### ***A) Unidad.***

La doctrina suele hacer referencia en primer lugar al principio de unidad, que puede aplicarse tanto a las personas jurídicas como a los órganos. Significa, simplemente, que las personas y los órganos, pese a su complejidad y división departamental, actúan como una unidad, constituyen un todo individualizado. Cada órgano es una unidad y actúa como tal, pese a que tenga diversos componentes o forme parte de otro órgano. Al mismo tiempo, la actuación de cada órgano supone la actuación

---

\*\* En el concepto de directivo puede verse el Tema 9 de los Apuntes de empleo público y función pública, en [www.morey-abogados.com](http://www.morey-abogados.com).

del todo. Quien actúa realmente es la Administración pública correspondiente. Cuando actúa una Dirección general de un Ministerio actúa éste y dado que la referencia como persona se hace al Estado actúa la Administración del Estado. Si en cambio la que actúa es una Dirección general de una Conselleria, en el caso de nuestra Administración valenciana, actúa la Generalitat Valenciana que es la persona jurídica básica. Cuando actúa el Alcalde actúa el Ayuntamiento.

Esta consideración del principio de unidad y de atribución de la personalidad a cada de las Administraciones públicas, entendiendo el Estado, por un lado, y cada entidad local por otro, en su inicio, se extiende a la organización política y administrativa pública de cada Comunidad Autónoma y tenía una referencia no sólo de atribución de cada acto a la Administración u organización correspondiente, sino de identificación de la persona responsable del acto, así como una referencia de unidad presupuestaria o de caja. La creación de las organizaciones personificadas ha supuesto una ruptura de la personalidad jurídica única de las Administraciones públicas y también de la unidad de caja, que quedan como idea referencial y abstracta y como una cuestión final de imputación de responsabilidades y de gastos e ingresos, pero que nos ofrece una idea de unidad de gestión y decisión.

Sin embargo esta unidad de gestión y de decisión se ve o puede verse mediatizada por el encuadramiento de cada una de las organizaciones personificadas en la organización general de cada Administración pública y en los procedimientos y normas administrativas y por la permanencia de una relación de jerarquía o tutela de la Administración matriz sobre sus personas jurídicas. Por tanto, hoy el principio de unidad no se asocia plenamente a la personalidad jurídica, sino a una referencia abstracta de decisiones y responsabilidades políticas y de unidad económica.

Desde el punto de vista de la organización, el principio de unidad supone que cada órgano se planifique u organice atribuyéndole unas competencias que guarden una relación unitaria; es decir, sus funciones y competencias deben estar relacionadas y dicha relación es la que le debe otorgar el carácter de unidad.

Como consecuencia de este principio de unidad se derivan los que contemplamos a continuación.

### ***B) Competencia.***

Es quizá el principio de los que contemplamos en este punto con mayor repercusión jurídica y del que ya hemos hecho referencias anteriores, sobre todo al tratar de las diversas Administraciones Públicas, del concepto del órgano administrativo y, en especial, al distinguir el concepto de potestades administrativas. Así hemos visto que el concepto de competencia aparece íntimamente ligado al concepto del órgano administrativo que es quien las ejerce o hace efectivas. Por mi parte y desde el punto de vista jurídico he definido la competencia como *la atribución por el ordenamiento jurídico a un órgano administrativo de funciones dirigidas a producir efectos jurídicos en un procedimiento administrativo, actos jurídicos concretos o normas jurídicas en materias determinadas*. Es, pues, este un concepto que evidencia la conexión de la competencia con la potestad administrativa tanto en su vertiente de los derechos subjetivos como en el de los intereses públicos. No obstante, el concepto que nos interesa desde el punto de vista de la Ciencia de la Administración es el ya apuntado de identificación con la atribución o como el conjunto de atribuciones de un órgano administrativo, con independencia de lo jurídico o no y, desde este punto de vista, nos interesan los aspectos organizativos de la competencia y sus alteraciones sobre el reparto formal o normativo de las mismas entre los órganos administrativos, cuestión que nos ofrece un concepto de la competencia más como atribución en sentido individualizado que en el sentido global, ya que las modificaciones de la competencia de los órganos, que a continuación veremos, se realizan, normalmente y en la mayoría de los casos, competencia por competencia. En definitiva, nos interesa el aspecto organizativo de la competencia.

Hemos hecho referencia a un reparto formal o normativo de las competencias y ello nos obliga a destacar que la competencia es siempre el resultado o consecuencia de una atribución legal o reglamentaria y este es el aspecto que nos interesa jurídicamente, ya que la atribución normativa de la competencia al órgano administrativo es el hecho que le confiere autoridad y que legitima su actuación; de manera que, si la atribución no

existe, según previsión legal, se produce un defecto formal que puede determinar, incluso, la nulidad de pleno derecho de la actuación jurídica de un órgano administrativo. Este hecho nos pone en evidencia que la competencia es un concepto que también en la Ciencia de la Administración debe ser matizado y que su identificación con la atribución o con el conjunto de atribuciones de un órgano no nos es suficiente, a menos que distingamos a su vez entre *atribución* y *tarea*. La verdad es que no creo que sea necesario complicar excesivamente la cuestión y que nos basta con resaltar que a la Ciencia de la Administración no le interesan todas las atribuciones de los órganos administrativos, pues en ellas hay simples tareas que no tienen relación con la actividad política y administrativa que aquí nos interesan y que ya se configuran como simples actuaciones a realizar por las personas físicas. Lo que conviene destacar es que de las atribuciones de los órganos administrativos nos siguen interesando aquellas que son manifestaciones de poder en el seno de la organización o que influyen o contribuyen a la adopción de decisiones de poder. Por ello mismo, además, la competencia resulta ser una atribución normativa, mientras que la definición de meras funciones y tareas queda reservada a otros procedimientos, tales como la clasificación de puestos de trabajo o sus relaciones y plantillas.

En definitiva, pues, la competencia es una atribución orgánica realizada por el ordenamiento jurídico, que inicialmente se confiere a las personas jurídicas, englobada en las potestades, y que aquéllas reparten entre sus órganos, de modo que, cuando lo hacen a través de una norma reglamentaria, fijan la competencia de éstos. Se produce, pues, un proceso de distribución y de detalle y pormenorización de la competencia general en competencias, funciones y atribuciones concretas. Es un paso de la abstracción a la concreción. Sólo en la atribución orgánica de las competencias aparece el matiz de la concreción de la materia o campo correspondiente y de la función a realizar.

En este factor de concreción que supone el reparto de competencias es importante el concepto de **función**, a la que podemos describir como la esencia de la competencia o, también, como la forma de la competencia, tal como ya se ha dicho al inicio de esta trabajo o lección. y es un concepto que ya hemos relacionado con el de potestades y competencias. En la Administración Pública se hace referencia a las

funciones administrativas en las que esencialmente se incluyen: la planificación, la organización, la dirección, la coordinación, la ejecución y el control. Por ello, en la concreción y reparto de las competencias se tiene en cuenta este tipo de funciones a realizar por el órgano administrativo y, así, respecto de una misma materia a uno le corresponde ejecutar y a otro, por ejemplo, controlar.

Desde el punto de vista del contenido de este curso y siguiendo al profesor Baena nos vamos a referir a las funciones administrativas de un modo diferente pero con relación a la adopción de políticas públicas, en un sentido muy distinto del de la competencia y así, básicamente hace referencia a la función de apoyo a las políticas públicas, y a las de ejecución y mantenimiento de las mismas; sin perjuicio, de que desde mi punto de vista en la Administración pública también hay una valoración de los resultados o eficacia de la política pública.

Finalmente, hay que referirse a las funciones jurídicas, las cuales sí que aparecen más íntimamente ligadas a las potestades e, incluso, a los poderes públicos, pues con ellos se corresponden, y, así, se hace referencia a una función normativa, legislativa o reglamentaria, a una función ejecutiva en general y a una función jurisdiccional, del mismo modo que se puede considerar la función asesora o consultiva, etc.

En definitiva, la función a desarrollar constituye un elemento clave para el administrador público en el reparto de competencias entre los órganos administrativos.

La competencia, pues, es el marco de la actuación de los organismos administrativos derivado de la norma jurídica. Constituye su marco de acción y tiene en las Administraciones públicas un reflejo normativo. Establecida la noción de competencia, nos interesa hacer referencia a las clases de competencias, si bien al ocuparnos de las funciones ya se evidencia, en cierto modo, que la función califica a la competencia y que conforme a cada función se puede hacer referencia a una clase de competencia.

a) *Clases de competencia.*

La doctrina, en especial la jurídico – administrativa, ha distinguido tres clases de competencias:

a) La *competencia jerárquica*. Se fundamenta en la superioridad de unos órganos sobre otros y, por cuya razón, los superiores conocen de los asuntos o competencias de los inferiores, con capacidad de intervenir respecto de su actividad y en especial de dirigirla.

b) La *competencia territorial*. Se extiende, lógicamente, sobre un territorio determinado, de modo que el órgano sólo desarrolla su actividad respecto dicho territorio.

c) La *competencia funcional*. En este caso el concepto básico es la función a realizar. La doctrina la describe como competencia en razón de la materia y el modo de actuar respecto de ella. Ya hemos significado que la función es un modo de concreción de la competencia y criterio para su distribución. La realidad es que se podía distinguir la existencia de una competencia material, pues la materia o campo de acción, por si solos, son criterios de atribución de competencias y de organización; así, por ejemplo, en el caso de los principales órganos de las Administraciones públicas, tales como ministerios, consejerías y concejalías. La función o distribución funcional de la competencia aparece como un segundo estadio una vez realizada la distribución competencial por razón de la materia.

En realidad estas clases de competencia pueden ser concebidas más bien como aspectos de la misma, al poder concurrir las tres clases en un mismo órgano.

También la doctrina, a partir de la aparición de las Comunidades Autónomas, ha insistido en una clasificación de las competencias existente en la legislación de régimen local que es la de las competencias *concurrentes* y *exclusivas*; en el sentido de considerar las primeras a aquellas que se presentan existiendo también competencias estatales en la materia, o, en su caso y ahora, competencias de las Comunidades Autónomas, y las segundas aquellas que sólo corresponden a una Administración. Esta clasificación es aceptable, si bien, haciendo referencia a ámbitos competenciales o a

materias sobre las que se ejercen competencias y con referencia a las Administraciones más que a los órganos administrativos. Lo que no me parece correcto es hacer referencia a la existencia de competencias compartidas, ya que esto desde el punto de vista orgánico no es posible; puesto que por cada órgano administrativo su competencia se entiende, y es, exclusiva y no la comparte con nadie y se puede dar el caso de que un órgano, pues, tenga una competencia exclusiva y sea concurrente con la de otros órganos o Administraciones en la misma materia. La concurrencia, pues debe entenderse referida a la materia sobre la que se ejercen las competencias, no realmente a la competencia en sí misma o, ya que ésta supone una concreción y una atribución singular y específica a un órgano administrativo y solamente él la ejerce. Únicamente en algunos campos no definidos por la legislación, en los que no se produce una marcada concreción, pueden darse competencias realmente concurrentes, sobre todo en las funciones de tipo inspector; de modo que, dos órganos o dos inspectores de distintas Administraciones vengán a realizar controles respecto de las mismas cuestiones; situación que, de producirse, en realidad debería llevar a una adecuada coordinación entre Administraciones públicas. En estos casos, aun cuando lo que sigue existiendo es una concurrencia, la expresión de competencias compartidas podría ser aceptable.

La competencia nos interesa en la Ciencia de la Administración preferentemente desde sus aspectos organizativos y, desde ellos, resulta que la atribución formal de las competencias por la normativa, puede verse modificada temporalmente de acuerdo con las previsiones legales establecidas. Esta es la cuestión que examinamos a continuación.

*b) Las modificaciones de la competencia.*

Un hecho permitido por el ordenamiento jurídico puede influir en la complejidad de la organización administrativa para los particulares que se relacionen con ella. Este hecho es que las competencias de los órganos pueden ser modificadas temporalmente, sin que esta modificación suponga o determine un cambio en la atribución legal de las mismas; es decir, sin que se modifiquen o cambien las normas que realizan la atribución de las competencias.

Se han venido considerando como supuestos clásicos de cambio en la titularidad de la competencia las denominadas: *avocación*, *delegación* y *sustitución*. Sin embargo, la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha complicado un poco más la situación en este campo y ha regulado otras fórmulas como la *delegación de firma* y la *encomienda de gestión*. Para explicar estas figuras y hacerlo respecto de nuestras Administraciones públicas hay que analizar la normativa correspondiente, pues constituye la referencia en las actuaciones que aquéllas deben contemplar en sus actuaciones.

En primer lugar, el punto 1 del artículo 12 de dicha Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que la competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén. Ello significa que la norma distribuidora de las competencias no sufre variación y ésta se produce materialmente en virtud de decisiones concretas del titular de las mismas.

En el punto 2 del mismo artículo se halla implícito el principio de desconcentración y, consecuentemente, el de concentración, que vienen siendo recogidos por la doctrina y que luego explicaremos, porque deben distinguirse de la descentralización y centralización. Al respecto, el citado punto 2 del artículo 12 dice que la titularidad y ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

La **avocación** supone la asunción por un órgano superior del ejercicio de una competencia o de las competencias de un órgano inferior. No supone un cambio de la titularidad de la competencia sino de su ejercicio.

La **delegación** es el efecto contrario a la avocación; supone la transmisión de una competencia o de varias competencias propias de un órgano, realizada por él, en favor de un órgano inferior. Normalmente, y desde un punto de vista técnico, la delegación se realiza en un órgano inferior y dependiente jerárquicamente del delegante porque éste se descarga de trabajo en quien realmente tiene la competencia técnica para resolver. Nos encontramos ante un sistema corrector de la distribución formal y política de las competencias, en virtud de la cual las decisiones se acumulan en los órganos del nivel político y de confianza. La delegación mantiene la distribución formal pero racionaliza la gestión administrativa.

Sin embargo, la Ley ha ampliado los supuestos de delegación y hoy la permite realizar en órganos sin dependencia jerárquica, aunque siempre de la misma Administración y también en entidades de derecho público que sean dependientes de la Administración correspondiente. Esta ampliación debería haber respetado la existencia de una competencia técnica o material en el órgano correspondiente, pero al no hacerlo abre posibilidades de actuación más políticas que racionales. Lo que ocurre, realmente, es que la delegación lo es de la adopción formal de una decisión, que se concreta en la firma del documento correspondiente; de modo que la preparación, gestión y propuesta sigue realizándose por el órgano competente y técnicamente preparado. Ello es una evidencia más de la separación entre técnica y política o gestión y poder.

La Ley establece unas limitaciones a la delegación de competencias que con carácter general se puede afirmar que tienen su fundamento o razón principal en que los órganos superiores no renuncien o deleguen las competencias con mayor significado político y, así, no se permite que se deleguen los asuntos que se refieran a relaciones entre los órganos políticos principales y, de este modo, en la normativa estatal no se pueden delegar las que lo son con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por la misma razón de carácter político no se considera delegable la adopción de disposiciones de carácter general o reglamentos; es decir, realmente, la competencia

normativa, la cual la hemos de considerar fundamentalmente definidora o establecedora de fines y de desarrollo de las leyes parlamentarias con regulación de materias y asuntos que exceden del campo de la organización administrativa para afectar a los derechos de los ciudadanos. Pero ello, también, significa que la ordenación en materia de organización o la organización que legalmente se atribuye a los reglamentos tampoco puede delegarse.

En orden a la delegación de competencias el ordenamiento jurídico mantiene unas garantías en favor de los ciudadanos y de la seguridad jurídica, obligando a que tanto la delegación como su revocación se publiquen en los diarios oficiales de las Administraciones públicas y, además, requiriendo que el órgano que actúa por delegación lo haga constar manifestando la resolución y fecha de la delegación, así como la fecha y diario en que se publicó. De otro lado, desde el punto de vista jurídico y atendiendo al orden jerárquico establecido y en consideración del conocimiento en general de la actuación de los inferiores y consiguiente dirección de los mismos y a efectos del control que se puede ejercer mediante los recursos administrativos, formalmente las decisiones adoptadas por delegación se entienden como realizadas por el órgano delegante. Ello supone que en los casos de delegación quien resuelve los recursos administrativos de alzada es el superior jerárquico del delegante.

Otro de los límites o prohibiciones legales establecidas es la de la doble delegación; es decir, no resulta posible que el órgano que recibe la competencia delegada la delegue a su vez, salvo excepción establecida por una norma con rango de Ley, lo que equivale a que la excepción se establezca por el poder legislativo.

Conviene conocer lo que se dispone en la Comunidad Autónoma Valenciana y por ello, a continuación, reflejamos el artículo 68 de la Ley de Gobierno Valenciano que establece:

*1. El ejercicio de las competencias propias de cada órgano podrá ser delegado por éste en el órgano jerárquico inmediato inferior, salvo que por la aplicación del principio de eficacia sea aconsejable atribuirlo a otro órgano, sin que quepa la delegación de competencias delegadas.*

2. *Las competencias propias del Gobierno Valenciano son delegables en cualquier caso en las Comisiones Delegadas del Gobierno.*
3. *No son delegables las siguientes competencias:*
  - a) *Las que procedan de una atribución expresa del Estatuto de Autonomía.*
  - b) *Las que correspondan a los Consellers en su condición de miembros del Gobierno.*
  - c) *Las que correspondan a relaciones con órganos del Estado, de otras Comunidades Autónomas o a las Cortes Valencianas.*
4. *Las delegaciones realizadas por órganos del nivel administrativo requerirán autorización previa del Conseller.*
5. *Las delegaciones podrán ser revocadas en cualquier momento por el órgano delegante.*
6. *Las delegaciones deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana y en las resoluciones adoptadas por la delegación debe hacerse constar este extremo.*

Este artículo sí vincula la delegación en órganos distintos a los jerárquicamente subordinados al principio de eficacia, por lo que hay que entender que ésta no es posible si el órgano que recibe la delegación no tiene competencia técnica en la materia o función.

Respecto de la **avocación**, el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya citada, dice que *los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.*

Esta avocación también puede producirse respecto de la competencia delegada, en cuyo caso la norma prevé que cuando se trate de órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto puede ser avocado únicamente por el órgano delegante. Lo que nos pone de manifiesto que la avocación en su configuración general se puede realizar por cualquier órgano superior al que tiene la competencia. La

figura a pesar de su configuración legal, según la cual su fundamento radica en razones técnicas, económicas, sociales, etc., ofrece una realidad frecuente en la que se manifiestan intereses concretos o razones mal llamadas políticas. Hay que considerar que la avocación se refiere a un asunto concreto, mientras que la delegación lo es del ejercicio de la competencia en todos los asuntos que a ella corresponden.

En todo caso, la avocación se debe realizar mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad a la resolución final que se dicte, pero contra el acuerdo de avocación no cabe recurso, aunque podrá impugnarse en el recurso que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento. Esta situación legal manifiesta que se considera que existe una cuestión de carácter organizativo y que la decisión de avocar un asunto no es en sí misma de carácter jurídico, por lo que sólo razones externas al hecho organizativo podrían alegarse en un recurso y éstas sólo pueden tener causa en que no se cumplan los requisitos o fundamentos para avocar, pero sobre todo que se demuestre una desviación de poder y el incumplimiento de los intereses públicos.

Otra de las alteraciones de competencia recogidas en la legislación es la **suplencia**, figura que se produce cuando un órgano actúa en lugar de otro por razón de necesidad o urgencia, y que significa que los titulares de los órganos administrativos pueden ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos. Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejerce por quien designe el órgano administrativo inmediato de quien dependa. Estas suplencias pueden estar, incluso, reguladas en los reglamentos orgánicos de los departamentos administrativos correspondientes. La suplencia, realmente, no implica alteración de la competencia, sino sólo que el titular de un órgano es sustituido por el de otro a efectos de las decisiones y firmas de las resoluciones, pero sigue actuando el órgano competente.

Frente a estos cambios de las competencias, que hemos señalado que tienen carácter temporal, existen otros dos principios o sistemas de distribución de competencias que conocemos como *concentración* y *desconcentración*, figurando el segundo como uno de los principios que rigen la organización de la Administración

Publica según el artículo 103 de la Constitución. Son principios que se vienen confundiendo a veces con la centralización y descentralización, de los que hay que distinguirlos. Ya hemos hecho referencia a esta cuestión al tratar de la territorialidad y funcionalidad como criterios de organización, si bien ahora se insiste en la cuestión, es desde la perspectiva del concepto de la competencia.

En definitiva, lo que parece plantear la Constitución es la preferencia por la desconcentración. En este sentido, ya hemos visto que el artículo 12.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece la posibilidad de desconcentrar las competencias en los órganos dependientes jerárquicamente, es decir inferiores, y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de la competencia se deduce, pues, que la desconcentración se realiza mediante una norma, y se manifiesta con ello que no se trata de cambios temporales de competencias sino que mantiene un mayor afán de permanencia y, además, también resulta que nos encontramos ante un verdadero principio de organización que se pretende que inspire a las Administraciones Públicas.

La **concentración** supone el acopio de competencias en los órganos superiores de la Administración; más que acopio de competencias se puede hacer mención a un acopio de decisiones. Todo proceso desemboca en la decisión de uno de los órganos situados en el vértice de la organización.

Por el contrario, la **desconcentración** supone el traspaso de competencias íntegras o de grandes bloques de atribuciones a los órganos medios e inferiores de la organización a través de una norma. Es fruto de una disposición de carácter general y, por lo tanto, tiene aspiración de permanencia y la transferencia se da de órgano a órgano. La desconcentración también comprende la atribución de competencias a los periféricos. En la delegación, por el contrario, la transferencia tiene un carácter más personal, se produce de titular a titular y es temporal.

Las diferencias entre desconcentración y descentralización son evidentes, en cuanto la primera supone un reparto de competencias entre órganos administrativos de una misma Administración, bien sea en los inferiores jerárquicos o en los órganos

periféricos. La *descentralización funcional* supone un reparto de competencias o una asignación de las mismas, pero mediante la creación de personas jurídicas que aun llamadas autónomas dependen de la Administración que las crea. La descentralización política o Autonomía supone la creación de Administraciones Publicas, como ya se indicó con anterioridad. Buena parte de la doctrina administrativista opone o contrapone el principio de jerarquía al de descentralización, lo que supone que jerarquía y centralización se identifican. Si esto es así, no se podría decir que la Constitución en su artículo 103 da preferencia a la descentralización en orden a la organización de cada Administración pública, puesto que se refiere en primer término al principio de jerarquía. De este modo, la elección entre la centralización y la descentralización en la organización de cada Administración pública, acaba siendo una decisión técnica basada en la mayor eficacia en cada caso de un sistema u otro.

Volviendo al tema central, el artículo 12 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su punto 3, realiza una previsión en orden a determinar cuáles son los órganos competentes cuando la competencia está atribuida de modo genérico y, así, el artículo dice que si alguna disposición atribuye la competencia a la Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común.

La Ley no ha recogido la regla que el artículo 6 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo especificaba en el sentido de que a los órganos inferiores corresponde resolver los asuntos que consistan en simple confrontación de hechos o en aplicación automática de normas, tales como libramiento de certificados, anotaciones o inscripciones; asimismo, instruir los expedientes, cumplimentar y dar traslado de los actos de las autoridades ministeriales, diligenciar títulos, autorizar la devolución de documentos y remitirlos a los archivos. Norma que constituía una buena guía para resolver algunos conflictos y para la comprensión de lo que son meras atribuciones y tareas o pequeñas competencias.

Como indicábamos en su momento, la Ley 30/1992 recoge otras dos figuras que son la encomienda de gestión y la delegación de firma. Empezaremos por exponer esta última ya que es la más confusa de las dos.

La **delegación de firma** se regula en el artículo 16 de la Ley que establece que:

" 1. Los titulares de los órganos administrativos podrán en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos a los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 13.

2. La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

3. En las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar la autoridad de procedencia.

4. No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador."

El precepto ha venido a consagrar, en parte, la corruptela administrativa de lo que se llamaba la firma por orden o por autorización, que se manifestaba en los documentos administrativos mediante la anteposición a la firma de las siglas P.O y P.A, según los casos, si bien la segunda fórmula también se utilizaba en casos de ausencia del titular del órgano administrativo.

Es importante el límite establecido en el punto 4 del artículo 16, que, además, pone de manifiesto que la cuestión debía haberse precisado más; de modo que, por ejemplo, se hubiere reservado para aquellos casos en que se adopta una resolución que tiene una pluralidad de destinatarios y en los que la resolución es poco compleja, sencilla y positiva para los interesados. Lo que no puede quedar en duda es que el órgano que delega la firma, si sólo delega ésta, significa que ha adoptado la decisión; es decir, ha conocido del asunto y ha resuelto lo que corresponde. Hay que tener en cuenta que el artículo dice que los órganos pueden delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos. Sólo la firma, que es una actividad material. La resolución base, por decirlo de algún modo, debe estar firmada por el órgano competente y, en ella, indicar la delegación de firma de los actos concretos o de su comunicación a todos los interesados.

Si la resolución base o general se adopta de forma verbal habría que proceder mediante la autorización de la relación de decisiones adoptadas de esta forma, prevista en el artículo 55. 2 de la Ley 30/1992.

La Administración siempre ha tenido soluciones técnicas para estos casos y una de ellas era el traslado, a los afectados, por el órgano inferior gestor, de la resolución adoptada por un órgano superior, de modo que aquél solamente firma una resolución. Si, en cambio, el precepto pretende, por ejemplo, permitir que un órgano inferior firme actos tales como títulos (piénsese en los títulos académicos), certificaciones, etc., lo que procede, parece, es delegar la competencia y no la firma, o atribuir la competencia con carácter definitivo a los órganos que con menos responsabilidades tengan tiempo para firmar y garantizar adecuadamente la autenticidad del documento, que es lo que, en el fondo, a su vez, trata de garantizar la atribución de la competencia al titular de un órgano, de modo que sea identificable el responsable concreto. De otro modo, las competencias se convierten en un mero formalismo, mientras que la realidad burocrática establece unas estructuras de poder distintas de las establecidas por las normas.

En definitiva, no se puede decir que el precepto haya venido a aclarar la situación que existía con anterioridad.

La **encomienda de gestión** viene regulada por el artículo 15 de la Ley 30/1992 que en esencia prevé, que actividades de carácter material, técnico o de servicios de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrán ser encomendadas a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos para su desempeño.

Se remarca que la figura no supone la cesión de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio y se exige un modo de formalización, que en el caso de que se produzca entre distintas Administraciones Publicas, se establece que sea el Convenio. Sobre esta cuestión de la encomienda de gestión se insiste en el punto siguiente.

El punto 5 del artículo establece que el régimen jurídico de la encomienda de gestión que regula este artículo no es de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero hayan de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al Derecho Administrativo. La procedencia en lo que respecta a las personas sujetas a derecho privado de la legislación de contratos, también nos evidencia que la concesión de la gestión de servicios públicos a personas privadas, antes que se realice la contratación, también supone la existencia de una decisión de corte organizativo.

Estas son las cuestiones que la actual normativa administrativa establece en orden al principio de competencia; principio que, como veremos, tiene transcendencia jurídica, ya que puede afectar a la validez de los actos administrativos y que, desde otros puntos de vista, sociológicos o de Ciencia de la Administración, afecta a la estructura de poder interna de las Administraciones Públicas, y a la estructura política y social. Pero también vemos que a través de la modificación temporal de competencias se puede realmente estar cambiando la organización, depositando las decisiones en órganos inferiores a los que formalmente la tienen atribuida.

En definitiva, vistas, todas las cuestiones relativas a la competencia y su distribución o atribución orgánica, desde el punto de vista de la decisión organizativa, hemos de concluir que estas formas de cambios temporales o definitivos de las competencias atribuidas normativamente, aun cuando puedan no suponer un cambio de titularidad constituyen formas de organizarse y, por lo tanto, decisiones organizativas propiamente dichas, si bien con poca repercusión estructural en algunos casos o evitando establecer una organización propia en otros.

### ***C) Jerarquía.***

La segunda consecuencia del principio de unidad y, a su vez, del reparto de competencias, es el principio de jerarquía el cual establece un sistema de relación por el

que los órganos de una persona jurídica están subordinados unos a otros, lo que implica la jerarquía y subordinación entre sus titulares. Es un principio que permite el impulso de la acción de los órganos inferiores por los superiores y el suministro de información de los inferiores a los superiores. El principio actúa en consonancia con la distribución de competencias. El principio de jerarquía permite hacer efectivo el de unidad y ya hemos dicho que se viene contraponiendo al de descentralización. Lo que significa que claramente no existe entre distintas Administraciones públicas territoriales, en cuyo caso, técnicamente y políticamente se viene haciendo referencia al principio de *supremacía*; pero, también, que cuando se hace referencia a la descentralización funcional u organización personificada se haga referencia no a la facultad jerárquica sino a la de *dirección*, punto este mucho más discutible, pues los directores o presidentes de los organismos personificados están realmente subordinados al titular del órgano o Administración que los nombra o designa, lo que determina una realidad de subordinación material mayor que la que supone la de la facultad de dirección.

La jerarquía plantea en la Administración pública otros problemas, que derivan de las visiones o concepción que se tenga de la relación o conexión entre política y administración, pues tanto se hace referencia a que son un *continuum* como a que forman compartimentos separados. Aquí hemos partido de la consideración de su continuidad o relación. Pero, la realidad es que las visiones jurídicas y, en especial, la del Estado de Derecho, su personalidad y sobre todo la referencia a la ley como manifestación de la voluntad del Estado, provocan una situación de tensión entre los principios de jerarquía y los de objetividad, neutralidad, y sometimiento pleno a la ley y al derecho y que se manifiestan, básicamente, en el nivel superior de la organización administrativa y en las relaciones con los administradores superiores. De otro lado, se pone de manifiesto, que en el orden técnico el funcionario no puede estar subordinado a una orden política no justificada o sólo justificada en la potestad jerárquica o situación superior del órgano.

De otro lado, la división territorial del Estado en diversas Administraciones públicas y la concepción constitucional de su autonomía, ha eliminado la referencia a la existencia de una relación jerárquica entre ellas o de tutela, para reforzar la idea o principio de las relaciones de *supremacía*, que teniendo en cuenta el sentido unitario del

Estado, refiere la superioridad de unos ordenamientos jurídicos sobre otros y a los problemas como cuestiones de competencias, y no a una jerarquía entre Administraciones en virtud de su mayor o menor competencia territorial.

Desde el punto de vista de la organización, la jerarquía es el principio que permite la recepción de la información precisa para ejercer las funciones propias del mando.

#### ***D) Coordinación***

Es este, por último, un principio consecuente con los anteriores y con la complejidad administrativa. El principio de jerarquía supone la existencia de una línea vertical en la que unos órganos se sitúan por encima de otros, pero al mismo tiempo la organización supone la existencia de unas líneas horizontales que comprenden a todos los órganos que estén situados al mismo nivel y que tienen la misma categoría en cada una de ellas y que, a su vez, todos ellos suelen tener un superior jerárquico común. Ante esta situación la coordinación se puede definir, a mi entender, como *el impulso uniforme por el órgano superior de la actividad de los órganos inferiores del mismo nivel de él dependientes, de modo que su acción coincida en el tiempo para la consecución de fines concretos, inmediatos, parciales y generales de la organización.*

Lógicamente, la coordinación es propia de la dirección, de la jefatura y de quien ejerce el poder. Los órganos de un nivel determinado, son coordinados por el órgano que tiene la jefatura común de todos ellos y situado en el nivel inmediato superior.

Sin embargo, cuando no existe una relación de jerarquía, la coordinación se produce normalmente a través del ordenamiento jurídico que otorga primacía a unas normas sobre otras. Es el caso actual de la autonomía local y de las Comunidades Autónomas, respecto de la Administración del Estado o de ellas entre sí.

La coordinación también se puede conseguir mediante la creación de órganos de encuentro o mixtos de diferentes Administraciones Públicas en las materias de su competencia, con el fin de acordar formas de actuación conjunta o de tomar decisiones concretas. A estos efectos hay que tener en cuenta lo dispuesto en el Título I de la Ley 30/1992, artículos 4 a 10, que veremos en el momento de analizar el tema de las relaciones entre Administraciones Públicas.

### *E) Relación con otros conceptos.*

Del análisis efectuado con anterioridad de los distintos principios se puede determinar que el central y que supone una mayor transcendencia jurídica es el de la competencia y que alrededor de él giran los restantes. De otro lado, cabe decir que el principio de coordinación puede, a su vez, ser considerado como una función o una actividad propia de los órganos administrativos, del mismo modo que la unidad y la jerarquía tienen relación con la función de mando y directiva. Por ello vemos que estos principios, que se han concretado desde el punto de vista de la doctrina jurídica, tienen realmente conexión con las funciones administrativas y con la actividad de los órganos administrativos.

Consecuentemente, deberían analizarse también estos aspectos y, en particular, la función de dirección o la de control, todavía más conectados con la organización y con la competencia. En el caso del control dentro de la propia organización administrativa, lo consideramos como una función propiamente dicha que se halla en íntima conexión, inicialmente, con el principio de jerarquía. Sin embargo, como función, tiene una repercusión clara en las decisiones estructurales, ya que los órganos administrativos se pueden crear o constituir precisamente para realizar funciones y actividades de control dentro de la propia organización, en el sentido de que son órganos encargados de vigilar o inspeccionar la actividad de otros órganos de la misma Administración. Es este uno de los campos, en los que sin perjuicio, de las peculiaridades de la Administración pública, pueden resultar de mayor utilidad las soluciones técnicas de aplicación en el sector privado.

En el sentido indicado, Baena del Alcázar nos señala que no puede hablarse del control como de un principio que rige o vertebra la organización y lo conecta, como hemos hecho con el principio de jerarquía, diciendo que el núcleo del control de la actividad administrativa es en la práctica cuestión inseparable del ejercicio de la jerarquía. Sin embargo, hay que recordar que los órganos administrativos también realizan un control del cumplimiento del ordenamiento jurídico por terceros y que, para ello, cumplen con funciones de inspección que se traducen en actas y certificaciones con transcendencia y efectos jurídicos, al menos en el seno del procedimiento

administrativo; y esta función de inspección es la base que permite estructurar determinados órganos de control.

Al igual que la dirección y, en parte el control, pues, la coordinación quedaría incluida en el campo de las funciones administrativas y del ejercicio de la jerarquía y los principios de organización muestran así, también, lo mismo que las funciones, su conexión con las relaciones interorgánicas .

### **5 La organización y las relaciones entre Administraciones públicas u organizaciones administrativas: Especial consideración de la autonomía como noción. Relación con la descentralización. Las fórmulas concretas de relación entre Administraciones públicas.**

De lo dicho hasta ahora se puede establecer que la organización de las Administraciones públicas no se agota en los problemas de estructuración de cada una de las Administraciones públicas, ni en las opciones entre constituir una organización indiferenciada o personificada en su caso, sino que en torno a la organización se presentan también los aspectos políticos y que en todos los casos se presenta una idea de eficacia concreta, pero pudiendo primar sobre la meramente administrativa dichos aspectos o razones políticas.

La existencia de distintas Administraciones públicas territoriales y el reparto de competencias, plantea necesariamente la cuestión de las relaciones entre ellas. Relaciones que desde la perspectiva de esta lección tienen que dirigirse a los aspectos organizativos. Sin embargo, es imprescindible señalar que la organización territorial del Estado constituye una decisión constitucional y que la declaración que efectúa el artículo 137 de la autonomía de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas es política y condiciona básicamente las decisiones organizativas de corte administrativo e, incluso, el concepto de la autonomía resulta básico para efectuar el reparto de competencias entre las distintas Administraciones públicas y para la garantía de los principios y derechos que se manifiestan en los artículos 138 y 139.

Por la importancia del concepto es necesario que se ofrezca en primer lugar su noción y alcance.

#### ***A) Noción de la autonomía.***

El primero de los aspectos que hay que considerar en la determinación de la noción de autonomía que nos ofrece la Constitución española es precisamente que constituye una decisión de la misma. Ello ofrece su aspecto político y no administrativo.

El segundo es el que la autonomía se otorga a los distintos entes administrativos territoriales que menciona el artículo 137, *para la gestión de sus respectivos intereses*. La definición de lo que constituyen los respectivos intereses de cada ente es, pues, la cuestión principal para determinar sus competencias y posibilidades de acción. Los intereses de cada ente son el fundamento y el límite de su poder y actividad. Al tratarse de Administraciones territoriales y ser el territorio elemento constitutivo, existe el límite territorial como principal, pero también como referencia para la determinación de los intereses respectivos, sin perjuicio de las características históricas, culturales y económicas comunes. De otro lado, considerados los artículos 138 y 139, el poder de la autonomía no alcanza para modificar los elementos básicos de la igualdad entre los ciudadanos españoles, constituyendo una competencia básica del Estado la garantía del principio de solidaridad y el velar por el establecimiento del equilibrio económico y la garantía de libre circulación de bienes y personas en el territorio español y libre establecimiento de éstas.

La autonomía, por su raíz política, es, naturalmente, más que una cuestión meramente administrativa, por ello no sólo encierra una posibilidad de autogobierno o de facultades ejecutivas de una institución, sino que, por ejemplo, Santi Romano, destacó que frente al concepto de soberanía y la existencia de tres poderes, la autonomía presenta la existencia de unas potestades equivalentes a los poderes de un Estado. Así, la autonomía, como rasgo básico supone la existencia de una potestad normativa general, es decir, respecto a los ciudadanos en general o como tales y no meramente estatutaria o reducida al ámbito interno de la propia institución. Esta potestad, por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, no es sólo la de dictar reglamentos, sino

la de dictar normas con rango de ley, lo que le confiere un poder específico. Frente a la potestad normativa reseñada, el resto de las potestades, la de autogobierno y la jurisdiccional, sin dejar de tener raíces políticas, se presentan más en consonancia con la visión administrativa que nos ofrece principalmente el Derecho administrativo. Lo que nos interesa destacar, pues, es que existe una decisión constitucional, que las potestades son especies del género de los poderes y que se reflejan hacia el exterior de la organización afectando a la esfera de los ciudadanos, por lo que son generales y que la potestad normativa significa la posibilidad de producir ordenamientos jurídicos subordinados.

Esta última afirmación lo que pone de relieve es que cada ente territorial tiene subordinado su ordenamiento al estatal y se limita a su territorio y a la gestión de sus propios intereses. No dejan de ser organización del Estado, que es el único soberano, pero no constituyen meras personas jurídicas descentralizadas u organismos autónomos, los cuales no dictan disposiciones de carácter general sino reglamentos organizativos o meros estatutos.

### ***B) La relación con la descentralización.***

Con anterioridad, ya hemos hecho referencia la descentralización en varios momentos, en especial en el punto 2 al analizar la personificación jurídica como técnica organizativa. La última referencia a la autonomía también nos pone en relación con otra concepción de descentralización, ya repetida, que es la territorial o política. La descentralización denominada funcional comprende la creación de entes u organizaciones personificadas, pero también puede el concepto alcanzar a la figura de las corporaciones públicas ( Colegios, Cámaras, etc.) Pero a diferencia de la personificación, este tipo de descentralización, la de las corporaciones públicas, supone la atribución de competencias a personas jurídicas u organizaciones que son sociales y de interés público y que no se encuadran en la estructura del Estado, propiamente dicha. Nos proporciona este hecho la relación con la idea que debe presidir este punto, que es la de ofrecer la conexión de la descentralización con las relaciones entre Administraciones públicas, que también se conecta con los criterios o formas de organización.

Descentralización territorial y política se identifican con la noción de autonomía y determina un reparto de competencias con base o fundamento en la Constitución, Estatutos de las Comunidades Autónomas y leyes parlamentarias. Pero, una vez concretadas las competencias en estos niveles del ordenamiento jurídico, es posible que las Administraciones públicas las modifiquen a través de las relaciones entre ellas. Modificaciones que, sin perjuicio de encerrar una decisión política, son o constituyen cuestiones y decisiones de organización, además de contener también fines o valoraciones de eficacia, en distintas de sus facetas o caras. Algunas de estas modificaciones se configuran como fuente de descentralización política o funcional según los casos Este aspecto relacional y organizativo es el objeto del siguiente punto.

***C) Las relaciones entre Administraciones públicas como cuestión de organización.***

El título I de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se ocupa de las relaciones entre las Administraciones públicas y en especial los deberes de asistencia y colaboración entre ellas. De otro lado, el artículo 2º de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, establece que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas debe asegurar a los entes locales su derecho a intervenir *en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.*

Estos preceptos, en especial el segundo citado, obligan a considerar legislativamente esta atribución de competencias, pero a su vez plantean el problema de la capacidad de gestión de los entes locales. Teniendo en cuenta que estos pronunciamientos legales, reflejo de la exigencia constitucional, se producen al mismo tiempo que aparece un nuevo nivel de Administración territorial como es el de las

Comunidades Autónomas, es lógico, que por el natural proceso de consolidación de éstas, se someta, a su vez, a un proceso en el tiempo y al necesario análisis de las políticas y soluciones técnicas que permitan la realidad de los preceptos constitucionales. En tanto las competencias de los entes locales no se concreten en la realidad y dejen de ser meras referencias abstractas en las leyes, las relaciones entre las Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, se convierten en un instrumento básico y, también, en un factor organizativo

Así, pues, ante la afirmación constitucional a favor de la descentralización, se puede concluir que en cualquier análisis organizativo, las Administraciones públicas territoriales, de acuerdo con dicho principio y considerando la cercanía de la gestión al ciudadano y la capacidad de gestión de cada ente local, pero también el principio de eficacia, deberían considerar la posibilidad de que la gestión que tienen que realizar pueda ser prestada por los entes locales y ajustar las organizaciones concretas a dicha circunstancia. La posibilidad de descentralización territorial o la encomienda de gestión a los entes locales, se presenta como un presupuesto organizativo. Todo ello sin perjuicio de la asistencia activa y cooperación exigidas por el artículo 4 de la Ley 30/1992.

Dicho lo anterior, trataremos de exponer las fórmulas relacionales que resultan de la legislación.

*a) Fórmulas de coordinación y cooperación.*

La existencia de competencias concurrentes o de ámbitos materiales de competencia comunes entre las distintas Administraciones, hace preciso que cada una de ellas sea conocedora de las acciones y planes de las restantes y, por ello, es lógico que se prevean formulas que podemos denominar de coordinación. La Ley 30/1992 prevé como fórmula la de la **información** entre las Administraciones públicas. Pero desde el punto de vista organizativo, que es el que básicamente nos ocupa ahora, el artículo 5 hace referencia a las **Conferencias sectoriales**, para la coordinación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Las Conferencias pueden acordar la formulación de convenios.

Hay que hacer constar que las Diputaciones como organización tienen un importante componente de funciones coordinadoras de la actividad de los municipios y de cooperación con ellos, constituyendo una de sus competencias más importantes los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en los que el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente contribuyen mediante subvenciones.

Las Áreas metropolitanas y las Mancomunidades de municipios también obedecen a necesidades de coordinación y cooperación.

El Título IX de la Ley 7/1985 se ocupa de la **Comisión Nacional de Administración Local** como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local.

Otra de las fórmulas previstas de cooperación en la Ley 30/1992, en su artículo 6, y en el 87 de la Ley 7/1985, es la de los convenios de colaboración, de los cuales puede resultar una forma de organización que es la de los **consorcios** con personalidad jurídica, que pueden utilizar, a su vez, para la prestación de los servicios correspondientes, las formas de gestión previstas legalmente.

Finalmente, en este apartado, hay que señalar que la Ley 30/1992 prevé la asistencia activa de unas Administraciones a otras para el eficaz ejercicio de sus competencias y la asistencia en la ejecución de competencias, como fórmula de cooperación y auxilio. De otro lado, la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado también atribuye funciones coordinadoras a los Delegados de Gobierno con las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma respectiva.

Como vemos, pues, la actividad de relación y cooperación entre Administraciones públicas, da lugar a organizaciones concretas, sin perjuicio de la posibilidad de transferencias, delegaciones de competencias y encomiendas de gestión.

*b) Las fórmulas de atribución de competencias.*

Ya hemos visto, desde el punto de vista de los órganos administrativos de una misma Administración, que las competencias atribuidas normativamente pueden sufrir modificaciones temporales. Esta modificación de las competencias también se puede dar entre Administraciones públicas territoriales

El artículo 150 de la Constitución, en su punto 2, prevé que el Estado puede transferir o delegar, mediante ley orgánica, en las Comunidades Autónomas *facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.*

El artículo no se sabe si equipara o distingue entre transferencia y delegación y se refiere a facultades y no utiliza el término de competencias, si bien en los casos de leyes orgánicas de transferencias habidas se hace referencia a la transferencia de competencias. De otro lado, al no preverse en la Ley 30/1992 la delegación de competencias por los órganos administrativos en otras Administraciones diferentes, debe entenderse que la Constitución equipara transferencia y delegación. En resumen, hay que entender que la competencia propiamente dicha no se transfiere y que se conserva la titularidad y debemos entender como facultades aspectos concretos de la competencia general establecida en el artículo 149.1 de la Constitución y siempre que no afecten al principio de unidad, solidaridad, etc. que debe de garantizar el Estado. Hay que tener en cuenta que en su génesis el precepto pasó de referirse a la delegación de “la ejecución de funciones de titularidad” a la definitiva actual con el añadido del término “transferir”.

Por lo que respecta a la Administración local, los Estatutos de las Comunidades Autónomas suelen prever la posibilidad de delegación de competencias en los entes locales. Así el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en su artículo 45 establece la posibilidad de que las Cortes Valencianas, puedan delegar la *ejecución de funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios.* Parecida previsión realiza el artículo 47 respecto de las Diputaciones

Provinciales cuando establece que las Cortes Valencianas *podrán transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social.*

El resultado de esta normativa es el de que existe la posibilidad de **transferencia o delegación** de competencias entre Administraciones públicas y que, aun cuando se haga referencia en ocasión a funciones de ejecución, desde el punto de vista orgánico igualmente se trata de una competencia. Sin embargo, hay que matizar que cuando la referencia es a una transferencia de competencias se trata de un traspaso con ánimo de permanencia y no de la delegación entre órganos administrativos a que hicimos referencia en otro punto. Es, prácticamente, como un cambio de titularidad, si bien no lo es formalmente en cuanto la Administración que delega o transfiere mantiene facultades de control y de recuperación, en caso de incumplimiento de sus obligaciones por la Administración que recibe las competencias. También cuando se hace referencia a la delegación de funciones de ejecución nos encontramos con un caso similar al de la delegación entre órganos administrativos, conservando la titularidad y las restantes facultades de ordenación, control, etc., la Administración delegante.

Hay que tener en cuenta que, de otra parte, el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del que ya hemos hecho mención, prevé la **encomienda de gestión** y establece que *la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de **distinta Administración**, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.* La encomienda de gestión y la delegación de funciones ejecutivas tienen puntos en común, si bien en ésta debe entenderse posible la adopción de resoluciones administrativas y en la encomienda no.

En definitiva, las previsiones constitucionales y legales son suficientes para que las relaciones entre Administraciones públicas permitan el desarrollo de la Administración local y la transferencia, en su caso, de medios económicos y personales.

La jurisprudencia también ha hecho referencia a la posibilidad de transferencia por el Estado de competencias a la Administración local. Las relaciones y el conocimiento concreto de la situación de cada Administración o ente local, permite un ajuste de las competencias y el cumplimiento de la eficacia y del resto de los principios establecidos en la legislación y es fuente de organización administrativa.

## **6.- El problema de la dimensión o forma idónea del órgano administrativo.**

Otra cuestión relativa a la organización que tiene importancia y respecto de las decisiones organizativas es la que afecta a la dimensión, forma y estructura idónea del órgano administrativo. Al objeto del desarrollo de este punto es preciso recordar la distinción establecida entre órganos de nivel político y órganos de nivel administrativo. Esta distinción tiene ciertas repercusiones en cuanto a la estructuración orgánica y la racionalidad que debe presidirla, si bien también se ve afectada por la separación que se efectúa entre política y administración y por la concepción de las potestades, en especial por el concepto de la potestad discrecional y su relación con el control jurisdiccional y la teoría de la separación de poderes.

En la actualidad la estructuración orgánica presenta dos facetas, la de la estructuración por reglamentos y la administrativa o de confección de plantillas orgánicas o relaciones de puestos de trabajo.

### ***A) La faceta normativa.***

A la hora de abordar esta faceta hay que tener en cuenta que la potestad de dictar reglamentos se presenta más como política que como administrativa, en cuanto está encomendada con carácter general a los órganos de gobierno de las Administraciones públicas y con carácter específico o por materias concretas a los órganos políticos de las mismas, en concreto Ministros u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas. Las facultades de los órganos políticos inferiores, Subsecretarios y Directores Generales en este orden reglamentario se concretan en la figura de las **instrucciones y circulares**, cuya naturaleza normativa es discutida y que no nos interesan en cuanto no se presentan en el sector de estructuración orgánica. De las clases de reglamentos que la doctrina

viene distinguiendo, en el punto que nos ocupa, son los **orgánicos o administrativos** los que principalmente nos interesan, al ser los que establecen la organización, estructura y competencias de los órganos administrativos en su nivel ministerial o departamental o de personas jurídicas en su caso. Estos reglamentos, no se consideran jurídicos por parte de la doctrina administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa y sí administrativos y discrecionales, por lo que los Tribunales de Justicia no ejercen control sobre la organización que establezcan.

De este modo, la organización adquiere un matiz político y discrecional, por lo menos en lo que afecta a los órganos superiores de las Administraciones públicas, mientras que por lo que respecta a los órganos de gobierno es la Ley la norma que los establece. Por ello, la estructuración en departamentos ministeriales se realiza por Real Decreto del Presidente del Gobierno y obedece a criterios políticos; el Decreto es la norma creadora de las Consellerias en la Generalitat Valenciana.

Los órganos superiores y directivos de la Administración del Estado, previstos con carácter general en la Ley (Subsecretarías, Secretarías Generales, Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales y Subdirecciones Generales y los similares a todos ellos) se crean por Real Decreto del Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas y previa aprobación por él de los proyectos de las disposiciones generales en materia de organización. Esta propuesta y la competencia general que se le atribuye a dicho Ministerio en materia de organización y función pública, es el único indicativo de una posible actuación en orden a la racionalidad y eficacia de la organización solicitada, en cuanto pueda el citado departamento establecer un control sobre la proporción o dimensión de los órganos previstos y sus niveles, pero es indudable que el proceso es claramente político. La misma creación por Real Decreto del Consejo de Ministros se exige para las estructuras orgánicas de las Delegaciones de Gobierno y de los servicios territoriales no integrados en ellas. Por lo que afecta a la Generalitat Valenciana en el artículo 33 de la Ley de Gobierno Valenciano establece que el número y denominación de las Consellerias se establecerá por Decreto, si bien dando cuenta a las Cortes y según el artículo 18 el número de Consellers con funciones ejecutivas no excederá de diez, además del Presidente. La estructura y organización de las Consellerias se propone al Consell por

los Consellers y el artículo 69 y 70 de la citada Ley de Gobierno Valenciano determinan que sea el Consell el competente para regular la organización y estructura de la Administración de la Generalitat Valenciana y la aprobación del Reglamento orgánico de cada Conselleria, siendo cada Conseller el competente para desarrollar orgánicamente su propia Conselleria en los términos de dicho reglamento y demás normas reglamentarias.

Se confirma, pues, que la estructura básica y de carácter político y directivo o de engarce y unión entre política y administración queda vinculada a la potestad reglamentaria. También, por ello, se manifiesta como potestad discrecional. La creación de personas jurídicas u organismos públicos ya ha sido analizada en su momento. No obstante, la discrecionalidad en la creación de los órganos administrativos es reglada y está sometida a importantes principios que permiten el control de la decisión organizativa. Así, el artículo 3 de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, al señalar los principios de organización y funcionamiento, recoge el de *economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales* e, igualmente, el de *eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*. El artículo, en consonancia, con el 103 de la Constitución recoge el principio de jerarquía, pero también los de *descentralización funcional y desconcentración funcional y territorial*. De estos principios y de las competencias de propuesta y aprobación en materia de organización y función pública que corresponde al Ministro de Administraciones Públicas, resulta lógico que deban existir informes técnicos y estudios económicos y de eficacia y adecuación de la organización, que acompañen a los expedientes de creación de los órganos que nos han ocupado, de modo que se justifique su racionalidad y economía. En este aspecto, la Ley del Gobierno Valenciano en su artículo 67, establece que *la creación de todo órgano administrativo que suponga un incremento del gasto público irá precedida por un estudio económico del coste de su funcionamiento y rendimiento o utilidad de sus servicios, así como la posibilidad de aprovechamiento de los medios de otras Administraciones, en evitación de un incremento injustificado del gasto público*.

También hay que recordar el concepto de órgano administrativo ofrecido por la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, pero a ello nos referimos en el apartado siguiente.

El proceso normativo y los criterios de oportunidad o políticos a tener en cuenta en la creación de la organización superior de las Administraciones públicas no están exentos, pues, de un necesario análisis técnico sobre su idoneidad, pero lo cierto es que los procesos y el tiempo a que se somete la actuación política, convierten a los procedimientos racionales en una cuestión más bien formal y retórica.

### ***B) La faceta administrativa.***

La necesidad de los estudios e informes racionales previos a la creación de órganos mediante reglamentos, ya pone de relieve la faceta administrativa o la actividad administrativa necesaria para que la organización se adecue a los principios y fines que marca el ordenamiento jurídico y que son principios de buena administración, fruto de la experiencia y propios de los análisis de la Ciencia de la Administración. En este aspecto administrativo, hay que destacar que la creación de órganos administrativos en los niveles inferiores a los que se crean por normas reglamentarias con rango de decretos, está en cambio sometida a unos requisitos muy diferentes y a unos procedimientos que constituyen una gestión administrativa particular y entroncada con las funciones administrativas propias del análisis científico de la Ciencia de la Administración y de los aspectos aplicativos y prácticos de ésta y, a su vez, entroncan con la función de apoyo a las decisiones políticas.

Ya hemos hecho referencia repetidamente a la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que, tras describir los órganos superiores y directivos, que se sujetan a la creación vista en el apartado anterior, en su artículo 7, también reseñado ya, se refiere a las **unidades administrativas** a las que califica como *los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas*, describiéndolas a continuación y diciendo que *comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente a una jefatura común*. Admite que puedan existir unidades complejas

que agrupen dos o más unidades menores. Por razón de lo antedicho y tal como hemos reseñado, la ley vincula la creación de estas unidades a las relaciones de puestos de trabajo, lo que implica un sistema racional y objetivo de clasificación y análisis de cada puesto.

A los efectos de la concepción de la función pública y de las relaciones que se dan entre derecho y organización, resulta de interés el concepto ya ofrecido de órgano administrativo de la Ley 6/1997 en su artículo 6, ya reseñado, y relacionado con los efectos jurídicos y carácter preceptivo de la acción. Debido a esta consideración las unidades administrativas se desvinculan de la política y quedan sujetas a procedimientos de plena racionalidad y técnicos, si bien es evidente que deben destacarse las que ejercen las funciones de autoridad y función pública que recoge la norma antes citada. La Ley, sin embargo, para los órganos inferiores a la Subdirección General requiere la creación, modificación, refundición o supresión por Orden Ministerial, con la previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas. En una interpretación sistemática de la normativa analizada, esta creación afectaría a las unidades con carácter de órgano administrativo, pero no a las que no alcancen dicha calificación y queden como meras unidades. La cuestión queda abierta respecto del alcance que cabe atribuir a la *actuación de carácter preceptivo*, pues ésta debe ofrecerse no sólo en las relaciones hacia fuera sino en los aspectos a que antes hemos señalado o calificado de potestades *ad intra* o garantizadoras de los intereses públicos.

El punto más destacable es que estos órganos inferiores o unidades administrativas deben ser creadas a través de un procedimiento racional que es el que conllevan las relaciones de puestos de trabajo y su previo análisis y clasificación. En este punto, es esencial el estudio de las funciones y tareas a realizar en cada puesto y la definición de los conocimientos concretos que deben poseer las personas que han de desempeñarlos, lo que conlleva finalmente la atribución del puesto o su clasificación para un determinado Cuerpo de funcionarios o varios o al sector de Administración general o al de Administración especial, por ejemplo. Pero la cuestión también afecta a la selección de personal y a la provisión de puestos de trabajo.

### *C) La dimensión y estructura idónea del órgano administrativo.*

Las cuestiones antes planteadas nos revelan que la Ley no se muestra meticulosa con los órganos inferiores o unidades administrativas y en la actualidad ni siquiera las describe, siendo así que, por ejemplo, la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 en su artículo 2 al regular la creación modificación, etc. de los órganos administrativos solamente recogía tres niveles de órganos inferiores: los Servicios, las Secciones y los Negociados y niveles asimilados a los mismos. Situación que se ha visto complicada con posterioridad al establecer la normativa de función pública la posibilidad de clasificar los puestos de trabajo en treinta niveles que representan distintos grados de responsabilidad, retribución, funcionamiento y categoría y con la creación de unidades con denominación varia de nivel superior a los Servicios; además de que el procedimiento de creación de unidades administrativas pueda definir niveles y denominaciones nuevos, siempre de modo coordinado por el Ministerio de Administraciones Públicas u órgano equivalente en las Comunidades Autónomas.

#### *a) La elección de la forma del órgano.*

La determinación de la dimensión o estructura del órgano administrativo o unidad administrativa, dada la distinción actual, conlleva una reflexión inicial, una vez descartada la actuación de otra Administración, sobre la pertinencia o no de aplicar los criterios de descentralización, desconcentración o plena jerarquización orgánica.

En el primer caso, la decisión supone tener en cuenta si la actuación a realizar es de poder o de dirección de todos los servicios posibles o admite la individualización por suponer la gestión de un servicio público diferenciado o prestacional y la posibilidad o no de tener una fuente de ingresos propia. Al mismo tiempo, dependiendo, de la actividad a realizar, si ésta no constituye una competencia propia o servicio público reservado a las Administraciones públicas, sino que implica una actividad económica propia del sector privado o sujeta al derecho mercantil y privado, cabe su organización como persona jurídica privada, pero atendiendo a que pueda subsistir con sus propios ingresos y sin que la subvención pública o con cargo a los presupuestos públicos sea el elemento principal de sostenimiento, o bien no exista o tenga un mínimo significado; en

otro caso la personificación puede revestir la forma de entidad pública empresarial, que es un organismo público que puede regirse por el derecho privado en su actividad pero no en su organización.

En todo caso es lógico que las organizaciones que desarrollen actividades empresariales o de empresa en el sentido propio de la palabra, necesiten de una estructura propia e individualizada, pues su actuación será similar a la de las personas privadas y con órganos no burocráticos o del carácter de los administrativos públicos. Una vez, decidida la forma descentralizada privada, la organización sigue las pautas de cualquier empresa y la dimensión depende de la racionalidad y necesidades de la empresa y de su capacidad económica. No depende, en teoría, de una decisión administrativa y de los procedimientos propios de la Administración pública, porque en nada debe depender de un ingreso presupuestario general. Todo ello salvo que la actividad se preste por necesidad pública, al no existir iniciativa privada y ofrezca déficits económicos, pero exija de una actividad empresarial y no burocratizada, pero, aún en este caso si no hay competencia privada en el mercado y el presupuesto es público, ya hemos visto que la normativa de la Comunidad Europea y su Tribunal consideran que existe un organismo público, perspectiva que, desde mi punto de vista, también está presente en los principios que inspiran nuestro Derecho administrativo.

La decisión por una entidad pública empresarial, en principio, afecta, según la Ley, a actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración pública (artículo 2.3 de la ley 6/1997), pero al tener que distinguirse de los organismos autónomos hay que considerar que según la Ley en su artículo 53, se circunscriben a actividades prestacionales, de gestión de servicios o la producción de bienes de interés público **susceptibles de contraprestación** y se rigen por el derecho privado, salvo en los procesos de formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de potestades administrativas, en sus normas estatutarias y presupuestarias; materias en las que se sujetan a Derecho administrativo y al procedimiento administrativo. La actividad, pues, es empresarial. Se prevé que salvo casos excepcionales en sus presupuestos o financiación no se den como recursos las transferencias corrientes o de capital que procedan de Administraciones o entidades públicas ni las consignaciones específicas en

Presupuestos Generales del Estado; tampoco se considera ordinario que como recursos o financiación se prevean donaciones, o legados y otras aportaciones de entidades privadas o particulares.

En cambio los organismos autónomos se dice que realizan la ejecución de **programas específicos** de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos y sus ingresos se perciben a través de los Presupuestos Generales del Estado. En resumen, su actividad está sujeta a Derecho administrativo y al ser administrativa no reviste carácter de empresa, todo lo más obedece a un programa específico que permite una singularización y autonomía de gestión. No existe una real capacidad económica propia, si bien pueden percibir u obtener ingresos propios derivados de su actividad. Su otra vinculación con lo económico reside en ser una forma de organización que puede nacer para administrar patrimonios singulares o bienes de dominio público o patrimoniales de la Administración.

Estos parámetros, pues, son los que permiten decidir la forma de personificación y autonomía y las formas más o menos privatizadas de gestión. Siempre teniendo en cuenta lo dicho por la normativa europea y los principios que creemos radican en nuestro ordenamiento jurídico.

La desconcentración de servicios, si bien cabe considerar que obedezca a programas específicos en los que no sea preciso otorgar personalidad a la organización jurídica, parece preverse también para órganos periféricos que realizan programas generales pero con sede territorial. Estas formas desconcentradas, son utilizadas también para los denominados establecimientos públicos: hospitales, centros docentes, etc., que, o bien, no perciben ingresos o, bien, son insuficientes para cubrir sus necesidades, dependiendo de los presupuestos públicos y con una actividad muy reglada. Una base para decidir esta forma es la de que la actividad permita su realización mediante sedes y edificios propios y separadas de la burocrática, jerarquizada o concentrada.

La organización centralizada o concentrada, en cambio, es la que coincide con la esfera o zona de poder de la Administración correspondiente, es la zona burocrática o

burocratizada, la jerarquizada, la decisional, planificadora, ordenadora y de coordinación, dirección y control. Se puede decir que constituye el centro en el que se procesa la información sobre la actividad y ejecución realizada. Es el punto de unión entre política y administración y lugar en el que es precisa la presencia de los directivos públicos propiamente dichos. Es el centro de elaboración de políticas públicas y decisiones generales, pero también de las decisiones y resoluciones jurídicas más importantes y el núcleo de concentración de la administración general superior. Constituye un punto importante en la red relacional y aun cuando la organización realice gestión y ejecución, su importancia proviene de ser o constituir un centro decisional y de poder.

Finalmente, también queda una cuestión que igualmente influye en la forma o cualidad del órgano administrativo y este es si debe encuadrarse en el nivel directivo de la Administración correspondiente, o en el ejecutivo o administrativo, sin perjuicio de la existencia del nivel político que no se corresponde con decisiones técnicas propiamente dichas aun cuando deben entrar a considerarse a la hora de decidir la estructura orgánica de carácter político. La decisión de colocar al órgano en el nivel directivo implica analizar sus funciones, su situación de bisagra entre el nivel político y el administrativo y su vinculación con las decisiones más importantes de carácter político o con las políticas públicas propiamente dichas.

*b) El nivel del órgano administrativo.*

Otro factor importante en la decisión organizativa es el de fijar o establecer el nivel administrativo del órgano o unidad correspondiente dentro de cada órgano complejo. Ya hemos señalado la existencia de unos niveles tradicionales en las Administraciones públicas como son los denominados Subdirectores generales en el nivel directivo o, en el nivel administrativo, los Servicios, Secciones y Negociados y la proliferación de un nivel superior al Servicio con denominaciones varias según Administraciones y así surgen órganos como las Áreas, Divisiones, etc. Los órganos hasta ahora mencionados son de línea jerárquica, de modo que cada uno es superior de otro. La línea, pues, es la de Área, Servicio, Sección y Negociado, sin perjuicio de unidades inferiores. La lógica impondría que como mínimo cada uno de éstos órganos

contuviera al menos dos inferiores en su seno. Si esto fuera así un Jefe de Área tendría a su cargo, al menos dos servicios, cuatro secciones y ocho negociados y en la decisión de su creación o constitución, lógicamente, debe considerarse la carga y volumen de trabajo o su complejidad técnica.

Pero esta solución no es tan simple, pues en el establecimiento de un nivel orgánico debe considerarse que se está determinando un nivel jerárquico y retributivo de la persona que sea su titular y, en cierto modo, la importancia de su trabajo en el seno de la organización. La realidad muestra que estos niveles orgánicos se adecuan al nivel ejecutivo y de gestión administrativa, pero en aquellos puestos que realizan actividades técnicas especializadas o de asesoramiento o de inspección la situación no es la misma. Es decir los niveles señalados son propios de la administración general y burocrática, no tanto en la administración especial o de profesiones singulares en la que el primer factor de importancia es la función que se realiza, sin perjuicio de la carga de trabajo, y en la que los puestos concretos aun cuando se agrupen en un órgano al que se le atribuya uno de los niveles jerárquicos señalados, no generan, por la uniformidad y especialidad de la acción de sus componentes, la misma complejidad que los órganos jerarquizados.

En estos casos, la atribución de un nivel orgánico a la unidad que representen estos especialistas se debe otorgar teniendo en cuenta su función y su importancia en la actividad del órgano superior y de la Administración correspondiente y la experiencia necesaria y conocimientos especializados para la eficacia administrativa. Es pues un problema de otorgamiento de un nivel adecuado, sin necesidad de que la estructura que comprenda equivalga a la de los órganos exclusivamente de administración general y sin perjuicio del nivel que se otorgue a los órganos administrativos generales que constituyan su apoyo de gestión. Los especialistas que componen el órgano no tienen que estructurarse en Servicios o secciones etc., sino que basta con que se les atribuya un nivel de puesto y complementos económicos o, en su caso, una categoría equivalente a los niveles que se consideren propios de su función. En estos casos no se distingue poder de gestión, sino función y gestión; es decir la importancia del órgano es la función específica y esa es la que otorga nivel a sus componentes. La gestión administrativa es de apoyo a la función y sigue las líneas de la administración general.

Nos ofrecen las reflexiones anteriores un factor más a tener en cuenta en la estructuración de los órganos y es la distinción entre *administración general y especial* y los problemas de encuadramiento y gestión que genera, con influencias en la gestión de personal y en la conformación del nivel directivo de las Administraciones públicas. Pero, aquí, es suficiente el señalar que deben tenerse en cuenta estas diversas administraciones a los efectos de estructuración y de los niveles retributivos y, en definitiva, y a los del sistema analítico y de clasificación de los puestos de trabajo, materia que podía dar lugar a un tema específico.

En resumen, el nivel del órgano debe establecerse teniendo en cuenta la complejidad o variación de funciones que asuma en virtud de la división de trabajo que conlleve la materia correspondiente, así como su importancia en el contexto general y las cargas de trabajo, influyendo en ello, como es lógico el análisis de los puestos de trabajo que comprenda. La clasificación de puestos o su análisis deben ofrecer datos suficientes para adoptar estas decisiones, Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta tarea depende de que los puestos estén en funcionamiento, por lo que es distinta si se trata de organizaciones nuevas o no. Ya que en el caso de las nuevas, también depende de que integren puestos ya existentes o se tengan que definir previamente; en este último caso toda clasificación debe ser provisional y no existe un análisis de puestos de trabajo propiamente dicha sino una previsión de necesidades.

### *c) La dimensión eficaz del órgano administrativo*

La estructuración en sí misma no soluciona o supone la eficacia administrativa en la gestión. La decisión en favor de órganos descentralizados o personificados o en favor de órganos desconcentrados, facilita, al individualizar centros administrativos, singularizar también la dirección y la unión. Téngase en cuenta que normalmente presentan una unidad de fin y una funcional, quedando la administración general como de apoyo y similar a la de cualquier empresa, pero con un necesario e ineludible conocimiento de lo jurídico o del Derecho administrativo. Lo antedicho, hay que considerarlo, siempre, como es natural, que las potestades o las manifestaciones de poder sigan centralizadas. Queda facilitada la posibilidad de creación de equipos cohesionados y se facilita la dirección; esta dirección, además, suele ser técnica y, en su

caso, similar a la empresa, de ahí que, con frecuencia, se dé la denominación de gerentes para los administradores superiores de los órganos personificados o descentralizados. En estos órganos la dimensión no debe, inicialmente plantear problemas de gestión. Los problemas surgen cuando la carga de trabajo del servicio excede de la dimensión física y estructural del establecimiento, por imprevisión. Las soluciones más apropiadas en estos casos suelen ser la planificación y previsión de crecimientos en la demanda o la necesidad de nuevos servicios a prestar y la creación de nuevos centros o la remodelación de los servicios. Problemas comunes a cualquier empresa y no generados por la propia estructura burocrática.

Los órganos desconcentrados de base territorial, en cambio, son órganos que asumen parte de representación política, pero que en el orden de gestión prestan la de administración general o especial propia de los órganos centrales. Acercan la gestión al territorio correspondiente, pero al gestionar también en el territorio de ubicación de los órganos centrales, alejan el público de la estructura de poder propiamente dicha.

En estos casos de organizaciones singularizadas se facilita la existencia de órganos con una dimensión propicia a la eficacia, si bien ésta se puede dar con mejores perspectivas cuando la organización goza de autonomía. Esta consideración se realiza teniendo en cuenta que las organizaciones indiferenciadas o centralizadas tienen una estructura y una dimensión que genera una actividad más variada y en las que la administración general genera órganos específicos de gestión concentrada en materia de personal, económica y de aprovisionamiento, es decir los denominados *servicios comunes*, cuya comprensión se facilita analizando lo que de ellos dice la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en su artículo 20, que primero establece que estos servicios *prestan a los órganos superiores y directivos la asistencia precisa para el más eficaz cumplimiento de sus cometidos y, en particular, la eficiente utilización de los medios y recursos materiales, económicos y personales que tengan asignados* y que, más adelante, dice que les corresponde *el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, cooperación internacional, acción en el exterior, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión*

*financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios, estadística para fines estatales y publicaciones.* Ello, desde el punto de vista que nos interesa ahora, hace que los órganos directivos de los órganos centrales no asuman la jefatura y dirección de personal con la autonomía de que gozan los órganos personificados y vean reglada su actividad en estos campos y dependan de decisiones adoptadas por los órganos que tienen la jefatura de personal y su gestión.

Esta cuestión influye haciendo que la dimensión de cada órgano directivo se vea complicada o aumentada por una dimensión general del órgano central en el que se ubican, originada por la gestión de los servicios comunes y su necesidad de uniformidad de conductas gestoras. Al ser los órganos centrales los de la presencia del nivel político y coincidir los cargos directivos más importantes con este nivel, los órganos de gestión de personal adquieren mayor relieve, pero se produce una pérdida de la jefatura directa de cada jefe o directivo con su personal y se diluye la responsabilidad, al apoyarse todo el proceso en procedimientos de gestión muy burocratizados y formalizados. Estos órganos, pues, al separarse la gestión de los asuntos materiales o al centrarse ellos en la ejecución de los programas sin ocuparse de la gestión de personal, económica y de aprovisionamiento, ven complicada su organización y relación, ya que sobre ellos recaen los problemas en estos campos con la carga que les otorga la dimensión general y no la propia y pueden llegar a necesitar crear puestos de relación con los órganos de administración general en materia de personal, económica y de aprovisionamiento.

En conclusión, la dimensión eficaz de los órganos indiferenciados o centrales no es tanto un problema de estructuras como de procedimientos, por lo que los esfuerzos dirigidos a su eficacia deben tener en cuenta a las formas de gestión centralizadas y analizar su eficacia real, así como deben considerar la responsabilidad directiva o, en su caso, analizar la conexión del nivel político y del administrativo con la creación de puestos de engarce que faciliten una dimensión no influida por la concentración de gestión.

No obstante, para finalizar, se debe señalar que la dimensión eficaz del órgano administrativo, en orden a la gestión administrativa y de ejecución de políticas y programas, debe ser aquella que haga depender dicha gestión de los responsables de

cada programa y que consiga el equilibrio a través de la norma, sin recurrir a decisiones centralizadas que puedan perturbar la dirección sectorial, sin tener que acudir a sistemas de reclutamiento de personal basados en la confianza. Sobre todo, ello es así cuando la organización ha crecido, pues mientras es pequeña sí puede resultar apropiada la concentración de la gestión y decisión en materia de personal y gestión económica o de recursos.

### 7.- La decisión organizativa y las políticas públicas.

El intento anterior de exponer las cuestiones básicas con las que un administrador se tiene que enfrentar para adoptar una decisión administrativa, nos presenta pues una serie de factores a decidir que podrán presentarse de un modo más o menos conjunto o separado, según la cuestión de que se trate y, por tanto, su presencia en conjunto se ofrecerá de un modo mayor en cuanto más importante e innovadora sea la decisión a adoptar. Por ello las políticas públicas es el campo en que esta complejidad y variantes de asuntos o cuestiones a considerar y decidir puede ofrecerse con más frecuencia y al, mismo tiempo, puede llegar a considerarse que todas estas cuestiones son en realidad parte de la política pública y no sólo medios para su eficacia. Si observamos las funciones administrativas que el profesor Baena destaca en su mencionada obra *Curso de Ciencia de la Administración*, cuarta edición reformada, Capítulo X, se aprecia que la primera de ellas es la de **apoyo a la decisión política**, a la que en algún momento describe como *el conjunto de tareas que contribuyen a que la decisión conformadora de los altos funcionarios sea correcta y viable*. Partiendo de esta descripción debemos señalar que la decisión de estos altos funcionarios que se califica como conformadora es a su vez de apoyo a otra decisión conformadora e innovadora que es la política pública o decisión política consiguiente y que por la naturaleza de altos funcionarios de los que apoyan, puede tener una primera fase que se traduce en conversaciones entre ellos y los políticos en torno a la decisión a tomar y cuyo contenido o extensión depende en buena parte de la importancia de la decisión y de su transcendencia e, incluso, y en consecuencia, del nivel de la Administración pública que va a adoptarla y, según lo cual, las personas que intervienen de los políticos y altos funcionarios serán unas u otras, en nivel y experiencia. Fase esta que aún no afecta a la posterior de observación de los medios disponibles o recursos precisos para hacer viable

la decisión, pero en la que las cuestiones más generales que hemos analizado se pueden presentar, por ejemplo, si la decisión afectaría o no la estructura de la Administración pública correspondiente o si se opta por una transferencia de competencias o por una atribución directa de competencias a otra Administración mediante ley o norma jurídica; es decir, se analizarían las cuestiones vistas en orden a las relaciones entre Administraciones públicas, en cuyo caso la fase de recursos y viabilidad se ampliaría teniendo que mantener relaciones con las Administraciones públicas destinatarias de la política o competencia, etc.; también cabe que se analice la conveniencia de crear un órgano superior, Ministerio o Secretaría de Estado u organismo autónomo, etc. En esta fase, también es posible que se analice, igualmente, qué forma o formalización correspondería con la política a adoptar desde el punto de vista legal o de conveniencia y oportunidad, etc.; en cierto modo, esta fase puede denominarse como fase estratégica, que se integra, a su vez, en la fase de la formulación de la política pública y de la adopción de la decisión, sin que deje de ser objeto de apreciación o análisis lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. En ella, pues, algunas de las cuestiones más generales de las expuestas en los puntos anteriores serán objeto de análisis para perfilar la política pública correspondiente y en el orden jurídico señalado es cuando hay que analizar si se actúa, por ejemplo, atendiendo al reforzamiento que nuestra Constitución hace de la descentralización, en todos sus aspectos, o el ordenamiento jurídico del régimen local de la potenciación de la Administración local y otras cuestiones de importancia similar.

Pero como en esa fase de la formulación de las políticas públicas se nos ofrece también la de la formalización de la decisión, de nuevo en dicho momento deben haberse tenido en cuenta todas las decisiones organizativas que han sido objeto de dicha formalización, sin perjuicio de que antes ya se haya decidido la forma que adoptará la decisión y su juridificación mayor o menor, que incluye el rango de la norma y sus contenidos. Contenidos que implican que los altos funcionarios en contacto con otros niveles administrativos, de mantenimiento o ejecutivo, y expertos en la materia y en la gestión de la misma, se definan, sobre procedimientos necesarios, jurídicos o no, estructuras, medios, personas, presupuesto; es decir prevean estas necesidades y las conviertan en borrador si es que deben formalizarse o en programa a seguir una vez adoptada la decisión. Fase que sigue siendo de apoyo a la decisión pero que ya implica un análisis de la viabilidad y una previsión sobre la implementación y ejecución de la

política pública. Por lo tanto a los efectos de las políticas públicas, la organización o la decisión organizativa no consiste sólo en el análisis y opción por las cuestiones analizadas en los puntos anteriores, sino que afecta a los procedimientos y demás cuestiones apuntadas, lo que, en definitiva, supone que se analicen los *factores administrativos* que señala el profesor Baena en su obra y que comprenden, pues no sólo el diseño orgánico y de puestos, sino también los recursos humanos y sus capacidades, el presupuesto y medios financieros, el procedimiento de gestión y ejecución y la información sobre los medios disponibles en el momento correspondiente y sobre la repercusión o impacto en la realidad social y económica sobre la que recae o a la que se dirige la política pública. Es decir, es una observación conjunta y ordenada de todos estos factores administrativos que constituye un borrador de programa de acción administrativa o previsión de la implementación y ejecución de la política pública, que en sí mismo constituye un expediente administrativo a incorporar en el de la decisión a adoptar como justificación de viabilidad y eficacia.

En esta fase de formalización es en la que se tiene en cuenta la organización que deriva en una estructura concreta, para lo que indudablemente se ha de haber considerado la actividad correspondiente y procedimiento de llevarla a cabo y es donde repercute la distinción que también nos ofrece el profesor Baena entre políticas públicas prescriptivas y políticas públicas operativas y sus consecuencias. En cuanto las primeras se ajustan a la actuación tradicional de las Administraciones públicas de carácter ejecutivo de la legalidad, actividad de coacción, control, autorizaciones, concesiones, reglamentaciones técnicas y procedimientos sancionadores, etc.; en una palabra, con el ejercicio de funciones públicas. Mientras que las segundas coinciden con las actividades prestacionales, de servicios públicos, propias de sectores o actividades con repercusión económica o de carácter productivo y empresarial en cuya ejecución se utilizan más las organizaciones autónomas con personalidad jurídica de derecho público o privado según los casos.

Pero para adoptar todas las decisiones en este campo de opción hay que decidir entre la organización política o administrativa, o entre la indiferenciada, la descentrada o la personificada o por el derecho público o el privado, y en ello, además, se deben de tener en cuenta todas las limitaciones que establece el

ordenamiento jurídico y sus principios de organización que constituyen derecho a aplicar y, además, debe todo ello tener como meta la eficacia del fin correspondiente desde la perspectiva de lo público o de los intereses y fines generales o públicos establecidos precisamente en dicho ordenamiento jurídico; lo que supone no atender a intereses particulares o de grupo sino una apreciación del conjunto de los intereses en juego y de las normas que los determinan, describen o regulan. Una tarea, ésta, así considerada, de mayor complejidad que la simple redacción de un reglamento orgánico configurado rápidamente al efecto de satisfacer una reforma política adoptada sin contribución alguna previa del aparato administrativo, que suele ser lo normal, y confeccionada por persona o personas afines al político de turno. Una tarea que requiere de unos altos funcionarios o directivos con una amplia experiencia y una preparación especial para atender a todos los aspectos que la eficacia de las políticas públicas requiere.

Pero la decisión organizativa alcanza también a la implementación como se deduce de lo antedicho, porque las previsiones establecidas para la formalización y decisión de la política pública correspondiente, pueden verse necesariamente cambiadas si la decisión prevista o programada se ve modificada de modo importante en el momento de su formalización o adopción final; de modo que los factores administrativos y los medios y recursos se tendrán que adaptar a la decisión final y de nuevo se deberán, en el seno de la Administración pública correspondiente, adoptar decisiones organizativas respecto de los mismos y para la efectividad y eficacia de la política pública.

Ya en la fase de ejecución de la política pública, es cuando en la función administrativa de dicha ejecución y de mantenimiento y gestión, se adoptan las decisiones respecto de las modificaciones de competencias, por ejemplo, o de desconcentración o en su caso, las modificaciones de la estructura o de la forma organizativa adoptada, la revisión de la previa clasificación de los puestos de trabajo o la de los nuevos necesarios y el resto de previsiones que afectan a los cambios de los factores administrativos, en función de las necesidades que van surgiendo o de las modificaciones que la política pública vaya sufriendo. En todos los casos estas decisiones tienen que ver con la eficacia de la política pública y tienen como referencia

la normativa correspondiente de orden administrativo, de procedimientos y de gestión. También es donde se marcan las diferencias que implica la ejecución de políticas públicas prescriptivas u operativas, o el ejercicio de actividades clásicas o funciones públicas propiamente dichas y la gestión de servicios públicos. También la fase de ejecución supone la puesta en marcha de los procedimientos de gestión específicos encaminados a proporcionar medios y recursos o de relación con los proveedores y con los destinatarios de la política pública correspondiente.