

I. ESPAÑA

CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA NUEVA CONSTITUCION ESPAÑOLA

1. La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley (art. 103 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978).

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Delimitación del ámbito de nuestro estudio.*—III. *Valor y significado de los principios de organización:* 1) Polémica en la doctrina americana. 2) Polémica sobre los principios de organización en la doctrina jurídica española.—IV. *Los principios de organización en el constitucionalismo europeo:* 1) Referencia histórica. 2) Los principios de organización en el constitucionalismo europeo actual.—V. *Referencia a la crisis actual de los principios tradicionales de organización:* 1) El principio de jerarquía. 2) Crisis de otros principios de organización.—VI. *Juicio crítico del artículo 103 de la Constitución española de 1978.*—VII. *Conclusion.*

I. INTRODUCCIÓN

Ya es un tópico resaltar la gran importancia de los temas organizativos desde el punto de vista de la efectividad práctica de las declaraciones constitucionales. En efecto, de nada sirven las grandes declaraciones constitucionales cuando no se dispone de una organización administrativa adecuada, capaz de traducirlas en realidades. Hasta tal punto esto es así que se ha llegado a decir que los problemas organizativos tienen una importancia en la praxis superior a las declaraciones constitucionales (1).

La importancia de la organización en nuestra sociedad ha llegado a ser uno de los caracteres distintivos de la misma, calificándose la época actual como de la «revolución de las instituciones». Los últimos ciento cincuenta años han sido testigos mudos del formidable crecimiento de las organizaciones (2). Nuestra vida se juega literalmente sobre el tremendo entramado de las organizaciones en las que, de mejor o de peor gana, nos vemos encuadrados.

La presencia de esta inmensa jungla de organizaciones en la que nos sentimos sumergidos ha llegado incluso a incidir sobre el comportamiento individual como ha sido puesto de manifiesto en múltiples películas y novelas, sobre todo americanas, llegando el *organizational*

(1) ORTIZ DÍAZ: *Las nuevas bases del Derecho de organización administrativa*, Málaga, 1971, p. 14.

(2) MARCH-SIMON: *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona, 1961.

man (3) a dibujarse como un nuevo tipo de hombre al lado de los prototipos ya gastado como el *cowboy* o el *ganster*.

La vida, valores y horizontes del hombre-organización quedan confinados en el modelo de organización en que el hombre trabaja o participa.

Pero paradójicamente, aún no ha salido de las mantillas una teoría de la organización que pueda encauzar y explicar este fenómeno considerado globalmente y establecer unos principios de organización de validez general. Lo cual no quiere decir que no se haya prestado atención a aspectos concretos de la organización desde la perspectiva de las diversas ciencias. A partir del movimiento de organización científica del trabajo empeñado en elaborar una serie de principios de buena organización de validez universal, los juristas, los sociólogos, los psicólogos, los economistas, los politicólogos y los filósofos se han ocupado con desigual intensidad del problema de la organización, cada uno desde su particular ángulo de investigación.

Como resultado de todo ello existe una abrumadora bibliografía sobre aspectos concretos de la organización sólo comparable con el número casi infinito de organizaciones que existen en la sociedad actual. Pese a ello no se ha llegado a un consenso mínimo que permita construir una teoría de la organización ni siquiera se ha alcanzado la meta más modesta de fijar un lenguaje común.

Aun hoy, la mayor parte de nuestros conocimientos sobre esta materia proceden del sentido común y de la práctica, pero son pocas las hipótesis comprobadas.

Esto no quiere decir que haya sido inútil el trabajo realizado hasta ahora, pues se han conseguido notables logros en aspectos parciales de la organización y se han concretado cuáles serían los temas a tratar en una futura teoría de la organización, como dice MOUZELIS (4).

Por ello supone un reto para los científicos españoles precisar el valor no sólo jurídico, sino técnico, económico y político de la inclusión de una serie de principios de organización administrativa en la nueva Constitución española. Inmediatamente se abren grandes interrogantes: ¿cuál es el valor y significado de estos principios? El estudio no ha de quedarse en el mero análisis jurídico formalista de ellos, sino ha de profundizarse en su sentido metajurídico; sólo así será posible extraer la virtualidad que tales principios encierran para una actuación de la Administración eficaz en un contexto democrático.

Nuestra pretensión en este caso se reduce a un planteamiento del problema con la urgencia que requiere el hecho de que la Administración Pública ha de ser remodelada de acuerdo con nuevos principios policéntricos, mientras que no ha sido posible aún depurar mediante una reflexión serena el valor y significado de tales principios.

(3) WHITE, Jr.: *El hombre organización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-México, 1961.

(4) MOUZELIS: *Organización y Burocracia*, Ed. Península, Barcelona, p. 191, 1973.

II. DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE NUESTRO ESTUDIO

La primera salvedad que ha de hacerse es que en el presente trabajo no pretendemos abordar en toda su amplitud el estudio de los principios políticos, jurídicos y técnicos que constituyen el nuevo marco democrático de la Administración Pública en la Constitución de 1978. Esto sería tanto como pretender encerrar en el corto espacio de un artículo todo un tratado de ciencia de la Administración.

Nuestra pretensión es mucho más modesta, únicamente queremos someter a reflexión algunos de los principios de organización, como el de jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, etc., utilizando para delimitar el campo de análisis del trabajo presente criterios puramente convencionales, como los siguientes: tratarse de principios de organización de carácter predominantemente técnico, aparecer en la mayor parte de las listas de principios de organización elaboradas por la doctrina española (5) y estar recogidos en el artículo 103.1 de la nueva Constitución.

Soy consciente de las limitaciones de un planteamiento tan simplista, pero considero que es una forma legítima de acotar un campo de investigación que de otra manera desbordaría nuestra posibilidad de análisis. En todo caso sólo pretendo sacar a la superficie un tema cuya trascendencia no está acorde con la atención que le dedica la doctrina española.

Quedan fuera de este primer análisis principios tan importantes como el de legalidad o el carácter subordinado y servicial de la actividad administrativa, aspectos que, de una parte, han de ser objeto de consideración independiente dada su identidad, y de otra parte, son principios que trascienden el aspecto meramente organizativo de la Administración.

Por razones distintas, puramente metodológicas, no se estudian los principios rectores de la función pública. No se trata de principios externos a la organización, sino muy al contrario, constituyen parte integrante de la organización, pero con rasgos propios que por su importancia han de ser objeto de estudio independiente.

III. VALOR Y SIGNIFICADO DE LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

1. *Polémica en la doctrina americana*

La doctrina americana sobre Ciencia de la Administración se desarrolló en gran parte en torno a la polémica sobre el valor y significado de los llamados principios de organización, reglas de valor universal para la consecución de una administración eficaz.

(5) Vid. GALLEGO ANABITARTE: *Derecho general de Organización*, IEA, Madrid, 1971.

Efectivamente, la búsqueda de unos principios generales de organización aplicables tanto a la Administración pública como a la empresa privada consumió más de media centuria en los estudios sobre Administración en Estados Unidos de América, dando lugar a la elaboración de numerosas listas de principios de organización.

De entre estas listas son muy conocidas las de FAYOL (6), quien establecía hasta 14 principios de organización, entre los que encontramos el de división del trabajo, jerarquía, autoridad y orden.

Otra lista más reciente es la de URWICK (7), que fija 10 principios de organización, entre los que destacamos los de especialidad, coordinación y principio de autoridad.

Más tarde encontramos otra formulada por MOONEY (8), que hace un gran énfasis en el principio de coordinación, pero que vuelve a repetir en parte los principios ya enumerados por autores anteriores, aunque con distinta terminología.

Sin embargo, a partir de la década de los treinta empieza a cuestionarse ya no sólo el número de los principios de organización, sino el valor mismo de estos principios y su significado. Hasta tal punto, que algunos consideran a los principios de organización como simples aforismos de sentido común, meras recetas comerciales o simples perogrulladas sobre las cuales no es posible fundamentar una auténtica Ciencia de la Administración y/o conseguir una mayor eficacia de la Administración.

El problema es, en todo caso, de suma importancia, porque en la validez de estos principios no sólo se pretendió basar una verdadera Ciencia de la Administración, sino una Administración eficaz. De ahí que haya sido norte y guía de todos los intentos de reforma de la Administración durante mucho tiempo.

El origen de estos intentos de reducir a un número de principios de validez universal para todo tipo de organización tiene su origen, según WALDO (9), en el «constitucionalismo cósmico», que representa un componente muy importante del constitucionalismo americano.

Se pensaba que el mundo estaba gobernado por leyes en todos los órdenes, tanto en el físico como en el del gobierno de la sociedad. Y que estas leyes eran cognoscibles y podían descubrirse.

Aplicado este esquema a los estudios sobre Administración daba como resultado la convicción de que también en este campo reinaban unos principios cognoscibles a los que debía dedicarse la investigación, y, una vez conocidos, aplicarlos a la práctica para conseguir una Administración eficaz.

(6) FAYOL: *Administration industrielle et generale*, 1.ª ed., París, 1918. Conviene advertir, aunque es de sobra conocido, que FAYOL, aunque francés, suele incluirse entre la doctrina americana, ya que es en Estados Unidos donde su obra tuvo, paradójicamente, mayor repercusión.

(7) URWICK: *Notas sobre la teoría de la organización*.

(8) MOONEY: *Principios de organización*, IEP, Madrid, 1958. Con un interesante prólogo de GARCÍA DE ENTERRÍA (la 1.ª ed. inglesa es de 1939).

(9) WALDO: *Teoría política de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1968, p. 268.

¿Qué queda en la actualidad de los principios de organización después de la polvareda levantada acerca del valor y significado de los mismos?

Un gran confusionismo en todos los órdenes. En primer lugar, en el orden terminológico, confusionismo que se manifiesta en la utilización del término unas veces sin precisar su significado y otras con un valor entendido que no trasciende la esfera de su propio autor. De todas maneras, MOUZELIS (10) cree que pueden distinguirse las siguientes acepciones del término en la doctrina americana:

- a) Como guía para la acción de la dirección.
- b) Aspectos a considerar en el estudio de la organización.
- c) Variables que rigen las organizaciones.

2. *Polémica sobre los principios de organización en la doctrina jurídica española*

En España la polémica sobre los principios de organización fue conducida principalmente por juristas, limitándose quienes han abordado estos temas desde otras perspectivas a ser un mero eco de la doctrina americana. Desde esta perspectiva, la bibliografía es numerosa (11). Aparte de las monografías existentes, la mayor parte de los tratados de Derecho Administrativo se ocupan del tema con mayor o menor extensión, iniciándose ya la tradición en nuestros clásicos, como COLMEIRO (12).

Ciñéndonos a la época actual, JORDANA DE POZAS (13) es el primero que dedica atención al tema, considerando que el principio de unidad es el más importante de los principios de organización. Naturalmente, nosotros no compartimos esta idea asumida en las listas de principios de organización elaboradas por autores posteriores, por considerar que se trata de un principio eminentemente político que no debe figurar, por tanto, en las listas de principios jurídicos de organización administrativa.

Después de este autor aparecen en España sucesivas listas de principios jurídicos de organización, precisamente en el momento en que la fe en estos principios de organización estaba en crisis en la doctrina americana, crisis de la cual aún no ha salido.

Una vez más se produce el fenómeno de exportación al mercado exterior de doctrinas americanas en el momento en que éstas empiezan a cuestionarse en los Estados Unidos. Y, aunque es cierto que la perspectiva americana de los principios de organización no es la jurídica, no lo es menos, como ya hemos señalado, que los principios de organización jurídicos no son distintos de los principios de organiza-

(10) MOUZELIS: *Organización y Burocracia*, Ed. Península, Barcelona, 1973, página 100.

(11) GALLEGO ANABITARTE: *Derecho general de organización*, IEA, Madrid, 1971.

(12) COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, Madrid, 1878, t. I.

(13) JORDANA DE POZAS: *El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas*, Madrid, 1941.

ción técnicos, sino únicamente distintas perspectivas metodológicas de unos mismos principios, y, por tanto, su suerte debería ir unida.

En el año 1952, GASCÓN HERNÁNDEZ (14) enumera como principios jurídicos de organización los de unidad, competencia y jerarquía. Según él, unidad y competencia vienen a ser la tesis y antítesis que alcanzan su síntesis en el principio de jerarquía, pero a renglón seguido expresa sus dudas sobre el valor de esta trilogía de principios de organización. Tal vez, dice, el principio de competencia no exista y el principio de unidad sea más bien un principio político, y ambos principios puedan englobarse en el principio de jerarquía.

En todo caso, GASCÓN HERNÁNDEZ, en su opúsculo, ofrece un raro ejemplo de reflexión sobre el valor de los principios de organización en la doctrina española.

Ya en el año 1957, el profesor GARCÍA-TREVIJANO (15), uno de los autores más preocupados por los temas organizativos, elabora una nueva lista de principios de organización, en la que incluye los principios de competencia, jerarquía, descentralización (autarquía-autonomía) y colegialidad.

Pocos años más tarde, en 1961, ORTIZ DÍAZ (16) fija una nueva lista de principios de organización distinta de la anterior, e incluso parcialmente contrapuesta.

Dentro de su enumeración de principios de organización distingue entre principios esenciales y principios existenciales.

Entiende por principios esenciales «los que deben darse necesariamente en la organización de toda Administración pública, con independencia del soporte sociológico y de la ideología política sobre la que se asienten y en la que se inspiren, respectivamente. A nuestro entender, dice, son el de unidad, competencia, jerarquía y coordinación».

Los principios existenciales son aquellos que dependen de las circunstancias sociopolíticas de cada momento. Entre esta clase de principios enumera los de centralización, descentralización, unidad y variedad o diversidad.

El mismo autor, en un trabajo posterior (17), enumera como principios—ahora llamados bases—de organización los de eficacia, coordinación, igualdad, regionalización y participación.

Con esta obra se cierra hasta el momento los intentos de formular listas de principios de organización en lo que se refiere a estudios monográficos sobre los principios de organización jurídica de la Administración.

(14) GASCÓN HERNÁNDEZ: *Estudios en homenaje a Gascón y Marin*, Madrid, 1952, página 57.

(15) GARCÍA-TREVIJANO: *Principios jurídicos de organización administrativa*, Madrid, 1957.

(16) ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación administrativa*, Sevilla, 1961.

(17) ORTIZ DÍAZ: *Las nuevas bases del Derecho de organización administrativa*. Málaga, 1971.

La aproximación al problema por parte de la doctrina española actual se caracteriza por la ya indicada ausencia de sentido crítico de precisión y valoración del significado de estos principios.

Otra de las características está constituida por la inclusión bajo este rótulo de una serie de cuestiones importantes en el Derecho de organización, sin la pretensión de tratarse de unos principios capaces de lograr la eficacia de la Administración; de todas maneras, el problema resulta soslayable desde una perspectiva estrictamente jurídica, como es la de los autores que se ocupan del tema (18). De forma que parece que los llamados principios de organización más bien son considerados como nociones instrumentales en las que prima el valor pedagógico sobre otras cuestiones. De todas maneras, cada autor sigue incluyendo dentro de esta rúbrica problemas organizativos distintos.

Así, ENTRENA CUESTA, dentro de un capítulo que lleva por título «Sistemas de Estructuración de la Organización», trata de la centralización, uniformidad y generalidad.

El principio de competencia, jerarquía y coordinación son estudiados en un nuevo capítulo que se rotula «La competencia administrativa y las relaciones interorgánicas».

VILLAR PALASÍ, bajo el título de «El Poder Organizativo y los Principios de Organización», estudia la competencia, coordinación y jerarquía, considerando la jerarquía y coordinación como sistemas de distribución de competencias. En capítulos distintos se ocupa de la centralización, descentralización, desconcentración y colegialidad como otros tantos temas del Derecho de Organización.

Ninguno de los autores españoles analiza el principio de participación como un principio de organización, y el principio de control rara vez es mencionado y, si lo es, sin el debido énfasis, demostrando en esta materia un claro desfase con relación a la doctrina europea, donde la bibliografía sobre estas dos cuestiones nucleares es numerosa y de gran interés.

En resumen, las características generales de la doctrina española sobre el tema son su enfoque casi exclusivamente jurídico de los principios de organización, su carencia de sentido crítico, su escasa originalidad con un marcado influjo de la doctrina italiana y de la corriente puramente gestiológica de la doctrina americana, desconociendo la gran riqueza de corrientes doctrinales que existen en los Estados Unidos.

La preocupación de ser protagonista de su propia lista de principios ha sido también una de las causantes de esta falta de reflexión sobre los principios de organización.

Un ejemplo, entre otros, de la polémica mantenida por los juristas acerca del número de principios de organización lo constituye la polémica en torno a la importancia del principio de coordinación, principio básico para unos y al que otros niegan el rango de un auténtico principio de organización.

(18) ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho administrativo*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid, 1974. VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Derecho administrativo*, UNED, Madrid, 1974, t. I.

Así, ORTIZ DÍAZ considera el principio de coordinación dentro de los esenciales, es decir, aquellos que no pueden faltar en ningún tipo de organización, mientras que el de descentralización, por ejemplo, es tenido como principio existencial, dependiente de las circunstancias típicas y crónicas, según sus palabras (19).

GARCÍA-TREVIJANO, en cambio (20), excluye expresamente de su lista de principios jurídicos de organización al de coordinación, porque, a su juicio, no tienen el carácter de principio de organización.

En definitiva, como ocurrió antes en la doctrina americana desde una perspectiva no jurídica, no existe acuerdo sobre el número y significado de los llamados principios de organización.

Es en esta situación doctrinal cuando la Constitución Española de 1978 eleva al rango constitucional una serie de principios de organización como sacados a sorteo de entre todas las listas de principios de organización circulantes. Esto suponemos que llevará a una beneficiosa reavivación de la discusión en torno al valor y significado de la constitucionalización de estos principios. Otra posibilidad en la que no queremos pensar sería la de «aparcamiento de estos principios», que quedarían como una declaración retórica más, sin reflejo en la legislación ordinaria y en la doctrina.

IV. LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO

1. Referencia histórica

La evolución del Derecho de Organización en el constitucionalismo europeo sigue una línea peculiar. En una primera época, la implantación del llamado Estado de Derecho supuso la preeminencia del Derecho constitucional que llevó a la constitucionalización de gran parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo (21) y del Poder Judicial.

Posteriormente se advierte un abandono progresivo de la regulación constitucional de la organización de los poderes del Estado, en el sentido de estructurarse a nivel constitucional únicamente las grandes líneas de la Administración del Estado, conservando un mayor detalle en lo relativo al Poder Judicial y Administración Local. La organización interna de la Administración se confiere al nivel de legislación ordinaria, e incluso desaparece paulatinamente esta exigencia.

La explicación histórica de este proceso la encuentra FORSTHOFF (22) por lo que afecta al constitucionalismo europeo—explicación que, en líneas generales, puede aplicarse al constitucionalismo español—, en el hecho de que el ámbito de la Ley se configura históricamente en

(19) ORTIZ DÍAZ: *Ob. cit.*, nota núm. 17, p. 12.

(20) GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, p. 380, vol. II.

(21) La Constitución Española de Cádiz, de 1812, en el capítulo VI establece el número y denominación de los secretarios de Estado y de Despacho, los requisitos para poder ocupar este cargo y las funciones que les corresponde.

(22) FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, IEP, Madrid, 1958.

la lucha entre el Parlamento y el monarca en defensa de sus respectivas competencias. En ese entorno, las constituciones pretenden asegurar como campo reservado a la soberanía de la Ley el de las normas que afectan a la libertad y propiedad del individuo. Su preocupación fundamental es la de regular con todo detalle las relaciones entre el Estado y el ciudadano, dejando en manos del monarca el resto de los poderes, entre ellos el de organización.

En la práctica se produjo una devaluación de las cuestiones organizativas y la disolución del Derecho de Organización entre todas las formas estatales de producción del Derecho.

En la actualidad, cualquiera que sea la explicación histórica, el Derecho de Organización se encuentra estratificado a tres niveles normativos: el constitucional, el de la legislación histórica y el nivel reglamentario.

De hecho, las constituciones europeas posteriores a la segunda guerra mundial incluyen una lista más o menos extensa de principios de organización administrativa.

2. *Los principios de organización en el constitucionalismo europeo actual*

No tratamos aquí de hacer un estudio detallado de todas las constituciones europeas, sino solamente de aquellas que tienen una relación más inmediata con la nueva Constitución española de 1978 y que pudieron servir de inspiradoras de la misma.

El breve análisis comparativo que hacemos nos ayudará a ser conscientes de las dificultades del problema y de las luces y sombras de nuestra Constitución en este particular.

La Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947 trata el problema de los principios de organización en dos ocasiones: en el artículo 5.º, al hablar de las autonomías, y, con carácter general, en el artículo 97 (23).

En los artículos citados se recogen parte de los principios que se contienen en el artículo 103 de la nueva Constitución española, como el de legalidad, de descentralización, eficacia e imparcialidad, pero es posible distinguir notables diferencias, tanto de forma como de fondo. En primer lugar (24), la Constitución italiana se ocupa del principio de descentralización al tratar el tema de las autonomías, que parece lugar más adecuado que el de la Constitución española. Abonan esta postura el hecho de ser la descentralización pariente cercano de las autonomías, a las que incluso algunos consideran como el grado máximo de descentralización, y el de que los demás principios recogidos en el artículo 103 de la Constitución española, como el de desconcen-

(23) Art. 5.º La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales, aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa.

Art. 97. Las oficinas públicas se reorganizarán según las normas de la ley, de modo que se garantice el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración. En la organización de las oficinas públicas se determinará sus esferas de competencia, las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios.

(24) Por lo que se refiere a su colocación sistemática.

tración, jerarquía y coordinación se refieren fundamentalmente a relaciones interorgánicas, mientras que la descentralización, tal como nosotros la entendemos, se refiere a relaciones intersubjetivas.

Pero pasando por alto estas deficiencias sistemáticas, consideramos la fórmula italiana más perfecta en cuanto que huyendo del academicismo de la española acude a criterios como el de buen funcionamiento de una mayor fecundidad a nivel constitucional.

Incluye, además, el principio de competencia que paradójicamente aparece en todas las listas de principios de organización, tanto de la doctrina italiana como de la española, pero no en la Constitución española.

En todo caso, no hay que olvidar que la Constitución italiana se promulgó cuando la crisis de fe en los principios de organización se iniciaba en los Estados Unidos de América, y, por supuesto, no había sido exportada aún a Europa.

La Constitución portuguesa, otra de las inspiradoras de la Constitución española en esta materia (25), adopta una formulación de los principios de organización de la Administración, en la que tienen cabida principios tan importantes para el futuro como el de participación, el de racionalidad y el de acercamiento de la Administración a los administrados, de unas virtualidades muy superiores a las contenidas en una lista de principios eternamente discutidos y discutibles por la doctrina contenidos en el artículo 103 de la española. Al lado de estos aciertos, bien puede disculpársele su estilo retórico y la difícil concreción de alguno de sus principios, como el de evitar la burocratización de los servicios. En todo caso, se trata de un estilo más familiar al ciudadano y más al alcance de los destinatarios de la propia Constitución (26).

El resto de las Constituciones europeas apenas prestan atención al problema. Así, la Constitución griega únicamente hace referencia al

(25) ALZAGA: *La Constitución Española de 1978*, Ed. Foro, Madrid, 1978, p. 640.

(26) *La Constitución portuguesa de 1976*. Bajo el título de «Principios fundamentales», dice en el artículo 287:

«1. La Administración pública tiende a la consecución del interés público dentro del respeto a los derechos legalmente protegidos de los ciudadanos.

2. Los órganos y agentes administrativos estarán subordinados a la Constitución y a la ley, y deberán actuar con justicia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.»

A continuación dedica un título a la «Estructura de la Administración», dentro del cual en el artículo 288 dispone:

«1. La Administración pública será estructurada de tal modo que se aproximen los servicios a la población, se asegure la participación de los administrados en la gestión efectiva de los mismos, especialmente a través de las organizaciones populares básicas o de otras formas de representación democrática, y se evite la burocratización.

2. A los efectos de lo dispuesto en el número anterior, la ley establecerá formas adecuadas de descentralización y desconcentración administrativa, sin perjuicio de la necesaria eficacia, unidad y acción de los poderes de dirección y supervisión del Gobierno.

3. La tramitación de la actividad administrativa será objeto de una ley especial que asegurará la racionalización de los medios que los servicios hayan de utilizar y la participación de los ciudadanos en la formación de las decisiones o resoluciones que les afecten.»

problema de la imparcialidad de los funcionarios (art. 101 de la Constitución de 1 de enero de 1952).

La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 trata el tema de los principios de actuación de la Administración en esta materia al tratar de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno (27).

V. REFERENCIA A LA CRISIS ACTUAL DE LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

Hoy estamos ante una profunda crisis acerca del valor y significado de los principios tradicionales de organización, tanto en la doctrina americana como en la europea. Las causas de esta crisis son varias (28); entre ellas, podemos contar la propia falta de concreción de los principios, las polémicas en torno a su valor y significado, la crisis de las teorías clásicas de organización científica del trabajo y el convencimiento, en definitiva, de la relatividad de los principios de organización entendidos como reglas de valor general válidas para conseguir la eficacia de cualquier organización.

A este respecto son expresivas las palabras de FORSTHOFF (29) cuando dice que «el ámbito de la organización no es autónomo en el sentido de que hubiera de estructurarse exclusivamente con arreglo a condiciones inmanentes. La estructura de los órganos depende en gran medida de las funciones que tienen que cumplir aquéllos. Respecto a estas funciones, los órganos se hallan en relación de medio a fin».

Mas no solamente el fin condiciona las características de la organización, sino el entorno político, histórico, económico y social en que ha de desenvolverse una organización.

Por ello, cualquier enumeración de principios de organización, a más de ser aventurada, sólo puede tener un valor relativo.

1. *El principio de jerarquía*

La crisis actual de los llamados por la doctrina principios de organización no alcanza sólo a las listas de principios más o menos largas elaboradas por la doctrina, ni siquiera a aquellos principios que pudieran considerarse como secundarios, tal como el principio de desconcentración o el de coordinación, sino incluso a aquellos principios, como el de jerarquía, que figuren o no en las listas al uso, se han considerado tradicionalmente como fundamentales en cual-

(27) Artículo 34. El Parlamento vota la ley.

«La ley fija igualmente las reglas que conciernen a:

— La creación de categorías de establecimientos públicos.

— Las garantías fundamentales concedidas a los funcionarios y militares del Estado.

La ley determina los principios fundamentales:

— De la libre administración de las colectividades locales de sus competencias y de sus recursos.»

(28) WALDO: *Teoría política de la Administración pública*, Tecnos, Madrid, 1960, páginas 239 y ss.

(29) FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, IEP, Madrid, 1958, p. 547.

quier organización, y más concretamente en la organización administrativa, que es la Administración de modelo napoleónico.

Refiriéndonos a la doctrina española, GASCÓN HERNÁNDEZ (30) considera al principio de jerarquía como el «Tu es Petrus» de la organización administrativa.

GARCÍA DE ENTERRÍA (31) cree que lo que caracteriza a la Administración de modelo napoleónico, como es la española, es precisamente la cadena de agentes jerarquizados, que parte del ministro, subdelegado de Fomento, y llega hasta el alcalde del último Ayuntamiento; es decir, el principio jerárquico subyace a toda la gran construcción que es la Administración de modelo francés, cuyas características generales aún conserva nuestra Administración.

El principio de jerarquía, aun desprovisto de su carácter mítico y cuasi sagrado, y reducido a sus contornos actuales (32), es fundamental no sólo desde el punto de vista del modelo burocrático de organización pensado por WEBER, sino de su vigencia en la Administración de todos los países, y concretamente de la española, por razones de índole técnica, jurídica y política (33).

Desde un punto de vista técnico, la división del trabajo y especialización de tareas que lleva aneja exige una dirección unitaria de las mismas en armonía con los fines de la organización, que se realiza precisamente a través de la jerarquía.

Desde el punto de vista jurídico, la Administración se define en la Ley de Régimen Jurídico (art. 1.º) como conjunto de órganos jerárquicamente ordenados, las competencias se distribuyen de acuerdo con la situación de cada órgano en la escala jerárquica, las normas o actos jurídicos emanados de los órganos de la Administración valen según el nivel jerárquico de la autoridad de que proceden (34), etc.

(30) GASCÓN HERNÁNDEZ: *Homenaje a Gascón y Marin*, 1952, pp. 59.

(31) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Ed. Alianza Editorial, 1964, pp. 54 y ss.

(32) GROSHENS: *Le pouvoir des superieurs hierarchiques sur les actes de leurs subordonnés*, «Revue du Droit Administratif», mars 1966, pp. 140-153.

(33) LOSCHAK: *Principe hierchique et participation*, BIIAP, 37, janvier-mars, 1976, páginas 121-203.

(34) LÓPEZ RODÓ, en su defensa de la enmienda al artículo que comentamos en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, defendió la inclusión del principio de jerarquía con las siguientes palabras:

«Digo que propongo que se introduzca el principio de jerarquía porque, si bien son de gran importancia el principio de descentralización y de desconcentración, no menos importancia tiene para la Administración del Estado el principio de jerarquía, puesto que los órganos múltiples de la Administración del Estado, con personalidad jurídica única, han de estar ante todo jerárquicamente ordenados. La prueba de que existe esta jerarquía administrativa es que en el artículo 97 del proyecto de Constitución, en su apartado d), uno de los principios que se señalan es el de jerarquía normativa. Pues bien, no podría haber jerarquía normativa en las resoluciones administrativas si a su vez no hay una jerarquía en la Administración.

Por tanto, consagrar en el artículo 97 el principio de la jerarquía normativa de las resoluciones administrativas y no consagrar en el artículo 95 el principio de jerarquía en la Administración, me parece por lo menos una falta de simetría en dos preceptos constitucionales» («Diario de Sesiones», núm. 81, de 6 de junio de 1978, p. 2957).

A estas razones de orden jurídico aún se pueden añadir otras no menos importantes. En un modelo liberal—democrático de Estado—, el poder debe residenciarse en una última instancia política responsable ante el Parlamento, como representante de la soberanía popular. Pues bien, el principio jerárquico permite responsabilizar, al menos formal y políticamente, a quienes ocupan la cúspide del poder ejecutivo de las acciones de los funcionarios que ocupan los escalones inferiores de la escalera jerárquica, los cuales son teledirigidos, en definitiva, por las órdenes, instrucciones y orientaciones de los que ocupan los primeros lugares de la cadena jerárquica (35).

No obstante, este montaje formalmente lógico es cuestionado desde diversos ángulos, tanto por razones técnicas como por razones políticas (36).

En primer lugar, como han demostrado ampliamente los psicólogos, el principio de jerarquía es fuente de importantes disfunciones en el funcionamiento de la organización de modelo burocrático que ocasionan la escasa eficacia de ésta, falta de iniciativa, servilismo, conformismo, favoritismo, etc., y si bien algunos de estos defectos han intentado soslayarse con medidas jurídicas de refuerzo de las garantías jurídicas de los funcionarios contra la acción arbitraria de los superiores jerárquicos, estas medidas se han demostrado ineficaces; la reglamentación del ingreso en la Administración, la tipificación de las faltas, la concreción del procedimiento disciplinario y de las tareas que corresponden a cada funcionario se han convertido en un segundo muro que acentúa las disfunciones del sistema jerárquico de organización a que nos hemos referido antes.

Desde el punto de vista político, el principio jerárquico tiene su justificación en el hecho de ser la Administración, dentro del esquema liberal, intérprete y ejecutora del interés general, postura rechazada no sólo por la doctrina marxista, sino por la doctrina liberal por diversas causas, en cuyo análisis no podemos entrar en este momento (37).

Todo ello conduce a cuestionar la legitimidad misma del sistema burocrático de organización de la Administración misma y de la propia Administración como ejecutora del interés general.

Por ello, frente al modelo de organización burocrática periclitado se han buscado nuevos modelos de organización de la Administración pública. Entre ellos, el modelo participativo que funda la eficacia y la propia legitimidad de la Administración en el diálogo, en el consenso y en la concertación, dando lugar a una nueva Administración, la Administración participada.

(35) T. R. FERNÁNDEZ dice: «Los ministros responden ante el Congreso de la acción desarrollada en sus Departamentos, precisamente porque todos los agentes que trabajan en ellos están estrictamente jerarquizados» (*Lecturas sobre la Constitución Española*, UNED, Madrid, 1978, p. 359, I).

(36) CHEVALLIER: *La participation dans la Administration française*, BIIAP, número 37, janvier-mars 1976, pp. 85-119.

(37) CHEVALLIER-LOSCHAK: *Science Administrative*, París, 1978, pp. 181 y ss.

La participación aparece así como el remedio milagroso capaz no sólo de humanizar a la Administración, sino de aumentar su eficacia, profundizar la democracia en la Administración, conseguir una mayor satisfacción individual y la disminución de las tensiones dentro de ella.

Ahora bien, la implantación del principio de participación encuentra numerosos obstáculos y resistencias no sólo de los detentadores del poder, sino de los sindicatos y de los propios interesados. Además está sujeto a una serie de limitaciones por la ambigüedad del concepto (38), que puede comprender desde un mero derecho a la información hasta un modelo de organización autogestionario.

La reticencia de los administrados, funcionarios y sindicatos a la implantación del principio de participación se basa en la creencia de que se trata de un nuevo y poderoso elemento de manipulación en manos de quienes ostentan el poder para atenuar las tensiones propias de una sociedad radicalmente injusta. Por otra parte, la ausencia de unas condiciones previas, imprescindibles para el ejercicio del derecho, como son una información adecuada, obstaculiza su implantación.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la participación ha de desenvolverse dentro de unos límites señalados, en primer lugar, por la Ley, que ha de conservar su soberanía (39), por lo que no podrán legitimarse formas de participación al margen de la ley, y en segundo lugar, que corresponde al Gobierno fijar las grandes líneas de la política general del país, de acuerdo con el artículo 97 de la nueva Constitución.

Pero no son éstos los únicos límites; la participación ha de configurarse de una forma flexible y con diversos grados, porque no es lo mismo la participación que puede alcanzarse en la gestión universitaria y de pequeños municipios, que la participación cuando se trata del llamado «núcleo duro» de la Administración, es decir, la justicia, las fuerzas de seguridad y de defensa.

Pese a estas razones, la participación parece como uno de los medios más eficaces de atenuar la alienación que la organización burocrática produce, reafirmar la democracia y legitimar la propia acción administrativa, a la vez que se aumenta su eficacia.

En consecuencia, con todas las limitaciones y deficiencias que hemos señalado, debe darse entrada al principio de participación como atenuación a una Administración de estilo autoritario y como complemento del principio de jerarquía, que, a nuestro entender, debe subsistir con unas nuevas características.

1. *Otros principios en crisis*

Ya nos hemos referido anteriormente a las polémicas habidas en la doctrina jurídica española sobre el valor e importancia del prin-

(38) ALAIN PEIREFITTE: *El mal latino*, Barcelona, 1978, pp. 316 y ss.

(39) GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo* (II), Madrid, 1977, p. 75.

cipio de coordinación, principio esencial para unos, de carácter secundario para otros, y sin entidad propia, en opinión de algunos.

Tal vez el fundamento de opiniones tan dispares pueda encontrarse en la imprecisión misma del concepto nacido en la Escuela Clásica Americana de Ciencia de la Administración con unos perfiles gaseosos y un contenido elástico, que puede significar desde una de las funciones del mando subsumible en el principio de jerarquía hasta un principio de principios, el principio en que todos los demás principios de organización están contenidos. Esta es precisamente la tesis de MOONEY, para quien «coordinar es la ordenada disposición del esfuerzo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común» (40).

Entre nosotros, es ORTIZ DÍAZ (41) quien mayor énfasis ha hecho en la importancia de este principio, dando de él un concepto descriptivo de gran amplitud.

Otros autores restringen en exceso el sentido del principio de coordinación, limitándolo al campo de las relaciones externas o inter-subjetivas de los entes personificados, como es el caso de las Administraciones públicas (42).

Lógicamente, estos diversos conceptos que la doctrina tiene de principio de coordinación dan lugar a posturas encontradas a la hora de tomar posición sobre el papel principal o secundario que ha de reconocerse al principio en la teoría de la organización, e incluso cuando se trata de afirmar su identidad o negarla.

Por otra parte, esta variedad de conceptos responde a los distintos puntos de vista o momentos metodológicos en los cuales puede considerarse el principio de coordinación.

En la actualidad, dada la hipertrofia organizativa de la Administración pública, asistimos a una auténtica explosión de órganos coordinadores, que adoptan todas las formas organizativas imaginables: Comisiones (Delegadas de Gobierno o Interministeriales), Direcciones

(40) MOONEY: *Principios de organización*, IEP, Madrid, 1958, p. 54.

No muy lejos de esta línea se encuentra otra de las más conocidas definiciones de coordinación, debida a FAYOL: «Coordinar es establecer la armonía entre todos los actos de una empresa de manera que se facilite con ello el funcionamiento y el éxito» (*Administración industrial y general*, Buenos Aires, 1956, p. 116).

(41) Para este autor, la «coordinación es aquel principio que tiene por objeto conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o lagunas que pudieran producirse, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios» (ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1961, p. 17).

Vid. también, en cuanto a los aspectos técnicos de principio de organización, CARRASCO BELINCHÓN: *Manual de organización y métodos*, I, IEAL, 1966, pp. 411 y ss.

(42) LÓPEZ RODÓ, al defender la exclusión de este principio del texto constitucional argumentaba: «La idea de coordinación implica que la relación entre varios sujetos tendría sentido si habláramos de las Administraciones públicas» (intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de Diputados, citada en la nota 34).

Generales, Subdirecciones, y hasta Negociados de Coordinación, Inspecciones, Secretarías, etc. A estas organizaciones formales aún habría que añadir organizaciones informales de coordinación, como las reuniones, grupos de trabajo, sesiones, etc.

Desde luego, la coordinación puede ofrecer un fácil arbitrio para encubrir defectos de estructuración, creando órganos de coordinación de competencias, que previamente han sido defectuosamente distribuidas, o para la creación de órganos perfectamente inútiles y vacíos de contenido real.

Por ello, la institucionalización orgánica de la coordinación habrá de mirarse con toda clase de prevenciones y proyectarse sobre esta actividad la luz de todos los controles de la actividad de la Administración en materia organizativa.

Otro de los principios constitucionalizados, el de desconcentración, también es objeto de dudas y discusiones, hasta el punto de que la doctrina europea no ha podido llegar a un acuerdo sobre su significado (43).

Por lo que se refiere a la doctrina española, puede ser expresivo del estado de la cuestión títulos como «Un criterio organizativo polémico: la desconcentración» (44), en el que se recogen todo un abanico de opiniones y definiciones sobre el concepto.

La confusión reina también en las disposiciones de desconcentración de funciones, en las que con frecuencia se confunde con un concepto que le es próximo, el de delegación de atribuciones (45).

Finalmente, hay que reconocer que no es más pacífica la cuestión en relación con otro de los principios de organización enumerados por la Constitución, el de descentralización. Con independencia de su defectuosa colocación sistemática a que nos hemos referido, se trata de un concepto impreciso y polémico por demás. ALZAGA, refiriéndose a él, recoge diversas opiniones en que se le considera «palabra-comodin», «mítica», y vacía de contenido y efectividad (46).

VI. JUICIO CRÍTICO DEL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El artículo 103 está encuadrado dentro del título IV de la nueva Constitución, que se dedica al Gobierno y a la Administración, y trata de configurar el marco político dentro del cual se ha de desenvolver la Administración pública. Este marco viene definido fundamentalmente en el artículo 97 y en el primer párrafo del artículo 103;

(43) Vid. DE LA VILLA: *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL, 1964, páginas 22-84.

(44) CARRASCO CANALS, núm. 75 de esta REVISTA (197 y ss.).

(45) Puede citarse como ejemplo de esta imprecisión terminológica el Decreto de 7 de septiembre de 1960, relativo a desconcentración de funciones del Ministerio de Gobernación.

(46) ALZAGA: *Ob. cit.*, p. 642.

ambos se complementan y definen un modelo de Estado y Administración dentro del esquema clásico-liberal.

Efectivamente, el artículo 97 situado en el frontispicio del título dispone que: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.» El cuadro se completa con el primer párrafo del artículo 103 que establece que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y se estructura con determinados criterios técnicos.

Aquí tenemos un modelo de Administración y Estado que parece arrancado de cualquier libro de texto al uso.

Subyace la conocida distinción entre sociedad y Estado en la que este último aparece como representante del interés general frente a los intereses partidistas de la sociedad civil. A partir de esta situación de supremacía legítima, la Administración desempeña el papel de dócil instrumento para la realización de la tarea del Estado embriada dentro de los principios de legalidad, jerarquía y neutralidad de la actuación de sus agentes puesto que son ejecutores y valedores de ese interés general.

Los fallos de este tinglado lógico están al alcance de la mano y no sólo desde una óptica marxista sino liberal, pero en este momento no podemos detenernos en este importante problema, pues nuestra perspectiva es la más modesta del estudio de los principios que convencionalmente hemos llamado técnicos de organización y no de los principios políticos, aunque unos y otros forman una simbiosis cuya separación únicamente se legitima por motivos metodológicos.

Así, pues, nuestro análisis del artículo 103 de la Constitución se dirige focalmente hacia los principios técnicos de organización, así llamados tradicionalmente.

Centrado el tema, anotamos en el haber de este artículo la constitucionalización de principios materiales de organización dando el máximo relieve formal a las cuestiones organizativas acorde con la importancia trascendental que tienen en la actualidad.

Problema distinto es el acierto en la formulación, situación sistemática y selección de los principios que se elevan al supremo rango constitucional.

En primer lugar, la propia formulación de los principios ha sido considerada, con acierto, como academicista; la utilización de un lenguaje esotérico más propio de la jerga administrativa y de los libros de la especialidad que de una norma que va dirigida a todos los ciudadanos, convierte el texto en seco y distante.

También ha de considerarse un acierto de la Constitución el hecho de ser aplicables los principios que establece en esta materia no sólo a la Administración del Estado sino a todas las Administraciones públicas, cuestión de suma importancia dado que la Administración del Estado no ostenta el monopolio de la actividad organizatoria, sino que

ésta es atribuible a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local (47).

Desde esta perspectiva formal a la que nos venimos refiriendo habría que añadir que los principios de organización aparecen reunidos en el artículo tantas veces repetido sin obedecer a sistemática o jerarquización alguna, yuxtapuestos principios políticos, jurídicos y técnicos, a veces de signo distinto, lo que presentará agudos problemas de interpretación.

También aquí se ha sacrificado el sistema y la reflexión al «consenso» entre los distintos grupos políticos, de ahí su apariencia de «artículo refrito» (48).

En segundo lugar, en cuanto a los principios técnicos enumerados en el artículo 103, los de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, coordinación y legalidad, habría que decir «no son todos los que están ni están todos los que son».

El artículo reafirma el principio de legalidad, cuestión que no es ociosa dadas las dudas que históricamente se han originado sobre la legalidad de las normas organizatorias (49). Tampoco es ocioso reiterar el principio de eficacia que ha de presidir la acción administrativa, pues si bien es exagerado elevarlo al rango de principio legitimador de la acción administrativa (50), también lo es considerarlo como un principio de rango secundario por entender que la problemática de plantear la acción administrativa en la actualidad es como salvaguardar la libertad frente a ella más que como hacerla más eficaz. A mi modo de ver, eficacia y libertad no son incompatibles y han de ser los principios rectores de la organización administrativa.

Al lado de los principios inspiradores de la acción organizatoria que acabamos de indicar, se constitucionalizan principios organizativos polémicos en cuanto a su valor y significado o de valor secundario como el de desconcentración o coordinación, mientras que otros como el de la personalidad jurídica de las Administraciones públicas, control, competencia y participación no se presentan como principios de organización, aunque alguno de ellos, como el de control de la Administración o de participación son recogidos en otros artículos de la propia Constitución con carácter genérico, que muy bien puede incluir los aspectos organizativos (51).

(47) ARGULLO MURGADAS: *Organización administrativa de las Comunidades autónomas*, «Documentación Administrativa», núm. 182 (1979), pp. 44 y ss.

(48) La redacción del artículo 103 obtenida en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de Diputados, que con ligeros retoques pasó al texto constitucional definitivo, es la resultante de la armonización del texto originario y de las enmiendas presentadas por el señor LÓPEZ ROBÓ y el Grupo Parlamentario Vasco (véase «Diario de Sesiones del Congreso de Diputados», núm. 81, de 6 de junio de 1978).

(49) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, p. 236.

(50) ORTIZ DÍAZ: *Las nuevas bases del Derecho de la organización administrativa*, Málaga, 1971, p. 15.

(51) Concretamente se alude a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de los artículos 6.º, 9.º, 23, 105, 125 y 129.

Pero la deficiencia más grave de la regulación constitucional de esta materia es, a mi juicio, el no establecer *ningún control material de que la Administración ajustara efectivamente su actuación a estos principios.*

Los controles que se prevén sobre el cumplimiento de estos principios son de índole puramente formal al establecer en el párrafo 2 del artículo 103:

«Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.»

Esto supone reafirmar el principio de legalidad en esta materia, principio necesario pero insuficiente. En el momento de crear un órgano o de establecer sus competencias no basta que esto se haga de acuerdo con la ley, sino que es preciso valorar su oportunidad, su reflejo en el gasto público, la duplicidad de funciones con otros órganos, etc.

Tampoco es suficiente el control judicial en esta materia, al menos mientras no se remuevan la serie de obstáculos que hacen la acción judicial inoperante como controladora de la actuación de la Administración a los que nos hemos referido en otra ocasión (52).

A mi entender, en la Constitución únicamente deberían figurar criterios flexibles y finalistas como el de buen gobierno, racionalidad, imparcialidad, participación de los interesados siguiendo los ejemplos que nos da el derecho comparado, no meras técnicas organizatorias.

Por lo que se refiere al principio de objetividad desconocido en los tratados al uso y en el derecho comparado no parece tener otro sentido que ser un sinónimo de imparcialidad. Al menos a esta conclusión se llega de la lectura que nos dice el Diccionario de la Real Academia sobre el término. Objetividad es «calidad de objetivo», y objetivo puede significar según el propio Diccionario:

1. «Perteneiente o relativo al objeto en sí y no a nuestro modo de pensar o de sentir».
2. «Desinteresado, desapasionado.»

En el primero de los sentidos sería equivalente a imparcial, reiterando lo que se dice en el apartado 3 del propio artículo con referencia a la actuación de los funcionarios, que es su propio sitio; su repetición únicamente se justificaría para hacer un mayor énfasis en un principio que es básico en un régimen de partidos múltiples.

(52) ALVAREZ RICO: *El control judicial de la potestad organizatoria de la Administración*, «Documentación Administrativa», núm. 174 (1977).

VII. CONCLUSIÓN

Como conclusión a todo lo que llevamos dicho podemos afirmar que nuestro juicio sobre los principios de organización contenidos en el artículo 103 de la nueva Constitución es positivo con las reservas que ya han quedado señaladas. En efecto, pese a las deficiencias técnicas, formales y sistemáticas anotadas ha de saludarse con optimismo la elevación al máximo rango formal de una serie de principios de organización. A nivel constitucional puede ser suficiente.

El problema empieza con el desarrollo normativo e interpretación jurisprudencial de estos principios, debido a la poca fijeza de los mismos, las discusiones doctrinales y la carencia de una doctrina jurisprudencial de cierta importancia alrededor de estos principios.

A nivel de desarrollo normativo, las deficiencias señaladas ofrecerán un fácil campo de manipulación por el partido en el poder. De hecho, los escasos debates parlamentarios en torno a estos problemas se han quedado siempre en la periferia de las grandes e inútiles discusiones formales sin entrar en el fondo de la cuestión; posiblemente porque el ejercicio de la potestad organizatoria se considera por los partidos mayoritarios como botín del vencedor en cada parcela de poder estatal, regional o local.

Las dificultades no serán menores a nivel jurisprudencial donde pesará sin duda una larga tradición de considerar estos temas como exentos de la competencia jurisdiccional por tratarse de cuestiones políticas y en todo caso de difícil enjuiciamiento por una serie de causas a las que ya nos hemos referido en otro trabajo (53).

A nivel doctrinal será necesario que la doctrina jurídica y no sólo ella presten una mayor atención a los temas organizativos y una mayor sensibilización social a los problemas organizativos que no son cuestiones «domésticas» de la Administración, sino algo de lo que depende, en un lugar muy principal el que las declaraciones constitucionales no queden en pios deseos o simples declaraciones retóricas.

Manuel ALVAREZ RICO

(53) ALVAREZ RICO: *Vid.* nota núm. 52.